

REKENKAMER



Ingevolge de bepalingen van de Verdragen (artikel 45 C, lid 4, van het EGKS-Verdrag, artikel 248, lid 4, van het EG-Verdrag en artikel 160 C, lid 4, van het EGA-Verdrag) en van het Financieel Reglement van 21 december 1977 (artikel 88), laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG, EGKS, Euratom) nr. 762/2001 van de Raad, en bij het financieel reglement van 16 juni 1998 van toepassing op de samenwerking inzake ontwikkelingsfinanciering in het kader van de Vierde ACS-EG-overeenkomst, heeft de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen op haar vergadering van 10 oktober 2001 haar

JAARVERSLAG

over het begrotingsjaar 2000 vastgesteld

(2001/C 359/01)

Dit verslag, tezamen met de antwoorden van de instellingen op de opmerkingen van de Rekenkamer, is aan de kwijtingverlenende autoriteiten en aan de andere instellingen toegezonden.

Jan O. KARLSSON
(President)
Bernhard FRIEDMANN
John WIGGINS
Giorgio CLEMENTE
Hubert WEBER
Aunus SALMI
Jørgen MOHR
Kalliopi NIKOLAOU
François COLLING
Maarten B. ENGWIRDA
Jean-François BERNICOT
Robert REYNDERS
Juan Manuel FABRA VALLÉS
Máire GEOGHEGAN-QUINN
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

INHOUD

	<i>Bladzijde</i>
Algemene inleiding	5

VERSLAG OVER DE ACTIVITEITEN IN HET KADER VAN DE ALGEMENE BEGROTING

Hoofdstuk 1 — Eigen middelen	13
Hoofdstuk 2 — Gemeenschappelijk landbouwbeleid	57
Hoofdstuk 3 — Structurele acties	143
Hoofdstuk 4 — Intern beleid	205
Hoofdstuk 5 — Externe maatregelen	235
Hoofdstuk 6 — Pretoetredingssteun	283
Hoofdstuk 7 — Administratieve uitgaven	307
Hoofdstuk 8 — Financiële instrumenten en bankactiviteiten	371
Hoofdstuk 9 — Betrouwbaarheidsverklaring en toelichting daarbij	383

VERSLAG OVER DE ACTIVITEITEN IN HET KADER VAN HET ZESDE, ZEVENDE EN ACHTSTE EUROPESE ONTWIKKELINGSFONDS (EOF)

Hoofdstuk I — Uitvoering van het zesde, zevende en achtste EOF per 31 december 2000	421
Hoofdstuk II — Betrouwbaarheidsverklaring voor de Europese Ontwikkelingsfondsen	438
Hoofdstuk III — Follow-up van eerdere opmerkingen	443
Hoofdstuk IV — Voornaamste opmerkingen uit de speciale verslagen die de Rekenkamer sinds de laatste kwijtingsprocedure heeft uitgebracht	449
Hoofdstuk V — Overige opmerkingen	452

BIJLAGEN

Bijlage I — Financiële gegevens betreffende de algemene begroting van de Europese Unie en het zesde, zevende en achtste EOF	III
Bijlage II — Verslagen en adviezen die de Rekenkamer de laatste vijf jaar heeft uitgebracht ..	XXI

ALGEMENE INLEIDING

0.1. In het algemeen heeft dit jaarverslag dezelfde structuur en presentatie als vorig jaar. Er zijn aparte hoofdstukken betreffende de ontvangsten en elk van de uitgaventerreinen die onder de rubrieken van de financiële vooruitzichten vallen. Een nieuw hoofdstuk 6 gaat over pretoetredingssteun, waaraan sinds 2000 in de financiële vooruitzichten een aparte rubriek wordt gewijd. Het slothoofdstuk bevat de betrouwbaarheidsverklaring en een toelichting daarbij. De opmerkingen van de Rekenkamer over de activiteiten in het kader van het zesde, zevende en achtste Europees Ontwikkelingsfonds worden afzonderlijk gepresenteerd.

0.2. De hoofdstukken betreffende de ontvangsten en de uitgaventerreinen van de financiële vooruitzichten ⁽¹⁾ bevatten telkens een deel over het begrotingsbeheer, een specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring en een follow-up van eerdere opmerkingen in de jaarverslagen en speciale verslagen van de Rekenkamer. Nieuw dit jaar is, dat de voornaamste bevindingen en aanbevelingen in de speciale verslagen die de Rekenkamer sinds de laatste kwijting heeft vastgesteld, in de hoofdstukken zijn samengevat. Dit jaarverslag bevat dus alle voornaamste bevindingen en aanbevelingen in verband met de uitvoering van de algemene begroting en de Europese Ontwikkelingsfondsen die de Rekenkamer sinds de laatste kwijting heeft bekendgemaakt.

0.3. Overeenkomstig het voorstel van het Europees Parlement in de resolutie bij de kwijting over 1999 publiceert de Rekenkamer naast haar eigen tekst de antwoorden van de Commissie en eventueel van de andere instellingen.

Het werk van de Rekenkamer bestrijkt een breed scala van activiteiten van de Unie

0.4. De Rekenkamer heeft niet alleen aan haar jaarverslag gewerkt, maar ook 18 speciale verslagen over een hele reeks activiteiten van de Unie ⁽²⁾ uitgebracht. Eén verslag betreft de eigen middelen, zeven gaan er over verschillende aspecten van het gemeenschappelijk land-

bouwbeleid, drie over de implementatie van structurele maatregelen, één over het intern beleid, vijf over uit de algemene begroting gefinancierde externe maatregelen — inclusief het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid — en één over de Europese Ontwikkelingsfondsen.

Er zijn enige positieve bevindingen

0.5. De resultaten van de controles van de Rekenkamer wijzen op belangrijke positieve bevindingen. Op landbouwgebied bijvoorbeeld hebben de hervorming van het systeem van goedkeuring van de rekeningen en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem bijgedragen tot een beter — zij het nog geen volledig bevredigend — beheer van grote bedragen aan EU-middelen en heeft het melkquotastelsel de productie tot het beoogde peil beperkt. De aanpak van BSE door de Commissie is fundamenteel correct. Bij de structurele maatregelen heeft het communautair initiatief Urban de uitvoering van vele projecten voor stadsontwikkeling bevordert en lokale autoriteiten toegang verleend tot middelen van de Unie. Op het gebied van de externe maatregelen werkte het Bureau dat belast is met de wederopbouw van Kosovo, efficiënt maar ook zuinig. Het Tacis-programma voor grensoverschrijdende samenwerking is een instrument dat van nut kan zijn om kwesties inzake de nieuwe oostgrens na de volgende toetreding te behandelen.

Maar vaak worden belangrijke doelstellingen niet gerealiseerd en de resultaten onvoldoende geëvalueerd

0.6. Toch werd ook geconstateerd dat belangrijke doelstellingen niet waren gerealiseerd of dat er slechts weinig vooruitgang was geboekt. Vaak bleek ook dat de Commissie de verwezenlijking van de doelstellingen onvoldoende of helemaal niet evalueerde. In vele gevallen, zoals bij het communautair initiatief Urban en de structurele maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid, waren de doelstellingen van de programma's zelf slecht gedefinieerd. Onder die omstandigheden kan de Commissie niet beoordelen of de uitgaven de moeite waard zijn en welke veranderingen noodzakelijk zijn om de middelen van de Unie doelmatiger en doeltreffender te benutten. Via haar hervormingsprogramma wil de Commissie meer aandacht gaan besteden aan de weging van resultaten en prestaties, terwijl de toewijzing van middelen wordt gekoppeld aan vooraf bepaalde prioriteiten en welomschreven doelstellingen. De bevindingen van de Rekenkamer bij recente programma's tonen aan dat de Commissie op dit gebied nog voor grote uitdagingen staat.

⁽¹⁾ Behalve hoofdstuk 6, dat nieuw is en dus een andere structuur heeft.

⁽²⁾ Een lijst met alle verslagen en adviezen die de Rekenkamer de laatste vijf jaar heeft uitgebracht, is als bijlage II bij dit verslag gevoegd.

Tekortkomingen in de controles van communautaire acties blijven bestaan

0.7. In de controles door de lidstaten van communautaire acties betreffende programma's met door de Commissie en de lidstaten gedeeld beheer werden hardnekkige tekortkomingen geconstateerd. Dat was het geval bij het GBCS⁽³⁾, de uitvoerrestituties en de verordening inzake de controle van de structurele maatregelen. De resultaten van de controle in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring betreffende de structurele en landbouwmaatregelen bevestigden dit weer eens. Verbeterde controleregelingen in de lidstaten zijn van essentieel belang voor een correct gebruik van de middelen van de Unie. Ze zijn ook belangrijk als de Rekenkamer voor haar eigen controlebehoefte althans enigermate wil kunnen vertrouwen op het werk van de diverse diensten voor controle en toezicht bij de Commissie en in de lidstaten.

Verdergaande vereenvoudiging en harmonisatie van de regels is nog steeds noodzakelijk

0.8. Herhaaldelijk constateerde de Rekenkamer dat vereenvoudiging van de voorschriften en harmonisatie van de systemen en procedures in alle lidstaten een beter beheer zouden vergemakkelijken, de administratiekosten zouden verlagen en de druk op de begunstigen van de steun zouden verlichten. Op diverse gebieden van het Uniebeleid zijn de laatste tien jaar grote inspanningen gedaan om de regels te vereenvoudigen en op sommige gebieden is ongetwijfeld vooruitgang geboekt, die door de Rekenkamer is besproken. Toch blijkt uit de verslagen dat er ondanks deze inspanningen nog aanzienlijke problemen blijven bestaan. Zo werd met de hervorming van de gemeenschappelijke marktordening voor groenten en fruit in 1996 onder meer beoogd de regeling te vereenvoudigen. Hoewel hier en daar vereenvoudigingen werden aangebracht, bleven de voorschriften zo ingewikkeld dat de operationele programma's ongeschikte en incoherente maatregelen bevatten⁽⁴⁾.

Sommige voorstellen van de Rekenkamer ter verbetering van financieel beheer en controle zijn door de Commissie overgenomen

0.9. Sinds het laatste jaarverslag heeft de Rekenkamer zeven adviezen vastgesteld, waarvan er vier in het Publicatieblad zijn bekendgemaakt⁽⁵⁾. Het belangrijkste daarvan is advies nr. 2/2001⁽⁶⁾ over het voorstel van de

Commissie ter herziening van het Financieel Reglement, hetgeen een van de meest essentiële elementen van het hervormingsprogramma van de Commissie is. Het gewijzigde voorstel van de Commissie⁽⁷⁾ heeft een aantal suggesties uit het advies van de Rekenkamer overgenomen, met name verduidelijking of versterking van de bepalingen over de methoden ter uitvoering van de begroting, vooruitbetalingen, aanschaffingen, presentatie van de rekeningen, en de bureaus.

0.10. De Rekenkamer is ook bijzonder verheugd over de invoering van nieuwe bepalingen die moeten bijdragen tot de opstelling van een coherent juridisch kader voor een begrotingsuitvoering die berust op de voorrang van het Financieel Reglement; het ontbreken van die voorrang is door de Rekenkamer in het verleden herhaaldelijk bekritiseerd⁽⁸⁾.

Maar het advies van de Rekenkamer over sommige belangrijke principiële kwesties is niet gevolgd

0.11. Maar ten aanzien van bepaalde belangrijke principiële kwesties is het standpunt van de Rekenkamer, dat zij helder heeft ontvouwd in haar advies (zowel in de hierna genoemde paragrafen als in de toelichting in de bijlagen bij het advies), niet overgenomen:

- het aangaan van begrotingsverplichtingen en juridische verbintenissen in kunstmatige jaartranches, hetgeen betekent dat niet alle specifieke uitgavenbesluiten die in een bepaald begrotingsjaar zijn genomen, volledig in dat jaar worden geboekt, en sterk bijdraagt tot de complexiteit van het financieel beheer;
- de ontoereikende omschrijving van de beroepsverantwoordelijkheid en financiële aansprakelijkheid van ordonnateurs voor ernstige fouten die leiden tot verliezen voor de begroting of tot benadeling van de financiële belangen van de Gemeenschap;
- de opneming van bepalingen inzake de bevoegdheden van de Rekenkamer die door gecontroleerden op restrictieve wijze kunnen worden uitgelegd;
- de afwijkingen op specifieke gebieden, de bijkomende periode voor betalingen van het EOGFL-Garantie en het opnieuw beschikbaar stellen van kredieten van de structuurfondsen;

⁽³⁾ Geïntegreerd beheers- en controlesysteem.

⁽⁴⁾ Zie de paragrafen 2.146 tot en met 2.150 van dit verslag.

⁽⁵⁾ Zie bijlage II bij dit verslag.

⁽⁶⁾ PB C 162 van 5.6.2001.

⁽⁷⁾ Dit commentaar is gebaseerd op het ontwerp van gewijzigd voorstel d.d. 10 oktober 2001, op welke datum het jaarverslag van de Rekenkamer officieel is vastgesteld.

⁽⁸⁾ Laatstelijk in haar adviezen nr. 4/97 (paragraaf 12) en nr. 2/2001 (paragraaf 73).

— diverse zaken die een marginaal financieel effect hebben, maar beheerssystemen ingewikkeld maken en tot verwarring kunnen leiden bij het lezen van de financiële verantwoording, zoals het overdragen van ongebruikte kredieten van het ene jaar naar het andere, en het handhaven van de negatieve reserve.

0.12. De Rekenkamer blijft andere aspecten van het hervormingsproces volgen. Het zou echter voorbarig zijn nu al met een globaal oordeel over het proces te komen, aangezien de wijzigingen in financieel beheer en controle pas kortgeleden van kracht zijn geworden en er over aspecten van personeelsbeheer nog besluiten moeten worden genomen.

Het begrotingsoverschot in 2000 was het grootste dat ooit is genoteerd

0.13. Typerend voor de begrotingsuitvoering in 2000 was dat er zich een zeer groot overschot aan ontvangsten tegenover uitgaven voordeed, dat 11,6 miljard euro ofwel meer dan 14 % van de definitieve uitgaven voor betalingen beliep. Deze situatie ontstond voornamelijk door hogere ontvangsten dan in de begroting was voorzien ⁽⁹⁾ en lagere betalingen voor structurele maatregelen, vooral in de programmeringsperiode 2000 — 2006 ⁽¹⁰⁾.

0.14. De Commissie heeft niet de gewoonte in een gewijzigde en aanvullende begroting wijzigingen in de begrote ontvangsten en uitgaven voor te stellen wanneer duidelijk wordt dat er een groot overschot kan worden verwacht, zoals in 2000. Overdracht van een dergelijk overschot naar het volgende jaar betekent een aanzienlijke vervorming van de ontvangstensituatie in dat jaar. Er was tijdig informatie beschikbaar om het overschot sterk te verminderen door de begroting aan te passen, maar dit gebeurde niet. De Rekenkamer beveelt de Commissie in hoofdstuk 1 aan, te onderzoeken hoe zij beter gebruik kan maken van de procedure van gewijzigde en aanvullende begrotingen om overmatige begrotingsoverschotten te voorkomen.

De Commissie moet de verstrekte informatie met haar analyse van het begrotingsbeheer nog verbeteren

0.15. Willen de begrotingsautoriteit en anderen kunnen beoordelen hoe goed de begroting werd beheerd, dan is toereikende betrouwbare informatie met een analyse van het begrotingsbeheer van essentieel belang. Daarom besteedt de Rekenkamer sinds enkele jaren

meer aandacht aan de kwaliteit van de informatie over het begrotingsbeheer die de Commissie in deel 1 — 2 van de „jaarrekening” presenteert. Ten gevolge van de opmerkingen van de Rekenkamer verbond de Commissie zich ertoe, kwaliteit en coherentie van de gepresenteerde informatie voor alle begrotingsonderdelen aanzienlijk te verbeteren. Zij besteedt hieraan nu meer middelen en verbetert de methoden om informatie op te zoeken en te verzamelen. Uit de opmerkingen van de Rekenkamer in de verschillende hoofdstukken van dit verslag blijkt dat er vooruitgang is geboekt, maar nog meer inspanningen noodzakelijk zijn. Kwesties die verder de aandacht vragen zijn bijvoorbeeld het niveau waarop de analyse moet geschieden, hoe gedetailleerd deze analyse moet zijn, de noodzaak niet slechts in termen van varianties en begrotingsoverschrijvingen aan te geven wat er is gebeurd, maar ook een korte uitleg te geven over de voornaamste onderliggende ontwikkelingen en hoe kan worden gezorgd voor een coherente aanpak van de verschillende begrotingssectoren.

De omvang en doeltreffendheid van de maatregelen van de Commissie naar aanleiding van de opmerkingen van de Rekenkamer variëren

0.16. De Rekenkamer heeft op verzoek van de begrotingsautoriteit de follow-up van de opmerkingen uit eerdere speciale en jaarverslagen voortgezet. De bedoeling hiervan is vooral te beoordelen welke maatregelen zijn getroffen, hoofdzakelijk door de Commissie, naar aanleiding van de opmerkingen van de Rekenkamer, de aanbevelingen van de Raad en de resoluties van het Europees Parlement.

0.17. Op alle onderzochte terreinen is wel enige actie ondernomen. De omvang en doeltreffendheid hiervan variëren echter aanzienlijk. Over het algemeen heeft de Commissie, met name waar zij met de eerdere opmerkingen en voorstellen instemde, maatregelen getroffen die hieraan tegemoetkwamen en de situatie verbeterden. Soms verliep de correctie traag, in andere gevallen zijn er te weinig personele of financiële middelen ingezet om de gewenste verbetering tot stand te brengen (bijvoorbeeld: nucleaire veiligheid in de Phare- en Tacis-landen ⁽¹¹⁾). In de bepalingen van de door de Rekenkamer onderzochte landbouwmaatregelen (gemeenschappelijke marktordeningen voor schapen- en geitenvlees en groenten en fruit, alsmede uitvoerrestituties) is een aantal wijzigingen ingevoerd, maar menig door de Rekenkamer eerder aangestipt probleem is niet aangepakt, of bestaat nog steeds, hoewel er iets

⁽⁹⁾ Zie paragraaf 1.4 van dit verslag.

⁽¹⁰⁾ Zie de paragrafen 3.8 en 3.17 van dit verslag.

⁽¹¹⁾ Zie hoofdstuk 5, paragrafen 5.45 tot en met 5.76.

aan gedaan is. Hieruit blijkt dat het moeilijk is en tijd kost om verbeteringen aan te brengen in het beheer en de controle van complexe programma's waarbij vele organisaties op verschillende niveaus betrokken zijn. Vaak moeten er starre structuren worden overwonnen, en op gebieden van gedeeld of gedecentraliseerd beheer, die meer dan 80 % van de algemene begroting uitmaken, dient de Commissie anderen tot actie aan te zetten.

0.18. Hoewel het aanbrengen van veranderingen moeilijk kan zijn, moet de Commissie alle maatregelen treffen die in haar macht liggen om de aanbevelingen van de Rekenkamer en de kwijtingverlenende autoriteit uit te voeren.

0.19. Soms is er geen actie ondernomen omdat de aanbevelingen van de Rekenkamer niet worden aanvaard. Een bijzonder geval is één van de aanbevelingen van de Rekenkamer aan alle instellingen in speciaal verslag nr. 5/2000 over de uitgaven voor gebouwen van het Hof van Justitie. De aanbeveling dat de Gemeenschappen de voordelen zouden moeten onderzoeken van directe leningen ter financiering van hun nieuwe gebouwen leidde ertoe dat de Commissie de mogelijkheid daartoe opnam in haar voorstel tot wijziging van het Financieel Reglement. Dit werd echter niet overgenomen⁽¹²⁾. Als gevolg hiervan financieren diverse instellingen hun onroerendgoedaankopen nog steeds met „instrumenten voor speciale doeleinden”, die dezelfde hoofdkenmerken hebben als leningen, maar minder doorzichtig zijn en meer kosten dan wanneer ze rechtstreeks werden afgesloten. Het valt te betreuren dat de instellingen voor dit doel op dergelijke regelingen moeten terugrijpen.

De reorganisatie van de antifraudewerkzaamheden is traag verlopen

0.20. Speciaal verslag nr. 8/98 over de diensten van de Commissie die specifiek zijn betrokken bij de fraudebestrijding was een belangrijke bijdrage aan de discussie die uitmondde in de vervanging van de toenmalige antifraude-eenheid (UCLAF) door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). In het kader van de follow-up beoordeelde de Rekenkamer begin 2001 de vooruitgang. De nieuwe regelgeving voor OLAF voor-

ziet in een geschikter administratief kader met meer onafhankelijkheid voor het Bureau dan zijn voorganger. Het Bureau heeft ook een rechtsgrond voor onderzoek, terwijl de procedures worden verbeterd. Het personeelsbestand groeide minder dan gepland⁽¹³⁾. De hoofdproblemen zijn nadien echter opgelost. De databases en de managementinformatie waarop in speciaal verslag nr. 8/98 kritiek was geleverd, begonnen pas sinds het nieuwe onderzoek van de Rekenkamer te verbeteren, en de personeelsvoorschriften en procedures dienen te worden gewijzigd om onderzoeken binnen de instellingen te vergemakkelijken.

0.21. Het Bureau dient zich bij de planning van zijn werkzaamheden nu te concentreren op werkerreinen in het kader van de eerste pijler, die betrekking hebben op de verantwoordelijkheid van de Commissie — of de andere instellingen — en waarbij een direct risico voor de begroting bestaat. Het heeft ook behoefte aan een periode van stabiliteit: in zeven jaar zijn de onderzoekseenheden van de Commissie tweemaal gereorganiseerd en er is nu tijd nodig om te wennen aan de nieuwe regelingen.

0.22. De Rekenkamer blijft nauw samenwerken met OLAF en heeft officiële procedures ingesteld om te garanderen dat de betrekkingen tussen de twee organisaties efficiënt en effectief zijn. Zij is ook een constructieve dialoog aangegaan met het comité dat toezicht moet houden op het werk van OLAF.

Betrouwbaarheidsverklaringen

0.23. Met betrekking tot de *betrouwbaarheidsverklaring inzake de algemene begroting* (zie hoofdstuk 9) is de Rekenkamer van oordeel dat, behoudens de gevolgen van enkele in de verklaring samengevatte feiten, de herziene rekeningen voor het per 31 december 2000 afgesloten begrotingsjaar, zoals ze in het Publicatieblad⁽¹⁴⁾ werden bekendgemaakt, een getrouw beeld geven van de ontvangers en uitgaven van de Gemeenschappen gedurende het jaar en van de financiële situatie aan het eind van het jaar.

0.24. Ten aanzien van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bracht de controle van de belangrijkste beheers- en controlesystemen van

⁽¹³⁾ Zie de paragrafen 7.43 tot en met 7.45.

⁽¹⁴⁾ Deel IV van de documenten werd door de Commissie officieel bij het Europees Parlement, de Raad en de Rekenkamer ingediend op 1 mei 2001 (wordt binnenkort gepubliceerd in het Publicatieblad; beschikbaar op de Internetsite:
http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cpi_index_nl.html).

⁽¹²⁾ De Rekenkamer deed een soortgelijk voorstel in haar bij de intergouvernementele conferentie ingediende advies vóór de wijziging van de Gemeenschapsverdragen in Nice, dat evenmin werd opgepakt.

toepassing op de landbouw en de structurele maatregelen tekortkomingen aan het licht in de werking van de controleprocedures die de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen moeten garanderen.

Uit de controle van de beleidsuitgaven is een onaanvaardbaar hoog aantal fouten gebleken inzake het bedrag van de betalingen en inzake de realiteit of subsidiabiliteit van de onderliggende verrichtingen.

Op grond van al haar controleresultaten is de Rekenkamer van oordeel dat de verrichtingen die aan de jaarrekening ten grondslag liggen, over het geheel genomen wettig en regelmatig zijn waar het gaat om ontvangsten, betalingsverplichtingen en huishoudelijke uitgaven, maar weigert zij dit te bevestigen voor de andere betalingen.

0.25. Ten aanzien van de *betrouwbaarheidsverklaring voor de Europese Ontwikkelingsfondsen* (zie hoofdstuk II van het verslag over de activiteiten in het kader van de Europese Ontwikkelingsfondsen) is de Rekenkamer van oordeel dat, behalve bij enkele in de verklaring uiteengezette feiten, de financiële verantwoording en de jaarrekeningen over het begrotingsjaar 2000 een getrouw beeld geven van de ontvangsten en uitgaven van het zesde, zevende en achtste Europees Ontwikkelingsfonds voor het begrotingsjaar en van hun financiële situatie aan het eind van het jaar.

0.26. Ten aanzien van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen is de Rekenkamer van oordeel dat, gelet op de in de verklaring uiteengezette bevindingen, de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de financiële verantwoording van het zesde, zevende en achtste Europees Ontwikkelingsfonds voor het op 31 december 2000 afgesloten begrotingsjaar, over het geheel genomen wettig en regelmatig zijn.

VERSLAG OVER DE ACTIVITEITEN IN HET
KADER VAN DE ALGEMENE BEGROTING

HOOFDSTUK 1

Eigen middelen

1.0. INHOUD	Paragraaf
Inleiding	1.1-1.2
Begrotingsbeheer	1.3-1.10
Begrotingsuitvoering	1.3-1.7
De budgettaire presentatie van de eigen middelen	1.8-1.10
Specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring	1.11-1.94
Inleiding	1.11
Traditionele eigen middelen	1.12-1.68
Controle van de verrichtingen	1.13-1.20
Antidumpingmaatregelen van de Europese Unie	1.21-1.52
Inleiding	1.21-1.26
Controlebevindingen	1.27-1.49
Conclusies en aanbevelingen	1.50-1.52
Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap	1.53-1.68
Inleiding	1.53-1.54
De regelgeving	1.55-1.57
De door de Commissie voorgelegde resultaten	1.58-1.60
Het bereik van de verstrekte informatie	1.61-1.63
De controles van de Commissie in het kader van de bescherming van de communautaire financiële belangen	1.64-1.65
Conclusies en aanbevelingen	1.66-1.68
Eigen middelen BTW/BNP	1.69-1.92
Systeemanalyse	1.70-1.74
Controlebevindingen	1.72-1.73
Conclusies en aanbevelingen	1.74
Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap	1.75-1.92
Het effect van de BTW	1.75-1.76
Schattingen van de lagere BTW-opbrengsten	1.77
Relevante voorschriften	1.78-1.79
Beperkt toezicht op de nationale controlesystemen	1.80-1.83
De gebreken in de administratieve samenwerking tussen lidstaten	1.84-1.87
De tekortkomingen van de juridische regeling	1.88-1.90
Conclusies en aanbevelingen	1.91-1.92
Algehele conclusie	1.93-1.94

Follow-up van eerdere opmerkingen	1.95-1.121
Traditionele eigen middelen	1.95-1.106
Jaarverslag over het begrotingsjaar 1998	1.96
In het communautair douanewetboek voorgeschreven zekerheden en borgtochten ter bescherming van de inning van de traditionele eigen middelen (speciaal verslag nr. 8/99)	1.97-1.106
Uitgestelde betaling van rechten, tijdelijke invoer van goederen en onvolledige aangiften	1.97-1.98
Douanevervoer	1.99-1.100
TIR (Internationaal wegvervoer)	1.101-1.102
Administratieve beroepen	1.103
Terbeschikkingstelling aan de Commissie van vastgestelde rechten waarvoor een zekerheid is gesteld	1.104
Conclusies en aanbevelingen	1.105-1.106
Het kwaliteitsbeheer van de BNP-statistieken door de Commissie	1.107-1.121
De behoefte aan transparante controle van de BNP-statistieken	1.107-1.109
Een deugdelijk kader voor het beheer van de BNP-statistieken	1.110-1.112
Flexibiliteit van het beheerskader	1.113
Ontoereikende toepassing van het beheerskader	1.114-1.115
Communicatie met gebruikers schiet soms tekort	1.116-1.119
Conclusies en aanbevelingen	1.120-1.121

INLEIDING

1.1. Voor de traditionele eigen middelen was het onderzoek van de Rekenkamer in het kader van de voorbereiding van de verklaring van betrouwbaarheid (DAS) toegespitst op de vaststelling en inning van douanerechten, op de uitvoering van de communautaire regelgeving inzake antidumpingmaatregelen en op de beschikbare informatie betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap. Verder heeft de Rekenkamer opmerkingen gemaakt over de waardebeoordeling van geïmporteerde goederen voor de douane in haar speciaal verslag nr. 23/2000 ⁽¹⁾.

1.2. Voor de eigen middelen uit de BTW was de controle vooral gericht op de regelingen ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap. Voor de eigen middelen op basis van het BNP betrof de controle de procedures van de Commissie om de kwaliteit van de BNP-statistieken te verzekeren.

BEGROTINGSBEHEER

Begrotingsuitvoering

1.3. **Tabel 1.1** geeft een overzicht van de communautaire ontvangsten van het begrotingsjaar 2000 en **grafiek 1.1** toont de verdeling naar soort van ontvangsten. **Grafiek 1.2** laat het beloop van de werkelijke ontvangsten in de periode 1989-2000 zien.

1.4. **Tabel 1.1** geeft aan dat de werkelijke ontvangsten aanzienlijk verschilden van de in de oorspronkelijke begroting voorziene ontvangsten:

- a) de geïnde brutodouanerechten ⁽²⁾ beliepen 14 568,3 miljoen euro, terwijl slechts 12 300 miljoen euro was geraamd. De BTW-middelen voor het lopende begrotingsjaar liepen op tot 34 187,6 miljoen euro, terwijl in de oorspronkelijke begroting slechts 32 554,6 miljoen euro was opgenomen. Beide onderschattingen waren voornamelijk het gevolg van te geringe verwachtingen inzake de economische groei van de Europese Unie in 1999 en 2000 bij de opstelling van de oorspronkelijke begroting;

⁽¹⁾ PB C 84 van 14.3.2001.

⁽²⁾ De middelen bedoeld in artikel 2, lid 1, onder a) en b), van Besluit 94/728/EG, Euratom van de Raad van 31 oktober 1994 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (PB L 293 van 12.11.1994, blz. 9).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

b) de onder a) genoemde ontwikkelingen leidden samen met het overschot van 3 209,1 miljoen euro uit het begrotingsjaar 1999 tot een sterke daling van de middelen op basis van het BNP: 43 049,8 miljoen euro in de oorspronkelijke begroting, maar in werkelijkheid slechts 37 253,2 miljoen euro;

c) de totale reële opbrengsten beliepen 92 724,4 miljoen euro (tegenover 89 440,6 miljoen euro in de definitieve begroting) en de totale uitgaven beliepen slechts 81 105,3 miljoen euro. De begroting was dus niet langer in evenwicht. Het overschot van circa 11 619,1 miljoen euro — het grootste in de laatste tien jaar — gaat automatisch deel uitmaken van de in het begrotingsjaar 2001 beschikbare inkomsten.

1.4. c) *In de toekomst zal de Commissie zich inspinnen om meer uitleg te geven over de oorsprong van het begrotingsoverschot.*

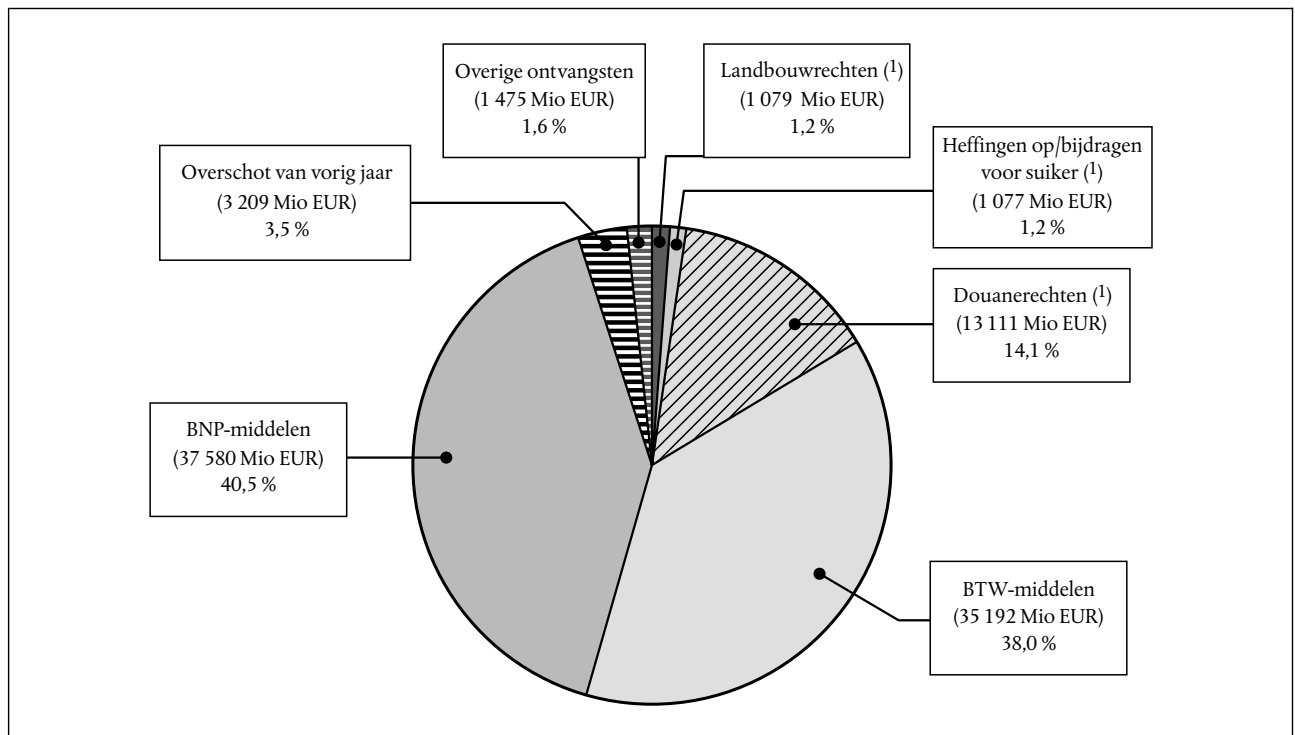
Tabel 1.1 — Ontvangsten over de begrotingsjaren 1999 en 2000

(Mio EUR)

Soort ontvangsten en desbetreffend begrotingsonderdeel	Werkelijke ontvangsten in 1999	Evolutie van de begroting 2000		Werkelijke ontvangsten in 2000	Wijziging in % (1999-2000)
		Oorspronkelijke begroting	Definitieve begroting		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e) = [(d)-(a)]/(a)
1. <i>Traditionele eigen middelen</i>	13 857,6	13 108,4	13 703,7	15 267,2	10,2
— Landbouwrechten (hoofdstuk 1 0)	1 187,3	1 102,2	1 102,2	1 198,4	0,9
— Heffingen op/bijdragen voor suiker en isoglucose (hoofdstuk 1 1)	1 203,5	1 162,7	1 162,7	1 196,8	-0,6
— Douanerechten (hoofdstuk 1 2)	13 006,5	12 300,0	12 961,4	14 568,3	12,0
— Inningskosten (hoofdstuk 1 9)	-1 539,7	-1 456,5	-1 522,6	-1 696,3	10,2
2. <i>BTW-middelen</i>	31 332,3	32 554,6	34 048,6	35 192,5	12,3
— BTW-middelen uit het lopende begrotingsjaar (hoofdstuk 1 3)	31 381,6	32 554,6	34 048,6	34 187,6	
— Saldi uit voorgaande begrotingsjaren (hoofdstuk 3 1)	-49,3	p.m.	p.m.	1 004,9	
3. <i>BNP-middelen</i>	37 512,0	43 049,8	37 805,1	37 580,5	0,2
— BNP-middelen uit het lopende begrotingsjaar (hoofdstuk 1 4)	37 011,7	43 049,8	37 805,1	37 253,2	
— Saldi uit voorgaande begrotingsjaren (hoofdstuk 3 2)	500,3	p.m.	p.m.	327,3	
4. <i>Begrotingsonevenwichtigheden</i>	-169,2	0,0	0,0	-70,9	-58,1
— Correctie voor het Verenigd Koninkrijk (hoofdstuk 1 5)	-167,8	0,0	0,0	-70,8	
— Definitieve berekening van de correctie ten gunste van het Verenigd Koninkrijk (hoofdstuk 3 5)	-1,4	0,0	p.m.	-0,1	
5. <i>Overige ontvangsten</i>	4 375,4	674,1	3 883,2	4 755,3	8,7
— Overschot van het vorige begrotingsjaar (hoofdstuk 3 0)	3 022,2	p.m.	3 209,1	3 209,1	6,2
— Restituties aan de lidstaten (hoofdstuk 3 3)	0,0	p.m.	p.m.	0,0	
— Diverse ontvangsten (titels 4 t/m 9)	1 353,2	674,1	674,1	1 546,2	14,3
Totaal-generaal	86 908,1	89 387,0	89 440,6	92 724,4	6,7

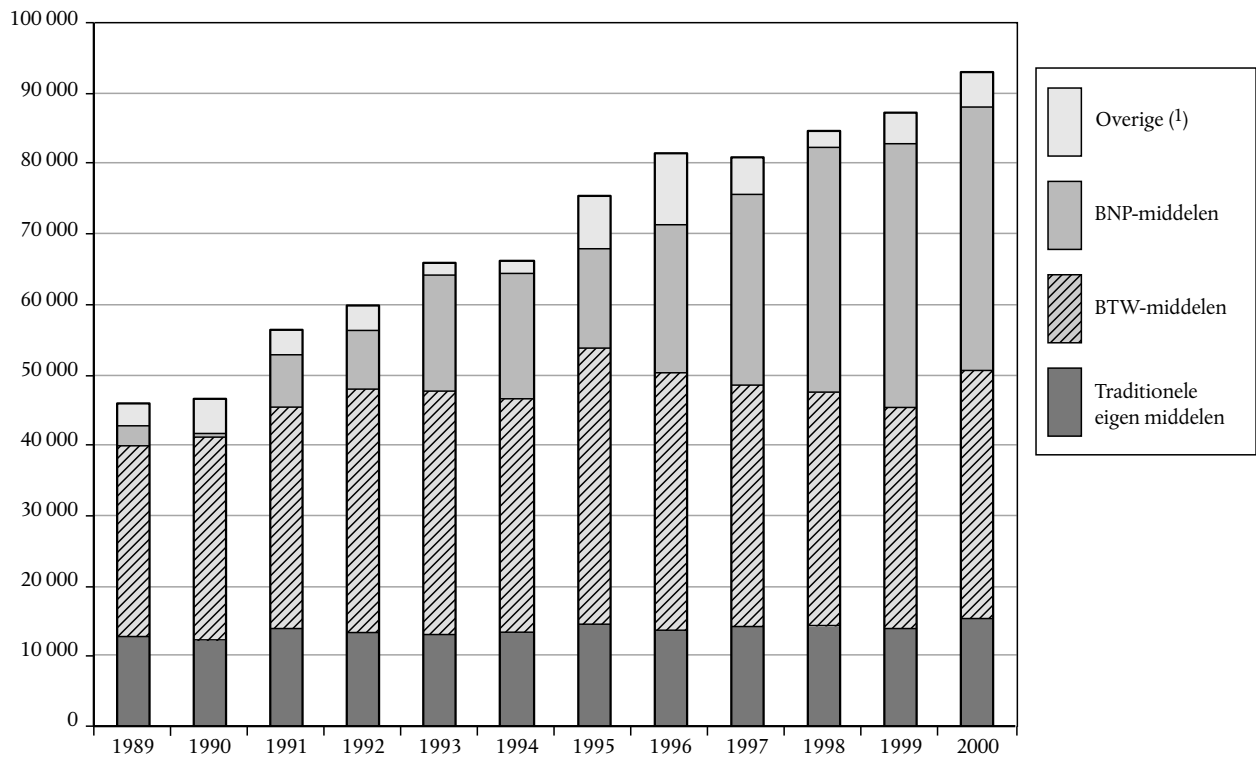
Bron: Begroting 2000 en jaarrekeningen 1999 en 2000.

Grafiek 1.1 — Uitsplitsing van de werkelijke ontvangsten (2000)



(1) Na aftrek van 10 % voor inningskosten van de lidstaten.

Grafiek 1.2 — Evolutie van de bronnen van werkelijke ontvangsten 1989-2000 (Mio EUR)



(1) Overschot van vorig begrotingsjaar en diversen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

tot de ontvangsten in een gewijzigde en aanvullende begroting in 2001, daar de eerste raming van het overschot in de oorspronkelijke begroting voor 2001 900 miljoen euro bedraagt. De Commissie geeft in deel I echter geen grondige analyse van de oorsprong van het overschot ⁽³⁾, ondanks de betekenis hiervan voor het begrotingsresultaat.

1.5. De werkelijke ontvangsten kenden in 2000 een aanzienlijke stijging (+ 6,7 %), hoofdzakelijk door de sterke economische groei. De waarde van het BNP 2000 lag aanzienlijk hoger dan het bedrag dat werd gebruikt in de laatste beschikbare versie van de financiële vooruitzichten 2000-2006 (januari 2001). Dit element alleen al zou betekenen dat de kredieten voor betalingen niet langer overeenkomen met 1,12 % van het BNP, maar met circa 1,10 %.

1.6. **Grafiek 1.2** laat zien dat de middelen op basis van het BNP sinds 1989 steeds belangrijker zijn geworden en in 2000 goed waren voor meer dan 40 % van de ontvangsten. Het nieuwe besluit betreffende de eigen middelen ⁽⁴⁾ zal het belang ervan nog doen toenemen.

1.7. De Rekenkamer geeft de Commissie in overweging te onderzoeken hoe zij bij haar begrotingsuitvoering tijdens het jaar meer rekening kan houden met de onderbesteding van kredieten voor betalingen en met de onverwachte ontwikkeling van de ontvangsten, met name in het kader van een gewijzigde en aanvullende begroting.

1.7. *De Commissie ziet gedurende het gehele begrotingsjaar toe op de ontwikkeling van de ontvangsten. In het voorjaar heeft een eerste aanpassing van de ramingen voor de traditionele eigen middelen en de BTW/BNP-grondslagen regelmatig plaats door middel van een gewijzigde begroting, na raadpleging van de lidstaten binnen het Raadgevend Comité voor de eigen middelen. In het najaar vervat de Commissie op basis van de beschikbare gegevens zonnodig een eerste raming van het verwachte saldo van het begrotingsjaar in een nota van wijzigingen op het VOB.*

⁽³⁾ De Rekenkamer heeft de informatie van de Commissie in deel I van de jaarrekening onderzocht. Dit deel bevat commentaar op het begrotingsbeheer van het jaar en met name toelichtingen op de verschillen tussen de oorspronkelijk vastgestelde begroting en de werkelijke ontvangsten. Met dit onderzoek werd niet gezocht naar zekerheid over de betrouwbaarheid van die toelichtingen, maar wel naar belangrijke verschillen die niet worden toegelicht en naar als misleidend te beschouwen toelichtingen.

⁽⁴⁾ Besluit 2000/597/EG, Euratom van de Raad van 29 september 2000 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (PB L 253 van 7.10.2000, blz. 42).

De budgettaire presentatie van de eigen middelen

1.8. In het kader van de begrotingsanalyse 2000 heeft de Rekenkamer vastgesteld dat de leesbaarheid en de doorzichtigheid van de met name voor de begrotingsautoriteit gepubliceerde begrotingsinformatie niet altijd voldoende zijn.

1.9. Met betrekking tot het beheer van de gewijzigde en aanvullende begrotingen stelde de Rekenkamer vast dat de door het Financieel Reglement voorgeschreven termijnen voor bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* niet in acht worden genomen. Soms maakt de verstrekte informatie het niet mogelijk, de ingetreden veranderingen exact te volgen.

1.10. De Rekenkamer beveelt aan:

- a) de budgettaire presentatie van de eigen middelen en de momenteel toegepaste nomenclatuur opnieuw te bezien, en
- b) het werken met gewijzigde en aanvullende begrotingen beter te plannen.

1.9. De Commissie zal toezien op de naleving van de bepalingen van het Financieel Reglement met betrekking tot de termijnen voor publicatie van de gewijzigde en aanvullende begrotingen.

1.10.

- a) De Commissie is voornemens rekening te houden met de aanbeveling van de Rekenkamer en zal de begrotingsautoriteit wijzigingen voorstellen met betrekking tot de budgettaire presentatie van de eigen middelen.
- b) De Commissie spant zich in om het aantal gewijzigde en aanvullende begrotingen zoveel mogelijk te beperken; de presentatie hiervan moet zich beperken tot gevallen van onvermijdelijke, uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden zoals bedoeld in artikel 15 van het Financieel Reglement. De Commissie is wel verplicht een gewijzigde en aanvullende begroting na de afsluiting van de rekeningen in te dienen teneinde in de begroting van een gegeven begrotingsjaar het resultaat van het voorafgaande begrotingsjaar te kunnen opnemen.

SPECIFIEKE BEOORDELING IN HET KADER VAN DE BETROUWBAARHEIDSVERKLARING*Inleiding*

1.11. De betrouwbaarheidsverklaring heeft geen betrekking op onbetaalde rechten, want die worden niet in de boeken opgenomen. Teneinde dit probleem nader te onderzoeken heeft de Rekenkamer:

- a) rekening gehouden met het werk van andere controleurs, met name met dat van de Commissiediensten;
- b) de regelingen voor de opsporing, melding en follow-up van fraude en onregelmatigheden in verband met de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap bestudeerd (zie de paragrafen 1.53 tot en met 1.68 en 1.75 tot en met 1.92).

Traditionele eigen middelen

1.12. Met haar controles wilde de Rekenkamer nagaan of de geboekte rechten nauwkeurig en tijdig waren vastgesteld en of de boekhoudprocedures betrouwbaar waren. Naast de controle van de transacties verrichtte de Rekenkamer ook een grondige controle van het beheer en de inning van antidumpingrechten, waar de ontduikimpuls zeer sterk is (zie de paragrafen 1.21 tot en met 1.52).

Controle van de verrichtingen

1.13. De Rekenkamer controleerde een steekproef van ontvangen invoerrechten, die werd getrokken uit de rekeningen van de Commissie en elf lidstaten betrof. De controle bleef beperkt tot onderzoek van de documenten waarover de douaneautoriteiten van de lidstaten beschikten voor de afhandeling van douaneformaliteiten.

1.14. Invoerrechten worden vastgesteld door de douaneautoriteiten van de lidstaten en opgenomen in de nationale boekhouding; van daaruit worden ze geselecteerd en ter beschikking van de Commissie gesteld. Het is dan ook van belang dat deze systemen betrouwbaar en controleerbaar zijn. In Duitsland bestaan er drie verschillende en slechts ten dele gecoördineerde boekingsystemen voor douaneboekingen en verloopt de verwerking vaak manueel.

1.15. Vastgestelde rechten waarvoor geen zekerheid is gesteld, en rechten die worden betwist zodat de waarde ervan wijzigingen kan ondergaan, behoeven niet beschikbaar te worden gesteld maar mogen door de lidstaten op een aparte rekening worden geboekt (B-boekhouding). Elke lidstaat stuurt de Commissie een kwartaaloverzicht van zijn B-boekhouding. De saldi worden in de balans opgenomen onder de rubriek „Door de lidstaten verschuldigde bedragen” (VII. B.2.c) (zie paragraaf 9.6 inzake de door de Commissie berekende provisie).

1.16. Het totale bedrag op de B-boekhouding steeg met 4,3 % van 2 168,7 miljoen euro op 31 december 1999 tot 2 261,6 miljoen euro op 31 december 2000. Deze stijging is nog niet half zo groot als de gemiddelde jaarlijkse stijging in de periode 1990-1999. Aangezien de kwartaaloverzichten aan de Commissie alleen gegroepede wijzigingen moeten signaleren, zonder de verrichtingen van de B-boekhouding te analyseren naar ouderdom of anderszins, kunnen de lidstaten eenvoudig de door de plaatselijke kantoren opgegeven totalen groeperen zonder centraal of lokaal de aard en het

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

aantal van de gemelde gevallen te analyseren. Het aantal afzonderlijke boekingen is onbekend. Soms gaat het om grote bedragen: zo is er 532,7 miljoen euro (ongeveer 23 % van het totaal) aan douaneschuld op grond van het onderzoek naar boterimporten uit Nieuw-Zeeland ⁽⁵⁾; deze schuld wordt betwist en de zaak wordt behandeld door de rechter in het Verenigd Koninkrijk. Verder zijn twee andere boekingen van België in 1995 typisch: ze betreffen sigarettensmokkel in 1993 en zijn samen goed voor 29,4 miljoen euro (1,3 % van het totaal).

1.17. Evenals in vorige jaren ⁽⁶⁾ kenden verschillende lidstaten in 2000 problemen bij het voeren van de B-boekhouding. In Duitsland wordt het centraliseren van de B-boekhouding manueel verricht en zijn er onvoldoende controles om de betrouwbaarheid te verzekeren. Er werden gevallen ontdekt waarin vastgestelde bedragen niet waren geboekt (Verenigd Koninkrijk) of niet waren aangepast na uitspraken van rechterlijke instanties (België). In Nederland worden de procedures momenteel herzien om ervoor te zorgen dat de toegepaste regels volledig overeenkomen met de wettelijke voorschriften. In Finland is de B-boekhouding met ten minste 0,75 miljoen euro overgewaardeerd; het gaat om een berekening van een potentieel recht op in beslag genomen goederen, maar de douaneschulden voor deze goederen zijn vervallen na beslaglegging en confiscatie. In een aantal lidstaten (België, Denemarken, Duitsland) worden gegarandeerde douaneschulden voor nog niet afgehandeld douanevervoer automatisch in de B-boekhouding opgenomen, ongeacht of er formeel beroep is ingesteld. Dit is strijdig met de verordening, die bepaalt dat gegarandeerde bedragen beschikbaar moeten worden gesteld.

1.18. Een deel van de bedragen in de B-boekhouding is hoogstwaarschijnlijk oninbaar. De verordening schrijft een afschrijvingsprocedure voor wanneer inning op

1.17. *De Commissie is het ermee eens dat het huidige op plaatselijk niveau gebaseerde afzonderlijke boekhoudsysteem kan leiden tot vergissingen, die zich meestal één keer voordoen doch soms systematisch blijken te zijn, wat voorkomt uit onjuiste interpretatie van artikel 6 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad. De Commissie neemt de nodige maatregelen om een en ander te vermijden en blijft de lidstaten helpen om de te volgen procedure juist toe te passen.*

Wat de specifiek genoemde lidstaten betreft, blijkt uit een onderzoek van de Commissie in Duitsland van 282 gevallen die als afschrijvingen werden vermeld, dat meer dan de helft niet op de juiste boekhoudkundige wijze werd behandeld. Om hierin verbetering te brengen werd passend advies verstrekt. De Commissie heeft ook zwakke punten gevonden in het Deense, Nederlandse en VK-systeem. Er zijn onderhandelingen aan de gang met het oog op de vereiste veranderingen van hun procedures. Als resultaat van een verzoek van de Commissie hebben de Finse autoriteiten hun systeem in het begin van dit jaar gewijzigd. Daar de onderhandelingen met België tot dusver geen succes hebben opgeleverd, heeft de Commissie een inbreukprocedure ingeleid.

⁽⁵⁾ Speciaal verslag nr. 4/98 over de import in de Gemeenschap tegen een verlaagd heffingspercentage van Nieuw-Zeelandse zuivelproducten en Zwitserse kaas en de afzet ervan (PB C 127 van 24.4.1998 en PB C 191 van 18.6.1998).

⁽⁶⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, paragrafen 1.12-1.16; jaarverslag over het begrotingsjaar 1998, paragraaf 1.10; betrouwbaarheidsverklaring inzake de activiteiten in het kader van de algemene begroting voor het begrotingsjaar 1997, paragrafen 8.13 en 8.14 (PB C 349 van 17.11.1998); betrouwbaarheidsverklaring inzake de activiteiten in het kader van de algemene begroting voor het begrotingsjaar 1996, paragrafen 19.6 en 19.7 (PB C 348 van 18.11.1997).

lange termijn onmogelijk lijkt om redenen die niet aan de lidstaten te wijten zijn, maar bevat geen criteria of termijnen aan de hand waarvan een lidstaat een schuld als oninbaar moet beschouwen.

1.19. De Commissie heeft een voorstel ingediend ⁽⁷⁾ voor een verordening waarbij oninbaar geachte bedragen uit de B-boekhouding worden verwijderd na een periode van vijf jaar vanaf de datum van de kennisgeving of de definitieve rechterlijke uitspraak. Zolang de Raad die verordening niet vaststelt, zal de B-boekhouding vele bedragen blijven bevatten die feitelijk oninbaar zijn. De Rekenkamer acht het zinloos, bedragen eindeloos in de B-boekhouding te houden als ze waarschijnlijk niet zullen worden geïnd, en meent dus dat de verordening in die zin moet worden aangepast.

1.20. De kleine fouten die tijdens de controle van de verrichtingen werden aangetroffen, hebben geen materiële invloed op de invoerrechten die zijn opgevoerd in de winst- en verliesrekening, noch op de wettigheid en regelmatigheid van de inning van de bedragen in die rekening.

Antidumpingmaatregelen van de Europese Unie

Inleiding

1.21. De antidumpingregels van de Europese Gemeenschap ⁽⁸⁾ werden vastgesteld in 1968 ⁽⁹⁾ en nadien

⁽⁷⁾ Gewijzigd voorstel voor een verordening (EG, Euratom) van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1552/89 houdende toepassing van Besluit 94/728/EG, Euratom betreffende het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschappen — COM(1998) 209 def. (PB C 150 van 16.5.1998, blz. 20).

⁽⁸⁾ Naast antidumpingmaatregelen omvat de communautaire regelgeving ook maatregelen tegen subsidies van derde landen voor export naar de Gemeenschap. In dit verslag omvat de term „antidumpingmaatregelen” ook de „tegenmaatregelen”, waarvan de inhoud, toepassingsprocedures en effecten sterk lijken op die van de antidumpingmaatregelen.

⁽⁹⁾ Verordening (EEG) nr. 459/68 van de Raad (PB L 93 van 17.4.1968, blz. 1).

gewijzigd ⁽¹⁰⁾ om aan te sluiten op de ontwikkeling van de internationale overeenkomsten in de context van de Algemene Overeenkomst betreffende Tarieven en Handel (GATT) ⁽¹¹⁾.

1.22. Zoals bepaald in Verordening (EG) nr. 384/96, de basisverordening over antidumping, vindt dumping plaats indien de prijs van een product bij uitvoer naar de Gemeenschap lager is dan de normale verkoopprijs in het land van uitvoer. Een antidumpingrecht kan worden toegepast wanneer er schade ontstaat voor een communautaire bedrijfstak, indien er een oorzakelijk verband met de dumping bestaat en indien de maatregel in het belang is van de Europese Unie ⁽¹²⁾.

1.23. Antidumpingrechten zijn eigen middelen van de Gemeenschap en worden door de douaneautoriteiten geïnd op dezelfde wijze als normale douanerechten. Tijdens het begrotingsjaar 2000 werd in de hele Gemeenschap ongeveer 139 miljoen euro aan antidumpingrechten geïnd. Aan het eind van het jaar golden definitieve antidumpingmaatregelen tegen 70 producten uit 38 landen.

1.24. De procedure ter vaststelling van een antidumpingmaatregel begint met een schriftelijke klacht van een natuurlijke of rechtspersoon namens de benadeelde bedrijfstak van de Gemeenschap. De klacht moet bewijsmateriaal bevatten ten aanzien van de dumping,

⁽¹⁰⁾ Voor antidumpingmaatregelen: Verordening (EG) nr. 384/96 van de Raad (PB L 56 van 6.3.1996, blz. 1); voor maatregelen tegen subsidies: Verordening (EG) nr. 2026/97 van de Raad (PB L 288 van 21.10.1997, blz. 1). Voor producten die ressorteren onder de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) zijn specifieke regels neergelegd in Besluit nr. 2277/96/EGKS van de Commissie (PB L 308 van 29.11.1996, blz. 11) en Besluit nr. 1889/98/EGKS van de Commissie (PB L 245 van 4.9.1998, blz. 3). De hoofdlijnen van beide besluiten komen overeen met die van de basisverordeningen van de Raad.

⁽¹¹⁾ Voor antidumpingmaatregelen: „Agreement on implementation of article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994”; voor maatregelen tegen subsidies: „Agreement on subsidies and countervailing measures”. De in 1995 opgerichte Wereldhandelsorganisatie (WTO) vormt het internationale bestuurskader voor de uitvoering van de GATT-overeenkomsten.

⁽¹²⁾ Antidumpingrechten moeten het verschil tussen de dumpingprijs en de normale exportprijs compenseren op een zodanig niveau dat de schade voor de interne industrie wordt weggenomen.

de schade en het oorzakelijk verband tussen beide. Op basis van de klacht besluit de Commissie binnen 45 dagen over het instellen van een onderzoek, dat binnen 15 maanden moet zijn beëindigd. Tussen 60 dagen en negen maanden na de opening van het onderzoek kan de Commissie *voorlopige* antidumpingrechten instellen, die maximaal negen maanden mogen gelden en waarvoor steeds zekerheid moet worden gesteld. Wanneer de Commissie tot slot van haar onderzoek oordeelt dat er dumping plaatsvindt met daaruit voortvloeiende schade en dat in het belang van de Gemeenschap moet worden opgetreden, stelt zij voor dat de Raad bij verordening *definitieve* antidumpingrechten instelt. Dat kan ook *met terugwerkende kracht* (zie paragraaf 1.41), op voorwaarde dat de douane tijdig is ingelicht over deze mogelijkheid ⁽¹³⁾.

1.25. Een onderzoek kan worden afgesloten zonder instelling van antidumpingrechten indien de exporteurs zich ertoe verbinden dumpingprijzen te vermijden. De Commissie kan de verbintenissen van de exporteurs aanvaarden als zij ervan overtuigd is dat de dumping daardoor wordt uitgeschakeld. Ter bescherming van commerciële belangen is de gedetailleerde inhoud van de verbintenissen (minimumprijzen en/of maximumhoeveelheden voor de export naar de Gemeenschap) alleen de Commissie bekend. De Europese Raad van 9 en 10 december 1994 te Essen gaf de Commissie opdracht, zo mogelijk verbintenissen van de kandidaat-lidstaten te aanvaarden en geen antidumpingrechten op te leggen ⁽¹⁴⁾.

1.26. De Rekenkamer verrichtte haar controle van het beheer van de antidumpingmaatregelen bij de Commissie en in acht lidstaten ⁽¹⁵⁾. Zij voerde ook besprekingen met vertegenwoordigers van de betrokken bedrijfstakken over de uitvoerbaarheid en doeltreffendheid van de antidumpingmaatregelen.

1.25. *De kernparameters van verbintenissen worden confidentieel behandeld, zulks niet alleen ter bescherming van de commerciële belangen van de exporteurs, doch ook om te vermijden dat de voorgestelde verbintenissen en de toepassing ervan leiden tot anticompetitief gedrag.*

⁽¹³⁾ De registratie van de importen moet bij een specifieke verordening van de Commissie worden aangevraagd.

⁽¹⁴⁾ De conclusies van de Europese Raad te Essen bepalen dat de Commissie „in gevallen die zich daartoe lenen, duidelijk de voorkeur [zal] geven aan prijsverbintenissen boven rechten om antidumpinggevallen waarin inbreuken worden vastgesteld, af te sluiten”.

⁽¹⁵⁾ België, Duitsland, Spanje, Frankrijk, Italië, Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

Controlebevindingen

Beheer en controle van de antidumpingmaatregelen

Database antidumping

1.27. Krachtens artikel 14, lid 6, van de basisverordening moeten de lidstaten de Commissie maandelijks verslag uitbrengen over de invoer van goederen die voorwerp van onderzoeken of maatregelen zijn en over het bedrag van de geheven rechten. Met behulp van de verslagen van de lidstaten zette de Commissie in 1997 de zogeheten „database 14/6” op. Mits betrouwbaar kan deze database worden gebruikt om de maatregelen tegen dumping te volgen en hun uitwerking te beoordelen, alsook voor de kruiscontrole van de bedragen die de lidstaten opgeven in hun maandoverzichten van de eigen middelen ⁽¹⁶⁾.

1.28. De Rekenkamer heeft de bedragen die de lidstaten voor de database 14/6 opgaven, vergeleken met die in de maandoverzichten van de eigen middelen. Bij alle lidstaten werden aanzienlijke verschillen geconstateerd, die voortvloeien uit objectieve factoren, zoals verschillende methoden voor gegevensverzameling ⁽¹⁷⁾ en verschillende verslagleggingsperioden ⁽¹⁸⁾, maar hoofdzakelijk uit misverstanden en fouten.

1.29. Het grootste verschil betreft Duitsland, dat in 1999 antidumpingrechten ten belope van 24 miljoen euro heeft geïnd en geboekt, maar 188,8 miljoen bijdatabase 14/6 heeft opgegeven. Dit was ten dele te

1.28. *Uitgaande van een vergelijking tussen de twee in dit punt genoemde gegevensbronnen bevestigt de Commissie de bevindingen van de Rekenkamer. De ontdekte discrepanties werden onderzocht tijdens de inspectiebezoeken van vorig jaar. Voorzover de verschillen veroorzaakt werden door misverstanden, werden zij met de betrokken lidstaten aangepakt. De Commissie is er evenwel van overtuigd dat, aangezien één systeem actuele gegevens dient te bevatten inzake zowel voorlopige als definitieve rechten, en het andere slechts informatie over ingevorderde definitieve rechten vermeld overeenkomstig boekhoudkundige tijdschalen, de verschillen altijd onduidelijk zullen blijken te zijn, ook al zijn zij duidelijk aanzienlijk.*

1.29. *De Commissie bevestigt de bevindingen van de Rekenkamer en wijst er bovendien op dat, aangezien het Duitse registersysteem tot verwarring heeft bijgedragen, de betrokken autoriteiten werd gevraagd een en ander te wijzigen.*

⁽¹⁶⁾ De maandoverzichten worden toegestuurd overeenkomstig Beschikking 97/245/EG, Euratom van de Commissie van 20 maart 1997 tot vaststelling van nadere voorschriften voor de mededeling door de lidstaten van bepaalde in het kader van het stelsel van de eigen middelen van de Gemeenschappen aan de Commissie toegezonden gegevens (PB L 97 van 12.4.1997, blz. 12).

⁽¹⁷⁾ Omdat de database 14/6 snel beschikbaar moet zijn, worden correcties achteraf niet opgenomen. Ze omvat voorlopige antidumpingrechten (zekerheden) en definitieve rechten, maar voor de eigen middelen worden alleen geïnde antidumpingrechten geregistreerd.

⁽¹⁸⁾ De verrichtingen van maand *n* verschijnen bijvoorbeeld nog dezelfde maand in de database 14/6, maar pas in maand *n* + 2 in de financiële verantwoording van de Commissie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

wijten aan het feit dat de douanebeambten in een aantal gevallen in de 14/6-verslagen niet het geïnde bedrag aan rechten vermeldde, maar het gewicht in kilogram van de ingevoerde goederen. Die fouten werden niet opgemerkt omdat de manueel opgestelde verslagen voor de database 14/6 in Duitsland niet werden aangesloten op de douaneregisters van de geïnde antidumpingrechten.

1.30. Door de onbetrouwbare gegevens en het gebrek aan aansluiting op het niveau van de lidstaten of van de Commissie was de database 14/6 tot de controle door de Rekenkamer slechts beperkt bruikbaar.

Onvoldoende specifieke controles van importen waarop antidumpingrechten worden toegepast

1.31. Daar antidumpingrechten veel hoger zijn dan normale douanerechten ⁽¹⁹⁾, bestaat er een groot risico dat importeurs trachten ze te ontwijken door onjuiste opgave van het land van oorsprong, de kenmerken van de goederen, de toepasselijke tariefpost, de producent of exporteur of de invoerprijs wanneer een minimumprijs is vastgesteld. De douane moet de bijzondere risico's in verband met invoeraangiften voor goederen waarvoor antidumpingrechten gelden, analyseren en het gebruik van specifieke controle-instrumenten en -methoden overwegen.

1.32. Wegens het enorme aantal importen en de economische noodzaak van vlot internationaal handelsverkeer worden de meeste douaneaangiften geaccepteerd zonder controle of na een oppervlakkig onderzoek van de door de importeur voorgelegde documenten. Een

1.30. De Commissie kan bevestigen dat de betrouwbaarheid van de database 14/6 ten tijde van de audit door de Rekenkamer nog beperkt was. Toch werden de beschikbare gegevens gebruikt voor verschillende toepassingen, met name de controle van verbintenissen. Bovendien hebben de Commissiediensten nieuwe richtsnoeren uitgewerkt die op 1 januari 2001 in werking zijn getreden. De aanzienlijke inspanningen van de laatste twee jaar ter verbetering van de kwaliteit van de gegevens beginnen nu vruchten af te werpen.

Het is van belang rekening te houden met de omvang van de betrokken opdracht, die erin bestaat in de database gegevens van 15 lidstaten op te nemen en die te controleren, welke gegevens maandelijks worden verstrekt voor in totaal tienduizenden verrichtingen.

1.31-1.34. Binnen het concept risicobeheer moet antidumping worden beschouwd als een specifiek gebied waaraan aandacht moet worden besteed. In 1997 heeft de Commissie in samenwerking met de lidstaten een gids voor risicoanalyse en douanecontroles opgesteld en nadien gepubliceerd. In hoofdstuk 3 — onderafdeling 3 — van deze gids worden specifieke risicoindicatoren voor goederen omschreven waarvoor antidumping- en retorsierechten gelden. Deze indicatoren zijn bedoeld om de risico's te bestrijken waarvoor de audit van de Rekenkamer betrekking had.

⁽¹⁹⁾ Zo belopen de antidumpingrechten op de import van hulpstukken voor buisleidingen uit de Volksrepubliek China of uit Taiwan (Verordeningen (EG) nr. 584/96 en (EG) nr. 763/2000 van de Raad) 58,6 %, terwijl de douanerechten slechts 3,7 % bedragen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

speciale behandeling van de douaneaangiften in verband met antidumpingrechten is slechts mogelijk als een groot aantal verrichtingen kan worden geselecteerd voor passende specifieke controles (fysieke controle van de goederen, laboratoriumanalyse, verificatie van de echtheid van documenten, enz.). Als alle douaneaangiften worden opgenomen in een computersysteem, kan er automatisch worden geselecteerd volgens oormerken („filters”) die berusten op risicoanalyse. In dat geval wordt de douanebeambte die een geoordeelde douaneaangifte behandelt, verwittigd dat deze speciale risico's inhoudt en aan een specifieke controle moet worden onderworpen.

1.33. De controle van de Rekenkamer toonde aan dat de Duitse douane geen compleet computersysteem heeft voor de goedkeuring en registratie van alle invoeraangiften. Deze tekortkoming wordt niet anderszins gecompenseerd: er is nog steeds geen operationele centrale dienst voor risicoanalyse en de douanekantoren worden niet adequaat ingelicht over de kenmerken van importen waarvoor antidumpingrechten gelden.

1.34. De kwaliteit van de douanecontrole is natuurlijk afhankelijk van een doeltreffend en deugdelijk gebruik van de beschikbare middelen. In België, Frankrijk en Spanje bleken de toegepaste „filters” in sommige gevallen geen afdoende dekking te bieden tegen specifieke risico's in verband met de import van goederen waarvoor antidumpingmaatregelen gelden. In het Verenigd Koninkrijk wees het tijdens de controle van de Rekenkamer geconstateerde aantal fouten en omissies op een onvoldoende benutting van de beschikbare middelen.

Vaststelling van de importprijs

1.35. De „nettoprijs franco communautaire grens”, is de basis voor de berekening van rechten ad valorem en voor de controle van de minimumprijs bij invoer. Overeenkomstig artikel 147 van de verordening houdende toepassingsbepalingen bij het communautair douanewetboek ⁽²⁰⁾ wordt bij opeenvolgende verkopen (ook binnen het EU-douanegebied) vóór de bepaling van de douanewaarde de prijs bij de laatste verkoop voordat de goederen in het vrije verkeer worden gebracht

1.33. De Commissie is het ermee eens dat alle nationale administraties hun operationele structuur moeten blijven verbeteren, bij voorkeur door meer gebruikmaking van informatietechnologie, bijzonder op het gebied van risicoanalyse.

1.34. De door de Rekenkamer gemelde anomalieën worden gevolgd door de Commissie, die alle nodige corrigerende maatregelen zal nemen.

Er moet ook op worden gewezen dat talrijke activiteiten aan de gang zijn in het kader van het Programma Douane 2000, zulks ter bevordering van een communautaire aanpak van het risicobeheer. Bedoelde activiteiten, die deel uitmaken van het implementeringsplan voor risicoanalyse en op eerdere werkzaamheden zijn gebaseerd, bestaan ook in het ontwikkelen van risico-indicatoren voor douaneverrichtingen op het gebied van binnenkomst, import, export en douanevervoer.

1.35-1.36. De Commissie wenst te beklemtonen, dat, in afwachting van een definitief inzicht in deze kwestie, aan de lidstaten bij verschillende gelegenheden voorlopige aanwijzingen werden gegeven door de diensten van de Commissie.

⁽²⁰⁾ Verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie van 2 juli 1993 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB L 253 van 11.10.1993, blz. 1).

— waarvan wordt aangenomen dat het de hoogste verkoopprijs is — normaliter als toepasselijke importprijs genomen. Toepassing van de regel inzake opeenvolgende verkopen zou de importprijs kunnen verhogen tot het niveau van de minimumprijs, zodat antidumpingrechten worden vermeden.

1.36. Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk vroegen de Commissie om raad bij de toepassing van de regel inzake opeenvolgende verkopen bij antidumpingaangelegenheden, maar ten tijde van de controle had de Commissie terzake nog geen definitieve opinie uitgesproken.

Gedifferentieerde antidumpingrechten

1.37. Het percentage van de antidumpingrechten kan worden gedifferentieerd naar gelang van de individuele exporteur of producent. Er ontstaan echter specifieke problemen wanneer exporteurs en producenten die een gunstiger rechtentarif genieten, in de tekst van de verordeningen niet nauwkeurig worden gedefinieerd. Dat is bijvoorbeeld het geval bij Verordening (EG) nr. 1567/97 van de Raad ⁽²¹⁾ tot instelling van een definitief antidumpingrecht op de invoer van handtassen van leder van oorsprong uit de Volksrepubliek China. Deze verordening stelt een gedifferentieerd antidumpingrecht in voor handtassen die in Chinese fabrieken worden geproduceerd door een aantal niet onder het recht van de Volksrepubliek China vallende ondernemingen.

1.38. Doeltreffende douanecontroles werden ernstig gehinderd door onzekerheid over de werkelijke eigenaars van de Chinese fabrieken en over de correcte spelling van de Chinese firmanamen, alsook doordat in de exportdocumenten firmanamen voorkwamen die licht afweken van die in de verordening.

1.37-1.38. *De Commissie wenst de specifieke voorwaarden te verduidelijken waaronder het antidumpingbeleid moet worden toegepast. De toepassing van antidumpingrechten, inclusief die betreffende individuele exporteurs, moet plaatsvinden op basis van de betrokken verordening. In de meeste gevallen is dit een duidelijke aangelegenheid, en de vennootschappen die aanspraak kunnen maken op een individueel recht, kunnen gemakkelijk worden geïdentificeerd op basis van de invoerdocumenten. Wat betreft het specifiek genoemde geval, dat dateert van 1997, ontstonden moeilijkheden door de bijzondere bedrijfsstructuur van de exporterende producenten (vooral het feit dat verschillende producenten uit Hongkong in de Volksrepubliek China produceerden via bedrijven zonder rechtspersoonlijkheid in het kader van de wetgeving van de Volksrepubliek China), wat tot uiting moest worden gebracht in de verordeningen tot oplegging van maatregelen, naast taalproblemen (zoals transcriptie van Chinese benamingen).*

In elk geval werden de nodige inspanningen voortgezet ter verbetering van de duidelijkheid van de antidumpingverordeningen. Zo nodig zal het adres van de afzonderlijke vennootschappen in de verordening worden opgenomen om identificatie te vergemakkelijken.

⁽²¹⁾ PB L 208 van 2.8.1997, blz. 31. De lijst van ondernemingen met gedifferentieerde antidumpingrechten werd meermaals uitgebreid en gewijzigd:

- a) Verordening (EG) nr. 2380/98 van de Raad (PB L 296 van 5.11.1998, blz. 1);
- b) Verordening (EG) nr. 175/2000 van de Raad (PB L 22 van 27.1.2000, blz. 25);
- c) Verordening (EG) nr. 133/2001 van de Raad (PB L 23 van 25.1.2001, blz. 9).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.39. In een geval waarin de naam van de exporteur niet overeenkwam met die in de verordening eiste de Duitse douane eerst antidumpingrechten. Die werden later terugbetaald toen de importeur een kopie voorlegde van een vertrouwelijke brief van de Commissie aan een Belgische advocaat, die blijkbaar duidelijkheid wilde over de identiteit van één der ondernemingen die een verlaagd rechtentarieef genoten. De brief verduidelijkte het verband tussen de expliciet in de verordening vermelde begunstigde van het verlaagde tarief, de fabriek en een verwante onderneming die de handtassen op de markt bracht.

1.40. Voor een correcte, eenvormige en doeltreffende toepassing van de antidumpingmaatregelen moeten de beslissingen van de douane berusten op de bewoordingen van de verordeningen. Vindt de Commissie dat sommige bepalingen ruimer mogen worden geïnterpreteerd dan voortvloeit uit de strikte bewoordingen, dan moet zij dit officieel aan alle nationale douane-instanties meedelen om zo alle importeurs een gelijke behandeling te verzekeren. In elk geval moet de Commissie zorgen voor een duidelijke formulering van de antidumpingverordeningen zodat doeltreffende douanecontroles mogelijk zijn.

Inning met terugwerkende kracht van antidumpingrechten op geregistreerde importen

1.41. De inning met terugwerkende kracht van antidumpingrechten op geregistreerde importen is voor douanebeambten een ongewone procedure. Het communautair douanewetboek maakt specifiek gewag van de inning van voorlopige antidumpingrechten⁽²²⁾, maar besteedt geen enkele aandacht aan de toch veel delicatesere kwestie van inning met terugwerkende kracht van antidumpingrechten. Hoewel de antidumpingverordeningen voldoende rechtsgrond bieden voor zulke inningen, zou een vermelding in het communautair douanewetboek en, meer bepaald, de opgave van een specifieke inningstermijn (zoals werd gedaan voor de voorlopige antidumpingrechten) de douanebeambten op deze speciale situatie attenderen.

⁽²²⁾ Artikel 218, lid 2, van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB L 302 van 19.10.1992, blz. 1).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.39. De Commissie wijst erop dat de toekenning van een verlaagd rechtentarieef aan de exporteur in kwestie gerechtvaardigd was, en wenst de situatie te verduidelijken. De Duitse douane voerde het landelijke rechtentarieef op import door een exporteur in die op een verlaagd rechtentarieef aanspraak kon maken, omdat de betrokken verkoopdocumenten de volledige naam van de vennootschap niet bevatte, zoals bedoeld in de betrokken verordening. De exporteur verzocht de Commissie te bevestigen dat hij daadwerkelijk het verlaagde rechtentarieef genoot. Na verificatie van de betrokken documenten verstrekte de Commissie deze bevestiging, die, naar gewoon gebruik, werd toegezonden aan de in Brussel gevestigde wettelijke tegenwoordiger van de exporteur. Deze bevestiging werd dan door de exporteur aan de Duitse douane toegezonden via de importeur van de goederen, zulks met een verzoek om in aanmerking te komen voor het toepasselijke verlaagde rechtentarieef. De Commissie geeft toe dat, in tegenstelling tot haar gebruikelijke werkwijze, geen kopie van haar briefwisseling met de exporteur rechtstreeks werd toegezonden aan de douaneautoriteiten.

1.40. De Commissie stelt de lidstaten via TARIC gegevens beschikbaar in verband met de gepubliceerde antidumpingwetgeving, zulks om een uniforme en gelijktijdige toepassing van de antidumpingmaatregelen te waarborgen.

De Commissie streeft ernaar duidelijke wetgevingsbepalingen te verkrijgen. Bovendien verduidelijken de diensten van de Commissie op verzoek van de lidstaten de van toepassing zijnde teksten.

1.41. Het communautair douanewetboek maakt inderdaad geen gewag van de inning met terugwerkende kracht van antidumpingrechten in de door de Rekenkamer bedoelde gevallen. In dergelijke situaties zijn de precieze bepalingen van het wetboek van toepassing die gelden op het gebied van inaanmerkingneming a posteriori van de bij invoer geldende rechten. Overeenkomstig artikel 220, lid 1, van het douanewetboek moet aldus, wanneer de invoerrechten niet in aanmerking werden genomen of in aanmerking werden genomen voor een lager bedrag dan het wettelijk verschuldigde bedrag, de inaanmerkingneming van de in te vorderen rechten of nog in te vorderen rechten plaatsvinden binnen een termijn van twee dagen, te rekenen vanaf de datum waarop de douaneautoriteiten de betrokken situatie hebben vastgesteld, en in staat zijn het bedrag van de verschuldigde rechten te berekenen en de schuldenaar vast te stellen. De douaneschuld die daaruit voortvloeit, moet aan de schuldenaar worden medegedeeld binnen de termijn die is vastgesteld in artikel 221 van het douanewetboek.

Voorzover er een algemene regel betreffende de invorderingstermijnen bestaat, is de vaststelling van een specifieke termijn bijgevolg niet vereist voor dit soort invoerrechten. De wenselijkheid van de invoering van een specifieke termijn zal evenwel met de lidstaten worden onderzocht in het kader van het Comité douanewetboek, terwijl een wijziging van het communautair douanewetboek eventueel noodzakelijk kan zijn.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.42. De meeste door de Rekenkamer bezochte lidstaten bleken problemen te hebben met gevallen waarin antidumpingrechten op geregistreerde importen met terugwerkende kracht moesten worden geïnd. Dit zijn de voornaamste:

- a) Aangezien er in Duitsland geen computersysteem bestaat om alle invoeraangiften te registreren, registreren de douanekantoren de importen door een kopie van elke aangifte te bewaren. Deze procedure biedt geen garantie van volledigheid; onopgemerkte transacties of verloren documenten kunnen nooit worden opgespoord.
- b) In de haven van Hamburg (Duitsland) was een lading navulbare aanstekers⁽²³⁾ niet geregistreerd. De douane ontdekte de fout pas vele maanden nadat de antidumpingrechten waren opgelegd. Intussen waren sommige importeurs bankroet en andere niet meer te vinden op het opgegeven adres. Ten tijde van de controle was ongeveer 1,1 miljoen euro aan antidumpingrechten nog niet geïnd.
- c) In de haven van Antwerpen (België) werden importen van navulbare aanstekers, waarop met terugwerkende kracht rechten moesten worden geïnd, niet geselecteerd en verwijderd uit de database die alle douaneaangiften registreert. De Rekenkamer schat de definitieve antidumpingrechten die door deze fout nog niet zijn geïnd, op ongeveer 1,7 miljoen euro.
- d) In Zweden werden rechten ten belope van ongeveer 0,1 miljoen euro niet geïnd wegens een misverstand over de bevoegdheidsverdeling tussen het centrale kantoor en de regionale kantoren.
- e) In Southampton (Verenigd Koninkrijk) begon de inning met terugwerkende kracht van invoerrechten op handtassen uit China door fouten in de registratieprocedure pas kort voor het controlebezoek van de Rekenkamer. Ten tijde van die controle was de inning van ongeveer 0,4 miljoen euro aan verschuldigde antidumpingrechten nog niet beëindigd.

1.42.

- a) *De Commissie is zich bewust van de administratieve risico's die samenhangen met het Duitse systeem en heeft herhaaldelijk gevraagd om daarbij de computer in te schakelen.*
- b)-e) *De Commissie onderzoekt deze aangelegenheden en zal alle nodige maatregelen nemen, inclusief zonnodig de oplegging van interesten bij laattijdige vaststelling.*

⁽²³⁾ Verordening (EG) nr. 971/98 van de Commissie (PB L 135 van 8.5.1998, blz. 38). Het definitieve antidumpingrecht op geregistreerde aanstekers werd ingesteld bij Verordening (EG) nr. 192/1999 van de Raad (PB L 22 van 29.1.1999, blz. 1).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Onvoldoende follow-up van de berichten inzake wederzijdse bijstand

1.43. Krachtens de specifieke regels inzake „wederzijdse bijstand” tussen nationale en Europese autoriteiten ⁽²⁴⁾ moeten de lidstaten de Commissie inlichten over goederen waarbij overtreding van de douanewetgeving wordt vermoed, over methoden en handelwijzen waardoor de douaneregels worden overtreden en over tekortkomingen of leemten die bij de toepassing van die wetgeving worden geconstateerd. Informatie over gevallen waarbij gecoördineerde onderzoeken en acties van verschillende nationale instanties nodig zijn, wordt de lidstaten toegestuurd door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) ⁽²⁵⁾ als „berichten inzake wederzijdse bijstand”.

1.44. Tekortkomingen bij de follow-up van die berichten werden geconstateerd in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en België. In het Verenigd Koninkrijk onderzochten de controleurs van de Rekenkamer tien recente berichten inzake wederzijdse bijstand; slechts drie ervan hadden een behoorlijke follow-up gekregen. Dit was te wijten aan administratieve gebreken, maar ook aan een algemene beperking van de onderzoeken tot gevallen waarin meer dan een miljoen GBP (ongeveer 1,6 miljoen euro) aan ontvangsten verloren dreigt te gaan. In Duitsland is het niet mogelijk alle douanekantoren te identificeren waar vermoedelijk onregelmatige importen hadden kunnen plaatsvinden. De centrale douaneadministratie stuurt de berichten inzake wederzijdse bijstand door naar een beperkt aantal empirisch geselecteerde plaatselijke kantoren. Zowel in België als in Duitsland trof de Rekenkamer een aantal gevallen aan waarin na berichten inzake wederzijdse bijstand reeds in 1999 en 2000 onregelmatigheden waren ontdekt, maar de verschuldigde bedragen nog steeds niet waren geïnd.

1.43. *De Commissie onderzoekt de doeltreffendheid van de systemen die door elke lidstaat worden toegepast met het oog op berichten inzake wederzijdse bijstand als onderdeel van het jaarlijks inspectieprogramma 2001.*

1.44. *De Commissie heeft ook de VK-autoriteiten op de hoogte gesteld inzake de tekortkomingen van hun procedures in verband met berichten inzake wederzijdse bijstand. Verdere verificaties van de procedures in het VK, België en Duitsland zullen in 2001 plaatsvinden. De door de Rekenkamer aangewezen punten zullen worden gecontroleerd in het kader van die inspectie.*

⁽²⁴⁾ Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad van 13 maart 1997 betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften (PB L 82 van 22.3.1997, blz. 1).

⁽²⁵⁾ OLAF: Office européen de lutte antifraude.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Beperkingen van de doeltreffendheid van antidumpingmaatregelen

Langdurige en ingewikkelde procedures

1.45. De doeltreffendheid van antidumpingmaatregelen kan worden aangetast door de volgende factoren:

- a) In de regel handelt de Commissie op basis van een schriftelijke klacht, die reeds genoegzaam bewijs van dumping en schade moet bevatten. Voor die bewijsvoering is de betrokken bedrijfstaking gedwongen volledige en tijdrovende dossiers en statistieken samen te stellen.
- b) Zelfs als de schriftelijke klacht leidt tot een onderzoek door de Commissie, valt het besluit tot instelling van voorlopige antidumpingrechten vaak pas aan het eind van de maximumtermijn van negen maanden na de start van het onderzoek en de besluitvorming over definitieve antidumpingmaatregelen duurt gewoonlijk de maximaal toegestane periode van 15 maanden.
- c) Bij elke wijziging of herziening van een bestaande maatregel begint dezelfde langdurige procedure opnieuw: er is een schriftelijke klacht met een sluitende bewijsvoering vereist.

1.46. Een voorbeeld van de economische nadelen van de lange duur van de procedure wordt geleverd door de meststoffensector. Meststoffen worden vooral gekocht en gebruikt in de zaaitijd; dus als met dumping wordt begonnen bij de aanvang van die periode hebben de benadeelde communautaire producenten van meststoffen reeds een volledig verkoopseizoen verloren voordat de eerste antidumpingmaatregel (voorlopige rechten) kan worden genomen.

1.45.

- a) *Overeenkomstig de geldende wetgeving moeten de klachten worden gestaafd. De quasi-gerechtelijke aard van antidumpingonderzoek betekent dat besluiten en bevindingen gebaseerd moeten zijn op feiten — de Commissie kan geen onderzoek instellen en kan geen maatregelen opleggen op basis van ongestaafde aantijgingen.*
- b en c)** *De diensten van de Commissie werken altijd binnen de termijnen die zijn opgenomen in de betrokken internationale overeenkomsten en de communautaire wetgeving. Antidumpingmaatregelen moeten gebaseerd zijn op een diepgaand en volledig onderzoek, wat tijd kost. Indien maatregelen zouden worden opgelegd na een snel en oppervlakkig onderzoek, zou het betrokken instrument alle geloofwaardigheid verliezen en zouden de rechtbanken onwenselijke uitspraken kunnen doen. In elk geval kunnen voorlopige rechten worden opgelegd indien zij gerechtvaardigd zijn, wat normaliter gebeurt in gevallen waarin definitieve rechten worden opgelegd. Ook moet erop worden gewezen dat in geval van herzieningen de betrokken maatregelen normaliter reeds bestaan.*

In het kort gezegd, neemt de passende procedure, inclusief de rechten van de verdediging, tijd en middelen in beslag, ofschoon een en ander een noodzakelijke vereiste is.

1.46. *De Commissie onderstreept dat de van toepassing zijnde wettelijke vereisten moeten worden nageleefd. Maatregelen kunnen enkel worden opgelegd na een diepgaand onderzoek. Indien maatregelen haastig zouden worden genomen voordat de aantijgingen van de ondernemingen van de Gemeenschap geverifieerd zijn, kunnen exporteurs bovendien op ongeachtvaardigde wijze een heel verkoopseizoen verliezen indien achteraf blijkt dat de aantijgingen ongefundeerd waren.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Gebreken van de verbintenissen

1.47. De vertrouwelijkheid van de verbintenissen schept problemen voor de douaneautoriteiten, vooral als de import loopt via derde landen zoals het geval was bij Verordening (EG) nr. 2320/97 van de Raad ⁽²⁶⁾ tot instelling van definitieve antidumpingrechten op naadloze stalen buizen ⁽²⁷⁾.

1.48. De verordening eist wel dat de exporterende producenten productiecertificaten afgeven, maar voorziet niet in een kruiscontrole van de aan de douane ter inkleding overgelegde certificaten met de lijsten van afgegeven certificaten die de Commissie moeten worden toegezonden zodat deze kan nagaan of de exporteurs hun verbintenissen naleven.

Onvoldoende marktbescherming

1.49. Uit de controle van de Rekenkamer bleek dat goederen die bij import uit bepaalde landen aan antidumpingrechten zijn onderworpen, in grote hoeveelheden uit andere landen kunnen worden ingevoerd tegen prijzen die lager zijn dan die waarvoor antidumpingrechten gelden (bijvoorbeeld onbewerkt magnesium, vuurvast chamotte, glyfosaat). In 1999 werd uit niet

1.47. De Commissie beklemtoont dat de bijzonderheden van prijsverbintenissen commerciële informatie zijn van uiterst gevoelige en vertrouwelijke aard (zie ook commentaar in punt 1.25). Een en ander verhindert niet dat de douane de authenticiteit nagaat van ofwel productiecertificaten waarnaar de Rekenkamer verwijst, of alle andere formele vereisten die niet vallen onder het concept vertrouwelijkheid. De Commissie staat in feite de douaneautoriteiten van de lidstaten bij wanneer deze zich willen vergewissen van de authenticiteit van dergelijke certificaten wanneer twijfel ontstaat. Ten slotte wordt door de diensten van de Commissie toegezien op de eerbiediging van de minimumprijzen.

1.48. Om redenen die verband houden met de bescherming van de commerciële belangen, kent alleen de Commissie de bijzonderheden van de verbintenissen, zoals de Rekenkamer trouwens aangeeft in punt 1.25 van haar verslag.

TARIC bevat gegevens betreffende de verplichting een certificaat voor te leggen (genoemd in de betrokken antidumpingwetgeving) als voorwaarde om een gedifferentieerd antidumpingrechtentarief of vrijstelling van rechten toe te passen voor de vennootschap in kwestie.

Door de lidstaten verstrekte gegevens voor de database 14(6) maken het mogelijk aan rechten onderworpen invoer te onderscheiden van invoer waarvoor verbintenissen gelden van individuele exporteurs. Tegelijk met de verbintenissenverslagen van dezelfde exporteurs bestaat een tweeledig controlesysteem dat de identificatie van potentiële problemen mogelijk maakt.

1.49. Het feit dat een product waarvoor maatregelen gelden, mag worden ingevoerd uit andere landen tegen prijzen die lager liggen dan die van de invoer waarop rechten van toepassing zijn, is irrelevant. Een lage prijs betekent niet noodzakelijkerwijs dat in verband met het betrokken product dumping plaatroevt. Het doel van antidumpingmaatregelen is niet de bescherming van de communautaire markt tegen import bij lagere prijzen in het algemeen, doch het vermijden van dumping die nadelig is voor de industrie van de Gemeenschap.

⁽²⁶⁾ PB L 322 van 25.11.1997, blz. 1.

⁽²⁷⁾ Krachtens artikel 2 van Verordening (EG) nr. 2320/97 moeten de producten worden vervaardigd en voor de export naar de Gemeenschap worden verkocht door de vermelde bedrijven wanneer aan de bevoegde douanediensten van de lidstaten een geldig origineel van het productiecertificaat wordt overgelegd dat is afgegeven door één van de in de verordening vermelde bedrijven. Voor elf producenten uit Hongarije, Polen, Tsjechië, Roemenië en Slowakije werden verbintenissen aanvaard.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

door antidumpingrechten getroffen landen bijna driemaal zoveel vuurvast chamotte ingevoerd als uit de landen waarvoor wel antidumpingrechten golden, en dat tegen prijzen die tot 50 % lager waren ⁽²⁸⁾. Of de toegepaste antidumpingmaatregel in dergelijke gevallen wel een effectieve bescherming van de communautaire markt verzekert, kan worden betwijfeld.

Conclusies en aanbevelingen

1.50. In het algemeen bracht de controle van de Rekenkamer geen grote afwijkingen aan het licht in de implementatie van de antidumpingverordeningen. Toch wees de controle op een aantal tekortkomingen in het bestaande systeem, zowel op het niveau van de Commissie als op dat van de lidstaten. De ontduiking van antidumpingrechten leidt niet alleen tot een verlies van eigen middelen maar vermindert ook de doeltreffendheid van het antidumpingbeleid.

1.51. In dit verband moet de Commissie:

- a) de betrouwbaarheid van de „database 14/6” waarborgen en de inhoud ervan toetsen aan de door de lidstaten doorgegeven financiële informatie over de eigen middelen op basis van antidumpingrechten (zie de paragrafen 1.27 tot en met 1.30);
- b) de doeltreffendheid van de douanecontrole verzekeren door een dubbelzinnige en onnauwkeurige formulering van de verordeningen inzake douane en antidumpingrechten te vermijden (zie de paragrafen 1.40 en 1.41);
- c) de nationale douanediensdiensten de nodige richtlijnen geven inzake de interpretatie en handhaving van antidumpingwetgeving (zie de paragrafen 1.36 en 1.40);
- d) alle beschikbare informatie (database 14/6, aangiften van eigen middelen, Ownres, wederzijdse bijstand, Eurostat, ...) verzamelen en analyseren, waaruit afwijkende handelspatronen of -praktijken blijken en hiermee rekening houden bij het uitstippelen en uitvoeren van haar antidumpingbeleid.

1.50. De antwoorden van de Commissie waren gebaseerd op de resultaten van haar eigen inspecties in de loop van het jaar 2000, die gericht waren op de doeltreffendheid en de betrouwbaarheid van de procedures voor het berekenen en vergaren van antidumpingrechten in de lidstaten. Evenals de individuele verslagen voor elke lidstaat, waarbij 35 opmerkingen werden gemaakt, heeft de Commissie ook een thematisch verslag opgesteld waarbij de verschillende vastgestelde tendensen werden samengebracht. De inspecties van de Commissie met betrekking tot de antidumpingrechten waren gebaseerd op een op de systemen gebaseerde benadering die was geconcentreerd op kerngebieden inclusief natuurlijk een beoordeling van de mate waarin aan de vereisten werd voldaan.

1.51.

- a) De Commissie is van oordeel dat de tenuitvoerlegging van deze aanbeveling waarschijnlijk geen enkele substantiële verbetering zal meebrengen gezien de verschillende doelstellingen en timingfasen van de twee systemen.
- b) De Commissie blijft zich inspannen om duidelijke wettelijke bepalingen te bereiken en is niet van oordeel dat de huidige formulering van de antidumpingregelgeving ambigu is.

Het communautair douanewetboek en de daarmee samenhangende uitvoeringsbepalingen waren en blijven het voorwerp van regelmatige bijwerking en vereenvoudiging.

- c) De tenuitvoerlegging van de communautaire wetgeving valt natuurlijk in de eerste plaats onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten, doch in zover duidelijkheid kan worden verstrekt, zal de Commissie vanzelfsprekend de lidstaten bijstaan.
- d) De Commissie zorgt voor correct gebruik van de informatiekanalen die tot haar beschikking staan, doch is van oordeel dat een van de beginselen van haar antidumpingactie, d.i. waarbij wordt uitgegaan van klachten van het bedrijfsleven, gehandhaafd moet blijven. Optreden op haar eigen initiatief moet eerbiediging inhouden van het wettelijk raamwerk en moet een aanvullend karakter blijven behouden.

⁽²⁸⁾ Volgens statistische gegevens van Eurostat.

1.52. De nationale douaneautoriteiten moeten:

- a) passende technische instrumenten invoeren en ze doeltreffend gebruiken voor de selectie en controle van douaneaangiften in verband met antidumpingrechten (zie de paragrafen 1.31 tot en met 1.34);
- b) overgaan tot snelle inning met terugwerkende kracht van nog verschuldigde antidumpingrechten en ervoor zorgen die inning in de toekomst niet meer mis te lopen (zie paragraaf 1.42);
- c) de „berichten inzake wederzijdse bijstand” een behoorlijke follow-up geven (zie paragraaf 1.44).

Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap

Inleiding

1.53. Fraude en andere onregelmatigheden inzake eigen middelen worden in tegenstelling tot die inzake de uitgaven in principe niet in de begroting geregistreerd en kunnen dus door controle van de begrotingsuitvoering niet worden opgespoord. In deze context wil de Rekenkamer wijzen op de resultaten van haar werkzaamheden in het kader van de DAS. Daarom geeft zij een samenvatting van de situatie met betrekking tot de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap op het gebied van de eigen middelen.

1.54. Bij de financiering van de begroting worden lagere ontvangsten aan traditionele eigen middelen of BTW-middelen gecompenseerd door de middelen op basis van het BNP sterker aan te spreken. Het voornaamste gevolg is dat de financiële lasten tussen de lidstaten en tussen categorieën belastingplichtigen anders worden verdeeld. Ten slotte zal elke functiestoornis op het niveau van de traditionele eigen middelen en van het gemeenschappelijk BTW-stelsel van invloed zijn op de toepassing van de beginselen van de gemeenschappelijke markt.

De regelgeving

1.55. Artikel 280, lid 1, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en twee verordeningen van de Raad ⁽²⁹⁾ vormen de basis voor de acties van de

1.55. *Tot dusverre hebben dertien lidstaten de Overeenkomst geratificeerd, terwijl de Commissie de overige lidstaten ertoe aanzet zulks ook te doen.*

⁽²⁹⁾ Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB L 312 van 23.12.1995, blz. 1) en Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 van de Raad van 11 november 1996 betreffende de controles en verificaties ter plaatse die door de Commissie worden uitgevoerd ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen tegen fraudes en andere onregelmatigheden (PB L 292 van 15.11.1996, blz. 2).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Gemeenschap en de lidstaten om de communautaire financiële belangen zowel op het vlak van de ontvangsten als op dat van de uitgaven te beschermen. Verder ondertekenden de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten op 26 juli 1995 een overeenkomst aangaande de bescherming van die belangen door middel van harmonisatie van de nationale strafbepalingen. Deze overeenkomst en de opeenvolgende protocollen ervan waren op 7 september 2001 echter nog niet in werking getreden omdat niet alle lidstaten ze hadden bekrachtigd ⁽³⁰⁾.

1.56. Meer bepaald in verband met de eigen middelen van de Gemeenschap bevat Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad ⁽³¹⁾ meerdere bepalingen die de lidstaten ertoe verplichten regelmatig inlichtingen te verstrekken over ontdekte fraude en onregelmatigheden maar ook over de controles die werden ingesteld om deze te voorkomen en te vervolgen.

1.57. De Commissie heeft in een beschikking ⁽³²⁾ de vorm bepaald van de verschillende mededelingen die de verordening van de lidstaten eist. Verder heeft zij vanaf 1997 een computersysteem (Ownres) ingevoerd voor het invoeren en doorgeven van beschrijvingen van gevallen van fraude en onregelmatigheden ten belope van meer dan 10 000 euro.

De door de Commissie voorgelegde resultaten

1.58. Sinds de vaststelling van het laatste jaarverslag van de Rekenkamer heeft de Commissie veel informatie bekendgemaakt over de vaststelling en inning van de traditionele eigen middelen en met name over de ontdekte fraude en onregelmatigheden (**tabel 1.2**).

1.59. Opgemerkt moet worden dat de totale waarde van de door de lidstaten gemelde fraude en onregelmatigheden van 1999 op 2000 is verdubbeld, terwijl het aantal gevallen is gedaald.

⁽³⁰⁾ Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB C 316 van 27.11.1995, blz. 48).

⁽³¹⁾ Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad van 22 mei 2000 houdende toepassing van Beschikking 94/728/EG, Euratom betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (PB L 130 van 31.5.2000, blz. 1).

⁽³²⁾ Beschikking 97/245/EG, Euratom van de Commissie van 20 maart 1997 tot vaststelling van de nadere voorschriften voor de mededeling door de lidstaten van bepaalde, in het kader van het stelsel van de eigen middelen aan de Commissie toegezonden gegevens (PB L 97 van 12.4.1997, blz. 12).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Wegens de onvolledige situatie op het gebied van de ratificatie van deze instrumenten (zie hierna), heeft de Commissie op 23 mei 2001 een richtlijn voorgesteld die gebaseerd is op artikel 280, lid 4, en die een groot gedeelte overneemt van de bepalingen van de Overeenkomst en de protocollen ervan, en die momenteel bij de Raad in behandeling is. Om te bewerkstelligen dat de niet-overgenomen bepalingen niettemin ook van kracht kunnen worden, heeft de Commissie de lidstaten verzocht het ratificatieproces voort te zetten. Zijnerzijds heeft de Raad ook herhaaldelijk de lidstaten ertoe opgeroepen tot ratificatie over te gaan.

1.57. *De beschikking van de Commissie van 20 maart 1997 maakt momenteel het voorwerp uit van een wijzigingsvoorstel dat is bedoeld om de in de praktijk ondervonden tekortkomingen op te lossen.*

1.60. Eind 2000 bevatte het systeem Ownres op gecumuleerde basis 11 407 gevallen; deze waren in totaal goed voor 1 482,8 miljoen euro, waarvan 362,6 miljoen euro is teruggevorderd.

Het bereik van de verstrekte informatie

1.61. De Commissie benadrukt dat de cijfers inzake fraude en andere onregelmatigheden die de lidstaten sinds de vaststelling van Beschikking 97/245/EG, Euratom meedelen niet homogeen zijn en dat de lidstaten om opheldering moet worden verzocht betreffende ongedekte onregelmatigheden ⁽³³⁾. Deze problemen zijn bijzonder schrijnend wanneer onderscheid moet worden gemaakt tussen fraude en andere onregelmatigheden. Zij vindt ook dat de verscheidenheid van de controlemethoden die de verschillende nationale bestuursinstanties toepassen een deugdelijke vergelijking van de door de lidstaten verstrekte cijfers verhindert ⁽³⁴⁾.

1.61. De Commissie heeft er bij de nationale administraties op aangedrongen homogene informatie te verkrijgen. Anderzijds voert de Commissie ook verbeteringen in op het gebied van de presentatie van deze informatie; aldus heeft de Commissie het besluit genomen vanaf het begrotingsjaar 2000 over te gaan tot de samenvoeging van de verslagen bedoeld in artikel 280 van het Verdrag en artikel 17, lid 3, van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000.

Tabel 1.2 — Traditionele eigen middelen — Door de lidstaten meegedeelde gevallen van fraude en onregelmatigheden ter waarde van meer dan 10 000 euro

(Mio EUR)

	Aantal gevallen	Bedragen	Percentage van de begroting	Betrokken begroting
1996	2 149	284,4	2,09	13 583,6
1997	2 628	294,0	2,07	14 172,3
1998	2 126	249,2	1,77	14 110,7
1999	2 752	266,2	1,92	13 857,6
2000	2 403	534,5	3,50	15 267,2

Bron: Commissie.

⁽³³⁾ Paragraaf 2.2.1 van de „Synthese van de mededelingen van de lidstaten over hun controles en principiële vraagstukken in verband met de traditionele eigen middelen — Begrotingsjaar 1999 — (artikel 17, lid 3, van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad) — (Doc. COM(2000) 718). Duitsland zou bijvoorbeeld waarden hebben opgegeven die niet erg in verhouding staan tot het volume van zijn goederenverkeer; Nederland zou wegens informaticaproblemen slechts gedeeltelijke waarden hebben meegedeeld, enz. Ook in 2000 waren er nog problemen inzake de homogeniteit van de door de lidstaten meegedeelde gegevens; zie paragraaf 11 van het Jaarverslag 2000 over de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en de fraudebestrijding (doc. COM(2001) 255).”

⁽³⁴⁾ Paragraaf 2.1.2. van genoemd samenvattend verslag.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.62. Bij Beschikking 97/245/EG, Euratom wordt aan de lidstaten niets gevraagd over de methoden en criteria voor de controle van de aangiften vóór inklaring (percentage op de stukken gecontroleerde aangiften en fysieke controles van de goederen, gehanteerde risico-profielen voor de selectie van te controleren aangiften, enz.). Hetzelfde geldt voor de storting van de bijdragen krachtens de gemeenschappelijke marktordering voor suiker. Informatie over de bevoegdheden van de verschillende nationale bestuursinstanties met betrekking tot in te vorderen bedragen is voor het eerst verstrekt in 2001 ⁽³⁵⁾. De invordering door de lidstaten wordt echter vaak gekenmerkt door trage administratieve en gerechtelijke procedures en door uiteenlopende interpretaties van het Gemeenschapsrecht door de nationale instanties ⁽³⁶⁾.

1.63. Zoals de Commissie vaststelt, valt met de beschikbare informatie nog niet te beoordelen hoe doeltreffend de lidstaten fraude en andere onregelmatigheden ontdekken en hoe snel zij de onbetaalde bedragen kunnen invorderen ⁽³⁷⁾.

De controles van de Commissie in het kader van de bescherming van de communautaire financiële belangen

1.64. Elk jaar verricht de Commissie controles in de lidstaten op basis van een gedetailleerde risicoanalyse, waarbij onder meer rekening wordt gehouden met de informatie uit het Ownres-systeem. De Commissie verifieert ook of de nationale voorschriften voor de inning en beschikbaarstelling van de eigen middelen overeenstemmen met het Gemeenschapsrecht, onderzoekt en registreert de maandelijkse overzichten van de lidstaten en volgt in het bijzonder de opmerkingen die de Rekenkamer aan de lidstaten heeft meegedeeld of in haar verslagen heeft bekendgemaakt.

1.65. In het kader van zijn bevoegdheden houdt OLAF zich ook bezig met kwesties in verband met de traditionele eigen middelen. OLAF deelt mee dat het in 2000 120 dossiers over vermoedelijke fraudegevallen heeft geopend. Het in te vorderen bedrag belooft in totaal 608,7 miljoen euro ⁽³⁸⁾.

1.62. *In het kader van hun controles, en rekening houdend met de beschikbare middelen, verifiëren de diensten van de Commissie of de controleactiviteiten van de douane-administraties in overeenstemming zijn met de vereisten van de communautaire regelgeving. Bovendien maakt de Commissie gebruik van de middelen die haar ter beschikking staan om uiteenlopende interpretaties van het Gemeenschapsrecht te vermijden.*

⁽³⁵⁾ Paragraaf 8 van het reeds genoemde jaarverslag 2000 (Doc. COM(2001) 255).

⁽³⁶⁾ Paragraaf 7.1. van het jaarverslag 1999 van de Commissie over de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen — fraudebestrijding (Doc. COM(2000) 718).

⁽³⁷⁾ Titel II van het reeds genoemde jaarverslag 2000 (Doc. COM(2001) 255).

⁽³⁸⁾ Paragraaf 12.3. van het reeds genoemde jaarverslag 2000 (Doc. COM(2001) 255).

Conclusies en aanbevelingen

1.66. Meer dan vijf jaar na de ondertekening zou de inwerkingtreding van de overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen en de protocollen daarbij prioriteit moeten genieten. Dat is echter slechts realiseerbaar als de lidstaten die ze nog niet hebben geratificeerd, zulks zo snel mogelijk doen.

1.67. De informatie over de activiteiten van de lidstaten ter bescherming van de financiële belangen op het gebied van de traditionele eigen middelen is nog niet volledig en coherent. Ze biedt dan ook niet de mogelijkheid om te beoordelen of en hoe doeltreffend de verschillende lidstaten fraude en andere onregelmatigheden kunnen opsporen en de betrokken bedragen kunnen invorderen.

1.68. Daarom geeft de Rekenkamer de Commissie in overweging:

- a) haar dialoog met de lidstaten voort te zetten en te intensiveren om beter te onderkennen wat voor soort informatie nuttig is en te komen tot een ondubbelzinnige interpretatie van die informatie;
- b) haar inspanningen voort te zetten om te komen tot een evaluatie en vergelijking van de doeltreffendheid van de administratieve en gerechtelijke structuren en middelen waarover de nationale autoriteiten beschikken ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen, zodat zij een beter beeld krijgt van de invorderingskansen voor een groot deel van de schuldvorderingen in de B-boekhouding (zie paragraaf 9.6).

Eigen middelen BTW/BNP

1.69. In het geval van de eigen middelen BTW/BNP is de reikwijdte van de controle beperkt omdat de EU-ontvangsten overeenkomen met macro-economische statistieken waarvan de onderliggende gegevens niet rechtstreeks controleerbaar zijn. De uitgaven en ontvangsten van traditionele eigen middelen van de Europese Unie zijn daarentegen het directe resultaat van de samenvoeging van talrijke afzonderlijke transacties waarbij de wettigheid en regelmatigheid rechtstreeks controleerbaar zijn.

Systemanalyse

1.70. De BTW/BNP-controle heeft als beginpunt de ontvangst door de Commissie van de macro-economische grootheden (als voorspellingen of reële cijfers) van de lidstaten en is erop gericht het systeem van de Commissie voor de behandeling van die gegevens te beoordelen totdat die in laatste instantie in de definitieve rekeningen gestalte krijgen.

1.67. *De Commissie is momenteel bezig met de bijwerking van Beschikking 97/245/EG, Euratom met het oog op de verbetering van de praktische doeltreffendheid ervan.*

1.68.

a) en b) *De Commissie deelt de bekommernissen van de Rekenkamer.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.71. De kwaliteit van de door de lidstaten verstrekte macro-economische gegevens is duidelijk van invloed op de uiteindelijke waarde van de bijdragen van elke lidstaat. Maar het ontbreken van een aanvaard middel voor de meting van de kwaliteit maakt het de Rekenkamer thans onmogelijk de financiële weerslag van tekortkomingen te evalueren. De Rekenkamer bespreekt de ingewikkelde kwestie van de kwaliteit apart in speciale verslagen, zoals het recente verslag nr. 17/2000⁽³⁹⁾ en de follow-up ervan (zie de paragrafen 1.107 tot en met 1.121).

Controlebevindingen

1.72. Bij de controle werd een aantal problemen geconstateerd in de communicatie tussen de Commissieafdelingen. De administratieve eenheid die de lidstaten informeert over de bijstelling van hun betalingen van eigen middelen BTW en BNP aan het eind van het jaar ontving van de verificatie-eenheden onsamenhangende en soms misleidende informatie. Bovendien heerste verwarring over de vraag welke eenheid bevoegd was om te controleren of de lidstaten het juiste bedrag aan eigen middelen ter beschikking hadden gesteld.

1.73. Verder bleek uit de controle dat de Commissie naliet, de verschillende reeksen gegevens (lokaal systeem, boekhoudsysteem en datawarehouse) waarop de gepubliceerde verplichte ontvangstenrekening is gebaseerd, behoorlijk op elkaar aan te sluiten (zie paragraaf 9.46).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.71. De Commissie heeft sinds 1988 met het BNP-comité samengewerkt ter verbetering van de kwaliteit van de BNP-gegevens die voor begrotingsdoeleinden worden gebruikt (samenhang met ESR-concepten, vergelijkbaarheid, betrouwbaarheid en volledigheid). De Commissie is ervan overtuigd dat, in samenhang met de activiteiten van het BNP-comité, de regelmatige controles die worden uitgevoerd door haar diensten in verband met de overeenstemming met de boekhoudingsregels en de verbetering van de statistische bronnen, voldoende zijn om te bewerkstelligen dat een passend kwaliteitsniveau wordt bereikt van de eigen middelen uit het BNP. Kwaliteitsprocedures worden ingevoerd door Eurostat en de statistische diensten van de lidstaten op een aantal gebieden van basisstatistiek. Om een numerieke waarde aan de kwaliteit van het BNP te verlenen, is het evenwel, zoals de Rekenkamer erkent, zeer moeilijk om tot resultaten te komen, en de Commissie en het BNP-comité hebben reeds voorbehoud gemaakt met betrekking tot deze benadering (zie antwoord van de Commissie op het speciaal verslag nr. 17/2000 van de Rekenkamer, blz. 20, punten 63 tot 79). Toch heeft de Commissie verschillende aanpakken geprobeerd, en gaat zij verder met het testen van andere benaderingen om deze zeer moeilijke kwestie aan te pakken.

1.72. De begrotingsbijdragen van de lidstaten worden vastgesteld op basis van de best beschikbare informatie. Wanneer de administratieve eenheid die belast is met het controleren van de bases van de lidstaten voor hun eigen middelen nauwkeuriger gegevens daaromtrent vraagt, stuurt zij de gegevens toe aan de eenheid die de ontvangsten beheert, en wel zodra de gebruikelijke controles zijn afgerond, tenzij de indruk ontstaat dat er een risico van verwarring aanwezig is. De mededeling van bepaalde nieuwe BTW-gegevens in november 2000 leverde geen enkel probleem op. Er was een vergissing met betrekking tot de BNP-grondslag van een lidstaat omdat het late opheffen van een voorbehoud niet in aanmerking werd genomen toen het saldo werd medegedeeld aan de nationale autoriteiten. Deze vergissing werd gecorrigeerd, en in de toekomst zal bijzondere aandacht worden besteed aan dergelijke verrichtingen. De diensten van de Commissie hebben ook stappen ondernomen om de procedure te verduidelijken en aan te scherpen voor het in overeenstemming brengen van de betalingen in verband met de eigen middelen met de invorderingsopdrachten.

1.73. Uitgaande van recente technische verbeteringen wordt een nieuwe benadering voor regelmatige overeenstemming geanalyseerd, en werd een eerste beperkte test uitgevoerd voor de jaarlijkse afsluiting van het jaar 2000 inzake besteding en vastleggingskredieten. Deze benadering berust op overeenstemming tussen DWB- en DWC-gegevens, zulks om alle gegevens te bestrijken.

⁽³⁹⁾ PB C 336 van 27.11.2000.

Conclusies en aanbevelingen

1.74. De beperkte reikwijdte van de controle in aanmerking genomen kreeg de Rekenkamer redelijke zekerheid dat de BTW/BNP-middelen correct werden vastgesteld en geïnd. Maar de procedures om ervoor te zorgen dat er tijdens de boeking niets verloren gaat van de berekenings-elementen, voldoen niet aan de huidige beste praktijken. Daarom moet de Commissie de procedures voor regelmatige aansluiting van de verschillende reeksen data verder verbeteren.

Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap

Het effect van de BTW

1.75. Ruim een derde van de begroting van de Unie wordt gefinancierd met de middelen afkomstig van de BTW. De bijdragen van de lidstaten ⁽⁴⁰⁾ worden bepaald door een afroepingspercentage toe te passen op de belastbare verrichtingen zoals vastgesteld in de zesde BTW-richtlijn ⁽⁴¹⁾. Verliezen door fraude of door gebreken in de werking van de nationale systemen kunnen de grondslag van de BTW-middelen beïnvloeden.

1.76. Ook al wordt de grondslag voor bepaalde lidstaten krachtens de toepasselijke regeling op 50 % van het BNP afgetopt, waren de bijdragen van de andere lidstaten ⁽⁴²⁾ in 2000 goed voor ongeveer 65,5 % van de financiering van de BTW-middelen.

Schattingen van de lagere BTW-opbrengsten

1.77. Er bestaan vele uiteenlopende en onvergelijkbare gegevens over de evaluatie van de lagere BTW-opbrengsten, met name in verband met fraude ⁽⁴³⁾. In het algemeen kan worden geconcludeerd dat het BTW-systeem als geheel zwaar door fraude wordt getroffen ⁽⁴⁴⁾. In een recent document van de Commissie over het beloop van de BTW-ontvangsten in de lidstaten

1.74. *De diensten van de Commissie aanvaarden hun verantwoordelijkheid om de procedures verder te verbeteren en de bestaande beste praktijken toe te passen.*

1.77. *In bedoeld document (SCAF nr. 60) wordt geconcludeerd dat verschillende soorten fraudes werden ontdekt binnen het huidige BTW-stelsel, wat van negatieve invloed was op de binnenlandse handel alsook de intercommunautaire en internationale handel. Bovendien werd een groeiend probleem van fraude met betrekking tot de intercommunautaire en de internationale handel vastgesteld. De Commissie heeft de*

⁽⁴⁰⁾ Besluit 94/728/EG, Euratom van de Raad (PB L 293 van 12.11.1994, blz. 9).

⁽⁴¹⁾ Zesde Richtlijn 77/388/EEG van de Raad (PB L 145 van 13.6.1977, blz. 1).

⁽⁴²⁾ België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Italië, Oostenrijk, Finland en Zweden.

⁽⁴³⁾ Zie bijvoorbeeld de mededeling van de Commissie „Strategie ter verbetering van de werking van het BTW-stelsel in het kader van de interne markt”; doc. COM(2000) 348 def. van 7 juni 2000; document SCAF nr. 26 van 30 juni 1997; document SCAF nr. 37 van 2 februari 1998.

⁽⁴⁴⁾ Document SCAF nr. 60 van 17 november 1998.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

wordt gezegd dat fraude een aanzienlijk verlies van ontvangsten in absolute cijfers veroorzaakt ⁽⁴⁵⁾. De weerslag op de communautaire begroting is slechts een fractie van dat verlies. Het effect is beperkt doordat een deel van de BTW-grondslagen is afgetopt, maar ook door het toegepaste afroepingspercentage (0,8644 % in 2000).

Relevante voorschriften

1.78. In principe zijn de lidstaten alleen verantwoordelijk voor het beheer van de BTW. Zij moeten de Commissie echter inlichten over de procedures voor registratie van de BTW-plichtigen, over de vaststelling en inning van de BTW en over de werking en resultaten van hun controlesystemen. De Commissie moet met elke lidstaat onderzoeken of er eventuele verbeteringen in die procedures denkbaar zijn. Zij moet om de drie jaar verslag uitbrengen ⁽⁴⁶⁾. De Raad was toen van mening dat deze bepalingen volstonden om de maatregelen ter bestrijding van fraude te kunnen versterken ⁽⁴⁷⁾.

1.79. De nationale administratieve autoriteiten werken onderling en met de Commissie samen om naleving van de BTW-wetgeving te verzekeren ⁽⁴⁸⁾. Daartoe moet de Commissie de ervaring van de lidstaten centraliseren, met name in verband met nieuwe middelen voor belastingontwijking of -fraude, om zodoende de werking van het systeem te verbeteren. Verder moeten de lidstaten de Commissie alle gegevens over intracommunautaire transacties mededelen die op communautair niveau van belang kunnen zijn, alsmede de tekst van maatregelen van nationaal recht die zij vaststellen op het gebied van de administratieve samenwerking. De Commissie geeft de beschikbare informatie zo snel mogelijk aan elke lidstaat door. Om de twee jaar brengt de Commissie verslag uit over de wijze waarop deze bepalingen zijn toegepast.

BTW-ontvangsten van de lidstaten geanalyseerd, en is tot de conclusie gekomen dat, hoewel de ontdekte fraude binnen de intercommunautaire handel tot aanzienlijke verliezen op het gebied van ontvangsten in absolute cijfers heeft geleid, een en ander geen aanleiding blijkt te hebben gegeven tot een aanzienlijke impact op de BTW- ontvangsten.

⁽⁴⁵⁾ Werkdocument „Trend in Member States' VAT receipts” van 15 januari 2001, blz. 16.

⁽⁴⁶⁾ Artikel 12 van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 van de Raad (PB L 155 van 7.6.1989, blz. 9).

⁽⁴⁷⁾ Verklaring in het PV bij de vaststelling van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89, artikel 12.

⁽⁴⁸⁾ Artikelen 11, 12 en 14 van Verordening (EEG) nr. 218/92 van de Raad (PB L 24 van 1.2.1992, blz. 1).

Beperkt toezicht op de nationale controlesystemen

1.80. Het is noodzakelijk dat de Commissie toezicht houdt op de werking en de resultaten van de nationale systemen voor BTW-controle. Maar de informatie over de invorderingspogingen van de lidstaten en over de omvang van bepaalde elementen van de BTW-fraude is verdeeld over de verschillende Commissiediensten en wordt niet geconsolideerd. Zo duiden de werkzaamheden van de Commissie niet de verschillen tussen lidstaten aan wat betreft de invordering en de omvang van de fraude.

1.81. De activiteiten van de Commissie zijn toegespitst op de verplichting, om de drie jaar een rapport te publiceren⁽⁴⁹⁾. De verschillende rapporten bevatten een samenvatting van de informatie die de lidstaten via een vragenlijst verstrekken; de Commissie verricht echter geen onafhankelijke analyse van die informatie. Met de rapporten is het niet mogelijk de doeltreffendheid van de verschillende nationale systemen te vergelijken of de ontwikkeling ervan te beoordelen. Ze worden gekenmerkt door het ontbreken van een homogene structuur en door generieke opmerkingen en aanbevelingen die soms in achtereenvolgende rapporten voorkomen. Zo is de invoering van een systeem voor risicoanalyse een aanbeveling van de Commissie die sinds 1992 in verschillende rapporten voorkomt zonder dat terzake een specifieke beoordeling per lidstaat is gegeven.

1.82. Bepaalde problemen met deze rapporten werden reeds eerder door de Rekenkamer gesignaleerd. Zo had de Commissie zich ertoe verbonden het controlesysteem van elke lidstaat te analyseren en te evalueren⁽⁵⁰⁾. Maar in het laatste rapport komt die analyse niet tot uitdrukking⁽⁵¹⁾.

1.80. *Krachtens artikel 12 van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 moeten de lidstaten de Commissie in kennis stellen van de voorschriften en resultaten van hun controlestelsels op het gebied van de BTW. De Commissie beklemtoont het feit dat de controleprocedures slechts langzaam veranderen. Informatie daarover wordt dan ook slechts met tussenpozen verstrekt, en de Commissie is niet verplicht en beschikt ook niet over de middelen om continu toezicht te houden op deze procedures. Het feit dat informatie over BTW-fraude en controle- en invorderingssystemen tot verschillende diensten van de Commissie wordt gericht, hangt samen met de taken en behoeften van de betrokken diensten. De Commissie is van mening dat haar diensten hun activiteiten voldoende coördineren om de risico's te vermijden die in de opmerkingen van de Rekenkamer worden genoemd, en dat zij elkaar onderling de informatie verstrekken die zij nodig hebben om hun respectieve taken te kunnen uitvoeren.*

1.81. *De Commissie gaat er niet vanuit dat het doel van haar rapporten over BTW-eigen middelen erin bestaat de doeltreffendheid van de verschillende nationale BTW-controlesystemen te vergelijken en de ontwikkeling ervan te beoordelen. De betrokken analyses worden het beste uitgevoerd binnen het directoraat-generaal dat belast is met de ontwikkeling en de tenuitvoerlegging van het belastingsbeleid van de Europese Unie, dat in elk geval nauw betrokken is bij de voorbereiding, uitvoering en follow-up van de controles inzake de eigen middelen. Het kernpunt van de opeenvolgende rapporten varieerde naar gelang van de kwesties die volgens de Commissie bijzondere aandacht verdienen. Er waren bijvoorbeeld duidelijke redenen waarom het in 2000 gepubliceerde rapport geconcentreerd moest zijn op het intercommunautaire overgangs-BTW-systeem dat sinds 1993 functioneert. Bovendien heeft de Commissie gedurende geruime tijd actief de invoering en verfijning van de mechanismen voor risicoanalyse binnen de nationale BTW-administraties bevorderd. Een volgende studiebijeenkomst binnen de reeks die aan de ontwikkeling van deze techniek is gewijd, waarbij alle lidstaten, kandidaat-lidstaten en de Commissie vertegenwoordigd zullen zijn, zal in het kader van het Fiscalis-programma in september 2001 worden gehouden.*

1.82. *De Commissie wil eraan herinneren dat zij op 28 januari 2000 aan de Raad en het Europees Parlement een verslag heeft voorgelegd dat een alomvattend onderzoek inhield van het BTW-controlesysteem van elke lidstaat, en dat zij op die wijze haar verbintenis is nagekomen (COM(2000)28 def.). Dit verslag bevat de aanbevelingen ter verbetering van de BTW-controle en de administratieve samenwerking. Deze aanbevelingen waren gebaseerd op een diepgaand onderzoek van het controlesysteem van alle lidstaten, waarbij 63 specifieke kwesties werden behandeld zoals controlebevoegdheden, controleprogramma's, selectiemethoden, sancties, aantal controlebezoeken, controleambtenaren, multilaterale controles, enz.*

⁽⁴⁹⁾ Zie paragraaf 1.78.

⁽⁵⁰⁾ Paragrafen 3.22 tot en met 3.26 van speciaal verslag nr. 9/98 en antwoord van de Commissie (PB C 356 van 20.11.1998).

⁽⁵¹⁾ Doc. COM(2000) 28 def. van 28 januari 2000.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.83. Ten aanzien van het toezicht op de ontwikkeling van de BTW-ontvangsten wees de Rekenkamer in haar jaarverslag over 1998 ⁽⁵²⁾ op een geringe, niet erg gecoördineerde activiteit van de Commissiediensten. In februari 2001 bracht de Commissie een eerste rapport uit over de ontwikkeling van de BTW-ontvangsten. Daarin wordt gesteld dat bepaalde lidstaten, vooral Duitsland en Italië, problemen hebben met de inning van de BTW ⁽⁵³⁾. Aanvullende analyses zouden nuttig zijn.

De gebreken in de administratieve samenwerking tussen lidstaten

1.84. Om de administratieve samenwerking in verband met de BTW te verbeteren zijn er op communautair niveau verschillende instrumenten ingesteld:

- a) het Permanent Comité inzake administratieve samenwerking (SCAC) ⁽⁵⁴⁾ en zijn subcomité Fraudebestrijding (SCAF), bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten en voorgezeten door de Commissie;
- b) het programma Fiscalis, dat de werking van de stelsels van indirecte belastingen van de interne markt moet verbeteren (40 miljoen euro in vijf jaar) ⁽⁵⁵⁾;
- c) de gegevensuitwisseling in het kader van Verordening (EEG) nr. 218/92 en Richtlijn 77/799/EEG ⁽⁵⁶⁾;

Bovendien werd op deze aanbeveling ingegaan door de ad-hoc-werkgroep van de Raad inzake belastingfraude. De Ecofin-Raad van 5 juni 2000 nam nota van de conclusies van de ad-hoc-werkgroep en riep de Commissie op om zo spoedig mogelijk passende voorstellen in te dienen met het oog op de uitbreiding van de administratieve samenwerking tussen de lidstaten ter bestrijding van belastingontduiking.

1.83. *Het werkdocument van de Commissie over de evolutie van de BTW-ontvangsten, dat aan de Rekenkamer werd toegezonden, bevatte de conclusie dat het niet bewezen was dat fraude binnen de intercommunautaire handel een voelbaar effect op de BTW-ontvangsten heeft. Bij enkele lidstaten werden evenwel anomalieën aangetroffen. Dit zou erop kunnen wijzen dat zij problemen hebben met BTW-inning. Een analyse van de trends inzake BTW-ontvangsten moet evenwel worden gebaseerd op approximatieve ramingen, zodat voorzichtigheid geboden is bij de interpretatie van de cijfers. De Commissie zal deze anomalieën verder onderzoeken in het kader van de controles inzake eigen middelen uit de BTW.*

⁽⁵²⁾ Paragrafen 1.19 tot en met 1.26 (PB C 349 van 3.12.1999).

⁽⁵³⁾ Zie voornoemd document „Trend”, blz. 16.

⁽⁵⁴⁾ Ingesteld bij artikel 10 van Verordening (EEG) nr. 218/92.

⁽⁵⁵⁾ Beschikking nr. 888/98/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 126 van 28.4.1998, blz. 1).

⁽⁵⁶⁾ Beschreven in artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 218/92.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- d) het Raadgevend Comité coördinatie fraudebestrijding (Cocolaf) ⁽⁵⁷⁾;
- e) andere algemene acties ter bestrijding van fraude op de binnenlandse markt (5,65 miljoen euro in 2000).

1.85. Bij fraude is de Commissie afhankelijk van de inlichtingen die de lidstaten bereid zijn te verstrekken in het kader van de comités. Maar de werking van de comités SCAC en SCAF heeft te lijden van problemen van juridische en administratieve aard. Toch wordt de bevoegdheid om de noodzakelijke maatregelen voor te stellen in artikel 10 van Verordening (EEG) nr. 218/92 bij de Commissie gelegd, zelfs ingeval de comités geen officieel standpunt kunnen innemen. Daarbij komen andere problemen zoals het beperkte mandaat van de nationale vertegenwoordigers en de twijfels van het SCAF-comité over de vraag of het „om het even wat” mag aanbevelen ⁽⁵⁸⁾. Die moeilijkheden leiden tot een trage besluitvorming en een voortdurend hernemen van dezelfde agendapunten.

1.86. Het Fiscalis-programma voorziet met name in uitwisseling van ambtenaren en opleidingen. Maar omdat duidelijke criteria voor de prestaties ontbreken, valt moeilijk uit te maken in hoeverre dit de administratieve samenwerking verbetert.

1.87. Om bij de inwerkingtreding van de zogenaamde „overgangsregeling” voor de BTW in 1993 de afschaffing van de douanecontroles te compenseren en te voorkomen dat belastingopbrengsten verloren gingen, werd bij de nationale bestuursinstanties een geïnformatiseerd systeem voor de automatische uitwisseling van inlichtingen over de waarde van de intracommunautaire leveringen van goederen opgezet (VIES). Hoewel sinds de invoering van het VIES verbeteringen zijn aangebracht, zijn de door de Rekenkamer gesignaleerde problemen ⁽⁵⁹⁾ nog steeds niet opgelost: het systeem is traag,

1.85. *In tegenstelling tot de traditionele eigen middelen bestaat er voor de lidstaten geen wettelijke verplichting om de Commissie op de hoogte te stellen omtrent fraude op BTW-gebied (aantal ontdekte gevallen, betrokken bedragen, enz.).*

De Commissie is het er mee eens dat de besluitvormingsprocedures traag verlopen binnen het SCAC. Dit is grotendeels te wijten aan het feit dat de meeste besluiten betreffende administratieve samenwerking en fraudebestrijding moeten worden genomen via consensus, terwijl bedoelde besluiten geen wettelijk bindend karakter hebben. De Commissie beklemtoont dat een van de doelstellingen van het nieuwe voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake administratieve samenwerking op BTW-gebied (COM(2001) 294 def. van 18 juni 2001) erin bestaat het SCAC om te vormen tot een regelgevend comité dat in staat zal zijn bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluiten inzake alle aangelegenheden te nemen.

1.86. *Het Fiscalis-programma bevat een reeks instrumenten met het oog op het bereiken van de doelstellingen ervan: studiebijeenkomsten, uitwisselingen van ambtenaren, multilaterale controles, opleidingsactiviteiten en informatica-systemen. Bij alle activiteiten moeten doelstellingen zijn vastgesteld alvorens toestemming wordt gegeven, terwijl de uitkomsten ervan afzonderlijk aan bedoelde doelstellingen worden getoetst. Zoals vereist in het Fiscalis-besluit zelf, werd bovendien een tussentijdse evaluatie van het programma uitgevoerd, waarbij ten volle rekening werd gehouden met de rapporten over het effect van het programma van de lidstaten.*

1.87. *De Commissie wijst er in haar eerste rapport in het kader van artikel 14 op dat het VIES-systeem technisch gezien goed functioneert. De beschikbaarheid van de informatie hangt af van de tijdsgrenzen inzake input die voor handelaren gelden. Deze tijdsgrenzen zijn geregeld in de zesde BTW-richtlijn en behelzen derhalve geen tekortkoming van het systeem op zichzelf. Een verkorting van de tijdsgrenzen voor handelaren wordt als onevenredig beschouwd aangezien een en ander de administratieve last voor het bedrijfsleven aanzienlijk zou vergroten, terwijl de fraudemogelijkheden niet aanzienlijk zouden dalen.*

⁽⁵⁷⁾ Besluit 94/140/EG van de Commissie (PB L 61 van 4.3.1994, blz. 27).

⁽⁵⁸⁾ Over de aarzeling van het subcomité om het SCAC aanbevelingen te doen, zie SCAF-document nr. 220 van 28 september 1999, paragraaf 8.

⁽⁵⁹⁾ Speciaal verslag nr. 9/98, paragrafen 3.10, 3.11 en 3.18 tot en met 3.21.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

het is ondoeltreffend om grote fraudeurs tijdig te stoppen en het neemt bepaalde activiteiten niet op (diensten, aanschaf van nieuwe vervoermiddelen door personen zonder BTW-identificatienummer, televerkoop).

De tekortkomingen van de juridische regeling

1.88. De intracommunautaire uitwisseling van relevante informatie voor de fraudebestrijding wordt op nationaal niveau vaak gehinderd door de wetgeving van de lidstaten over de bescherming van gegevens van persoonlijke aard. Nochtans mogen de lidstaten overeenkomstig de communautaire wetgeving⁽⁶⁰⁾ de rechten van particulieren beperken, met name in geval van strafvervolgning of bescherming van een financieel belang van de lidstaat of van de Europese Unie op fiscaal gebied⁽⁶¹⁾. Met betrekking tot de fraudebestrijding werden overigens nog andere tekortkomingen ontdekt door de werkgroep ad hoc die de Raad in 1999 heeft opgericht⁽⁶²⁾.

1.89. Op communautair niveau heeft de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, geïnterpreteerd overeenkomstig het toelichtingsrapport daarbij, geen betrekking op de BTW, omdat deze niet rechtstreeks als eigen middelen voor rekening van de Gemeenschappen wordt geïnd. Dat geldt ook voor Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95⁽⁶³⁾, die hetzelfde

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Wat betreft de mogelijkheden van gebruikmaking van de VIES-informatie op het gebied van het tijdig ontdekken van sommige specifieke soorten fraude, gaat de Commissie ervan uit dat extra controlemiddelen nodig zijn om dergelijke soorten fraude een halt toe te roepen, en dat risicoanalyse zowel in het stadium van registratie als van terugbetaling, alsook snellere en meer directe administratieve samenwerking essentiële werkinstrumenten zijn die vruchten zouden kunnen afwerpen. Het nieuwe voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake administratieve samenwerking op het gebied van belasting op de toegevoegde waarde (COM(2001) 294 def.) zal nieuwe mogelijkheden bieden voor snelle uitwisseling van informatie.

De Commissie is voornemens de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten te intensiveren om de huidige tekortkomingen van het systeem te boven te komen. Het nieuwe voorstel voor administratieve samenwerking op BTW-gebied beoogt (naast het VIES-systeem) ook op dit gebied meer mogelijkheden voor de uitwisseling van informatie.

1.88. *De diensten van de Commissie zijn zich bewust van de problemen die de Rekenkamer vermeldt met betrekking tot uitwisseling en verwerking van gegevens van persoonlijke aard. Zij is van mening dat de lidstaten gebruik moeten maken van artikel 13 van Richtlijn 95/46/EG betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrij verkeer van die gegevens, welke richtlijn voorziet in maatregelen ter vrijwaring van de financiële belangen van de lidstaten. Dit probleem wordt, naast alle andere wettelijke hinderpalen die werden vastgesteld door de ad-hocgroep van de Raad inzake belastingfraude, behandeld in het kader van het nieuwe voorstel voor een verordening inzake administratieve samenwerking op BTW-gebied.*

⁽⁶⁰⁾ Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31).

⁽⁶¹⁾ Artikel 13, lid 1, onder d) en e), van de voornoemde richtlijn.

⁽⁶²⁾ Bijvoorbeeld belemmering van de aanwezigheid van ambtenaren van de belastingadministratie van andere lidstaten.

⁽⁶³⁾ PB L 312 van 23.12.1995, blz. 1.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

onderwerp behandelt. Elke maatregel die bijdraagt tot een betere fraudebestrijding, inclusief de vaststelling van een gemeenschappelijke definitie, kan voor de communautaire begroting financieel voordeel opleveren.

1.90. Bij de oprichting van OLAF in 1999 was de Commissie zich bewust van het ontbreken van een toereikende rechtsgrond en van de reserves van sommige lidstaten ten aanzien van de rechtmatigheid van een operationele actie van UCLAF op communautair niveau ter bestrijding van BTW-fraude⁽⁶⁴⁾. Toch werd bij die gelegenheid geen nauwkeurigere en geschiktere rechtsgrond voorgesteld. Onlangs verklaarde de Commissie dat „tot de elementen die het frauderisico kunnen verhogen, ook het ontbreken behoort van een duidelijke rechtsgrond voor een internationale coördinatie van het BTW-onderzoek door OLAF/Commissie”⁽⁶⁵⁾.

Conclusies en aanbevelingen

1.91. Alleen de lidstaten zijn verantwoordelijk voor het beheer van de BTW, maar de Commissie is verantwoordelijk voor de bevordering en coördinatie van de acties van de lidstaten. De Rekenkamer is van mening dat de Commissie onvoldoende gebruikmaakt van de informatie en speelruimte waarover zij beschikt om de administratieve samenwerking te verbeteren en de werking en de resultaten van de nationale systemen stelselmatig te volgen.

1.92. Op grond van het vorenstaande doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

- a) de Commissie moet zorgen voor een geïntegreerde aanpak van het toezicht op de nationale BTW-systemen, inclusief de problemen in verband met inning en fraude;

1.90. *Ter verbetering van de samenwerking en de uitwisseling van informatie op communautair niveau op de voor grensoverschrijdende fraude gevoelige gebieden, heeft de Commissie in haar werkprogramma 2001 de uitwerking opgenomen van een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad met het oog op de totstandbrenging van een systeem van samenwerking tussen de bevoegde nationale autoriteiten van de lidstaten en de Commissie, zulks met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen tegen illegale activiteiten, inclusief op BTW-gebied en het witwassen van geld.*

1.91. *De lidstaten zijn als eerste verantwoordelijk voor de BTW-controle. Het bestaande communautair regelgevende raamwerk voor administratieve samenwerking op BTW-gebied verleent de Commissie evenwel geen coördinerende functie. Verordening (EEG) nr. 218/92 (VIES) en Richtlijn 77/799/EEG bevatten een raamwerk voor het systeem van uitwisseling van informatie tussen de lidstaten, doch niet voor uitwisseling van informatie tussen de lidstaten en de Commissie. De rol van de Commissie is beperkt tot het evalueren van de werking van de regelingen en het verschaffen aan de lidstaten van mogelijkheden tot het vergaren van bevindingen. Bovendien verleent artikel 12 van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 de Commissie geen taak voor het vergemakkelijken of coördineren van de BTW-controle. De Commissie heeft op dit gebied niet tot taak meer activiteiten te ontplooiën, en zij heeft daartoe ook niet de middelen.*

1.92.

- a) *De Commissie neemt nota van deze aanbeveling.*

⁽⁶⁴⁾ Antwoord van de Commissie op paragraaf 3.39 van speciaal verslag nr. 9/98.

⁽⁶⁵⁾ Antwoord van de Commissie op paragraaf 1.59 van het jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 1999 (PB C 342 van 1.12.2000).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- b) de rapporten van de Commissie moeten een betere afspiegeling vormen van haar toezicht op de resultaten en de ontwikkeling van de nationale controle-systemen;
- c) de institutionele mechanismen ten behoeve van de administratieve samenwerking moeten opnieuw worden bezien. De doelstellingen ervan moeten worden verduidelijkt en de procedures verbeterd. De Commissie moet aantonen dat haar programma's van nut kunnen zijn voor de nationale bestuursinstanties. Zij moet ook het effect van haar acties op de informatie-uitwisseling tussen de lidstaten zichtbaar maken;
- d) het ontwerp voor de nieuwe rechtsgrond waarin de bestaande instrumenten voor administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand worden samengevoegd, zou het mogelijk moeten maken, de genoemde problemen te overwinnen en de respectieve verantwoordelijkheden van de lidstaten en de Commissie te verduidelijken. De juridische problemen bij de informatie-uitwisseling tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de Commissie, zoals de bescherming van gegevens van persoonlijke aard, moeten worden opgelost.

Algehele conclusie

1.93. De bij de traditionele eigen middelen verrichte controles en systeemanalyse leverden in het algemeen bevredigende resultaten op wat betreft de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen in de rekeningen van de lidstaten. De tijdens onderzoeken van de verrichtingen en systemen geconstateerde fouten hadden geen materiële invloed op de juistheid van de ontvangsten in de winst- en verliesrekening; daarom concludeert de Rekenkamer dat de opgevoerde bedragen correct zijn en betrekking hebben op wettig en regelmatig geïnde rechten. Niettemin moeten bijzondere problemen bij het voeren van de B-boekhouding nog worden opgelost (zie de paragrafen 1.17 tot en met 1.19).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- b) *De Commissie heeft steeds meer belangstelling voor deze kwestie. De verwijzingen in het jaarverslag van de Rekenkamer voor 1999 naar studies die in twee lidstaten werden uitgevoerd naar de toepassing van statistische methoden voor het ontdekken van risicosectoren, zijn bijvoorbeeld het voorwerp van voortdurende discussies tussen de Commissie en de lidstaten.*
- c) *Het nieuwe voorstel van de Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake administratieve samenwerking op het gebied van belasting op de toegevoegde waarde wijzigt de werking van de bestaande regelingen. Wat het Fiscalis-programma betreft, is de Commissie het volkomen eens met de Rekenkamer wat betreft het belang van de mogelijkheid om het effect van de programma-instrumenten te beoordelen. Daarom heeft de Commissie pas een evaluatie gemaakt waaruit kan worden geconcludeerd dat het programma een goed instrument was om te komen tot betere samenwerking tussen de belastingdiensten.*
- d) *Ter verbetering van de administratieve samenwerking op BTW-gebied heeft de Commissie op 18 juni 2001 een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake administratieve samenwerking op het gebied van de belasting op de toegevoegde waarde goedgekeurd. Dit voorstel bevat één enkel wettelijk raamwerk met duidelijke en bindende regels betreffende samenwerking tussen de lidstaten. Het raamwerk voorziet in meer directe contacten tussen de diensten met het oog op efficiëntere en snellere samenwerking. Ook worden daardoor intensievere en soepelere uitwisselingen van informatie tussen de belastingdiensten mogelijk gemaakt met het oog op een efficiëntere bestrijding van fraude.*

1.93. *De Commissie is bezorgd om de structurele tekortkomingen van het systeem van afzonderlijke rekeningen en blijft middelen onderzoeken die zouden kunnen bijdragen tot een verbetering van de algemene resultaten op het betrokken gebied.*

1.94. Met betrekking tot BTW en BNP kreeg de Rekenkamer redelijke zekerheid dat de middelen correct werden berekend en geïnd. De controles op het intact blijven van de gegevens in het geautomatiseerde boekhoudsysteem van de Commissie moeten echter nog worden verbeterd. De Rekenkamer beklemtoont dat douanerechten en BTW, zoals alle belastingsystemen, vatbaar zijn voor ontduiking (zie de paragrafen 1.53 tot en met 1.68 en 1.75 tot en met 1.92).

FOLLOW-UP VAN EERDERE OPMERKINGEN

Traditionele eigen middelen

1.95. De meeste opmerkingen waarvan de follow-up hierna wordt beschreven, zijn overgenomen door de Raad in zijn aanbevelingen bij de kwijting en door het Parlement in zijn resoluties ⁽⁶⁶⁾.

Jaarverslag over het begrotingsjaar 1998

1.96. In haar jaarverslag over het begrotingsjaar 1998 signaleerde de Rekenkamer dat de door de lidstaten bijgehouden specifieke boekhouding significante fouten bevatte. Zoals de Commissie in haar antwoord verklaarde, heeft zij haar controles toegespitst op de specifieke boekhouding van de lidstaten. Verder heeft zij tegen Duitsland twee inbreukprocedures ingeleid, waarvan er één reeds was aangekondigd in haar antwoord op de opmerkingen van de Rekenkamer. In de loop van het jaar 2000 werden ook tegen België, Denemarken en Oostenrijk stappen ondernomen die tot analoge procedures kunnen leiden en die deze landen ertoe moeten brengen hun boekhoudkundige praktijken, die in strijd met de communautaire voorschriften worden geacht, te wijzigen.

In het communautair douanewetboek voorgeschreven zekerheden en borgtochten ter bescherming van de inning van de traditionele eigen middelen (speciaal verslag nr. 8/99)

Uitgestelde betaling van rechten, tijdelijke invoer van goederen en onvolledige aangiften

1.97. De Rekenkamer maakte gewag van een aantal afzonderlijke onregelmatigheden in verband met

⁽⁶⁶⁾ Met name de resolutie van het Europees Parlement van 16 januari 2001 over speciaal verslag nr. 8/99 van de Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

specifieke reglementaire situaties. Het ging hoofdzakelijk om onvoldoende toezicht op de naleving van de regels die van toepassing zijn wanneer goederen in het vrije verkeer worden gebracht in het kader van een vereenvoudigde aangifteprocedure, om onvoldoende follow-up van zekerheden die worden gesteld bij de tijdelijke invoer van goederen en om overschrijding van de termijnen voor regularisatie van onvolledige aangiften.

1.98. De Commissie heeft de opmerkingen van de Rekenkamer met name middels haar eigen controles in aanmerking genomen om ervoor te zorgen dat de lidstaten de geconstateerde onregelmatigheden corrigeren. In het kader van het Raadgevend Comité voor de eigen middelen heeft zij de lidstaten herinnerd aan de verplichtingen die uit het communautair douanewetboek voortvloeien met betrekking tot de zekerheid bij uitstel van betaling.

Douanevervoer

1.99. De Rekenkamer had gewezen op verschillende onregelmatigheden in de toepassing van de regels betreffende toezicht op de doorlopende zekerheden, ontheffing van zekerheidstelling en invordering van zekerheden in het kader van het douanevervoer. De Commissie heeft de lidstaten om de nodige inlichtingen en verduidelijkingen verzocht om de mogelijke financiële gevolgen van de geconstateerde onregelmatigheden te kunnen bepalen. Via een mededeling aan het Raadgevend Comité voor de eigen middelen heeft zij de lidstaten bovendien uitgenodigd, te zorgen voor een correcte toepassing van de communautaire bepalingen met betrekking tot de vaststelling, de evaluatie en het jaarlijkse onderzoek van het bedrag van de doorlopende zekerheid in het kader van het communautair douanevervoer.

1.100. In haar antwoord op de opmerkingen van de Rekenkamer verklaarde de Commissie dat zij van de lidstaten geen toestemming had kunnen krijgen om de bepalingen over de doorlopende zekerheid aan te passen. Volgens hen moest het nieuwe geïnformatiseerde systeem voor het douanevervoer een bevredigende oplossing van de problemen inzake zekerheidstelling bieden. Het systeem bevat inderdaad een speciale module waarmee het gebruik van elk soort zekerheidstelling kan worden gevolgd. De wettelijke bepalingen betreffende de invoering en toepassing van een dergelijk systeem zouden in april 2001 moeten worden vastgesteld. De Commissie verwacht dat het nieuwe systeem in juni 2003 volledig operationeel zal zijn.

1.100. Vier lidstaten en drie partnerlanden bij de Overeenkomst inzake gemeenschappelijk douanevervoer die reeds het NCTS toepassen, bereiden zich voor om vanaf 1 december 2001 nieuwe functies in het systeem in te voeren.

Drie andere lidstaten, alsook drie partnerlanden maken zich klaar om zich in de loop van de eerste helft van 2002 bij het systeem aan te sluiten op hetzelfde functioneringsniveau als op dat moment door de eerste groep werd bereikt.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

TIR (Internationaal wegvervoer)

1.101. De Rekenkamer had in Duitsland geconstateerd dat in de specifieke boekhouding rechten waren opgenomen die voortvloeiden uit — theoretisch verzekerde — importen onder geleide van carnets TIR. Deze bedragen hadden dus ter beschikking van de communautaire begroting moeten worden gesteld. Daarom richtte de Commissie in november 2000 een met redenen omkleed advies aan Duitsland, waarin op de onregelmatigheid van deze handelwijze werd gewezen. Maar in januari 2001 weersprak deze lidstaat de argumenten van de Commissie.

1.101. *De Commissie blijft de betrokken inbreuk verder vervolgen.*

1.102. Verder ondernam de Commissie stappen om de toepassing van de TIR-overeenkomst te verbeteren. Die leidden tot wijzigingen in de overeenkomst, die verband houden met het borgstelsel en door het beheerscomité van de TIR-overeenkomst op zijn vergadering van 19 oktober 2000 werden vastgesteld. Ze moeten door de secretaris-generaal van de Verenigde Naties ter acceptatie aan de overeenkomstsluitende partijen worden meegedeeld en zouden 15 maanden na de datum van deze mededeling in werking moeten treden.

Administratieve beroepen

1.103. De Rekenkamer had gewezen op gevallen van onjuiste toepassing van de bepalingen van het douanewetboek dat een zekerheid moet worden gesteld, met name wanneer tegen een beschikking van de douaneautoriteit administratief beroep wordt ingesteld. De Commissie verrichtte onderzoek bij de lidstaten om de verschillende situaties in kaart te brengen. Eind 2000 bracht zij een eerste samenvattend verslag uit aan het Raadgevend Comité voor de eigen middelen. Zij zette haar analyse van de verkregen informatie voort.

Terbeschikkingstelling aan de Commissie van vastgestelde rechten waarvoor een zekerheid is gesteld

1.104. Het speciaal verslag signaleerde een uiteenlopende aanpak van de lidstaten bij de opnemings van douaneschulden waarvoor een zekerheid is gesteld in de „A”- of de „B”-boekhouding. Soortgelijke problemen werden reeds aan de orde gesteld in het jaarverslag 1998 en worden naar behoren gevolgd (zie paragraaf 1.96).

Conclusies en aanbevelingen

1.105. De Commissie heeft zich ingespannen om de door de Rekenkamer gesignaleerde gevallen nader te onderzoeken en van de lidstaten gedaan te krijgen dat

zij de geconstateerde onregelmatigheden corrigeren. Ook al betroffen de meeste opmerkingen van de Rekenkamer de administratieve handelwijze van de lidstaten, de Commissie blijft verantwoordelijk voor een homogene en coherente toepassing van de communautaire regelgeving. In die zin zijn de door haar ingeleide inbreukprocedures een stap in de goede richting. Wat betreft het douanevervoer kunnen de resultaten van de informatisering pas worden beoordeeld na de invoering ervan.

1.106. De Rekenkamer moedigt de Commissie aan, alle lidstaten te blijven betrekken bij een project dat van essentieel belang wordt genoemd om de grootste problemen van de regeling douanevervoer weg te werken.

Het kwaliteitsbeheer van de BNP-statistieken door de Commissie

De behoefte aan transparante controle van de BNP-statistieken

1.107. Het bruto nationaal product (BNP) is de voornaamste statistiek in het communautair systeem van BTW/BNP-middelen. Daarom beklemtoonde de Rekenkamer in haar vroegere verslagen dat er een systematische en doorzichtige verificatie van de opstelling van BNP-statistieken nodig is ⁽⁶⁷⁾ om het systeem betrouwbaar en controleerbaar te maken ⁽⁶⁸⁾.

1.108. In zijn aanbeveling bij de aan de Commissie te verlenen kwijting voor het begrotingsjaar 1999 sloot de Raad zich aan bij de aanbeveling van de Rekenkamer aan de Commissie, maatregelen te nemen om beter toe te lichten hoe zij BNP-statistieken verifieert en om de doorzichtigheid van dit proces te verbeteren.

1.109. De meest recente controle bestond uit een studie van de bestaande systemen en normen voor

⁽⁶⁷⁾ Speciaal verslag nr. 17/2000 over de controle van de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van de BNP's van de lidstaten door de Commissie, paragraaf 82.

⁽⁶⁸⁾ Speciaal verslag nr. 6/98 van de Rekenkamer over de balans van het stelsel van de eigen middelen uit BTW en BNP, paragraaf 5.11.

kwaliteitscontrole, een beoordeling van de beheerscontrole van twee BNP-reserves voor vier lidstaten (België, Spanje, Nederland en Zweden) ⁽⁶⁹⁾ en een studie over de wijze waarop gebruikers van BNP-statistieken worden ingelicht over de kwaliteit ervan.

Een deugdelijk kader voor het beheer van de BNP-statistieken

1.110. Een dwingendrechtelijke regeling vormt de basis voor zowel bilaterale als multilaterale verificatie en evaluatie van BNP-statistieken:

- a) Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad legt de bilaterale verificatie tussen de Commissie en elke lidstaat vast;
- b) Richtlijn 89/130/EEG, Euratom van de Raad biedt het kader voor de multilaterale verificatie op basis van een comité dat bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten en wordt voorgezeten door een vertegenwoordiger van de Commissie (BNP-comité).

1.111. Verder vormt de Commissie samen met het BNP-comité een hechte basis voor het beheer van de BNP-kwaliteit door het geven van beschikkingen, richtlijnen en aanbevelingen (bijvoorbeeld Beschikking 94/168/EG, Euratom van de Commissie over de volledigheid van het BNP, en de aanbevelingen van het BNP-comité over de scheidslijn tussen intermediair verbruik en finale bestedingen).

1.112. Vrijwillige initiatieven zijn eveneens relevant. Het zogeheten Qualistat-initiatief werd door de Commissie genomen om de kwaliteit van de statistieken te verbeteren overeenkomstig internationaal aanvaarde criteria (zoals de ISO-normen) en de bestaande beste praktijken in sommige lidstaten. Het initiatief omvat ook controle van de output- en proceskwaliteit, twee elementen die kunnen worden ingezet om meer kwaliteit en duidelijkheid van BNP-statistieken te verzekeren.

⁽⁶⁹⁾ De Commissie maakt voorbehoud wanneer zij bij onderzoek van de lijsten met de bronnen en methoden die de lidstaten hanteren om hun BNP vast te stellen, ernstige verschillen ontdekt tussen de communautaire normen en de nationale werkwijzen.

Flexibiliteit van het beheerskader

1.113. Het BNP-comité is flexibel en kon bij het plannen van zijn activiteiten voor de komende jaren rekening houden met grote veranderingen, zoals:

- a) de behoefte aan een nieuwe richtlijn na de vaststelling van het nieuwe besluit over de eigen middelen (bijvoorbeeld ter uitvoering van de overgang van bruto nationaal product naar bruto nationaal inkomen);
- b) de toenemende vraag naar kwaliteitsdocumenten bij de Commissie en de daaruit volgende deelneming aan vrijwillige initiatieven.

Ontoereikende toepassing van het beheerskader

1.114. Bij de kwaliteitsbeoordeling en de verslaglegging wordt het kader niet systematisch toegepast. De controle toonde aan dat de documentatie over de behandeling van sommige BNP-reserves niet altijd duidelijk en nauwkeurig was gekoppeld aan de onderliggende bewijsstukken. In sommige gevallen werd alleen in het algemeen verwezen naar documenten en dienststreizen. Verwijzingen naar paragrafen in die documenten en dienstreisverslagen zouden veel handiger zijn voor de beoordeling en de controle. Bovendien zou het de kennisoverdracht bij personeelwisselingen vergemakkelijken.

1.115. Door deze tekortkomingen is de juistheid van het Commissieoordeel moeilijk verifieerbaar. Het gebrek aan doorzichtigheid kan leiden tot minder efficiënte verificatie en verschillen in de behandeling van de lidstaten. Het oordeel van de Rekenkamer over het beheer van het BNP als vierde bron van eigen middelen wordt weergegeven in hoofdstuk 9 van dit verslag over de betrouwbaarheidsverklaring (zie paragraaf 9.56).

Communicatie met gebruikers schiet soms tekort

1.116. Volgens de internationale normen (bijvoorbeeld ISO 8402) wordt kwaliteit bepaald door de vraag in hoeverre een product of dienst erin slaagt, te voorzien in de behoeften van de gebruiker. De Rekenkamer heeft onderzocht of die behoeften door de gebruikers⁽⁷⁰⁾ expliciet worden geformuleerd en of de statistiekdiensten van de Commissie eraan voldoen.

1.114. *De Commissie werkt momenteel aan de verbetering van de presentatie van de documentatie in het kader van haar controledossiers, terwijl een belangrijk punt zal bestaan in beter gekruiste referenties tussen documenten.*

1.115. *De Commissie wil vanzelfsprekend alle duidelijke transparantiegebreken opheffen, en is ervan overtuigd dat haar diensten in dit opzicht aanzienlijke vooruitgang hebben geboekt, zowel in het kader van hun eigen werkzaamheden als bij wijze van reactie op de vorige opmerkingen van de Rekenkamer.*

⁽⁷⁰⁾ Het BNP-comité, de Commissiediensten belast met het ontvangstenbeheer en de kwijtingverlenende autoriteit.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.117. De Commissie voorziet het BNP-comité van documentatie waarop het zijn oordeel over de BNP-statistieken baseert. Dit oordeel is goeddeels gebaseerd op twee documenten die respectievelijk de gegevens en de toelichtingen bevatten die de Commissie jaarlijks bij elke lidstaat inwint (de zogenoemde BNP-vragenlijsten) en ook op de verslagen en analyses die de Commissie in de loop van het jaar zelf opstelt.

1.118. Maar de inhoud van de antwoorden op de meest recente BNP-vragenlijsten bleek van lidstaat tot lidstaat sterk te verschillen en nergens wordt duidelijk verwezen naar vroegere antwoorden op de vragenlijsten. Bovendien zijn de verslagen en analyses waarop het BNP-comité zijn oordeel baseert niet duidelijk aangegeven.

1.119. Soms is de aan de gebruikers toegestuurde informatie onvolledig. Een voorbeeld: in 2000 werd informatie van de statistiekdienst over BNP-middelen door de Commissiedienst voor ontvangstenbeheer verkeerd geïnterpreteerd, voornamelijk wegens onvoldoende toelichting van de cijfergegevens (de zogenoemde metadata). Daardoor werd België om een onjuiste bijdrage verzocht.

Conclusies en aanbevelingen

1.120. Op communautair niveau bestaat reeds een deugdelijk en aanpasbaar kader voor het beheer van de BNP-kwaliteitscontrole. Maar in de praktijk maakt de Commissie niet systematisch gebruik van dit kader, hetgeen kan leiden tot een gebrek aan doorzichtigheid in de kwaliteitscontrole en de waarde van haar beoordeling van de BNP-statistieken kan verminderen. Bovendien schiet de communicatie met de gebruikers over de kwaliteit van die statistieken soms tekort.

1.121. Om die redenen beveelt de Rekenkamer de Commissie aan:

a) de bestaande normen of richtlijnen voor verificatie en verslaglegging systematisch toe te passen;

1.118. *De Commissie sluit zich aan bij de wens van de Rekenkamer dat de zienswijze van het BNP-comité explicieter moet verwijzen naar de vele afzonderlijke verslagen waarop het algemeen advies gebaseerd is. De Commissie zal de haalbaarheid van dit voorstel onderzoeken in samenwerking met het BNP-comité.*

1.119. *De Commissie is het er mee eens dat een uitzonderlijke vergissing werd begaan bij de interpretatie van de BNP-data voor België, wat had geleid tot een verzoek om het betalen van een te hoog bedrag. Bedoelde vergissing werd ondertussen rechtgetrokken. De verantwoordelijke diensten zullen in de toekomst BNP-data voorleggen voor een controle die specifiek is bedoeld om te bewerkstelligen dat dergelijke situaties zich niet opnieuw kunnen voordoen en dat de berekening van de aanpassingen van de saldi volledig in overeenstemming is met de cijfers die officieel door Eurostat worden verstrekt. Het toenemend belang van de eigen middelen uit de BTW verplicht de Commissie ertoe de procedures te herzien voor het ontvangen en verifiëren van de statistische gegevens van de lidstaten waarop de middelen gebaseerd zijn.*

1.120. *De Commissie is van oordeel dat zij niet systematisch het gehele „management-raamwerk” toepast. Antwoorden op de specifieke opmerkingen van de Rekenkamer zijn vervat in de punten 1.114, 1.115, 1.118 en 1.119. De Commissie voert procedures in om te komen tot meer doorzichtigheid van haar BNP-verificatieproces voor gebruikers.*

1.121.

a) *De normen en richtlijnen met het oog op BNP-verificatie en -rapportering werden door de Commissie ontwikkeld in samenwerking met de accountants van de lidstaten in het kader van het BNP-comité. Zij werden en zullen consequent worden toegepast.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- b) cijfers of technische beoordelingen systematisch te voorzien van relevante bijkomende informatie voor gebruikers;
- c) de voorbereiding van de nieuwe richtlijn ter implementatie van de overgang van bruto nationaal product naar bruto nationaal inkomen te benutten om van de lidstaten te eisen dat zij regelmatig verslag uitbrengen over de kwaliteit van hun statistieken.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- b)** *De Commissie (Eurostat) streeft er altijd naar cijfers of technische adviezen vergezeld te doen gaan van aanvullende informatie ten behoeve van de gebruikers. Er moet evenwel aan worden herinnerd dat de behoeften van de gebruikers uiteenlopen: administrateurs binnen de begrotingsdiensten van de Commissie, statistici in het BNP-comité, auditors van de Rekenkamer, enz.*
- c)** *In het kader van de aan de gang zijnde discussies over een toekomstige BNP-richtlijn onderzoekt de Commissie tezamen met het BNP-comité de haalbaarheid en de mogelijke inhoud van een periodiek verslag over kwaliteit van de lidstaten.*

HOOFDSTUK 2

Gemeenschappelijk landbouwbeleid

2.0. INHOUD	Paragraaf
Inleiding	2.1-2.4
Begrotingsbeheer	2.5-2.28
Oorspronkelijke begroting is definitieve begroting geworden	2.5-2.6
De uitgaven bedroegen 98,7 % van de kredieten	2.7
Voorzieningen zijn geannuleerd	2.8
Onregelmatige overschrijving van 310 miljoen euro naar monetaire reserve	2.9-2.11
Aanzienlijke ontvangsten zijn opgevoerd in de begroting van de uitgaven	2.12-2.16
Voorschotten opnieuw aanzienlijk verlaagd	2.17-2.19
Te veel kredietoverschrijvingen bij het begrotingsbeheer	2.20-2.26
Computersysteem AGREX wordt gewijzigd	2.27
Conclusie	2.28
Specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring	2.29-2.52
Onderzoek van een representatieve steekproef van verrichtingen	2.29-2.49
Materiële fouten	2.31
Fouten op het niveau van de uiteindelijke begunstigde	2.32-2.35
Systematische fouten in het beheer	2.36-2.41
Andere fouten in het beheer	2.42-2.44
Formele fouten	2.45-2.49
Conclusie	2.50-2.52
Goedkeuring van de rekeningen	2.53-2.97
Inleiding	2.53-2.54
Conformiteitsbeschikkingen	2.55-2.84
Correcties	2.55-2.57
Gebreken in de procedure	2.58-2.59
Afzonderlijke correcties	2.60-2.76
Geen reactie naar aanleiding van opmerkingen van de Rekenkamer	2.77-2.84
Financieringsbeschikking voor 2000	2.85-2.96
Te late indiening van documenten en betalingsgegevens	2.85-2.87
Voorbehoud bij rekeningen en verrichte correcties	2.88-2.90
Bezorgdheid over erkenning	2.91-2.96
Conclusie	2.97
Follow-up van eerdere opmerkingen	2.98-2.185
Fysieke controles van landbouwproducten waarvoor uitvoerrestituties worden betaald	2.98-2.106

	Paragraaf
De aanbevelingen van de Raad van de Europese Unie	2.101
De voorstellen van het Europees Parlement	2.102
Follow-up van de opmerkingen van de Rekenkamer door de Commissie	2.103-2.106
Gemeenschappelijke marktordening voor schapen- en geitenvlees	2.107-2.129
Inleiding	2.107-2.110
De controle van de Rekenkamer	2.111-2.112
Ontbrekende resultaatmeting	2.113
Gebrekkig systeem voor de vaststelling van prijzen en premie	2.114-2.116
Te laat ingezonden en onvolledige premiestatistieken	2.117
Onduidelijke individuele rechten en niet-gebruikte quota	2.118-2.119
Twijfelachtige grondslag voor de extra premie per ooi en per geit in probleemgebieden; geen regelmatige beoordeling van de aangewezen gebieden	2.120-2.121
Aanverwante communautaire maatregelen	2.122-2.123
Het recente voorstel van de Commissie behelst geen volledige aanpak van de gebreken waarop de Rekenkamer heeft gewezen	2.124-2.127
Conclusie	2.128
Aanbevelingen	2.129
Beheer van de Commissie van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit	2.130-2.185
Inleiding	2.130-2.133
In het zuiden geconcentreerde, versnipperde productie	2.134-2.135
Relevante voorschriften en belang voor de begroting	2.136-2.137
Door de Rekenkamer eerder vermelde belangrijkste problemen en de hervorming van 1996	2.138-2.142
De implementatie van de hervorming van 1996 is slechts gedeeltelijk geslaagd	2.143-2.178
De wijzigingen van 2000 verhelfen de door de Rekenkamer vastgestelde tekortkomingen niet helemaal	2.179-2.180
Conclusie	2.181-2.182
Aanbevelingen	2.183-2.185
Voorname opmerkingen in speciale verslagen	2.186-2.211
Hervorming van de goedkeuring van de rekeningen	2.187-2.190
Geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS)	2.191
Melkquota	2.192-2.194
Speciaal verslag over BSE (boviene spongiforme encefalopathie)	2.195-2.197
Restituties voor het gebruik van aardappelzetmeel en graanzetmeel, en steun voor aardappelzetmeel	2.198-2.200
Uitvoerrestituties — bestemming en het in de handel brengen (speciaal verslag nr. 7/2001)	2.201-2.207
Gemeenschappelijke elementen in de bevindingen en conclusies uit de hiervoor genoemde verslagen	2.208-2.211

INLEIDING

2.1. Dit hoofdstuk behandelt de uitgaven van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (EOGFL-Garantie), en de uitgaven van hoofdstuk B2-5 1 ⁽¹⁾ (Controles en overige maatregelen op landbouwgebied).

2.2. Vrijwel al deze uitgaven worden door de betaalorganen van de lidstaten gedaan. De Commissie betaalt hun maandelijks een voorschot dat is bepaald op basis van de betalingen die de maand ervoor zijn opgegeven. Deze betalingen worden maandelijks geboekt als uitgaven, onder voorbehoud van eventuele correcties bij de goedkeuring van de rekeningen na afloop van het begrotingsjaar.

2.3. Dit hoofdstuk bestaat uit vijf delen, die achtereenvolgens gewijd zijn aan:

- a) de begrotingsuitvoering van het jaar 2000;
- b) de specifieke beoordeling van het beleidsterrein in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring over het begrotingsjaar 2000;
- c) de goedkeuring van de rekeningen;
- d) de follow-up van eerdere opmerkingen;
- e) de voornaamste opmerkingen in speciale verslagen.

2.4. Naast de opmerkingen in dit hoofdstuk zijn er over het gemeenschappelijk landbouwbeleid speciale verslagen of adviezen uitgebracht. Bijlage II bevat een lijst hiervan.

BEGROTINGSBEHEER

Oorspronkelijke begroting is definitieve begroting geworden

2.5. Voor het begrotingsjaar 2000 bedroegen de oorspronkelijke kredieten van onderafdeling B1 van de begroting van het EOGFL-Garantie 41 469 miljoen

⁽¹⁾ De bedragen onder „Begrotingsbeheer” voor het begrotingsjaar 2000 (paragrafen 2.5-2.28) hebben slechts betrekking op onderafdeling B1 van de begroting. Ten aanzien van hoofdstuk B2-5 1 bedroeg de oorspronkelijke begroting van de vastleggingskredieten 51,5 miljoen euro. In de loop van het begrotingsjaar zijn deze kredieten niet gewijzigd, en de betalingsverplichtingen over het begrotingsjaar bedroegen 49 miljoen euro (95,1 %).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

euro ⁽²⁾ (met inbegrip van de monetaire reserve ⁽³⁾ ad 500 miljoen euro) (zie **tabel 2.1**), ofwel 49 % van de totale beleidskredieten ter financiering van de begroting. Deze 41 469 miljoen maakte 99,4 % uit van het maximum van de financiële vooruitzichten (41 738 miljoen euro) en 89,1 % van het bedrag van het landbouwrichtsnoer (46 549 miljoen euro).

Tabel 2.1 — EOGFL-Garantie 2000

(Mio EUR)

Rubriek van de financiële vooruitzichten: 1. Onderafdeling B1: EOGFL-Garantie ⁽¹⁾							
	Totaal rubriek	Waarvan:					
		B1-1	B1-2	B1-3	B1-4	B1-5	B1-6
		Plantaardige producten	Dierlijke producten	Bijkomende uitgaven	Plattelandsontwikkeling	Begeleidende maatregelen	Monetaire reserve
Maximum financiële vooruitzichten	41 738						
Beleef van de begroting							
Oorspronkelijke kredieten ⁽²⁾	41 494	25 867	9 521	1 501	4 084	21	500
Beschikbare definitieve kredieten	41 469	25 909	9 328	1 238	4 184	0	810
Begrotingsuitvoering							
Bestede kredieten ⁽³⁾	40 437	25 813	9 276	1 172	4 176	0	0
% van de beschikbare definitieve kredieten	98	100	99	95	100	0	0
Naar 2001 overgedragen kredieten	0	0	0	0	0	0	0
% van de beschikbare definitieve kredieten	0	0	0	0	0	0	0
Vervallen kredieten	1 062	98	52	94	8	0	810
% van de beschikbare definitieve kredieten	2	0	1	8	0	0	100

⁽¹⁾ Niet-gesplitste kredieten.⁽²⁾ Met inbegrip van de voorzieningen (B0-4 0) en de monetaire reserve van 500 Mio EUR.⁽³⁾ Verplichtingen.

Bron: Jaarrekening 2000.

- ⁽²⁾ — Exclusief voorzieningen ad 24,9 miljoen euro.
— Definitieve vaststelling van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2000 (PB L 40 van 14.2.2000).
- ⁽³⁾ De monetaire reserve is bestemd ter dekking (vanaf 200 miljoen euro) van de ongunstige ontwikkeling van de dollar-euro-pariteit die voor de begrotingsramingen wordt gehanteerd. Omgekeerd dient elke besparing van meer dan 200 miljoen euro door een gunstige ontwikkeling van deze pariteit te worden gestort in de monetaire reserve.

2.6. Er is geen gewijzigde en aanvullende begroting geweest die het totaalbedrag van de oorspronkelijke kredieten in de loop van het begrotingsjaar heeft gewijzigd⁽⁴⁾. De definitieve kredieten bedroegen dus 41 469 miljoen euro.

De uitgaven bedroegen 98,7 % van de kredieten

2.7. De uitgaven bedroegen 40 437 miljoen euro, ofwel 98,7 % van het bedrag van de buiten de monetaire reserve beschikbare kredieten (zie **tabel 2.1**), en 87 % van het landbouwrichtsnoer. Plantaardige producten vertegenwoordigden 63,8 % van de uitgaven, dierlijke producten 22,9 %, bijbehorende uitgaven 3 %, en plattelandsontwikkeling 10,3 %. Naar hun aard vallen de uitgaven uiteen in directe steun (70 %), restituties (13,9 %), structurele maatregelen (10,5 %) en interventie-maatregelen (3,2 %). De structurele maatregelen, die hoofdzakelijk betrekking hebben op plattelandsontwikkeling, zijn gestegen, terwijl directe steun en interventie-maatregelen ietwat zijn afgenomen.

Voorzieningen zijn geannuleerd

2.8. De voorzieningen (ad 24,9 miljoen euro) die oorspronkelijk voor „Andere maatregelen op veterinair gebied, op het gebied van het welzijn van dieren en van de volksgezondheid” - 4 miljoen euro — en voor „Beheer van de visbestanden ter ondersteuning van het gemeenschappelijk visserijbeleid” - 20,9 miljoen euro — waren bestemd, zijn niet besteed en zijn dus aan het eind van het begrotingsjaar geannuleerd.

Onregelmatige overschrijving van 310 miljoen euro naar monetaire reserve

2.9. In verband met de ontwikkeling van de dollar-euro-pariteit⁽⁵⁾ zijn overschotten ad 510 miljoen euro op verschillende posten geboekt. Zoals de verordening van de Raad betreffende de begrotingsdiscipline⁽⁶⁾ bepaalt, is van de besparingen het gedeelte boven de franchise van 200 miljoen euro, ofwel 310 miljoen euro, naar de monetaire reserve overgeschreven.

⁽⁴⁾ De GAB nr. 1 heeft slechts verandering gebracht in de verdeling van de kredieten over artikel B1-4 0 8 en de posten B1-4 0 8 0 en 4 0 8 1. Deze GAB, die op 2 augustus 2000 is goedgekeurd, is pas op 17 april 2001 in het PB gepubliceerd.

⁽⁵⁾ De begroting is vastgesteld op basis van een pariteit van 1 euro = 1,12 dollar, terwijl de gemiddelde koers over de referentieperiode (1.8.1999-31.7.2000) 1 euro = 0,99 dollar bedroeg.

⁽⁶⁾ Verordening (EG) nr. 2040/2000 van de Raad van 26 september 2000 betreffende de begrotingsdiscipline (PB L 244 van 29.9.2000, blz. 27), artikel 11.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.10. De in de verordening voorgeschreven termijn voor het voorstel tot overschrijving is echter niet in acht genomen. De Commissie heeft dit voorstel namelijk op 10 januari 2001 bij de Raad ingediend, terwijl zij dit volgens de verordening uiterlijk eind oktober 2000 had moeten doen. Het is duidelijk dat deze termijn volgens de huidige regelgeving en met de door de Commissie gevolgde procedure nooit in acht kan worden genomen.

2.11. Bovendien heeft de Commissie bij de overschrijving naar de monetaire reserve het grootste gedeelte van het bedrag van 310 miljoen euro afgeboekt van hoofdstuk B1-3 7 „Goedkeuring van de rekeningen over de voorgaande begrotingsjaren en vermindering/schorsing van de voorschotten”, en niet van de posten waarop deze besparingen waren ontstaan (zie **tabel 2.2**). De Commissie heeft dus de laatste declaraties van de lidstaten afgewacht om vast te stellen op welke posten nog kredieten beschikbaar waren. Bij deze procedure, waarover de Rekenkamer reeds eerder een opmerking heeft gemaakt ⁽⁷⁾, kunnen niet alle overschrijvingen van het ene hoofdstuk naar het andere de begrotingsautoriteit naar behoren worden voorgelegd.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.10. De totale kredieten zouden weliswaar toereikend zijn om de overschrijving van 310 miljoen EUR naar de monetaire reserve te dekken, maar waar de middelen precies beschikbaar waren, kon pas worden vastgesteld nadat de lidstaten gedetailleerde gegevens over de uitvoering per begrotingslijn hadden verstrekt. Bij de opstelling van het verslag waren deze gegevens nog niet beschikbaar. Zodra vaststond dat in de verschillende begrotingslijnen van het EOGFL, afdeling Garantie, voldoende middelen beschikbaar waren, zou de Commissie het voorstel tot overschrijving aan de begrotingsautoriteit voorleggen. Deze procedure, die weliswaar leidt tot vertraging in de indiening van het voorstel tot overschrijving, was volgens de Commissie in overeenstemming met de beginselen van deugdelijk begrotingsbeheer en maakte gebruikmaking van andere procedures zoals een gewijzigde en aanvullende begroting overbodig.

2.11. Op grond van de verordening betreffende de begrotingsdiscipline hoeven overschrijvingen naar de monetaire reserve niet uitsluitend en volledig te worden verricht vanaf begrotingsposten waarvan de uitgaven worden beïnvloed door veranderingen in de €/ \$-pariteit. In dit verband is in de tweede zin van artikel 11, lid 1, van die beschikking het volgende bepaald: „In het geval van een stijging van de dollar ten opzichte van de in de begroting gebruikte pariteit worden de besparingen in de afdeling Garantie naar de monetaire reserve overgeschreven tot een bedrag van 500 miljoen EUR in 2000 en 2001 en 250 miljoen EUR in 2002”. Alleen in het geval van extra begrotingskosten als gevolg van een daling van de dollar ten opzichte van de euro worden uit de monetaire reserve kredieten overgeschreven naar de begrotingsonderdelen van de afdeling Garantie van het EOGFL die door de daling van de dollar werden getroffen (derde zin van artikel 11, lid 1).

Tabel 2.2 — Overschrijving naar de monetaire reserve

Begrotingshoofdstuk	Herkomst van de besparingen	Werkelijk onttrokken bedragen
B1-1 0 Akkerbouwgewassen	371	0
B1-1 1 Suiker	48	48
B1-1 3 Gedroogde voedergewassen en peulvruchten	44	0
B1-1 8 Andere sectoren of plantaardige producten (rijst)	6	0
B1-3 0 Niet onder bijlage I vallende producten	35	0
B1-3 2 Programma's voor ultraperifere gebieden en eilanden	7	0
B1-3 7 Goedkeuring van de rekeningen over de voorgaande begrotingsjaren	0	262
Totaal	510	310

Bron: Kredietoverschrijving nr. 79/2000.

⁽⁷⁾ Zie jaarverslag over het begrotingsjaar 1998, paragraaf 2.28.

Aanzienlijke ontvangsten zijn opgevoerd in de begroting van de uitgaven

2.12. Volgens het universaliteitsbeginsel⁽⁸⁾ mogen er geen ontvangsten voor bepaalde uitgaven worden bestemd en mogen de ontvangsten en de uitgaven niet met elkaar worden verrekend. Toch komt er in de uitgaven⁽⁹⁾ van het EOGFL-Garantie in totaal voor 3 798,3 miljoen euro (meer dan 9 % van de uitgaven) aan negatieve bedragen voor (tegenover 3 057,7 miljoen in 1999 en 2 498 miljoen in 1998)⁽¹⁰⁾. Zoals de Rekenkamer heeft opgemerkt in haar advies nr. 1/2001⁽¹¹⁾, dat is uitgebracht naar aanleiding van het voorstel voor een verordening tot wijziging van het Financieel Reglement, is zij van oordeel dat deze negatieve uitgaven dienen te worden opgenomen in de algemene staat van ontvangsten.

2.13. De begrotingsposten met een negatief saldo belopen in totaal 1 899,4 miljoen euro, terwijl er in de begroting wordt gerekend op ontvangsten van slechts 1 220 miljoen euro (+ 55 %). Van deze 1 899,4 miljoen euro heeft 568 miljoen (29,9 %) betrekking op de goedkeuring van de rekeningen over de voorgaande begrotingsjaren, 510 miljoen (26,9 %) op de vermindering van voorschotten, en 161 miljoen (8,5 %)⁽¹²⁾ op de extra heffingen wegens overschrijding van de melkquota.

⁽⁸⁾ Zie de artikelen 4 en 27 van het Financieel Reglement.

⁽⁹⁾ 27 begrotingsposten (bijna 14 % van de posten) bevatten negatieve uitgaven.

⁽¹⁰⁾ Zie jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, paragraaf 2.10, en over het begrotingsjaar 1998, paragraaf 2.11.

⁽¹¹⁾ Advies nr. 1/2001 (PB C 55 van 21.2.2001).

⁽¹²⁾ In dit bedrag van 161 miljoen euro is de extra heffing voor het begrotingsjaar 2000 van Italië (245,9 miljoen euro) niet begrepen; hiervoor is een vermindering van voorschot toegepast (zie de paragrafen 2.17 en 2.19).

In eerdere verslagen en voorstellen tot overschrijving heeft de Commissie er met betrekking tot het effect van veranderingen in de dollarkoers (bijvoorbeeld in het voorstel tot overschrijving voor 1998 — SEC(1998) 1893 def. van 13.11.1998) op gewezen dat de besparingen in de diverse sectoren niet noodzakelijkerwijs hetzelfde bedrag opleveren aan het einde van het begrotingsjaar. Andere factoren dan de dollarpariteit, zoals bijvoorbeeld het uitvoervolume, het niveau van de wereldmarktprijzen in dollar of fluctuaties van de betalingen beïnvloeden namelijk in grote mate de uiteindelijke kredietbehoefte voor elk hoofdstuk voor een bepaald begrotingsjaar. In haar antwoord op punt 2.28 van het jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 1998 wijst de Commissie inderdaad op de invloed van dergelijke factoren (PB C 349 van 3.12.1999, blz. 53).

2.12. De Commissie is van oordeel dat negatieve uitgaven niet hoeven te worden opgenomen in de algemene staat van ontvangsten. Aangezien het gaat om terugbetalingen van bedragen die reeds door het EOGFL zijn gefinancierd, vindt zij dat deze bedragen veeleer moeten worden behandeld als toegewezen ontvangsten van het EOGFL, zoals voorgesteld in de herziening van het Financieel Reglement.

2.13. Het verschil van 680 miljoen EUR tussen de begrote negatieve uitgaven (1.220 miljoen) en de daadwerkelijke negatieve uitgaven (1.899,4 miljoen) is hoofdzakelijk toe te schrijven aan het feit dat de ontvangsten uit de verkoop van goederen in openbare opslag en de voorschottenverlagingen hoger uitvielen dan verwacht (respectievelijk + 383 miljoen EUR en + 410 miljoen EUR).

Ontvangsten uit dergelijke begrotingsposten zijn per definitie heel moeilijk in te schatten. In het geval van verkoop uit openbare opslag hangen zij namelijk af van zeer onzekere marktvoorwaarden en prijzen die worden beïnvloed door niet te voorzien crises zoals BSE en mond- en klauwzeer. In het geval van voorschottenverlagingen resulteren de bedragen uit de niet-naleving van de wetgeving door de lidstaten (overschrijding van de betalingstermijnen, ontbreken van controles) of inbreuken door marktdeelnemers (fraude, onregelmatigheden, melkheffing); deze bedragen worden ingehouden op de door de lidstaten gedeclareerde uitgaven en opgenomen in de Gemeenschapsbegroting.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.14. Ook de winsten op de verkoop van voorraden landbouwproducten leverden ontvangsten op, voornamelijk bij pessimistisch ingeschatte waardeverminderingen (overeenkomend met het verschil tussen de koopprijs en de geschatte afzetprijs). Deze ontvangsten bedroegen 588 miljoen euro ⁽¹³⁾.

2.15. Van deze 1 899,4 miljoen euro heeft een bedrag van 72 miljoen euro ten slotte ook betrekking op 21 begrotingsposten waarvoor in totaal slechts 50 miljoen euro aan ontvangsten was geraamd.

2.16. Deze algehele onderschatting van de ontvangsten houdt voor de Commissie een stijging van de beschikbare kredieten in, en dus een grotere flexibiliteit in het begrotingsbeheer.

Voorschotten opnieuw aanzienlijk verlaagd

2.17. Het begrotingsjaar 2000 wordt (evenals het jaar 1999) gekenmerkt door ingrijpende verlagingen van de voorschotten voor verschillende lidstaten, enerzijds vanwege tekortkomingen in de toepassing van het geïntegreerde systeem en in de uitvoering van de controles (Griekenland: 75,2 miljoen euro) en anderzijds vanwege het uitblijven van de betaling van de extra heffing voor het overschrijden van de melkquota (Griekenland: 7,5 miljoen euro; Spanje: 6,2 miljoen; Italië: 380,6 miljoen, en Portugal: 20,6 miljoen).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.14. Zoals aangegeven in punt 2.13 worden de ontvangsten uit de verkoop van interventieproducten beïnvloed door tal van factoren waaronder depreciatie. Overeenkomstig Verordening (EEG) nr. 1883/78 worden voorraden aan het eind van het begrotingsjaar gedeprimeerd tot op het niveau van de te verwachten verkoopprijzen, om te voorkomen dat potentiële verliezen naar volgende begrotingsjaren worden overgedragen. Het feit dat „winsten” bij daaropvolgende verkopen hoger uitvallen dan verwacht, kan te maken hebben met het feit dat de interventieaankopen lager uitvielen dan verwacht en de verkoopprijzen en het volume van de verkoop hoger lagen dan verwacht. Al deze factoren houden direct verband met de marktontwikkelingen.

2.15. De 21 begrotingsposten waarvan sprake is betreffen terugvorderingen als gevolg van fraude en onregelmatigheden die per definitie zeer moeilijk in te schatten zijn. Het zou onvoorzichtig zijn dergelijke ontvangsten te hoog te schatten zonder dat men over een minimum aan schriftelijk bewijs beschikt.

2.16. Bij de raming van de begrotingsbehoeften gaat de Commissie voorzichtig en nauwgezet te werk. De onderschatting waarnaar de Rekenkamer verwijst, betreft hoofdzakelijk posten met betrekking tot de verkoop uit openbare opslag, die sterk worden beïnvloed door veranderingen in de marktvorwaarden, die moeilijk te voorzien zijn op het moment van opstelling van de begroting, en door de voorschottenverlagingen die per definitie helemaal niet te voorzien zijn.

(13)

Begrotingsjaar 2000

(Mio EUR)

	Werkelijke ontvangsten	Beschikbare kredieten
Magermelkpoeder	- 291	- 63
Rundvlees	- 95	- 130
Boter en room	- 47	- 12
Olijfolie	- 16	- 18
Rijst	- 9	- 6
Granen	- 130	25
	- 588	- 204

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.18. Voor Italië had het bedrag van 380,6 miljoen euro betrekking op het seizoen 1999-2000 (245,9 miljoen) en het seizoen 1998-1999 (134,7 miljoen). De verlaging van het voorschot voor het seizoen 1999-2000 is toe te schrijven aan het doorgeven van foutieve gegevens. Deze situatie noopte de Commissie ertoe, dit bedrag te boeken op de post vermindering van voorschotten in plaats van de post extra heffingen, hetgeen een inbreuk vormt op het beginsel van specialiteit van de kredieten en leidt tot een gebrek aan transparantie van de rekeningen. De voorschotvermindering van 134,7 miljoen euro (als gevolg van vertraging bij het doorgeven van de gegevens met betrekking tot het begrotingsjaar 1999) is geboekt in de rekeningen van het begrotingsjaar 2000, hetgeen indruist tegen het jaarperiodiciteitsbeginsel ⁽¹⁴⁾.

2.19. De omvang van deze voorschotverlagingen (509 miljoen euro tegenover 464 miljoen in 1999) toont aan hoe hardnekkig de tekortkomingen in de systemen van de betrokken lidstaten zijn.

Te veel kredietoverschrijvingen bij het begrotingsbeheer

2.20. De Rekenkamer heeft de door de Commissie in deel I van de jaarrekening over het begrotingsjaar 2000 gepresenteerde financiële gegevens over het begrotingsbeheer van het begrotingsjaar onderzocht ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁴⁾ Zie jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, paragraaf 2.15.

⁽¹⁵⁾ De Rekenkamer heeft de informatie van de Commissie in deel I van de jaarrekening onderzocht. Dit deel moet commentaar leveren op het begrotingsbeheer van het begrotingsjaar en met name toelichtingen verschaffen op de verschillen tussen de in de aanvankelijke begroting opgenomen kredieten en de uiteindelijk beschikbare kredieten, en de verschillen tussen laatstgenoemde en de gebruikte kredieten. Dit onderzoek was niet bedoeld om enige vorm van zekerheid te bieden over de betrouwbaarheid van het document in kwestie, maar veeleer om de grote verschillen aan te tonen waarvoor geen verklaring wordt gegeven en om verklaringen bloot te leggen die misleidend kunnen worden geacht.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.18. De verlaging met 245,9 miljoen EUR voor Italië voor het seizoen 1999/2000 is toe te schrijven aan het feit dat Italië, in strijd met de bepaling dat het verschuldigde bedrag op 1 september van het betrokken jaar betaald moet zijn, het volledige bedrag van de voor dat seizoen verschuldigde aanvullende melkheffing niet heeft geïnd of aan het EOGFL heeft overgemaakt.

In gevallen waarin de wetgeving niet is nageleefd, recupereert de Commissie de verschuldigde bedragen via verlagingen van de voorschotten waarvoor in een specifieke begrotingspost is voorzien (B1-3 7 0 1). Zoals de Rekenkamer opmerkt, heeft de Commissie in een dergelijke situatie geen alternatieve oplossing.

Een herziene vragenlijst die na afloop van het begrotingsjaar 1999 door de lidstaat is voorgelegd, heeft geleid tot een extra verlaging met 134,7 miljoen EUR voor het seizoen 1998-1999. Doordat de gegevens laattijdig zijn verstrekt, was het onmogelijk dit bedrag in het begrotingsjaar 1999 te innen. Om evenwel te voorkomen dat dit probleem zich met betrekking tot de gegevens voor het begrotingsjaar 1999-2000 nogmaals voordoet, heeft de Commissie zich voor de verlaging met 245,9 miljoen EUR waarvan hierboven sprake is, gebaseerd op een extrapolatie van gegevens van vorige jaren en niet op de oorspronkelijke, door de lidstaat verstrekte vragenlijst.

2.19. De belangrijkste verlagingen in het bedrag van 509 miljoen EUR hebben te maken met niet-betaling van de melkheffing (414,8 miljoen EUR) en betreffen slechts vier lidstaten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.21. Deel I geeft geen volledig en nauwkeurig beeld van de begrotingsuitvoering van het jaar:

- a) er wordt geen enkele toelichting gegeven op de redenen voor de overschrijvingen;
- b) de gewijzigde en aanvullende begroting wordt er niet in genoemd;
- c) er wordt nauwelijks enige toelichting gegeven op de verschillen tussen de begrotingsuitvoering en de definitieve begroting;
- d) de bedragen worden niet op consequente wijze weergegeven (bedragen in miljoenen worden nu eens afgerond, dan weer in hun geheel weergegeven; het verschil tussen de uitvoering en de begroting wordt soms genoemd, en dan weer niet) en zijn soms zelfs onjuist ⁽¹⁶⁾;
- e) tot slot stemt alleen het hoofdstuk „plattelandsontwikkeling” qua presentatie overeen met de instructies van de rekenplichtige van de Commissie.

2.22. Deel II geeft ook geen al te nauwkeurig beeld van de begrotingsuitvoering. Zo zijn de uitgaven die terecht zijn aangewezen op de posten B1-4 0 8 0 („Belangrijkste maatregelen met betrekking tot de landbouwsector”) en B1-4 0 8 1 („Overige maatregelen”) samengebracht in artikel B1-4 0 8 („Bevordering van de aanpassing en de ontwikkeling van plattelandsgebieden”), waardoor de scheiding tussen deze uitgaven, waartoe is besloten in GAB nr. 1, verdoezeld wordt.

2.23. In de loop van het begrotingsjaar heeft er bij 175 van de 218 begrotingsposten een begrotingsoverschrijving plaatsgevonden. De totale mutaties — dat wil zeggen het totaalbedrag van de overschrijvingen — bedroegen 8 189 miljoen euro (19,7 % van de definitieve kredieten), hetgeen een aanzienlijke stijging inhoudt ten opzichte van de voorgaande begrotingsjaren (10,2 %

2.23. *In een jaar met een bijzonder strikte begrotingsuitvoering, waarin 98,7 % van de beschikbare kredieten is opgebruikt, mocht een hoog bedrag aan overschrijvingen worden verwacht. Hiervan getuigt ook het feit dat de noodzakelijke overschrijvingen, inclusief die voor plattelandsontwikkeling, na ontvangst van de definitieve maandelijkse declaratie, 4 437,06 miljoen EUR bedroegen. Zoals de*

⁽¹⁶⁾ In het hoofdstuk „Goedkeuring van de rekeningen” wordt melding gemaakt van uitgaven, terwijl het in feite om ontvangsten gaat, en in het artikel „Interventie in de vorm van opslag van rundvlees” wordt een vermindering van uitgaven genoemd, terwijl het om ontvangsten gaat; in het hoofdstuk „Overige maatregelen” is het bedrag in de oorspronkelijke begroting onjuist; in het hoofdstuk „Voedselhulp” klopt het bedrag van de uitgaven niet; in de tabel „Beloop van de kredieten en de uitgaven in 2000” zijn bepaalde totaalbedragen onjuist.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

in 1999 en 5,2 % in 1998) ⁽¹⁷⁾. De Commissie verklaart de hoogte van het bedrag van deze overschrijvingen deels uit de onjuiste oorspronkelijke aanwijzing van de kredieten binnen het hoofdstuk plattelandsontwikkeling.

2.24. Het aantal overschrijvingen wordt echter beïnvloed door de wisselende kwaliteit van de ramingen en van het toezicht op de uitgaven van de lidstaten. Bepaalde overschrijvingen zijn verricht om aanvullende uitgaven te dekken die voortvloeien uit vertragingen in de betalingen of bij de uitvoering van de programma's. Zo zijn aan post B1-1 2 2 0 („Consumptiesteun”) vijfmaal kredieten toegewezen voor een totaalbedrag van 19,6 miljoen euro voor uitgaven met betrekking tot het seizoen 1997/1998, en zijn er aan post B1-1 0 6 2 („Vijfjarenregeling inzake het uit de productie nemen van bouwland”) zesmaal kredieten toegewezen voor een totaalbedrag van 10,6 miljoen euro voor uitgaven met betrekking tot de periode 1988-1992. De Commissie zou van de lidstaten betrouwbaarder ramingen van betalingen moeten verlangen, zodat zij de kredieten niet voortdurend hoeft aan te passen.

2.25. De „gelegenheids”-overschrijvingen, waarvan reeds sprake was in het jaarverslag over het begrotingsjaar 1999 ⁽¹⁸⁾, zijn in 2000 in aantal toegenomen. Zo moesten bij 32 begrotingsposten (voor een totaalbedrag van 226,8 miljoen euro ⁽¹⁹⁾ tegenover 41,6 miljoen euro in 1999 ⁽¹⁸⁾) de kredietverlagingen worden gecompenseerd door latere bijschrijvingen, of vice versa.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Rekenkamer opmerkt, was het jaar 2000 bovendien het eerste jaar waarin uitgaven in het kader van plattelandsontwikkelingsprogramma's zijn gedeclareerd en de overschrijvingen bedroegen in dit hoofdstuk alleen al 3 878 miljoen EUR voor 18 begrotingsposten.

2.24. Zoals aangegeven in het jaarverslag 1999, heeft de Commissie reeds maatregelen genomen via Verordening (EG) nr. 1750/1999, die voorziet in correcties wanneer de daadwerkelijke uitgaven significant verschillen van de ramingen.

De begrotingsposten B1-1 0 6 2 en B1-1 2 2 0 betreffen twee maatregelen die waren afgelopen vóór het begrotingsjaar 2000 en waarvoor op de begroting 2000 bijgevolg geen kredieten waren ingeschreven. De lidstaten hebben de betalingen echter trager uitgevoerd dan verwacht, waardoor een aantal kredietoverschrijvingen nodig was om de gedeclareerde uitgaven in de begroting te boeken. Aangezien het om oude maatregelen ging, werd het voorzichtig geacht overschrijvingen alleen voor de daadwerkelijke uitgaven aan te vragen en zich niet te baseren op de ramingen van de lidstaten.

2.25. Om uitgaven maandelijks in de begroting te kunnen boeken en de betrokken posten niet open te laten, is het soms nodig kredietoverschrijvingen te verrichten en de oorspronkelijke situatie achteraf te herstellen. Dergelijke mutaties kunnen nodig zijn op grond van de aard van de begrotingslijn, zoals in het geval van begrotingslijnen voor „Andere kosten van openbare opslag”, waar gedurende een bepaalde periode verliezen kunnen optreden die later, als gevolg van marktontwikkelingen (zie paragraaf 2.26) of boekhoudkundige aanpassingen door de lidstaten, winst worden. Zo was er in het geval van begrotingspost B1-1 0 5 1, die in de loop van het jaar was verhoogd, aan het eind van het begrotingsjaar een kredietoverschot omdat een lidstaat in de definitieve maandelijkse uitgavendeclaratie een bedrag aan uitgaven van 19,4 miljoen EUR van deze post naar andere posten overhevelde.

⁽¹⁷⁾ Zie jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, paragraaf 2.6, en jaarverslag over het begrotingsjaar 1998, paragraaf 2.4.

⁽¹⁸⁾ Zie jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, paragraaf 2.21.

⁽¹⁹⁾ Op de volgende posten zijn bedragen af-, dan wel bijgeboekt, die vervolgens werden gecompenseerd door een mutatie in omgekeerde richting: B1-1 0 0 0, 1 0 0 1, 1 0 1 3, 1 0 1 4, 1 0 4 0, 1 0 4 1, 1 0 4 3, 1 0 5 0, 1 0 5 1, 1 0 5 2, 1 0 5 4, 1 0 5 5, 1 0 6 0, 1 2 3 0, 1 5 0 2, 1 5 1 5, 1 6 1 1, 1 6 2 2, 1 6 2 3, 1 7 1 0, 1 7 5 0, 1 8 0 0, 1 8 5 1, 1 8 5 4, 2 0 2 4, 2 0 3 4, 2 1 2 5, 2 1 2 9, 3 0 1 2, 3 0 1 3, 3 0 1 9, 3 9 9 0.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.26. Nog andere kredietoverschrijvingen wijzen op tekortkomingen in het volgen van de kredieten. Zo werd de post „Andere interventies dan openbare opslag van granen” die in de oorspronkelijke begroting 25 miljoen euro bedroeg, aanvankelijk met 13 miljoen euro verhoogd, maar werd daaraan vervolgens in zes keer in totaal 166,1 miljoen euro onttrokken, om uiteindelijk op (negatieve) definitieve kredieten van – 128,1 miljoen euro uit te komen. De Commissie dient dus naar een strikter beheer van de overschrijvingen te streven.

Computersysteem AGREX wordt gewijzigd

2.27. In haar jaarverslagen over de begrotingsjaren 1997, 1998 en 1999 ⁽²⁰⁾ leverde de Rekenkamer kritiek op het uitblijven van vorderingen met de vervanging van het computersysteem voor het beheer van de landbouwuitgaven (AGREX). In 2000 is de Commissie begonnen met het opzetten van een nieuw systeem, dat volgens de planning in 2002 in gebruik wordt genomen.

Conclusie

2.28. De uitgaven voor onderafdeling B1 bedroegen 40 437 miljoen euro, ofwel 98,7 % van de definitieve kredieten (zie paragraaf 2.7). Het begrotingsbeheer van het begrotingsjaar 2000 werd opnieuw gekenmerkt door een hoog bedrag aan overschrijvingen (8 189 miljoen euro, ofwel meer dan 19 % van de oorspronkelijke kredieten) (zie paragraaf 2.23) en door het opnemen van aanzienlijke ontvangsten of negatieve uitgaven (3 798 miljoen euro, ofwel meer dan 9 % van de uitgaven) (zie paragraaf 2.12). Zowel de overschrijvingen als het bedrag van de negatieve uitgaven zijn aanmerkelijk gestegen in vergelijking met het begrotingsjaar 1999 (deze zijn verdubbeld, respectievelijk met een kwart toegenomen). Deze hoge overschrijvingen maakten een hoge benuttingsgraad van de meeste begrotingslijnen mogelijk. Zij wijzen op een wisselende kwaliteit van de ramingen van zowel de ontvangsten (zie de paragrafen 2.12-2.16) als de uitgaven (zie de paragrafen 2.23-2.26). De Commissie dient dus te

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.26. Het resultaat voor begrotingsposten die de bij de verkoop van interventieproducten gerealiseerde „winsten of verliezen” bevatten, zoals die waarnaar de Rekenkamer verwijst, is heel moeilijk te voorspellen omdat dit in grote mate afhangt van onzekere marktvoorwaarden en prijsschommelingen. Voor de betrokken begrotingspost bedroegen de daadwerkelijke uitgaven op 31 januari 2000 41 miljoen EUR, wat een verhoging met 16 miljoen EUR ten opzichte van de oorspronkelijke begroting noodzakelijk maakte om de uitgaven in de begroting te kunnen boeken. Neemt men de door de lidstaten geraamde winst van 3,5 miljoen EUR in aanmerking, dan bedraagt de aangevraagde verhoging slechts 13 miljoen EUR.

Opeenvolgende verbeteringen van de markt/verkoop hadden tot gevolg dat de ontvangsten hoger uitvielen dan verwacht (zie opmerkingen in paragraaf 2.14).

2.28. De toename van de overschrijvingen was toe te schrijven aan een aantal factoren, onder andere het feit dat voor het eerst uitgaven voor plattelandontwikkeling werden opgenomen (zie paragraaf 2.23) en veranderingen in de markten voor producten in openbare opslag (zie paragraaf 2.25). Bovendien moest een hoge graad van uitvoering van de begroting worden gegarandeerd (98,7 %). Hoge ontvangsten uit de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen, voorschottenverlagingen en verkoop uit openbare opslag hebben mede geleid tot de toename van de negatieve uitgaven.

Ook de bijzonder goede marktvoorwaarden voor granen, magere melkpoeder en boter waren verantwoordelijk voor een zekere mate van variatie in de ontvangsten- en uitgavenramingen voor deze producten.

De Commissie is er zich van bewust dat de kwaliteit van de ramingen moet verbeteren en heeft reeds gezorgd voor de

⁽²⁰⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1997, paragrafen 2.24 en 2.25, jaarverslag over het begrotingsjaar 1998, paragrafen 2.33 en 2.34, en jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, paragraaf 2.23.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

streven naar verbetering van de kwaliteit van deze ramingen (in samenwerking met de lidstaten) en naar herziening van bepaalde procedures voor begrotingsbeheer (zie de paragrafen 2.23-2.26). Tot slot moet de praktijk van de negatieve uitgaven (zie de paragrafen 2.12-2.16) worden gewijzigd (met name in het kader van de op handen zijnde herziening van het Financieel Reglement), zoals de Rekenkamer in haar advies nr. 1/2001 heeft aanbevolen.

SPECIFIEKE BEOORDELING IN HET KADER VAN DE BETROUWBAARHEIDSVERRICHTING

Onderzoek van een representatieve steekproef van verrichtingen

2.29. De betalingen ten laste van de kredieten voor 2000 van onderafdeling B1 van de begroting (40 437 miljoen euro, zie **tabel 2.1**) zijn met het oog op de betrouwbaarheidsverklaring steekproefsgewijs onderzocht op betrouwbaarheid van de rekeningen en op wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Elke geselecteerde verrichting is onderzocht ⁽²¹⁾ bij het betaalorgaan, de bevoegde plaatselijke autoriteit en de uiteindelijke begunstigde.

2.30. De opmerkingen over de betrouwbaarheid van de rekeningen zijn te vinden in hoofdstuk 9 (paragrafen 9.8 en 9.24). De opmerkingen over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen volgen hierna.

Materiële fouten

2.31. De Rekenkamer heeft alle landbouuitgaven onderzocht (waarvan 66 % onder het geïntegreerd beheers- en controlesysteem valt). De controle bestreek alle aspecten van de verrichtingen, van de betalingen door de Commissie via de betaalorganen in de lidstaten tot de uiteindelijke begunstigten (veelal landbouwers). Materiële fouten zijn fouten die van invloed zijn op de waarde van de geselecteerde verrichting. De controles hebben geen verbetering in de eerder vastgestelde situatie aan het licht gebracht.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

nodige correcties op het gebied van plattelandsontwikkeling, waar de daadwerkelijke uitgaven significant van de ramingen van de lidstaten afwijken.

Met betrekking tot de negatieve uitgaven wijst de Commissie op het voorstel dat zij in het kader van de herziening van het Financieel Reglement al heeft gedaan om de betrokken bedragen in de toekomst te behandelen als toegewezen ontvangsten (zie paragraaf 2.12).

2.31. *De Commissie is het niet eens met de Rekenkamer wat betreft bepaalde soorten fouten die als materiële fouten worden aangemerkt terwijl naar haar oordeel de communautaire regelgeving is nageleefd. Volgens de Commissie gaat het in geen van de gevallen om een onregelmatigheid.*

Voor een aantal andere gevallen zal de Commissie de lidstaten om nadere uitleg verzoeken, om zodoende nauwkeuriger te kunnen onderzoeken of de betrokken verrichtingen al dan niet onregelmatig zijn.

⁽²¹⁾ Dit om na te gaan of de verrichting werkelijk heeft plaatsgevonden en voldoet aan de subsidiabiliteitscriteria en de andere vereisten krachtens de regelgeving, en of het steunbedrag en de boekhoudkundige verwerking ervan juist zijn.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

In het geval van een andere categorie fouten die door de Rekenkamer als materiële fouten worden beschouwd, gaat het om vaak kleine bedragen, ook al is de Rekenkamer van oordeel dat sommige van de betrokken verrichtingen volledig foutief zijn. Om voor de hand liggende redenen van kosteneffectiviteit blijven deze kleine fouten zonder gevolg. Ten slotte zijn de diensten van de Commissie op de hoogte van een aantal fouten en worden in het kader van de goedkeuring van de rekeningen financiële correcties toegepast.

Wat de fouten betreft, is de Commissie het dus niet helemaal met de Rekenkamer eens.

De Commissie beklemtoont niettemin dat zij alle opmerkingen van de Rekenkamer ter harte neemt en in voorkomend geval de nodige correcties zal toepassen in het kader van de goedkeuring van de rekeningen, naarmate zij de relevante gegevens van de betrokken lidstaten ontvangt.

Fouten op het niveau van de uiteindelijke begunstigde

2.32. Ten aanzien van de maatregelen die de gemeenschappelijke marktordeningen betreffen (90 % van de uitgaven) doen deze fouten zich voornamelijk op het niveau van de uiteindelijke begunstigde voor en betreffen zij voor het merendeel overdeclaraties, hetzij van — vaak geringe — oppervlakten bij plantaardige producten (ongeveer één fout op de twee gevallen), hetzij van stuks vee bij de premies voor dieren (ongeveer één fout op vijf gevallen).

2.33. Te hoge declaraties van oppervlakten komen in tal van lidstaten voor (Duitsland, Denemarken, Spanje, Frankrijk, Italië, Zweden, Verenigd Koninkrijk). Daarentegen komen te hoge declaraties van vee slechts in twee lidstaten voor (Italië en Verenigd Koninkrijk).

2.34. Andere fouten zijn het gevolg van een verkeerde toepassing van de regelgeving. Dit is het geval wanneer het uiteindelijke gebruik van een gesubsidieerd product niet meer klopt (banketbakkersboter, Spanje), of wanneer verplaatsingen naar secundaire entrepots worden aangemerkt als externe leveringen (steun voor gedroogde voedergewassen, Frankrijk).

2.35. Op het gebied van plattelandsontwikkeling (10 % van de uitgaven) doet het merendeel van de fouten zich voor op het niveau van de uiteindelijke begunstigde. Al deze fouten hebben betrekking op milieumaatregelen voor de landbouw en vloeien voort uit hetzij een te hoge declaratie van oppervlakten, hetzij de niet-naleving van de regelgeving.

2.32. De Commissie is het met de Rekenkamer eens dat het om kleine bedragen gaat, ook in de gevallen waarin de Rekenkamer het foutenpercentage voor deze verrichtingen hoog vindt.

2.33. De te hoge declaraties van oppervlakten en van vee zijn in absolute waarde vaak onbelangrijk.

2.34. Wat betreft het geval van de banketbakkersboter in Spanje zal een onderzoek worden ingesteld om het eventuele systematische karakter ervan vast te stellen, en zal in voorkomend geval het nodige worden gedaan in het kader van de goedkeuring van de rekeningen.

Met betrekking tot de steun voor gedroogde voedergewassen — in Frankrijk — deelt de Commissie de juridische interpretatie van de Rekenkamer niet en vindt zij dat het niet om fouten gaat.

2.35. Met betrekking tot de plattelandsontwikkeling is een aantal gevallen nog in behandeling in afwachting van het antwoord van de lidstaten.

Systematische fouten in het beheer

2.36. Enkele van de fouten bleken bij onderzoek systematisch voor te komen. Zij zijn van invloed op alle verrichtingen van een bepaald type die door een intermediair orgaan worden beheerd. De voornaamste systematische fout die is ontdekt, is dat er onverschuldigde heffingen op de gestorte steunbedragen worden ingehouden.

2.37. Griekenland heeft opnieuw een bijdrage ⁽²²⁾ van 3 % ten gunste van het ELGA (verplicht landbouwgarantiefonds) ingehouden op het totaalbedrag van de steun die is betaald voor citrusvruchten, katoen ⁽²³⁾, olijfolie en tabak. In totaal beliep deze bijdrage bijna 64 miljoen euro. Voor olijfolie bestaat bovendien een tweede heffing — die overeenkomt met 1 % van de betaalde steun — ten behoeve van de nationale telersfederatie (ofwel circa 8 miljoen euro).

2.38. In Italië houden drie nationale federaties ⁽²⁴⁾ op de betalingen aan hun leden een bijdrage in ten gunste van de plaatselijke telersverenigingen. Alleen voor één van de drie federaties beliepen deze bijdragen al bijna 4 miljoen euro.

2.39. Ten slotte moesten in Zweden, evenals het jaar daarvoor ⁽²⁵⁾, de kosten voor het opstellen van topografische overzichten door de landbouwers worden betaald nog voordat zij een steunaanvraag konden indienen. Deze praktijk, die neerkomt op een inhouding op het steunbedrag, leverde de betrokken lidstaat circa 3,6 miljoen euro op. Er zij echter op gewezen dat deze praktijk met ingang van het verkoopseizoen 2000 is stopgezet.

2.40. Naast deze heffingen op nationaal niveau zijn er nog andere heffingen op lokaal niveau opgelegd door coöperaties of telersverenigingen. Dit geldt voor:

- akkerbouwgewassen (2 %, Griekenland);
- olijfolie (1 % + een forfaitaire bijdrage, Griekenland);
- groenten en fruit (1 %, Griekenland, en forfaitaire inhouding per hectare, Spanje);
- tabak (3,5 %, Duitsland, 2,63 %, Griekenland).

⁽²²⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, paragraaf 2.29.

⁽²³⁾ Voor de steun voor katoen wordt de bijdrage ingehouden door de fabrieken, en vervolgens overgemaakt aan het ELGA.

⁽²⁴⁾ Het CNO, het Unasco en het Unaprol.

⁽²⁵⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, paragraaf 2.30.

2.36. *De fouten met betrekking tot onverschuldigde heffingen die de Commissie reeds bekend zijn en die toe te schrijven zijn aan de praktijken van de lidstaten, zijn aan deze laatste reeds ter kennis gebracht in het kader van de procedures voor de goedkeuring van de rekeningen.*

2.37. *De Commissie is op de hoogte van deze situatie in Griekenland en heeft reeds actie ondernomen.*

2.38. *De Commissie is op de hoogte van deze situatie in Italië en heeft reeds actie ondernomen.*

2.39. *Met betrekking tot Zweden zij erop gewezen dat inhoudingen voor de kosten van topografische overzichten voor akkerbouwgewassen altijd al bij wet verboden zijn geweest. De Zweedse autoriteiten hebben een einde gemaakt aan deze praktijk. De Commissie zal de passende financiële correctie toepassen.*

2.40. *Met betrekking tot Griekenland wordt reeds sinds het begrotingsjaar 1994 een correctie toegepast in het kader van de goedkeuring van de rekeningen. Voor groenten en fruit is de Commissie van oordeel dat de regelgeving deze inhoudingen niet verbiedt. Voor Duitsland en Spanje zullen maatregelen worden genomen.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.41. Deze praktijken zijn niet verenigbaar met de communautaire regelgeving, die bepaalt dat de steun — buiten de uitdrukkelijk vastgestelde inhoudingen — volledig moet worden uitbetaald aan de begunstigde, noch met het algemenere beginsel van gelijke behandeling van alle landbouwers in de Unie.

Andere fouten in het beheer

2.42. De overige materiële fouten op het niveau van het lokale beheer — dat wil zeggen het beheer van de steun voor een bepaalde regio — komen ongeveer in één op de tien gevallen voor. Zo is een compenserende steun toegekend voor een grotere hoeveelheid producten dan is toegestaan in de verordening (uit de markt nemen van citrusvruchten, Griekenland).

2.43. Materiële fouten op het niveau van het centrale beheer, dat wil zeggen het beheer van de steun voor het volledige grondgebied van een lidstaat, komen in ongeveer één op de vier gevallen voor. Zo hebben de Spaanse autoriteiten nagelaten om op de betaalde voorschotten een voorgeschreven bedrag in te houden, en de inhouding uitgesteld tot bij de betaling van het restbedrag, en dus tot een ander begrotingsjaar (productiesteun voor tafelolijven) ⁽²⁶⁾. Ook heeft Frankrijk de voorgeschreven boetes voor vertraging bij de levering nog niet aan een bevrachter opgelegd (voedselhulp aan Rusland in november 1999).

2.44. Ten slotte zijn er nog fouten ontstaan door onjuiste berekening (voor premies voor dieren is een verkeerde wisselkoers gehanteerd, Verenigd Koninkrijk) of door een verkeerde interpretatie van de regelgeving (bij de steun voor bananen zijn de niet op de markt gebrachte hoeveelheden niet in mindering gebracht, Frankrijk) ⁽²⁷⁾.

Formele fouten

2.45. Formele fouten zijn niet van invloed op het bedrag van de onderzochte verrichtingen. Het gaat om de niet-naleving van een bepaling in de regelgeving, zonder dat dit directe gevolgen voor de waarde van de verrichting heeft. Niettemin kan deze inbreuk op de regelgeving, met name wanneer deze een bepaling met

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.41. *Ten aanzien van alle gevallen van niet-naleving die hierboven niet individueel zijn behandeld, geldt dat er een permanente en zeer aandachtige follow-up plaatsvindt.*

2.42. *Met betrekking tot het uit de markt nemen van citrusvruchten in Griekenland is de Commissie van oordeel dat deze praktijk op grond van de regelgeving niet verboden is.*

2.43. *In het geval van Spanje is de inhouding toegepast op het niveau van het restbedrag.*

Voor Frankrijk zal de Commissie de nodige maatregelen nemen.

2.44. *De verkeerde wisselkoers in het Verenigd Koninkrijk zal worden onderzocht in het licht van het antwoord van de lidstaat. Voor dit geval, evenals voor het niet in mindering brengen van de niet op de markt gebrachte hoeveelheden bij de steun voor bananen in Frankrijk, zullen maatregelen worden genomen in het kader van de goedkeuring van de rekeningen.*

2.45. *Wanneer de formele fout een bepaling met betrekking tot de controles betreft, past de Commissie de richtsnoeren inzake de forfaitaire correcties op het gebied van de goedkeuring van de rekeningen toe.*

⁽²⁶⁾ De nationale uitvoeringscirculaire is sindsdien gewijzigd en bepaalt dat het bedrag wordt ingehouden op het voorschot.

⁽²⁷⁾ De steun geldt voor daadwerkelijk in de handel gebracht fruit.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

betrekking tot de controles betreft, belangrijke consequenties hebben, aangezien het daardoor zelfs onmogelijk kan worden de wettigheid en regelmatigheid van bepaalde verrichtingen te controleren.

2.46. De frequentie van de fouten die de Rekenkamer heeft geconstateerd (de verschillende fouten die van invloed zijn op eenzelfde verrichting buiten beschouwing gelaten) blijft hoog en de meeste ervan komen voor op het niveau van het centraal of lokaal beheer van de lidstaten.

Door de Commissie verrichte controles

2.47. Ten aanzien van het beheer van de betalingen door de Commissie heeft een analyse van de maandelijkse betalingsopdrachten uitgewezen dat deze voor acht van de twaalf maanden (voor een totaalbedrag van 33 286 miljoen euro, ofwel 82,4 % van de betalingen) na het verstrijken van de voorgeschreven termijn van een visum zijn voorzien. Het voorbeeld bij uitstek is de betalingsverplichting van december 1999 (6 924 miljoen euro), die op 30 mei 2000 werd geboekt, terwijl de uiterste datum krachtens de regelgeving 20 maart was. Een soortgelijke opmerking werd gemaakt voor 1998 en 1999 ⁽²⁸⁾.

Door de lidstaten verrichte controles

2.48. In 1999 en 2000 is de Rekenkamer nagegaan in hoeverre het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS) in 1998 werd toegepast bij de Commissie en in zes lidstaten (Frankrijk, Duitsland, Ierland, Portugal, Spanje, Verenigd Koninkrijk). Het onderzoek betrof met name de steunregeling „oppervlakten” en de premies voor runderen. De opmerkingen van de Rekenkamer zijn opgenomen in een speciaal verslag ⁽²⁹⁾. Hoewel de uiterste termijn voor de volledige toepassing van het GBCS 1 januari 1997 was, werden er in de door de Rekenkamer bezochte lidstaten hardnekkige tekortkomingen aangetroffen. Deze betroffen voornamelijk ontoereikende kruiscontroles van oppervlakten en dieren, enkele onvolledige en verouderde databases en ondeugdelijke veldinspecties. Bovendien verschilden de praktijken per lidstaat, hoewel de Commissie een aantal interpretaties en aanbevelingen met betrekking tot de ingewikkelde regelgeving gepubliceerd heeft. De Commissie moet zich blijven inspannen om de kwaliteit van de door haar van de lidstaten verlangde en ontvangen informatie te verbeteren, en om die informatie te beoordelen en te gebruiken om het beheer van hun implementatie van het GBCS te verbeteren.

2.47. De Commissie geeft toe dat er nog vooruitgang moet worden geboekt, maar constateert dat de situatie met betrekking tot de overschrijding van de termijnen voor de visa voor de betalingsopdrachten verbeterd is. Sinds augustus 2000 waren er slechts twee vertragingen van respectievelijk één dag en vijf dagen.

2.48. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 2.66.

⁽²⁸⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, paragraaf 2.33.

Jaarverslag over het begrotingsjaar 1998, paragraaf 2.49.

⁽²⁹⁾ Speciaal verslag nr. 4/2001 (PB C 214 van 31.7.2001).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.49. De in dit hoofdstuk genoemde materiële, systematische en formele fouten wijzen op de hardnekkigheid van deze tekortkomingen in systemen in tal van lidstaten. Zo heeft de controle van de Rekenkamer een aantal gebreken aan het licht gebracht:

- a) ten aanzien van de gegevens die vereist zijn voor de uitvoering van de administratieve controles:
- i) computerbestanden van het GBCS worden niet bijgewerkt wat betreft premies voor dieren (Frankrijk en Verenigd Koninkrijk), graan en katoen (Griekenland) en het olijventeeltkader (olijfolie, Italië);
 - ii) olijventeeltkader is onvolledig (olijfolie, Griekenland);
 - iii) kader is onbetrouwbaar (steun voor verwerking van citrusvruchten en maatregelen voor het uit de markt nemen van citrusvruchten, Griekenland);
 - iv) gebreken en incoherenties in de documenten die worden gehouden door ofwel de telersverenigingen (uit de markt nemen van citrusvruchten, Griekenland, en gedroogde voedergrassen, Frankrijk), ofwel de veehouders (Duitsland, Frankrijk, Ierland, Nederland en Verenigd Koninkrijk);
- b) ten aanzien van de feitelijke uitvoering van de administratieve controles:
- i) ontbreken van systematische verificatie van de subsidiabiliteit door de plaatselijke beheersorganen (akkerbouwgewassen, Verenigd Koninkrijk), of door de telersverenigingen (olijfolie, Spanje; steun voor verwerking van citrusvruchten, Griekenland);
 - ii) tekortkomingen in bepaalde aansluitingen (tussen de boekhoudkundige en de feitelijke voorraad: zetmeel, Frankrijk) en tussen de aanvraag, de kadastrale gegevens en de databases (katoen en verwerking van citrusvruchten, Griekenland, en premie voor tabak, Duitsland);

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.49. De Commissie geeft toe dat de systemen in bepaalde lidstaten tekortkomingen vertonen. Zij is het echter niet eens met de Rekenkamer wat betreft de hardnekkigheid van deze tekortkomingen: in een aantal gevallen is de Commissie ervan op de hoogte, in andere worden reeds forfaitaire en specifieke financiële correcties toegepast, en in nog andere zijn dringende aanbevelingen gedaan om de gewenste verbeteringen tot stand te brengen:

- a) ten aanzien van de gegevens die vereist zijn voor de uitvoering van de administratieve controles:
- i) bij ontstentenis van betrouwbare alternatieve controles, worden de forfaitaire correcties toegepast;
 - ii) olijventeeltkader Griekenland: er zijn reeds correcties toegepast in het kader van de goedkeuring van de rekeningen;
 - iii) kader is onbetrouwbaar: er zijn reeds correcties toegepast;
 - iv) voor bewezen gebreken en incoherenties in de documenten zullen correcties worden toegepast;
- b) ten aanzien van de feitelijke uitvoering van de administratieve controles:
- i) bij ontbreken van systematische verificatie worden sancties toegepast in het kader van de goedkeuring van de rekeningen;
 - ii) tekortkomingen in de aansluitingen tussen de gegevens worden gecontroleerd en in het kader van de goedkeuring van de rekeningen gevolgd door maatregelen;

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- c) ten aanzien van de uitvoering van de controles ter plaatse:
- i) niet-inachtneming van het minimale controlepercentage voor katoen (Griekenland), olijfolie (Portugal), premies voor dieren en het uit de markt nemen van groente en fruit (Frankrijk), openbare opslag (gratis distributie, Frankrijk), verwerking van citrusvruchten (Italië),
 - ii) niet-naleving van de jaarlijkse roulatie van te controleren aanvragen (olijfolie, Spanje) ⁽³⁰⁾,
 - iii) niet-inachtneming van het onverwachte karakter van de controles (premie voor dieren, Verenigd Koninkrijk),
 - iv) niet-uitvoering van alle metingen voor olijfolie (Portugal) of het niet conform zijn van de tests op boter (Frankrijk).

Conclusie

2.50. De controles hebben geen verbetering in de eerder vastgestelde situatie aan het licht gebracht. Dit betreft de materiële fouten (die staan voor onverschuldigd betaalde bedragen) (zie de paragrafen 2.31-2.44), met name de maatregelen in het kader van het GBCS, en ook de formele fouten, die frequent (zie de paragrafen 2.45-2.49) en omvangrijk blijven.

2.51. Al deze fouten wijzen op bepaalde tekortkomingen in enkele kernonderdelen van het GBCS (zie de paragrafen 2.48 en 2.49). Dit moet voor de Commissie en de lidstaten aanleiding zijn om de werking ervan opnieuw te bezien en te verbeteren.

2.52. Ten slotte dient de Commissie de kwestie van de onverschuldigd betaalde heffingen te onderzoeken die op nationaal niveau zijn ingehouden op de aan producenten betaalde steun (zie de paragrafen 2.36-2.41), en dient zij naar een definitieve oplossing hiervoor te streven, met name in het licht van Verordening (EG) nr. 1259/1999 van de Raad ⁽³¹⁾.

⁽³⁰⁾ Ten minste tweederde van de controles moet betrekking hebben op aanvragen die in de loop van de twee voorgaande jaren niet zijn gecontroleerd.

⁽³¹⁾ Artikel 2 bepaalt dat de betalingen volledig aan de begunstigden moeten worden uitgekeerd (PB L 160 van 26.6.1999, blz. 113).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- c) *ten aanzien van de uitvoering van de controles ter plaatse: deze vormen de belangrijkste grond voor correcties in het kader van de goedkeuring van de rekeningen.*

2.50. *De Commissie is het niet met de Rekenkamer eens over een aantal gevallen van materiële fouten, zoals zij heeft aangegeven in paragraaf 2.31; de Commissie deelt dus niet volledig de mening van de Rekenkamer.*

2.51. *De Commissie neemt nota van het verzoek van de Rekenkamer om het functioneren van het GBCS opnieuw te bekijken en te verbeteren, en zal haar inspanningen terzake voortzetten.*

2.52. *Verordening (EG) nr. 1259/1999 bestrijkt een groot deel van het probleem van de onverschuldigde heffingen op de aan de producenten uitgekeerde steun, aangezien hierin is bepaald dat de steunbedragen volledig aan de begunstigden moeten worden uitgekeerd. Voor andere sectoren is het nodige geregeld in de respectieve verordeningen tot instelling van een gemeenschappelijke marktordening. Voor de sectoren katoen en groenten en fruit (uit de markt nemen van producten) is de Commissie van mening dat de regelgeving deze inhoudingen voor het begrotingsjaar 2000 niet verbiedt.*

GOEDKEURING VAN DE REKENINGEN

Inleiding

2.53. De Commissie dient elk jaar uiterlijk op 30 april een beschikking over de financiële goedkeuring te geven. De financieringsbeschikking moet betrekking hebben op de „volledigheid, nauwkeurigheid en waarheidsgetrouwheid” van de rekeningen die zijn ingediend voor het voorafgaande EOGFL-jaar. De Commissie kan ook beslissen uitgaven uit te sluiten van communautaire financiering omdat ze niet voldoen aan de communautaire voorschriften. Dergelijke conformiteits- (of nalevings-) beschikkingen zijn niet gebonden aan enige termijn en hebben betrekking op een aantal jaren, maar de correcties kunnen maximaal slechts twee jaar terugwerkende kracht vóór de schriftelijke mededeling aan de betrokken lidstaat hebben.

2.54. In 2000 gaf de Commissie twee conformiteitsbeschikkingen (de vierde en de vijfde) om uitgaven van communautaire financiering voor 1996-1998⁽³²⁾ uit te sluiten. De financieringsbeschikking voor 2000 werd genomen in mei 2001⁽³³⁾. De Rekenkamer heeft deze besluiten gecontroleerd.

*Conformiteitsbeschikkingen***Correcties**

2.55. De Commissie past alleen forfaitaire correcties toe ingeval het feitelijke financiële effect van gebreken in het systeem (eenmalige correcties) niet vast te stellen is. Het toegepaste tarief is afhankelijk van de ernst van de fout in de controle (zie **tabel 2.3**) hoewel het ook een kwestie is van inschatting. In de praktijk hebben eenmalige correcties een betrekkelijk geringe waarde, bijvoorbeeld minder dan 5 % van de totale correcties van de vierde conformiteitsbeschikking. Eenmalige correcties zijn gebruikelijk bij „fouten” in de boekhouding — betalingen na de in de verordeningen vermelde termijnen, voorschotten die niet worden afgewikkeld, te hoge aangiftes, niet-naleving van limieten, enz. Forfaitaire

2.55. Zoals de Rekenkamer al aangeeft, speelt bij de vaststelling van forfaitaire financiële correcties inschatting vaak een zekere rol. De tabel van de Rekenkamer (zie tabel 2.3) is bijgevolg op zich niet voldoende om de hoogte van de voorgestelde financiële correcties te beoordelen. De richtsnoeren voor de berekening van de financiële consequenties zijn vastgesteld in werkdocument VI/5330/97, dat in zijn geheel in aanmerking moet worden genomen. Zo wordt in het hoofdstuk „Verdere elementen voor de bepaling van het reële financiële nadeel” (blz. 13 van de richtsnoeren) uitgelegd dat de correctie die resulteert uit de toepassing van de door de Rekenkamer in tabel 2.3 samengevatte criteria moet worden getoetst aan andere informatie. Voorts wordt uitdrukkelijk

⁽³²⁾ Beschikking 2000/216/EG van de Commissie (PB L 67 van 15.3.2000, blz. 37) en Beschikking 2000/449/EG van de Commissie (PB L 180 van 19.7.2000, blz. 49).

⁽³³⁾ Beschikking 2001/474/EG van de Commissie (PB L 167 van 22.6.2001, blz. 27).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

correcties worden aangebracht bij algemene gebreken in systemen die niet kwantificeerbaar en dus controversiëler zijn en die in de bemiddelingsprocedure vaak worden betwist. In verscheidene gevallen is de Rekenkamer het niet eens met het niveau van de toegepaste forfaitaire correcties. In de volgende paragrafen wordt toegelicht waarom.

2.56. **Tabel 2.4** geeft de verdeling weer van de uitgaven die uitgesloten zijn van communautaire financiering per begrotingsjaar. In 2000 was in totaal een bedrag van 579,7 miljoen euro (229,2 + 350,5 miljoen euro, de vierde respectievelijk vijfde conformiteitsbeschikking) uitgesloten, vooral voor de begrotingsjaren 1996-1998. De correcties hebben hoofdzakelijk betrekking op akkerbouwgewassen, premies voor dieren en de kwaliteit van fysieke controles van producten die in aanmerking komen voor exportrestituties.

2.57. Het is nog te vroeg om de begrotingsjaren 1996-1998 te vergelijken met de periode vóór de hervorming van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen, omdat de Commissie in 2001 nog besluiten heeft genomen die deze begrotingsjaren beïnvloeden.

Gebreken in de procedure

Vertragingen bij de kennisgeving van resultaten

2.58. De Rekenkamer heeft al eerder vertragingen vastgesteld bij de opstelling van controleverslagen en

vermeld dat de lidstaat altijd de mogelijkheid heeft om door middel van extra verificaties of van aanvullende informatie aan te tonen dat de tekortkoming minder ernstig is dan ze lijkt. Bijgevolg moet de Rekenkamer bij de beoordeling van de door de Commissie toegepaste financiële correcties rekening houden met deze elementen.

Tabel 2.3 — Correcties: toepassing van vaste percentages ⁽¹⁾

Criteria voor financiële correctie	Significante gebreken bij de toepassing van de EG-verordeningen, waardoor het EOGFL een reëel risico loopt financieel verlies te lijden.
Toepassing van 2 % forfaitair	De essentiële controles zijn bevredigend, maar de secundaire controles zijn geheel of gedeeltelijk ondoeltreffend.
Toepassing van 5 % forfaitair	Niet alle essentiële controles worden qua aantal, frequentie en grondigheid verricht overeenkomstig de verordeningen. Bijgevolg loopt het Fonds een significant verliesrisico.
Toepassing van 10 % forfaitair	Eén of meer essentiële controles functioneren niet en bijgevolg kan de ontvankelijkheid en regelmatigheid van een declaratie niet worden bepaald. Bijgevolg loopt het Fonds een hoog verliesrisico.
Toepassing van 25 % forfaitair	In de lidstaat of één van de regio's ervan bestaat voor een maatregel geen controlesysteem en er zijn aanwijzingen voor frequente onregelmatigheden en fraude. Het Fonds loopt het risico, grote verliezen te lijden.
Toepassing van hogere vaste percentages	De gebreken zijn zodanig dat de meeste betalingen onregelmatig zijn.

⁽¹⁾ Document VI/5330/97 van de Commissie.

Tabel 2.4 — Correcties bij de goedkeuring van de rekeningen (1996-2000)

(in Mio EUR)

Bedragen	1996	1997	1998	1999	2000	
Financieringsbeschikkingen						
Gedeclareerde uitgaven (inclusief B1-3 7 0)	39 062,5	40 884,3	38 857,4	40 726,2	40 410,6	
Aanvankelijk losgekoppelde uitgaven ⁽¹⁾	25 986,7	107,8	2 453,5	—	7 489,7	
Goedgekeurde uitgaven	39 062,5	40 884,3	38 857,4	40 726,2	32 920,9	
Correcties in de eerste financieringsbeschikking	1,1	- 1,0	0,9	1,6	3,2	
Correcties in de tweede financieringsbeschikking	9,9	- 0,1	2,6	—		
Totaal bedrag correcties in financieringsbeschikkingen	11,0	- 1,1	3,5	1,6	3,2	
Conformiteitsbeschikkingen						Totaal
<i>Genomen in 1999</i>						
Eerste conformiteitsbeschikking, 1999/186/EG	82,5	7,1	0,0	0,0	0,0	89,6
Tweede conformiteitsbeschikking, 1999/351/EG	12,7	17,4	2,6	0,0	0,0	32,7
Derde conformiteitsbeschikking, 1999/603/EG	68,8	33,1	0,0	0,0	0,0	101,9
<i>Genomen in 2000</i>						
Vierde conformiteitsbeschikking, 2000/216/EG ⁽²⁾	81,2	83,9	64,1	0,0	0,0	229,2
Vijfde conformiteitsbeschikking, 2000/449/EG ⁽³⁾	143,1	105,6	80,4	0,7	20,7	350,5
Totaal bedrag correcties in conformiteitsbeschikkingen	388,3	247,1	147,1	0,7	20,7	
Totaal bedrag correcties ⁽⁴⁾	399,3	246,0	150,6	2,3	23,9	
Correcties voor te late betalingen	25,2	27,2	15,6	0,0	0,0	
Superheffingen voor melk	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal bedrag correcties minus die voor te late betaling en superheffingen voor melk	374,1	218,8	135,0	2,3	23,9	
Percentage correcties in de goedgekeurde uitgaven	1,0 %	0,5 %	0,3 %	0,0 %	0,1 %	

⁽¹⁾ Van 1996 tot 1998 komen zij overeen met de uitgaven van de betaalorganen waarvan de rekeningen in eerste instantie niet konden worden goedgekeurd gezien de conclusie van het verslag bij de verklaring of omdat de verklarende instantie onvoldoende werk had verricht.

Deze uitgaven zijn later goedgekeurd, bij een tweede financieringsbeschikking, nadat meer onderzoek was gedaan naar de rekeningen van de betaalorganen.

In 2000 komen zij overeen met de uitgaven van de betaalorganen die de tabel van X niet tijds verstreken.

⁽²⁾ De correcties voor uitvoerrestituties zijn gesplitst tussen de EOGFL-jaren 1996-1998 door ze door 3 te delen omdat het samenvattende verslag van de Commissie geen details bevatte.

⁽³⁾ De correctie van 20,7 Mio EUR voor 2000 heeft te maken met een fraudegeval met uitvoerrestituties in Frankrijk voor de EOGFL-jaren 1988-1990.

⁽⁴⁾ Vanaf 1996 is dit totaal nog voorlopig. Er moeten nog conformiteitsbeschikkingen genomen worden.

NB: — De cursief gedrukte bedragen zijn nog voorlopig.

— De wisselkoersen zijn die welke de Commissie in haar samenvattende verslagen hanteert.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

brieven met resultaten ⁽³⁴⁾. Een dergelijke situatie is ook aangetroffen bij de conformiteitsbeschikkingen van dit jaar, bijvoorbeeld voor vlees in Duitsland en Frankrijk. Gezien de „24-maandenregel” ⁽³⁵⁾ is het van belang dat de lidstaten tijdig in kennis worden gesteld van de resultaten.

Verzuim van lidstaten om gegevens te verstrekken

2.59. Opnieuw ⁽³⁶⁾ heeft Spanje de Commissie geen financiële en statistische gegevens verstrekt (GBCS-inspecties). De resultaten van de GBCS-inspecties ter plaatse vormen, samen met de onafhankelijke bevestiging door de verklarende instantie dat de inspecties correct zijn uitgevoerd, een essentieel onderdeel van de garantie dat het GBCS juist wordt geïmplementeerd. Het verzuim deze informatie te verstrekken is dus een zeer ernstige zaak en ondermijnt het vertrouwen in de werking van het systeem. Daarom moet de Commissie overwegen de verstrekking van de vereiste statistische informatie verplicht te stellen en deze stelselmatig te laten controleren door de verklarende instantie ⁽³⁷⁾.

Afzonderlijke correcties

Uitvoerrestituties

2.60. In 1996 en 1997 voerde de Commissie een onderzoek uit naar de kwaliteit van fysieke controles op exporten die voor restituties in aanmerking komen. Deze fysieke controles die onaangekondigd ⁽³⁸⁾ moeten worden uitgevoerd, zijn essentieel. Als een essentiële

2.59. *De Commissie wenst te onderstrepen dat ook zij betreurt dat Spanje vaak verzuimd heeft betrouwbare data tijdig aan de Commissie te verstrekken. Mede hierdoor is het verstrekken van gegevens betreffende aanvragen, inspecties en sancties in het kader van het GBCS sinds 2000 verplicht gesteld. Voorts wordt erop gewezen dat dergelijke tekortkomingen worden beoordeeld in het kader van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen.*

Het voorstel om statistische gegevens te laten controleren door verklarende instanties, is reeds eerder in een aantal lidstaten toegepast. De verklarende instanties rapporteren vaak interessante aspecten betreffende bijvoorbeeld te controleren gegevens, die dan verder worden behandeld in het kader van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen.

De Commissie zal zich bezinnen op passende maatregelen.

⁽³⁴⁾ Zie paragraaf 2.45 in het jaarverslag over het begrotingsjaar 1999 (PB C 342 van 1.12.2000) en paragraaf 2.77 in het jaarverslag over het begrotingsjaar 1998 (PB C 349 van 3.12.1999).

⁽³⁵⁾ De Commissie mag alleen uitgaven uitsluiten die gedaan zijn binnen 24 maanden vóór de mededeling van de resultaten door de Commissie. Artikel 5, lid 2, onder c), van Verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad (PB L 94 van 28.4.1970, blz. 13), laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1287/95 (PB L 125 van 8.6.1995, blz. 1).

⁽³⁶⁾ Zie de opmerkingen in het jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, paragraaf 2.47 (PB C 342 van 1.12.2000).

⁽³⁷⁾ Zie speciaal verslag nr. 22/2000, paragraaf 49 (PB C 69 van 2.3.2001).

⁽³⁸⁾ Artikel 3, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 386/90 van de Raad (PB L 42 van 16.2.1990, blz. 6).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

controle wordt uitgevoerd, maar niet in het door de verordening vereiste aantal, frequentie of omvang (zie **tabel 2.3**), moet een correctie van 5 % worden toegepast.

2.61. De Commissie constateerde dat Denemarken ⁽³⁹⁾ procedures had die de exporteur in feite vóór de indiening van de exportaangifte op de hoogte stelden of er een fysieke controle zou plaatsvinden of niet en die derhalve de uitvoering van een essentiële controle verhinderden. Volgens de Rekenkamer hadden de criteria van de Commissie tot een forfaitaire correctie van 10 % kunnen leiden (de essentiële controle was geheel ondoeltreffend, zie **tabel 2.3**), goed voor 29 miljoen euro extra. Voorts is de toepassing van sancties ingeval een exporteur meer restitutie aanvraagt dan waar hij recht op heeft, in gevaar gebracht ⁽⁴⁰⁾.

Overschrijding van basisarealen

2.62. Volgens de hervorming van 1992 moest elke lidstaat een regioplan opstellen, inclusief oogsten per regio (rekening houdend met factoren als vruchtbaarheid van de grond en irrigatie) en basisarealen vaststellen (land bestemd voor de teelt van granen, oliehoudende zaden en eiwithoudende gewassen in de periode 1989-1991). Als deze basisarealen te veel produceren, wordt de aan landbouwers betaalde steun navenant verlaagd.

2.63. De marktdiensten van de Commissie voeren jaarlijks controles uit om na te gaan of de basisarealen te veel hebben geproduceerd. In Spanje, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk stelde de Commissie vast dat het overschot niet had geleid tot minder steun aan de landbouwers en paste zij voor het oogstjaar 1996 een correctie toe van 7,7 miljoen euro, gelijk aan het teveel betaalde bedrag. Dit betekent echter dat het diverse jaren heeft geduurd (van 1996 tot 2000) voordat de betrokken lidstaten een sanctie hebben gekregen. Zodra een

2.61. Tijdens haar audit in Denemarken heeft de Commissie vastgesteld dat de fysieke controles waren uitgevoerd. Er zijn weliswaar tekortkomingen vastgesteld, maar de Commissie is het niet eens met de Rekenkamer dat de uitvoering van controle belemmerd zou zijn. De vastgestelde tekortkomingen hebben de doeltreffendheid van de controles inderdaad beperkt, maar niet in dezelfde mate als wanneer helemaal geen essentiële controles zouden zijn uitgevoerd. Een forfaitaire correctie van 10 % is gerechtvaardigd wanneer — zoals bepaald in de richtsnoeren inzake financiële consequenties (document VI 5330/97) — een of meer essentiële controles niet zijn uitgevoerd, wat in Denemarken niet het geval was. De Commissie is derhalve van mening dat de toepassing van een forfaitaire correctie van 5 % gerechtvaardigd was en in overeenstemming met bovengenoemde richtsnoeren, waarin bepaald is dat „wanneer alle essentiële controles zijn uitgevoerd, maar qua aantal, frequentie of grondigheid niet in overeenstemming waren met de voorschriften, [...] een correctie van 5 % gerechtvaardigd [is]...” (zie ook algemene opmerking in paragraaf 2.55.).

2.63. Het is aan de lidstaten om vast te stellen of het basisareaal al dan niet overschreden is. De marktdiensten van de Commissie voeren controles uit om na te gaan of de door de lidstaten gemelde oppervlakten plausibel zijn. Wanneer een gemelde oppervlakte niet plausibel lijkt, wordt een diepgaander onderzoek ingesteld in het kader van de normale procedure voor de goedkeuring van de rekeningen en heeft dit financiële consequenties (uitsluiting van communautaire financiering). Inbreuken op Verordening (EEG) nr. 1765/92 worden in het kader van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen niet anders behandeld dan inbreuken op Verordening (EEG) nr. 3887/92, aangezien het correctiepercentage altijd gebaseerd is op een beoordeling van het daadwerkelijke verlies voor de Gemeenschapsbegroting. De Commissie zal nagaan of het juridisch mogelijk is in dergelijke omstandigheden bepaalde vormen van sancties in te voeren.

⁽³⁹⁾ In Denemarken vonden fysieke controles bij de douane plaats op basis van een aankondiging die vóór het laden naar de douane werd verzonden. Als de douane vaststelt dat de informatie op de vooraankondiging onjuist is, kan de handelaar later een correcte exportaangifte invullen en indienen. De exportaangifte is het wettelijke document voor de aanvraag van uitvoerrestituties.

⁽⁴⁰⁾ Artikel 11 van Verordening (EEG) nr. 3665/87 van de Commissie (PB L 351 van 14.12.1987) (van toepassing tot 30 juni 1999), laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 495/97 (PB L 77 van 19.3.1997, blz. 12).

overschrijding is vastgesteld ⁽⁴¹⁾ (en de steun niet is verlaagd) dient de Commissie te overwegen voor dergelijke gevallen enige vorm van sanctie in te voeren ⁽⁴²⁾.

2.64. De Commissie gebruikte ook het verkeerde steuntarief ter berekening van de correctie voor Spanje die bijgevolg 2,4 miljoen euro te laag uitviel, hetgeen circa 1 % bedraagt van de totale correctie van 206 miljoen euro.

Geïntegreerd beheers- en controlesysteem — oppervlaktesteun

2.65. Het Geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS) ⁽⁴³⁾ moest per 1 januari 1997 volledig operationeel zijn. De Raad bepaalde dat als een deel van het GBCS vóór de vastgestelde data operationeel was, de lidstaten dit zouden gebruiken voor hun beheers- en controlewerkzaamheden ⁽⁴⁴⁾.

2.66. De Rekenkamer concludeerde in haar jaarverslag over 1999 ⁽⁴⁵⁾ tegen het standpunt van de Commissie in, dat de kruiscontroles en de controles ter plaatse, die in de verordening zijn opgenomen, essentiële controles zijn en dat deze twee elkaar aanvullen. Dus als een lidstaat één van deze controles niet uitvoert moet er volgens de Rekenkamer een forfaitaire correctie van 5 % worden toegepast. De Rekenkamer begrijpt de houding van de Commissie niet, die de kruiscontroles ter voorkoming van dubbele betalingen als een aanvullende controle lijkt te zien.

2.66. De Commissie heeft het standpunt van de Rekenkamer reeds betwist in haar antwoord op het jaarverslag over het begrotingsjaar 1999.

Essentiële controles zijn fysieke en administratieve controles die nodig zijn om na te gaan of het object van de aanvraag bestaat. In de sector akkerbouwgewassen bestaan essentiële controles in controles ter plaatse en kruiscontroles met onafhankelijke kadasters.

Aanvullende controles zijn administratieve handelingen die nodig zijn om de aanvragen correct te verwerken. Een controle om na te gaan of voor eenzelfde object twee aanvragen bestaan, is bijgevolg geen essentiële, maar wel een aanvullende controle in de sector akkerbouwgewassen, aangezien niet wordt nagegaan of het object van de aanvraag bestaat.

⁽⁴¹⁾ Vanaf het verkoopseizoen 2000/2001 moet deze informatie uiterlijk op 31 oktober van het betrokken verkoopseizoen worden doorgegeven (artikel 26, lid 1, van Verordening (EG) nr. 2316/1999 van de Commissie (PB L 280 van 30.10.1999, blz. 43).

⁽⁴²⁾ De Rekenkamer heeft tevens geconstateerd dat een soortgelijk kader als voor basisarealen niet bestaat voor runderen. Zie de paragrafen 54.b en 67 van speciaal verslag nr. 4/2001 (PB C 214 van 31.7.2001).

⁽⁴³⁾ Ingevoerd bij Verordening (EEG) nr. 3508/92 van de Raad (PB L 355 van 5.12.1992, blz. 1) en geïmplementeerd bij Verordening (EEG) nr. 3887/92 van de Commissie (PB L 391 van 31.12.1992, blz. 36).

⁽⁴⁴⁾ Artikel 13, lid 2, van Verordening (EEG) nr. 3508/92 van de Raad (PB L 335 van 5.12.1992, blz. 1).

⁽⁴⁵⁾ Zie het jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, paragrafen 2.50 en 2.51 (PB C 342 van 1.12.2000).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Geïntegreerd beheers- en controlesysteem — premies voor dieren

2.67. Per 1 januari 1997, toen het GBCS volledig geïmplementeerd moest zijn, hadden de lidstaten de identificatie en registratie van alle dieren conform Richtlijn 92/102/EEG van de Raad ⁽⁴⁶⁾ afgerond moeten hebben. Een volledig identificatie- en registratiesysteem (I & R) is de hoeksteen van de controle van dierenpremië die de lidstaten in staat stelt om zowel administratieve (kruiscontroles) als doeltreffende controles ter plaatse uit te voeren ⁽⁴⁷⁾.

2.68. De correcties in verband met dierenpremië zijn hoofdzakelijk gebaseerd op de volledig of gedeeltelijk mislukte invoering van doeltreffende I & R-systemen.

2.69. In Portugal was geen bedrijfsregister (een essentiële controle) voor schapen en geiten ingevoerd, wat een verhoogd inherent risico voor het EOGFL met zich bracht, en de kwaliteit van de controles ter plaatse liet te wensen over. Terwijl de Commissie voor 1995 een correctie van 5 % had toegepast, legde zij slechts een correctie van 2 % op voor de uitgaven van 1996 en 1997.

2.70. De Commissie (Directoraat-generaal Landbouw (DG AGRI)) had vastgesteld dat de kwaliteit van de controles ter plaatse tussen 1994 en 1999 slechts weinig verbeterd was. Volgens de Rekenkamer volstond de vooruitgang niet om op basis van de criteria van de Commissie een reductie van 5 % naar 2 % vanaf 1996 te rechtvaardigen (zie **tabel 2.3**). Het forfaitaire tarief van 5 % (3,6 miljoen euro extra) had ook toegepast moeten worden voor de begrotingsjaren 1996 en 1997.

2.69 en 2.70. Portugal: Ooipremie

De Commissie is het niet eens met de Rekenkamer om de volgende redenen:

- *het totale percentage van de controles ter plaatse steeg van 10,6 % voor 1995 tot 13,7 % voor 1996 — een verhoging met 29 %. In 1996 bedroeg het aantal dieren waarvoor controles ter plaatse zijn uitgevoerd 30 % dankzij de introductie van een sterk verbeterde risicoanalyseprocedure na eerdere kritiek van de Commissie;*
- *in 1995 deed Portugal voor de controles ter plaatse voor het eerst een beroep op een particulier bedrijf, wat bijzonder gebrekkige controles tot gevolg heeft gehad, maar voor de daaropvolgende jaren is duidelijk verbetering zichtbaar;*
- *de in 1994 en 1995 verrichte inspectiebezoeken in het kader van de goedkeuring van de rekeningen hebben geleid tot diverse punten van kritiek die in 1996 vruchten hebben afgeworpen, nadat INGA de tijd werd gelaten om zijn controleregeling volledig te reorganiseren. Dit was bijvoorbeeld het geval voor de aanzienlijk verbeterde risicoanalyse op basis waarvan producenten zijn geselecteerd voor inspectie in 1996 en die heeft geleid tot het bovengenoemde hoge aantal gecontroleerde dieren.*

De Commissie vindt een lagere forfaitaire correctie voor de jaren na 1995 derhalve gerechtvaardigd.

⁽⁴⁶⁾ PB L 355 van 5.12.1992, blz. 32.

⁽⁴⁷⁾ Zie het jaarverslag over het begrotingsjaar 1996, paragrafen 4.45-4.55 (PB C 348 van 18.11.1997).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.71. Voor de premies voor zoogkoeien was er geen reden om aan te nemen dat het risico voor het EOGFL voor het verkoopseizoen 1996 lager was dan voor het verkoopseizoen 1997. Voor beide seizoenen was het I & R-systeem niet operationeel en het door de Portugese autoriteiten aangetroffen foutenpercentage bedroeg 18,3 % voor 1996 en 19,7 % voor 1997. Beide percentages geven aan dat de essentiële controles (ongeacht de definitie) faalden en dat een correctie van 5 % terecht was. De criteria van de Commissie zouden (zie **tabel 2.3**) een forfaitaire correctie van 5 % (1,7 miljoen euro extra) voor 1996 hebben gerechtvaardigd (een percentage dat ook voor 1997 is gehanteerd), in plaats van de toegepaste 2 %.

Begeleidende maatregelen

2.72. Kruiscontroles om dubbele aanvragen te voorkomen zijn ook een essentiële controle voor begeleidende maatregelen. De Commissie heeft in Spanje en Italië vastgesteld dat er voor steunaanvragen bij begeleidende maatregelen geen kruiscontroles plaatsvonden met de GBCS-database. Volgens de Rekenkamer was op basis van de criteria van de Commissie (zie **tabel 2.3**) een forfaitaire correctie van 5 % terecht voor Spanje (5,7 miljoen euro extra) en voor Italië (12 miljoen euro extra), in plaats van de toegepaste 2 %.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.71. Portugal: Zoogkoeienpremie

De Commissie is van oordeel dat de geldende voorschriften in 1997 duidelijk minder strikt zijn nageleefd dan in 1996.

In de eerste plaats zij erop gewezen dat voor bepaalde categorieën met een hoog risico (vechtdieren, uitgaven voor de zoogkoeienpremie voor het jaar 1996) effectief een forfaitaire correctie van 5 % is toegepast. Voorts zij opgemerkt dat voor beide jaren met betrekking tot de speciale rundvleespremie een forfaitaire correctie van 5 % is toegepast en dat de diensten van de Commissie de algemene situatie van de rundvleessector grondig hebben geëvalueerd.

In de richtsnoeren inzake de forfaitaire consequenties in het kader van de goedkeuring van de rekeningen is het volgende bepaald: „Wanneer in de verordeningen een bepaalde controle expliciet is voorgeschreven, dan heeft de lidstaat geen andere keuze dan die controle uit te voeren ...”. Aangezien het geïntegreerd beheers- en controlesysteem pas op 1 januari 1997 operationeel moest zijn, wordt de implementatie in Portugal pas vanaf die datum als echt gebrekkig beschouwd.

In deze omstandigheden acht de Commissie een lagere forfaitaire correctie voor het jaar 1996 gerechtvaardigd.

2.72. *De Verordeningen (EEG) nr. 2078/92 en (EG) nr. 746/96 voorzagen niet in een verregaande integratie van de flankerende maatregelen in het GBCS, vooral niet wat de oppervlakteaangiften betreft. Aangezien de GBCS-database voor oppervlakten slecht afgestemd was op de milieu-maatregelen in de landbouw, konden de kruiscontroles soms geen definitief uitsluitsel geven over de gedeclareerde oppervlakten. Daarom zijn deze kruiscontroles beschouwd als verplichte controles (als bedoeld in artikel 19, lid 3, van Verordening (EG) nr. 746/96), doch secundair vanuit risicootpunt omdat ze moeten worden aangevuld met andere soorten controles. Vanaf 2000 is de context anders, want Verordening (EG) nr. 1750/1999 voorziet in een integratie van de plattelandsontwikkelingsmaatregelen in het GBCS en het GBCS zelf is ook veranderd. Teneinde rekening te houden met deze veranderingen is in bijlage 8 bij document AGRI/17933/2000 bepaald dat kruiscontroles met GBCS-gegevens van percelen waarvoor steun wordt verleend, als essentiële controles moeten worden beschouwd om onrechtmatige betalingen uit te sluiten. Deze bepaling is van toepassing met ingang van 1 januari 2001.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Voorts zij erop gewezen dat kruiscontroles verplicht zijn sinds 1 januari 1997. De voorgestelde correctie heeft betrekking op de jaren 1997 en 1998, dus een overgangperiode, waarin de Commissie met een correctiepercentage van 2 % een zeker begrip heeft willen tonen. Deze houding was gerechtvaardigd omdat de invoering van de kruiscontrole zware inspanningen vergde, a fortiori in Italië bijvoorbeeld, waar het beheer van de twee maatregelen niet aan één zelfde betaalorgaan was toevertrouwd.

Groenten en fruit

Ontoereikende documenten ter motivering van de positie van de Commissie

2.73. Na een bezoek van DG AUDIT aan Frankrijk in september 1997 bleek dat één onderneming verwerkingssteun kreeg voor perziken en peren op siroop die het verwerkte in fruitsalades en vruchtenmoes. De steun kan echter alleen worden toegekend voor perziken en peren op siroop als het eindproducten betreft ⁽⁴⁸⁾. Uit documenten in het dossier van de Commissie blijkt dat er fraude werd vermoed, maar de zaak is niet naar OLAF doorverwezen. Het besluit om de onregelmatigheid niet als fraude te beschouwen is niet gedocumenteerd. De toegepaste correcties beliepen 2,3 miljoen euro voor 1996, 2,6 miljoen euro voor 1997 en 1,8 miljoen euro voor 1998.

2.73. De Commissie geeft toe dat dit geval beter had moeten worden gedocumenteerd.

Vlas

Gebrek aan precisie in de verordeningen

2.74. Twee controlebezoeken van de Commissie in het Verenigd Koninkrijk onthulden dat er steun werd verleend voor de teelt van een vlassoort die normaliter niet voor steun in aanmerking komt ⁽⁴⁹⁾. De Britse autoriteiten beschouwden die als een experimentele variëteit, hetgeen de verordening toelaat ⁽⁵⁰⁾. Vanaf 1994/1995 werd het op een groot areaal verbouwd: 1 903 ha in 1994/1995, 5 407 ha in 1995/1996 en 7 990 ha in 1996/1997, maar de Commissie heeft nooit bewijzen

⁽⁴⁸⁾ Verordening (EEG) nr. 1558/91 van de Commissie (PB L 144 van 8.6.1991, blz. 31).

⁽⁴⁹⁾ De variëteit Klasse komt niet voor in bijlage A bij Verordening (EEG) nr. 1164/89 van de Commissie (PB L 121 van 29.4.1989, blz. 4).

⁽⁵⁰⁾ Artikel 2 van Verordening (EEG) nr. 1164/89.

ontvangen van tests die uitgevoerd hadden moeten worden met betrekking tot de vezelproductie.

2.75. De Commissie meende dat de experimenteel bebouwde gebieden te groot waren en niet meer dan 100 ha mochten beslaan. Daarom paste ze correcties toe van 1,45 miljoen euro voor het begrotingsjaar 1995, 5,9 miljoen euro voor 1996 en 8,1 miljoen euro voor 1997. De zaak kwam voor het Hof van Justitie, dat bij arrest van november 2000 de correcties nietig verklaarde. De motivering was dat de Commissie in de verordeningen, noch in een richtlijn een rechtsgrond had om de omvang van een experimenteel areaal te beperken; er was geen bewijs dat het inzaaien niet in verhouding stond tot het beoogde experiment ⁽⁵¹⁾; de afwezigheid van tests was niet relevant omdat de voorwaarde voor de steun het inzaaien van het gebied was en niet de verwerking van de oogst ⁽⁵²⁾.

2.76. De steun voor oppervlakten die waren ingezaaid met rassen waarnaar onderzoek werd gedaan werd pas met ingang van het verkoopseizoen 1998/1999 afgeschaft. Was de regelgeving nauwkeuriger geweest, dan had de meeste steun niet betaald hoeven te worden of had de Commissie correcties kunnen toepassen. Het EOGFL had voor de begrotingsjaren 1995-1997 circa 15,5 miljoen euro kunnen besparen (zie ook de paragrafen 2.77-2.84).

Geen reactie naar aanleiding van opmerkingen van de Rekenkamer

Steun voor vlas

2.77. In haar jaarverslag over het begrotingsjaar 1992 ⁽⁵³⁾ had de Rekenkamer de Commissie aanbevolen om de productie van vezelvlas niet langer te stimuleren aangezien er, zelfs toen al, een overschot was waarvoor geen kopers waren. In 1993 werden de verordeningen voor de teelt van vezelvlas en hennep gewijzigd. De steun voor de productie van zaad werd toegevoegd aan de steun per hectare. Dit nieuwe tarief verdubbelde in feite de steun per hectare en was veel aantrekkelijker dan de steun voor andere akkerbouwgewassen.

2.76. *De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk hebben de Commissie niet tijdig op de hoogte gebracht van de omvang van de experimentele, met de genoemde variëteit ingezaaide arealen. Die is pas duidelijk geworden na het controlebezoek van de eenheid „Goedkeuring van de rekeningen” van de Commissie. Er zijn vervolgens financiële correcties toegepast voor het areaal dat groter was dan het experimentele areaal. Voorts heeft de Commissie een wijziging van de wetgeving voorgesteld, die door de Raad is goedgekeurd en met ingang van het verkoopseizoen 1998/1999 van toepassing was.*

2.77-2.84. *De Commissie is zich voor het eerst van deze problemen bewust geworden toen haar diensten de toename van de met vlas ingezaaide arealen in Spanje vanaf 1994 opmerkten. Dientengevolge heeft de eenheid „Goedkeuring van de rekeningen” van DG AGRI in juli 1995 een controlebezoek verricht waarbij anomalieën in de vlassector in Spanje zijn ontdekt die kunnen worden bestempeld als „premiejacht”. Dit is bevestigd in verdere verslagen van de maand juni. In juli 1998 heeft ÚCLAF deelgenomen aan een controlebezoek in Spanje dat vooral betrekking had op hennep, hoewel toen ook voor vlas controles zijn verricht die anomalieën in de vlassector aan het licht brachten. Als gevolg van de problemen in de sector heeft de Commissie de volgende wetgevende maatregelen genomen:*

⁽⁵¹⁾ Zaak C-148/99, arrest van 9 november 2000.

⁽⁵²⁾ Artikelen 3-8 van Verordening (EEG) nr. 1164/89.

⁽⁵³⁾ PB C 309 van 16.11.1993.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.78. In haar jaarverslag over het begrotingsjaar 1995⁽⁵⁴⁾ stelde de Rekenkamer vast dat het areaal waarop vezelvlas werd verbouwd snel groeide, evenals de uitgaven hiervoor tussen 1994 en 1995, en constateerde zij dat er twee nieuwe, grootschalige producenten verschenen, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Ze stelde vast dat de geproduceerde hoeveelheid de marktbehoefte ver te boven ging en beval de Commissie aan, zich actief te bemoeien met deze markt om iets aan dit overschot op de markt te doen. Tussen de verkoopseizoenen 1992/1993 en 1999/2000 nam het met vezelvlas ingezaaide areaal in Spanje toe van 0 tot 126 000 ha. In Spanje is de controle op de gemeenschappelijke marktordening in handen van de regionale regeringen.

2.79. Het risico dat er enkel en alleen voor de steun wordt geproduceerd bleek al overduidelijk in juli 1995, toen de eenheid Goedkeuring van de rekeningen van de Commissie een controlebezoek aan Spanje bracht⁽⁵⁵⁾. De in juni 1997⁽⁵⁶⁾ door de marktafdeling van het comité voor vlas uitgevoerde controlebezoeken, gevolgd door het bezoek in juli 1998⁽⁵⁷⁾, in samenwerking met OLAF, bevestigden deze indruk⁽⁵⁸⁾. Spanje kreeg voor de begrotingsjaren 1994 en 1995 een forfaitaire correctie wegens zwak beheer van de maatregel⁽⁵⁹⁾. Voor latere begrotingsjaren werd de correctie niet toegepast, omdat de Commissie op grond van de samen met OLAF uitgevoerde controle in 1998 meende, dat de Spaanse autoriteiten de situatie in verband met de naleving van de voorschriften hadden verbeterd.

2.80. De verordeningen schreven niet de verwerking van strovlas voor, noch een minimumopbrengst aan strovlas per hectare, noch een minimumopbrengst aan

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- *In februari 1996 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een hervorming van de steunregeling, dat voornamelijk bestond in de vaststelling van een gegarandeerd maximumareaal en verschillende steunniveaus voor getrokken en gemaaid vlas. De Raad heeft dit voorstel niet goedgekeurd.*
- *In december 1996 heeft de Commissie een nieuw voorstel gedaan om de verwerking van stro verplicht te stellen. Dit voorstel is door de Raad goedgekeurd en is in 1997/1998 in werking getreden.*
- *Aangezien de gedeclareerde oppervlakten bleven toenemen, heeft de Commissie vanaf 1998/1999 een minimumopbrengst voorgeschreven.*
- *In november 1998 is de wetgeving zo gewijzigd dat vlas en hennep moesten worden gedeclareerd in het kader van het GBCS en zijn de controles en sancties verscherpt.*
- *In november 1999 heeft de Commissie een nieuw voorstel gedaan voor een hervorming in de sector, dat uiteindelijk in juli 2000 door de Raad is goedgekeurd en in juli 2001 in werking zal treden.*

⁽⁵⁴⁾ PB C 340 van 12.11.1996.

⁽⁵⁵⁾ Controleverslag (17-21 juli 1995) van 31.1.1996.

⁽⁵⁶⁾ Verslag 97/2358a over de productie en de verwerkende industrie voor vezelvlas in Spanje (11 en 12 juni 1997).

⁽⁵⁷⁾ Onderzoeksverslag (27-31 juli 1998) van 26.11.1998.

⁽⁵⁸⁾ Er werd zelfs geconstateerd dat het tussen 1994 en 1996 onmogelijk was om ook maar iets van het strovlas te verwerken omdat Spanje niet de vereiste capaciteit voor de verwerking bezat. Het strovlas schijnt later tot vezels te zijn verwerkt, maar die werden niet verkocht omdat er geen verkooppunten waren. Bovendien was de geregistreerde oogst wezenlijk kleiner dan die in de traditionele producerende landen en was de kwaliteit van de vezels maar matig.

⁽⁵⁹⁾ 10 % van de door Spanje gedeclareerde uitgaven wat betreft begrotingspost 1400 voor de begrotingsjaren 1994 (2,3 miljoen PTA) en 1995 (40,4 miljoen PTA).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

vezels per ton verwerkt strovlas, noch een minimum-kwaliteitsnorm voor strovlas. Al in 1996 besloot de Commissie wijzigingen voor te stellen voor de destijds geldende verordeningen. Ze probeerde een systeem in te voeren met een maximaal gegarandeerde oppervlakte, hetgeen had betekend dat de oppervlakten beperkt konden worden, maar de Raad wees dit voorstel af. Vanaf het verkoopseizoen 1997/1998 werd de toekenning van steun afhankelijk van de koper of de producent die zich ertoe verbond, tot verwerking over te gaan, en alle verwerkers moesten worden erkend. Eind 1998 was het voor DG AGRI duidelijk dat de gemeenschappelijke marktordening (GMO) voor vlas en hennep volledig herzien moest worden ter bestrijding van het ter plaatse ontdekte misbruik, vooral in Spanje, maar in mindere mate ook in andere lidstaten. Maar de enige maatregel die onmiddellijk werd genomen was dat er met ingang van het verkoopseizoen 1998/1999 een minimum-opbrengst aan strovlas per hectare werd vastgesteld, die afhing van de gekozen oogstmethode. Geen van deze maatregelen had enig effect: de oppervlakten bleven toenemen en het strovlas werd wel verwerkt maar niet verkocht.

2.81. In 1999 werden enkele voorraden strovlas en vezels vernietigd door onverklaard gebleven branden, en dit gebeurde in 2000 weer. Deze gebeurtenissen waren symptomatisch voor ernstige onregelmatigheden in Spanje. In juli 1999 stelde de magistraat van het Spaanse openbaar ministerie die belast is met fraudepreventie op verzoek van OLAF (het Europese fraudebestrijdingsbureau) een strafrechtelijk onderzoek in naar de zaak.

2.82. De eenheid Goedkeuring van de rekeningen van de Commissie verrichtte geen andere controle in Spanje, maar op basis van bijeenkomsten en van de Spaanse autoriteiten verkregen informatie stelde zij voor, overeenkomstig artikel 4, lid 3, van Verordening (EG) nr. 2988/95 van de Raad betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen een forfaitaire correctie van 10 % toe te passen op de door Spanje in de begrotingsjaren 1996-1998 gedeclareerde uitgaven (7,2 miljoen euro) vanwege het premiemisbruik. De kennisgeving van de correctie, in maart 2000 ingediend bij de juridische dienst van de Commissie, is nog niet verzonden. In april 2001 stelde de juridische dienst dat hij niet akkoord kon gaan met de correctie omdat aan alle voorwaarden in de verordening was voldaan, hetgeen juist was, en dat de correctie niet kon plaatsvinden op basis van criteria die „als mosterd na de maaltijd” aan de verordening waren toegevoegd. Verder kon een correctie vanwege de tijdslimiet van 24 maanden slechts de uitgaven betreffen die vanaf juli 1997 waren betaald, nu de kennisgeving met de resultaten in juli 1999 aan de Spaanse autoriteiten was verzonden.

2.83. In juli 2000 verrichtte de eenheid Goedkeuring van de rekeningen een controle van het beheer van de maatregel in Spanje, en met name controles bij de verwerkers. Tijdens deze controle werd duidelijk dat de Spaanse autoriteiten de omvangrijke onregelmatigheden die ten tijde van de controles aan het licht waren

Dat er problemen waren in de vlassector in Spanje werd evident nadat in april-mei 1999 in meerdere verwerkingsbedrijven brand was uitgebroken in de opslagplaatsen voor onverwerkt en verwerkt vlas, waardoor fraude werd vermoed. Als gevolg hiervan hebben de controle instanties van de Spaanse autonome regio's de totale gedeclareerde vlasproductie van de producenten die aan deze verwerkingsbedrijven leveren vergeleken met de technische capaciteit van de verwerkingsbedrijven, waarbij heel wat incoherenties aan het licht kwamen. Voor de begrotingsjaren 1996 tot en met 1998 is de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen nog aan de gang. Voor 1999 zal voor de financiële correctie rekening worden gehouden met de bevindingen van een onderzoek dat OLAF in 2000 heeft ingesteld. De Spaanse autoriteiten (FEGA als coördinerende instantie voor het betaalorgaan van de autonome regio's) hebben in oktober 1999 dan ook verzocht om een extra periode (tot en met 30 april 2000) voor de betaling van de steun, omdat een aantal „vermoede onregelmatigheden” verder moesten worden onderzocht. De Commissie heeft deze verlenging toegestaan.

In juni 2000 heeft DG AGRI samen met DG AUDIT een controlebezoek verricht (FEGA en Castilla y León) om de uitgaven voor het verkoopseizoen 1998/1999 te controleren. OLAF heeft terzelfder tijd een aantal controlebezoeken in Spanje verricht met betrekking tot de vermoede gevallen van fraude. In december 2000 heeft de Spaanse „Fiscalia Anticorrupción” OLAF in kennis gesteld van de conclusies van het onderzoek. Het verslag van OLAF was klaar in maart 2001. De procedure voor de goedkeuring van de rekeningen op basis van deze bevindingen is momenteel aan de gang. De Commissie wenst eraan te herinneren dat de termijn van 24 maanden voor financiële correcties niet geldt voor de financiële consequenties van onregelmatigheden en nalatigheden die aan overheidsdiensten of andere instanties van de lidstaten te wijten zijn (artikel 8, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1258/1999). De Commissie vindt de conclusies van de Rekenkamer met betrekking tot het verlies voor het EOGFL derhalve voorbarig.

De Commissie heeft besloten een correctie van 10 % toe te passen voor tekortkomingen in het controlesysteem voor 1994 en 1995. Voor de begrotingsjaren 1996 tot en met 1998 is de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen nog aan de gang. Voor 1999 zullen de bevindingen van het OLAF-onderzoek de basis vormen voor een financiële correctie. De Commissie is derhalve van mening dat de in Spanje vastgestelde tekortkomingen adequaat door de Commissie zijn behandeld. Zoals hierboven gezegd (2.84-2.91) heeft de Commissie reeds in februari 1996 wijzigingen in de verordening voorgesteld, die echter door de Raad zijn verworpen.

gekomen, niet tijdig ⁽⁶⁰⁾ hadden meegedeeld. Dit had veel eerder geconstateerd kunnen worden en als deegelijke rechtsgrond kunnen dienen voor correcties voor de begrotingsjaren 1996-1998. Bovendien kon een correctie wegens deze fout krachtens de tijdslimiet van 24 maanden slechts betrekking hebben op uitgaven die vanaf maart 1999 waren gedaan (nu de kennisgeving met de resultaten in maart 2001 aan de Spaanse autoriteiten was verzonden).

2.84. Ten gevolge van het gecombineerde effect van een bijzonder gebrekkige regelgeving, onverschilligheid tegenover de aanbevelingen van de Rekenkamer en ontoereikende follow-up van de Commissie was premie-misbruik bij vlassteun in Spanje tussen 1994 en 2000 schering en inslag en er zijn aanwijzingen dat ernstige onregelmatigheden wijdverbreid zijn geraakt. Als de voorschriften in de verordeningen toereikend waren geweest, had een groot deel van de steun aan Spanje, circa 180 miljoen euro, voor de EOGFL-jaren 1994-2000 niet betaald hoeven te worden (zie ook paragraaf 2.76).

Financieringsbeschikking voor 2000

Te late indiening van documenten en betalingsgegevens

2.85. De verklarende instantie heeft de verslagen en rekeningen voor vier betaalorganen — Région Wallonne (België), FEGA (Fondo Español de Garantía), Navarra en La Rioja (Spanje) — pas na de uiterste termijn van 10 februari 2001 ingediend. Eén betaalorgaan (FEGA) kon de rekeningen niet tijdig overleggen vanwege een fout in de FAUDIT-ED (gegevenssysteem voor openbare opslag)-hardware die de Commissie had geleverd. De overige vertragingen waren te wijten aan het feit dat er te weinig middelen werden ingezet voor het afgeven van de verklaring. Desondanks waren de documenten op tijd beschikbaar zodat de Commissie haar beschikking kon geven.

2.86. Maar toen het overleg met de lidstaten begon, hadden 19 betaalorganen verzuimd de Commissie de afzonderlijke betalingsgegevens te verstrekken die volgens de communautaire wetgeving vereist zijn ⁽⁶¹⁾. De Commissie stelde dan ook voor, de rekeningen van

⁽⁶⁰⁾ Artikel 6, lid 2, van Verordening (EEG) nr. 1164/89.

⁽⁶¹⁾ Verordening (EG) nr. 2390/1999 van de Commissie (PBL 295 van 16.11.1999, blz. 1).

deze betaalorganen los te koppelen ⁽⁶²⁾ van haar beschikking. Toen het erop aan kwam verstrekten twee betaalorganen de gegevens onmiddellijk. De beschikking werd gegeven op 8 mei en alle uitgaven voor de 17 betaalorganen (7 490 miljoen euro) werden losgekoppeld.

2.87. Het feit dat de betaalorganen bepaalde betalingsgegevens verzuimden te verstrekken doet geen twijfel rijzen over de vraag of de rekeningen „waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig” ⁽⁶³⁾ zijn. Volgens de Rekenkamer zijn dit geen redenen om de uitgaven los te koppelen. De Commissie dient alternatieven te vinden om de lidstaten te dwingen de vereiste gegevens tijdig in te dienen en zou vertragingen bij het geven van de financieringsbeschikking moeten vermijden.

2.87. *Op grond van de regelgeving zijn de lidstaten verplicht de Commissie individuele betalingsgegevens te verstrekken. Twee lidstaten hebben de verlangde gegevens niet toegezonden, wat van invloed is op de doeltreffendheid van het totale goedkeuringsproces, omdat bepaalde controles voor deze lidstaten niet of niet volledig kunnen worden uitgevoerd. Ten aanzien van de lidstaten die de verlangde gegevens wel hebben toegezonden is dit manifest onrechtvaardig. Daarom vond de Commissie het verkeerd om rekeningen te aanvaarden van betaalorganen die hadden verzuimd individuele betalingsgegevens te verstrekken.*

De Commissie neemt niettemin nota van de opmerkingen van de Rekenkamer en zal zorgvuldig nagaan welke maatregelen in de toekomst in dergelijke gevallen moeten worden genomen.

Voorbehoud bij rekeningen en verrichte correcties

2.88. De verklarende instanties dienen een algemene betrouwbaarheidsgraad van 95 % te bereiken. De meeste deden dit door middel van gegevensgerichte controles, maar sommige verlaagden het vereiste zekerheidsniveau van de gegevensgerichte controles tot 70 % en bereikten de zekerheidsdrempel via andere bronnen ⁽⁶⁴⁾. In de meeste gevallen werden voor het controleren van de rekeningen statistische steekproeven genomen (MUS, Monetary Unit Sampling) ⁽⁶⁵⁾. De algemene conclusie is dat het foutenniveau dat de verklarende instanties in de rekeningen van de betaalorganen ⁽⁶⁶⁾ in 2000 ontdekten niet hoger lag dan 1 % (412 miljoen euro) van het

⁽⁶²⁾ Een loskoppeling is een formeel besluit. Ze heeft geen financiële gevolgen. De losgekoppelde uitgaven zullen later worden goedgekeurd, nadat er aanvullend werk is gedaan of nadere informatie aan de Commissie is verstrekt.

⁽⁶³⁾ Artikel 3, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1663/95 van de Commissie (PB L 158 van 8.7.1995, blz. 6).

⁽⁶⁴⁾ Zie speciaal verslag nr. 22/2000, paragraaf 39 (PB C 69 van 2.3.2001).

⁽⁶⁵⁾ Zie speciaal verslag nr. 22/2000, paragrafen 33-35.

⁽⁶⁶⁾ Zie speciaal verslag nr. 22/2000, paragraaf 2.

gedeclareerde totaal. Zes betaalorganen — Région Wallonne (België), Baden-Württemberg (Duitsland), Navarra (Spanje), SDE (Service déconcentré de l'État) en Ofival (Office interprofessionnel des viandes) (Frankrijk) en Ifadap (Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas, Portugal) — vertoonden een foutenniveau van materieel belang.

2.89. De verklarende instanties hebben bij de rekeningen van in totaal 23 betaalorganen een voorbehoud gemaakt (*zie tabel 2.5*). Vele van deze beperkingen zijn van onbeduidende technische aard, maar bij tien betaalorganen gaat het om een bedrag van 89 miljoen euro. Als het betaalorgaan passende actie onderneemt om de geconstateerde gebreken te verhelpen en de te veel betaalde bedragen terug te vorderen, legt de Commissie geen correcties op.

2.90. De totale waarde van de aangebrachte correcties, gebaseerd op de certificering van de rekeningen, bedraagt 3,2 miljoen euro. Wat betreft de correcties op basis van de resultaten van statisch bepaalde steekproeven is het beleid van de Commissie, voor de meest waarschijnlijke fout (MLE, most likely error) te corrigeren. De correctie moet gebaseerd zijn op de MLE die alleen op de te hoge betalingen is geëxtrapoleerd, en het moet de verklarende instanties duidelijk zijn dat te lage betalingen moeten worden uitgesloten⁽⁶⁷⁾. De op MLE gebaseerde correcties zijn niet opgenomen in de financieringsbeschikking en worden uitgevoerd tijdens de conformiteitsprocedure (circa 35 miljoen euro). Ze hadden in de financieringsbeschikking moeten worden aangebracht.

Bezorgdheid over erkenning

2.91. Bij de rekeningen van de SDE (Frankrijk) is voor het derde jaar op een rij een voorbehoud gemaakt. Ondanks kritiek in het verleden belastten de Franse autoriteiten de SDE tijdelijk⁽⁶⁸⁾ met de uitvoering van de maatregelen voor plattelandontwikkeling. De uitgaven in het kader van de maatregelen voor plattelandontwikkeling bedroegen 187 miljoen euro, waarvan bij 8,9 miljoen een voorbehoud is gemaakt. De verklarende instantie maakte een voorbehoud bij in totaal 43 miljoen

2.90. *De Commissie neemt nota van de opmerking van de Rekenkamer dat in het kader van de goedkeuring van de rekeningen correcties hadden moeten worden toegepast op basis van extrapolatie van fouten. Zij zal zorgvuldig nagaan of dit in de toekomst in het kader van de huidige regelgeving mogelijk is.*

⁽⁶⁷⁾ Richtlijn nr. 8 van de Commissie maakt alleen gewag van te hoge declaraties bij de berekening van de MLE.

⁽⁶⁸⁾ Vanaf 2001 zal CNASEA verantwoordelijk zijn voor maatregelen inzake plattelandontwikkeling.

Tabel 2.5 — Betaalorganen, uitgesplitst naar uitgaven die in 2000 zijn gedeclareerd

Nr.	Lidstaat	Betaalorgaan	Gedeclareerde bedragen in Mio EUR ⁽¹⁾	% van totaal	Rekeningen waarbij de verklarende instanties een voorbehoud maken ⁽²⁾
1	I	AGEA	5 077,38	12,32	x
2	F	ONIC	4 302,99	10,44	x
3	EL	Gedidagep ⁽³⁾	2 611,06	6,34	x
4	UK	MAFF	2 281,53	5,54	
5	IRL	DAF	1 628,21	3,95	
6	E	Andalucía ⁽³⁾	1 598,26	3,88	
7	DK	EU-Direktoratet	1 336,59	3,24	
8	F	ONIOL	1 094,91	2,66	
9	F	SDE	919,59	2,23	x
10	A	AMA	904,33	2,19	
			21 754,85	52,80	
11	D	Bayern Landwirtschaft	836,13	2,03	
12	D	Hamburg-Jonas	801,22	1,94	
13	F	Onilait	797,00	1,93	
14	E	Castilla y León ⁽³⁾	757,05	1,84	
15	S	SJV	751,42	1,82	
16	SU	MMM	727,56	1,77	
17	UK	IBEA	707,01	1,72	
18	F	Ofival	700,57	1,70	x
19	E	Castilla-La Mancha ⁽³⁾	664,13	1,61	
20	B	BIRB	663,38	1,61	
21	E	FEGA	601,97	1,46	
22	D	Niedersachsen	596,57	1,45	x
23	F	FIRS	564,18	1,37	
24	D	BLE	550,20	1,34	
25	P	INGA	538,03	1,31	x
26	UK	SERAD	535,70	1,30	
27	NL	PZ	522,48	1,27	
28	E	Extremadura ⁽³⁾	504,80	1,23	
29	NL	HPA	445,78	1,08	x
30	E	Aragón ⁽³⁾	381,41	0,93	
31	D	Baden-Württemberg	375,76	0,91	x
32	D	Mecklenburg-Vorpommern	356,48	0,87	
33	D	Brandenburg	341,70	0,83	
34	D	Sachsen-Anhalt	339,04	0,82	
35	I	DCCC	319,82	0,78	
36	D	Sachsen	289,41	0,70	x
37	UK	WOAD	282,66	0,69	
38	B	Ministerie van Landbouw (DG3)	277,02	0,67	
39	F	Cnasea	275,46	0,67	
40	NL	LASER	266,18	0,65	
41	D	Nordrhein-Westfalen LWK Münster	250,68	0,61	
42	D	Schleswig-Holstein	248,50	0,60	x
43	E	Cataluña ⁽³⁾	248,19	0,60	x
44	D	Thüringen	242,17	0,59	x
45	F	Oniflor	230,75	0,56	x
46	UK	DARD	226,18	0,55	
47	D	Hessen	184,19	0,45	x
48	F	Onivins	174,56	0,42	x
49	D	Rheinland-Pfalz	150,21	0,36	x
50	E	Canarias ⁽³⁾	142,45	0,35	
51	P	Ifadap	135,49	0,33	
52	F	Odeadom	135,16	0,33	
53	I	ENR	127,86	0,31	
54	E	Valencia ⁽³⁾	125,23	0,30	
55	E	Navarra ⁽³⁾	114,05	0,28	x
56	D	Nordrhein-Westfalen LWK Bonn	92,81	0,23	
57	E	Galicia ⁽³⁾	87,41	0,21	
58	NL	PVE	82,24	0,20	
59	E	Murcia ⁽³⁾	81,49	0,20	
60	A	ZA Salzburg	70,84	0,17	x
61	IRL	DMNR	53,08	0,13	x
62	NL	DLG	50,96	0,12	
63	E	Madrid ⁽³⁾	45,64	0,11	
64	A	BMLFUW Pras B10	42,15	0,10	
65	NL	PT	41,67	0,10	
66	E	Asturias ⁽³⁾	41,17	0,10	
67	E	Pais Vasco ⁽³⁾	38,87	0,09	
68	E	La Rioja ⁽³⁾	29,13	0,07	
69	F	SAV	27,87	0,07	
70	L	Ministère de l'agriculture	20,64	0,05	
71	E	Baleares	18,55	0,05	
72	E	Cantabria ⁽³⁾	18,50	0,04	
73	D	Bayern, St MLU	16,80	0,04	
74	D	Saarland	15,20	0,04	x
75	UK	FC	13,52	0,03	
76	B	Vlaamse Gemeenschap	9,27	0,02	
77	D	Hamburg	9,17	0,02	
78	F	Ofimer	8,32	0,02	
79	D	Nordrhein-Westfalen LfBj	7,93	0,02	
80	B	Organisme payeur de la Région wallone	5,57	0,01	x
81	D	Nordrhein-Westfalen LfA	2,88	0,01	x
82	UK	CCW	2,63	0,01	
83	D	Berlin	1,88	0,00	
84	A	BMLF Abt VI. B.8 (Wein)	1,37	0,00	
85	D	Bremen	1,24	0,00	
86	E	FROM	0,36	0,00	
		Totaal	41 199,78	100,00	23

⁽¹⁾ Er zij op gewezen dat sommige lidstaten de in begrotingspost B 1-3 7 0 0 (goedkeuring van de rekeningen) opgenomen negatieve bedragen niet automatisch aftrekken van de bedragen die zij declareren. Desondanks zijn de bedragen in deze tabel de feitelijk door de lidstaten gedeclareerde bedragen.

⁽²⁾ Voorbehoud bij de rekening vanwege financiële fouten, beperkte reikwijdte of anderszins.

⁽³⁾ Losgekoppeld van de financieringsbeschikking van 8 mei 2001.

NB: Wisselkoersen voor lidstaten buiten de eurozone:

Denemarken: 7,4619, Griekenland: 340,75, Zweden: 9,0455, Verenigd Koninkrijk: 0,6156.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

euro (4,69 % van de gedeclareerde uitgaven) en concludeerde dat de SDE niet aan essentiële erkenningscriteria voldoet, niet levensvatbaar is en niet te controleren valt. Zowel de Rekenkamer als de Commissie⁽⁶⁹⁾ is van mening dat de Franse autoriteiten de erkenning van SDE moeten intrekken. Gebeurt dit niet, dan moet worden overgegaan tot verlaging van voorschotten.

2.92. Voor Région Wallonne zijn sinds 1996 vereenvoudigde procedures voor de erkenning toegepast. Gezien de toegenomen uitgaven die dit betaalorgaan beheert heeft de Commissie verzocht, de erkenning onder de loep te nemen.

2.93. In het algemeen blijft de situatie inzake de debiteuren onbevredigend, met name wat betreft Valencia (Spanje), DCCC (Direzione Compartimentale delle Contabilità Centralizzate) en AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura) (Italië) en Welsh Office (Verenigd Koninkrijk). De totale omvang van de gerapporteerde schuld is 2 014 miljoen euro. OLAF boekt maar weinig vooruitgang bij de inning van schulden. Volgens gegevens van OLAF is de totale uitstaande schuld 2 210 miljoen euro. Dit bedrag kan niet worden aangesloten op het door de betaalorganen gerapporteerde totaal omdat laatstgenoemd bedrag niet beperkt is tot de mededelingen krachtens Verordening (EEG) nr. 595/91 en omdat er tijdsverschillen zijn. OLAF heeft een poging ondernomen om alle vóór 1995 geregistreerde schulden te vereffenen. Het gaat om een bedrag van 944 miljoen euro. Om correcties in de conformiteitsbeschikkingen op te nemen dient OLAF (krachtens artikel 8 van Verordening (EG) nr. 1663/95) de betrokken lidstaten in kennis te stellen van de bedragen die het te hunnen laste wil brengen en wat er bij het EOGFL kan worden afgeschreven. In juni 2001 had OLAF tien lidstaten in kennis gesteld van zijn voornemen, een beschikking tot goedkeuring van de rekeningen voor te stellen waarbij hun 5,5 miljoen euro in rekening wordt gebracht en 63 miljoen euro wordt afgeschreven. Italië, dat het grootste deel van de gerapporteerde schuld heeft (68 %), werd meegedeeld dat wellicht 67 miljoen euro wordt afgeschreven terwijl een bedrag van misschien wel 331 miljoen euro ten laste van de nationale begroting zal moeten worden gebracht. De eerste conformiteitsbeschikking met correcties voor schulden die ten laste van de lidstaten worden gebracht, zal waarschijnlijk niet vóór eind 2001 worden gegeven.

2.92. *Inmiddels is een volledig onderzoek verricht om na te gaan of het betaalorgaan van het Waalse Gewest voldoet aan de erkenningscriteria. De verklarende instantie stelt in haar conclusies dat de structuur van het betaalorgaan verbeterd is en in overeenstemming met de EU-wetgeving is.*

2.93. *De eenheid „Goedkeuring van de rekeningen” heeft een aantal initiatieven genomen om het debiteurenbeheer van de betaalorganen te onderzoeken en zal in 2001 verder onderzoek verrichten. In veel betaalorganen is de situatie inzake de debiteuren ondanks talrijke verbeteringen inderdaad nog steeds onbevredigend. Een beter schuldenbeheer is een belangrijke prioriteit voor de eenheid „Goedkeuring van de rekeningen”.*

⁽⁶⁹⁾ Zie het jaarverslag over 1999, paragraaf 2.66 (PB C 342 van 1.12.2000) en speciaal verslag nr. 22/2000, paragraaf 18 (PB C 69 van 2.3.2001).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.94. De verklarende instanties voor de meeste Duitse betaalorganen waren niet operationeel onafhankelijk van de betaalorganen en coördinerende organen ⁽⁶³⁾. Op verzoek van de Commissie hebben de Duitse autoriteiten dit probleem aangepakt en alle verklarende instanties zouden onafhankelijk moeten zijn op het moment dat zij hun werkzaamheden voor de verklaring van 2001 verrichten.

2.95. De bijlage bij Verordening (EG) nr. 1663/95 van de Commissie bepaalt: „Er mag niet in contanten worden uitbetaald” ⁽⁷⁰⁾. Maar in Griekenland worden de meeste landbouwers in contanten uitbetaald. Zij ontvangen wel een cheque maar, als er in of bij het dorp waar ze wonen geen bank is endosseren zij de cheque op naam van de coöperatie waarvan de vertegenwoordiger het geld bij een bank int. Hij verdeelt het geld onder de landbouwers die de listing van de betalingen moeten ondertekenen als bewijs dat ze betaald zijn. Bedragen van minder dan 100 000 GRD worden direct contant betaald. Het controletraject houdt op zodra de cheques geïncasseerd zijn.

2.96. De Griekse autoriteiten erkennen de gebreken van dit systeem en hebben toegezegd betaling per bankoverschrijving in te voeren, maar hiervan is nog weinig terechtgekomen. De Commissie heeft de Griekse autoriteiten op de hoogte gebracht van de noodzaak, directe betalingen voor alle regelingen in te voeren voor het volgende verkoopseizoen en heeft met financiële sancties gedreigd als dit niet gebeurt. De door de Commissie genomen stappen zijn essentieel om een adequaat controletraject tot stand te brengen.

Conclusie

2.97. Ondanks de invoering van de gewijzigde procedure voor de goedkeuring van de rekeningen in 1996 is de Commissie in de onderliggende systemen enkele essentiële gebreken blijven aantreffen tijdens haar conformiteitscontroles voor de uitgaven in de EOGFL-jaren 1996, 1997 en 1998 (zie ook de paragrafen 2.17-2.19 over verlagingen van voorschotten). Volgens de Rekenkamer had de Commissie in enkele gevallen een hogere forfaitaire correctie moeten toepassen in de conformiteitsbeschikkingen, die bijgevolg hoger hadden moeten uitvallen (zie de paragrafen 2.61, 2.64, 2.70-2.72). De financieringsbeschikking had op tijd gegeven moeten worden; het feit dat betaalorganen verzuimden details te verstrekken over afzonderlijke betalingen

2.97. Zoals de Rekenkamer in haar speciaal verslag nr. 22/2000 en in paragraaf 2.194 stelt, heeft de hervorming geleid tot een grotere transparantie in de lidstaten en kan zij als een succes worden beschouwd. De Commissie is ervan overtuigd dat de hervorming van het goedkeuringsproces, samen met andere ontwikkelingen zoals het GBCS, het risico voor de Gemeenschapsbegroting aanzienlijk hebben beperkt. De Commissie meent de forfaitaire correcties overeenkomstig artikel 7, lid 4, vierde alinea, van Verordening (EG) nr. 1258/1999 en document VI/5330/97 te hebben toegepast. Zoals vermeld in paragraaf 2.55 houdt de Commissie bij de toepassing van financiële correcties rekening met alle elementen van de richtsnoeren en baseert zij zich niet louter op een criteriatabel.

⁽⁷⁰⁾ De tekst in de Franse versie van de verordening is onjuist.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

volstaat niet om de uitgaven los te koppelen. Verder is er, ondanks herhaalde opmerkingen van de Rekenkamer, pas iets gedaan aan gebreken in de regelgeving inzake vlas nadat er ernstige onregelmatigheden waren ontdekt. Waren de bepalingen in de regelgeving duidelijk geweest, dan had een groot deel van de hulp aan Spanje en het Verenigd Koninkrijk, circa 195,5 miljoen euro, voor de EOGFL-jaren 1994 tot 2000 niet betaald hoeven te worden (zie de paragrafen 2.76 en 2.84).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De loskoppeling van de uitgaven van bepaalde betaalorganen is in overeenstemming met het bepaalde in artikel 4, lid 6, van Verordening (EG) nr. 1258/1999 en artikel 2, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1663/95, alsook met Verordening (EG) nr. 2390/1999.

Voor vlas in Spanje heeft de Commissie besloten een correctie van 10 % toe te passen voor tekortkomingen in het controlesysteem voor 1994 en 1995. Voor de begrotingsjaren 1996 tot en met 1998 is de procedure voor de goedkeuring nog aan de gang. Voor 1999 zullen de bevindingen van het OLAF-onderzoek de basis vormen voor een financiële correctie. De Commissie is derhalve van oordeel dat de in Spanje vastgestelde tekortkomingen adequaat door de Commissie zijn en worden behandeld. Zoals hierboven gezegd (2.84-2.91) heeft de Commissie reeds in februari 1996 wijzigingen in de verordening voorgesteld, die echter door de Raad zijn verworpen.

FOLLOW-UP VAN EERDERE OPMERKINGEN

Fysieke controles van landbouwproducten waarvoor uitvoerrestituties worden betaald

2.98. In haar speciaal verslag nr. 20/98 ⁽⁷¹⁾ deed de Rekenkamer aanbevelingen ter verbetering van de regels voor de controle van transacties waarvoor uitvoerrestituties worden betaald. De voornaamste aanbevelingen hielden verband met:

- een doeltreffender gebruik van risicoanalyse bij de selectie van exporzendingen voor fysieke controles;
- de registratie, evaluatie en rapportering van de resultaten van deze controles;
- de invoering van strategische controleplannen die zijn toegesneden op het soort product dat wordt uitgevoerd;
- de noodzaak om de producten stelselmatig te testen op gezonde handelskwaliteit;
- de wenselijkheid om risicoanalyse verplicht te stellen en deze verplichting uit te breiden tot alle maatregelen en regelingen die gevolgen hebben voor de begroting van de Europese Unie, zodat de lidstaten hun middelen doeltreffender kunnen toewijzen.

⁽⁷¹⁾ Speciaal verslag nr. 20/98 (PB C 375 van 3.12.1998).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.99. In het verslag werd de Commissie ook opgeroepen om meer spoed te zetten achter de follow-up van de gebreken die zij in de systemen van de lidstaten had ontdekt.

2.100. In de volgende paragrafen wordt nader beschreven hoe de Raad en het Europees Parlement deze aanbevelingen hebben opgepakt, en wat de Commissie naar aanleiding daarvan heeft gedaan.

De aanbevelingen van de Raad van de Europese Unie

2.101. De Raad van de Europese Unie nam in het verslag van zijn Agrifin-groep van 5 februari 1999 betreffende speciaal verslag nr. 20/98 de voornaamste opmerkingen van de Rekenkamer over en beval de Commissie de volgende maatregelen aan:

- a) zij zou de relevante gegevens over de praktijken in de lidstaten moeten samenbrengen om de kwaliteit van de controles in de hele Gemeenschap te verbeteren door uitwisseling van ervaringen;
- b) verbetering van de controles zou op passende wijze moeten worden nagestreefd via in het Comité regeling van het handelsverkeer aan de orde te stellen analyses, waarin ook de praktijken van het betrokken directoraat-generaal en van OLAF tot uiting zouden moeten komen;
- c) de intensiteit van de fysieke controles van transacties waarvoor uitvoerrestituties worden betaald, zou moeten worden vastgesteld op basis van een behoedzame risicoanalyse, waarbij standaardproducten en minder riskante producten aan minder grondige controles worden onderworpen.

De voorstellen van het Europees Parlement

2.102. In haar verslag van 4 maart 1999 over de verlening van kwijting voor het begrotingsjaar 1997 stemde het Europees Parlement in met de voornaamste opmerkingen van de Rekenkamer en verzocht het de Commissie:

- a) de coördinatie tussen fysieke controles en controles achteraf⁽⁷²⁾ te verbeteren in het kader van een passende regelgeving, zoals de Rekenkamer had

2.102.

- a) *De volgende streepjes moeten worden toegevoegd:*

— „door de lidstaten te verplichten jaarlijkse evaluatie-verslagen over de uitvoering en de doeltreffendheid van de fysieke controles te verstrekken (speciaal verslag nr. 20/98, par. 4.4, zesde streepje);

⁽⁷²⁾ Verordening (EEG) nr. 4045/89 van de Raad (PB L 388 van 30.12.1989, blz. 18).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- voorgesteld. Terwille van de efficiëntie zou deze coördinatie voorrang moeten krijgen op overwegingen in verband met subsidiariteit;
- b) meer aandacht te schenken aan de doeltreffendheid van de procedures voor de selectie van zendingen voor fysieke controles;
- c) het gebruik van risicoanalyse door de lidstaten verplicht te stellen en jaarlijks evaluaties van de uitvoering en de doeltreffendheid van de controles in te dienen;
- d) voor te schrijven dat de handelskwaliteit van alle voor laboratoriumanalyse aangeboden steekproeven systematisch wordt onderzocht.

Follow-up van de opmerkingen van de Rekenkamer door de Commissie

2.103. De Commissie heeft aan sommige opmerkingen en aanbevelingen van de Rekenkamer gevolg gegeven:

- zij heeft verscheidene lidstaten die de bepalingen betreffende fysieke controles ⁽⁷³⁾ niet hadden nageleefd, financiële correcties ⁽⁷⁴⁾ voor in totaal 188 miljoen euro opgelegd (**tabel 2.6**) (speciaal verslag nr. 20/98, paragraaf 2.6);
- zij heeft de lidstaten via het Comité regeling van het handelsverkeer voorgelicht over het gebruik van risicoanalyse (speciaal verslag nr. 20/98, paragraaf 4.4, derde streepje);

⁽⁷³⁾ Verordening (EEG) nr. 386/90 van de Raad van 12 februari 1990 inzake de controle bij de uitvoer van landbouwproducten die in aanmerking komen voor restituties of andere bedragen (PB L 42 van 16.2.1990, blz. 6).

⁽⁷⁴⁾ Beschikking 2000/216/EG van de Commissie van 1 maart 2000 houdende onttrekking aan communautaire financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten voor het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, hebben verricht (PB L 67 van 15.3.2000, blz. 37) en Beschikking 2000/449/EG van de Commissie van 5 juli 2000 houdende weigering van communautaire financiering voor bepaalde uitgaven van de lidstaten in het kader van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie (PB L 180 van 19.7.2000, blz. 49).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- *door de lidstaten die voor risicoanalyse hebben gekozen, toe te staan minder laboratoriumtests te verrichten wanneer positieve zekerheid bestaat doordat producten bij herhaling met bevredigend resultaat zijn onderzocht (speciaal verslag nr. 20/98, par. 4.4, negende streepje)*”.

Tabel 2.6 — Totaal van de correcties op basis van de Beschikkingen 2000/216/EG en 2000/449/EG

Begrotingsjaar	Lidstaat	Sector	Begrotingsonderdeel	Redenen	Financiële gevolgen (EUR) ⁽¹⁾
1996-1998	België	Uitvoerrestituties	2100	Niet-inachtneming van het minimumpercentage controles in de sector rund-/kalfsvlees	186 173
1996-1998	Denemarken	Uitvoerrestituties	Diverse	Gebrekkige kwaliteit van de douanecontroles	29 077 014
1996-1998	Duitsland	Uitvoerrestituties	Diverse	Niet-inachtneming van het minimumpercentage, gebrekkige kwaliteitscontroles	21 872 394
1996-1998	Griekenland	Uitvoerrestituties	Diverse	Gebrekkige kwaliteit van de douanecontroles	1 031 894
1996-1998	Frankrijk	Uitvoerrestituties	Diverse	Gebrekkige kwaliteit van de douanecontroles	99 083 770
1996-1998	Italië	Uitvoerrestituties	Diverse	Niet-inachtneming van de controlepercentages, gebrekkige kwaliteit van de douanecontroles	31 847 349
1996-1998	Luxemburg	Uitvoerrestituties	Diverse	Gebrekkige kwantitatieve controles (weging)	5 466
1996-1998	Ver. Koninkrijk	Uitvoerrestituties	Diverse	Gebrekkige kwaliteit van de controles in de sector granen	5 171 461
Totaal					188 275 521

⁽¹⁾ De correctie komt overeen met 5 % van de totale uitgaven voor de financiering van uitvoerrestituties voor landbouwproducten voor alle landen behalve Luxemburg, waarvoor de correctie overeenkwam met 2 % van alle uitgaven ter financiering van uitvoerrestituties voor landbouwproducten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- zij heeft de lidstaten verzocht, een uniforme classificatie van de aan de diverse producten verbonden risico's te hanteren (speciaal verslag nr. 20/98, paragraaf 4.4, vierde streepje);
- zij heeft de lidstaten aangemoedigd, in hun nationale risicoanalysesysteem een systeem voor toezicht en feedback in te bouwen om te verzekeren dat de beoogde controles worden uitgevoerd of dat er deugdelijke verklaringen worden geregistreerd waarom dit niet is gebeurd (speciaal verslag nr. 20/98, paragraaf 4.4, vijfde streepje);
- zij heeft de lidstaten die hebben gekozen voor risicoanalyse, en de douanekantoren waarbij het gaat om een beperkte groep producten van enkele exporteurs ⁽⁷⁵⁾, toegestaan om standaardproducten minder intensief te controleren ⁽⁷⁶⁾ (speciaal verslag nr. 20/98, paragraaf 3.7);
- zij heeft de lidstaten verplicht, jaarlijks evaluaties van hun fysieke inspecties te verrichten (speciaal verslag nr. 20/98, paragraaf 4.4, zesde streepje).

2.104. Op andere door de Rekenkamer aan de orde gestelde punten heeft de Commissie echter geen actie ondernomen:

- zij heeft geen voorstel gedaan om de douanelaboratoria te verplichten, exporten van landbouwproducten op het tijdstip van uitvoer systematisch te controleren ⁽⁷⁷⁾ op gezonde handelskwaliteit (speciaal verslag nr. 20/98, paragraaf 4.4, achtste streepje);

2.104.

Lid 5 is aan artikel 5 van Verordening (EG) nr. 2221/95 toegevoegd bij Verordening (EG) nr. 2655/1999. Systematisch controleren door douanelaboratoria van alle gezondheidsaspecten van alle overeenkomstig Verordening (EEG) nr. 386/90 genomen monsters zou in bepaalde gevallen onmogelijk zijn (bv. hormonen in vlees en glycol in wijn).

⁽⁷⁵⁾ Verordening (EG) nr. 2655/1999 van de Commissie van 16 december 1999 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2221/95 houdende nadere bepalingen ter toepassing van Verordening (EEG) nr. 386/90 van de Raad ten aanzien van de fysieke controle bij de uitvoer van voor een restitutie in aanmerking komende landbouwproducten, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 3122/94 tot vaststelling van de criteria voor de risicoanalyse inzake landbouwproducten waarvoor restituties worden toegekend (PB L 325 van 17.12.1999, blz. 12).

⁽⁷⁶⁾ Verordening (EG) nr. 2221/95 van de Commissie van 20 september 1995 houdende nadere bepalingen ter toepassing van Verordening (EEG) nr. 386/90 van de Raad ten aanzien van de fysieke controle bij de uitvoer van voor een restitutie in aanmerking komende landbouwproducten (PB L 224 van 21.9.1995, blz. 13).

⁽⁷⁷⁾ Dit zou dan hebben gegolden voor alle krachtens artikel 3, lid 3, van Verordening (EEG) nr. 386/90 genomen steekproeven.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- zij heeft niet overwogen, voorschriften te ontwerpen voor de beste combinatie van fysieke controles en controles achteraf (speciaal verslag nr. 20/98, paragraaf 4.1);
- zij heeft de doeltreffendheid van de regelingen voor de selectie van producten voor fysieke inspectie niet geëvalueerd (speciaal verslag nr. 20/98, paragraaf 4.3);
- omdat de voor de invoering van risicoanalyse noodzakelijke computerisering in Griekenland en Italië niet voorhanden was, heeft zij geen voorstellen gedaan om risicoanalyse verplicht te stellen (speciaal verslag nr. 20/98, paragraaf 4.4, eerste streepje);
- zij heeft niet geprobeerd, de lidstaten te verplichten om jaarlijks hun strategie betreffende fysieke controles mee te delen met daarin de nagestreefde controlepercentages per risicocategorie (speciaal verslag nr. 20/98, paragraaf 4.4, tweede streepje);
- zij heeft de lidstaten niet verplicht om specifieke databases van de onregelmatigheden met uitvoerrestituties aan te leggen (speciaal verslag nr. 20/98, paragraaf 4.4, zevende streepje).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Er is aan de lidstaten gevraagd om in het jaarverslag een beschrijving te verstrekken van de maatregelen die zijn getroffen voor een betere coördinatie met Verordening (EEG) nr. 4045/89. De diensten van de Commissie zullen met de lidstaten bekijken hoe de controle-inspanningen op het tijdstip van uitvoer en achteraf beter kunnen worden gebundeld.

In het kader van de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen hebben in 1999 en 2000 controlebezoeken aan diverse lidstaten plaatsgevonden, om specifieke douaneprocedures te evalueren. Daarbij is in een aantal lidstaten aandacht geschonken aan de selectie van producten voor fysieke controle. In de toekomst zal dit aspect verder worden belicht in de jaarlijkse verslagen.

Gelet op de bedenkingen van sommige lidstaten (o.a. Griekenland, dat wegens het ontbreken van een computersysteem niet in staat is om een risicoanalysestelsel toe te passen) is risicoanalyse inderdaad niet verplicht gemaakt. Om de lidstaten te stimuleren een dergelijk systeem te introduceren, gelden de versoepelingen waarin artikel 5 bis van Verordening (EG) nr. 2221/95 voorziet (bv. vermindering van het aantal controles voor niet onder bijlage I vallende producten) evenwel uitsluitend voor lidstaten die een systeem van risicoanalyse toepassen.

In het licht van de opmerkingen die diverse lidstaten hebben gemaakt, moet inzake fysieke controles enige flexibiliteit worden toegestaan. Soms is het noodzakelijk de strategische programma's in de loop van het jaar bij te sturen om zich aan nieuwe omstandigheden aan te passen.

Overeenkomstig Verordening (EEG) nr. 595/91 moeten de lidstaten aan de Commissie een lijst verstrekken met de onregelmatigheden ten aanzien waarvan een eerste administratief of gerechtelijk proces-verbaal is opgemaakt. OLAF is momenteel bezig met de ontwikkeling van een applicatie waarmee de lidstaten dossiers in elektronische vorm zullen kunnen aannemen en versturen, alsook hun eigen database met alle relevante gegevens, inclusief de informatie van de Rekenkamer, zullen kunnen samenstellen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.105. De Commissie heeft de aanbevelingen van de Rekenkamer gedeeltelijk opgevolgd. De verbetering van de controles maakte zij veeleer tot een optie dan tot een verplichting door de lidstaten uit te nodigen met risicoanalyse te werken.

2.106. Ter verbetering van de doeltreffendheid van de douanecontroles moet de voormelde aanbeveling, risicoanalyse verplicht te stellen, nog steeds worden uitgebreid tot alle controleterreinen met financiële gevolgen voor de EU-begroting ⁽⁷⁸⁾.

2.106. *De Commissie is het met de Rekenkamer eens dat risicoanalyse moet worden uitgebreid tot alle controleterreinen met financiële gevolgen voor de EU-begroting. De Commissie werkt sedert het Douane 2000-seminar over risicoanalyse samen met de lidstaten aan een implementeringsplan voor risicoanalyse dat ook risicobeheersing omvat. Dit plan wordt momenteel in praktijk gebracht. De verwachte resultaten zijn:*

- *een geharmoniseerd model voor risicobeheersing,*
- *een inventaris van risicoparameters voor economische operatoren,*
- *een formulier voor snelle informatie-uitwisseling over risico's tussen lidstaten.*

De Commissie is van mening dat er nadelen kleven aan het via wetgeving verplicht stellen van risicoanalyse voor een brede waaier van controles en heeft er de voorkeur aan gegeven dit via het bovengenoemde implementeringsplan aan te pakken.

Gemeenschappelijke marktordening voor schapen- en geitenvlees

Inleiding

2.107. De gemeenschappelijke marktordening (GMO) voor schapen- en geitenvlees werd ingevoerd in 1980. De voornaamste maatregel is, dat aan de producenten jaarlijks een premie wordt betaald. Sinds de invoering van individuele maxima voor de premierechten in het verkoopseizoen 1993 zijn er in de regeling geen noemenswaardige veranderingen aangebracht.

⁽⁷⁸⁾ Voorwoord (paragraaf 5) bij speciaal verslag nr. 13/98 over de controle van het gebruik van risicoanalysetechnieken bij douanecontroles en de inklaring van goederen en speciaal verslag nr. 20/98 over de verificatie van fysieke controles op landbouwproducten waarvoor uitvoerrestituties worden betaald (PB C 375 van 3.12.1998).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.108. De begrotingsuitgaven schommelden sterk van jaar tot jaar (2 210 miljoen euro in 1993, 1 425 miljoen euro in 1997, 1 894 miljoen euro in 1999). De omvang van de uitgaven werd voornamelijk bepaald door de hoogte van de marktprijzen; het aantal dieren waarvoor premies werden betaald bleef in de periode 1993-1999 constant op ongeveer 72,5 miljoen.

2.109. Gedurende de periode 1993-1998 bleven de bruto interne productie en consumptie vrijwel constant op gemiddeld 1,14 respectievelijk 1,36 miljoen ton. De Gemeenschap bereikt dus een zelfvoorzieningsgraad van circa 84 %; het tekort in het aanbod wordt aangevuld met invoer uit derde landen. De Commissie heeft zich niet uitgesproken over het niveau dat voor de EU-productie wenselijk zou zijn, maar door de individuele premiemaxima wordt de interne productie feitelijk beperkt.

2.110. Op 16 mei 2001 kondigde de Commissie een wat zij noemde eenvoudiger en meer marktgerichte regeling voor schapenvlees aan, en deed zij een voorstel voor een nieuwe verordening van de Raad ⁽⁷⁹⁾.

De controle van de Rekenkamer

2.111. De beheersaspecten van de GMO voor schapen- en geitenvlees werden onderzocht bij de Commissie en in de zes voornaamste producerende lidstaten ⁽⁸⁰⁾, die samen goed zijn voor meer dan 90 % van de desbetreffende uitgaven. De controle van de Rekenkamer had ten doel, na te gaan hoe de premieregeling momenteel functioneert, en in hoeverre de problematiek waarop voorheen is gewezen nog aan de orde is. De Rekenkamer onderzocht ook in hoeverre met het meest recente voorstel wordt ingegaan op de in de controle geconstateerde problemen.

2.112. De bevindingen van de laatste controlewerkzaamheden van de Rekenkamer op deze markt, die betrekking hadden op de periode tot de verkoopseizoenen 1992 en 1993, zijn gepubliceerd in speciaal verslag nr. 3/95 ⁽⁸¹⁾. De Rekenkamer uitte in dat verslag scherpe kritiek op het gebrek aan duidelijke doelstellingen voor de GMO, op het mechanisme ter vaststelling van het premiebedrag en op het systeem voor het verzamelen van prijsinformatie.

2.109. *De algehele stabiliteit van de markt voor schapenvlees en het evenwicht tussen intern aanbod en invoer enerzijds en consumptie anderzijds geven aan dat de productie in de Gemeenschap zich op een adequaat niveau bevindt.*

2.110. *Voordat zij haar hervormingsvoorstel uitwerkte, heeft de Commissie de regeling geëvalueerd. Zij heeft het voorstel gedaan op basis van de uitkomst van dit onderzoek en rekening houdende met haar eigen ideeën omtrent het functioneren van met name de ooi-premieregeling.*

⁽⁷⁹⁾ COM(2001) 247 def.

⁽⁸⁰⁾ Griekenland, Spanje, Frankrijk, Ierland, Italië en het Verenigd Koninkrijk.

⁽⁸¹⁾ PB C 285 van 28.10.1995.

Ontbrekende resultaatmeting

2.113. De in artikel 39 van het Verdrag neergelegde algemene doelstellingen van de GMO omvatten met name de stabilisatie van de markten en een redelijke levensstandaard voor de betrokken landbouwbevolking⁽⁸²⁾. In dit kader voorziet Verordening (EG) nr. 2467/98 van de Raad⁽⁸³⁾ in compensatie voor „inkomensverlies”. Hoewel de Commissie over diensten en statistische bronnen voor het meten van inkomen en landbouwbedrijvigheid beschikt, heeft zij de genoemde oogmerken niet omgezet in specifieke doelstellingen voor de sector, en ook geen indicatoren omschreven waaraan kan worden afgemeten in hoeverre de doelstellingen zijn bereikt en welk resultaat er is geboekt.

Gebrekkig systeem voor de vaststelling van prijzen en premie

2.114. Voor de premie per ooi worden een basisprijs en een gewogen gemiddelde marktprijs voor de Gemeenschap vastgesteld. Er wordt een premie toegekend wanneer de gemiddelde marktprijs onder de basisprijs ligt. De premie wordt berekend als het verschil tussen deze twee bedragen en heeft ten doel, de producenten compensatie te verschaffen voor een theoretisch inkomensverlies.

2.115. Van 1989 tot aan de wijziging van de voorschriften bij Verordening (EG) nr. 1669/2000 van de Raad⁽⁸⁴⁾, moest deze jaarlijks op voorstel van de Commissie de basisprijs vaststellen en daarbij rekening houden met factoren zoals de marktsituatie, de vooruitzichten voor productie en consumptie, de productiekosten, de situatie in de andere veesectoren en de opgedane ervaring. De Commissie verstreekte geen gegevens waaruit kon worden opgemaakt of, en zo ja in hoeverre, deze factoren in acht werden genomen. Ondanks talloze veranderingen in de factoren die de basisprijs zouden moeten beïnvloeden, is deze prijs, 504,07 euro per 100 kg slachtgewicht, de laatste zes jaar in feite onveranderd gebleven en wordt hij voor 2001 en de volgende jaren gehandhaafd. De Commissie kon niet nader toelichten hoe de basisprijs werd berekend.

2.113. *De prijs van lammeren is een marktindicator en het „inkomensverlies” een poging tot introductie van een zeer eenvoudige afgeleide indicator die informatie verschaft over het niveau van inkomensdalingen. Er zijn in de statistische stelsels weliswaar enkele andere inkomensindicatoren aanwezig, maar het is moeilijk daarmee te werken aangezien de resultaten niet beschikbaar zijn aan het einde van het verkoopseizoen, wanneer de producenten de betalingen nodig hebben.*

2.115. *De Commissie stelt geregeld verslagen op over de toestand en de ontwikkeling van de landbouw in de Gemeenschap, waarin het inkomen van schapenhouders aan bod komt. Zij maakt hiervoor gebruik van inkomensindicatoren afkomstig van het ILB (Informatienet inzake landbouwbedrijfsboekhoudingen) en Eurostat. Deze verslagen worden mee in overweging genomen wanneer aanpassingen van het landbouwbeleid worden bestudeerd.*

De functie van de basisprijs in het kader van de vaststelling van de premie is de grondslag te leveren voor de bepaling van een niveau dat de producenten een redelijk inkomen garandeert. Bovendien wordt bij de vaststelling van de basisprijs rekening gehouden met budgettaire beperkingen, die de jongste jaren alle verhogingen van de uitgaven onmogelijk hebben gemaakt.

⁽⁸²⁾ Derde overweging van Verordening (EG) nr. 2467/98 van de Raad.

⁽⁸³⁾ PB L 312 van 20.11.1998, blz. 1.

⁽⁸⁴⁾ PB L 193 van 29.7.2000, blz. 8.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.116. In de gecontroleerde lidstaten werden de systemen voor het verzamelen en registreren van marktprijzen en voor de mededeling ervan aan de Commissie onderzocht. Deze prijzen liggen ten grondslag aan de vaststelling van de communautaire gemiddelde marktprijs en bepalen bijgevolg de hoogte van de communautaire steun. Er werden een aantal gebreken en inconsequenties ontdekt die twijfels doen rijzen over de betrouwbaarheid van het systeem en de nauwkeurigheid van de gebruikte gegevens:

- a) de wegingscoëfficiënten voor de diverse representatieve markten en de lamsvleescategorieën die worden gehanteerd bij de rapportering van de prijzen — die beide in de verordening worden vastgesteld — vormen geen afspiegeling van de werkelijke situatie en de gangbare verkooppatronen ⁽⁸⁵⁾ in de lidstaten; de communautaire uitgaven zouden lager uitvallen indien de marktprijzen werden opgenomen volgens representatieve gewichtscategorieën en indien er coëfficiënten werden toegepast waarin de verschillende verkoopkanalen tot uiting komen ⁽⁸⁶⁾;
- b) in de bezochte lidstaten was de keuze van de criteria voor de selectie van representatieve markten en wegingscoëfficiënten zwak onderbouwd; bovendien bleek het systeem het inherente gebrek te vertonen dat de wijze waarop de prijzen waren berekend niet met de nodige stukken werd gestaafd; de nationale autoriteiten verifiëren of controleren niet regelmatig de herkomst en nauwkeurigheid van de hun verstrekte gegevens;
- c) in Griekenland, Spanje en Italië zijn de gewichtscategorieën voor lamsvlees in de (in de verordening voorgeschreven) rapportering van de prijzen niet

⁽⁸⁵⁾ Lamsvlees wordt op uiteenlopende manieren verkocht, bijvoorbeeld op veemarkten, rechtstreeks aan slachthuizen, op stal aan veekopers en aan coöperaties. In de verordening worden niet al deze praktijken genoemd. Bovendien vormen de voor de markten geldende coëfficiënten die in de verordening worden vermeld niet altijd een afspiegeling van de via die kanalen verkochte hoeveelheden. Zo geldt krachtens de verordening in het Verenigd Koninkrijk een wegingscoëfficiënt van 97 % voor de veemarkten en van 3 % voor de slachthuizen. Tijdens de controle werd verklaard dat van het lamsvlees 50 % op de veemarkten en 50 % rechtstreeks aan de slachthuizen wordt verkocht.

⁽⁸⁶⁾ Op basis van een aselechte steekproef van weken en met toepassing van aangepaste coëfficiënten om de werkelijke situatie in slechts drie lidstaten (Verenigd Koninkrijk, Ierland en Frankrijk) weer te geven, wordt geschat dat het bedrag dat voor het verkoopseizoen 1999 aan de premie per ooi/geit is besteed ten minste 52 miljoen euro, dat wil zeggen ongeveer 3,4 % van het uitbetaalde bedrag, lager zou zijn.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.116. *De Commissie heeft het probleem van de rapportering van prijzen onderzocht en komt tot dezelfde conclusies als de Rekenkamer. Om een werkelijk representatieve prijs te verkrijgen, zou een weging voor de omvang van de „throughput” op de diverse markten in de tijd moeten plaatsvinden. Deze wellicht meer nauwkeurige methode kan enkel werken als er actuele en gedetailleerde gegevens over de slachtingen beschikbaar zijn. Dit zou echter aanleiding geven tot een systeem dat veel bureaucratischer is en hogere administratieve uitgaven vergt.*

De onder c) gemaakte opmerking omtrent de gewichtscategorieën legt de vinger op één van de problemen om vergelijkbare prijsinformatie te verkrijgen. Hiervoor is het begrip „standaardkwaliteit” geïntroduceerd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

representatief voor de markt en de nationale productie; in deze landen worden de meer gewilde kleinere lammeren en geitjes, waarvoor hogere prijzen worden geboden, uit de rapportering weggelaten⁽⁸⁷⁾; dit wordt bevestigd door de cijfers van Eurostat over de prijzen, die 60 % hoger blijken te liggen dan de prijzen die in het kader van de GMO worden genoteerd⁽⁸⁸⁾;

- d) met uitzondering van de op veemarkten genoteerde prijzen hebben alle bronnen van marktprijzen in de regel geen betrekking op de prijzen die aan de producenten zijn betaald, maar op die welke veekopers en groothandelaren hebben gekregen; de gerapporteerde prijzen zouden de bedragen moeten weergeven die de producenten hebben gekregen;
- e) er zijn verschillen in administratieve praktijken tussen en zelfs binnen de lidstaten⁽⁸⁹⁾, die afbreuk doen aan de vergelijkbaarheid van de gerapporteerde prijzen.

Te laat ingezonden en onvolledige premiestatistieken

2.117. Krachtens artikel 2 van Verordening (EEG) nr. 2700/93 van de Commissie⁽⁹⁰⁾, moeten de lidstaten de Commissie vóór een bepaalde datum statistische

2.117. *Het binnen de termijn van de lidstaten verkrijgen van gegevens is geen uniek probleem voor de schapen- en geitensector. Wat het probleem in deze sector verergerd, is het feit dat de informatieverstrekkingsverplichtingen niet duidelijk vastgelegd zijn. De hervorming van de regeling is een gelegenheid om de teksten te verbeteren en de verplichtingen helderder te formuleren.*

⁽⁸⁷⁾ Volgens de statistieken van Eurostat over de in 1999 geslachte lammeren bedroeg het gemiddelde slachtgewicht in Griekenland 9,73, in Spanje 11,07 en in Italië 6,62 kg per dier. Krachtens Verordening (EEG) nr. 1481/86 van de Commissie moeten de marktprijzen voor deze drie landen worden meegedeeld voor lammeren met een slachtgewicht tussen 12 en 16 kg.

⁽⁸⁸⁾ Gegevens van New Cronos over 2 à 12 maanden oude mestlammeren; deze categorie is te vergelijken met die welke in de GMO wordt geregeld, omgezet van levend gewicht in slachtgewicht.

⁽⁸⁹⁾ Zo hebben de op de markt van Rungis (Frankrijk) genoteerde prijzen betrekking op de groothandel, maar wordt op de markt van Athene van de genoteerde groothandelsprijzen 10 % afgetrokken voor de winst van de groothandelaren, en verwijzen de prijzen die door de markt van Rome worden gerapporteerd niet naar transacties op de markt zelf, maar naar telefonisch bij slachthuizen ingewonnen prijsgegevens. In Spanje zijn de gerapporteerde prijzen voor sommige regio's de richtprijzen voor de volgende week en geen werkelijke prijzen. In sommige lidstaten wordt de informatie over prijzen telefonisch ingewonnen of door een commissie vastgesteld, terwijl de prijzen in andere lidstaten zijn gebaseerd op uitvoerige, van de veemarkten en slachthuizen afkomstige bewijsstukken.

⁽⁹⁰⁾ PB L 245 van 1.10.1993, blz. 99.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

informatie over de premieaanvragen toezenden. In de periode 1997-1999 dienden alleen Duitsland, Ierland en het Verenigd Koninkrijk de informatie binnen de gestelde termijn in. Ten tijde van de controle hadden de andere lidstaten tussen drie en 18 maanden vertraging. Ook beschikte de Commissie niet over complete informatie betreffende het aantal aanvragen voor de premie per ooi dat de laatste drie jaar was ingediend. De voor het beheer en de controle van de regeling noodzakelijke informatie is klaarblijkelijk niet tijdig voorhanden.

Onduidelijke individuele rechten en niet-gebruikte quota

2.118. De situatie met betrekking tot het totaal van de individuele rechten is onduidelijk en het bleek niet mogelijk bevestiging te verkrijgen door het totale aantal rechten per lidstaat te vergelijken met de rechten die in interne documenten van de Commissie worden opgegeven. Er zijn totale nationale maxima voor premie-rechten vastgesteld voor respectievelijk Oostenrijk, Finland en Zweden, maar voor de overige lidstaten bestaan er geen officieel vastgestelde maxima. De meest recente cijfers van de Commissie vormen een aanwijzing dat de premie in het Verenigd Koninkrijk in 1994 en 1996 is betaald voor een aantal dieren dat hoger lag dan het totaal van de individuele rechten ⁽⁹¹⁾.

2.119. Van 1993 tot 1999 werd het quotum op communautair niveau gemiddeld voor circa 91,7 % benut. Het systeem en de nationale procedures zijn administratief zo ingewikkeld, dat het quotum, ongeacht de vraag, nooit voor 100 % zal worden benut.

Twijfelachtige grondslag voor de extra premie per ooi en per geit in probleemgebieden; geen regelmatige beoordeling van de aangewezen gebieden

2.120. Schapen- en geitenhouderij komen hoofdzakelijk (ongeveer 80 % van de dieren) voor in probleemgebieden die weinig alternatieven te bieden hebben. Naast de premie per ooi kunnen de veehouders in die gebieden specifieke steun genieten. De steun bestaat in een

2.118. De maxima per lidstaat zijn het totaal van de aan individuele producenten verleende rechten, berekend op basis van de in een referentiejaar ingediende premieaanvragen. In het kader van de hervorming van de regeling is voorgesteld om de nationale maxima in een bijlage bij de basisverordening te publiceren om de situatie overzichtelijker te maken.

2.119. Ten eerste is het zo dat een gering percentage van de quota opzij kan worden gezet voor de nationale reserve. Daarnaast is het mogelijk dat sommige producenten een deel van datgene waarop zij recht hebben, ongebruikt laten. Dit kan te maken hebben met structurele of economische factoren, en niet alleen met de ingewikkelde administratieve procedures. In 1999 bijvoorbeeld varieerde de benutting van de quota van 59 % in Finland en 70 % in Duitsland tot 98 en 99 % respectievelijk in Spanje en het Verenigd Koninkrijk.

2.120. De forfaitaire aanvullende premie voor producenten in probleemgebieden (de „plattelandspremie”) is in het leven geroepen om de betrokken producenten te beschermen tegen premieschommelingen die het gevolg zijn van de introductie van stabilisatoren. Er werd aangenomen dat deze

⁽⁹¹⁾ De diensten van de Commissie voor de goedkeuring van de rekeningen stellen terzake een onderzoek in.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

forfaitaire premie per ooi/geit, die sinds 1995 onveranderd gebleven is ⁽⁹²⁾. Gedurende de controle werden geen gegevens verstrekt die het bedrag van deze premie rechtvaardigden. Verder bezit de Commissie geen gegevens over de verschillen in productiekosten en inkomens tussen de veehouders in probleemgebieden en die in andere streken.

2.121. De lijsten van de probleemgebieden in elke lidstaat, voor het eerst opgesteld in 1975, zijn meermaals gewijzigd. In alle gevallen leidde wijziging tot vergroting van de als probleemgebied aangeduide oppervlakte. De totale als probleemgebied aangewezen oppervlakte, uitgedrukt als percentage van het totale landbouwareaal in gebruik, bedroeg 33,9 % in 1975, 49,2 % in 1988 en 55,2 % in 1998. Niets duidt erop dat de lidstaten of de Commissie de status van de als probleemgebied aangewezen streken volgens enig programma of met enige regelmaat aan een beoordeling onderwerpen.

Aanverwante communautaire maatregelen

2.122. Er bestaat een wisselwerking tussen schapen- en geitenhouderij en communautaire maatregelen zoals plattelandsontwikkeling en maatregelen ter bescherming van het milieu, met name voor landbouw in de probleemgebieden. De voorwaarden om voor deze maatregelen in aanmerking te komen en het bedrag van de communautaire steun zijn van invloed op de

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

producenten minder flexibel konden inspelen op veranderende marktomstandigheden en dat het uit het stabilisatoreffect voortkomende inkomensverlies ongunstige gevolgen zou hebben. Uit de evaluatie die is gemaakt, is gebleken dat producenten in probleemgebieden over het algemeen beter af waren dan de gemiddelde producent elders. Hieruit kan worden geconcludeerd dat het instrument doeltreffend is geweest.

2.121. *Met betrekking tot de erkenningsprocedure zij erop gewezen dat de Commissie, overeenkomstig de Gemeenschaps-wetgeving inzake probleemgebieden (Verordening (EG) nr. 1257/1999, in de plaats gekomen van Verordening (EG) nr. 950/97), uitsluitend bevoegd is om na te gaan of wijzigingen in de lijst van probleemgebieden die de lidstaten voorstellen, aan de communautaire criteria beantwoorden. De verordening schrijft niet voor dat de status van reeds erkende gebieden op geregelde tijdstippen moet worden gecontroleerd en verleent de Commissie evenmin de bevoegdheid om wijzigingen van de goedgekeurde lijsten voor te stellen of dergelijke wijzigingen af te wijzen als aan de criteria is voldaan.*

Wat betreft de toename van de als probleemgebied aangewezen oppervlakte, uitgedrukt als percentage van het totale landbouwareaal in gebruik, is de toename tussen 1975 en 1988 grotendeels toe te schrijven aan de toetreding van Griekenland, Spanje en Portugal, en die tussen 1988 en 1998 aan de uitbreiding met Oostenrijk, Finland en Zweden; alle zes deze landen hebben een aanzienlijk percentage probleemgebieden.

De Commissie geeft zich er rekenschap van dat de oppervlakte probleemgebied toeneemt en dat het aantal producenten dat voor de aanvullende premie in aanmerking komt, daardoor groter wordt en zij heeft daarom in haar voorstel voor een hervorming van de regeling een aantal additionele criteria opgenomen waarmee de lidstaten rekening zouden moeten houden bij de vaststelling van gebieden waar de aanvulling kan worden betaald. Het mag in geen geval gaan om gebieden buiten de probleemgebieden.

2.122. *De Commissie is zich bewust van de interactie tussen schapen- en geitenhouderij en de maatregelen op het gebied van plattelandsontwikkeling die de EU meefinanciert. Zonder de impact van sommige van die maatregelen (bv. investeringssteun, vestigingssteun) op de economische situatie van schapen- en geitenhouders te onderschatten, wenst de Commissie te onderstrepen dat:*

⁽⁹²⁾ 6,641 euro per ooi voor producenten van zware lammeren en 5,977 euro per ooi/geit voor producenten van lichte lammeren/geiten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

schapenteelt en het inkomen van de veehouders. De Rekenkamer constateerde dat de nationale diensten en de diensten van de Commissie niet hadden uitgerekend welk effect de diverse regelingen kunnen hebben op de begroting, de productie en het inkomen van de landbouwers.

2.123. In speciaal verslag nr. 14/2000 ⁽⁹³⁾ van de Rekenkamer over de maatregelen voor een milieuvriendelijker gemeenschappelijk landbouwbeleid werd melding gemaakt van overbegrazing in de schapen- en geitenhouderij in bepaalde regio's van Griekenland, Ierland en het Verenigd Koninkrijk (paragrafen 23 en 24). Artikel 9 van Verordening (EG) nr. 2467/98 van de Raad bepaalt dat de lidstaten passende milieumaatregelen kunnen treffen die toegesneden zijn op de specifieke situatie van de grond die gebruikt wordt voor de teelt van schapen en geiten. Griekenland (voor de regio Attica) en het Verenigd Koninkrijk hebben in het kader van deze bepaling enkele maatregelen genomen. Ierland heeft in 1998 een *interim national framework plan* (tussentijds nationaal kaderplan) ⁽⁹⁴⁾ ingediend ter verhelping van het probleem van de overbegrazing op gemeenschappelijke weiden, in afwachting van de opstelling van *Commonage Framework Plans* (kaderplannen voor gemeenschappelijke beweiding) binnen de *Rural Environmental Protection Scheme* (regeling bescherming plattelandsmilieu).

Het recente voorstel van de Commissie behelst geen volledige aanpak van de gebreken waarop de Rekenkamer heeft gewezen

2.124. Het voorstel van de Commissie is voornamelijk gericht op de vaststelling van de premie. Toen zij haar nieuwe voorstel aankondigde, erkende zij dat de methode voor de berekening van de premie gebrekkig was, hoofdzakelijk wegens de ingewikkeldheid van het systeem en het gebrek aan uniformiteit in de aanpak van de lidstaten.

2.125. De Commissie stelde een vaste premie van 21 euro per dier voor. Dit bedrag is gebaseerd op het gemiddelde van de premies tussen 1998 en 2000. Deze forfaitaire premie zal weliswaar een eind maken aan de dubbelzinnigheden en onzekerheden van het oude systeem, maar geeft niet de marktsituatie weer.

⁽⁹³⁾ PB C 353 van 8.12.2000.

⁽⁹⁴⁾ Voor bepaalde gemeenschappelijke weiden voorziet het tussentijds nationaal kaderplan in een onmiddellijke verlaging van het aantal schapen met 30 % en voor de jaren 1999 en 2000 in een bevrozing van de quotumrechten op 70 % van het niveau van 1998.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1. steun voor agromilieumaatregelen producenten slechts compenseert voor de gedane uitgaven of gederfde inkomsten en voorzover zij verbintenissen op zich nemen die verdergaan dan hetgeen als goede landbouwpraktijk kan worden aangemerkt, en
2. compenserende betalingen in probleemgebieden bedoeld zijn om de gevolgen te verzachten van blijvende natuurlijke handicaps die de landbouw bemoeilijken.

2.123. Bij de opstelling van het voorstel voor de hervorming van de regeling is veel aandacht geschonken aan de gevolgen van schapen- en geitenhouderij voor het milieu. De „cross-compliance” met de eisen inzake milieubescherming zoals vastgesteld in Verordening (EG) nr. 1259/1999 verplicht de lidstaten ertoe de impact van de landbouwsectoren op het milieu te onderzoeken. Zij moeten jaarlijks over de bij de uitvoering van de maatregelen en sancties geboekte vooruitgang een verslag uitbrengen, dat ook een effectenbeoordeling omvat.

In haar voorstel voor een hervorming van de regeling stelt de Commissie onder meer voor een rapport op te stellen waarin met name de verslagen van de lidstaten zijn verwerkt, hetgeen een goede basis zou moeten verschaffen voor het volgen van de naleving van de milieu-eisen.

2.125. Voor de vaststelling van de hoogte van de forfaitaire premie is uitgegaan van het gemiddelde voor de jaren 1998, 1999 en 2000. Dit bedrag (20,6 EUR) en dat van de aanvullende plattelandspremie (6,641 EUR) zijn afgerond tot respectievelijk 21 EUR en 7 EUR. De Commissie heeft bij haar voorstel rekening gehouden met het beginsel van begrotingsneutraliteit en de in het kader van de hervormingen van Agenda 2000 gemaakte afspraak om binnen de financiële vooruitzichten voor de landbouwuitgaven te blijven.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.126. Een ander element in het voorstel van de Commissie is de invoering van specifieke nationale quota. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de kritiek van de Rekenkamer op de bestaande situatie (zie paragraaf 2.118); dit punt verdient instemming.

2.127. Door de Rekenkamer vastgestelde tekortkomingen waarvoor het nieuwe voorstel geen soelaas biedt, zijn het ontbreken van specifieke en gekwantificeerde doelstellingen (zie paragraaf 2.113) en het verzuim van de lidstaten om essentiële statistieken over premieaanvragen toe te zenden (zie paragraaf 2.117).

Conclusie

2.128. Ten aanzien van de huidige regeling wijst de controle van de Rekenkamer uit dat vele van de in speciaal verslag nr. 3/95 gesignaleerde gebreken nog steeds voorkomen. De aanbevelingen uit dat verslag zijn niet opgevolgd, zoals blijkt uit het ontbreken van duidelijk omschreven doelstellingen en een periodieke beoordeling van de verwezenlijking ervan (zie paragraaf 2.113), de gebreken bij het bepalen van de basisprijs, de marktprijs en vervolgens de hoogte van de premie (zie de paragrafen 2.114-2.116), het verzuim van de lidstaten om premiestatistieken toe te zenden (zie paragraaf 2.117) en het ontbreken van een regelmatige beoordeling van de status van de probleemgebieden (zie paragraaf 2.121).

2.128. De Commissie heeft de aanbeveling van speciaal verslag nr. 3/95 van de Rekenkamer gevolgd en de regeling onderworpen aan een onderzoek, dat in 2000 is voltooid. Op grond van de evaluatie en van haar eigen visie op het functioneren van de ooi-premieregeling in het bijzonder, heeft de Commissie besloten voorstellen te formuleren voor een hervorming van de regeling, teneinde de geconstateerde tekortkomingen te corrigeren in het licht van de recente ervaring en van de vooruitzichten voor de markt voor schapenvlees.

De Commissie is het met vele van de opmerkingen van de Rekenkamer eens; zij vallen immers samen met een aantal bevindingen waartoe het evaluatieverslag komt, in het bijzonder wat betreft de prijsnoteringen en de methode voor de berekening van de premie. Aan een aantal in speciaal verslag nr. 3/95 gesignaleerde tekortkomingen wordt reeds iets gedaan. Zo is bijvoorbeeld voorgesteld om de regeling voor het tot zware dieren mesten van lammeren af te schaffen.

Zoals in de Gemeenschapswetgeving voor de probleemgebieden is vastgelegd, is de bevoegdheid van de Commissie beperkt tot het toetsen van de wijzigingen in de lijsten van probleemgebieden die de lidstaten voorstellen aan de communautaire criteria.

Aanbevelingen

2.129. Ter aanvulling van haar nieuwe voorstel dient de Commissie:

- a) specifieke en gekwantificeerde doelstellingen te bepalen waaraan de werking van de regeling kan worden getoetst,
- b) de grondslag van de vaste premie die zij wenst in te voeren opnieuw te bezien,
- c) ervoor te zorgen dat de lidstaten hun verplichting nakomen om binnen de gestelde termijn statistieken te verstrekken,

2.129. In de conclusies van het evaluatieverslag zijn een aantal mogelijk opties aangegeven: handhaving van de huidige regeling, verbetering van die regeling of hervorming. In het licht van de bevindingen is het niet passend geacht de regeling zonder meer te handhaven. Ook een verbetering van de huidige regeling is vanwege de administratieve complicaties die dit zou meebrengen niet aanvaardbaar geacht, omdat de resultaten onzeker zijn. Bovendien zou dit een gegevenskwaliteit vereisen die, op korte termijn althans, niet haalbaar is.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- d) te onderzoeken of de als probleemgebieden aangewezen streken nog steeds die status verdienen, en
- e) de wisselwerking te bestuderen tussen de diverse communautaire maatregelen die van invloed zijn op de sector schapen- en geitenvlees, teneinde voorstellen te kunnen doen om het effect ervan te verbeteren.

Beheer van de Commissie van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit

Inleiding

2.130. In haar jaarverslag over 1994 ⁽⁹⁵⁾ gaf de Rekenkamer commentaar op de toenemende scheefgroei bij bepaalde producten op de markt voor groenten en fruit en op gebreken in de controle die tot hoge kosten voor de begroting leidden voor uit de markt genomen producten. In 1996 voerde de Commissie een hervorming in van de gemeenschappelijke marktordening (GMO) die op 1 januari 1997 ⁽⁹⁶⁾ in werking trad.

2.131. In haar jaarverslag over 1998 ⁽⁹⁷⁾ beoordeelde de Rekenkamer in hoeverre de nieuwe maatregelen van de hervorming haar kritiek ondervingen. De eigenlijke implementatie van de hervorming maakte geen deel uit van de controle op dat moment. Wijzigingen van de GMO werden in december 2000 ⁽⁹⁸⁾ geïntroduceerd en traden in werking voor het verkoopseizoen 2001/2002.

⁽⁹⁵⁾ Jaarverslag van de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen over het begrotingsjaar 1994, hoofdstuk 2 (PB C 303 van 14.11.1995).

⁽⁹⁶⁾ Verordening (EG) nr. 2200/96 van de Raad van 28 oktober 1996 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit; Verordening (EG) nr. 2201/96 van de Raad van 28 oktober 1996 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector verwerkte producten op basis van groenten en fruit; Verordening (EG) nr. 2202/96 van de Raad van 28 oktober 1996 tot invoering van een steunregeling voor telers van bepaalde citrussoorten (PB L 297 van 21.11.1996).

⁽⁹⁷⁾ Jaarverslag van de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen over het begrotingsjaar 1998, hoofdstuk 2 (PB C 349 van 3.12.1999).

⁽⁹⁸⁾ Verordening (EG) nr. 2699/2000 van de Raad (PB L 311 van 12.12.2000, blz. 9).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

In het ontwerp-voorstel dat bij de begrotingsautoriteit is ingediend, wordt erkend dat bepaalde aspecten van de regeling, bijvoorbeeld de individuele maxima, positief hebben bijgedragen tot het bewaren van evenwicht en stabiliteit in de sector. Daarnaast wordt onderstreept dat de huidige regeling, hoe log zij ook moge zijn, een adequaat premieniveau heeft opgeleverd.

De belangrijkste wijziging betreft de vervanging van de variabele inkomenstoeslag door een forfaitaire premie, die vast en voorspelbaar zal zijn, termijnplanning mogelijk zal maken en het bedrijfsbeheer zal vereenvoudigen. Dit zal de producenten in staat stellen soepeler op marktsignalen te reageren. Deze wijziging zal voorts het beheer van het premiestelsel een stuk vereenvoudigen en omslachtige prijsrapporteringsprocedures en ingewikkelde berekeningen overbodig maken. Het feit dat het voorstel de link tussen premies, prijzen en productie wegneemt, brengt de regeling bovendien meer in overeenstemming met de doelstellingen van de WTO. Ook zal de omschakeling op een vaste premie budgettair voor de nodige zekerheid zorgen, aangezien de tot hiertoe in het premieniveau optredende schommelingen zouden verdwijnen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.132. In dit verslag wordt onderzocht in hoeverre de implementatie van de maatregelen van de hervorming uit 1996 de eerdere problemen heeft aangepakt. Ook wordt bezien in hoeverre met de laatste wijzigingen de resterende tekortkomingen kunnen worden opgelost.

2.133. De controle richtte zich op de belangrijkste onderdelen van de hervorming die structurele scheefgroei moesten terugdringen, de rol en het lidmaatschap van producentenorganisaties (PO's) moesten versterken, evenals hun subsidiëring en hun operationele programma's. Ook werd het beheer van uit de markt genomen producten onderzocht en de verwerking van bepaald fruit (perziken, peren en citrusfruit). Het veldwerk werd verricht in de vijf belangrijkste producerende lidstaten, namelijk Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië en Nederland, waar de EOGFL-uitgaven voor actiefondsen, operationele programma's, uit de markt genomen producten en verwerkte groenten en fruit het hoogst zijn.

In het zuiden geconcentreerde, versnipperde productie

2.134. De huidige jaarlijkse productie van verse groenten en fruit in de EU bedraagt circa 55, respectievelijk 30 miljoen ton. Deze productie is vooral in de zuidelijke lidstaten geconcentreerd, met Italië als grootste producent met 25 miljoen ton, gevolgd door Spanje (21 miljoen ton). Wat de waarde van de productie betreft, nemen deze twee lidstaten 50 % van de totale in de EU verkochte productie voor hun rekening (zie **tabel 2.7**). Sinds 1980 is de productie van fruit in de EU toegenomen met 12 % en die van groenten met 20 %. De consumptie van vers fruit en groenten is stabiel gebleven op circa 29, respectievelijk 41 miljoen ton, maar voor verwerkt fruit, met name fruitsap, neemt ze toe.

2.135. De teelt van verse producten loopt qua volume sterk uiteen als gevolg van klimaatomstandigheden. Terwijl aan de vraagzijde een klein aantal grote verkopers de markt beheersten, is de aanbodzijde versnipperd en gefragmenteerd gebleven.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.132. *De Commissie brengt in herinnering dat de voorstellen die zij in juli 2000 aan de Raad heeft gedaan, tot doel hadden om in afwachting van het verslag dat zij overeenkomstig Verordening (EG) nr. 2200/96 aan het voorbereiden was, vier belangrijke problemen aan te pakken „waarvoor dringend een oplossing [moest] worden gevonden”. Het ging om de starre regeling die toen voor verwerkte tomaten gold, de hoogte van de gegarandeerde hoeveelheden (quota of drempels) voor verwerkte tomaten, peren en citrusvruchten, een eenvoudiger werkwijze voor de actiefondsen en een beter beheer van de uitvoerrestituties.*

Relevante voorschriften en belang voor de begroting

2.136. De sector wordt beheerst door twee GMO's, een voor verse en een voor verwerkte producten. De belangrijkste maatregelen hiervan zijn:

- a) prikkels voor producenten om lid te worden van PO's om via hen meer te produceren en de verkoop te regelen;
- b) financiering van uit de markt genomen overschotten om de prijzen te stabiliseren;
- c) voor een beperkte sortering voor verwerking bestemde verse groenten en fruit: aan producenten betaalde productiesteun; vóór de wijzigingen in 2000 werd de productiesteun voor perziken en peren betaald aan verwerkers, mits zij de gecontracteerde producenten een bepaalde minimumprijs betaalden.

Tabel 2.7 — Waarde van de verkochte productie verse groenten en fruit van de lidstaten; waarde van de via producentenorganisaties verkochte productie

(Mio EUR)

Lidstaten	Totaal verkochte productie		Verkochte productie van alle producentenorganisaties	
	Gemiddelde waarde 1999/2000	%	Waarde	% van totale waarde van verkochte productie
	(1)	(2)	(3)	(4=3:1)
B	1 038,43	3	738,14	71
DK	167,50	1	48,54	29
D	1 735,84	6	593,97	34
EL	2 159,38	7	325,00	15
E	6 768,57	22	3 391,51	50
F	4 889,19	16	2 709,93	55
IRL	186,51	1	17,62	9
I	8 700,00	28	2 347,84	27
L	5,00	0	0,00	0
NL	2 279,00	7	1 618,61	71
A	344,11	1	59,88	17
P	782,49	3	61,13	8
FIN	174,61	1	22,51	13
S	166,22	1	67,02	40
UK	1 740,96	6	457,91	26
Totaal EU	31 137,81	100	12 459,61	40

Bron: Verslag COM(2001) 36 def. van de Commissie aan de Raad over de uitvoering van Verordening (EG) nr. 2200/96.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.137. Sinds 1996 bedragen de jaarlijkse uitgaven van de Gemeenschap voor groenten en fruit (behalve bananen) ⁽⁹⁹⁾ circa 1 300 miljoen euro, ongeveer 3 % van de totale uitgaven van het EOGFL-Garantie (zie **tabel 2.8**). De waarde van de productie bedraagt circa 15 % van de totale landbouwproductie in de EU. In het algemeen is de uitgaventrend voor uit de markt genomen producten dalende en schommelde deze tussen de 100 en 300 miljoen euro. In 2000 ging het om 169 miljoen euro.

Tabel 2.8 — Totale uitgaven van 1994 tot 2000 voor de GMO voor groenten en fruit

(Mio EUR)

Begrotingsonderdeel	Titel	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	Groenten en fruit — vers							
1-1500	Uitvoerrestituties	187	203	73	67	41	23	33
1-1501	Uit de markt genomen producten	390	360	164	294	138	91	169
1-1502	Actiefonds - PO	2	0	0	6	239	256	270
1-1504	Hazelnoten	0	0	0	0	4	5	10
1-1505	Rooimaatregelen	0	127	108	0	67	20	0
1-1506	Promotiemaatregelen	9	6	7	0	0	0	0
1-1507	Dopvruchten	89	75	80	77	110	94	107
1-1508	Bananen	138	116	203	206	208	178	235
1-1509	Overige interventies	9	11	21	19	34	15	9
1-150	Totaal vers	824	898	656	669	841	682	833
	Groenten en fruit - verwerkt							
1-1510	Uitvoerrestituties	30	36	25	17	18	17	13
1-1511	Productiesteun - tomaten	362	377	357	372	328	322	279
1-1512	Productiesteun - verwerkt fruit	97	111	138	144	87	94	84
1-1513	Productiesteun - krenten en rozijnen	109	122	130	121	115	128	122
1-1514	Productiesteun - ananasconserven	4	5	17	4	6	8	5
1-1515/1503	Compensatie - citrusvruchten	130	282	235	244	113	203	215
1-1516	Productiesteun - frambozen	1	1	1	1	0	1	1
1-1517	Specifieke maatregelen (asperges)	0	0	0	0	3	2	1
1-1519	Overige interventies	0	0	0	0	0	0	0
1-151	Totaal verwerkt	733	934	903	903	670	775	720
1-159	Andere (= terugvorderingen)	0		0	- 3	0	0	- 2
	Totaal vers en verwerkt	1 557	1 832	1 559	1 569	1 511	1 457	1 551

Bron: Sincom.

⁽⁹⁹⁾ Voor de GMO voor bananen wordt een aparte controle uitgevoerd.

De uitgaven voor de actiefondsen, beheerd door producentenorganisaties die zijn opgericht na de hervorming in 1996, stegen van 239 miljoen euro in 1998 tot 270 miljoen euro in 2000.

Door de Rekenkamer eerder vermelde belangrijkste problemen en de hervorming van 1996

2.138. Met de hervorming van 1996 werden bepaalde, door de Rekenkamer in 1994 gesignaleerde problemen aangepakt op het gebied van:

- a) de afwezigheid of ontoereikendheid van PO-fondsen,
- b) het beperkte lidmaatschap van PO's,
- c) het onaanvaardbaar hoge niveau van bepaalde uit de markt genomen producten en de gebrekkige procedures voor het uit de markt nemen,
- d) de ondoeltreffendheid van de vaststelling der prijzen en steunomvang voor verwerkte producten,
- e) de beperkte rol van het drempelmechanisme ⁽¹⁰⁰⁾ als middel om overschotten terug te dringen,
- f) zwakke controles en gebrekkig toezicht.

De aangebrachte veranderingen zijn beschreven in de paragrafen 2.139-2.142.

Versterking van de rol van producentenorganisaties (PO's)

2.139. Met de hervorming van 1996 werd getracht, minder producten uit de markt te nemen door een groter deel van de productie te laten doorstromen naar de markt. Hiertoe werd de rol van de PO's uitgebreid en werden landbouwers aangemoedigd zich bij hen aan te sluiten. Er werden actiefondsen voor erkende PO's ingevoerd, die medegefinancierd werden door de

2.139. *De Commissie wijst erop dat het bij de twee mogelijke toepassingen van de actiefondsen, namelijk enerzijds de financiering van operationele programma's en anderzijds de financiering van het uit de markt nemen van producten, gaat om twee elkaar aanvullende maatregelen die beide tot de beheersing van de markt bijdragen, en wel door structurele, respectievelijk conjuncturele problemen aan te pakken.*

⁽¹⁰⁰⁾ Ophoudvergoedingen en productiesteun worden in het volgende jaar verminderd als de uit de markt genomen of verwerkte hoeveelheden de vastgestelde plafonds overschrijden (interventie- en verwerkingsdrempels). Het drempelmechanisme was niet doeltreffend omdat het geen rechtstreeks effect op de productie had.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Gemeenschap en de producenten zelf. Ze waren hoofdzakelijk bestemd voor de implementatie van door de lidstaten goedgekeurde operationele programma's, om de productie aan de vraag aan te passen en de kwaliteit en de marketing te verbeteren. Ze konden ook worden gebruikt ter aanvulling van betalingen van de Gemeenschap voor uit de markt genomen producten en ter betaling van compensatie van andere uit de markt genomen producten die niet voor communautaire steun in aanmerking kwamen.

Vermindering van de steunniveaus

2.140. De hervorming van 1996 beperkte de hoeveelheden die uit de markt genomen konden worden, verlaagde het steunniveau en vereenvoudigde de regeling. De GMO verlangde ook dat producten slechts in laatste instantie mochten worden vernietigd, waarbij de voorkeur werd gegeven aan gratis distributie, afzet voor diervoerders, verwerking en gebruik voor andere dan voedingsdoeleinden. De interventiedrempels werden gehandhaafd als aanvullende maatregel voor een overgangperiode (tot 2002).

2.141. Om de PO's aan te moedigen hun producten voor verwerking aan te bieden in plaats van voor verwijdering uit de markt, werd de productiesteun voor citrusfruit direct aan hen betaald, in tegenstelling tot de steun voor verwerkte perziken en peren, die aan de verwerkers betaald bleef worden. Bij citrusfruit was de steunbeperking⁽¹⁰¹⁾ als gevolg van overschreden verwerkingsdrempels van toepassing op de PO's en bij verwerkte perziken en peren gold zij voor de verwerkers.

Verbetering van controles en toezicht

2.142. Tot de wijzigingen ter verbetering van de controles en het toezicht behoorden nieuwe en strengere criteria voor de erkenning van producentenorganisaties. Er kwam officiële goedkeuring van de operationele programma's op het niveau van de lidstaten, alsook toezicht op de tenuitvoerlegging hiervan. Nieuwe regels voor uit de markt genomen producten werden ingevoerd. Een speciaal corps inspecteurs, bestaande uit nationale en Commissieambtenaren, zou moeten toezien op de uniforme toepassing van de controles in de lidstaten. Ten slotte verlangde de hervorming dat de Commissie vóór 31 december 2000 verslag bij de Raad zou uitbrengen over de implementatie van de hervorming van 1996.

⁽¹⁰¹⁾ Proportionele reducties in de steun voor de volgende jaren vinden plaats na overschrijdingen van de drempel.

De implementatie van de hervorming van 1996 is slechts gedeeltelijk geslaagd

Wisselende prestaties van producentenorganisaties

Problemen met de financiering van producentenorganisaties

2.143. De medefinanciering door de Gemeenschap van de actiefondsen van de PO's kende twee grenzen: de bijdrage van de Gemeenschap aan een afzonderlijke PO mocht niet hoger zijn dan 4,5 % van de waarde van de verkochte productie (VMP, value of marketed production), maar het totale aan alle PO's toegekende bedrag mocht niet hoger zijn dan 2,5 % van de totale waarde van de verkochte productie van alle producentenorganisaties in de EU. De jaarlijks beschikbare bedragen konden dus pas aan hen meegegeed worden na de implementatie van het programma voor het betrokken begrotingsjaar. De 4,5 % was dus geen garantie voor de afzonderlijke PO's, hetgeen leidde tot onzekerheid omtrent het steunbedrag dat zij zouden ontvangen.

2.144. De waarde van de via PO's verkochte productie varieert sterk van PO tot PO (zie **tabel 2.7**): de gemiddelde VMP per PO varieert van 1,46 miljoen euro in Portugal tot 145 miljoen euro in Nederland (zie **tabel 2.9**). Bovendien ontving circa 10 % van de PO's 50 % van de totale EU-steun met een gemiddelde van bijna 2 miljoen euro per organisatie. Anderzijds ontving 47 % van de PO's minder dan 100 000 euro ⁽¹⁰²⁾.

2.145. Ten gevolge hiervan kwamen de middelen niet bij de lidstaten terecht in verhouding tot de omvang en de waarde van hun totale productie. Oorzaak is dat zowel het aantal PO's als de organisatiegraad van landbouwers tussen de lidstaten uiteenloopt, hetgeen tot grote verschillen leidt in het deel van de totale productie dat via PO's wordt afgezet. Nederland bijvoorbeeld, dat circa 7 % van de waarde van de totale EU-productie voor zijn rekening neemt, ontving 15 % van de actiefondsen. Omgekeerd ontvingen Italië en Griekenland, die goed zijn voor 28 % en 7 % van de waarde van de productie, respectievelijk 21 % en minder dan 1 % van de fondsen (zie **tabel 2.10**). Ook op regionaal niveau in

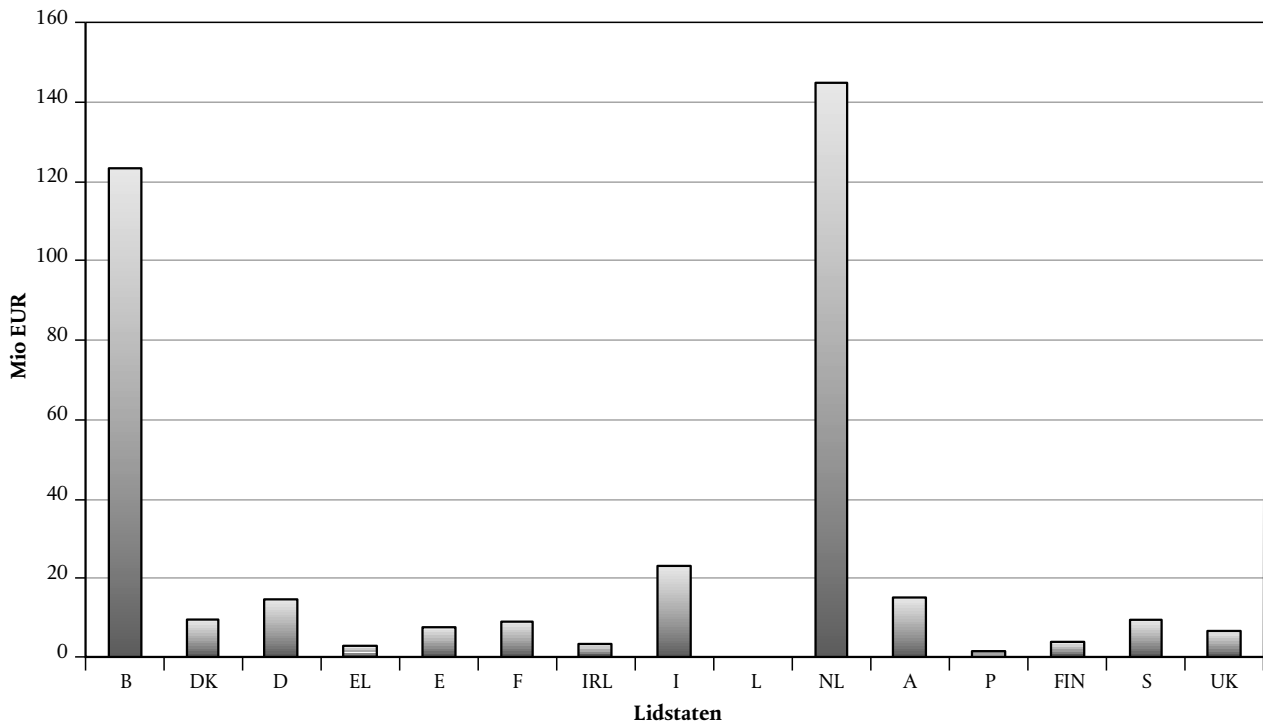
2.144. De Commissie had in haar mededeling van juli 1994 ⁽¹⁾ aan de Raad en aan het Europees Parlement over „het beleid van de Gemeenschap in de sector groenten en fruit — ontwikkelingen en perspectieven” voorgesteld dat de aan de telersverenigingen toegekende steun degressief zou zijn op basis van de grootte van deze verenigingen. Met een dergelijke opzet werd beoogd rekening te houden met de specifieke problemen waarmee de kleine telersverenigingen te kampen hebben, maar er is zoveel kritiek op geuit dat de Commissie dit element in haar voorstellen van oktober 1995 achterwege heeft gelaten. Er is trouwens geen sprake van een eenvoudig rechtstreeks verband tussen enerzijds de omzet van een telersvereniging en anderzijds het aantal leden en de omzet van die leden. Met andere woorden, een „grote” telersvereniging kan bestaan uit zeer vele kleine individuele telers.

2.145. Een van de belangrijkste aspecten van de betrokken hervorming betrof het streven om het grootste deel van de communautaire financiële steun aan deze sector te concentreren op de telersverenigingen. Het lijkt dus passender om, met het oog op een beoordeling van de verdeling van de communautaire steun over de lidstaten, deze steun te vergelijken met de waarde van de in elke lidstaat door de telersverenigingen afgezette productie. Gemiddeld over de periode 1997-2000 is de situatie dan als volgt:

⁽¹⁰²⁾ Verslag van de Commissie aan de Raad over de uitvoering van Verordening (EG) nr. 2200/96 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit (COM(2001) 36 def.) paragraaf 2.5, blz. 2.

⁽¹⁾ Document COM(94) 360 def. van 27.7.1994.

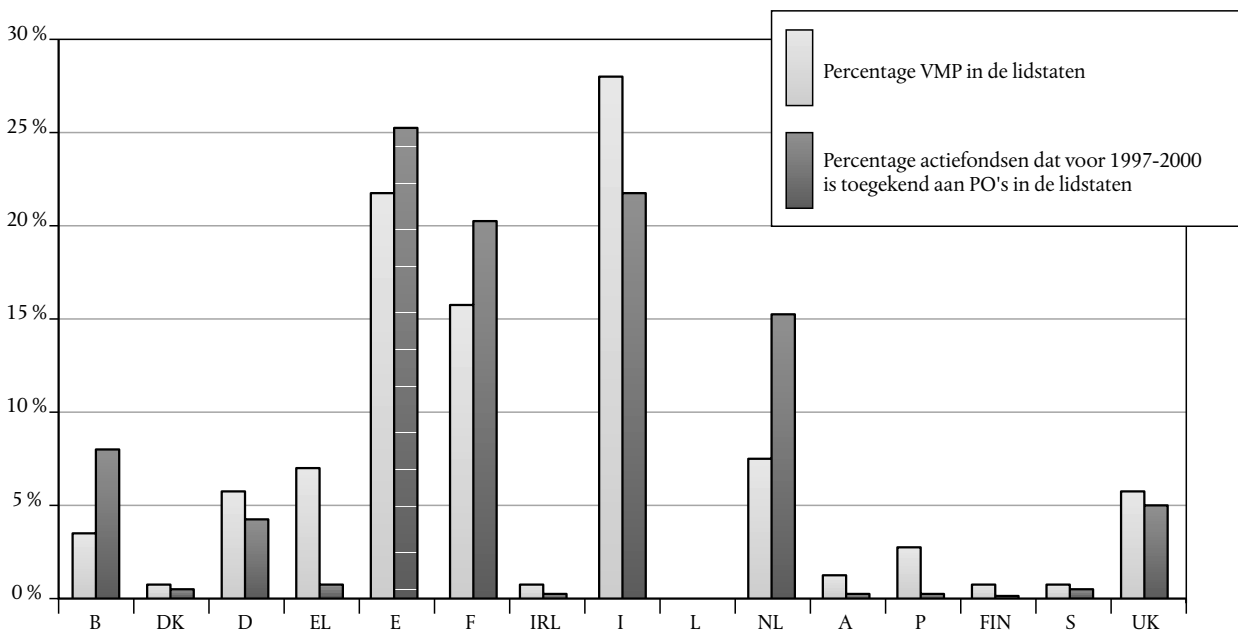
Tabel 2.9 — Gemiddelde waarde van de verkochte productie verse groenten en fruit per producentenorganisatie met een operationeel programma



NB: Deze grafiek laat zien dat de gemiddelde waarde van de door de producentenorganisatie in België en Nederland verkochte productie minstens zes à zeven keer zo groot was als in andere lidstaten.

Bron: Verslag van de Commissie aan de Raad over de uitvoering van Verordening (EG) nr. 2200/96 — COM(2001)36 def.

Tabel 2.10 — Verse groenten en fruit: aandeel van de waarde van de verkochte productie in de lidstaten in verhouding tot het aandeel aan hun producentenorganisaties toegewezen actiefondsen voor de periode 1997-2000



NB: Deze grafiek laat zien dat er weinig correlatie bestaat tussen de waarde van de verkochte producten van de lidstaten en de aan hun producentenorganisaties verstrekte financiering.

Bron: Verslag van de Commissie aan de Raad over de uitvoering van Verordening (EG) nr. 2200/96 - COM(2001) 36 def. en financiële verslagen 1997-2000.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

de lidstaten was de verdeling van de middelen onevenredig. In Italië bijvoorbeeld ging 90 % van de middelen naar de PO's in het noorden, terwijl de productie geconcentreerd is in Midden- en Zuid-Italië.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Lidstaat	Aandeel van de productie van de telersverenigingen van de lidstaat in de totale productie van de communautaire telersverenigingen (%)	Aandeel van de lidstaat in de communautaire steun voor de actiefondsen (%)
België	6	7
Denemarken	0,5	0,4
Duitsland	5	4
Griekenland	2	0,9
Spanje	25	26
Frankrijk	22	22
Ierland	0,2	0,2
Italië	20	21
Nederland	14	14
Oostenrijk	0,4	0,3
Portugal	1	0,2
Finland	0,2	0,0
Zweden	0,5	0,4
Verenigd Koninkrijk	4	4

Uit deze gegevens blijkt dat er alleen voor Portugal en Griekenland een echt probleem bestaat. In deze twee lidstaten immers — en de Commissie heeft dit ook reeds in haar verslag van december 2000 opgemerkt — staan de telersverenigingen zwakker wat afgezette productie betreft en vraagt een kleiner deel van deze verenigingen steun voor een actiefonds aan dan in de rest van de Gemeenschap het geval is. Deze situatie betreft echter alleen de op de markt voor verse producten afgezette productie. De communautaire steun voor verwerking en uitvoer is daarentegen in de Middellandse-Zeelanden juist hoger dan in de rest van de Gemeenschap.

De Commissie had in haar mededeling van juli 1994 afgeraden om steunverlening per hectare, een opzet die het mogelijk maakt om de financiële steun rechtstreeks aan de productie van elke individuele producent te koppelen, algemeen in te voeren in de sector groenten en fruit. De Raad en het Parlement hebben, door tot de hervorming van oktober 1996 te besluiten respectievelijk deze goed te keuren, de zienswijze van de Commissie op dit punt onderschreven.

De complexiteit van de verordeningen leidde tot ongeschikte en onsamenvangende maatregelen binnen de operationele programma's

2.146. Krachtens de uitvoeringsprocedures waren de lidstaten verantwoordelijk voor de goedkeuring van de operationele programma's die de PO's voorstelden. Maar de procedures waren complex en omslachtig. Soms lieten zij de lidstaten en de PO's aanzienlijke speelruimte en konden ze verkeerd worden uitgelegd, zoals blijkt uit

2.146-2.149. *De Commissie memoreert dat om recht te doen aan het subsidiariteitsbeginsel, elke los van de realiteit staande technocratische aanpak te vermijden en de telersverenigingen het communautaire geld zo goed mogelijk te laten besteden aan het oplossen van de concrete en plaatselijke problemen waarmee elk van hen te kampen heeft, was*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

de ruim 130 toelichtingen die de Commissie verstrekte in antwoord op de talrijke vragen van de lidstaten ⁽¹⁰³⁾.

2.147. De Commissie heeft de criteria voor de operationele programma's niet duidelijk genoeg omschreven. Twee jaar na de invoering had ze slechts een „niet-uitputtende” lijst van niet-subsidiabele maatregelen ⁽¹⁰⁴⁾ opgesteld. Maar sommige afwijkingen waren toegestaan, verband houdend met de non-subsidiabiliteit van algemene productiekosten, overheadkosten en individuele acties die rechtstreeks ten goede kwamen aan een beperkt aantal leden. Dit leidde tot verschillen in uitvoering tussen de lidstaten en zelfs tussen regio's binnen lidstaten, en tot de goedkeuring van programma's die onduidelijk waren.

2.148. In de lidstaten en regio's vonden diverse praktijken ingang omdat de Commissie verzuimde aan te geven hoe de PO-uitgaven moesten worden ingedeeld. Ongelijksoortige maatregelen vielen onder dezelfde rubriek, zodat het moeilijk was hieruit betrouwbare gegevens voor de evaluatie af te leiden.

2.149. Vanwege de onduidelijkheid van sommige afwijkingen die de Commissie in Verordening 1647/98 toestaat, zijn er in de lidstaten bepaalde inconsistenties aangetroffen. In Spanje, Frankrijk en Italië bezochte PO's bestemden een groot deel van hun programma's voor de financiering van uitgaven voor overhead- en algemene kosten ten nadele van maatregelen die hun concurrentievermogen en prestaties meer direct zouden verbeteren. Met name zijn er voorbeelden van hoge uitgaven voor personeel aangetroffen in Emilia-Romagna, waar soms ruim 50 % van de totale uitgaven van het programma hieraan werd besteed. Bij de vier in Andalusie bezochte PO's bestonden de programma's voor circa 70 % uit algemene en personeelskosten. In Frankrijk keerden PO's hoge vergoedingen uit aan individuele leden. Voorts is er zeer weinig uitgegeven aan computertechnologie, hoewel er in de Franse PO's duidelijk behoefte bestond aan meer investeringen op dit gebied.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

besloten tot een gefaseerde uitwerking van uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de operationele programma's. Zo is ook te werk gegaan, eerst met Verordening (EG) nr. 411/97, die slechts een algemeen kader aangaf, vervolgens met „interpretatienota's” die een betere aansluiting bij de realiteit mogelijk hebben gemaakt, dan met Verordening (EG) nr. 1647/98, waarbij een „niet-uitputtende lijst van niet-subsidiabele maatregelen” is vastgesteld, en ten slotte met Verordening (EG) nr. 609/2001, waarin is bepaald welke acties en uitgaven subsidiabel zijn en welke niet.

De Rekenkamer stelt dat de Commissie niet nauwkeurig genoeg heeft aangegeven hoe de verschillende uitgaven van de telersverenigingen moesten worden ingedeeld, en er onvoldoende aandacht aan heeft besteed dat „er in de Franse operationele programma's duidelijk behoefte bestond aan meer investeringen op het gebied van computertechnologie”. De Commissie memoreert dat zij wat de operationele programma's betreft heeft willen voorkomen dat zij op de stoel van de telersverenigingen zou gaan zitten zonder daarmee een doeltreffende aanpak te kunnen garanderen.

De kritiek van de Rekenkamer dat het niet logisch is om enerzijds producten uit de markt te nemen en anderzijds kassen te bouwen of nieuwe plantages aan te leggen, is nuttig. Dit is een punt dat inderdaad in het verleden wellicht te weinig aandacht heeft gekregen en dat opnieuw zal moeten worden bekeken.

⁽¹⁰³⁾ Op vragen van de lidstaten over enkele bepalingen van de verordeningen heeft de Commissie toelichtingen naar de lidstaten gezonden. Gewoonlijk stelt de Commissie deze toelichtingen vast en geeft ze die aan alle lidstaten door tijdens de vergaderingen van het beheerscomité. De toelichtingen zijn niet bindend.

⁽¹⁰⁴⁾ Verordening (EG) nr. 1647/98 van de Commissie (PB L 210 van 28.7.1998, blz. 59).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.150. Sommige maatregelen van de operationele programma's sloten niet aan op de marktsituatie. In Spanje bijvoorbeeld financierden enkele PO's nieuwe sinaasappelplantages en de bouw van kassen voor tomaten, hoewel zij eerder 30, respectievelijk 40 % van de geproduceerde sinaasappelen en tomaten uit de markt hadden genomen.

Veel producenten zijn nog niet overtuigd van de voordelen van producentenorganisaties

2.151. Bij de hervorming ging men ervan uit dat door de nieuwe subsidies voor de PO's het aantal leden zou toenemen. In Griekenland en Zuid-Italië echter bleven producenten hun producten liever zelf verkopen dan dat ze zich aansloten bij producentenorganisaties. Bovendien toont het beperkte gebruik van de operationele programma's door producentenorganisaties in deze regio's aan dat zij er geen been in zagen om compensatiesteun aan te vragen voor uit de markt genomen of verwerkte producten en geen serieuze pogingen deden om hun productie aan de markt aan te passen.

2.152. Afzonderlijke producenten die zich niet bij een organisatie aansloten en hun regels niet hoefden te volgen, mochten nog steeds steun aanvragen voor uit de markt genomen of verwerkte producten, hoewel tegen een iets lager tarief van 90 %. Bovendien konden zij hun producten nog op de lokale markten verkopen, soms tegen gunstiger prijzen dan de lokale PO kon bieden.

Het aandeel van de productie dat via producentenorganisaties op de markt komt is nog te laag om de potentiële voordelen te realiseren

2.153. In Europa is de waarde van de via PO's verkochte producten (georganiseerde VMP) tussen 1997 en 1999 met slechts 5 % gestegen tot 40 % van de totale productie, ruim onder het streefniveau van 60 % dat de Commissie aanvankelijk had geraamd. Tussen de afzonderlijke lidstaten varieerde het niveau van georganiseerde VMP, en wel van 70 % voor Nederland, waar de producenten goed georganiseerd zijn, tot slechts 8 % voor Portugal, waar dit niet het geval is (zie **tabel 2.7**). Tussen de regio's bestonden er soortgelijke verschillen. In Italië bijvoorbeeld varieerde de georganiseerde VMP van circa 62 % voor het noorden tot 31 % in het zuiden en slechts 7 % in Midden-Italië.

2.151. De Commissie betreurt dat sommige telersverenigingen niet erg doeltreffend zijn. Zij wijst erop dat volgens de gemeenschappelijke marktordening het hoofddoel van de telersverenigingen erin dient te bestaan de productie kwantitatief en kwalitatief aan te passen aan de vraag op de markt. Zij memoreert dat de lidstaten verantwoordelijk zijn voor het verlenen — en zo nodig intrekken — van de erkenning van de telersverenigingen. De Commissie zal haar controles aanscherpen om verbetering te brengen in de door de Rekenkamer beschreven situatie.

2.152. Het uit de markt nemen van producten is geen maatregel ten bate van het inkomen van „goede” producenten die lid zijn van een telersvereniging, maar een macro-economische maatregel om conjuncturele schommelingen van de totale productie op te vangen en de aanpassing op korte termijn van die productie aan de vraag te vergemakkelijken. Als de individuele producenten er volledig van zouden worden uitgesloten, zouden zij als gevolg daarvan de markt gaan overvoeren met producten waaraan duidelijk geen behoefte is. Het negatieve effect daarvan op de marktprijs zou ten koste gaan van allen, en vooral van de leden van de telersverenigingen, die dan voor hun inspanningen zouden worden gestraft. Op de verwerkingssteun is een soortgelijke redenering van toepassing.

2.153. Dat 60 % van de communautaire productie van groenten en fruit via de telersverenigingen zou worden afgezet, was slechts een raming die als rekenhypothese is gebruikt voor de opstelling van het financiële memorandum bij het hervormingsvoorstel van 1995. De Commissie heeft dit percentage nogmaals als zodanig vermeld in de toelichting bij haar voorstel aan de Raad van juli 2001.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Het beheer van uit de markt genomen producten blijft zwak; steunverlaging voor overproductie is niet effectief

2.154. De hervorming van 1996 is erin geslaagd de uitgaven voor uit de markt genomen producten terug te dringen. In 2000 bedroegen ze 10 % (169 miljoen euro) van de GMO-uitgaven, tegenover 25 % (390 miljoen euro) in 1994. De uitgaven voor uit de markt genomen producten bleven hoog in de lidstaten waar producenten zich nog niet bij producentenorganisaties hadden aangesloten. In 2000 bijvoorbeeld bedroeg de steun voor uit de markt genomen producten in Griekenland en Italië ongeveer 52 miljoen euro en in Nederland slechts 1,7 miljoen euro. Het betrof dezelfde producten als in 1994, te weten: appels, perziken, nectarines, sinaas-appelen en bloemkool, die in 2000 samen goed waren voor ruim 75 % van de steun voor uit de markt genomen producten. Hieruit blijkt dat deze markten zich onvoldoende hebben aangepast. Tijdens het verkoopseizoen 1999/2000 overschreden de hoeveelheden uit de markt genomen perziken, nectarines en bloemkool de interventiedrempels. In Europa blijven structurele overschotten bestaan, met name voor nectarines en perziken.

2.155. De door de Commissie berekende steunverlagingen ⁽¹⁰⁵⁾ wegens overschrijding van de drempels voor uit de markt genomen producten, waren te laag om als afschrikmiddel te werken. Zo leidde de overschrijding met 6,3 % van de interventiedrempel voor bloemkool in 1997/1998 tot een steunverlaging van maar 0,34 %. Deze belette niet dat de productie het volgende jaar substantieel toenam, met als gevolg overschrijdingen van de drempels met respectievelijk 7,8 en 51 % voor 1998/1999 en 1999/2000. De bijbehorende steunverlagingen bedroegen respectievelijk slechts 0,4 en 2,36 %. Hetzelfde gold in 1999/2000 voor nectarines, waar een overschrijding van 150 % een sanctie van niet meer dan 15 % opleverde. Hoewel deze benadering niet onregelmatig is, is ze zeer inefficiënt voor het marktbeheer. Dit systeem van steunverlaging week af van het door de Commissie toegepaste systeem voor verwerkingssteun, waar de reducties gelijk waren aan de

2.154. *Naar het oordeel van de Commissie is het wellicht voorbarig om definitieve conclusies over het effect van de hervorming van 1996 op de uit de markt genomen hoeveelheden te trekken op basis van de eerste drie verkoopseizoenen waarin deze hervorming is toegepast. In deze eerste drie verkoopseizoenen mochten de uit de markt genomen hoeveelheden namelijk tot respectievelijk 60 %, 50 % en 40 % van de in de handel gebrachte hoeveelheden bedragen, terwijl de definitieve bovengrens die zal gelden vanaf het verkoopseizoen 2002/2003, op het volgende percentage van de feitelijk in de handel gebrachte hoeveelheid is bepaald: 5 % voor citrusvruchten, 8,5 % voor appels en peren en 10 % voor de overige betrokken producten. Vooral voor producten van blijvende teelten, zoals perziken en nectarines, moet de aanpassing aan de markt worden beoordeeld over een lange termijn.*

2.155. *De Commissie beklemtoont dat de middelen die in het kader van de hervorming van 1996 worden gebruikt om tot een daling van de uit de markt genomen hoeveelheden te komen, bestaan uit enerzijds de beperking van het percentage van de in de handel gebrachte hoeveelheden dat in aanmerking komt om uit de markt te worden genomen, en anderzijds de geleidelijke verlaging van het bedrag van de communautaire ophoudvergoeding. De interventiedrempels zijn in de overgangperiode, toen voor het uit de markt nemen van producten een hoge bovengrens (60, 50 en 40 % van de in de handel gebrachte hoeveelheden) bleef gelden, slechts gehandhaafd om te voorkomen dat de hervorming tot gevolg zou hebben dat het in de eerste jaren van toepassing ervan voor de telers gemakkelijker zou zijn om producten uit de markt te laten nemen dan daarvoor. Logischerwijze is de Commissie de interventiedrempels dus op dezelfde wijze blijven toepassen als in het verleden overeenkomstig de door de Raad vastgestelde regeling het geval was geweest.*

⁽¹⁰⁵⁾ De Commissie berekent de steunreducties door de boven de interventiedrempel uit de markt genomen hoeveelheden te delen door de totale productie. Het resultaat wordt dan als reductie toegepast op de steun voor het volgende jaar. Bijvoorbeeld: voor het seizoen 1998/1999 was de drempel voor uit de markt genomen bloemkool vastgesteld op 111 300 ton. Er werd 120 064 ton uit de markt genomen, wat een overschrijding betekent van 8 764 ton, d.w.z. 7,8 % van de drempel. De steun zou dus met 7,8 % gereduceerd moeten worden. Maar de door de Commissie berekende steunreductie was veel lager omdat zij de overschrijding (8 764 ton) deelde door de totale productie (2 226 908 ton), wat neerkwam op een steunverlaging van maar 0,4 %. De steun voor het volgende jaar werd dus slechts verminderd met dit percentage.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

productie boven de limiet. Als zo'n systeem toegepast was op bloemkool voor de seizoenen 1997/1998, 1998/1999 en 1999/2000, zou de steun gedaald zijn met achtereenvolgens 6,3 %, 7,8 % en 51 %, hetgeen de EU-begroting een voordeel van circa 1,8 miljoen euro had opgeleverd.

2.156. Er zijn inconsequenties aangetroffen in de gegevens die de Commissie verstrekke voor uit de markt genomen producten. De Commissie maakte bekend ⁽¹⁰⁶⁾ dat voor de jaren 1997/1998, 1998/1999 en 1999/2000 achtereenvolgens 118 908 ton, 120 064 ton en 170 502 ton bloemkool uit de markt was genomen. Deze door de lidstaten verstrekte cijfers gebruikte de Commissie zonder ze te controleren ter berekening van de overschrijding van de drempel en de bijbehorende reducties die het volgende verkoopseizoen op de steun voor uit de markt genomen producten zou worden toegepast. Maar de Commissie betaalde voor deze verkoopseizoenen uiteindelijk 16 miljoen euro, 10,3 miljoen euro en 15,4 miljoen euro steun, gebaseerd op de feitelijk uit de markt genomen 172 181 ton, 116 696 ton en 184 042 ton, zonder de correcte steunverlagingen toe te passen. Als de methode voor de reductie van verwerkingssteun was toegepast, zou de steun voor bloemkool voor 1998/1999 verlaagd zijn tot 63,27 euro/ton in plaats van 88,49 euro/ton, met een extra besparing van circa 2,9 miljoen euro. Voor 1999/2000 zou volgens dezelfde methode 3,5 miljoen euro extra zijn bespaard. Inconsequenties doen zich ook voor in de gegevens voor uit de markt genomen perziken en nectarines voor het verkoopseizoen 1999/2000.

2.156. Een eventuele verlaging van de communautaire ophoudvergoeding wegens overschrijding van de interventiedrempel is alleen vóór het begin van het verkoopseizoen mogelijk. Anders zouden de telers met recht kunnen stellen dat maatregelen die gevolgen voor hun investeringen hebben hun te laat zijn meegedeeld, wat het Hof van Justitie de Commissie zou kunnen verwijten.

Of de drempel al of niet is overschreden, moet worden geconstateerd op basis van een van het verkoopseizoen afwijkende maar even lange periode (overeenkomstig artikel 27, lid 1, van Verordening (EG) nr. 2200/96), en niet op basis van een exact met het verkoopseizoen samenvallende periode. De constatering of de drempel voor bloemkool is overschreden, wordt bijvoorbeeld gebaseerd op de periode van 1 maart tot en met 28 februari, terwijl het verkoopseizoen voor bloemkool van 1 mei tot 30 april loopt. De 118 909 ton die is vermeld in het door de Rekenkamer genoemde Publicatieblad, komt overeen met de uit de markt genomen hoeveelheden die de lidstaten in april 1998 aan de Commissie hebben meegedeeld voor de periode van 1 maart 1997 tot en met 28 februari 1998. De door de Rekenkamer genoemde 172 181 ton heeft betrekking op een andere periode, namelijk die van 1 mei 1997 tot en met 30 april 1998.

Zelfs als wordt uitgegaan van een afwijkende periode die even lang is als het verkoopseizoen, kan het gebeuren dat, wanneer de Commissie moet nagaan of de interventiedrempel al of niet is overschreden, de lidstaten met het oog op inachtneming van de gestelde termijn aan de Commissie gegevens over de uit de markt genomen hoeveelheden van het betrokken product verstrekken die achteraf blijken te moeten worden gerectificeerd. Zoals gezegd, kan de Commissie de communautaire ophoudvergoeding in de loop van het verkoopseizoen niet meer wijzigen om geen inbreuk te maken op het gewettigde vertrouwen, zelfs niet indien haar bijgestelde gegevens worden verstrekt. De Commissie heeft evenwel in het kader van de goedkeuring van de rekeningen een procedure ingeleid tegen een lidstaat die gegevens had meegedeeld waarin de uit de markt genomen hoeveelheden werden onderschat.

⁽¹⁰⁶⁾ PB L 151 van 21.5.1998, blz. 24; PB L 124 van 18.5.1999, blz. 3; PB L 108 van 5.5.2000, blz. 8.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.157. Uit gegevens van de Commissie bleek dat in de implementatieperiode 1997-2000 circa 24 miljoen euro (3,6 %) uit de actiefondsen van de PO's werd besteed ter aanvulling van betalingen door de Gemeenschap en ter vergoeding van uit de markt genomen producten die geen ophoudvergoeding van de Gemeenschap kregen. De informatie die de lidstaten aan de Rekenkamer verstrekten bevatte in sommige gevallen bedragen die afwaken van de door de Commissie geregistreerde ⁽¹⁰⁷⁾. Dit duidt op inconsequente indelingen en bedragen voor de uitgaven voor uit de markt genomen producten die kunnen leiden tot overtredingen van Verordening (EG) nr. 2200/96 wat betreft de hoeveelheden die in aanmerking komen voor de ophoudvergoeding.

2.158. Door de Commissie getroffen maatregelen ter verruiming van de gratis uitreiking van uit de markt genomen producten waren niet doeltreffend genoeg. In de tussentijd werd het grootste deel van de uit de markt genomen producten dus nog steeds vernietigd. Uit een evaluatie van externe consultants ⁽¹⁰⁸⁾ van de Commissie bleek dat de gratis distributie slechts twee procent bedroeg van de uit de markt genomen appels en sinaasappels.

Inconsequenties in het beheer van steun voor verwerkte perziken en peren

2.159. Vóór de invoering van de wijzigingen in 2000 liet de verordening de Commissie speelruimte voor de vaststelling van de minimumprijs die de verwerkers aan de producenten moeten betalen. Maar voor de verwerkingssteun, die uit communautaire middelen wordt betaald aan de verwerkers, bepaalde de verordening dat zij gebaseerd moet zijn op het verschil tussen de minimumprijs en de prijs op de wereldmarkt, zonder boven dit verschil uit te stijgen ⁽¹⁰⁹⁾. Elke schommeling in de minimumprijs of de prijs op de wereldmarkt had dus gevolgen voor het niveau van de steun.

2.160. De door de Commissie gehanteerde criteria voor het vaststellen van de minimumprijs waren onafhankelijk en er werd niet gekeken naar de gevolgen voor het inkomen van de producenten. In 1997/1998 bijvoorbeeld verlaagde de Commissie de minimumprijs voor perziken met 2 %, uitsluitend om een dergelijke

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.157. *De Commissie neemt akte van de door de Rekenkamer verstrekte gegevens. Zij zal een onderzoek instellen naar de juistheid van de gegevens die de lidstaten haar hebben meegedeeld.*

2.158. *De Commissie wijst er met klem op dat zij altijd alles in het werk heeft gesteld om vernietiging van de uit de markt genomen producten zoveel mogelijk te voorkomen en dat zij dit zal blijven doen. Zij bevestigt dat kosteloze uitreiking van deze producten voor haar een prioriteit is en zal blijven ondanks de problemen die door de bederfelijke aard van groenten en fruit worden veroorzaakt. De Commissie wijst erop dat de uit de markt genomen hoeveelheden die kosteloos werden uitgereikt, 76 000 ton bedroegen in het verkoopseizoen 1997/1998, 27 000 ton in 1998/1999 en 45 000 ton in 1999/2000.*

2.160. *In de sector verwerkte perziken heerste in 1997 en 1998 een uitzonderlijke situatie die werd gekenmerkt door zeer lage productieniveaus in Griekenland en daardoor sterke prijsstijgingen niet alleen in de Gemeenschap maar ook op de wereldmarkt. Deze nooit eerder voorgekomen situatie rechtvaardigde de verhoging van de minimumprijs. De hogere*

⁽¹⁰⁷⁾ COM (2001) 36 def., blz. 25.

⁽¹⁰⁸⁾ Evaluatie van de voedselprogramma's van de Europese Gemeenschap, eindrapport — december 1998, blz. 36.

⁽¹⁰⁹⁾ Het feitelijke bedrag wordt berekend door op het verschil een opbrengstcoëfficiënt toe te passen tussen het onbewerkte en het verwerkte product. Voor 1998/1999 werd de opbrengstcoëfficiënt tussen onbewerkt product en verwerkte perziken vastgesteld op 0,847.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ontwikkeling van de minimumprijs voor tomaten te volgen. Toen besloot de Commissie de minimumprijs voor perziken voor 1998/1999 te verhogen met 15 %, van 267,55 euro/ton tot 307,68 euro/ton, om deels tegemoet te komen aan de hogere prijs op de wereldmarkt, die was gestegen tot 236 euro/ton. Dit besluit hield een productiesteun in van 60,65 euro/ton, in plaats van 26,7 euro/ton, die verkregen zou zijn door de minimumprijs op het oude niveau te handhaven. Het besluit om de minimumprijs te verhogen ging in tegen de algemene GLB-trend van verlaagde directe steun en prijzen en verhinderde besparingen van circa 14 miljoen euro.

2.161. Voor verwerkingssteun worden drempels vastgesteld om de uitgaven voor de Gemeenschap te beperken. De drempel van 582 000 ton voor perziken in 1990 weerspiegelde de gemiddelde productie van de drie voorgaande jaren. Deze lag ruim boven de gemiddelde consumptie in de EU van circa 300 000 ton. Na 1997 stelde de Commissie niet voor om de drempel te verlagen, hoewel de productie in Italië daalde. Vanwege de drempel kon de productie van verwerkte perziken in de andere lidstaten dus ongestraft toenemen ⁽¹¹⁰⁾.

2.162. Ook voor verwerkte peren weerspiegelde de in 1989 bepaalde drempel van 102 000 ton de gemiddelde productie van de drie voorgaande jaren. Maar zij lag ruim onder de EU-consumptie van circa 125 000 ton. Sindsdien is de drempel niet meer naar boven bijgesteld om de toegenomen productie te weerspiegelen, die duurde tot 1998/1999. De drempel is de laatste drie seizoenen (1997/1998 tot 1999/2000) systematisch overschreden met achtereenvolgens 25, 34 en 40 %.

⁽¹¹⁰⁾ De export is toegenomen, terwijl de import stabiel is gebleven. De productie is geconcentreerd in Griekenland, met circa 65 % van de totale productie.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

prijzen in de Gemeenschap waren een realiteit voor de verwerkers waarmee de Commissie rekening moest houden en ook heeft gehouden. Een tegenovergesteld besluit, d.w.z. een besluit om geen rekening te houden met deze situatie, had de Commissie volkomen terecht kunnen worden verweten.

Voor het verkoopseizoen 1998/1999 is de steun met 25 % verlaagd (van 81,28 EUR/ton in 1997/1998 tot 60,65 EUR/ton in 1998/1999). Deze verlaging van de steun was eveneens gerechtvaardigd in de context van het betrokken verkoopseizoen, dat werd gekenmerkt door een verbetering van de conjunctuur voor de communautaire verwerkers. De Commissie had, los van het feit of de minimumprijs al dan niet werd verhoogd, de steun kunnen vaststellen op het door de Rekenkamer aanbevolen niveau, namelijk 26,7 EUR/ton, maar dat zou een verlaging hebben betekend met 67 %, wat veel te veel zou zijn geweest. Bij de vaststelling van de steunbedragen en prijzen moet de Commissie rekening houden met de specifieke economische conjunctuur in elk verkoopseizoen. Haar besluiten mogen echter niet tot gevolg hebben dat de schommelingen groter worden en dat een hele sector van economische bedrijvigheid door te ingrijpende veranderingen wordt gedestabiliseerd.

De vaststelling van de prijzen en steunbedragen voor het verkoopseizoen 1998/1999 was volkomen gerechtvaardigd en heeft niet tot een te sterke stijging van de minimumprijs en van de uitgaven geleid.

2.161-2.162. *De Commissie is van mening dat de sinds 1969 toegekende communautaire steun voor de verwerking van bepaalde soorten groenten en fruit tot doel heeft de afzet van de traditionele productie van de betrokken grondstof mogelijk te maken, en niet de zelfvoorziening van de Gemeenschap veilig te stellen.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.163. De Commissie paste de sancties voor overschrijding van drempels voor peren toe op alle verwerkers in de EU, ongeacht de lidstaten die verantwoordelijk waren voor de overproductie. De Commissie berekende de steunverlaging, gelijk aan het percentage van de overschrijding, hetgeen leidde tot aanzienlijk lagere steun voor de verwerking. Deze daalde van 180,87 euro/ton in 1996 tot 118,86 euro/ton in 1999. De perenverwerkers in de EU, die nog steeds een hoge minimumprijs moesten betalen voor hun grondstof (356 euro/ton), hadden dus een nadeel ten opzichte van hun concurrenten van buiten de EU. Ondanks de ontvangen steun moesten zij netto nog steeds circa 237 euro/ton betalen voor de grondstof, terwijl hun concurrenten maar 160 euro/ton betaalden. De lage drempel voor de verwerking en de hoge sancties verklaaren wellicht de daling in de productie van verwerkte peren die plaatsvond in 1999/2000 ⁽¹¹¹⁾.

Betaling van directe steun aan bepaalde producenten heeft niet het gewenste effect gehad

2.164. Vanaf 1996 werd de steun direct betaald aan de producenten van citrusfruit voor verwerking ⁽¹¹²⁾. Dus werd de productiesteun aan verwerkers afgeschaft, evenals de minimumprijs voor producenten. In Italië en Griekenland, waar de producenten niet goed georganiseerd zijn, betaalden de verwerkers zeer lage prijzen aan de landbouwers. In Griekenland bijvoorbeeld betaalden sommige verwerkers de producenten niet meer dan één drachme per kilo sinaasappels (0,0030 euro/kilo), ver

⁽¹¹¹⁾ De productie van verwerkte peren daalde van 140 689 ton in 1996/1997 tot 92 438 ton in 1999/2000 met een licht dalende import en een tamelijk stabiele export. De productie is geconcentreerd in Spanje en Italië.

⁽¹¹²⁾ In de regeling voor citrusfruit wordt ruim de helft van de uitgaven besteed aan de verwerking van sinaasappels (130 miljoen euro). De uitgaven waren het hoogst in Italië (70,3 miljoen euro), gevolgd door Griekenland (31,3 miljoen euro) en Spanje (27,9 miljoen euro).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.163. De Commissie heeft alleen de toen al meer dan dertig jaar geldende communautaire regeling toegepast, volgens welke regeling de gevolgen van de overschrijding van een communautaire drempel zich op uniforme wijze tot de gehele betrokken communautaire sector moesten uitstrekken. Bij de discussies die tot de hervorming van 1996 hebben geleid, is trouwens geen enkel verzoek tot wijziging van dit beleid gedaan. Pas onlangs bleek een verandering van deze handelswijze wenselijk te worden geacht, wat heeft geresulteerd in de voorstellen van de Commissie van juli 2000 en Verordening (EG) nr. 2699/2000. De daling van de steun voor peren tussen 1996 en 1999 is hoofdzakelijk (voor twee derde) toe te schrijven aan de betere conjunctuur (gestegen wereldmarktprijzen voor de grondstof).

De verwerkte hoeveelheid peren is in 1999/2000 gedaald nadat gedurende verscheidene jaren sprake was geweest van sterke stijgingen. Gewezen moet dus worden op de betrekkelijkheid van deze daling, die kon worden beschouwd als een terugkeer naar een normale situatie. Het is trouwens ook nog maar de vraag of de verlaging van de steun de oorzaak van deze daling was. Het ziet er veeleer naar uit dat de verklaring moet worden gezocht in de concurrentie die wordt ondervonden van de markt voor verse producten. Voor peren zijn de prijzen op de markt voor verse producten vaak hoger en de telers besluiten dan niet voor verwerking te leveren. Het hele probleem bij het beheer van deze regeling vloeit dus voort uit het feit dat het noodzakelijk is zowel om de telers een toereikend inkomen te garanderen en de minimumprijs dus hoog genoeg te houden, als om het concurrentievermogen van de verwerkers te handhaven en de kosten voor de industrie dus binnen redelijke perken te houden, een en ander bij een strikte toepassing van de GMO-voorschriften. Dit is de reden waarom de Commissie de minimumprijs, die — zoals de Rekenkamer zeer terecht opmerkt — vrij hoog was gebleven, voor het verkoopseizoen 1999/2000 heeft verlaagd.

2.164. De telers van citrusvruchten verkrijgen hun inkomen niet alleen door verkoop voor verwerking, maar ook door verkoop op de markt voor verse producten. Het is dus dit totale inkomen per hectare of per kilogram dat met de productiekosten moet worden vergeleken, en niet uitsluitend het inkomen uit de verkoop voor verwerking. Gemiddeld wordt in de Gemeenschap namelijk slechts 20 à 30 % van de productie van citrusvruchten voor verwerking geleverd. Het inkomen van de telers, en dus de dekking van de productiekosten, is bijgevolg voor het grootste deel afkomstig van de markt voor verse producten.

De Rekenkamer geeft echter een goede beschrijving van de omstandigheden die heersen wanneer de organisatiegraad bij de telers laag is of wanneer de telersverenigingen slechts weinig economisch dynamisme aan de dag leggen. De telers staan dan economisch zwakker tegenover de verwerkers en sommigen kunnen in de verleiding komen om hun producten voor een „weggeefprijs” te verkopen voor verwerking met als enig

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

onder de productiekosten. Zelfs met de steun ontvingen de producenten in dit geval maximaal 0,076 euro/kg, terwijl de geraamde productiekosten 0,25 euro/kg bedroegen.

2.165. De drempels voor de verwerking van sinaasappels, die ruim onder het consumptieniveau in de EU werden vastgesteld, zijn sinds de hervorming elk jaar overschreden. De voor de producenten geldende steunverlagingen bedroegen 42, 32 en 30 % voor de verkoopseizoenen na de hervorming. Zij golden voor alle producenten van sinaasappels, ongeacht de lidstaat of producentenorganisatie die voor de overproductie verantwoordelijk was. De Griekse autoriteiten beweren dat het inkomen van de producenten met 50 % daalde.

2.166. Na een recordproductie van verwerkte sinaasappels in 1997/1998 werd de steun voor de verwerking van sinaasappels verlaagd. De steun voor de producenten, opgeteld bij de verkoopprijs van de verwerkte sinaasappels, bedroeg minder dan de ophoudvergoeding van de Gemeenschap. Daarom werden producenten aangemoedigd hun productie uit de markt te laten nemen, in plaats van ze te laten verwerken.

De kloof tussen de inkomens van de producenten is in sommige gevallen gegroeid

2.167. Uit een analyse van de gegevens van de Commissie op het informatienet inzake landbouwbedrijfsboekhoudingen bleken tussen de lidstaten aanzienlijke verschillen tussen de jaarinkomens van landbouwers,

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

doel de communautaire steun op te strijken. Een dergelijke situatie is uit economisch oogpunt beslist niet gezond. Ook hier zal een scherpere controle op de telersverenigingen het misschien mogelijk maken om verbetering in de situatie te brengen. In Spanje daarentegen heeft de hervorming van 1996 geleid tot inkomsten uit de leveranties voor verwerking die vaak hoger zijn dan de vóór de hervorming geldende minimumprijs.

2.165. *Zie het antwoord op de paragrafen 2.168 tot en met 2.170 wat de hoogte van de verwerkingsdrempel voor citrusvruchten en de bij overschrijding daarvan toe te passen sancties betreft.*

De hervorming van 1996 had tot doel de verwerking van citrusvruchten tot producten die beter kunnen concurreren op de markt, te bevorderen. In Spanje heeft een dergelijke verandering van de productie inderdaad plaatsgevonden; in Italië was dat echter in mindere mate het geval, terwijl de verandering in Griekenland zelfs gering was. Deze gang van zaken is met name hieraan te wijten dat het productiepotentieel in Italië en Griekenland voor een belangrijk deel bestaat uit variëteiten die niet erg geschikt zijn om als vers product te worden verkocht of om te worden verwerkt. Deze situatie wordt nog verergerd door de zwakheid van de telersverenigingen, waarbij vooral hun afzetstructuur tekortschiet. Het resultaat is inderdaad een daling van de producentenprijzen in Griekenland, maar een stijging daarvan in Spanje.

2.166. *Het verkoopseizoen 1997/1998 was het eerste na de wijziging van de steunregeling voor de verwerking van citrusvruchten. Bij die hervorming was door de Raad besloten dat overschrijding van de verwerkingsdrempel voortaan zou leiden tot een sanctie voor het verkoopseizoen zelf waarin de overschrijding had plaatsgevonden. Hierdoor kon de definitieve steun voor het verkoopseizoen 1997/1998 pas na afloop van dat verkoopseizoen worden berekend. Tussen die steun en de in dat verkoopseizoen uit de markt genomen hoeveelheden kan dus niet meer dan een zwak verband hebben bestaan. Op te merken valt voorts dat in het verkoopseizoen 1997/1998 meer dan 1,9 miljoen ton sinaasappelen is verwerkt, wat een absoluut record was (het gemiddelde voor de afgelopen jaren bedraagt ongeveer 1,5 miljoen ton). De 188 000 ton die in het verkoopseizoen 1997/1998 uit de markt is genomen, maakte slechts 4,82 % van de productie uit.*

Een vergelijking tussen de verkoopprijs voor verwerking en de communautaire ophoudvergoeding is dus een netelige zaak. Een dergelijke vergelijking moet met omzichtigheid worden behandeld.

2.167. *De Commissie brengt in herinnering dat het uitgangspunt bij de gemeenschappelijke marktordening voor groenten en fruit is dat, nu de vraag door een steeds sterkere concentratie wordt gekenmerkt, het meer dan ooit een*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

uitgedrukt in netto bedrijfstoegevoegde waarde/jaar-arbeidseenheid⁽¹¹³⁾. Ze stegen meer in de landen die al vóór de hervorming een goed georganiseerd VMP hadden. In Nederland bijvoorbeeld ontwikkelden de inkomens zich gunstiger dan in Griekenland en Italië, en, in mindere mate, Spanje, hoewel de laatste twee het meest produceren. Tussen 1992 en 1998 nam het inkomen van groentetelers in deze lidstaten in feite af, en werd de kloof tussen hen en de beter georganiseerde lidstaten groter. Zo nam het inkomen van groentetelers in Nederland tussen 1992 en 1998 toe met circa 49 % tot 29 000 euro. Het inkomen van Nederlandse fruittelers nam in dezelfde periode toe met 138 % tot 10 432 euro. Griekse fruittelers en groentetelers zagen voor 1997 hun inkomsten daarentegen dalen met 32, respectievelijk 27 % tot 2 892 en 3 957 euro.

De doeltreffendheid van de controlesystemen in diverse lidstaten blijft gering

2.168. Ten tijde van de controle (1998/1999) had de Commissie, ondanks het verzoek van het Parlement⁽¹¹⁴⁾ om meer middelen voor inspecties, slechts twee personeelsleden toegewezen aan de recentelijk opgerichte speciale groep inspecteurs. Met zo weinig middelen was deze groep niet geheel operationeel en kon ze slechts in beperkte mate optreden.

2.169. De in bepaalde lidstaten ingevoerde controleprocedures waren niet doeltreffend. De verdeling van controletaken tussen diverse organen in Frankrijk en Italië leidde bijvoorbeeld tot inefficiënte en ongecoördineerde controles. In Italië lieten de controleautoriteiten belangrijke controleaspecten van betalingen aan verwerkers en producenten over aan hun beroepsverenigingen. De gebruikelijke onafhankelijkheid voor

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

economische noodzaak is het aanbod in telersverenigingen te groeperen om de positie van de telers op de markt te verstevigen en zo hun inkomen te verbeteren. Onderzocht moet dan ook worden door welke factoren de ontwikkeling van de telersverenigingen in sommige regio's van de Gemeenschap wordt belemmerd. Dit zal in de komende maanden beslist een belangrijk onderdeel van het werk van de diensten van de Commissie zijn. En het antwoord op die vraag is zeer zeker niet zonneklaar en niet eenvoudig.

2.168. *Mede gelet op het verzoek van het Europees Parlement, heeft de Raad op voorstel van de Commissie bij Verordening (EG) nr. 2200/96 een korps van specifieke controleurs opgericht. De bezetting van het korps is in de loop van het jaar 2000 uitgebreid tot drie personen (in 1996 is het benodigde aantal personeelsleden geschat op vijf onder voorbehoud van de toewijzing van middelen door de begrotingsautoriteit). De Commissie is van mening dat het korps van specifieke controleurs operationeel was aangezien verscheidene onderzoeken in de lidstaten zijn verricht. Overeenkomstig de verordening van de Raad zijn bij die onderzoeken ook nationale deskundigen ingeschakeld.*

2.169-2.174. *De Commissie bevestigt dat de organisatie van de controles in de lidstaten bepaalde tekortkomingen vertoont. De door de diensten van de Commissie uitgevoerde audits hebben tot soortgelijke bevindingen als die van de Rekenkamer geleid. De tekortkomingen worden in het kader van de goedkeuring van de rekeningen nader onderzocht en zo nodig worden voor de betrokken lidstaten financiële correcties toegepast.*

⁽¹¹³⁾ De gekozen indicator was de netto bedrijfstoegevoegde waarde/jaar-arbeidseenheid. Dit komt overeen met de betaling voor vaste productiefactoren (arbeid, land, kapitaal), zodat bedrijven kunnen worden vergeleken ongeacht de ingezette familiale en non-familiale productiefactoren. De deling door jaar-arbeidseenheid houdt rekening met de verschillen in werkkrachten die het bedrijf moet betalen. Alle gegevens zijn omgerekend naar het eerste jaar van beschikbaarheid (1992, uitzonderd Oostenrijk, Finland, Zweden: 1995).

⁽¹¹⁴⁾ Besluit 96/377/EGKS, EG, Euratom van het Europees Parlement van 17 april 1996 waarbij de Commissie kwijting wordt verleend voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 1994 (PB L 148 van 21.6.1996, blz. 45, paragraaf 22).

de uitvoering van nationale controles werd zo niet bereikt.

2.170. De grotere rol van de PO's is een centraal onderdeel van de hervorming. Erkenning van PO's, op grond waarvan ze financiële steun ontvangen, verlangt regelmatige inspecties ter plaatse. Ook de acties van operationele programma's dienen te voldoen aan de hervorming. Volgens de verordening moeten de lidstaten jaarlijks ten minste 10 % van de PO's bezoeken en kunnen instaan voor 30 % dekking van de steun van de Gemeenschap.

2.171. In Frankrijk en Italië zijn producentenorganisaties erkend zonder dat de vereiste controles zijn uitgevoerd. Ook zijn in Frankrijk, Italië en Nederland operationele programma's goedgekeurd zonder bezoek vooraf. Er zijn voor 1997 (Spanje en Frankrijk) en deels voor 1998 (Frankrijk) definitieve betalingen verricht zonder dat de vereiste jaarlijkse inspecties zijn uitgevoerd, hoewel sommige aan het eind van de programma's zijn verricht. Verder zijn in een Franse PO definitieve betalingen verricht zonder de vereiste aanpassingen naar aanleiding van een eerdere inspectie.

2.172. In het algemeen was het moeilijk toezicht te houden op de uitgaven doordat in meerdere rubrieken heterogene uitgaven zijn opgenomen. Na controles van de Rekenkamer in Spanje, Frankrijk en Italië moesten meerdere niet-subsidiabele uitgaven worden afgekeurd. Met name toonde de controle fouten aan in het door de PO's opgegeven VMP, hetgeen tot fouten leidde in de EU-subsidie van enkele PO's in Spanje en Italië.

2.173. De vereiste 100 % inspectie bij vernietiging van producten is niet uitgevoerd in Spanje, Frankrijk en Italië. Bovendien voldeed de vernietiging in sommige gevallen in Spanje en Frankrijk niet aan de milieucriteria. Wegens de ondoeltreffende controles van uit de markt genomen producten in Griekenland, Spanje en Frankrijk staat de kwaliteit en de hoeveelheid van producten die in aanmerking kwamen voor ophoudvergoedingen niet vast.

2.174. De communautaire steun wordt betaald voor de ter verwerking aangeboden hoeveelheden perziken en peren. Elk jaar dienen de lidstaten ter plaatse 25 % te

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

controleren van de totale verwerkte hoeveelheid en monsters te analyseren van eindproducten om de kwaliteit te testen. Tegelijkertijd dient de betaling van de minimumprijs aan de PO's te worden gecontroleerd. De controles van het verwerkte fruit waren ontoereikend wat betreft:

- a) de selectie van verwerkers (Spanje);
- b) de selectie van eindproducten of grondstoffen (Griekenland, Frankrijk);
- c) de kwaliteit en hoeveelheid grondstoffen of de kwaliteit van eindproducten en inventarisatie (Griekenland, Frankrijk, Spanje, Italië);
- d) de betaling van de minimumprijs aan de producenten (Griekenland, Spanje, Italië);
- e) de bebouwde gebieden van citrusfruitteelers (Griekenland, Spanje en Italië).

2.175. Er moeten kruiscontroles worden verricht van de hulp voor milieuacties binnen de GMO, die via PO's aan producenten wordt betaald, met de steun voor milieumaatregelen in de landbouw, die krachtens Verordening (EEG) nr. 2078/92 rechtstreeks aan individuele producenten wordt betaald. Doeltreffende kruiscontroles zijn niet uitgevoerd in Spanje, Frankrijk en Italië, waardoor de Gemeenschap het risico loopt van dubbele betalingen. Er is sprake van hetzelfde risico in het geval van aan individuele landbouwers betaalde rooipremies en soortgelijke premies die PO's aan hun leden betalen.

Toezicht van de Commissie wordt verzwakt door het gebrek aan betrouwbare gegevens en de ontoereikendheid van haar analyse

2.176. Het ontbrak de Commissie aan veel basisinformatie voor een effectief toezicht op de markt. Zo had zij geen volledige gegevens over het aantal PO's en hun leden, het uit actiefondsen gefinancierde uit de markt nemen van producten of zelfs over de EU-productie van groenten en fruit voor alle producten. Het door de lidstaten verstrekte en door de Commissie niet gecontroleerde cijfermateriaal voor uit de markt genomen producten vertoonde veel inconsequenties (zie de paragrafen 2.156 en 2.157). Ook de gegevens over de productie waren onnauwkeurig. De cijfers voor de totale productie van nectarines en bloemkool zijn bijvoorbeeld stevast ondergewaardeerd in de voorontwerpen van algemene begroting van de Commissie voor de jaren

2.175. *Sinds de Rekenkamer haar audit van de GMO heeft uitgevoerd, hebben er ten aanzien van het GBCS ontwikkelingen plaatsgevonden die een aantal verbeteringen mogelijk hebben gemaakt. Het betreft het gebruik van het GBCS om steunaanvragen te controleren die niet via dit systeem worden beheerd, en de invoering van verplichte kruiscontroles voor dergelijke steunaanvragen.*

2.176. *Welke statistieken beschikbaar zijn, hangt in de eerste plaats af van de mogelijkheden van de lidstaten om de gegevens te verzamelen, te verwerken en aan de Commissie mee te delen. Gezien het grote aantal producten in de sector groenten en fruit (bijna 100) en het relatieve belang van deze sector, kan er bij de samenstelling van de statistische informatie niet anders dan selectief te werk worden gegaan.*

In bijlage II bij Verordening (EG) nr. 609/2001 zijn voorschriften opgenomen met betrekking tot de door de lidstaten jaarlijks bij de Commissie in te dienen verslagen over de telersverenigingen en de operationele programma's en ook over de verrichte controles en de resultaten daarvan. De voor deze verslagen wenselijke structuur is zelfs in de vorm van tabellen

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1994 tot 1998, met hoeveelheden die varieerden van 8 000 ton tot 190 000 ton.

2.177. Op 24 januari 2001 kwam de Commissie met een verslag voor de Raad over de implementatie van de regeling ⁽¹¹⁵⁾. Er werd echter niet ingegaan op de vraag hoe de middelen waren besteed of wat het gevolg ervan was voor de doelstellingen van de markt, met name die inzake marktevenwicht en landbouwinkomens.

2.178. De Commissie trad niet actief op om tekortkomingen in de uitvoering van operationele programma's in de lidstaten te voorkomen, noch poogde zij deze direct te corrigeren wanneer ze ervan in kennis werd gesteld. Toen de verordeningen werden gewijzigd, was het te laat om de inhoud van de programma's te wijzigen.

De wijzigingen van 2000 verhelpen de door de Rekenkamer vastgestelde tekortkomingen niet helemaal

2.179. De Commissie stelde de Raad in 2000 verdere wijzigingen in de hervorming voor, en besloten werd, in 2001 met de implementatie te beginnen. Enkele van de eerder genoemde kwesties worden als volgt ter hand genomen:

⁽¹¹⁵⁾ Verslag van de Commissie aan de Raad over de uitvoering van Verordening (EG) nr. 2200/96 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit (COM(2001) 36 def. van 24 januari 2001).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

aan de lidstaten meegedeeld. De Commissie hoopt dus haar statistische kennis van de telersverenigingen en de operationele programma's in de nabije toekomst te kunnen verbeteren.

Voor informatie over de productie en de uit de markt genomen hoeveelheden is de Commissie afhankelijk van de door de lidstaten verstrekte gegevens. De Commissie memoreert dat zij in het kader van de goedkeuring van de rekeningen een procedure heeft ingeleid tegen een lidstaat die voor de uit de markt genomen hoeveelheden cijfers heeft meegedeeld die een onderschatting bleken te zijn.

2.177. *Zoals in het voorwoord van het verslag van de Commissie van 24 januari 2001 is vermeld, had dat verslag tot doel „de huidige situatie te beschrijven” met het oog op een debat over de GMO en te fungeren „als achtergrond voor beleidsvoorstellen die mogelijk in een later stadium zullen worden geformuleerd”.*

2.178. *De Commissie vindt dat een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds onjuiste interpretaties van de geldende regeling, en anderzijds besluiten van de lidstaten op grond van de door die regeling aan hen verleende bevoegdheden wat het onderzoek van de door de telersverenigingen ingediende operationele programma's betreft. In het eerste geval leidt de Commissie zo nodig een inbreukprocedure of een procedure in het kader van de goedkeuring van de rekeningen in. In het tweede geval wijzigt de Commissie de regeling als zij dat wenselijk acht. Een dergelijke wijziging moet plaatsvinden met inachtneming van de verkregen rechten van de telersverenigingen en van het beginsel van gewettigd vertrouwen en zal dus doorgaans geen terugwerkende kracht hebben.*

Uiteraard wordt bij de wijzigingen die de Commissie voortdurend in de uitvoeringsbepalingen voor de GMO aanbrengt, meestal uitgegaan van en altijd rekening gehouden met de resultaten van de inspecties die de Commissie in de lidstaten verricht. Dit geldt met name voor Verordening (EG) nr. 609/2001, die betrekking heeft op de actiefondsen en de operationele programma's, en voor Verordening (EG) nr. 1148/2001, die betrekking heeft op de handelsnormcontroles. Ook is een herziening in voorbereiding van Verordening (EG) nr. 412/97 inzake de erkenning en het functioneren van de telersverenigingen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- a) vereenvoudiging van het communautaire systeem voor cofinanciering van actiefondsen en invoering van een vast cofinancieringspercentage dienen de financiële onzekerheid te verminderen en PO's in staat te stellen meer aandacht te schenken aan collectieve langetermijnstrategieën dan aan maatregelen die kortetermijnwinst opleveren (zie paragraaf 2.144);
- b) vervanging van de jaarlijks vastgestelde minimumprijs voor producenten door een vaste, rechtstreekse steun en afschaffing van verwerkingssteun voor perziken en peren moeten garanderen dat fouten en/of gebrek aan doorzichtigheid bij de jaarlijkse vaststelling van minimumprijs en steun worden vermeden (zie de paragrafen 2.159 en 2.160);
- c) als de drempels voor de verwerking van peren en citrusfruit worden verhoogd, kan er in die gebieden meer worden verwerkt (zie de paragrafen 2.161-2.163, 2.165 en 2.166);
- d) als de hoeveelheid citrusfruit die in aanmerking komt voor ophoudsteun wordt verlaagd, zullen de PO's niet zoveel producten uit de markt nemen (zie paragraaf 2.166);
- e) bepaling van nationale in plaats van communautaire drempels dient de lidstaten bewust te maken van overproductie (zie de paragrafen 2.163 en 2.165).

2.180. De wijzigingen van 2000 doen echter niets aan de volgende zaken:

- a) ondanks het belang van de PO's voor het welslagen van de regeling, zijn er geen aanvullende maatregelen gekomen om meer leden te werven; de steun aan individuele producenten blijft bestaan (zie paragraaf 2.152); financiering door de Gemeenschap is nog steeds verbonden met het VMP van de PO's, en begunstigt de beter georganiseerde producenten ten koste van de nieuwe PO's (zie paragraaf 2.144);

2.180.

- a) *De gemeenschappelijke marktordening voor groenten en fruit is gebaseerd op het beginsel dat de producenten vrij kunnen kiezen of zij wel of niet tot een telersvereniging toetreden, en maakt de producenten ook verantwoordelijk voor hun keuze. Als de meeste producenten in sommige regio's er de voorkeur aan geven om geen lid te worden van een doeltreffende telersvereniging, moeten zij ook de gevolgen van hun besluit dragen. Een vergelijking tussen het inkomen van degenen die zich in een telersvereniging hebben gegroepeerd, en het inkomen van de producenten die geen lid van een dergelijke vereniging zijn geworden, zal laten zien wat de beste keuze is. In ieder geval is de Commissie ervan overtuigd dat het besluit om tot een telersvereniging toe te treden op economische overwegingen moet zijn gebaseerd en niet eenvoudigweg op het motief dat de vereniging toegang verschaft tot de communautaire subsidies.*

De Commissie is bovendien van mening dat de communautaire steun niet mag dienen om nieuwe leden voor

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- de telersvereniging te „werven”, maar tot doel moet hebben de inspanningen te ondersteunen van degenen die zichzelf regels en handelwijzen opleggen ten bate van de sector als geheel.*
- De Commissie brengt ten slotte in herinnering dat artikel 14 van Verordening (EG) nr. 2200/96 voorziet in specifieke aanloopsteun voor telersverenigingen.*
- b) de financiering van de Gemeenschap sluit nog niet aan op de werkelijke productie in de lidstaten/regio's (zie paragraaf 2.145);
- b) *Zoals in het vorenstaande antwoord op paragraaf 2.152. is vermeld, is de Commissie van mening dat het voorstel om de communautaire financiële steun te verdelen op basis van de omvang van de productie van elke lidstaat of regio economisch niet verantwoord is. Een dergelijke verdeling wordt door de Commissie niet overwogen.*
- c) hoewel er in het algemeen veel minder producten uit de markt worden genomen, komt dit nog vaak voor in de lidstaten met een lage organisatiegraad; overproductie bestaat nog steeds bij bepaalde producten (zie paragraaf 2.154);
- c) *Volgens de Rekenkamer „komt [het uit de markt nemen van producten] nog vaak voor in de lidstaten met een lage organisatiegraad”. De Commissie beschouwt deze opmerking van de Rekenkamer als een stimulans om door te gaan met het sinds meer dan 40 jaar in de sector groenten en fruit gevoerde beleid om hoge prioriteit toe te kennen aan de telersverenigingen.*
- d) de Commissie heeft nog geen motivering gegeven voor de nieuwe steuntarieven voor producenten in termen van producenteninkomens en markt-evenwicht.
- d) *Volgens de Commissie moet het gehele samenstel van GMO-mechanismen leiden tot de volledige verwezenlijking van de in artikel 33 van het EG-Verdrag omschreven doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De in juli 2000 voorgestelde en in december 2000 door de Raad goedgekeurde wijzigingen van de gemeenschappelijke marktordening voor groenten en fruit hadden tot doel de regeling voor de verwerking van tomaten minder star te maken, sommige verwerkingsdrempels aan te passen aan de sterke groei van de vraag, het functioneren van de actiefondsen te vereenvoudigen en het beheer van de uitvoerrestituties te verbeteren. Deze wijzigingen kunnen alleen maar gunstige effecten hebben op het algemene functioneren van de gemeenschappelijke marktordening, en daardoor ook op het inkomen van de producenten en het markt-evenwicht.*

Conclusie

2.181. De wijzigingen in de GMO van 1996 en 2000 boden enig soelaas wat betreft de kwesties die de Rekenkamer eerder heeft aangevoerd of die voortvloeien uit haar meer recente onderzoek. Er zijn echter nog grote problemen.

2.182. De GMO leidt in de lidstaten tot onbillijke resultaten: markt-evenwicht en aanzienlijk verbeterde inkomens zijn hoofdzakelijk bereikt in die lidstaten/regio's die vóór de hervorming al goed georganiseerd waren; maar in de andere lidstaten/regio's, in sommige gevallen de belangrijkste producenten, is er weinig vooruitgang geboekt en is er soms sprake van

2.182. *De Commissie is zich volkomen bewust van de verschillen die tussen de lidstaten bestaan wat de situatie van de groente- en fruittelers betreft. Zij is er stellig van overtuigd dat een structurele verbetering van de situatie en de inkomens van deze telers bovenal door een betere kwalitatieve en kwantitatieve aanpassing van hun productie aan de koopkrachtige vraag op de markt zal worden bereikt. Dit geldt zowel voor*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

een daling van de inkomens. Voor deze lidstaten is de versterking van de rol van producentenorganisaties geen succes geweest (zie de paragrafen 2.151-2.154 en 2.167). Als, zoals de Commissie meent, de verwachtingen voor een aanzienlijke verbetering van de organisatiegraad laag zijn, dienen andere middelen te worden overwogen om de doelstellingen van de GMO te bereiken.

Aanbevelingen

2.183. Alvorens verdere voorstellen voor hervorming bij de Raad in te dienen, zou de Commissie haar gegevens over de markt moeten verbeteren om het soort inconsequentie te voorkomen dat tijdens de controle is geconstateerd (zie de paragrafen 2.156, 2.157 en 2.176). De Commissie moet een evaluatie van het effect van Verordening (EG) nr. 2200/96 uitvoeren die meer omvat dan de evaluatie die zij recentelijk heeft verricht (zie paragraaf 2.177). De Rekenkamer beveelt de Commissie aan, objectieve economische analyses en markt-overzichten samen te stellen, per product, lidstaat/regio en soort producent. Deze zouden de steunniveaus, drempels en limieten moeten beoordelen wat betreft de verachte en daadwerkelijke effecten. De resultaten zou men moeten vergelijken met alternatieve steunregelingen, met name die welke elders meer succes hebben.

2.184. Als anderzijds de rol van de PO's moet worden gehandhaafd, dienen er meer prikkels te komen die een lidmaatschap stimuleren. De Commissie zou wat moeten doen aan de ongelijke verdeling van communautaire middelen. Dit houdt in dat de capaciteit van de zwakke PO's dient te worden versterkt. De Commissie kan overwegen het lidmaatschap van erkende PO's tot een voorwaarde te maken voor het ontvangen van steun, zoals het geval is op andere markten (bv. bananen). Dit zou de doeltreffendheid van de PO's ten goede komen en overproductie ontmoedigen. De methode van steunverlaging na overschrijding van de drempel voor het uit de markt nemen dient te worden herzien, zodat deze afschrikwekkender gaat werken (zie paragraaf 2.155).

2.185. Wat betreft het beheer en de controle van de GMO, dient de Commissie zorgvuldiger toe te zien op de implementatie van operationele programma's en, indien nodig, op te treden om te garanderen dat de door de PO's ingevoerde maatregelen gericht zijn op verbeteringen van concurrentievermogen en prestaties (zie

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

verse producten als voor producten die bestemd zijn voor industriële verwerking. De Commissie blijft ervan overtuigd dat concentratie van het aanbod door de telersverenigingen, welke concentratie ook beheersing van het aanbod mogelijk maakt, en een beleid dat erop is gericht contracten te sluiten met de verwerkende bedrijven, krachtige instrumenten zijn om een dergelijke verbetering te bewerkstelligen. De Commissie ontkent niet dat de algemene instrumenten van de gemeenschappelijke marktordening, namelijk de handelsnormen, de actiefondsen, het uit de markt nemen van producten, de maatregelen bij de invoer en de uitvoerrestituties, soms moeten worden aangevuld met „specifieke maatregelen” die nodig zijn om bepaalde ontwikkelingen te vergemakkelijken. Zo zijn in het verleden specifieke steunregelingen ingesteld voor dopvruchten en rood kleinfruit. De vraag of de geldende GMO moet worden verbeterd of bijgesteld, heeft voortdurend de aandacht van de Commissie.

2.183-2.185. *De Commissie dankt de Rekenkamer voor haar aanbevelingen, al kan zij het, zoals gezegd, beslist niet met al die aanbevelingen eens zijn. De Commissie deelt volledig de bezorgdheid van de Rekenkamer wat de statistische informatie betreft en zij zal dit zeker doorgeven aan de lidstaten, die vaak aarzelen om haar vragen te beantwoorden en waarvan zij in dit opzicht zeer sterk afhankelijk is. De Commissie erkent dat „objectieve economische analyses en markt-overzichten” onmisbaar zijn en zij zal de betrokken werkzaamheden verrichten voorzover zij daartoe over de nodige personele middelen kan beschikken. Ten slotte brengt de Commissie in herinnering dat het hoofddoel dat met de vaststelling van Verordening (EG) nr. 609/2001 werd beoogd zelfs nog voordat de Rekenkamer daarom had verzocht, erin bestond de acties en uitgaven die in een operationeel programma mogen voorkomen of er juist niet in mogen worden opgenomen, beter te omschrijven.*

De Commissie erkent dat voor een verbetering van de situatie van de sector groenten en fruit een sterkere concentratie van het aanbod via de telersverenigingen nodig is. Zij wijst erop dat sinds de hervorming van 1996 en de wijzigingen van 2000 nagenoeg het totale bedrag van de financiële steun die de Gemeenschap aan deze sector verleent, uitsluitend via deze telersverenigingen wordt betaald. Ten slotte acht zij het noodzakelijk de controle op de bestaande telersverenigingen aan te scherpen om te voorkomen dat verenigingen waarvan de aanpak niet werkelijk economisch en commercieel effectief is en die er alleen op uit zijn van communautaire steun te profiteren, een afremmend effect hebben op het dynamisme van de sector en op het streven van de telers om zich te groeperen.

paragraaf 2.151) en beter inspelen op de werkelijke behoeften van de markt (zie paragraaf 2.152). Zij dient ervoor te zorgen dat het speciale corps van inspecteurs over voldoende middelen beschikt om de vereiste controletaken uit te voeren en zo nodig optreedt om te waarborgen dat de controleprocedures van de lidstaten betrouwbaar zijn (zie de paragrafen 2.168-2.175). Ten slotte is het essentieel dat de Commissie Verordening (EG) nr. 1647/98 wijzigt en vereenvoudigt ter verduidelijking van de vraag wat er voor financiering door producentenorganisaties in aanmerking komt, zodat wordt voorkomen dat de verordening verkeerd wordt geïnterpreteerd en de middelen inefficiënt worden gebruikt (zie de paragrafen 2.147, 2.149 en 2.150). Verder moet de Commissie aangeven hoe de uitgaven moeten worden gerubriceerd zodat ze betrouwbare gegevens opleveren voor evaluatie (zie paragraaf 2.148).

VOORNAAMSTE OPMERKINGEN IN SPECIALE VERSLAGEN

2.186. De volgende paragrafen bevatten een samenvatting van de voornaamste opmerkingen uit de speciale verslagen over onderwerpen in verband met het EOGFL-Garantie die door de Rekenkamer sinds het jaarverslag 1999 zijn uitgebracht en die niet in aanmerking zijn genomen tijdens de kwijtingsprocedure betreffende de rekeningen 1999.

Hervorming van de goedkeuring van de rekeningen

2.187. Naast de paragrafen 2.53-2.97, die de goedkeuring van de rekeningen van een bepaald jaar behandelen, werd in speciaal verslag nr. 22/2000 ⁽¹¹⁶⁾ de in 1996 ingevoerde hervorming van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen onderzocht. De conclusie van dit verslag was dat de hervorming ertoe had geleid dat de lidstaten beter verantwoording afleggen, en dat dit een grote prestatie was, hoewel ze er niet voor had gezorgd dat de uitgaven van een bepaald EOGFL-jaar financieel en qua conformiteit sneller worden goedgekeurd.

2.186. *De Commissie heeft gevolg gegeven aan de opmerkingen van de Rekenkamer.*

2.187. *Wat het algemene tijdschema voor de conformiteitsprocedure betreft, geeft de Commissie toe dat de laatste correcties voor 1996 niet sneller zullen plaatsvinden dan met de oude procedure het geval was. Door de nieuwe procedure kon een groot aantal correcties toch sneller worden opgelegd (zie de paragrafen 54 en 55).*

1996 was het eerste jaar waarin de hervormde procedures voor de goedkeuring van de rekeningen werd toegepast en de Commissie verwacht dat de definitieve correcties voor de latere jaren aanzienlijk vlugger zullen worden aangebracht dan het geval was in het oude systeem. Tot dusver heeft de hervorming nog niet haar volle effect gesorteerd. In deze context is de Commissie van oordeel dat de bemiddelingsprocedure heeft bijgedragen tot deze algemene verbetering.

De Commissie stelt met genoeg vast dat de Rekenkamer concludeert dat de hervorming van de goedkeuring van de rekeningen ertoe heeft geleid dat de lidstaten beter verantwoording afleggen, en dat dit een grote prestatie was.

⁽¹¹⁶⁾ Speciaal verslag nr. 22/2000 over de evaluatie van de gewijzigde procedure voor de goedkeuring van de rekeningen (PB C 69 van 2.3.2001).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.188. Toch was er nog steeds een overmatig aantal betaalorganen. Te veel daarvan voldeden niet aan alle erkenningscriteria. Daardoor moest de Commissie bij twee lidstaten correcties aanbrengen voordat zij de rekeningen goedkeurde.

2.189. Hoewel technische tekortkomingen moesten worden gecorrigeerd, slaagden de verklarende instanties er meestal wel in, binnen de gestelde termijnen verslagen en verklaringen te produceren. Voor bijna een derde van de totale uitgaven die in 1998 door betaalorganen werden gedeclareerd, werd bij de verklaring een voorbehoud gemaakt (hetgeen niet betekent dat de uitgaven onregelmatig waren).

2.190. Het inschakelen van het bemiddelingsorgaan leidde tot een totale vermindering van de aan lidstaten opgelegde financiële correcties met ongeveer 10 %, maar de Commissie zou iets moeten doen aan de vertragingen in de procedure en aan het feit dat het orgaan er in vele gevallen niet in slaagde de standpunten van de Commissie en de lidstaten te verzoenen.

Geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS)

2.191. In speciaal verslag nr. 4/2001 ⁽¹¹⁷⁾ luidde de conclusie dat het GBCS een degelijk uitgangspunt is voor de controle van de uitgaven voor percelen en dieren (circa 6 miljoen steunaanvragen per jaar). De belangrijkste aanbevelingen van de Rekenkamer aan de Commissie betroffen de ontwikkeling van een doeltreffend managementinformatiesysteem en de vereenvoudiging en harmonisatie van de regelgeving (zie ook paragraaf 2.48).

Melkquota

2.192. In speciaal verslag nr. 6/2001 ⁽¹¹⁸⁾ werd nagegaan hoe doeltreffend met het quotastelsel de melkproductie in de EU wordt beheerst en evenwicht op de markt wordt bereikt. De productie werd beperkt tot het beoogde peil en de voorheen opwaartse trend in de begrotingsuitgaven voor de GMO is omgebogen. Toch heeft het totale niveau van de quota de melkproductie niet op het peil van de ongesubsidieerde interne consumptie en uitvoer gebracht. Ondanks het gesubsidieerde overschot, dat bijna 3 miljard euro per jaar kost,

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.188. De wetgever heeft bepaald dat de lidstaten het aantal betaalorganen moeten vaststellen. Hoewel de Commissie een vermindering van het aantal betaalorganen op prijs zou stellen, kan ze op dat gebied weinig invloed uitoefenen. De Commissie heeft toch de lidstaten aangemoedigd dit aantal te verlagen en sommige hebben daaraan gevolg gegeven. Het aantal betaalorganen was in september 2000 tot 86 gedaald.

2.189. Volgens de Commissie is het een ongeoorloofde vereenvoudiging om het bedrag van de door de verklarende instanties aangegeven uitgaven samen met de rekeningen waarvoor een verklaring met beperking is afgegeven, als prestatie-indicator te gebruiken. Het is belangrijk dat ieder voorbehoud afzonderlijk wordt onderzocht alvorens een oordeel wordt uitgesproken.

2.190. Op de duur van de bemiddelingsprocedure hebben de diensten van de Commissie geen invloed en het verzoenen van de verschillende standpunten van de Commissie en van de lidstaten is voor de betrokken partijen inderdaad niet altijd opportuun.

2.191. Momenteel werkt de Commissie aan de codificering van de volledige regelgeving op dat gebied.

2.192. Het huidige niveau van de quota is het resultaat van politieke beslissingen en de daarvoor vereiste begrotingsmiddelen, die zoals de Rekenkamer preciseert ongeveer 3 miljard EUR bedragen, zorgen niet alleen voor een evenwicht op de markt, maar helpen ook alle andere doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid te bereiken, zoals die inzake het inkomen van de producenten en de plattelandsontwikkeling, terwijl ook andere economische aspecten zoals de werkgelegenheid in de verwerkende industrie, er baat bij vinden.

De quotaregeling was een essentieel instrument voor de beheersing van de uitgaven in de zuivelsector en de kosten voor de belastingbetaler zijn sinds de instelling van de regeling in 1984 sterk gedaald.

⁽¹¹⁷⁾ PB C 214 van 31.7.2001.

⁽¹¹⁸⁾ PB C 305 van 30.10.2001.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

voorzien de besluiten inzake de hervorming van de GMO voor melk en zuivelproducten ook nog in een stijging met 2,5 % van de nationale referentiehoeveelheden tussen april 2000 en april 2005.

2.193. Zo'n 17 jaar na de invoering in 1984 functioneert het quotastelsel nog steeds niet volledig. Italië legt de heffing nog altijd niet op aan individuele producenten, en na de verbeteringen in Spanje en Griekenland blijven er nog wel problemen met uitstaande heffingschulden. Hoewel de Commissie bij lidstaten waar de melkproducenten de heffing niet betaalden heffingschulden heeft teruggevorderd, ging voor de producenten het afschrikkingseffect van de heffing verloren en werd de concurrentie vervalst door nationale subsidies.

2.194. Op korte termijn dient de Commissie de mogelijkheid te bestuderen om de overdracht van quota tussen producenten uit verschillende lidstaten toe te staan. Op middellange termijn moet zij wijzigingen voorstellen om de totale melkproductie op het peil van de onge subsidieerde interne consumptie en de potentiële onge subsidieerde uitvoer te brengen, en tegelijkertijd het quotastelsel af te schaffen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Volgens de Commissie zou, in de huidige omstandigheden, de vaststelling van quota op een zodanig niveau dat een evenwicht tussen productie, enerzijds, en niet-gesubsidieerde consumptie en uitvoer, anderzijds, wordt bereikt, een inkrimping van de productie met ongeveer 20 % vereisen. Zij is van oordeel dat zulks zou leiden tot een afbraak van de productiecapaciteit, en dus ook van de verwerkingscapaciteit.

De in het kader van Agenda 2000 door de Raad genomen besluiten zijn het resultaat van intens politiek overleg en de verhoging van de quota was de tegenprestatie voor de voortzetting van de regeling na 31 maart 2000, de datum waarop de regeling van 1992 afliep. Deze verhoging van de quota is trouwens mogelijk gemaakt door de daling van de institutionele prijzen vanaf 2005. De specifieke verhogingen zullen normaal niet leiden tot een vergroting van het onevenwicht, daar zij voor een groot deel betrekking hebben op reeds geproduceerde hoeveelheden.

2.193. *Wat de invoering van de regeling betreft, heeft de Commissie financiële correcties toegepast en inbreukprocedures ingeleid tegen Italië (met redenen omkleed advies 97/2228) en Spanje (met redenen omkleed advies 97/2227) omdat zij de melkquotaregeling onjuist hebben toegepast en hebben nagelaten de extra heffing te innen. In het geval van deze twee lidstaten zijn de problemen gedeeltelijk te wijten aan het feit dat de plaatselijke producenten en kopers de heffing hebben aangevochten voor nationale rechtbanken, wat tot vaak langdurige rechtsprocedures heeft geleid.*

2.194. *De overdracht van quota tussen lidstaten druist volgens de Commissie in tegen de basisprincipes van de quotaregeling als bepaald in Verordening (EEG) nr. 3950/92 van de Raad omdat het systeem gebaseerd is op een nationaal quotum. Zij is ook van oordeel dat een dergelijke ingrijpende wijziging van het administratieve beheersysteem van de quota niet geschikt is wanneer de Rekenkamer ook de afschaffing van het systeem in het vooruitzicht stelt.*

Als aangegeven in het antwoord op punt 2.198, lagen behalve budgettaire overwegingen ook andere factoren aan de basis van de vaststelling van het niveau van de quota. Wanneer de zuivelproductie aan de niet-gesubsidieerde consumptie en uitvoer wordt aangepast zoals de Rekenkamer vraagt, zou volgens de Commissie het huidige niveau van de quota met 20 % moeten worden verlaagd. Een dergelijke verlaging van de productie zou compensatie van de producenten kunnen meebrengen en lijkt dan ook strijdig met de door de Rekenkamer voorgestelde afschaffing van de quotaregeling.

De Raad heeft zich verbonden tot een tussentijdse herziening van de regeling in 2003 op basis van een verslag van de Commissie om de huidige regeling inzake de extra heffing na 2006 stop te kunnen zetten. In dat verband zal de Commissie in haar verslag verschillende opties analyseren.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Speciaal verslag over BSE (boviene spongiforme encefalopathie)

2.195. De voornaamste aanbevelingen om grip te krijgen op BSE in speciaal verslag nr. 19/98 ⁽¹¹⁹⁾ van de Rekenkamer waren dat de Commissie een strategie ter beheersing van de crisis dient te ontwikkelen, en dat behoorlijke systemen voor de identificatie en registratie van dieren verplicht moeten worden gesteld. De follow-up van de Rekenkamer (speciaal verslag nr. 14/2001) ⁽¹²⁰⁾ met betrekking tot het verslag was gericht op de door de Commissie getroffen maatregelen om BSE te identificeren en uit te roeien.

2.196. Bij de follow-up werd geconstateerd dat de strategie van de Commissie voor de aanpak van BSE in beginsel adequaat is, maar zeer aan doeltreffendheid inboet door de volgende factoren:

- a) de institutionele procedures voor de vaststelling van wetgeving leverden beperkingen en vertragingen op bij de toepassing van de voornaamste maatregelen om BSE onder controle te krijgen, zoals het in de gehele EU geldende verbod op verwijdering en gebruik van gespecificeerd risicomateriaal;
- b) de lidstaten hebben op verschillende kerngebieden de BSE-wetgeving onvoldoende uitgevoerd; het verbod op het vervoederen van vlees- en beendermeel van zoogdieren aan herkauwers is door de meeste lidstaten niet naar behoren geïmplementeerd, en verschillende lidstaten hebben in het verleden niet alle gevallen van BSE opgespoord. Consumenten en dieren worden in verschillende lidstaten dan ook aan uiteenlopende risico's blootgesteld door een samenspel van ondeugdelijke implementatie van maatregelen om BSE onder controle te krijgen, en (tot voor kort) het ontbreken van een definitie op EU-niveau van gespecificeerd risicomateriaal;
- c) de maatregelen die de Commissie momenteel ter beschikking staan om de implementatie van BSE-wetgeving door lidstaten af te dwingen, zijn ontoereikend;
- d) de systemen voor de identificatie en registratie van dieren zijn nog steeds niet in alle lidstaten volledig operationeel, ondanks de uiterste datum van 1 januari 2000.

2.195. *De Commissie beschouwt het verslag over het algemeen als een juiste analyse van de sinds 1998 tegen BSE genomen en uitgevoerde maatregelen. De diensten van de Commissie zijn het over het algemeen eens met de conclusies en de aanbevelingen van het verslag.*

2.196. *De opmerkingen van het Hof over heroriëntering van subsidies en bevordering van extensivering vallen samen met de belangrijkste elementen van het door de Commissie voorgestelde en door de Raad Landbouw op 20 juni 2001 goedgekeurde besluit. Het besluit (met betrekking tot de periode 2001-2003) omvat, voor beide premiereregelingen, een progressieve verlaging van het veebezettingsgetal van 2 GVE/ha naar 1,8 GVE/ha, een aanzienlijke verlaging van de nationale maxima voor de speciale rundvleespremie en, wat de zoogkoeienregeling betreft, de invoering van een verplicht minimumaantal vaarzen in het kader van de regeling en opschorting van de nieuwe toewijzing van premierrechten uit de nationale reserves.*

⁽¹¹⁹⁾ Speciaal verslag nr. 19/98 over de communautaire financiering van bepaalde maatregelen naar aanleiding van de BSE-crisis (PB C 383 van 9.12.1998).

⁽¹²⁰⁾ PB C 324 van 20.11.2001.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.197. In de follow-up wordt de aandacht gevestigd op andere zaken zoals moderne veeteelt en marketing, met name voeder- en fokmethoden, de problemen van productiegebonden steunregelingen voor vee in het kader van het GLB, en de vraag of de Commissie specifieke aanvullende bevoegdheden nodig heeft om de lidstaten maatregelen te kunnen opleggen.

Restituties voor het gebruik van aardappelzetmeel en graanzetmeel, en steun voor aardappelzetmeel

2.198. Speciaal verslag nr. 8/2001 ⁽¹²¹⁾ betrefte de werking van het systeem van productierestituties, zoals gewijzigd in 1992, en de betaling van directe steun aan telers van aardappelen voor de zetmeelproductie en aan aardappelmeelproducenten. Deze subsidies, die de communautaire begroting in 2000 circa 900 miljoen euro kostten, hebben tot doel het concurrentievermogen van de communautaire producenten en gebruikers van zetmeel te handhaven.

2.199. De drie lidstaten die tezamen ongeveer 70 % van deze uitgaven ontvangen (Duitsland, Frankrijk en Nederland), werden bezocht en de Rekenkamer heeft opmerkingen geformuleerd ten aanzien van de kwaliteit van de controles, de berekeningsmethode voor de productierestitutie, het toezicht op gemodificeerd zetmeel en het beheer van de contingentenregeling voor de productie van zetmeelaardappelen.

2.200. De Commissie is nooit nagegaan of de hoofddoelstellingen van de regeling zijn gerealiseerd; kernpunten waren het concurrentievermogen van de zetmeelverwerkende industrieën, het inkomen van de landbouwers die directe steun ontvangen en compensatie van het specifieke structurele nadeel dat aardappelmeelproducenten ondervinden.

2.198-2.200. Uit de opmerkingen van de Rekenkamer concludeert de Commissie dat de uitvoering van deze regeling geen grote problemen meebrengt. De Rekenkamer heeft op bepaalde onvolkomenheden gewezen maar die lijken niet ernstig, afgezien van de problemen in één lidstaat. Elk systeem is voor verbetering vatbaar en de Commissie zal uiteraard de conclusie van de Rekenkamer in dit verslag onder de aandacht van de lidstaten brengen.

2.199. Wat de regeling inzake gemodificeerd zetmeel betreft, is de Commissie zich bewust van de mogelijkheid tot misbruik en onregelmatigheden en heeft zij regelmatig onderzoek verricht en met de lidstaten en de sector overleg gepleegd over de toepassing van de bijzondere maatregelen voor gemodificeerd zetmeel. Sommige bepalingen uit de verordeningen zijn al aangepast; onder andere wordt van producenten een verklaring verlangd waarin zij het correct gebruik van het product waarborgen; de lidstaten moeten toezien op de naleving. Zij is ook bereid desnoods de geldende voorwaarden en de bepalingen van Verordening (EEG) nr. 1722/93 opnieuw te bestuderen.

2.200. De Commissie onderzoekt de situatie in de sector regelmatig en raadpleegt de bevoegde diensten van de lidstaten en de betrokken professionele kringen. Bovendien heeft DG Landbouw in het kader van de systematische evaluatie van het sectoriële landbouwbeleid in zijn programma voor 2000 een onderzoek gewijd aan de evaluatie van het communautair beleid voor zetmeel en zetmeelproducten. De belangrijkste onderzochte aspecten zijn:

- enerzijds de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de maatregelen die worden toegepast in de sector zetmeel en zetmeelproducten, met inbegrip van de productie- en uitvoerrestituties, en de specifieke maatregelen in de sector aardappelzetmeel, namelijk de premie voor aardappelzetmeelfabrieken en de productiecontingenten;
- anderzijds verschillende aspecten betreffende het landbouwinkomen en de ontwikkeling van de betrokken regio's.

⁽¹²¹⁾ PB C 294 van 19.10.2001.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Uitvoerrestituties — bestemming en het in de handel brengen (speciaal verslag nr. 7/2001) ⁽¹²²⁾

2.201. Het uitvoerrestitutiesysteem, dat de belastingbetaler in de EU jaarlijks circa 5 miljard euro kost, voorziet in restitutievoeten voor bepaalde producten die worden onderscheiden naar bestemming, op voorwaarde dat genoegzaam wordt aangetoond (met het bewijs van aankomst) dat de goederen op de aangegeven bestemming in de handel zijn gebracht.

2.202. In 1992 kwam de Commissie met een catalogus van modelbewijzen als hulpmiddel voor de lidstaten bij het controleren van bewijzen van aankomst, maar deze is sindsdien niet bijgewerkt. Er werden grote verschillen tussen de lidstaten geconstateerd wat betreft deze controles.

2.203. Hoewel de Commissie geen algemene controle heeft ingesteld naar het systeem met bewijzen van aankomst, heeft zij grote tekortkomingen geconstateerd in de controles van de lidstaten op het moment van uitvoer, die hebben geleid tot financiële correcties ad 188 miljoen euro.

2.204. Sommige lidstaten hadden niet de vereiste controles van goedgekeurde toezichthoudende bedrijven verricht. Wanneer dergelijke controles werden uitgevoerd, kwamen ernstige tekortkomingen en onregelmatigheden aan het licht, maar de follow-up hiervan was niet altijd bevredigend.

De resultaten van het onderzoek worden eind 2001 verwacht. Verscheidene aspecten die nu nog worden onderzocht, zouden nuttig kunnen zijn voor de opstelling van het verslag dat de Commissie uiterlijk op 31 oktober 2001, indien nodig vergezeld van passende voorstellen, aan de Raad moet voorleggen overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1868/94 van de Raad en dat betrekking heeft op de toewijzing van de contingenten voor aardappelzetmeel in de Gemeenschap.

2.202. *Het systeem met bewijzen van aankomst is in essentie gebaseerd op door overheidsinstanties afgegeven documenten, zoals douanedocumenten bij invoer. In 1992 hebben de lidstaten een catalogus gekregen van geldige douaneformulieren en -stempels van 59 derde landen. De Commissie acht het zinvol de mogelijkheid te onderzoeken om een nieuwe editie uit te brengen en een dergelijke catalogus — in ieder geval voor bepaalde derde landen — permanent bij te werken.*

2.203. *Hoewel de Commissie geen algemene audit heeft verricht van het systeem met bewijzen van aankomst, heeft zij de bewijzen van aankomst gecontroleerd die door toezichthoudende bedrijven in Duitsland waren afgegeven. Duitsland is de facto de enige lidstaat die dergelijke certificaten op grote schaal accepteert. Het onderzoek resulteerde in een financiële correctie van circa 20 miljoen EUR.*

2.204. *De toelating en de controle op de werking van toezichthoudende bedrijven vallen onder de bevoegdheid van de lidstaten. Wanneer een lidstaat echter besluit een toelating die hij aan een toezichthoudend bedrijf heeft verleend, in te trekken, stelt de Commissie de overige lidstaten daarvan in kennis. Zij deelt, voorzover zij daarvan op de hoogte is, ook mede welke motieven de betrokken lidstaat ertoe hebben aangezet de toelating in te trekken.*

Wanneer de Commissie ervan op de hoogte werd gesteld dat een bepaalde lidstaat de toelating van een controlerende en toezichthoudende instantie, die deel uitmaakte van een groep van bedrijven, had ingetrokken, werd andere lidstaten, met filialen van dit bedrijf op hun grondgebied, verzocht te verifiëren of in die filialen dezelfde gebreken bestonden.

De voorwaarden voor de goedkeuring van controlerende en toezichthoudende instanties worden geëvalueerd in deze mei 2001 van start gegane audit van gedifferentieerde restituties, verricht in het kader van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen.

⁽¹²²⁾ PB C 314 van 8.11.2001.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.205. Hoewel de ambassades van de lidstaten in derde landen een belangrijke rol kregen bij het bewaken van de aankomst van de geëxporteerde goederen, hebben de lidstaten geen richtlijnen gegeven inzake controles die vóór de afgifte van certificaten van lossing moeten worden verricht. Er werden zelden fysieke controles bij het lossen verricht.

2.206. OLAF en DG AGRI hebben een aantal ernstige onregelmatigheden en vermoedelijke gevallen van fraude ontdekt of doen ontdekken op enkele van de belangrijkste bestemmingen van uitvoerrestituties. Bij enkele gevallen waren toezichthoudende bedrijven betrokken. De controle van de Rekenkamer heeft nog meer vermoedelijke onregelmatigheden aan het licht gebracht en gevallen waarin het twijfelachtig is of restituties voor bepaalde bestemmingen terecht zijn betaald. De vermoedelijke onregelmatige betalingen waarnaar in dit verslag wordt verwezen, bedragen zo'n 100 miljoen euro.

2.207. Het systeem van bewijzen van aankomst brengt kosten voor de naleving van de voorschriften voor zowel bestuursinstanties als de handel met zich en biedt slechts minimale zekerheid. De Rekenkamer doet de aanbeveling, bewijzen van aankomst slechts verplicht te stellen in twijfelgevallen of voor bestemmingen met een hoog risico, maar de controles achteraf door lidstaten op het in de handel brengen te verscherpen en uit te breiden met raadpleging van databases over goederenvervoer over zee en per container en van documenten van vervoerders voor alle transacties die voor de controle zijn geselecteerd. Indien het vereiste van het systematisch overleggen van bewijzen van aankomst blijft bestaan, geeft de Rekenkamer in overweging, het bestaande systeem voor het valideren van bewijzen van aankomst en voor het toestaan van de afgifte van dergelijke bewijzen door toezichthoudende bedrijven en ambassades van de lidstaten aanmerkelijk te versterken.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.205. *De door de ambassades afgegeven certificaten van lossing gelden ook als bewijs om uitbetaling van de restitutie te verkrijgen. De verschillende bewijsstukken die kunnen worden gebruikt, worden exhaustief opgesomd in artikel 16 van Verordening (EG) nr. 800/1999.*

2.206. *Volgens de informatie die de Rekenkamer heeft toegezonden, heeft het bedrag grotendeels betrekking op vermoedelijke onregelmatigheden die in de periode 1994-1996 zijn vastgesteld in een lidstaat (60 miljoen EUR) en onregelmatige uitvoer naar Irak na de instelling van het embargo in 1991 (circa 40 miljoen EUR). Deze kwesties worden door de Commissie gevolgd; aan een en ander zal in overeenstemming met de regels gevolg worden gegeven. Wat de andere kwesties betreft, zal de Commissie passende maatregelen nemen.*

2.207. *Het minder streng toepassen van de voorwaarden voor de indiening van bewijzen van aankomst op de wijze die is aanbevolen door de Rekenkamer, is geen werkbare oplossing, omdat, wanneer bewijzen van aankomst slechts vereist zijn in twijfelgevallen of voor bestemmingen met een hoog risico, het risico bestaat dat de controle verloren gaat over de uitvoer naar landen waarvoor geen exportrestitutie is vastgesteld. Het zou bovendien de kans op fraude en onregelmatigheden vergroten. Ook kan de Gemeenschap hierdoor bloot komen te staan aan fundamentele kritiek op de wijze waarop zij de gesubsidieerde EU-handel met derde landen in de gaten houdt en controleert, vooral gezien de internationale druk om geen exportrestituties voor specifieke markten meer te verlenen.*

De Commissie zal met de diensten die verantwoordelijk zijn voor de controles a posteriori, overleg plegen over de wijze waarop de raadpleging van databases over goederenvervoer over zee en per container in de auditprogramma's kan worden geïntegreerd.

Bovendien zal de Commissie zich beraden op een systeem dat moet bijdragen tot een grotere verantwoordelijkheid van de toezichthoudende bedrijven. In dat verband zal de Commissie met de lidstaten overleg plegen over de mogelijkheid de toelating van toezichthoudende bedrijven afhankelijk te maken van het stellen van een zekerheid.

2.206-2.211. *In het speciale verslag over de uitvoerrestituties komen de woorden „ernstige onregelmatigheden” niet voor; er wordt gesproken van „vermoedelijke onregelmatigheden en gevallen waarin de restitutie is uitbetaald om twijfelachtige redenen”.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Gemeenschappelijke elementen in de bevindingen en conclusies uit de hiervoor genoemde verslagen

2.208. Vier van de zes hiervoor genoemde speciale verslagen bevatten significante positieve bevindingen. Het hervormde systeem voor de goedkeuring van de rekeningen en het GBCS hebben allebei bijgedragen tot een beter beheer van grote bedragen aan EU-middelen, terwijl het melkquotastelsel de productie heeft beperkt tot het nagestreefde niveau. De strategie waarmee de Commissie BSE te lijf ging was in wezen gezond. Het vijfde verslag, over aardappelmeel, is minder positief, terwijl in het zesde werd bevestigd dat er ernstig misbruik werd gemaakt van gedifferentieerde uitvoerrestituties.

2.209. Enkele hoofddoelstellingen zijn niet bereikt. De hervorming heeft er niet voor gezorgd dat de uitgaven van een bepaald jaar financieel en qua conformiteit sneller worden goedgekeurd. Het melkquotastelsel heeft de productie niet op het peil van de ongesubsidieerde vraag gebracht. De actie ter bestrijding van BSE werd beperkt door institutionele procedures voor de vaststelling van wetgeving en een ontoereikende implementatie door de lidstaten op verschillende essentiële gebieden. Bij de steun voor aardappelmeel en bij de gedifferentieerde uitvoerrestituties is de verwezenlijking van de hoofddoelstellingen niet door de Commissie geëvalueerd.

2.210. Ten aanzien van het GBCS en de uitvoerrestituties werden aanhoudende tekortkomingen geconstateerd in de controles van communautaire operaties door de lidstaten. Het melkquotastelsel was 17 jaar na de invoering ervan nog niet volledig geïmplementeerd.

2.211. In het algemeen zouden vereenvoudiging en harmonisatie een beter beheer kunnen vergemakkelijken, de administratieve kosten kunnen verlagen en de last van de steunontvangers kunnen verlichten.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Wat het speciale verslag over „aardappelzetmeel” betreft, kan worden geconcludeerd uit de opmerkingen van de Rekenkamer dat de uitvoering van de regeling geen grote problemen meebrengt. De Rekenkamer heeft gewezen op bepaalde tekortkomingen maar die lijken, afgezien van de problemen in één lidstaat, niet als ernstig te moeten worden gekwalificeerd.

Speciaal verslag „Goedkeuring van de rekeningen”

Wat het algemene tijdschema voor de conformiteitsprocedure betreft, geeft de Commissie toe dat de laatste correcties voor 1996 niet sneller zullen plaatsvinden dan met de oude procedure het geval was. Door de nieuwe procedure kon een groot aantal correcties toch in een veel vroeger stadium worden opgelegd.

1996 was het eerste jaar waarin de hervormde procedures voor de goedkeuring van de rekeningen werden toegepast en de Commissie verwacht dat de definitieve correcties voor de latere jaren aanzienlijk vlugger zullen worden aangebracht dan het geval was in het oude systeem. Tot dusver heeft de hervorming nog niet haar volle effect gesorteerd. In deze context is de Commissie van oordeel dat de bemiddelingsprocedure heeft bijgedragen tot deze algemene verbetering.

Speciaal verslag „Melkquota”

Volgens de Commissie zou, in de huidige omstandigheden, de vaststelling van quota op een zodanig niveau dat een evenwicht tussen productie, enerzijds, en niet-gesubsidieerde consumptie en uitvoer, anderzijds, wordt bereikt, een inkringing van de productie met ongeveer 20 % vereisen. Zij is van oordeel dat zulks zou leiden tot een afbraak van de productiecapaciteit, en dus ook van de verwerkingscapaciteit.

Speciaal verslag BSE

De Commissie is verheugd over de positieve beoordeling van haar strategie om de BSE-crisis te bedwingen.

Speciaal verslag „zetmeel”

De Commissie voert een grondig onderzoek uit, waarvan de resultaten eind 2001 beschikbaar zullen zijn.

De Rekenkamer beschrijft de belangrijkste tekortkomingen die in sommige lidstaten op het gebied van de controles zijn geconstateerd in algemene bewoordingen. De Commissie is het ermee eens dat het GBCS, zelfs in de lidstaten waar het systeem is ingevoerd, nog zwakke punten vertoont. Deze tekortkomingen worden adequaat behandeld in het kader van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Wat de uitvoerrestituties betreft, moet ook worden vermeld dat aan de lidstaten correcties zijn opgelegd voor blijvende tekortkomingen in de controle van communautaire transacties. De ad-hocbeschikkingen 4, 5 en 6 van de Commissie hebben betrekking op financiële correcties ten bedrage van ongeveer 230 miljoen EUR.

Wat de invoering van de melkquotaregeling betreft, heeft de Commissie financiële correcties toegepast en inbreukprocedures ingeleid tegen Italië (met redenen omkleed advies 97/2228) en Spanje (met redenen omkleed advies 97/2227) omdat zij de melkquotaregeling onjuist hebben toegepast en hebben nagelaten de extra heffing te innen. In het geval van deze twee lidstaten zijn de problemen gedeeltelijk te wijten aan het feit dat de plaatselijke producenten en kopers de heffing hebben aangevochten voor nationale rechtbanken, wat tot vaak langdurige rechtsprocedures heeft geleid.

De Commissie zal zich blijven inspannen om het desbetreffende wetgevingskader te vereenvoudigen en te harmoniseren.

HOOFDSTUK 3

Structurele acties

3.0. INHOUD	Paragraaf
Inleiding	3.1
Begrotingsbeheer	3.2-3.23
Inleiding	3.2-3.6
Uitvoering van de kredieten	3.7-3.9
Indicatieve verdeling van de beschikbare kredieten voor de periode 2000-2006	3.10-3.12
Bestudering van de opmerkingen van de Commissie over het financieel beheer	3.13-3.15
Uitvoering van de programmeringen	3.16-3.23
Periode 2000-2006: tragere uitvoering dan gepland	3.17-3.19
Periode 1994-1999	3.20
Perioden vóór 1994: afsluiting van de bijstandsacties	3.21-3.23
Specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring	3.24-3.77
Inleiding	3.24-3.27
Analyse van de onderliggende verrichtingen	3.28-3.43
Verplichtingen	3.28-3.30
Betalingen	3.31-3.39
Nog af te wikkelen verplichtingen	3.40-3.43
Analyse van de controlesystemen	3.44-3.73
Tenuitvoerlegging van Verordening (EG) nr. 2064/97	3.44-3.56
Uitvoering van de nieuwe bepalingen met het oog op de programmeringsperiode 2000-2006	3.57-3.61
De procedures voor de afsluiting van de bijstandsacties	3.62-3.71
Door de Commissie verrichte controles	3.72-3.73
Conclusies en aanbevelingen	3.74-3.77
Conclusies	3.74-3.76
Aanbevelingen	3.77
Follow-up van eerdere opmerkingen	3.78-3.116
Acties ten gunste van het midden- en kleinbedrijf (MKB)	3.78-3.92
Inleiding	3.78
Bevestiging van door de Rekenkamer vastgestelde lacunes	3.79
Weerslag in de voorschriften van de vastgestelde gebreken	3.80-3.83
Betere identificatie van de acties ten behoeve van het MKB	3.84-3.85
Initiatieven ter verbetering van de controle op de naleving van de mededingingsregels	3.86-3.88
Specifieke aspecten van het Europees Sociaal Fonds	3.89-3.90
Financial engineering en dienstverlening aan ondernemingen	3.91-3.92

Speciaal verslag nr. 22/98 betreffende gelijke kansen voor vrouwen en mannen	3.93-3.95
Het communautair initiatief Leader	3.96-3.112
De controle van Leader I	3.96-3.97
De vervolgcontrole van Leader II	3.98-3.100
Financiële toewijzingen	3.101-3.102
Gebreken in het beheer van Leader II	3.103-3.110
Conclusie	3.111-3.112
Opmerkingen van de DAS 1998 over het EFRO en het Cohesiefonds	3.113-3.116
Samenvatting van speciale verslagen	3.117-3.131
Speciaal verslag nr. 1/2001 over het communautair initiatief Urban	3.117-3.122
Speciaal verslag nr. 12/2001 over bepaalde structuurmaatregelen ten behoeve van de werkgelegenheid	3.123-3.129
Speciaal verslag nr. 10/2001 over de financiële controle van de structuurfondsen	3.130-3.131
Conclusies en aanbevelingen	3.132-3.136

INLEIDING

3.1. Dit hoofdstuk is gewijd aan rubriek 2 van de financiële vooruitzichten, die de structurele acties betreft. Het behandelt de uitvoering van de vier structuurfondsen (SF): het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF), de afdeling Oriëntatie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL-Oriëntatie), het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV), en ook van het Cohesiefonds.

BEGROTINGSBEHEER

Inleiding

3.2. Het jaar 2000 was het eerste begrotingsjaar van de nieuwe financiële vooruitzichten en van de programmeringsperiode 2000-2006 van de structuurfondsen. Het begrotingsjaar werd gekenmerkt door een nieuwe begrotingsnomenclatuur, een zeer grote onderbesteding van de vastleggings- en betalingskredieten — met name doordat de uitvoering in deze nieuwe periode trager was dan voorzien — en een veelvuldig beroep op kredietoverdrachten.

3.3. In de begroting 2000 is een nieuwe begrotingsnomenclatuur ingevoerd. Titel B2-1 „Structuurfondsen” is onderverdeeld in hoofdstukken, niet langer volgens fonds, maar met name volgens prioritaire doelstellingen van de structuurfondsen. Deze nieuwe indeling biedt het voordeel dat de kredieten van de nieuwe programmeringsperiode beter te onderkennen vallen en sluit aan bij de medefinanciering van meerfondsenprogramma's per doelstelling. Wat betreft de eerdere perioden leidt de nieuwe nomenclatuur er echter toe dat bijvoorbeeld binnen één artikel (B2-1 0 4) het totaal aan betalingskredieten voor de vier structuurfondsen uit hoofde van de voltooiing van eerdere programma's van doelstelling 1 wordt vermeld (12 miljard euro). Zoals de Rekenkamer al heeft opgemerkt in haar adviezen nrs. 2/2001 en 4/97⁽¹⁾, verliest het beginsel van begrotingspecialiteit bij de opstelling van de begroting

3.2. *Het jaar 2000 is grotendeels aan programmeringswerkzaamheden besteed zoals dat ook het geval was geweest met het eerste jaar van de voorgaande programmeringsperioden van de structuurfondsen. Daardoor konden de kredieten niet in het geplande tempo worden opgenomen. In het interinstitutioneel akkoord van 6 mei 1999 over de begrotingsdiscipline was echter met een dergelijke situatie rekening gehouden. De omvang en de complexiteit van de noodzakelijke programmeringswerkzaamheden in aanmerking genomen, is de Commissie van mening dat de termijnen waarbinnen een en ander is afgehandeld weliswaar lang waren, maar toch als redelijk moeten worden beschouwd.*

3.3. *Door de wijziging van de begrotingsnomenclatuur met ingang van 2000 is in elk hoofdstuk van de titel „Structuurfondsen” een artikel „Voltooiing van de vroegere programma's” opgenomen dat de totale betalingskredieten van de betrokken fondsen omvat. In Sincom is dit artikel echter zo onderverdeeld dat kan worden nagegaan welke betalingen voor elk van de fondsen zijn verricht.*

De begrotingsstructuur heeft in de eerste plaats tot doel specifieke toewijzingen van kredieten voor onderscheiden bestemmingen mogelijk te maken. Hoe meer begrotingsposten er zijn, des te complexer het beheer van de kredieten wordt en hoe meer overboekingen van kredieten er nodig zijn voor een optimale begrotingsuitvoering. Geconcludeerd kan worden dat niet zozeer het bedrag aan uit te trekken kredieten, als wel de uniformiteit van de over de uitgaven te nemen besluiten doorslaggevend is voor de begrotingsstructuur.

⁽¹⁾ Advies nr. 2/2001 over een voorstel voor een verordening van de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (uitgebracht krachtens artikel 279 van het EG-Verdrag), paragraaf 6 (PB C 162 van 5.6.2001, blz. 1). Advies nr. 4/97 over het voorstel voor een verordening (Euratom, EGKS, EG) van de Raad tot wijziging van het Financieel Reglement van 21 december 1977 van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen, paragraaf 15 en bijlagen 1.20 en 1.21 (PB C 57 van 23.2.1998, blz. 1).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

aan betekenis bij begrotingslijnen met dergelijke bedragen. Het gevolg is dat er tegelijkertijd begrotingslijnen zijn met enorme bedragen aan kredieten en lijnen met slechts enkele duizenden euro's.

3.4. De structurele acties maakten 25,3 % uit van de verplichtingen en 33,1 % van de betalingen die uitgevoerd zijn ten laste van alle in 2000 beschikbare kredieten (voor meer details zie de **tabellen 3.2 en 3.3**). De verplichtingen voor de nieuwe programmeringsperiode 2000-2006 van de structuurfondsen hebben 15 446,2 miljoen euro bereikt, de betalingen 5 906,7 miljoen euro. De verrichtingen voor eerdere perioden belopen 2 397 miljoen euro aan verplichtingen die hoofdzakelijk verricht zijn ten laste van uit het voorafgaande begrotingsjaar overgedragen kredieten, en 19 998,9 miljoen euro aan betalingen. De verrichtingen voor het Cohesiefonds bedragen 2 246,4 miljoen euro aan verplichtingen en 1 685,2 miljoen euro aan betalingen.

3.5. De begrotingsramingen bleken opnieuw ver verwijderd van de feitelijke uitvoering en het netwerk voor de uitwisseling van begrotingsinformatie tussen de Commissie en de ministeries van Financiën van de lidstaten bleek niet zo doeltreffend te zijn. Wat betreft de betalingskredieten kon een nog grotere onderbesteding voor de acties van de periode 2000-2006 worden voorkomen door voorschotverstrekkingen ter hoogte van 7 % van de deelneming van de fondsen, in plaats van de bij de opstelling van de begroting geraamde 3,5 % en, voor de eerdere perioden, door de late betaalbaarstelling van betalingsaanvragen ter waarde van 6,5 miljard euro, in afwachting van onderzoek en betaling eind 1999 ⁽²⁾.

3.5. *De Commissie beseft dat de uitvoering van de begroting 2000 nogal afweek van de eerdere ramingen, vooral bij de betalingskredieten.*

Wat de vastleggingskredieten betreft, was het bij de opstelling van de ramingen voor 2000 onzeker welke programma's vóór het einde van het begrotingsjaar zouden worden vastgesteld, en in mindere mate hoe de voor de programma's toegekende bijstand over de verschillende fondsen zou zijn verdeeld.

Doordat de bijstandspakketten laat zijn vastgesteld, was het niet mogelijk om aan het einde van het begrotingsjaar en in het eerste kwartaal van 2001 nog tot een begrotingsuitvoering te komen die in overeenstemming was met de financiële vooruitzichten.

Wat de betalingskredieten betreft, hebben de vertragingen in de vaststelling van nieuwe programma's geleid tot een onderbesteding van de kredieten die bestemd waren voor de betaling van de betrokken initiële voorschotten. Gezien de beschikbare kredieten, heeft de Commissie besloten om in overeenstemming met de verordeningsbepalingen het gehele voorschotbedrag te betalen.

Wat overigens de in uitvoering zijnde programma's betreft, worden de betalingen verricht op basis van de met onregelmatige tussenpozen door de lidstaten ingediende aanvragen. Alleen voor de ramingen met betrekking tot deze laatste verrichtingen zouden vraagtekens kunnen worden geplaatst bij het systeem dat is gebaseerd op het door de Rekenkamer genoemde begrotingsnetwerk.

⁽²⁾ Zie het jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, paragrafen 3.13 en 3.14 (PB C 342 van 1.12.2000).

De Commissie verwacht echter dat het nieuwe systeem voor de opstelling van ramingen dat is gebaseerd op het bepaalde in

3.6. Juridische verplichtingen van de Gemeenschappen voor de programmeringsperiode 1994-1999 ten belope van 160 miljoen euro bleken zonder begrotingsdekking te zijn ⁽³⁾. Aangezien er in de begroting 2000 geen vastleggingskredieten zijn opgenomen voor de voltooiing van acties uit de periode 1994-1999, moest dit tekort uiteindelijk gedekt worden door een even grote vermindering van de toewijzingen voor de nieuwe programmeringsperiode, die volgens de regels aanvankelijk bestemd waren voor innoverende acties en technische bijstand ⁽⁴⁾; dit geschiedde door een overschrijving van de begrotingsautoriteit.

Uitvoering van de kredieten

3.7. **Tabel 3.1** geeft aan hoe de kredieten van de structurele acties zoals weergegeven in rubriek 2 van de financiële vooruitzichten werden benut. De beschikbare vastleggingskredieten, met inbegrip van de wederopgevoerde en overgedragen kredieten van 1999, bedroegen 32 252 miljoen euro voor de structuurfondsen en 2 662 miljoen euro voor het Cohesiefonds. Globaal genomen werden ze respectievelijk voor 55,3

artikel 32, lid 7, van Verordening (EG) nr. 1260/1999, het mogelijk zal maken om de ramingen geleidelijk te verbeteren naarmate de voor de programma's 2000-2006 verantwoordelijke autoriteiten over het nodige apparaat kunnen gaan beschikken en organisatorische voorzieningen treffen.

Wat de genoemde 6,5 miljard euro betreft, gaat het voor een belangrijk deel om betalingen waarvoor de voorwaarden pas in 2000 waren vervuld (er moest een beschikking tot wijziging van het programma zijn gegeven en een betalingsaanvraag zijn ontvangen).

3.6. Voor sommige programma's uit de periode 1994-1999 die in 1999 voldeden aan de voorwaarden voor het aangaan van resterende betalingsverplichtingen, hebben die vastleggingen toen niet plaatsgevonden omdat in de begroting 1999 onvoldoende kredieten beschikbaar waren. De Commissie heeft in 2000 alsnog voldaan aan de betrokken verplichtingen.

Om die vastleggingen te kunnen financieren moest 160 miljoen euro worden vrijgemaakt van de kredieten die in de begroting 2000 waren uitgetrokken voor de bijstandspakketten van de periode 2000-2006. Daarvoor zijn kredieten gebruikt die bestemd waren voor maatregelen waarvan de uitvoering vertraging had opgelopen.

De begrotingsautoriteit heeft het desbetreffende overschrijvingsvoorstel goedgekeurd. De Commissie had dat voorstel gedaan in overeenstemming met het Interinstitutioneel Akkoord van 6 mei 1999. Volgens dat akkoord is het namelijk de bedoeling dat de Commissie in de eerste plaats aanpassingen voorstelt die mogelijk zijn binnen de vastgestelde begroting, alvorens aan de begrotingsautoriteit een voorstel tot herziening van de financiële vooruitzichten te doen toekomen.

3.7. Weliswaar zag de begrotingsuitvoering er in 2000 uit zoals door de Rekenkamer is aangegeven, maar als rekening wordt gehouden met de besteding van de naar 2001 overgedragen vastleggingskredieten, is bij de structuurfondsen 80,8 % van de op de begroting 2000 uitgetrokken kredieten benut, en bij het Cohesiefonds 100 %.

⁽³⁾ Zie paragraaf 3.6 van het jaarverslag over het begrotingsjaar 1999 en de betrouwbaarheidsverklaring 1999 (PB C 342 van 1.12.2000).

⁽⁴⁾ Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de structuurfondsen (algemene verordening) splitst de toewijzingen voor de structuurfondsen als volgt: 69,7 % voor doelstelling 1 (135,9 miljard euro), 11,5 % voor doelstelling 2 (22,5 miljard euro), 12,3 % voor doelstelling 3 (24,05 miljard euro), 5,35 % voor de communautaire initiatieven en 0,65 % voor innoverende acties en technische bijstand.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

en 84,4 % benut. De beschikbare betalingskredieten beliepen 32 621 miljoen euro voor de structuurfondsen en 2 959 miljoen euro voor het Cohesiefonds en werden respectievelijk voor 79,4 en 57,0 % benut.

3.8. De **tabellen 3.2 en 3.3** geven bijzonderheden over de benutting van de kredieten van onderafdeling B2 van de begroting („Structurele acties, financieel mechanisme, overige landbouwacties, overige regionale acties, vervoer en visserij”) die vallen onder rubriek 2 van de financiële vooruitzichten ⁽⁵⁾. De meeste begrotingslijnen voor de nieuwe periode 2000-2006 zijn heel weinig benut (zie paragraaf 3.17). Met name is de uitvoeringsgraad bij de vastleggingskredieten voor de lijnen betreffende doelstelling 1 en doelstelling 2 van uitsluitend de nieuwe periode 56,8 en 4,5 %, terwijl de uitvoeringsgraad bij de betalingskredieten 53,7 en 7,2 % bedraagt. Alle in 2000 verrichte betalingen komen overeen met het aanvankelijke voorschot; tussentijdse betalingen zijn nog steeds niet gedaan. Bij de opstelling van de begroting werden de tussentijdse betalingen geraamd op 1,3 miljard euro. Wat betreft de nieuwe communautaire initiatieven (Leader, Interreg, Equal en Urban) is de begrotingsuitvoering voor zowel verplichtingen als betalingen 0 %, aangezien er nog geen enkele actie is goedgekeurd.

3.9. De Commissie heeft besloten om 8 639 miljoen euro aan vastleggingskredieten (waarvan 1 034 miljoen euro voor goedgekeurde acties, zie paragraaf 9.16) en 1 470 miljoen euro aan betalingskredieten (waarvan 1 027 miljoen euro voor acties waarvoor betalingsverplichtingen zijn aangegaan, zie paragraaf 9.17) voor rubriek 2 over te dragen naar het begrotingsjaar 2001. Dit besluit dient de facto ter verlenging van het begrotingsjaar met drie maanden en maakt het begrip jaarperiodiciteit zinledig. De Rekenkamer heeft in haar advies nr. 2/2001 ⁽⁶⁾ de afschaffing van kredietoverdrachten bepleit. Bovendien had de door de Commissie verschafte toelichting ⁽⁷⁾ ter rechtvaardiging van deze overdrachten beter onderbouwd moeten zijn. De ontoereikende uitvoering in 2000 zal van invloed zijn op het verloop van het begrotingsbeheer in de resterende jaren van de programmeringsperiode 2000-2006. De vooruitzichten voor de ontwikkeling van de verplichtingen en de betalingen voor de periode blijken vanaf het eerste jaar te zijn gewijzigd en de Commissie

3.8. Als zoals gezegd rekening wordt gehouden met de besteding van de naar 2001 overgedragen vastleggingskredieten, is bij doelstelling 1 voor 82,7 % gebruikgemaakt van de op de begroting 2000 uitgetrokken kredieten, en bij doelstelling 2 voor 76,5 %.

3.9. De Commissie vindt dat zij het besluit tot overdracht van de betrokken kredieten heeft genomen in overeenstemming met het Financieel Reglement. De rechtvaardigheidsgrond voor dat besluit voldoet wel degelijk aan de in het Financieel Reglement gestelde voorwaarden. De rebudgettering van 6 152 miljoen euro aan vastleggingskredieten is door de Commissie voorgesteld en door de begrotingsautoriteit goedgekeurd op grond van punt 17 van het Interinstitutioneel Akkoord van 6 mei 1999. In dat akkoord was rekening gehouden met de mogelijkheid dat zich bij de programmering voor de periode 2002-2006 vertragingen zouden voordoen; daarom is overeengekomen dat een deel van de kredieten kon worden geannuleerd en vervolgens gerebudgetteerd over de periode 2000-2006.

Door de rebudgettering kunnen de jaarlijkse toewijzingen in de periode 2002-2006 met ten hoogste 5,5 % stijgen. Het risico op een concentratie van begrotingsverrichtingen in de laatste jaren van de periode acht de Commissie

⁽⁵⁾ De titels B2-5 tot en met B2-9 van onderafdeling B2 van de begroting hebben geen betrekking op de structurele acties. De nieuwe begrotingsnomenclatuur heeft nog geen oplossing voor dit gebrek aan samenhang.

⁽⁶⁾ Advies nr. 2/2001, paragraaf 7 (PB C 162 van 5.6.2001, blz. 1).

⁽⁷⁾ Besluit van de Commissie: Overdracht van kredieten van begrotingsjaar 2000 naar begrotingsjaar 2001 (gesplitste kredieten) (SEC(2001) 449 def. van 14 februari 2001).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

heeft een aanpassing van de financiële vooruitzichten moeten voorstellen⁽⁸⁾ overeenkomstig het Interinstitutioneel Akkoord⁽⁹⁾. De overdracht van de toegevoegde, niet-gebruikte vastleggingskredieten (6 152 miljoen euro) naar de begrotingsjaren 2002-2006 leidt, evenals in de eerdere periode, tot een grotere concentratie van begrotingsverrichtingen in de laatste jaren van de programmeringsperiode.

gering, te meer daar alleen kredieten van het jaar 2000 kunnen worden gerebudgetteerd.

De rechtvaardiging voor de overdracht van de betalingskredieten is dat het geld nodig is voor de betaling van het voorschot van 7 % voor de in 2000 goedgekeurde programma's waarvoor die betaling niet meer vóór eind 2000 mogelijk was.

Tabel 3.1 — Begrotingsevolutie en -uitvoering 2000

(Mio EUR)

	Rubriek van de financiële vooruitzichten: 2. Structurele acties					
	Totaal rubriek		Waarvan			
			Structuurfondsen		Cohesiefonds	
	Vastleggingskredieten	Betalingskredieten	Vastleggingskredieten	Betalingskredieten	Vastleggingskredieten	Betalingskredieten
Maximum in de financiële vooruitzichten	32 678,00		30 019,00		2 659,00	
Begrotingsevolutie						
Oorspronkelijke kredieten ⁽¹⁾	32 678,00	31 801,57	30 019,00	29 001,57	2 659,00	2 800,00
Beschikbare definitieve kredieten ⁽²⁾	34 913,97	35 579,78	32 252,27	32 621,09	2 661,70	2 958,69
Begrotingsuitvoering						
Gebruikte kredieten	20 089,53	27 590,79	17 843,17	25 905,57	2 246,36	1 685,22
% van de beschikbare definitieve kredieten	57,54	77,55	55,32	79,41	84,40	56,96
Naar 2001 overgedragen kredieten	8 638,85	1 470,00	8 225,30	1 170,00	413,55	300,00
% van de beschikbare definitieve kredieten	24,74	4,13	25,50	3,59	15,54	10,14
Annuleringen	6 185,59	6 518,99	6 183,80	5 545,52	1,79	973,47
% van de beschikbare definitieve kredieten	17,72	18,32	19,17	17,00	0,07	32,90

⁽¹⁾ Begroting definitief vastgesteld door het Europees Parlement op 16 december 1999 (PB L 40 van 14.2.2000).

⁽²⁾ Begrotingskredieten gewijzigd na verrekening van gewijzigde en aanvullende begrotingen en overschrijvingen, inclusief uit 1999 overgedragen kredieten, ontvangsten uit deelneming door derden en andere ontvangsten met een vaste bestemming en wederopgevoerde kredieten.

Nadere informatie over de begrotingsuitvoering is te vinden in de grafieken III en IV van bijlage I bij dit verslag.

Bron: Jaarrekening 2000.

⁽⁸⁾ COM(2001)149 def. van 13 maart 2001. Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende de aanpassing van de financiële vooruitzichten in verband met de uitvoering van de begroting.

⁽⁹⁾ Interinstitutioneel Akkoord van 6 mei 1999 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over de begrotingsdiscipline en de verbetering van de begrotingsprocedure (PB C 172 van 18.6.1999, blz. 1).

Tabel 3.2 — Begrotingsuitvoering van de acties en de structuurfondsen tijdens het begrotingsjaar 2000

(Mio EUR)

	Begrotingsonderdeel	Kredieten				Totaal beschikbare kredieten (c) + (d) + (e)	Besteding beschikbare kredieten	Bestedingsgraad van de beschikbare kredieten (%)	Naar het begrotingsjaar 2001 overgedragen kredieten	Annuleringen aan het eind van het begrotingsjaar		
		Oorspronkelijke begroting	Definitieve begroting na GAB en overschrijvingen	Overdrachten uit vorig begrotingsjaar	Wederopgevoerde kredieten					Bedrag (f) - (g) - (i)	% (j)/(c)	
												(a)
V	Doelstelling 1	B2-1 0	20 781,00	20 787,31	862,31	17,72	21 667,33	12 703,91	58,63	5 374,80	3 588,63	17,26
	Doelstelling 2	B2-1 1	3 668,00	3 742,21	472,87	7,97	4 223,04	709,89	16,81	2 648,75	864,40	23,10
	Doelstelling 3	B2-1 2	3 505,00	3 505,78	55,91	0,00	3 561,69	3 373,37	94,71	187,76	0,57	0,02
	Andere structurele acties (behalve D1)	B2-1 3	161,00	171,46	18,80	0,13	190,39	171,89	90,28	14,00	4,50	2,62
	Communautaire initiatieven ⁽¹⁾	B2-1 4	1 743,00	1 755,58	786,40	4,22	2 546,20	851,02	33,42		1 695,18	96,56
	Innoverende acties en technische bijstand	B2-1 6	161,00	56,67	6,96	0,00	63,62	33,10	52,02		30,52	53,87
	Subtotaal „structuurfondsen”	B2-1	30 019,00	30 019,00	2 203,23	30,04	32 252,27	17 843,17	55,32	8 225,30	6 183,80	20,60
	Cohesiefonds	B2-3	2 659,00	2 659,00	0,00	2,70	2 661,70	2 246,36	84,40		1,79	0,07
Financieel mechanisme EER	B2-4	p.m.										
Totaal		32 678,00	32 678,00	2 203,23	32,74	34 913,97	20 089,53	57,54	8 638,85	6 185,59	18,93	
B	Doelstelling 1	B2-1 0	17 378,42	17 728,42	2 357,25	17,72	20 103,39	15 485,17	77,03	1 020,00	3 598,22	20,30
	Doelstelling 2	B2-1 1	4 209,18	4 359,18	496,30	7,97	4 863,45	3 859,54	79,36	150,00	853,91	19,59
	Doelstelling 3	B2-1 2	2 894,81	3 343,83	0,00	0,00	3 343,83	3 094,14	92,53		249,69	7,47
	Andere structurele acties (behalve D1)	B2-1 3	1 056,70	1 056,70	0,00	0,00	1 056,70	980,59	92,80		76,11	7,20
	Communautaire initiatieven ⁽¹⁾	B2-1 4	3 091,68	2 289,66	733,52	3,14	3 026,32	2 301,39	76,05		724,93	31,66
	Innoverende acties en technische bijstand	B2-1 6	370,77	223,77	3,62	0,00	227,39	184,74	81,24		42,65	19,06
	Subtotaal „structuurfondsen”	B2-1	29 001,57	29 001,57	3 590,69	28,82	32 621,07	25 905,57	79,41	1 170,00	5 545,52	19,12
	Cohesiefonds	B2-3	2 800,00	2 800,00	157,79	0,99	2 958,69	1 685,22	56,96	300,00	973,47	34,77
Financieel mechanisme EER	B2-4	p.m.										
Totaal		31 801,57	31 801,57	3 748,38	29,82	35 579,78	27 590,79	77,55	1 470,00	6 518,99	20,50	

⁽¹⁾ Inclusief de kredieten die zijn opgenomen in hoofdstuk B-0 4 0 — Voorzieningen (CI Equal: VK — 544,812; BK — 140,901).

NB: V= verplichtingen; B= betalingen.

Bron: Sincom en jaarrekening.

Tabel 3.3 — Besteding van de kredieten, uitgesplitst naar structuurfonds

(Mio EUR)

Begrotings- artikel	Beschrijving	Verplichtingen			Betalingen		
		Beschikbare kredieten	Besteding	%	Beschikbare kredieten	Besteding	%
B2-1 0 0	Doelstelling 1 — EOGFL-Oriëntatie	2 618,47	1 239,28	47,33	1 010,01	587,57	58,17
B2-1 0 1	Doelstelling 1 — FIOV	403,22	324,49	80,47	157,77	157,77	100,00
B2-1 0 2	Doelstelling 1 — EFRO	12 761,18	8 175,55	64,07	5 330,12	2 714,52	50,93
B2-1 0 3	Doelstelling 1 — ESF	4 978,13	2 058,26	41,35	1 605,21	894,95	55,75
B2-1 0 4	Doelstelling 1 — Voltooiing eerdere programma's	906,33	906,33	100,00	12 000,28	11 130,37	92,75
Totaal doelstelling 1		21 667,33	12 703,91	58,63	20 103,39	15 485,18	77,03
B2-1 1 0	Doelstelling 2 — EFRO	3 016,08	143,60	4,76	495,49	36,85	7,44
B2-1 1 1	Doelstelling 2 — ESF	663,92	23,25	3,50	175,81	11,55	6,57
B2-1 1 2	Doelstelling 2 — Voltooiing eerdere programma's	543,04	543,04	100,00	4 192,16	3 811,14	90,91
Totaal doelstelling 2		4 223,04	709,89	16,81	4 863,45	3 859,54	79,36
B2-1 2 0	Doelstelling 3 — ESF	3 505,00	3 316,67	94,63	1 474,20	1 433,53	97,24
B2-1 2 1	Doelstelling 3 — Voltooiing eerdere programma's	56,70	56,70	100,00	1 869,63	1 660,61	88,82
Totaal doelstelling 3		3 561,70	3 373,37	94,71	3 343,83	3 094,14	92,53
B2-1 3 0	FIOV (behalve doelstelling 1)	161,00	142,50	88,51	59,89	59,89	100,00
B2-1 3 1	Voltooiing eerdere programma's — FIOV	0,00	0,00	0,00	146,23	117,61	80,43
B2-1 3 2	Voltooiing eerdere programma's — EOGFL-Oriëntatie	29,39	29,39	100,00	850,59	803,09	94,42
Totaal andere structurele acties (behalve doelstelling 1)		190,39	171,89	90,28	1 056,70	980,59	92,80
B2-1 4 0	Leader	291,70	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
B2-1 4 1	Interreg	818,00	0,00	0,00	139,00	0,00	0,00
B2-1 4 2	Equal	467,90	0,22	0,05	90,00	0,00	0,00
B2-1 4 3	Urban	117,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
B2-1 4 4	Voltooiing eerdere programma's	851,20	850,80	99,95	2 797,32	2 301,39	82,27
Totaal communautaire initiatieven		2 546,20	851,02	33,42	3 026,32	2 301,39	76,05
B2-1 6 0	Technische bijstand en innoverende maatregelen — EOGFL-Oriëntatie	1,18	0,00	0,00	4,78	0,00	0,00
B2-1 6 1	Technische bijstand en innoverende maatregelen — FIOV	1,10	0,79	71,82	1,03	0,42	40,78
B2-1 6 2	Technische bijstand en innoverende maatregelen — EFRO	35,56	12,15	34,17	16,76	3,76	22,43
B2-1 6 3	Technische bijstand en innoverende maatregelen — ESF	14,84	9,41	63,37	16,72	5,86	35,05
B2-1 6 4	Voltooiing eerdere programma's	10,94	10,74	98,17	188,11	174,70	92,87
Totaal technische bijstand en innoverende maatregelen		63,63	33,10	52,02	227,39	184,74	81,24
Totaal „structuurfondsen”		32 252,27	17 843,17	55,32	32 621,09	25 905,57	79,41

Indicatieve verdeling van de beschikbare kredieten voor de periode 2000-2006

3.10. De vaststelling van de toewijzing van de kredieten van de structuurfondsen voor de periode 2000-2006 en de indicatieve verdeling ervan tussen de drie doelstellingen, de communautaire initiatieven en de lidstaten was een technische en politieke operatie van aanzienlijke omvang, die een algemeen methodologisch kader heeft opgeleverd dat is omschreven in de conclusies van de Europese Raad van Berlijn, in de nieuwe algemene verordening (artikel 7) en in het proces-verbaal van de zitting van de Raad van 21 juni 1999 ⁽¹⁰⁾.

3.11. De verdeling van de kredieten tussen de lidstaten voor de drie prioritaire doelstellingen kon aanvankelijk gebaseerd worden op objectieve criteria ⁽¹¹⁾. Vervolgens zijn hierbij de toewijzingen gevoegd voor „bijzondere situaties” in de lidstaten, waarover politieke overeenstemming is bereikt tijdens de Europese Raad van Berlijn (2,8 miljard voor doelstelling 1; 160 miljoen voor doelstelling 2 en 650 miljoen voor doelstelling 3).

3.12. Wat betreft de indicatieve verdeling van de kredieten voor de communautaire initiatieven per lidstaat heeft de Commissie duidelijker procedures omschreven dan die welke ze toepaste voor de voorafgaande perioden. Voor Urban zijn alleen objectieve criteria gebruikt. Voor Interreg, Equal en Leader is 40 % van de kredieten verdeeld op basis van het relatieve aandeel van elke lidstaat in de communautaire initiatieven in de periode 1994-1999, 40 % op grond van objectieve criteria die specifiek waren voor elk communautair initiatief en 20 % op basis van de besluiten van de Europese Raad van Berlijn (voor een bedrag van 900 miljoen euro), van

3.12. *De indicatieve verdeling van de kredieten voor de bijstandsverlening uit de structuurfondsen in de huidige programmeringsperiode, met inbegrip van de communautaire initiatieven, is — afgezien van enige aanpassingen voor geringe bedragen — vastgesteld op basis van objectieve criteria. Dit betekent een aanzienlijke vooruitgang, want de verordeningsbepalingen die voor de voorgaande perioden golden, stonden dit niet toe. Voorts zijn de methoden die zijn gebruikt voor de verdeling van de voor de initiatieven beschikbare totaalbedragen, weliswaar tot nu toe niet algemeen bekendgemaakt, maar wel tot in bijzonderheden uitgelegd aan elk van de lidstaten.*

⁽¹⁰⁾ Document 9431/99 ADD 1 PC/CONS 40 van 2 juli 1999. Addendum bij het ontwerp-proces-verbaal van de 2192e zitting van de Raad (Algemene zaken) gehouden te Luxemburg op 21 juni 1999.

⁽¹¹⁾ Voor doelstelling 1 gaat het om regionale welvaart (verschil tussen het BBP per inwoner van de desbetreffende regio's en het gemiddelde in de Gemeenschap), de nationale welvaart (BBP per inwoner) en de werkloosheid; voor doelstelling 2 om de bevolking en voor doelstelling 3 om langdurige werkloosheid, werkloosheid onder jongeren, werkgelegenheid, ongelijkheid tussen mannen en vrouwen, opleidingsniveau en armoede. Beschikkingen 1999/500/EG, 1999/501/EG, 1999/504/EG en 1999/505/EG van de Commissie van 1 juli 1999 tot vaststelling van een indicatieve verdeling over de lidstaten van de vastleggingskredieten van de structuurfondsen voor de periode 2000-2006, voor het FIOV (buiten doelstelling 1), respectievelijk de doelstellingen 1, 2 en 3 (PB L 194 van 27.7.1999, blz. 47, 49, 60 en 63).

de bij de lidstaten aangegane verplichtingen en bijzondere situaties. Maar noch de gehanteerde methode, noch de motieven voor de aanpassingen op basis van niet-objectieve criteria, die afwijken van die waartoe in Berlijn besloten is wegens bijzondere situaties in de lidstaten, zijn bekendgemaakt.

Bestudering van de opmerkingen van de Commissie over het financieel beheer ⁽¹²⁾

3.13. Wat betreft de structurele acties zijn de inlichtingen die de Commissie verschaft in deel I van de jaarrekening van het begrotingsjaar 2000 vollediger dan in de afgelopen jaren. Maar de Commissie geeft daarin geen bevredigend antwoord op de vraag waarom de programma's die volgens haar eind 2000 al gereed waren, niet zijn goedgekeurd, terwijl de vertragingen bij de vaststelling van de programma's de oorzaak zijn van de onderbesteding van de kredieten en van het hoge bedrag aan kredietoverdrachten. Behalve voor het FIOV geeft de Commissie niet aan dat er in 2000 geen automatische verplichtingen en voorschotbetalingen hebben plaatsgehad na vaststelling van de programma's.

3.14. De Commissie verstrekt vrij omvangrijke overzichten van overschrijvingen, maar verschaft geen enkele uitleg over de niet-besteding van de meeste kredieten die aan bepaalde begrotingslijnen zijn toegevoegd. Zo zijn de kredieten voor de lijn EFRO, doelstelling 1, verhoogd met 1 750 miljoen euro aan betalingskredieten. Deze overschrijvingen bleken uiteindelijk onnodig, want de kredieten zijn niet gebruikt. Deze uiteindelijk onnodige overdrachten tussen lijnen uit verschillende programmeringsperioden verminderen bovendien de betekenis van de verklaarde uitvoeringsgraad van de beschikbare kredieten.

3.14. *Het is juist dat het begrotingsjaar 2000 werd gekenmerkt door overschrijvingen van hoge bedragen. Gezien de algemene onderbesteding in het begrotingsjaar 2000, zijn sommige van die overschrijvingen uiteindelijk onnodig gebleken.*

Wat de oude programma's betreft, zijn door onderbesteding in 1999 van de in sommige begrotingsonderdelen beschikbare betalingskredieten onevenwichtigheden veroorzaakt voor de begroting 2000. Op sommige hoofdstukken (bijvoorbeeld die voor de oude programma's van de doelstellingen 2 en 5b) bleken in 2000 onvoldoende betalingskredieten te zijn uitgetrokken. Deze moesten dus worden verhoogd.

Wat de nieuwe programma's betreft, waren — zoals in het antwoord op punt 3.5 is gezegd — de behoeften aan betalingskredieten afhankelijk van een tijdige vaststelling van de programma's, waarbij tot het einde van het begrotingsjaar onbekend bleef voor welke programma's dit het geval zou zijn. Aan het einde van het jaar mocht worden aangenomen dat bij verscheidene begrotingsonderdelen sprake zou zijn van een aanzienlijke onderbesteding. De Commissie heeft dan beschikbare middelen overgeheveld naar begrotingsonderdelen waar die middelen nodig hadden kunnen zijn voor de betaling van het voorschot als de programma's tijdig waren vastgesteld.

⁽¹²⁾ De Rekenkamer heeft de informatie van de Commissie in deel I van de jaarrekening onderzocht. Dit deel moet commentaar leveren op het begrotingsbeheer van het begrotingsjaar en met name toelichtingen verschaffen op de verschillen tussen de in de aanvankelijke begroting opgenomen kredieten en de uiteindelijk beschikbare kredieten, en de verschillen tussen laatstgenoemde en de gebruikte kredieten. Dit onderzoek was niet bedoeld om enige vorm van zekerheid te bieden over de betrouwbaarheid van het document in kwestie, maar veeleer om de grote verschillen aan te tonen waarvoor geen verklaring wordt gegeven en om verklaringen bloot te leggen die misleidend kunnen worden geacht.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.15. De uit het begrotingsjaar 1999 overgedragen betalingskredieten (3 748 miljoen euro) zijn voor circa 59 % besteed, hetgeen heeft geleid tot annulering van kredieten voor de structuurfondsen en het Cohesiefonds met 1 380, respectievelijk 158 miljoen euro. De Commissie geeft geen enkel commentaar op deze abnormale situatie, die het gevolg is van een misplaatst gebruik van kredietoverdrachten (zie paragraaf 3.9). Verder zijn de voor elk structuurfonds verstrekte inlichtingen zeer ongelijk. Bijvoorbeeld: voor doelstelling 1 wordt het EFRO niet specifiek vermeld en na tweeënehalve bladzijde commentaar over de uitvoering van het EOGFL-Oriëntatie volgen twee paragrafen over de uitvoering van het ESF.

Uitvoering van de programmeringen

3.16. Het beheer van de structuurfondsen had in 2000 betrekking op acties in verband met vier programmeringsperioden, te weten de nieuwe periode 2000-2006, de vorige periode 1994-1999, de periode 1989-1993 en de periode van vóór de hervorming van 1988.

Periode 2000-2006: tragere uitvoering dan gepland

3.17. De vaststelling van de nieuwe vormen van bijstandsverlening bleek veel meer tijd in beslag te nemen dan gepland. De officiële termijn van vijf maanden is voor bijna alle bijstands aanvragen overschreden. De nieuwe bepalingen in de verordeningen, die versnelling en vereenvoudiging van de programmeringsprocedures⁽¹³⁾ beogen, hebben niet tot het gewenste resultaat geleid. Op 31 december 2000 heeft de Commissie voor doelstelling 1 (ontwikkeling en structurele aanpassing van de regio's met een ontwikkelingsachterstand) de zeven CB's (communautaire bestekken) en 18 van de beoogde 19 EPD's (enige programmeringsdocumenten) vastgesteld, maar slechts 49 van de 101 door de lidstaten ingediende OP's (operationele programma's). Voor doelstelling 2 (economische en sociale omschakeling van de in structurele moeilijkheden verkerende zones) zijn slechts acht van de 96 ingediende OP's/EPD's goedgekeurd. De vertragingen bij de vaststelling van de lijsten met voor doelstelling 2 in aanmerking komende zones zijn deels hieraan te wijten, met name voor Italië, waarvoor de lijst pas in juli 2000 is vastgesteld. Voor doelstelling 3 (aanpassing en modernisering van het beleid en de systemen op het gebied van onderwijs, opleiding en werkgelegenheid), die uitsluitend uit het Europees Sociaal Fonds wordt

3.15. De Commissie heeft inderdaad een aanzienlijk bedrag aan betalingskredieten overgedragen van het jaar 1999 naar het jaar 2000. De reden voor deze overdracht was dat aan het einde van het jaar betalingsaanvragen bij de Commissie waren ingediend waarvoor de betalingen nog niet hadden plaatsgevonden zonder dat daarom sprake was van te late betalingen. Op grond van deze opeenhoping van betalingsaanvragen werd voor 2000 een belangrijke druk op de betalingskredieten verwacht, welke druk slechts voor een deel ook werkelijk is opgetreden. Dit verklaart de gedeeltelijke onderbesteding van de overgedragen kredieten.

3.17. De onderbesteding van begrotingskredieten in 2000 is inderdaad, zoals ook reeds in het antwoord op de punten 3.4 en 3.8 is vermeld, het gevolg van de vertragingen bij de vaststelling van de programma's.

Tot op zekere hoogte zijn deze vertragingen toe te schrijven aan het feit dat sommige besluiten van de Commissie laat zijn genomen, al was de tijd die de betrokken besluitvorming in beslag heeft genomen verantwoord met het oog op de noodzakelijke naleving van de verordeningen (vaststelling van de in aanmerking komende zones, additionaliteit) of een goed financieel beheer (richtsnoeren, onderhandelingen over de communautaire bestekken (CB's), enkelvoudige programmeringsdocumenten (EPD's) en programma's).

Voorts is, zoals door de Rekenkamer is vermeld, de bij artikel 15 van Verordening (EG) nr. 1260/1999 vastgestelde termijn voor een belangrijk deel niet in acht genomen. Daarbij moet echter worden bedacht dat de programmering voor de periode 2000-2006 samenviel met de laatste aanpassing van de programma's voor de periode 1994-1999 en dat die twee operaties door het politieke karakter ervan zijn uitgevoerd binnen beslissingskaders die zeer complex waren.

⁽¹³⁾ 34e overweging bij Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de structuurfondsen (PB L 161 van 26.6.1999, blz. 1).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

gefinancierd, zijn de meeste geplande vormen van bijstandsverlening (op vier na) goedgekeurd. Er is nog geen programma voor communautaire initiatieven (CI) vastgesteld.

3.18. Voor diverse in 2000 vastgestelde programma's heeft de Commissie de desbetreffende verplichtingen en voorschotbetalingen, hoewel automatisch, niet in 2000, maar pas in 2001 verricht, na de overdracht van de desbetreffende kredieten (zie paragraaf 3.9). De nieuwe bepalingen in de regelgeving voor de gehele of gedeeltelijke ambtshalve annulering van ongebruikte verplichtingen⁽¹⁴⁾ na afloop van het tweede jaar na het jaar waarin de verplichting is aangegaan, hebben grote gevolgen voor de programma's waarvan de desbetreffende verplichting eind 2000 formeel is aangegaan ten opzichte van de programma's waarvan de verplichting begin 2001 is uitgevoerd: in het eerste geval zouden de annuleringen ambtshalve in 2002 beginnen, in het tweede geval in 2003.

⁽¹⁴⁾ Artikel 31, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1260/1999.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Erkend moet worden dat de opmerking van de Rekenkamer over een tragere start van de uitvoering dan gepland voor de nieuwe programmeringsperiode relevant is, vooral wat de doelstellingen 1 en 2 betreft. Deze vertraging werd echter gerechtvaardigd door het feit dat moest worden gezorgd voor een betere integratie van de structuurfondsen (de Rekenkamer heeft met betrekking tot de programmeringsperiode 1994-1999 kritiek geuit op dit aspect) en voor de nodige inpassing van de Europese werkgelegenheidsstrategie in de programmering van de structuurfondsen, en vooral in die van het Europees Sociaal Fonds (ESF). In sommige gevallen zijn de door de lidstaat ingediende operationele programma's en/of EPD's na de eerste onderhandelingsfase volledig opnieuw geredigeerd. Dit was met name het geval voor Spanje, dat voor doelstelling 1 regionale éénfondsprogramma's had ingediend, die zijn omgewerkt tot meerfondsenprogramma's waarin de nagestreefde doeleinden beter op elkaar aansluiten.

In andere gevallen, en met name voor Griekenland, hield deze vertraging verband met de eis van de Commissie dat adequate beheersstructuren moesten zijn opgezet voordat de vormen van bijstandsverlening konden worden vastgesteld.

In sommige gevallen was ook veel tijd, meer dan met de voorgeschreven termijn van vijf maanden verenigbaar was, gemoeid met de (in partnerschapsoverleg verrichte) werkzaamheden om voor de bijstandspakketten gekwantificeerde doeleinden en toezicht-, resultaat- en impactindicatoren te bepalen die van de kwaliteit zijn welke voor de bij de verordeningen voorgeschreven evaluaties nodig is.

3.18. De Commissie is zich van deze situatie bewust en is aan het onderzoeken welke gevolgen de n+2-regel zal hebben in de gevallen waarin voor eenzelfde programma de tranche 2000 voor een fonds in 2000 is vastgelegd ten laste van kredieten van het begrotingsjaar 2000, en voor een ander fonds in 2001 ten laste van overgedragen kredieten.

De Commissie verwacht echter dat de omvang van dit probleem in de praktijk beperkt zal blijven, en wel om de volgende redenen:

- voor het merendeel van de programma's zijn de vanaf 1 januari 2000 verrichte betalingen subsidiabel;
- van de tranches 2000 is bijna de helft gebruikt voor de betaling van het voorschot, zodat alleen de andere helft moet worden besteed binnen de termijn die uit de n+2-regel voortvloeit, d.w.z. uiterlijk eind 2002 voor de in 2000 aangegane betalingsverplichtingen en uiterlijk eind 2003 voor de in 2001 aangegane betalingsverplichtingen;
- voor de tranches 2001 is de uiterste datum altijd eind 2003.

Dit probleem blijft dus beperkt tot meerfondsenprogramma's waarvoor de eerste vastleggingen gedeeltelijk in 2000 hebben plaatsgevonden en waarbij het moeilijk is om vóór eind 2002 de helft van de in 2000 vastgelegde bedragen te besteden, zulks terwijl het bij die programma's toch zo is dat, naast bedragen van de tranche 2000, bovendien de hele tranche 2001 vóór eind 2003 zou moeten worden besteed.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.19. De financieringsplannen van de nieuwe bijstandsacties herhalen de beoogde jaarlijkse verdeling in de communautaire financiële vooruitzichten ⁽¹⁵⁾. Deze plannen gaan niet vergezeld van reële prognoses over de vorderingen van de acties. Dit doet afbreuk aan de doeltreffendheid van de instrumenten voor de programmering, follow-up en evaluatie van de acties.

Periode 1994-1999

3.20. Wat betreft de voltooiing van de verplichtingen voor de periode 1994-1999 moesten er in het begrotingsjaar 2000 aanpassingen worden uitgevoerd om inconsequenties te verhelpen tussen de juridische en de budgettaire verplichtingen die eind 1999 vastgesteld zijn, maar sommige gevallen waren eind 2000 nog niet afgerond. In 1999, met name aan het eind van het jaar, hebben de toezichtcomités voor talrijke vormen van bijstandsverlening op grond van hun bevoegdheden ⁽¹⁶⁾ besloten de financieringsplannen te wijzigen. De Commissie dient deze wijzigingen te bevestigen in de vorm van een officieel besluit binnen een termijn van 20 werkdagen, maar deze termijn is nooit in acht genomen. Eind 2000 waren vele wijzigingen nog steeds niet bevestigd, wat tot onzekerheid leidt over het beheer van de acties, omdat er twee financieringsplannen naast elkaar bestaan: het geldende en het door het toezichtcomité vastgestelde plan. Voorts is er nog steeds geen algemene informatie over de stand van uitvoering op het gebied van de bijstandsverlening in de periode 1994-1999. Wat betreft de periode 1994-1996, doelstelling 2, zijn slechts twaalf van de 72 EFRO-acties afgesloten (twee in 1999 en tien in 2000). Voor de 73 acties van het ESF zijn alle

⁽¹⁵⁾ Artikel 31, lid 1, artikel 28, lid 2, en artikel 17, lid 2, onder c), van de algemene verordening.

⁽¹⁶⁾ Procedures tot wijziging van de vormen van bijstandsverlening, als bijlage gevoegd bij de EPD's en OP's van de periode 1994-1999.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.19. *Overeenkomstig de artikelen 18 en 19 van Verordening (EG) nr. 1260/1999 is er voor de bijstandspakketten een naar jaar uitgesplitst financieringsplan waarin per prioriteit de verschillende financieringsbronnen zijn aangegeven.*

De Commissie legt er de nadruk op dat de bepalingen op het gebied van de programmering (die moet stroken met de financiële vooruitzichten) en het aangaan van betalingsverplichtingen voor een grotere begrotingsdiscipline zorgen, zulks dankzij de nauwe samenhang tussen de financieringsplannen voor de bijstandspakketten en de financiële vooruitzichten die zij impliceren.

Wat de uitvoering van de programma's betreft, geeft de n+ 2-regeling voor de nationale autoriteiten een kader aan dat een nauwe koppeling tussen hun uitvoeringsplannen en de financieringsplannen van de programma's vergt, waarbij deze autoriteiten toch over een aanzienlijke flexibiliteitsmarge voor de planning en uitvoering van de maatregelen beschikken.

3.20. *De Commissie heeft het merendeel van de laatste beschikkingen over de vormen van bijstandsverlening voor de periode 1994-1999 in 2000 vastgesteld. Dit is logisch aangezien de lidstaten tot 31 december 1999 de tijd hadden om hun laatste wijzigingen van programma's met het oog op aanpassing daarvan aan de uiteindelijke uitvoeringsprognoses vast te stellen.*

Zoals bekend, moesten de wijzigingen waartoe de lidstaten hadden besloten, worden meegedeeld aan de Commissie, die deze dan goedkeurde in de vorm van een wijziging van de bijstandsbeschikking. In vele gevallen is het desbetreffende verzoek van de lidstaat met een vertraging van verscheidene maanden bij de Commissie ingediend en in sommige gevallen bevatte dat verzoek fouten die moesten worden gecorrigeerd. De Commissie betreurt dat zich veel te veel vertraging heeft voorgedaan bij het geven van de laatste beschikkingen tot aanpassing van programma's.

In de nieuwe verordening is hiervoor echter een vereenvoudigde procedure vastgesteld. Wijzigingen binnen de prioriteiten zullen namelijk door de lidstaten zelf worden goedgekeurd door aanpassing van het programmacomplement voor het bijstandspakket. Het aangepaste programmacomplement wordt dan ter informatie aan de Commissie meegedeeld. Zolang de aanpassing niet van invloed is op de totale financiering per fonds voor de betrokken prioriteit, hoeft de beschikking niet te worden gewijzigd.

De afsluiting van de doelstelling 2-programma's voor de deelperiode 1994-1996 is aan de gang. Eind juni 2001 waren 24 van de 72 vormen van bijstandsverlening afgesloten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

aanvragen om saldobetaling, op één na, ingediend bij de Commissie, die in 2000 echter niet de bijbehorende annuleringen ter waarde van 74,4 miljoen euro heeft verricht.

Perioden vóór 1994: afsluiting van de bijstandsacties

3.21. Per 31 december 2000 beliepen de nog af te wikkelen bedragen van de perioden vóór 1994 934 miljoen euro voor het EFRO, 100 miljoen euro voor het ESF en 42 miljoen euro voor het EOGFL-Oriëntatie, tegenover respectievelijk 1 481, 170 en 80 miljoen euro per 31 december 1999. In meerdere gevallen zijn wijzigingen in de financieringsplannen voor bijstandsacties die al enkele jaren afgesloten hadden moeten zijn, goedgekeurd bij besluit van de Commissie in 2000.

3.22. In 2000 bleef de afsluiting van de acties traag verlopen, ook al is er vooruitgang geboekt bij bepaalde lidstaten (met name Italië en het Verenigd Koninkrijk). De Rekenkamer kan slechts de opmerkingen herhalen die zij heeft gemaakt in de eerdere jaarverslagen en in haar speciaal verslag nr. 14/98⁽¹⁷⁾, waarin melding wordt gemaakt van gebreken in de lidstaten en bij de Commissie, die ten grondslag lagen aan de vertragingen bij de afsluiting van de acties. Eén van de belangrijkste oorzaken van de vertragingen bij de afsluiting blijft in het bijzonder het onvermogen van de Commissie om naar behoren rekening te houden met de resultaten van de door haar verschillende diensten en de Rekenkamer uitgevoerde controles.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Wat het ESF betreft, erkent de Commissie dat de bevinding van de Rekenkamer juist is. Opgemerkt moet echter worden dat het door de Rekenkamer genoemde bedrag in juni 2001 reeds met meer dan 12 miljoen euro was verlaagd. Voor Duitsland hebben alle noodzakelijke annuleringen van vastleggingen plaatsgevonden. Het betreft in totaal 6 894 717 euro. Het voor Italië nog openstaande bedrag is met 5 307 620 euro verlaagd.

De overige nog hangende dossiers worden aan een gedetailleerde analyse onderworpen met het oog op een snelle afsluiting in de loop van het begrotingsjaar 2001.

3.21. De door de Rekenkamer vermelde gegevens bevestigen de vooruitgang die de Commissie heeft geboekt bij het afsluiten van de vormen van bijstandsverlening uit perioden vóór 1994. Bij deze afsluiting wordt voldaan aan de regelgeving die voor elk specifiek geval geldt. Uiteraard leveren de meest betwiste zaken ook de grootste problemen op.

Eind juni 2001 moesten nog 94 onder het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) vallende vormen van bijstandsverlening worden afgesloten. De daarmee gemoeide nog betaalbaar te stellen bedragen kwamen in totaal op 632 miljoen euro.

3.22. De Commissie spant zich binnen de grenzen van haar mogelijkheden in om alle vormen van bijstandsverlening uit de perioden vóór 1994 af te sluiten. Zij sluit elk programma af zodra de omstandigheden dat mogelijk maken. Deze aanpak is toegelicht in de door de Commissie goedgekeurde werkprogramma's.

Hierbij moet echter worden aangetekend dat de afsluiting van de vormen van bijstandsverlening niet uitsluitend een zaak van de Commissie is. Enerzijds is de afsluiting ook voor derden van belang, en anderzijds moeten bij de afsluiting de regels en criteria voor een goed financieel beheer in acht worden genomen. Verordening (EG) nr. 1260/1999 brengt trouwens in herinnering dat zelfs wanneer overeenkomstig artikel 52 vastleggingen ambtshalve worden geannuleerd, een finale betaalbaarstelling (afsluiting) moet worden verricht die aanleiding geeft „tot terugbetaling van de onverschuldigd betaalde bedragen”. Anderzijds is bij artikel 52, lid 5, van Verordening (EG) nr. 1260/1999 de uiterste datum voor de indiening van de finale afrekening opgeschoven tot 31 maart 2001. Ten slotte heeft het feit dat rekening wordt gehouden met de resultaten van de door de verschillende diensten van de Commissie en door de Rekenkamer verrichte controles, tot gevolg dat de tegenover de lidstaten te volgen procedure op tegenspraak langer duurt.

⁽¹⁷⁾ Speciaal verslag nr. 14/98 (PB C 368 van 27.11.1998).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.23. In haar speciaal verslag nr. 14/98 had de Rekenkamer de toepassing aanbevolen van voorlopige afsluitingen ingeval één of meer acties nog dienden te worden onderzocht ⁽¹⁸⁾, om te vermijden dat programma's in hun geheel onafgewikkeld bleven hoewel de tijdens de controles geconstateerde problemen slechts een zeer beperkt aantal projecten of zelfs maar één project betroffen. In ieder geval moet de Commissie uiterlijk op 30 september 2001 ambtshalve de bedragen annuleren waarvoor verplichtingen zijn aangegaan voor de acties of programma's waartoe vóór 1 januari 1994 was besloten en waarvoor geen aanvraag voor een eindbetaling was ingediend ⁽¹⁹⁾.

SPECIFIEKE BEOORDELING IN HET KADER VAN DE BETROUWBAARHEIDSVERKLARING

Inleiding

3.24. De financiële gegevens over in 2000 uitgevoerde verplichtingen en betalingen betreffende de programmeringsperiode 2000-2006 en de voorafgaande periodes van de structurele acties zijn opgenomen in paragraaf 3.4 van dit verslag.

3.25. De Rekenkamer heeft haar werk voor de betrouwbaarheidsverklaring gebaseerd op het onderzoek van de rekeningen en op de analyse van enkele door de Commissie ingevoerde controlesystemen op het gebied van de structurele acties. Voor het begrotingsjaar 2000 heeft de Rekenkamer de uitvoering beoordeeld van Verordening (EG) nr. 2064/97 over de financiële controle van de acties van de structuurfondsen door de lidstaten, de uitvoering van de nieuwe bepalingen voor de programmeringsperiode 2000-2006, de afsluitingsprocedures voor acties en de door de Commissie verrichte controles van de acties van de structuurfondsen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.23. *De Commissie is van mening dat een voorlopige afsluiting, waarbij de betaalbaarstelling voor een of meer projecten van een vorm van bijstandsverlening wordt geschorst, om de volgende redenen niet altijd uitvoerbaar is:*

1. *vaak is de hoogte van de betrokken bedragen niet goed vast te stellen omdat niet eerst duidelijk is geconstateerd hoe groot het probleem zelf is;*
2. *de nationale autoriteiten aarzelen vaak om mee te werken aan de bepaling van het te schorsen bedrag.*

De procedure voor het schorsen van betalingen neemt veel tijd in beslag omdat overeenkomstig artikel 24 van Verordening (EEG) nr. 4253/88 een procedure op tegenspraak moeten worden gevolgd ten opzichte van de begunstigde lidstaat.

De Commissie poogt in de eerste plaats de lopende onderzoeken te voltooien en de nodige correcties te verrichten liever dan te beginnen aan voorlopige afsluitingen waarvoor geen duidelijke rechtsgrondslag bestaat.

⁽¹⁸⁾ Paragrafen 4.3, onder c), en 3.17 van speciaal verslag nr. 14/98 over de afsluiting van de vormen van bijstandsverlening van het EFRO (PB C 368 van 27.11.1998, blz. 1).

⁽¹⁹⁾ Artikel 52, lid 5, van Verordening (EG) nr. 1260/1999.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.26. Verder heeft de Rekenkamer in de rekeningen opgenomen verplichtingen en betalingen direct onderzocht. Bovendien hebben betalingen van saldi voor de afsluiting van acties aanleiding gegeven tot een grondige controle van alle opgegeven uitgaven voor een subprogramma voor de gehele duur van de actie (twee betalingen voor EFRO en een project van het Cohesiefonds). Aangezien het ESF de afsluiting in jaarlijkse tranches verricht, is op dit gebied een grondige controle uitgevoerd voor de tranche 1998 van een operationeel programma.

3.27. De opmerkingen over de betrouwbaarheid van de rekeningen van de Gemeenschap, alsook de opmerkingen van algemene aard over de wettigheid en regelmatigheid zijn vermeld in hoofdstuk 9 van dit jaarverslag (zie de paragrafen 9.13 tot en met 9.15 en 9.56 tot en met 9.60). De opmerkingen over de wettigheid en de regelmatigheid van de verrichtingen voor de structurele acties, alsmede de opmerkingen over de onderzochte systemen worden hierna uiteengezet.

Analyse van de onderliggende verrichtingen

Verplichtingen

3.28. Voor juridische verplichtingen voor de tranche 2000 van programma's van de nieuwe periode waarover de Commissie vóór 31 december 2000 een besluit heeft genomen, zijn in 2000 geen begrotingsverplichtingen aangegaan (zie paragraaf 9.16 van dit verslag).

3.29. Meer in het algemeen wil de Rekenkamer eraan herinneren dat de splitsing van verplichtingen voor meerjarige operaties, waarin de regelgeving van de structuurfondsen voorziet, niettemin onverenigbaar is met de definitie van gesplitste kredieten in artikel 1, lid 4, van het Financieel Reglement. De Rekenkamer heeft er in haar advies nr. 2/2001 over de herziening van het Financieel Reglement op gewezen dat de verplaatsing van deze uitzondering in het Financieel Reglement zelf deze onverenigbaarheid niet opheft.

3.30. Het onderzoek van de geboekte betalingsverplichtingen noopt niet tot verdere opmerkingen over hun wettigheid en regelmatigheid. Toch heeft de Rekenkamer enkele specifieke onregelmatigheden ontdekt die erop wijzen dat de procedures voor interne controle bepaalde gebreken bevatten. Zo is er een begrotingsverplichting van het EFRO die is bekrachtigd voordat de goedkeuringsbeslissing voor de actie door de Commissie is genomen, of een project van het Cohesiefonds

3.28. De Commissie erkent het bestaan van dit probleem, dat het gevolg is van uiteenlopende werkwijzen in het kader van de procedure tot goedkeuring van de programma's (zie het antwoord op punt 9.16).

3.29. De Commissie heeft nota genomen van de bezwaren van de Rekenkamer tegen de vastleggingen in jaartranches. De Commissie heeft reeds in haar antwoord op het verslag dat de Rekenkamer vorig jaar heeft uitgebracht (zie de punten 3.21 en 3.22) nader kunnen aangeven hoe belangrijk dergelijke vastleggingen in sommige gevallen kunnen zijn. De betalingsverplichtingen zullen in de periode 2000-2006 hoe dan ook in jaartranches worden aangegaan omdat de verordening op die grondslag is aangenomen.

3.30. De Commissie beschouwt de door de Rekenkamer geconstateerde fouten als formele fouten van geringe betekenis die de conclusie dat de procedures voor interne controle op bepaalde punten zwak zijn, niet kunnen rechtvaardigen. Alle drie de genoemde gevallen betreffen eenmalige fouten die geen financiële consequenties hebben gehad.

waarvoor twee aparte goedkeuringsbesluiten zijn genomen, of een verplichting van het EFRO waarvan de geldigheidsdatum is vastgesteld zonder dat rekening wordt gehouden met de limiet van twee jaar die de verordening voorschrijft.

Betalingen

3.31. Voor de programmeringsperiode 2000-2006 van de structuurfondsen komen de in 2000 verrichte betalingen overeen met de storting van een eerste voorschot van 7 % van de totale actie. Deze betaling wordt in beginsel verricht bij het aangaan van de verplichting van de eerste tranche. De latere betalingen zijn vergoedingen van gedane uitgaven op basis van door de lidstaten gecertificeerde declaraties. In dat eerste programmeringsjaar is geen enkele betaling van dit type verricht.

3.32. In de loop van het begrotingsjaar zijn er echter geen voorschotten gestort voor acties waartoe in 2000 is besloten (zie paragraaf 9.17 van dit verslag).

3.33. Voor de eerdere programmeringsperioden zijn betalingen gedaan voor voorschotten, tussentijdse saldi, of een eindsaldo. Deze vinden plaats op grond van door de lidstaat gecertificeerde uitgavendeclaraties voorzover het opgegeven bedrag een drempel bereikt die vooraf in het financieringsplan voor de actie is vastgelegd. Bij de betalingsaanvragen voor de saldi dient een uitvoeringsverslag te gaan voor de betrokken tranche.

3.34. Vanaf 2000 bestaan de betalingen van het Cohesiefonds uit een voorschot van 20 %, gevolgd door gestorte onkostenvergoedingen, afhankelijk van de voortgang van het project, op basis van verklaringen van de nationale autoriteiten inzake de geboekte vooruitgang aan de hand van de financiële en fysieke indicatoren die vermeld zijn in het goedkeuringsbesluit van de Commissie. Voor de betaling van het saldo van 20 % (of 10 % in gemotiveerde gevallen) van de communautaire bijdrage moet de lidstaat een verslag indienen waaruit blijkt dat het project overeenkomstig de doelstellingen is uitgevoerd.

3.35. Ongeacht of het de structuurfondsen of het Cohesiefonds betreft, de communautaire bijdrage hoeft niet per se gelijk of in verhouding te zijn met de omvang van de door de lidstaten opgegeven uitgaven. Zoals de Rekenkamer in al haar verslagen ter motivering van de

3.32. *Voor sommige programma's die in 2000 zijn goedgekeurd, is inderdaad nog geen voorschot betaald in dat begrotingsjaar. Dit komt doordat de eerste vastlegging voor die programma's niet meer in 2000 of pas aan het einde van dat jaar heeft plaatsgevonden (zie het antwoord op punt 9.21).*

3.35. *Een eventueel effect op de Gemeenschapsbegroting van een te vroege betaling van voorschotten zou zeer beperkt en tijdelijk zijn, in de eerste plaats omdat het hier niet om de hoogte van het bedrag maar om het tijdstip van betaling gaat, en voorts omdat eventuele onjuistheden in de declaratie*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

betrouwbaarheidsverklaring heeft gesteld, zijn de meeste in de uitgavendeclaraties ontdekte fouten op zichzelf niet per se van invloed op de door de Commissie betaalde bedragen. Bij een eventueel te hoge declaratie zou het niveau van de subsidiabele uitgaven na aftrek van de ontdekte fouten nog steeds het betaalde voorschot of de overschrijving van het betrokken saldo kunnen rechtvaardigen. De frequentie van de geconstateerde onregelmatigheden in de uitgavendeclaraties duidt er echter op dat het risico dat dit effect heeft op de begroting van de Gemeenschap, ofwel door te vroege betaling van voorschotten, ofwel door de betaling van buitensporige saldi (zie paragraaf 3.39), reëel blijft.

3.36. De fouten qua wettigheid en regelmatigheid die rechtstreeks de bedragen van de onderliggende verrichtingen beïnvloeden (materiële fouten), worden meestal in de lidstaten gemaakt, in de regel door de uiteindelijke begunstigen, waartoe ook openbare instanties behoren die programma's of maatregelen beheren die hun eigen projecten begeleiden. Het niveau van de in de verklaringen geconstateerde fouten die leiden tot tussentijdse betalingen was niet significant anders dan in eerdere begrotingsjaren. De meest voorkomende zijn van dezelfde aard als de voorheen in verschillende lidstaten vastgestelde fouten, te weten:

- a) niet-subsidiabele uitgaven of acties, gelet op de algemene regelgeving of specifieke bepalingen;
- b) subsidiabel verklaarde uitgaven die hoger zijn dan de feitelijk gemaakte kosten;
- c) uitgaven die niet worden gestaafd door steekhoudende bewijsstukken;
- d) opvoering van kosten die geen verband houden met de goedgekeurde projecten;
- e) ontvangsten die naar verwachting door het project worden gegenereerd ontbreken in de berekening van het financieringsdeel van de Gemeenschap;
- f) overschatting van de definitieve betalingsaanvraag.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

kunnen worden gecorrigeerd bij of vóór de afsluiting. Wat de eindbetalingen betreft, zullen voor de afsluiting van de programma's uit de periode 1994-1999 (met uitzondering van de doelstelling 2-programma's uit de periode 1994-1996) alle voorschriften gelden die zijn vastgesteld bij Verordening (EG) nr. 2064/97, waaronder met name de in artikel 8 opgenomen bepaling dat een door een onafhankelijke instantie opgestelde afsluitingsverklaring moet worden overgelegd, zodat er meer zekerheid zal bestaan dat niet-subsidiabele uitgaven niet in de laatste uitgavendeclaratie zijn opgenomen.

3.36 en 3.38. *De Commissie heeft haar grondige onderzoek niet in alle gevallen kunnen afronden binnen de beperkte tijd die beschikbaar was, en in sommige gevallen zijn de antwoorden van de lidstaten nog niet ontvangen. Uit de verrichte analyse blijkt dat het bij het merendeel van de fouten gaat om niet-subsidiabele of niet-gestaafde elementen die de eindbegunstigde in de uitgavendeclaratie heeft opgenomen. De tweede belangrijke categorie betreft een niet-correcte toepassing van communautaire voorschriften door de beheersautoriteit. In een aantal gevallen is de Commissie het echter niet met de interpretatie van de Rekenkamer eens. De Commissie zal zeker haar onderzoek van de door de Rekenkamer genoemde gevallen voltooien en ervoor zorgen dat de nodige financiële correcties worden toegepast.*

Wanneer het gaat om miljarden euro's aan overheidsuitgaven ter ondersteuning van vele duizenden individuele projecten van zeer uiteenlopende aard, zullen er onvermijdelijk gevallen zijn van uitgavenposten die de begunstigde niet adequaat heeft verantwoord, van fouten in gedeclareerde uitgaven en van niet-naleving van subsidiabiliteitsvoorschriften of andere bepalingen inzake de uitvoering. Het is inherent aan het systeem voor de uitvoering van de bijstandsverlening uit de structuurfondsen dat een aantal eindbegunstigen er voor sommige uitgavenposten niet in zal slagen om te voldoen aan de gedetailleerde technische eisen en de strenge normen die zijn vastgesteld. De Commissie heeft tot taak erop toe te zien dat uitgaven die duidelijk in strijd met de geldende regels zijn gedaan, niet door de structuurfondsen worden medegefinancierd. Daarom is voor de programmeringsperiode 2000-2006 bij Verordening (EG) nr. 438/2001 een procedure voor de certificering van de uitgaven door de lidstaten vastgesteld die strikter en preciezer is om te voorkomen dat niet-subsidiabele uitgaven worden opgenomen in de declaratie die bij de Commissie wordt ingediend. Bij dezelfde verordening zijn ook andere eisen op het gebied van het financiële beheer en de controle aangescherpt, terwijl in Verordening (EG) nr. 448/2001 is bepaald aan welke verplichtingen inzake financiële correcties moet worden voldaan wanneer onregelmatigheden worden ontdekt.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.37. Verder blijft de kwestie actueel van de door de centrale instanties betaalde BTW, die wordt gezien als werkelijke kosten, maar waarvan de subsidiabiliteit niet is aangetoond (zie paragraaf 3.46 van het jaarverslag over het begrotingsjaar 1999), hoewel de Commissie in haar antwoord heeft toegezegd hierin klaarheid te brengen (zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 3.46).

3.38. De andere soorten fouten zijn eveneens van dezelfde aard en frequentie als de eerder aangetroffene, te weten:

- a) niet-naleving door de Commissie van termijnen in de verordeningen, met name de termijn van twee maanden voor de uitvoering van een betaling na ontvangst van een ontvankelijke aanvraag;
- b) ontoereikendheid van de door de nationale instanties verrichte controles om zeker te zijn van de subsidiabiliteit van de gedeclareerde uitgaven;
- c) niet-bijhouden van bewijsstukken van gedeclareerde uitgaven of de onmogelijkheid om het controletraject te reconstrueren;
- d) niet-naleving van procedurebepalingen inzake de gunning van overheidsopdrachten;
- e) onvoldoende betrouwbaarheid van het financiële overzicht van de nationale programma's op regionaal niveau;
- f) forfaitaire waardering van uitgaven zonder overlegging van de passende bewijsstukken.

3.39. De door de Rekenkamer verrichte uitvoerige controles van in 2000 afgesloten acties tonen aan dat er veel fouten gemaakt blijven worden in de verklaringen die leiden tot de overmaking van een eindsaldo:

- a) in het geval van een sectoraal OP van het EFRO, doelstelling 1, uit de periode 1989-1993 (Italië - „Industrie en diensten”) kon een controle van een subprogramma slechts voor een deel van 39,9 % van de gedeclareerde uitgaven uitsluitend geven over de subsidiabiliteit; slechts vanwege een zeer hoge declaratie van 239 % heeft dit foutenniveau geen gevolgen voor de communautaire betalingen;

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.37. *Met betrekking tot de vraag of door overheidsinstanties betaalde BTW subsidiabel is, heeft de Commissie in haar antwoord op punt 3.46 van het jaarverslag over 1999 weliswaar toegegeven dat de restrictieve interpretatie van de Rekenkamer mogelijk was, maar ook de redenen uiteengezet waarom zij een andere interpretatie hanteerde. De Commissie houdt vast aan haar interpretatie zoals geformuleerd in notitie nr. 15, waarvan de bepalingen nu zijn opgenomen in regel nr. 7 van Verordening (EG) nr. 1685/2000. Om er echter voor te zorgen dat de betrokkenen goed begrijpen hoe de nieuwe regel moet worden toegepast, zal de nodige uitleg worden gegeven in het op te stellen informatiedocument over de subsidiabiliteitsvoorschriften.*

3.39.

- a) *Het door de Rekenkamer als niet-subsidiabel aangemerkte uitgavenbedrag is gebaseerd op een aantal afzonderlijke bevindingen betreffende verschillende projecten.*

De door de nationale autoriteiten verstrekte informatie zal grondig worden onderzocht. Er wordt evenwel nota van genomen dat er hoe dan ook geen financiële gevolgen voor de Gemeenschapsbegroting zijn.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- b) in het geval van een regionaal EPD van het EFRO, doelstelling 2, uit de periode 1994-1996 (Italië — Piemonte), beslaat het deel van de niet-subsidiabele uitgaven van het gecontroleerde subprogramma 31,1 % van de gedeclareerde uitgaven, zodat aan communautaire financiering ten onrechte 9,8 miljoen euro ofwel 33,3 % van de EFRO-bijdrage aan dit subprogramma is betaald;
- c) in het geval van een project van het Cohesiefonds (Griekenland — waterdistributie en -zuivering in Chalkida), leidde de toevoeging van niet-subsidiabele uitgaven ad 7,2 % van het gedeclareerde bedrag, en de toepassing van een financieringsgraad waarbij niet genoeg rekening werd gehouden met de door het project gegenereerde inkomsten, tot een betaling die 0,8 miljoen euro te hoog was, ofwel 19,6 % van de bijdrage van het Cohesiefonds aan dit project;
- d) voor het ESF wees een uitgebreide controle van de afsluiting in 1998 van een operationeel programma (CB Werkgelegenheid 1994-1999, Duitsland) voor één regio (Nordrhein-Westfalen) een aandeel uit van niet-subsidiabele uitgaven van 15,7 % voor deze regio, ofwel 2,7 % van de bijdrage van het ESF in 1998 voor het hele nationale programma. Deze fout was te wijten aan de declaratie van voorschotbetalingen in plaats van feitelijke uitgaven, te hoog opgegeven onkosten door het gebruik van vaste tarieven en het gebrek aan documentatie over delen van de publieke cofinanciering.
- b) *De bevindingen van de Rekenkamer betreffen drie afzonderlijke maatregelen van één van de subprogramma's van het EPD. Voor een groot deel van de uitgaven die volgens de Rekenkamer niet subsidiabel zijn, ligt de oorzaak in één van de twee belangrijkste problemen. Het betreft enerzijds de vraag of voor bepaalde projecten de juridische en financiële verplichtingen op nationaal niveau wel vóór de uiterste datum zijn aangegaan, en anderzijds het ontbreken van bewijzen dat de voordelen van het programma beperkt zijn gebleven tot bedrijven in het doelstelling 2-gebied. De Commissie zal haar onderzoek met betrekking tot deze problemen pas kunnen afronden als zij over nadere informatie beschikt. Erkend wordt echter dat in de einddeclaratie niet-subsidiabele uitgaven waren opgenomen. Er zal worden overgegaan tot de nodige terugvoeringen.*
- c) *Bij de bepaling van het medefinancieringspercentage is er rekening mee gehouden dat de Commissie streeft naar een gelijke behandeling van lidstaten die een verschillend beleid voeren wat de in rekening gebrachte drinkwatertarieven betreft. Er worden met betrekking tot deze verschillen in tarifieringsbeleid maatregelen getroffen via een richtlijn die in 2004 van kracht wordt. Wat de niet-subsidiabele uitgaven betreft, zal de Commissie alles in het werk stellen om onverschuldigd betaalde bedragen terug te vorderen zodra alle informatie beschikbaar is en haar onderzoek is voltooid.*
- d) *Het DG WERKGELEGENHEID is het ermee eens dat de door de Rekenkamer ontdekte feiten op principiële gronden als fouten moeten worden beschouwd. Met de bevoegde autoriteiten is contact opgenomen om de door de Rekenkamer beschreven situatie te regulariseren.*

Nog af te wikkelen verplichtingen

3.40. Het is normaal dat verplichtingen voor de structurele acties, althans gedeeltelijk, meerdere jaren open blijven staan, tot de definitieve sluiting van de verplichtingen die de laatste tranche van een actie betreffen. Handhaving ervan is echter slechts gerechtvaardigd tot de omvang van de bedragen die eventueel betaald zullen worden. De Rekenkamer heeft dus de geldigheid onderzocht van oude, per eind 2000 nog af te wikkelen verplichtingen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.41. Sommige verplichtingen hielden verband met reeds afgesloten dossiers, waarvoor het niet-gebruikte saldo niet onmiddellijk is vrijgemaakt. De Commissie zou erop moeten toezien dat een definitieve betaling of invordering niet kan plaatsvinden zonder dat er opdracht is gegeven voor een eventuele vrijmaking.

3.42. Gevallen waarin de verplichting technisch gemotiveerd lijkt te zijn, betreffen meestal oude acties die niet afgesloten konden worden wegens zeer trage en ondoeltreffende procedures. In sommige gevallen lijkt het echter duidelijk dat de gehele verplichting niet meer nodig is, met name wanneer de ingediende betalingsaanvraag lager is dan het beschikbare bedrag. Dan zou de Commissie onverwijld over moeten gaan tot de bijbehorende vrijmaking.

3.43. Over het algemeen heeft de Rekenkamer geconstateerd dat in 10 % van de onderzochte gevallen ten minste een deel van de verplichting geen aanleiding hoefde te geven tot enige betaling. Om te vermijden dat verplichtingen ten onrechte in de rekeningen blijven bestaan, moet de Commissie meer aandacht schenken aan de noodzaak om de bedragen af te stemmen op de werkelijke behoeften.

*Analyse van de controlesystemen***Tenuitvoerlegging van Verordening (EG) nr. 2064/97**

3.44. In 2000 controleerde de Rekenkamer de implementatie door de Commissie en de lidstaten van Verordening (EG) nr. 2064/97 ⁽²⁰⁾. Deze verordening voorziet in een systeem van controles door de lidstaten van de uitgaven voor door de Europese Unie gefinancierde projecten (artikel 3) ⁽²¹⁾ en verlangt dat een onafhankelijke instantie een afsluitende verklaring verstrekt uiterlijk op het tijdstip van het verzoek om betaling van het eindsaldo en de laatste uitgavenaangifte voor elke vorm van bijstandsverlening (operationeel programma, enig programmeringsdocument, communautair initiatief) (artikel 8).

⁽²⁰⁾ PB L 290 van 23.10.1997, blz. 1.

⁽²¹⁾ Artikel 3 verlangt dat lidstaten de effectiviteit van de beheers- en controlesystemen nagaan en de uitgavenaangiften die op de verschillende niveaus gedaan zijn. De controles die vóór de beëindiging van iedere vorm van bijstandsverlening worden uitgevoerd, moeten betrekking hebben op ten minste 5 % van de totale voor bijstand in aanmerking komende uitgaven.

3.41 tot en met 3.43. De Commissie is het met de Rekenkamer eens dat na de afsluiting van de vorm van bijstandsverlening en de betaling van het eindsaldo het saldo van de vastleggingen dient te worden geannuleerd. De procedures die nu worden toegepast, moeten ervoor zorgen dat dit ook het geval zal zijn. Wat de oude programma's betreft die nog niet zijn afgesloten, geeft de Commissie prioriteit aan de inspanningen om tot afsluiting van die programma's te komen. De Commissie verwacht dat zij tegen eind 2001 de vastleggingen betreffende van vóór 1994 daterende projecten en programma's tot enkele betwiste gevallen zal hebben beperkt en aanzienlijke vooruitgang zal hebben geboekt bij de vastleggingen betreffende latere perioden.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.45. De resultaten van deze controle zijn gepubliceerd in speciaal verslag nr. 10/2001 (PB C 314 van 8.11.2001), samen met de bevindingen van de controle van de implementatie van Verordening (EG) nr. 1681/94⁽²²⁾ (zie de paragrafen 3.130 en 3.131). De controle is uitgevoerd bij de Commissie en in Duitsland, Spanje, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk. Een preliminair controlebezoek vond plaats in Portugal.

3.46. In de loop van het onderzoek naar de wettigheid en de regelmatigheid van een steekproef van onderliggende verrichtingen in het kader van de controle voor de betrouwbaarheidsverklaring 2000 heeft de Rekenkamer ook gekeken naar de geboekte vooruitgang bij de naleving van Verordening (EG) nr. 2064/97 voor de vormen van bijstandsverlening in die steekproef. Zo verkreeg zij meer actuele inlichtingen en kon zij nog vier lidstaten erbij betrekken (Griekenland, Ierland, Nederland en Zweden), alsook meer regio's in de zes aanvankelijk bezochte lidstaten. De voortgang bij de tenuitvoerlegging van de verordening is dus beoordeeld bij een grotere selectie van vormen van bijstandsverlening en in tien lidstaten. De resultaten van deze aanvullende controles bevestigen die van speciaal verslag nr. 10/2001.

Problemen bij de implementatie

3.47. Uit het speciaal verslag blijkt dat de lidstaten Verordening (EG) nr. 2064/97 niet juist toepasten, hoewel zij een belangrijk initiatief van de Commissie vormt ter verbetering van de financiële controle door de lidstaten van uitgaven voor de structuurfondsen en hoewel de uitgevoerde controles en de bijbehorende afsluitende verklaringen moeten helpen voorkomen dat de Europese Unie niet-subsidiabele uitgaven medefinanciert (zie de paragrafen 42 tot en met 84 van het speciaal verslag). In het verslag wordt gesteld dat, ondanks de nuttige aanwijzingen in twee aanhangsels bij de controlehandleiding voor de structuurfondsen, de aanwijzingen van de Commissie niet duidelijk genoeg waren en te laat kwamen, en dat zij eind 2000 niet genoeg naging in hoeverre de lidstaten de verordening hadden uitgevoerd.

3.47. *De door de Rekenkamer aan de orde gestelde punten met betrekking tot de toepassing van Verordening (EG) nr. 2064/97 zijn ook alle behandeld in het desbetreffende speciaal verslag van de Rekenkamer, waarop de Commissie uitvoerige antwoorden heeft gegeven. De hoofdzaken uit die antwoorden worden hier herhaald. Sinds de inwerkingtreding van Verordening (EG) nr. 2064/97 heeft de Commissie zeer veel gedaan om de lidstaten uitvoerige aanwijzingen omtrent de toepassing van de bepalingen ervan te geven, met name via de audithandleiding voor de structuurfondsen, die voor het eerst is gepresenteerd in juni 1998, en via de systematische behandeling van vragen over de verordening tijdens de bilaterale coördinatievergaderingen met de lidstaten, tijdens de jaarlijkse vergaderingen van de financieel controleurs uit de EU in 1998, 1999 en 2000 en bij andere gelegenheden.*

Om de toepassing van de verordening te kunnen beoordelen hebben de voor de structuurfondsen verantwoordelijke diensten vanaf 1999 een aantal auditbezoeken afgelegd waarbij aandacht is besteed aan de naleving van bepaalde voorschriften van de verordening. Ter voorbereiding van de afsluiting van de programma's uit de periode 1994-1999 is begin 2001 een volledig onderzoek van start gegaan naar de toepassing van de verordening door alle lidstaten. Waar bij dat onderzoek problemen worden geconstateerd, worden de nationale autoriteiten daarover geïnformeerd zodat zij correctiemaatregelen kunnen nemen.

⁽²²⁾ PB L 178 van 12.7.1994, blz. 43.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.48. In het speciaal verslag (zie paragraaf 33) werd verder opgemerkt dat er sprake was van vertragingen bij de uitvoering van de 5 %-controles door de lidstaten, die vóór juni 2002 voltooid moeten zijn (uiterste datum voor afsluiting). Uit de aanvullende controles in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring bleek dat in Italië en Griekenland de controles van sommige OP's, die de Rekenkamer had gecontroleerd, in het voorjaar van 2001 nog niet begonnen waren. Dit gold ook voor één OP in Duitsland. Het is zorgwekkend dat lidstaten wellicht niet in staat zijn in de resterende tijd kwalitatief toereikende controles uit te voeren.

3.49. De Commissie had een tegenstrijdige uitleg gegeven van de bepaling die een proportionele reductie toelaat in het te controleren minimumpercentage van 5 %, in geval van systemen die waren goedgekeurd voordat deze verordening in werking trad, wat in de lidstaten tot verwarring leidde over de implementatie (zie speciaal verslag, paragrafen 75 tot en met 79). Uit de nadere controles in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring bleek dat er in Griekenland verwarring bestond over de toepassing van de proportionele reductie voor de omvang van de steekproef, terwijl de nationale autoriteiten van Italië, Ierland en Zweden meenden dat de reductie inhield dat controles van uitgaven die vóór 1998 waren gedaan, niet nodig waren.

3.50. Het speciaal verslag maakt gewag van een algemeen manco, namelijk de opvoering van uitgaven die op het moment van de controle niet waren gedaan, met name indien projecten tussentijds werden gecontroleerd. In die gevallen beschouwden de autoriteiten van de lidstaten alle toegestane en subsidiabele uitgaven als gecontroleerd (zie de paragrafen 70 tot en met 72). Bij nadere controles van de Rekenkamer werden ook voorbeelden hiervan aangetroffen in Frankrijk en Zweden.

3.51. Het speciaal verslag (zie paragraaf 69) vermeldt gebreken in de inhoud van de verslagen die na de controles werden opgesteld. Vaak werden er weinig details verstrekt over de aard van het feitelijk uitgevoerde werk en wat er was gecontroleerd. Van gekwantificeerde resultaten was zelden sprake. Controles dienen volledig gedocumenteerd te worden en er moet een schriftelijk verslag zijn van de verrichte werkzaamheden (zie het speciaal verslag, paragrafen 40 en 41). Uit nader onderzoek bleek dat de documentatie van de uitgevoerde controles gebrekkig was in OP's die werden onderzocht in Ierland, Frankrijk, Spanje en Griekenland, met weinig bewijsstukken van het uitgevoerde werk.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.48. *De Commissie deelt de bezorgdheid van de Rekenkamer met betrekking tot de vertraging die in sommige lidstaten is ontstaan in de naleving van de duidelijke voorschriften van Verordening (EG) nr. 2064/97. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat vóór de afsluiting aan de controlebepalingen van de verordening wordt voldaan, en zo nodig moeten zij daartoe om een verlenging van de betrokken termijn verzoeken. De Commissie heeft naar aanleiding van haar eigen auditwerkzaamheden de aandacht van de lidstaten specifiek gevestigd op de consequenties van een verzuim om volledig aan de controlevoorschriften van de verordening te voldoen.*

3.49. *De verordening biedt de mogelijkheid om de proportionele verlaging op verschillende manieren toe te passen en geeft niet nader aan of bij die verlaging naar evenredigheid van de uitgaven dan wel pro rata temporis te werk dient te worden gegaan. De Commissie heeft toegelicht hoe deze bepaling kan worden geïnterpreteerd, maar kan niet één uniforme grondslag voor de verlaging verplicht stellen. De verordening staat niet toe dat de vóór 1998 verrichte uitgaven van alle controles worden uitgesloten. Dit is nu het gemeenschappelijke standpunt binnen de Commissie. Volgens de bevindingen bij de auditwerkzaamheden die de Commissie in 2001 heeft verricht, wordt slechts in één lidstaat, namelijk Ierland, nog steeds volgehouden dat vóór 1998 verrichte uitgaven niet hoeven te worden gecontroleerd.*

3.50 tot en met 3.52. *De Commissie heeft in het kader van de audits van de toepassing van de verordening die zij momenteel verricht, nog niet alle door de Rekenkamer genoemde lidstaten voor alle fondsen bezocht. Bij de audits die zijn voltooid, zijn echter voorbeelden aangetroffen van vele van de door de Rekenkamer genoemde tekortkomingen en in die gevallen zijn passende aanbevelingen geformuleerd.*

3.52. Het speciaal verslag (paragraaf 66) vermeldt dat veel controles beperkt bleven tot de werking van systemen en geen gegevensgerichte controles van de uitgaven-declaraties van afzonderlijke projecten inhielden. Nader onderzoek toonde aan dat bij in Duitsland en Ierland gecontroleerde OP's de controleurs zelden of nooit de uiteindelijk begunstigde bezochten. In Nederland worden alle projecten van het EFRO tussentijds ter plaatse gecontroleerd. Bij de afsluiting maakt de controleur gebruik van het werk van de externe controleurs van het project zelf, die niet noodzakelijkerwijs nagaan of voldaan is aan de voorschriften van het EFRO.

Conceptuele problemen in de verordening

3.53. Het speciaal verslag vestigde de aandacht op enkele conceptuele problemen in de verordening. De methode volgens welke de controles moesten worden toegepast, was op het moment dat de verordening gepubliceerd werd niet goed omschreven, hoewel er later advies werd verstrekt over de selectie voor de steekproef in de aanhangsels 2 en 5 van de controlehandleiding van de Commissie voor de structuurfondsen. Het feit dat de verordening voorschrijft dat de steekproef van te controleren uitgavendeclaraties representatief en op risico's gebaseerd moet zijn, heeft in de lidstaten tot betwistbare praktijken geleid. Een mogelijkheid is, beide methoden te combineren in een logisch kader, waarbij een risicoanalyse wordt verricht die bepaalt welke aspecten grondig worden gecontroleerd om fouten op te sporen en te verbeteren, aangevuld met de controle van een representatieve steekproef van de resterende populatie waaruit zou blijken of daar inderdaad sprake is van een laag risico en dat zich daar geen materiële fouten voordoen (zie speciaal verslag, paragrafen 19 tot en met 21).

3.54. Het verslag wees ook op de bezorgdheid van de lidstaten dat zij, door de uitvoering van grondige controles en systeemcontroles en de melding van een groot aantal onregelmatigheden, als sanctie een verlaging van de EU-cofinanciering kunnen verwachten. Dit zou de lidstaten ervan kunnen weerhouden kritische verklaringen af te geven. Desalniettemin: als de steekproef van 5 % een groot aantal onregelmatigheden bevat, duidt dit erop dat in de resterende, niet-geteste 95 % een aanzienlijke hoeveelheid onregelmatigheden voorkomt. Als de bij de controles vastgestelde onregelmatigheden systematisch zijn, dienen de lidstaten krachtens artikel 7 van de verordening die gevallen te corrigeren die tijdens de controle niet afzonderlijk zijn onderzocht. Het is van essentieel belang dat thans de aandacht uitgaat naar de manier waarop de Commissie de afsluitingsverklaringen gebruikt en dat de lidstaten op de hoogte worden gebracht, met name van geconstateerde onregelmatigheden die niet systematisch zijn. Het is de Rekenkamer

3.53. *De Commissie is momenteel de audithandleiding voor de structuurfondsen aan het herzien. Zij zal rekening houden met de bevindingen van haar eigen auditwerkzaamheden betreffende Verordening (EG) nr. 2064/97 en met de opmerkingen van de Rekenkamer en zal de gedetailleerde methodologie bespreken met de lidstaten.*

3.54. *De overeenkomstig artikel 8 van Verordening (EG) nr. 2064/97 aangewezen instantie moet in de afsluitingsverklaring melding maken van alle onregelmatigheden die niet op bevredigende wijze werden behandeld, en van het desbetreffende bedrag aan communautaire steun. De Commissie zal zo een grondslag hebben om dergelijke bedragen van medefinanciering uit te sluiten. Is de onregelmatigheid systeemgebonden, dan had de lidstaat de controles moeten uitbreiden tot alle verrichtingen waarbij de onregelmatigheid zich waarschijnlijk heeft voorgedaan.*

De instantie die de afsluitingsverklaring afgeeft, moet op basis van alle verrichte controles en van de overeenkomstig artikel 7 genomen correctiemaatregelen haar oordeel geven over de deugdelijkheid van de aanvraag om de eindbetaling en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. In artikel 8, lid 2, van de verordening en in het indicatieve model voor de afsluitingsverklaring is uitdrukkelijk

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

onduidelijk op welke rechtsgrond de Commissie zich kan baseren om financiële correcties aan te brengen (speciaal verslag, paragrafen 81 tot en met 84).

3.55. De verordening beschrijft niet gedetailleerd hoe de lidstaten de controles moeten uitvoeren. Volgens de Rekenkamer dienen echter internationaal aanvaarde controlenormen te worden gehanteerd. Deze schrijven onder andere voor dat degene die de controle verricht onafhankelijk is van degene die het project uitvoert. De controle van de Rekenkamer toonde aan dat de lidstaten dit beginsel niet altijd naleven (speciaal verslag, paragrafen 37 tot en met 41, 61 en 62).

3.56. In het speciaal verslag werd geconcludeerd dat tenzij onverwijld maatregelen worden getroffen voor de correcte toepassing van de verordening door de lidstaten, er onvoldoende betrouwbare informatie zal zijn die als uitgangspunt dient voor de afsluiting van de vormen van bijstandsverlening. Daarom gaf het speciaal verslag de Commissie in overweging, een gedetailleerde evaluatie uit te voeren van de implementatie van de verordening door de lidstaten, aanvullende aanwijzingen te verstrekken en met spoed systematisch adviezen aan de lidstaten te verschaffen over de geschiktheid van de verrichte controles en de opgestelde verslagen.

Uitvoering van de nieuwe bepalingen met het oog op de programmeringsperiode 2000-2006

3.57. De verordeningen betreffende de structuurfondsen voor de periode 2000-2006, die de Raad van de Europese Unie op 21 juni 1999 heeft vastgesteld, worden met name gekenmerkt door een grotere decentralisatie, alsook door het streven naar een strikter begrotingsbeheer van de Gemeenschappen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

bepaald dat, indien de geconstateerde foutenfrequentie hoog is, de instantie als bedoeld in artikel 8 moet vermelden dat zij geen oordeel zonder voorbehoud kan geven, ook al zijn de betrokken fouten op bevredigende wijze afgehandeld.

In een dergelijk geval zal de betrokken dienst van de Commissie de te nemen maatregelen bespreken met de nationale autoriteiten. In artikel 8, lid 2, tweede alinea, is bepaald dat de Commissie om aanvullende controles kan verzoeken, waarbij het haar taak is financiële correcties te verrichten.

De Commissie is van mening dat artikel 24 van Verordening (EEG) nr. 4253/88 een rechtsgrondslag biedt voor geëxtrapolerde of forfaitaire financiële correcties zoals aangegeven in de interne richtsnoeren voor financiële correcties van 15 oktober 1997.

3.55. *Ook de Commissie vindt het belangrijk de onafhankelijkheid van de controleur te garanderen. Bij de toepassing van deze norm en de beoordeling of sprake is van een voldoende mate van onafhankelijkheid, moet echter rekening worden gehouden met de administratieve structuur in de lidstaat, met de beschikbare middelen in relatie tot de omvang van het programma en met de betrokken risico's. Dat een controle wordt uitgevoerd door de persoon die ook verantwoordelijk is voor de uitvoering van het project, is duidelijk niet aanvaardbaar.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.58. De voorbereiding van de structurele acties voor deze nieuwe periode bestaat uit twee afzonderlijke fasen: enerzijds de inhoud van de CB's, de EPD's of OP's en hun financieringsplan die de Commissie moet goedkeuren, en anderzijds de aanvullende programmering, die met name gericht is op het selectieproces voor de projecten, en naderhand naar de Commissie wordt gezonden ter informatie. De lidstaten konden er zo op rekenen dat zij een voorschot van 7 %, oftewel een klein deel van de totale bijdrage van de structuurfondsen konden ontvangen binnen vijf maanden nadat zij hun voorstel voor het structurele programma aan de Commissie hadden gericht, conform artikel 28, lid 1, van de verordening betreffende de structuurfondsen. Wegens de late goedkeuring van de programma's hebben weinig lidstaten na verzending van hun eerste voorstel deze betaling binnen de voorgeschreven termijnen ontvangen (zie paragraaf 3.17).

3.59. Wat betreft de betalingen door de Gemeenschap bepaalt de regel $n + 2$, opgenomen in artikel 31, lid 2, tweede alinea, van Verordening (EG) nr. 1260/1999, met name dat het gedeelte van een betalingsverplichting waarvoor op het einde van het tweede jaar na het jaar waarin de betalingsverplichting is aangegaan geen voorschot is betaald of waarvoor geen enkele ontvankelijke betalingsaanvraag bij de Commissie is ingediend, ambtshalve door de Commissie wordt geannuleerd; de bijdrage van de fondsen aan het betrokken bijstandspakket wordt met dat bedrag verminderd.

3.60. De toepassing van deze regel van automatische annulering is onduidelijk wat betreft de aansluiting aan de datum van de betalingsverplichting, met name in de gevallen waarin een beschikking tot deelneming van de fondsen in de zin van artikel 28 van genoemde verordening plaatsvindt aan het eind van een jaar, terwijl de desbetreffende begrotingsverplichting pas aan het begin van het volgende jaar ingaat. Aansluiting bij de begrotingsverplichting, zoals bepaald in artikel 31 van de verordening voor de structuurfondsen, kan leiden tot ongelijke behandeling vanwege een wijziging in het begrotingsjaar op instigatie van de Commissie. De programma's waarvan de vaststelling en de begrotingsverplichting van de eerste tranche hebben plaatsgevonden in de loop van hetzelfde begrotingsjaar zijn immers in het nadeel ten opzichte van die waarvoor de Commissie een begrotingsverplichting is aangegaan in het jaar nadat deze programma's zijn vastgesteld (zie de paragrafen 3.18 en 3.28).

3.61. Aangezien het feit dat aanleiding geeft tot de toepassing van de regel $n + 2$ niet altijd bij de belanghebbenden bekend is, is het in het belang van administratieve eenvoud en de rechtszekerheid, dat de Commissie erop toeziet de lidstaten en andere betrokkenen officieel in kennis te stellen van de door de Commissie gekozen datum voor de betalingsverplichting, alsmede

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.58. De Commissie vermeldt in haar antwoord op punt 3.17 de belangrijkste redenen voor het niet in acht nemen van de termijn van vijf maanden, namelijk het samenvallen met de laatste aanpassingen van de programma's voor de voorgaande periode, de langdurige onderhandelingen met de lidstaten en de eis dat adequate beheersstructuren zouden worden opgezet.

3.60 en 3.61. Het genoemde effect is een gevolg van het bepaalde in artikel 31, lid 2, van de verordening van de Raad, maar zoals in het antwoord op punt 3.18 is vermeld, is de Commissie van mening dat dit probleem in de praktijk slechts van beperkte omvang zal zijn. De Commissie heeft tijdens de vergadering van het Comité voor de ontwikkeling en de omschakeling van de regio's op 21 februari 2001 aan de lidstaten informatie verstrekt over de betalingsverplichtingen die in 2000 ten laste van het EFRO zijn aangegaan.

van de controledatum van de automatische annulering die daaruit voortvloeit.

De procedures voor de afsluiting van de bijstandsacties

3.62. De verordeningen betreffende de structuurfondsen bevatten weinig specifieke regels voor de afsluiting van de acties. De enige bepaling terzake in de coördinerende verordening stelt de termijn voor de indiening van de betalingsaanvraag, inclusief uitvoeringsverslagen, op zes maanden na de feitelijke voltooiing van de actie. Verordening (EG) nr. 2064/97 voegt hieraan de verplichting toe van een geldigheidsverklaring voor de acties van de periode 1994-1999, een verplichting die niet geldt voor de periode 1989-1993 en waarvan de acties 1994-1996 voor doelstelling 2 in feite zijn vrijgesteld. Verordening (EG) nr. 1260/1999 inzake de programmeringsperiode 2000-2006 bepaalt dat de Commissie uiterlijk op 30 september 2001 de bedragen annuleert voor acties waartoe vóór 1994 besloten is en waarvoor vóór 31 maart 2001 geen definitieve betalingsaanvraag is ontvangen en dat zij de bedragen voor acties uit de periode 1994-1999, waarvoor vóór 31 maart 2003 geen definitieve betalingsaanvraag is ingediend uiterlijk 30 september 2003 zal annuleren, behalve voor de acties of programma's waarvoor in verband met een gerechtelijke procedure een schorsing geldt.

3.63. Wegens het ontbreken van dwingende bepalingen in de verordeningen hebben de diensten van de Commissie die belast zijn met het beheer van de diverse fondsen hun eigen wijze van afsluiting ontwikkeld. Soms sluiten deze op elkaar aan, zoals het bij de uitvoering toestaan van compensatie tussen maatregelen binnen één en hetzelfde subprogramma. Aan de andere kant bestaan er verschillende praktijken voor de tenuitvoerlegging van de tranches. Alleen het ESF sluit de verschillende jaarlijkse tranches af; de andere fondsen salderen de achtereenvolgende verplichtingen wanneer de cumulatie van de gedeclareerde uitgaven het vereiste niveau bereikt.

3.64. De Commissie heeft verder in september 1999 het besluit „Lignes d'orientation pour la clôture financière des interventions opérationnelles (1994-1999) des Fonds structurels”⁽²³⁾ genomen dat diverse verplichtingen vastlegt die voortvloeien uit de vigerende verordeningen en dat de flexibiliteit in de financiële uitvoering beperkt. De vernieuwingen hebben betrekking op de

3.63. Wat de periode 1994-1999 betreft, zijn eventuele verschillen in aanpak tussen de fondsen beperkt gebleven aangezien voor alle definitieve afsluitingen dezelfde bepalingen inzake de financiële uitvoering gelden. Voor de periode 2000-2006 zijn gedetailleerde interne financiële regels opgesteld die zullen worden toegepast voor alle fondsen.

⁽²³⁾ Document SEC(1999) 1316 def. van 9 september 1999.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

afsluiting bij ontbreken van een definitieve betalingsaanvraag en/of eindverslag van de uitvoering, de beperking van de communautaire financiering tot de feitelijk aan de uiteindelijk begunstigden toegewezen bedragen en preciseringen over de mogelijkheden van gedeeltelijke afsluiting in geval van schorsing van de bijstand en financiële correcties.

3.65. Deze richtsnoeren zouden tot op zekere hoogte het feit kunnen ondervangen dat niet-indiening van definitieve documenten niet tot annulering leidt. Wat betreft de afsluiting indien er geen definitieve documenten zijn, wil de Commissie een procedure van ingebrekestelling invoeren na een termijn van zes maanden na de uiterste datum voor de betalingen, zodat zij de actie kan afsluiten op basis van de laatst beschikbare gegevens. Maar de bestaande termijn voor de annuleringen ambtshalve dreigt de verwachte effecten van de procedure van ingebrekestelling te verzwakken.

3.66. Deze bepalingen en richtsnoeren bij elkaar vormen echter geen welomschreven en strikt toe te passen afsluitingsprocedure aan de hand waarvan de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen kan worden gewaarborgd voor de bijdragen van de communautaire begroting voor alle voltooide programmeringsperioden. Uit de grondige controles van de Rekenkamer blijkt dat de in 2000 afgesloten acties nog steeds een groot aantal fouten bevatten (zie paragraaf 3.39), overeenkomstig de constatering in eerdere jaren (zie de paragrafen 3.49 tot en met 3.51 van het jaarverslag over het begrotingsjaar 1999 en de paragrafen 3.29 en 3.30 van het jaarverslag over het begrotingsjaar 1998).

3.67. De beperking van de bijstand tot de bedragen die daadwerkelijk zijn toegekend aan de begunstigden is dus een verplichting die rechtstreeks uit de huidige beginselen van de verordening voortvloeit. Hieraan moet worden herinnerd omdat de Commissie de praktijk volgt om op de subsidiabele uitgaven het voorziene bijstandspercentage toe te passen, ook al duidt de uitvoering op een lager percentage, zoals de Rekenkamer in haar jaarverslag over 1998 heeft opgemerkt⁽²⁴⁾. Er dient op gewezen te worden dat de Commissie enerzijds deze regel ook moet toepassen op de nog af te sluiten acties uit de periode 1989-1993 en anderzijds de reeds afgesloten acties waarbij eventueel te veel geld is overgemaakt opnieuw dient te onderzoeken (zie ook paragraaf 3.114 van dit verslag).

3.65. De Commissie is van mening dat de door de Rekenkamer vermelde procedure nuttig zal zijn om in sommige gevallen de afsluiting van programma's te versnellen.

3.66. Met de richtsnoeren wordt beoogd formeel vast te leggen hoe bepaalde aspecten van de afsluiting moeten worden aangepakt in gevallen waarin misschien uiteenlopende procedures zijn toegepast. Het is niet de bedoeling aan te geven welke controles de verantwoordelijke diensten moeten verrichten om er bijvoorbeeld voor te zorgen dat alle bevindingen van de audits naar behoren zijn verwerkt of dat de eindverslagen volledig en van een bevredigend niveau zijn. De daartoe strekende procedures maken deel uit van de interne financiële regelingen die door elk directoraat-generaal worden vastgesteld. Voorts zal de overeenkomstig artikel 8 van Verordening (EG) nr. 2064/97 in te dienen afsluitingsverklaring de basis vormen voor het verschaffen van de nodige zekerheid ten aanzien van de wettigheid en de regelmatigheid van de medegefinancierde verrichtingen, welke verklaring zal worden onderworpen aan controles door de Commissie. De verlangde afsluitingsverklaring moet meer zekerheid bieden dan niet-subsidiabele uitgaven van de typen die de Rekenkamer bij haar controles van afgesloten programma's heeft aangetroffen, worden uitgesloten voordat de einddeclaratie bij de Commissie wordt ingediend.

3.67. De in 1999 door de Commissie vastgestelde richtsnoeren betreffende de afsluiting van de programma's uit de periode 1994-1999, die nu voor de finale betaalbaarstelling bij deze programma's worden toegepast, zijn in overeenstemming met de door de Rekenkamer verlangde aanpak.

⁽²⁴⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1998, paragraaf 3.30.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.68. De procedure voor de gedeeltelijke afsluiting van acties waarbij projecten in verband met een gerechtelijke procedure geschorst zijn, is niet consequent toegepast, zoals blijkt uit verschillende gevallen betreffende het EOGFL-Oriëntatie.

3.69. Verder heeft de Commissie acties van doelstelling 2 uit de periode 1994-1996 afgesloten waarvoor de lidstaten niet de minimale controle hebben verricht die Verordening (EG) nr. 2064/97 voorschrijft. Hoewel deze geen geldigheidsverklaring oplegt voor deze acties, zijn de lidstaten wel verplicht de minimumcontroles uit te voeren (5 % van de subsidiabele uitgaven; dit percentage kan verlaagd worden indien de acties waren goedgekeurd vóór de inwerkingtreding van de verordening), die betrekking hebben op de gehele periode 1994-1999.

3.70. De diensten van de Commissie gaan over tot een onderzoek van aanvragen voor definitieve betaling volgens hun gebruikelijke procedures, meestal in de vorm van raadpleging tussen de diensten, waarbij elke eenheid optreedt op basis van haar eigen bevoegdheid, zonder dat de hoofdverantwoordelijkheid duidelijk is vastgelegd. Doel van het overleg is met name na te gaan of de acties in kwestie eerder zijn gecontroleerd en tot opmerkingen aanleiding hebben gegeven. Er zijn zonder feitelijke coördinatie diverse databases samengesteld die de verzamelde gegevens, inclusief die van de Rekenkamer, proberen te inventariseren. Als er vooraf geen problemen zijn geweest, leidt de afsluiting niet tot een grondiger controle, met name ter plaatse, noch via willekeurige selectie, noch op basis van een risicoanalyse. In feite waren de controles van de Commissie bij de afsluiting tot nu toe niet geschikt om de wettigheid en de regelmatigheid van de gedeclareerde uitgaven doeltreffend te controleren (zie ook paragraaf 3.72).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.68. De afsluiting door de Commissie van de vormen van bijstandsverlening waarvan projecten deel uitmaken die onderhevig zijn aan schorsing in verband met een gerechtelijke procedure, vormt een complex probleem dat vaak een buitenproportionele hoeveelheid werk meebrengt voor de diensten die zijn belast met het financiële beheer. In feite dekt het begrip „schorsing in verband met een gerechtelijke procedure” velerlei situaties die verschillen naar gelang van de lidstaat, de aard van het betrokken project en de aard en voortgang van de lopende gerechtelijke procedure. In punt 10 van de richtsnoeren van de Commissie voor de afsluiting van de vormen van bijstandsverlening uit de periode 1994-1999 (document SEC (1999) 1316) zijn slechts algemene criteria vastgelegd en de diensten van de Commissie moeten binnen dat kader elk specifiek geval blijven behandelen in partnerschapsoverleg met de voor de uitvoering van de vorm van bijstandsverlening verantwoordelijke autoriteiten.

De Commissie is meer gedetailleerde richtsnoeren terzake aan het uitwerken om voor een uniforme benadering te zorgen.

3.69. Voor programma's waarbij de programmeringsperiode vóór 1 januari 1997 afliep, heeft de Commissie niet systematisch als voorwaarde voor de afsluiting verlangd dat informatie werd verstrekt over de controles die de nationale autoriteiten hadden verricht hetzij op grond van artikel 23 van Verordening (EEG) nr. 4253/88, hetzij op grond van Verordening (EG) nr. 2064/97.

3.70. In het kader van de financiële hervorming binnen de Commissie zijn nieuwe financiële regelingen ingesteld waarin is vastgelegd wie verantwoordelijk is voor betalingsverrichtingen, met inbegrip van de eindbetalingen in het kader van de door de structuurfondsen ondersteunde programma's.

Voordat een programma wordt afgesloten, wordt nagegaan welk gevolg is gegeven aan de bevindingen bij de audits, waarbij het gaat om de audits door accountants van de Commissie en zoveel mogelijk ook om die door accountants van de Rekenkamer. Om dit proces te vergemakkelijken is een nieuwe gegevensbank in ontwikkeling, die begin 2002 operationeel zou moeten zijn.

Het is voor de Commissie niet mogelijk om een hoog percentage van de vormen van bijstandsverlening bij de afsluiting ervan aan controles ter plaatse te onderwerpen. Daarvoor zouden veel meer middelen nodig zijn. Bovendien wordt met artikel 8 van Verordening (EG) nr. 2064/97 (waarvan de bepalingen voor de nieuwe programmeringsperiode zijn overgenomen in artikel 15 van Verordening (EG) nr. 438/2001) nu juist beoogd te bevestigen dat de lidstaat ervoor verantwoordelijk is dat via het werk van een onafhankelijke instantie wordt geverifieerd of zijn declaratie correct is.

Vóór de afsluiting in 2002 van de programma's uit de periode 1994-1999 zal een aantal geselecteerde programma's worden onderworpen aan een grondige controle. De precieze methodologie voor de selectie van de programma's waarvoor deze audit zal worden verricht, wordt momenteel besproken.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.71. Wanneer de controles tot opmerkingen leiden, blijken de procedures voor overleg tussen de diensten en met de lidstaat vaak te lang te zijn. Zo heeft de Rekenkamer de situatie gecontroleerd van enkele acties waarover zij in het kader van diverse verslagen opmerkingen had gemaakt. Voor twee in 1995 en 1996 gecontroleerde EFRO-acties waarvan de nog te betalen saldi 7,4 en 2,6 miljoen euro bedragen, zijn de aanvragen voor definitieve betaling in 1997 ingediend. De Commissie heeft slechts enkele onbelangrijke stappen ondernomen en de dossiers waren eind 2000 nog steeds niet afgesloten. Voor twee in 1994 gecontroleerde acties, waarvan het te betalen saldo 3,1 miljoen euro bedraagt, zijn de in 1995 en 1997 ingediende aanvragen voor definitieve betaling eind 2000 nog steeds niet betaald, ondanks een overvloedige briefwisseling, een in 1996 door OLAF verricht onderzoek en een in 1998 ingeleide procedure voor financiële correctie.

Door de Commissie verrichte controles

3.72. De Rekenkamer heeft er herhaaldelijk op gewezen, met name in het jaarverslag over het begrotingsjaar 1999 (paragraaf 3.75) dat de controles ter plaatse van de Commissie ontoereikend waren. Het begrotingsjaar 2000, in de loop waarvan de Commissie met haar interne hervorming is begonnen, werd gekenmerkt door de overheveling van controle-eenheden van het directoraat-generaal (DG) Financiële controle naar de operationele DG's die belast zijn met het beheer van de structurele acties. De integratie van deze nieuwe eenheden, alsook de uitvoering van de voorschriften van de nieuwe programmeringsperiode, drukten zwaar op de totale controlecapaciteiten van de Commissie. Zo hebben de twee eenheden voor EFRO- en Cohesiefondscontroles in 2000 minder controles verricht dan in de voorgaande jaren. Deze eenheden willen in 2001 voorrang geven aan de controle van de systemen voor beheer en controle en hebben dus weinig controles van OP's/EPD's en van projecten gepland.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.71. De Commissie geeft toe dat de procedures voor de afsluiting van programma's waarbij problemen zijn geconstateerd, te traag zijn. Er wordt hoge prioriteit gegeven aan de voltooiing van de afsluiting van dergelijke programma's en de Commissie verwacht dat zij tegen eind 2001 de vastleggingen voor van vóór 1994 daterende projecten en programma's tot enkele betwiste gevallen zal hebben beperkt en aanzienlijke vooruitgang zal hebben geboekt bij de vastleggingen betreffende latere perioden.

3.72. De interne hervorming bij de Commissie, waarbij de controle-eenheden van het directoraat-generaal Financiële controle zijn overgeheveld naar de operationele DG's die verantwoordelijk zijn voor de structuurfondsen, heeft onvermijdelijk enige onderbrekingen in de geplande auditwerkzaamheden veroorzaakt. Toch heeft de controle-eenheid B.3 van het directoraat-generaal Financiële controle in 2000 16 auditbezoeken afgelegd (vergeleken met 19 auditbezoeken in 1999). Wat het Cohesiefonds betreft, heeft de controle-eenheid B.4 van het directoraat-generaal Financiële controle in 2000 één auditbezoek afgelegd vergeleken met drie auditbezoeken in 1999. Bovendien hebben de auditeenheden van het directoraat-generaal Regionaal beleid in 2000 36 auditbezoeken betreffende het EFRO en het Cohesiefonds afgelegd (vergeleken met 42 in 1999).

Voor 2001 hebben bij de auditeenheden van het directoraat-generaal Regionaal beleid de belangrijkste doelstellingen in het werkprogramma betrekking op de systemenaudit van de bij Verordening (EG) nr. 2064/97 voorgeschreven systemen en de audit van de beheers- en controlesystemen die worden opgezet voor de programmeringsperiode 2000-2006, en voorts op de systemenaudit van de beheers- en controlesystemen voor het Cohesiefonds die tot stand worden gebracht om te voldoen aan het bepaalde in de Verordeningen (EG) nr. 1264/1999 en (EG) nr. 1265/1999 van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1164/94.

In 2001 zal in het kader van de genoemde systemenaudit betreffende het Cohesiefonds echter ook een aantal door dit fonds ondersteunde projecten aan een audit worden onderworpen. Tevens zal een onderzoek inzake onder artikel 10 vallende projecten worden voltooid. Bij dit onderzoek worden audits ter plaatse van individuele contracten verricht met hulp van externe accountants. Tot een 100-tal contracten zal aan een dergelijke audit worden onderworpen. Ten slotte is een aantal andere ad-hocaudits van programma's uitgevoerd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.73. De diensten belast met de controle van het EFRO en het Cohesiefonds hebben desondanks een aantal maatregelen getroffen ter verbetering van de voorbereiding, reikwijdte, kwaliteit en follow-up van hun controles in de lidstaten. De invoering van deze maatregelen heeft in de loop van 2000 nog geen tastbare resultaten opgeleverd.

*Conclusies en aanbevelingen***Conclusies**

3.74. De Rekenkamer heeft niet vastgesteld dat het aantal fouten in de uitgavendeclaraties over de voltooide programmeringsperioden was gedaald. Evenals in het verleden wijst het aanhoudend hoge niveau van fouten dat is geconstateerd in de afgesloten acties erop dat de kans dat de fouten opgespoord en gecorrigeerd worden, klein blijft. De in 1997 uitgebreide systemen voor financiële controle (notities over subsidiabiliteit, Verordening (EG) nr. 2064/97), alsmede preciezere voorschriften voor de afsluiting en de controleprotocollen met de nationale autoriteiten zijn nog niet doeltreffend gebleken.

3.75. De Commissie heeft in 2000 tijdens de uitvoering en bij de afsluiting van de acties minder controles verricht. De follow-up van de opmerkingen die voortvloeien uit de controles, met name van die van de Rekenkamer, vertoont tekortkomingen die een snelle oplossing van de geconstateerde problemen verhinderen. Verder mag de Commissie zich niet tevredenstellen met de correctie van de gesignaleerde specifieke gevallen, zonder de controles uit te breiden naar soortgelijke situaties.

3.76. De verrichtingen in verband met de begroting van 2000 bieden niet alle gewenste garanties inzake wettigheid en regelmatigheid. De geboekte verplichtingen geven geen aanleiding tot opmerkingen, maar een aanzienlijk deel ervan komt in feite ten laste van het voorgaande begrotingsjaar. Een aantal als juridische verbintenissen aan te merken besluiten waarmee een groot bedrag gemoeid is, is daarentegen genomen zonder dat er begrotingsverplichtingen zijn aangegaan. De betalingen in het begrotingsjaar voor de overmaking van voorschotten uit hoofde van acties van de nieuwe programmeringsperiode vertonen geen onregelmatigheden. Het aantal materiële en formele fouten dat voorkomt in de tussentijdse betalingen en de betalingen voor afsluiting van eerdere programma's is vergelijkbaar met dat van eerdere begrotingsjaren.

3.74. Zolang geen representatief aantal programma's uit de periode 1994-1999 is afgesloten, is het nog te vroeg om het effect te beoordelen van de bij artikel 8 van Verordening (EG) nr. 2064/97 voorgeschreven afsluitingsverklaringen en van de richtsnoeren inzake de afsluiting. De Commissie verwacht dat een correcte toepassing van deze bepalingen het risico dat niet-subsidiabele uitgaven door de structuurfondsen worden medefinancierd, sterk zal verkleinen.

3.75. Als gevolg van de interne hervorming was het controle-niveau in 2000 tijdelijk lager. Aangenomen mag echter worden dat de concentratie van auditcapaciteit in de operationele directoraten-generaal het mogelijk zal maken om het aantal controles en ook de kwaliteit daarvan te verhogen. Voorts moeten de nieuwe systemen die worden opgezet, leiden tot een betere follow-up van alle auditbevindingen, met inbegrip van die van de Rekenkamer. Dit zal de Commissie ook in staat stellen om bij haar risicoanalyses systematischer rekening te houden met de eerdere auditbevindingen, vooral met betrekking tot fouten die systemisch kunnen zijn.

3.76. De Commissie geeft toe dat voor sommige in 2000 goedgekeurde programma's de eerste betalingsverplichtingen pas in 2000 zijn aangegaan. Dit was het gevolg van uiteenlopende werkwijzen wat de procedure voor de goedkeuring van de programma's betreft (zie het antwoord op punt 9.15). Binnen de beperkte tijd die beschikbaar was, heeft de Commissie niet voor alle door de Rekenkamer geconstateerde fouten haar grondige onderzoek kunnen afronden. In sommige gevallen is het antwoord van de lidstaat nog niet ontvangen. Uit de verrichte analyse blijkt dat het bij het merendeel van de fouten gaat om niet-subsidiabele of niet-gestaafde elementen die door de eindbegunstigde in de uitgavendeclaratie zijn opgenomen. De tweede belangrijke categorie betreft een niet-correcte toepassing van communautaire voorschriften door de beheersautoriteit. In een aantal gevallen is de Commissie het echter niet met de interpretatie van de Rekenkamer eens. De Commissie zal zeker haar onderzoek van de door de Rekenkamer genoemde gevallen voltrokken en ervoor zorgen dat de nodige financiële correcties worden toegepast.

Aanbevelingen

3.77. De Commissie dient zich er dus op toe te leggen de in de laatste jaren ingevoerde controlesystemen doeltreffender te maken. Zij dient er met name op toe te zien dat de door de nationale organen gehanteerde procedures voor het beheer, alsmede de controleprocedures die worden toegepast in het kader van Verordening (EG) nr. 2064/97, daadwerkelijk bijdragen tot de waarborging van de wettigheid en de regelmatigheid van de met communautaire middelen gefinancierde acties. In dit verband dient de Commissie ten behoeve van de afsluiting van de acties ook geharmoniseerde, doeltreffender procedures in te voeren met een toereikend aantal controles die zij zelf verricht.

3.77. De Commissie herhaalt haar in het antwoord op punt 3.76 van het jaarverslag over 1999 uiteengezette zienswijze dat de belangrijkste prioriteit een verdere verbetering van de systemen op het gebied van financieel beheer en controle in de lidstaten moet zijn. Door de vaststelling van de Verordeningen (EG) nr. 438/2001 en (EG) nr. 448/2001 is gezorgd voor de nodige gedetailleerde voorschriften om dat doel te kunnen bereiken. De resultaten van de systemenaudits die momenteel hoofdzakelijk door het EFRO worden verricht om de invoering van de bij Verordening (EG) nr. 438/2001 voorgeschreven maatregelen en de toepassing van Verordening (EG) nr. 2064/97 nader te bekijken, zullen een basis opleveren om conclusies te trekken over de vraag in hoeverre de algemene beheerssystemen adequaat zijn, en om waar nodig passende actie te ondernemen.

Alle structuurfondsen voeren in 2001 en 2002 een serie audits betreffende de programma's uit de periode 1994-1999 uit met het oog op de afsluiting van die programma's. Dit zal ervoor zorgen dat bij de laatste betalingen extra zekerheid omtrent de naleving van de voorschriften bestaat.

FOLLOW-UP VAN EERDERE OPMERKINGEN

Acties ten gunste van het midden- en kleinbedrijf (MKB)

Inleiding

3.78. De Rekenkamer onderzocht de maatregelen die de Commissie heeft genomen naar aanleiding van de eerder geformuleerde opmerkingen ⁽²⁵⁾ over de uitvoering van de acties voor ondernemingen, en met name voor het MKB in het kader van de structuurfondsen. De Rekenkamer had met name gebreken vastgesteld in de beoordeling, de regelgeving, de selectie van de acties, de controle op de naleving van de mededingingsregels en de coördinatie, alsook bij de uitvoering van de acties, met name in het kader van de financial engineering en de dienstverlening aan ondernemingen. Reeds bij de kwijting voor het begrotingsjaar 1994 beval de Raad aan, de toegang van het MKB tot de bestaande instrumenten te vergemakkelijken, de acties voor het MKB opnieuw te oriënteren om rekening te houden met hun behoeften en de evaluatie van de middelen en de resultaten van de communautaire actie op dit gebied te

⁽²⁵⁾ Het betreft met name de jaarverslagen over de begrotingsjaren 1994 (paragrafen 5.66 tot en met 5.104), 1996 (paragrafen 6.43 tot en met 6.104) en 1998 (paragrafen 3.54 tot en met 3.59).

verbeteren ⁽²⁶⁾. Bij de kwijting voor 1996 in 1998 gaf de Raad in overweging dat de procedures voor hulpverlening moesten worden gestroomlijnd en vereenvoudigd, dat de steun aan het MKB toegankelijker moest worden gemaakt en dat de Commissie ervoor moest zorgen dat de dienstverlening aan het MKB tegemoet zou komen aan een daadwerkelijke behoefte ⁽²⁷⁾. Het Parlement op zijn beurt was gealarmeerd na de onthulling van de Rekenkamer dat er in de communautaire begroting middelen ter beschikking waren gesteld voor de financiering van een aantal potentieel niet te beheren maatregelen ter bevordering van het midden- en kleinbedrijf ⁽²⁸⁾.

Bevestiging van door de Rekenkamer vastgestelde lacunes

3.79. Om gevolg te geven aan de opmerkingen van de Rekenkamer heeft de Commissie in 1997 een macro-evaluatie laten uitvoeren van de gevolgen van de structuurfondsen voor het MKB en vervolgens themaevaluaties van de Europese Bedrijfsinnovatiecentra (EBIC's) en van de financial engineering ⁽²⁹⁾. Deze evaluaties bevestigden de belangrijkste constatering van de Rekenkamer wat betreft de steun aan het MKB, met

3.79. *Weliswaar is bij de thematische evaluatie gebleken dat de bijstandsverlening uit de structuurfondsen aan het MKB op een aantal punten moet worden verbeterd, maar uit deze evaluatie is ook het volgende geconcludeerd „... Overall it is clear from the research that Structural Funds interventions have had a significant impact on the SME sector and in so doing have made an important contribution to wider regional policy aims...”.*

⁽²⁶⁾ Aanbeveling van de Raad van 11 maart 1996 inzake de aan de Commissie te verlenen kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen voor het begrotingsjaar 1994.

⁽²⁷⁾ Aanbeveling van de Raad van 9 maart 1998 inzake de aan de Commissie te verlenen kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen voor het begrotingsjaar 1996.

⁽²⁸⁾ Resolutie van het Europees Parlement van 31 maart 1998 ter kennisgeving aan de Commissie van de redenen voor het uitstel van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 1996 (PB C 138 van 4.5.1998, blz. 43).

⁽²⁹⁾ „Thematic Evaluation of Structural Funds Impacts on SME”, European Commission, Ernst & Young, juli 1999. „Evaluation of Community measures in support of European Community business and innovation centres (EBICS)” - Madrid — Karlsruhe, februari 1999, Dr-Ing Jürgen Wüst. „Evaluation of Financial Engineering Measures in Structural Policies”, European Commission, Ernst & Young, april 1998.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

name de gebrekkige naleving van regels in verband met de voorlichting en publiciteit ⁽³⁰⁾, de onbekendheid van de acties, de tekortkomingen in de coördinatie van de acties ⁽³¹⁾, de gebreken in de evaluaties van de gevolgen van acties en in de evaluaties vooraf en de afwezigheid van passende indicatoren, met name in het kader van de financial engineering ⁽³²⁾. Uit de evaluaties bleek tevens de noodzaak om de voorzieningen voor dienstverlening aan het MKB, zoals de EBIC's, te verbeteren, om de ontwikkeling van „éénloket”-systemen te versnellen, en de bestaande acties te vereenvoudigen om de toegang van het MKB tot communautaire financiering te verbeteren.

Weerslag in de voorschriften van de vastgestelde gebreken

3.80. De aanbevelingen van de Rekenkamer hebben de wetsvoorstellen beïnvloed die de Commissie heeft ingediend voor de nieuwe periode en de richtlijnen voor de programma's van de periode 2000-2006 ⁽³³⁾.

⁽³⁰⁾ Meer dan een kwart (25,6 %) van het MKB dat onderzocht is bij de thematische evaluatie van het MKB en steun van de structuurfondsen had ontvangen, wist niet dat de ontvangen middelen van de Gemeenschap afkomstig waren. De Rekenkamer heeft in het jaarverslag over 1996 (paragrafen 6.53 tot en met 6.59) een reeks praktijken vermeld die dit gebrek aan informatie verklaren.

⁽³¹⁾ Uit de in 1998 uitgevoerde enquête bij het MKB dat diverse communautaire vormen van steun had ontvangen blijkt dat 69,7 % van deze bedrijven de betrokken regelingen beschouwden als „not integrated at all”. Dit percentage stijgt tot 85,1 % van het MKB in geval van steun van het EFRO en het ESF. De auteurs van het verslag concluderen dat „At an EU level, there is a need to improve the overall coherence of different Commission programmes that have a bearing on SME development”, hetgeen de constatering van de Rekenkamer bevestigt (jaarverslag over het begrotingsjaar 1996, paragrafen 6.98 en 6.99).

⁽³²⁾ Onder „financial engineering” verstaat men de vormen van deelname van de structuurfondsen aan de uitvoering van andere maatregelen dan niet-terugvorderbare steun, zoals bedoeld in artikel 28, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1260/1999. Het betreft met name: terugvorderbare steun, rentesubsidies, garanties, participaties, deelname aan risicodragend kapitaal of een andere vorm van financiering.

⁽³³⁾ PB C 267 van 22.9.1999, blz. 2. Deze richtlijnen bepalen dat „bijstand uit de structuurfondsen als stimulans voor de productiesector (...) met name gericht (moet) worden op het midden- en kleinbedrijf”.

Vereenvoudiging van de procedures en verbetering van de voorzieningen voor dienstverlening aan het MKB zijn doelstellingen waar ook de Commissie achter staat. De door de Rekenkamer genoemde „één loket”-aanpak is een van de actiemiddelen die tot de verwezenlijking van deze doelstellingen kunnen bijdragen.

3.80. *De thematische evaluatie van de impact van de bijstandsverlening uit de structuurfondsen op het MKB heeft een hele serie conclusies opgeleverd. Met betrekking tot de conclusies waarop in deze paragraaf wordt gedoeld, geeft de Commissie volmondig toe dat de doelstellingen voor de periode 1994-1999 niet duidelijk genoeg waren en onvoldoende waren gekwantificeerd. Ten dele om deze reden is opdracht gegeven tot de thematische evaluatie, waarbij het erom ging de impact van de bijstandsverlening uit de structuurfondsen op het MKB te beoordelen en na te gaan wat de effectiefste methoden voor ondersteuning van het MKB zijn. Van de resultaten van deze evaluatie is gebruikgemaakt bij de programmering van de bijstandsverlening uit de structuurfondsen in de periode 2000-2006, vooral ten aanzien van de vraag hoe de steunverlening aan het MKB doelgericht kan worden gemaakt. Voorts was het, aangezien deze thematische evaluatie halverwege de programmeringsperiode is verricht, onvermijdelijk dat geen definitieve conclusies zouden kunnen worden getrokken over de impact op het MKB van de bijstandsverlening uit de structuurfondsen in de periode 1994-1999.*

Bij de thematische evaluatie is niet alleen een raming van de uitgaven ten behoeve van het MKB gemaakt, maar zijn ook het aantal begunstigde bedrijven en het aantal geschapen arbeidsplaatsen geschat. Geconcludeerd werd dat in de periode 1989-1999 meer dan 1,5 miljoen MKB-bedrijven steun uit de structuurfondsen zouden ontvangen, wat neerkwam op 21,2 % van de voor dergelijke steun in aanmerking komende MKB-bedrijven. Het aantal banen dat tussen 1994 en 1999 zou worden geschapen, werd geschat op bruto 2,3 miljoen en netto 2 miljoen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Aangezien het aantal acties was teruggebracht en het CI MKB was stopgezet⁽³⁴⁾, moest de strategie voor hulpverlening aan het MKB eenvoudiger en samenhangender worden. De nieuwe regelgeving moest verbeteringen mogelijk maken in het beheer van de acties voor het MKB, de follow-up en de evaluatie ervan, mits deze bepalingen zo snel mogelijk van kracht zouden worden. De Commissie heeft de nieuwe verordening inzake de beheers- en controlesystemen van de structuurfondsen in maart 2001 vastgesteld⁽³⁵⁾. Voorts moest Verordening (EG) nr. 1159/2000⁽³⁶⁾ van de Commissie inzake door de lidstaten uit te voeren voorlichtings- en publiciteitsacties met betrekking tot de bijstandsverlening uit de structuurfondsen de acties zichtbaarder maken. Bovendien is ook op het gebied van de mededinging⁽³⁷⁾ nieuwe regelgeving vastgesteld. Voor de periode 1994-1999, en met uitzondering van de vaststelling in 1997 van notities over de subsidiabiliteit⁽³⁸⁾ en van Verordening (EG) nr. 2064/97, hebben de maatregelen de reeds vastgestelde en in uitvoering zijnde programma's niet aantoonbaar kunnen beïnvloeden.

⁽³⁴⁾ Met name wat betreft het MKB-initiatief had de Rekenkamer geconstateerd (jaarverslag over het begrotingsjaar 1996, paragrafen 6.86 tot en met 6.91) dat de onder dit initiatief vallende programma's hetzij dezelfde of soortgelijke maatregelen als in de CB's of de EPD's overnamen, hetzij nieuwe maatregelen instelden met dezelfde doelstellingen als de reeds bestaande.

⁽³⁵⁾ Verordening (EG) nr. 438/2001 van de Commissie van 2 maart 2001 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad met betrekking tot de beheers- en controlesystemen voor uit de structuurfondsen toegekende bijstand (PB L 63 van 3.3.2001, blz. 21).

⁽³⁶⁾ PB L 130 van 31.5.2000, blz. 30.

⁽³⁷⁾ Het betreft Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1) en Verordening (EG) nr. 994/98 van de Raad van 7 mei 1998 betreffende de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap op bepaalde soorten van horizontale staatssteun (PB L 142 van 14.5.1998, blz. 1), alsmede verordeningen die de Commissie heeft vastgesteld krachtens laatstgenoemde verordening betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag inzake steun voor kleine en middelgrote bedrijven, de minimissteun en opleidingssteun: Verordeningen (EG) nr. 68/2001, (EG) nr. 69/2001 en (EG) nr. 70/2001 (PB L 10 van 13.1.2001, blz. 20, 30 en 33).

⁽³⁸⁾ Beschikkingen 97/317/EG tot en met 97/331/EG van de Commissie van 23 april 1997 tot wijziging van de beschikkingen houdende goedkeuring van CB's, EPD's en CI's (PB L 146 van 5.6.1997, blz. 1).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De evaluatie had ook tot doel na te gaan in hoeverre er bij de steunregelingen voor het MKB sprake was van „dood gewicht” (initiatieven die de betrokken bedrijven ook zonder de steunverlening zouden hebben genomen). Op grond van de bevindingen van de evaluatie heeft de Commissie, ter vergroting van de impact van de aan het MKB verleende steun uit de structuurfondsen, besloten om aan indirecte steun voor het MKB meer prioriteit toe te kennen dan aan directe steun. De neerslag van dat besluit is te vinden in de programma's voor de periode 2000-2006.

In de Europese werkgelegenheidsstrategie wordt het belang van het MKB voor de werkgelegenheid in de Europese Unie beklemtoond. De gecombineerde activiteiten van de lidstaten, de verschillende structuurfondsen en de Europese Investeringsbank (EIB) zijn erop gericht te helpen voorzien in de verschillende behoeften die MKB-bedrijven hebben wanneer zij worden opgericht en naarmate zij zich in de context van een door concurrentie gekenmerkte markt ontwikkelen (financiering, indienstneming van personeel, bijscholing van werknemers, enz.).

Het feit dat de nieuwe verordening betreffende beheers- en controlesystemen laat is vastgesteld, heeft slechts een beperkt effect gehad op het beheer van de middelen uit de fondsen, aangezien de meeste operationele programma's tussen eind 2000 en maart 2001 zijn vastgesteld en de belangrijkste eisen die de Commissie stelt in maart 2000 aan de lidstaten zijn meegedeeld en vervolgens uitvoerig in de verschillende comités voor de fondsen zijn besproken totdat het comité van beheer er in december 2000 over heeft gestemd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.81. De notities over de subsidiabiliteit brachten vanaf 1 mei 1997 helderheid in enkele door de Rekenkamer aangestipte problemen (jaarverslag over het begrotingsjaar 1996, paragrafen 6.73 tot en met 6.76 en 6.84), met name wat betreft de alternatieve financiering van medegefinancierde projecten en de financial engineering. Voor de periode 2000-2006 zijn deze notities vervangen door de voorschriften die zijn vastgelegd in Verordening (EG) nr. 1685/2000 van de Commissie ⁽³⁹⁾. Maar de voorwaarden voor subsidiabiliteit bij alternatieve financiering zijn niet opgenomen in de nieuwe voorschriften en de voorwaarden voor financial engineering zijn wezenlijk gewijzigd ⁽⁴⁰⁾, hetgeen tot onzekerheid heeft geleid (zie paragraaf 3.91).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.81. *In de programmeringsperiode 1994-1999 werd „alternatieve financiering” of „alternatieve betaling”, waarvoor regels waren vastgesteld in notitie nr. 16 van de SEM 2000-notities over de subsidiabele uitgaven, gebruikt als een beheersinstrument om een zo doeltreffend mogelijk gebruik te kunnen maken van de kasmiddelen die op uiteenlopende tijdstippen beschikbaar werden gesteld door de verschillende medefinancierende partners uit de overheidssector: de Gemeenschap, nationale overheden en andere overheidsinstanties.*

Voor de programmeringsperiode 2000-2006 zijn in de financiële procedures automatische jaarlijkse vastleggingen, een voorschottenregeling en een procedure voor snellere betalingen opgenomen. Daarom heeft de Commissie het bij de herziening van de subsidiabiliteitsvoorschriften niet nodig geacht om de oude notitie nr. 16 te handhaven. Geen enkele van de lidstaten heeft daar bezwaar tegen gemaakt en het Comité voor de ontwikkeling en de omschakeling van de regio's heeft de nieuwe subsidiabiliteitsvoorschriften goedgekeurd voordat de Commissie deze heeft vastgesteld.

Dat specifieke regels ontbreken betekent niet dat dit instrument voor het beheer van de kasmiddelen niet langer mag worden gebruikt. Uiteraard moet Verordening (EG) nr. 1260/1999, en vooral artikel 29 daarvan, volledig worden nageleefd. Dit betekent dat alle projecten, ongeacht uit welke overheidsbron zij in feite worden gefinancierd, worden geacht binnen de in artikel 29 vastgestelde grenzen door de Gemeenschap te worden medegefinancierd en dat het exacte bedrag aan steun uit de structuurfondsen moet worden gespecificeerd in de brieven waarmee kennis wordt gegeven van de toekenning van de subsidie. Om te onderstrepen dat het om een instrument voor het beheer van de kasmiddelen gaat, noemt de Commissie het liever „alternatieve betaling” dan „alternatieve financiering”.

Het directoraat-generaal Regionaal beleid heeft dit standpunt bij diverse gelegenheden mondeling of schriftelijk aan de autoriteiten van de lidstaten uitgelegd.

⁽³⁹⁾ Verordening (EG) nr. 1685/2000 van de Commissie van 28 juli 2000 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad met betrekking tot de subsidiabiliteit van de uitgaven voor door de structuurfondsen medegefinancierde verrichtingen (PB L 193 van 29.7.2000, blz. 39).

⁽⁴⁰⁾ Het essentiële element dat de medefinanciering door de Gemeenschap rechtvaardigt, was in de dossiers van 1997 duidelijk geformuleerd: „De betrokkenheid van de Gemeenschap bij de technieken voor financial engineering zou moeten worden beperkt en in ieder geval niet in de plaats moeten komen van of deels samenvallen met het financiële systeem, tenzij is aangetoond dat dit niet is afgestemd op de ontwikkelingsbehoeften van de betrokken regio”. Dit basisbeginsel is echter niet in de regels voor 2000 neergelegd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.82. Diverse bepalingen van de nieuwe algemene verordening hebben betrekking op problemen die de Rekenkamer heeft gesignaleerd. Zo preciseren de nieuwe bepalingen voor de differentiatie van de bijdragepercentages ⁽⁴¹⁾ de behandeling van projecten die aanzienlijke netto-inkomsten opleveren, verminderen zij de deelneming van de fondsen in investeringen in ondernemingen (van 50 tot 35 % en van 30 tot 15 % voor doelstelling 1, respectievelijk 2) en introduceren zij een positieve discriminatie voor het MKB (mogelijke verhoging tot 10 % van het steunpercentage voor andere vormen van financiering dan directe steun).

3.83. Er bestaat nu een verplichting om de aan de beheersautoriteit of een andere openbare autoriteit teruggestorte steunbedragen voor dezelfde doeleinden te hergebruiken ⁽⁴²⁾. Tevens zijn regels opgenomen om te voorkomen dat middelen van de structuurfondsen anders bestemd worden dan waarvoor zij aanvankelijk bedoeld waren en om te voorkomen dat ondernemingen of publiekrechtelijke collectieve lichamen onrechtmatige voordelen verkrijgen gedurende een termijn van vijf jaar ⁽⁴³⁾. Hiermee beschikt de Commissie over nieuwe instrumenten ter voorkoming van aanvechtbare situaties, zoals niet ingevorderde bedragen die ingevorderd hadden moeten worden, retentie door de beheerders van ingevorderde middelen, verplaatsing van investeringen waaraan de steun ten goede is gekomen of de verkoop van medegefinancierde infrastructuur (bijvoorbeeld bij privatiseringen), waarvoor de vroegere voorschriften geen pasklaar antwoord hadden. Maar de in de voorafgaande paragrafen bedoelde bepalingen leveren interpretatieproblemen op en de Commissie zou moeten verduidelijken hoe ze de aldus geformuleerde algemene beginselen ten uitvoer wil leggen om deze bepalingen operationeel te maken en geschikt voor een aanvaardbare controle en follow-up.

Betere identificatie van de acties ten behoeve van het MKB

3.84. Dankzij de thematische evaluatie voor het MKB kunnen de maatregelen voor het MKB en de hieraan bestede middelen beter worden geïdentificeerd, zoals eerst door de Rekenkamer (jaarverslag 1996,

⁽⁴¹⁾ Overweging 40 en artikel 29 van Verordening (EG) nr. 1260/1999 houdende algemene bepalingen over de structuurfondsen.

⁽⁴²⁾ Artikel 28, lid 3, van de algemene verordening en artikel 8 van de nieuwe verordening inzake de systemen voor beheer en controle, die voorziet in de verplichting voor de beheers- of betalingsautoriteiten om een boekhouding bij te houden van de terugvorderbare bedragen en om ervoor te zorgen dat de bedragen in kwestie zonder ongemotiveerde vertraging worden geïnd.

⁽⁴³⁾ Artikel 30, lid 4, van de algemene verordening.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.82 en 3.83. *De Commissie beschouwt een berekening op basis van discontering van de kasstroom als de geschiktste methode om de hoogte van de netto-inkomsten uit een investering te kunnen beoordelen. Volgens die formule, gecombineerd met wat in overweging 40 van de algemene verordening is vermeld, wordt aangenomen dat sprake zal zijn van aanzienlijke netto-inkomsten wanneer de contante waarde van de toekomstige inkomstenstroom minus exploitatiekosten een getal is dat ten minste 25 % van de investeringskosten bedraagt. Exploitatiekosten zijn de voor exploitatie van een investering gemaakte kosten inclusief de onderhoudskosten maar exclusief de afschrijving of de kapitaalkosten. De Commissie werkt momenteel aan richtsnoeren ten behoeve van de lidstaten over een praktische en redelijke toepassing van artikel 29, lid 4.*

3.84 en 3.85. *De Commissie is het ermee eens dat het van de verbetering van de toezichtsystemen in de lidstaten zal afhangen of er betere informatie beschikbaar komt. Omdat de uitvoering van de programma's voor de periode 2000-2006 nog in een vroeg stadium verkeert, vindt de Commissie niet dat er tot nu toe slechts heel traag vooruitgang is geboekt. Voor het opzetten van nieuwe informatiesystemen is tijd nodig.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

paragraaf 6.96) en daarna door de Raad ⁽⁴⁴⁾ en het Parlement ⁽⁴⁵⁾ was gevraagd. Bij gebrek aan geregistreerde gegevens moest een ruwe schatting worden gemaakt van de uitgaven voor het MKB (21 353 miljoen euro, ofwel 18,2 % van het totaal van de SF voor de periode 1994-1999). Om te weten hoe de situatie op een andere datum is, zoals bijvoorbeeld aan het eind van de periode, zou de exercitie herhaald moeten worden, wat erop duidt dat het basisprobleem nog steeds de afwezigheid is van betrouwbare gegevenssystemen voor een adequate follow-up van de bijstandsacties, waarop de Rekenkamer herhaaldelijk heeft gewezen ⁽⁴⁶⁾.

3.85. De Commissie heeft op basis van artikel 36 van de algemene verordening een nieuw systeem voorgesteld voor de verdeling van de actiegebieden van de structuurfondsen per categorie ⁽⁴⁷⁾. De inlichtingen die aan de Commissie zullen moeten worden verschaft, moeten haar in staat stellen overzichten te maken van de activiteiten van de fondsen op basis van de verschillende acties. Bovendien voorziet artikel 34, lid 1, onder a), in de totstandbrenging van een systeem voor de verzameling van betrouwbare financiële en statistische gegevens, alsmede in de toezending van deze gegevens voorzover mogelijk met gebruikmaking van computersystemen. Verder heeft de Commissie een methode voorgesteld voor de indicatoren voor het toezicht en de evaluatie ⁽⁴⁸⁾, waarin speciaal rekening wordt gehouden met het MKB. In de lidstaten wordt reeds gepoogd om in te spelen op deze nieuwe initiatieven. De werkelijke

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

vooral in lidstaten waar de uitvoering van de bijstandspakketten sterk gedecentraliseerd is. Bovendien moeten de verzamelde gegevens bijdragen tot het beheer van de projecten op plaatselijk niveau en moeten zij daarnaast ook van nut zijn wanneer op nationaal of Europees niveau syntheses worden uitgewerkt over horizontale aangelegenheden (het MKB, gelijke kansen, enz.). De Commissie heeft er vertrouwen in dat de moeite die voor de ontwikkeling van die systemen wordt gedaan, zal renderen doordat informatie van betere kwaliteit zal worden verkregen via de jaarverslagen en vooral bij de evaluatie halverwege de looptijd, die eind 2003 moet zijn voltooid.

3.85. De lidstaten moeten de nodige informatie verstrekken over het functioneren van deze onder de verantwoordelijkheid van de beheersautoriteiten beheerde systemen voor het verzamelen van de benodigde gegevens, zulks met name in de jaarlijkse uitvoeringsverslagen.

⁽⁴⁴⁾ Aanbeveling van de Raad inzake de aan de Commissie te verlenen kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen voor het begrotingsjaar 1996.

⁽⁴⁵⁾ Resolutie van het Europees Parlement van 31 maart 1998 ter kennisgeving aan de Commissie van de redenen voor het uitstel van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 1996, paragrafen 22 en 23 (PB C 138 van 4.5.1998, blz. 43). Het Parlement stelt „dat in de structuurfondsen aanzienlijke bedragen zijn toegekend aan de ondersteuning van het MKB in de periode 1994-1999, maar dat de Commissie tot dusverre in het geheel niet heeft kunnen verklaren welke bestemming aan deze middelen is gegeven”.

⁽⁴⁶⁾ Recentelijk nog in het jaarverslag 1999, paragraaf 3.27.

⁽⁴⁷⁾ Deze verdeling stond in het „Vade-mecum: Plans et documents de programmation des Fonds structurels 2000-2006” (Commissie, DG REGIO juli 1999) en is in bijlage opgenomen bij de nieuwe verordening inzake beheer en controle.

⁽⁴⁸⁾ Indicatoren voor toezicht en evaluatie: aanzet tot een methodologie. Nieuwe programmeringsperiode 2000-2006: werkdocumenten voor de methodologie. Werkdocument nr. 3, Europese Commissie, DG REGIO, juli 1999.

verbetering van alle beschikbare gegevens over de programmering, het toezicht en de evaluatie van de structurele acties is afhankelijk van de goede werking van deze nieuwe regelingen.

Initiatieven ter verbetering van de controle op de naleving van de mededingingsregels

3.86. De Rekenkamer had gebreken geconstateerd in de procedures voor de controle van mededingingsregels (Jaarverslag over het begrotingsjaar 1996, paragrafen 6.46 en 6.53 tot en met 6.68; Jaarverslag over het begrotingsjaar 1998, paragrafen 3.58 en 3.59). Recentelijk zijn zowel bij de Commissie als in de lidstaten initiatieven genomen om de beschikbare inlichtingen over de toegekende steun te verbeteren. Verder heeft de Commissie in 2001 op verzoek van het Europees Parlement ⁽⁴⁹⁾ een register aangelegd van de besluiten inzake staatssteun. De nieuwe regelgeving voor staatssteun bevat controlebepalingen die de plicht tot registratie en jaarlijkse mededeling van inlichtingen over de toegekende steun uitbreiden. Het is nog te vroeg voor een oordeel over de gevolgen van deze bepalingen, die vereenvoudiging en meer doorzichtigheid op het gebied van staatssteun beogen. De nieuwe regels terzake zouden de Commissie echter in staat moeten stellen procedures voor de controle op de naleving van de mededingingsregels te verbeteren, mits zij zich van de geschikte middelen voorziet.

3.87. De Rekenkamer had aanbevolen, in de programmateksten specifieke verwijzingen op te nemen naar de regelgeving en de overige juridische instrumenten die de nauwkeurige toepassing moeten waarborgen van het beleid van de Gemeenschap, om de naleving van de regels en bijbehorende procedures door de betrokkenen te vergemakkelijken. De Commissie heeft in 2000 een document opgesteld met de principes en procedures die bij de uitvoering van de structuurfondsen moeten worden gevolgd voor de naleving van het mededingingsrecht met betrekking tot staatssteun voor de nieuwe programmeringsperiode (2000-2006) ⁽⁵⁰⁾. Kern van de nieuwe procedures is de opstelling van situatieoverzichten van de staatssteun, die van elk programma deel uitmaken. De Commissie moet nu wel de ontwikkeling van deze overzichten behoorlijk volgen en

3.86 tot en met 3.88. *De verplichtingen inzake follow-up van de staatssteun die in de nieuwe programma's aan de nationale autoriteiten worden opgelegd en die zowel de „de minimis“-steun als de cumulering met andere steun betreffen, garanderen dat de terzake geldende regels en plafonds in acht zullen worden genomen. In de uitvoeringsverordening betreffende de beheers- en controlesystemen wordt veel belang gehecht aan de systemen voor het garanderen van de naleving van de communautaire voorschriften, inclusief die betreffende staatssteun. Dit is trouwens een van de aspecten van de systemen die de Commissie aan specifieke controles zal onderwerpen.*

⁽⁴⁹⁾ Resolutie van het Europees Parlement over het XXVIIIe verslag van de Commissie over het mededingingsbeleid, van 18 januari 2000. Verslag PE A5-0078/99. Resolutie van het Europees Parlement over het XXIXe verslag van de Commissie over het mededingingsbeleid, van 24 oktober 2000.

⁽⁵⁰⁾ Structuurfondsen en staatssteun. Uitvoeringsprocedures (DG REGIO G1, 15 mei 2000).

de beherende autoriteiten dienen ze bij te houden en aan te vullen met specifieke verwijzingen naar geldende nationale en regionale bepalingen.

3.88. In sommige gevallen van investeringen in infrastructuur, met name in de sectoren telecommunicatie, vervoer of energie, staat er tegenover de financiering door de Gemeenschap een inbreng van een onderneming of organisatie zonder dat de betrokken bedragen via de nationale begrotingstrajecten verlopen. Er moeten maatregelen worden getroffen om te garanderen dat voor deze communautaire steun dezelfde bepalingen en dezelfde controles gelden als voor de nationale steun ⁽⁵¹⁾.

Specifieke aspecten van het Europees Sociaal Fonds

3.89. De samenvatting van de definitieve evaluaties van het ESF 1994-1999 ⁽⁵²⁾ bevat geen enkele aanwijzing over de steun aan het MKB in het deel dat gewijd is aan doelstelling 1. Zij bevat slechts onsamenhangende elementen in het deel over doelstelling 4, ondanks veelzeggende indicaties over de deelname van het MKB in de nationale evaluatieverslagen over deze doelstelling. Wat betreft de periode 2000-2006 heeft de Commissie voor de doelstellingen 1 en 3 de financiële middelen van het ESF voor de pijler „ondernemingsgeest” van de Europese werkgelegenheidsstrategie bepaald, die 8 miljard euro belopen, ofwel 13 % van de totale begroting van het ESF. Bovendien geldt voor de nieuwe periode niet de verplichting krachtens de verordening ⁽⁵³⁾ om ten aanzien van de structuurfondsen rekening te houden met de specifieke behoeften van het MKB bij de acties die uit hoofde van de oude doelstelling 4 zijn uitgevoerd. Hierbij dient te worden aangetekend dat de Commissie in januari 2001 in het kader van het

3.89. *Het ESF heeft bijgedragen aan geïntegreerde maatregelen of acties voor economische ontwikkeling die deel uitmaakten van programma's die niet alle aan een eindevaluatie in het kader van het partnerschap zijn onderworpen, maar die zijn onderzocht bij thematische evaluaties voor rekening van de Commissie (thematische evaluaties betreffende het MKB of O & O).*

Het „onsamenhangende” karakter van de evaluatieresultaten hangt samen met de uiteenlopende omstandigheden waaronder de eindevaluaties hebben plaatsgevonden, met name wat de programmering, het tijdschema en de opdracht van de beoordelaars betreft. Een belangrijk resultaat met betrekking tot het MKB is dat het aan doelstelling 4 deelnemende aantal MKB-bedrijven een stijgende tendens vertoonde.

⁽⁵¹⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1996, paragraaf 6.84, en aanbevelingen van de Rekenkamer in haar advies over de voorstellen voor nieuwe verordeningen voor structurele uitgaven, paragraaf 7.3 van advies 10/98 (PB C 401 van 22.12.1998) betreffende bepaalde voorstellen voor verordeningen in het kader van Agenda 2000.

⁽⁵²⁾ Conclusies van de definitieve evaluaties 1994-1999, bij het Comité van het ESF ingediende document van 28 september 2000.

⁽⁵³⁾ Artikel 1 van Verordening (EEG) nr. 4255/88 van de Raad van 19 december 1988 houdende toepassingsbepalingen van Verordening (EEG) nr. 2052/88 voor wat betreft het Europees Sociaal Fonds (PB L 374 van 31.12.1988, blz. 21), zoals gewijzigd bij Verordening (EEG) nr. 2084/93 (PB L 193 van 31.7.1993, blz. 39).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

mededingingsbeleid (zie paragraaf 3.86) een verordening ⁽⁵⁴⁾ heeft vastgesteld die de toegang van het MKB tot opleidingssteun moet vergemakkelijken.

3.90. De coördinatie tussen DG Werkgelegenheid en DG Ondernemingen blijft onvoldoende, wat in de praktijk blijkt uit logge procedures, en wat de „éénloket”-benadering, die de oprichting en de ontwikkeling van het MKB zou moeten bevorderen, in de weg staat. Op dit gebrek is ook gewezen door het Economisch en Sociaal Comité in advies nr. ESC 592/2000 van 24 mei 2000. In de mededeling van de Commissie over de analyse van de specifieke financiële instrumenten van de Gemeenschap voor het MKB ⁽⁵⁵⁾ wordt overigens met geen woord gerept van het ESF.

Financial engineering en dienstverlening aan ondernemingen

3.91. Wat betreft de communautaire steun voor financial engineering, inclusief de globale subsidies, had de Rekenkamer (jaarverslag over het begrotingsjaar 1996, paragrafen 6.75 tot en met 6.80) gebreken geconstateerd in de uitvoering van de betrokken acties die te wijten waren aan een ontoereikende formulering van de te verwezenlijken doelstellingen en de uitvoeringsbepalingen. Zo heeft de Rekenkamer nog in 2000 kunnen vaststellen dat aflossingen van medegefinancierde leningen als nationale tegenhanger van de structuurfondsen kunnen dienen. De tenuitvoerlegging van de globale subsidies blijft trouwens moeilijkheden opleveren, vooral wat betreft de omschrijving van de uitvoeringsbepalingen, hetgeen aanzienlijke vertragingen met zich meebrengt voor de vaststelling van besluiten, de ondertekening van overeenkomsten tussen de Commissie en de intermediairs en de storting van voorschotten. Zo heeft het onderzoek door de Commissie van nieuwe, voor de periode 2000-2006 toe te passen technieken van financial engineering opnieuw omvangrijke problemen aangetoond wat betreft de verenigbaarheid van steun van de SF aan de risicokapitaalfondsen

3.90. In maart 2001 heeft de Commissie een algemeen overzicht van de activiteiten van de Europese Unie ten behoeve van het MKB gepubliceerd (verslag over de activiteiten van de Europese Unie ten behoeve van het midden- en kleinbedrijf in de periode 1997-2000 — document COM (2001) 98 def. van 1 maart 2001).

Wat het advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Europees handvest voor kleine ondernemingen” betreft, heeft de Commissie op de topconferentie in Stockholm een eerste jaarlijks verslag gepresenteerd over de door de lidstaten en de Commissie geboekte vooruitgang wat de uitvoering van het handvest betreft. Alleen dit in 2001 uitgebrachte verslag is zeer beknopt. Vanaf 2002 zal het verslag over de uitvoering van het handvest een gedetailleerdere evaluatie bevatten van de vorderingen die de lidstaten en de Commissie hebben gemaakt.

De vorderingen bij de uitvoering van het handvest zijn ook behandeld in het BEST-uitvoeringsverslag dat op 5 december 2000 is voorgelegd aan de Raad Industrie. In dat verslag is het onderwerp „one-stop shops” besproken in de punten „Verbeteringen van de zichtbaarheid van de ondersteunende diensten” en „Verbetering van het overheidsapparaat”.

3.91. De Commissie zal de gids over de technieken voor financiële instrumentering pas publiceren wanneer duidelijk is of steun aan risicokapitaalmaatschappijen verenigbaar is met de concurrentievoorschriften. De verenigbaarheid van staatssteun aan het MKB via risicokapitaalfondsen met de concurrentievoorschriften is immers een moeilijke kwestie die trouwens niet alleen de door de structuurfondsen ondersteunde regio's, maar de hele EU betreft. De Commissie komt binnenkort met een document over dit onderwerp.

De nieuwe regels uit dat document zullen worden opgenomen in de gids, waarin uiteraard ook rekening zal worden gehouden met de in punt 3.85 genoemde documenten van de Commissie. Ter aanvulling van de in punt 3.85 bedoelde werkzaamheden en van het in punt 3.82 bedoelde onderzoek naar de toepassing van de regels betreffende staatssteun op overheidssteun voor de ontwikkeling van activiteiten op het gebied van risicokapitaal, heeft de Commissie zojuist de aanzet gegeven voor een studie over methoden voor medefinanciering door het EFRO van rentesubsidieregelingen waarbij de overheidsbijdrage achteraf wordt betaald, zodat de financieringsbehoefte na afloop van de programmeringsperiode nog zal voortduren.

⁽⁵⁴⁾ Verordening (EG) nr. 68/2001 van de Commissie van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op opleidingssteun (PB L 10 van 13.1.2001, blz. 20).

⁽⁵⁵⁾ COM(2000) 653 def. van 18 oktober 2000.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

en -maatschappijen met de overige beleidslijnen van de Gemeenschap. De Europese Raad van Stockholm heeft ten slotte de Commissie verzocht te verduidelijken hoe de regels voor overheidssteun worden toegepast op de maatregelen voor de stimulering van risicokapitaal, ter verbetering van het financiële klimaat voor het MKB ⁽⁵⁶⁾.

3.92. Wat betreft de structuren ter ondersteuning van de activiteiten van het MKB, en met name van de EBIC's, had de Rekenkamer (jaarverslag over het begrotingsjaar 1996, paragrafen 6.69-6.71) geconstateerd dat de gedeclareerde uitgaven voor een groot deel van deze acties overeenkwamen met de financiering van bestaande of nieuw opgerichte structuren of netwerken en met de exploitatiekosten daarvan, zonder dat er sprake is van een coherente aanpak. De Commissie heeft in 2000 een gids gepubliceerd met de basisvoorwaarden voor de oprichting van de EBIC's en de wijze van financiering hiervan door het EFRO ⁽⁵⁷⁾. De in de gids vermelde algemene beginselen sluiten eindelijk aan op de opmerkingen en aanbevelingen die de Rekenkamer sinds 1993 over de EBIC's heeft geformuleerd ⁽⁵⁸⁾. Het blijft echter wel nodig dat de Commissie zich van de vereiste middelen voorziet om na te gaan of zij in de praktijk ook daadwerkelijk worden nageleefd.

Speciaal verslag nr. 22/98 betreffende gelijke kansen voor vrouwen en mannen

3.93. In zijn aanbeveling over de kwijting voor 1997 ⁽⁵⁹⁾ benadrukt de Raad het belang dat hij hecht aan het communautaire beleid voor gelijke kansen voor

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De gids, waarin de meest recente ontwikkelingen op het gebied van financiële instrumentering zullen worden behandeld, moet de regionale overheden en de regionale ontwikkelingsmaatschappijen helpen om de betrokken instrumenten beter toe te passen. Met name zullen in de gids voorbeelden worden gegeven van de beste werkwijzen voor het opzetten, leiden en gebruiken van risicokapitaalfondsen, leningsfondsen, garantiefondsen en andere soortgelijke instrumenten.

Tegelijk met de opstelling van de gids wordt ook een promotieplan uitgewerkt om de kennis te vergroten van de mogelijkheden die er zijn voor een aan de verschillende regio's aangepaste overheidsfinanciering van risicokapitaalmaatschappijen. De aanpak bij dit promotieplan zal erin bestaan bekendheid te geven aan de beste werkwijzen, met name in de regio's waaraan steun wordt verleend. Tussen deze regio's bestaan namelijk grote verschillen op het stuk van de gewoonten van de MKB-bedrijven wat risicokapitaalfinanciering betreft.

3.92. *Op grond van een onafhankelijke evaluatie heeft de Commissie in de gids 2000 betreffende de Europese bedrijfsinnovatiecentra (EBIC's) duidelijk aangegeven dat de EBIC's verder financiële steun uit het EFRO zullen kunnen ontvangen, zulks binnen het communautaire bestek en op initiatief van de bevoegde overheden volgens het subsidiariteitsbeginsel. Ook de dienstverlening door de EBIC's zal via het EFRO kunnen worden gesubsidieerd. De Commissie zal op deze basis onderzoeken welk aanvullend gevolg aan de aanbevelingen van de Rekenkamer moet worden gegeven.*

⁽⁵⁶⁾ Conclusies van het voorzitterschap-Europese Raad van Stockholm van 23 en 24 maart 2001, blz. 21.

⁽⁵⁷⁾ Guide des Centres européens d'entreprise et d'innovation. Un outil au service du développement régional et des entreprises - Europese Commissie (ISBN 92-828-9300-6).

⁽⁵⁸⁾ Zie speciaal verslag nr. 5/93 van de Rekenkamer over de bedrijfsinnovatiecentra (PB C 13 van 17.1.1994).

⁽⁵⁹⁾ Document van de Raad nr. 5911/99 van 19 februari 1999.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

vrouwen en mannen, verzoekt om correctie van de tekortkomingen (met name de kosten van het bureau voor technische bijstand) van het communautaire programma op middellange termijn en doet een oproep om duplicaties tussen het ESF, het hoofdonderdeel „mainstream” en het communautaire initiatief NOW te vermijden. In de door de Commissie vastgestelde operationele programma's voor structurele acties 2000-2006 komen de bedragen die bestemd zijn voor specifieke acties voor gelijke kansen voor 2000-2006 op 3 537 miljoen euro, ofwel 6 % van de totale uitgaven van het ESF. Dit percentage is hoger dan de 1,6 % die in de periode 1994-1999 is bereikt, maar blijft toch onder de nagestreefde 15 %, die de Commissie in 1998 vaststelde en waarom het Europees Parlement had verzocht ⁽⁶⁰⁾ (paragraaf 78 van speciaal verslag nr. 22/98).

3.94. De financiële toewijzing van het CI Werkgelegenheid voor de gehele periode 1994-1999 bedroeg 1 846,3 miljoen euro, waarvan 27 % voor het onderdeel NOW (New Opportunities for Women). Slechts 78 % van de bedragen waarvoor verplichtingen zijn aangegaan, is eind 2000 betaald. Voor de nieuwe programmeringsperiode is het CI Werkgelegenheid vervangen door het CI EQUAL. Wegens het door de Commissie opgezette beheerssysteem voor de uitvoering van dit nieuwe initiatief en de logge procedures kon er geen oplossing worden bereikt voor de problemen met de vertragingen die eerder voor het CI Werkgelegenheid waren geconstateerd, en de programmeringsperiode wordt zo dus bekort met minstens één jaar. Wat het onderdeel grensoverschrijdende projecten betreft, een onderdeel dat ten opzichte van de gewone operationele programma's het meest specifieke van de communautaire initiatieven is, heeft de Commissie nog geen instructies vastgesteld voor de definitie van en de voorschriften voor de subsidiabele uitgaven. Ook heeft zij in de mededeling EQUAL geen minimumbedrag vermeld voor dit onderdeel, waarvan het speciaal verslag had benadrukt dat het een marginale dimensie had (paragrafen 33-41 van speciaal verslag nr. 22/98).

3.94. *In de meeste beschikkingen betreffende programma's in het kader van het communautaire initiatief Werkgelegenheid is een einddatum voor subsidiabiliteit van de uitgaven vastgesteld die later is dan 31 december 2000. Deze programma's zullen niet eerder worden afgesloten dan in de loop van het jaar 2001, en uiterlijk in juni 2002. De door de Rekenkamer genoemde 78 % betalingen zal stijgen naarmate programma's worden afgesloten. Ondertussen zal de Commissie de lidstaten ertoe blijven aansporen om een optimaal gebruik te maken van de kredieten die hun in dit verband zijn toegewezen.*

In 2001 zal de Commissie voorts de laatste hand leggen aan een aantal informatiebladen van praktische aard over de transnationale samenwerking waarin zullen worden behandeld: de subsidiabiliteitsregels, de elementen die minimaal vereist zijn voor een overeenkomst voor transnationale samenwerking, de administratieve voorschriften en de eisen die worden gesteld op het gebied van de uitwisseling van goede benaderingen.

De Commissie heeft het niet nuttig geacht om in haar mededeling tot vaststelling van de richtsnoeren voor het communautaire initiatief EQUAL een minimumtoewijzing voor transnationale samenwerking te vermelden, maar heeft er de voorkeur aan gegeven de betrokken toewijzing met elke lidstaat te bespreken en samen met die lidstaat vast te stellen op grond van de specifieke nationale situatie. Gedurende de onderhandelingen over de EQUAL-programma's zijn voorts alle ESF-missieleiders regelmatig geïnformeerd over de bedragen die de andere lidstaten voor transnationale samenwerking wilden uittrekken, zodat voor enige harmonisatie kon worden gezorgd.

⁽⁶⁰⁾ Doc. COM(98) 131 van 19 maart 1998. Resolutie van het Europees Parlement over het tussentijds verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de tenuitvoerlegging van het communautaire actieprogramma op middellange termijn inzake gelijke kansen voor mannen en vrouwen (1996-2000): „11. [...] onderstreept dat het Europees Parlement met betrekking tot het ESF wenst dat ten minste 15 % van de middelen aan vrouwenprojecten worden toegekend” (PB C 279 van 1.10.1999, blz. 88).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.95. Wat betreft de uitvoering van het communautaire actieprogramma op middellange termijn ter bevordering van gelijke kansen (1996-2000) is het financiële referentiebedrag, 30 miljoen euro ⁽⁶¹⁾, overschreden met 18 miljoen euro, ofwel een overprogrammering van 60 % van het geraamde bedrag. De begrotingsuitvoering evenwel bereikte slechts 43,1 miljoen euro (90 %) aan vastleggingskredieten, waarvan 34 miljoen euro betaald is (79 %). Binnen dit programma zijn 342 projecten van start gegaan, waarvan er 138 zijn beheerd door een niet tot de Commissie behorend bureau voor technische bijstand. De kosten van het contract voor technische bijstand (periode 19 juli 1996-31 maart 1999) belopen aan vastleggingskredieten 7,4 miljoen euro, waarvan 2,9 miljoen voor personeels- en exploitatiekosten, en aan betalingskredieten 5,8 miljoen euro, waarvan 2,6 miljoen voor personeels- en exploitatiekosten. De kosten van de externe structuur die is opgericht voor het beheer van dit programma beslaan dus respectievelijk 6,7 % en 7,6 % van de verplichtingen en de verrichte betalingen. Deze bedragen staan in geen verhouding tot de werklust van het bureau voor technische bijstand (paragrafen 54 tot en met 65 van speciaal verslag nr. 22/98).

Het communautair initiatief Leader

De controle van Leader I

3.96. De Commissie lanceerde het communautair initiatief Leader (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale) in 1991 als aanvulling op de maatregelen voor de ontwikkeling van het platteland in de reguliere operationele programma's. Hoofddoel was innoverende oplossingen te vinden voor de ontwikkeling van het platteland die model zouden kunnen staan voor plattelandsgebieden die gebaseerd zijn op nabijheid bij plaatsen (benadering per gebied), burgers („bottom-up”-benadering) en activiteiten (gedecentraliseerde acties en financiering) ⁽⁶²⁾.

3.95. *De Commissie heeft het beleid inzake de inschakeling van bureaus voor technische bijstand gerationaliseerd. Wat het actieprogramma voor gelijke kansen betreft, heeft dit ertoe geleid dat de aan het bureau voor technische bijstand uitbestede taken waarop de Rekenkamer doelt, in de laatste twee jaar weer zijn verricht door de eigen diensten van het DG WERKGELEGENHEID.*

⁽⁶¹⁾ Artikel 10 van Besluit 95/593/EG van de Raad van 22 december 1995 betreffende een communautair actieprogramma op middellange termijn inzake gelijke kansen voor mannen en vrouwen (1996-2000) (PB L 335 van 30.12.1995, blz. 37).

⁽⁶²⁾ Zie de mededeling aan de lidstaten van de Commissie (PB C 73 van 19.3.1991, blz. 33), alsook het jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 1995, hoofdstuk 7 (PB C 340 van 12.11.1996).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.97. In 1995 zijn controles van Leader I verricht in Italië, Spanje en Duitsland. In reactie op de controlebevindingen⁽⁶³⁾ riep de Raad de Commissie op „maatregelen te nemen ter verbetering van het beheer van dit communautair initiatief...” en verzocht hij de Commissie „conclusies te trekken uit de opmerkingen van de Rekenkamer, met name wat betreft de evaluatie, voor alle initiatieven van de Gemeenschap”⁽⁶⁴⁾. In haar antwoord⁽⁶⁵⁾ wees de Commissie erop dat de algemene controlebevindingen verwerkt zijn in de mededeling over Leader II (zie paragraaf 3.98) of dat hiermee rekening is gehouden bij de ontwikkeling van SEM 2000 en de bijbehorende notities⁽⁶⁶⁾ (bv. het vraagstuk van bankgaranties en verdiende rente). Sommige gebreken zijn echter blijven bestaan (zie paragraaf 3.103).

De vervolgccontrole van Leader II

3.98. De Commissie besloot het communautair initiatief Leader (hierna Leader II genoemd)⁽⁶⁷⁾ voor de programmeringsperiode 1994-1999 voort te zetten. Als onderdeel van een algemeen beleid voor de stimulering van de plattelandsontwikkeling was Leader II bedoeld om landbouwers in achterstandsgebieden op het platteland in het kader van de doelstellingen 1, 5 b) en 6 en de aangrenzende gebieden te helpen bij de ontwikkeling van strategieën om op basis van een bottom-upbenadering hun sociaal-economisch potentieel te benutten.

3.99. De voornaamste uiteindelijke begunstigden die in aanmerking kwamen als plattelandsbeheerders volgens Leader II waren de zogeheten *lokale actiegroepen*,

⁽⁶³⁾ Zie het jaarverslag over het begrotingsjaar 1995, hoofdstuk 7 (PB C 340 van 12.11.1996).

⁽⁶⁴⁾ Aanbeveling van de Raad inzake de aan de Commissie te verlenen kwijting voor het begrotingsjaar 1995 (doc. 5441/97).

⁽⁶⁵⁾ Verslag van de Commissie over het gevolg dat is gegeven aan de opmerkingen bij de aanbeveling van de Raad inzake de te verlenen kwijting voor het begrotingsjaar 1995 (COM(97) 571).

⁽⁶⁶⁾ PB L 146 van 5.6.1997.

⁽⁶⁷⁾ Zie de mededeling aan de lidstaten van de Commissie (PB C 180 van 1.7.1994).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.97. De Commissie heeft rekening met de opmerkingen van de Rekenkamer over Leader I gehouden bij het opzetten van Leader II. Zo is bijvoorbeeld innovatie geïntroduceerd als een van de criteria waaraan plaatselijke groepen moeten voldoen om voor deelneming aan een Leader-programma te kunnen worden geselecteerd. Bij het merendeel van de aspecten die door de Rekenkamer als tekortkomingen van Leader II zijn aangemerkt, gaat het om bepaalde risico's die nu eenmaal inherent zijn aan zeer sterk gedecentraliseerde uitvoeringssystemen zoals die welke in het kader van Leader worden toegepast, en aan het testen van minder bureaucratische procedures voor het verkrijgen van financiële steun van de Gemeenschap, zulks in verband met de kritiek die burgers herhaaldelijk op de EU hebben geuit wat dit betreft. De Commissie en de lidstaten zijn zich van deze risico's bewust wanneer zij toezicht op de programma's uitoefenen en controleren of de uitvoering ervan volgens de beginselen van goed financieel beheer verloopt.

De Commissie geeft toe dat het financiële beheer zou kunnen worden verbeterd door de voorafgaande controle op de uitvoering van de programma's aan te scherpen. De Commissie hecht echter veel belang aan de benadering van onderop en de op deelneming gerichte opzet, die essentiële kenmerken zijn waardoor het Leader-initiatief zich onderscheidt van de meer klassieke mainstream-programma's met hun benadering van bovenaf.

zoals omschreven voor het initiatief Leader I, d.w.z. groepen van openbare en particuliere partners die samen strategieën en innoverende maatregelen uitdenken voor de ontwikkeling van een lokaal plattelandsgedebied. Er waren bijna 1 000 lokale actiegroepen in de CSF II-periode, tegenover 217 tijdens Leader I.

3.100. In 1999 en 2000 vonden controles van Leader II plaats in Duitsland, Italië, Luxemburg, Portugal en Spanje. De lidstaten en de groepen zijn gekozen om financiële, demografische en geografische redenen. Er zijn ook controles verricht bij de Commissie en bij het bureau voor technische bijstand dat het communautaire netwerk voor plattelandontwikkeling verzorgde.

Financiële toewijzingen

3.101. De financiële toewijzingen voor de drie structuurfondsen (EFRO circa 46 %; EOGFL-Oriëntatie circa 45 % en ESF circa 9 %) beliepen voor 1994-1999 (zie **tabel 3.4**) circa 1 790 miljoen euro aan vastleggingskredieten, waarvan meer dan 1 070 miljoen euro, d.w.z. 60 %, was toegewezen aan regio's van doelstelling 1 ⁽⁶⁸⁾.

3.102. Zoals uit **tabel 3.4** blijkt, lag het zwaartepunt van de begrotingsuitvoering van Leader II in de tweede helft van de programmeringsperiode. De vertraging was hoofdzakelijk te wijten aan de late goedkeuring van de richtsnoeren ⁽⁶⁹⁾ en verder oponthoud bij de goedkeuring van de operationele programma's, de selectie en oprichting van lokale actiegroepen, actieplannen en de keuze van projecten ⁽⁷⁰⁾. De implementatie van het programma in termen van betalingen beliep aan het eind van de programmeringsperiode (31 december 1999) amper 52 % van de beschikbare middelen. Eind 2000 zijn verdere betalingen verricht ad 71 miljoen euro. Het

3.102. *De Commissie geeft toe dat de uitvoering van Leader II in het begin van de periode 1994-1999 zou zijn vergemakkelijkt door een eerdere vaststelling van de richtsnoeren voor dit communautaire initiatief. De rechtsgrondslag voor de richtsnoeren voor de onderscheiden communautaire initiatieven bestond echter uit de basisverordeningen betreffende de structuurfondsen. Daarom moest voor alle communautaire initiatieven op de vaststelling van de basisverordeningen (juli 1993) worden gewacht om te kunnen beginnen met de procedure voor de goedkeuring van de ontwerp-richtsnoeren voor de communautaire initiatieven door de Commissie, de inwinning van de adviezen van het Europees Parlement, het Comité van de Regio's en het Economisch en Sociaal Comité over die ontwerp-richtsnoeren en ten slotte de definitieve vaststelling van de richtsnoeren door de Commissie.*

⁽⁶⁸⁾ De aanvankelijke bijdrage van de Gemeenschap aan Leader II werd geraamd op 1 400 miljoen euro tegen prijzen van 1994, waarvan 900 miljoen euro bestemd was voor regio's van doelstelling 1. Het verschil wordt voornamelijk veroorzaakt door de toewijzing van een reserve in 1999 en door de indexering.

⁽⁶⁹⁾ Mededeling aan de lidstaten van de Commissie (PB C 180 van 1.7.1994).

⁽⁷⁰⁾ De Rekenkamer heeft herhaaldelijk vastgesteld dat voor de structuurfondsen de uitvoering van programma's een sterke concentratie aan het eind vertoonde, bv. jaarverslag over het begrotingsjaar 1997 (paragrafen 3.24 tot en met 3.34) en jaarverslag over het begrotingsjaar 1999 (paragrafen 3.3 en 3.18 tot en met 3.22), alsook speciaal verslag nr. 16/98 over de besteding van de kredieten van de structurele acties gedurende de programmeringsperiode 1994-1999, paragraaf 6.19.

De situatie werd verergerd doordat over sommige programma's lang moest worden onderhandeld en doordat de selectie van de plaatselijke groepen in sommige lidstaten/regio's met moeilijkheden gepaard ging als gevolg van de zeer grote druk die op plaatselijk niveau werd uitgeoefend om aan het programma te kunnen deelnemen.

Tabel 3.4 — Communautair initiatief Leader II 1994-1999, EOGFL-Oriëntatie, EFRO en ESF

(Mio EUR)

	Lidstaat/regio	Financieel plan	Verplichtingen								Betalingen							
			1994	1995	1996	1997	1998	1999	Totaal	% van plan	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Totaal	% van plan
Doelstelling 1	België	4,18	0,00	0,00	0,00	4,09	0,00	0,08	4,17	1,00	0,00	0,00	0,00	2,05	0,00	0,02	3,07	0,49
Doelstelling 1	Duitsland	95,68	0,00	75,61	7,50	0,00	7,96	4,57	95,64	1,00	0,00	22,90	11,75	9,48	20,19	3,01	68,33	0,70
Doelstelling 1	Griekenland	167,65	0,00	22,56	0,00	0,00	36,55	107,98	167,09	1,00	0,00	11,28	0,00	3,49	21,23	64,10	101,10	0,60
Doelstelling 1	Spanje	340,83	0,00	69,46	4,74	46,40	68,08	136,14	324,82	0,95	0,00	24,09	5,61	17,85	46,27	87,99	182,76	0,53
Doelstelling 1	Frankrijk	5,09	0,00	3,05	0,79	1,25	0,00	-0,25	4,84	0,95	0,00	0,55	0,66	0,38	0,00	0,28	2,82	0,37
Doelstelling 1	Ierland	87,23	0,00	7,50	0,00	1,13	53,11	5,91	67,65	0,78	0,00	3,75	0,00	0,34	24,66	23,23	52,76	0,60
Doelstelling 1	Italië	208,33	0,00	23,09	22,30	8,14	11,09	125,37	189,99	0,91	0,00	11,54	10,95	4,07	4,54	11,77	43,78	0,21
Doelstelling 1	Nederland	2,90	0,00	2,02	0,00	0,09	0,00	0,22	2,33	0,80	0,00	0,61	0,00	0,03	0,34	0,00	1,78	0,34
Doelstelling 1	Oostenrijk	3,50	0,00	2,01	0,25	0,00	0,61	0,62	3,49	1,00	0,00	0,33	0,37	0,18	0,35	1,04	3,27	0,65
Doelstelling 1	Portugal	133,20	0,00	6,74	4,01	39,86	46,51	34,54	131,66	0,99	0,00	3,59	4,85	20,46	36,69	21,96	88,54	0,66
Doelstelling 1	Verenigt Koninkrijk	28,48	0,00	18,54	4,78	0,00	2,64	2,53	28,49	1,00	0,00	1,91	4,81	3,28	5,86	1,84	18,70	0,62
Totaal Doelstelling 1		1 077,07	0,00	230,58	44,37	100,96	226,55	417,71	1 020,17	0,95	0,00	80,55	39,00	61,61	160,13	215,24	557,48	0,52
Doelstelling 5 b)	België	6,36	0,00	0,00	0,00	3,32	2,72	0,32	6,36	1,00	0,00	0,00	0,00	1,66	1,36	0,02	3,04	0,48
Doelstelling 5 b)	Denemarken	8,16	0,00	0,00	6,53	1,63	0,00	0,00	8,16	1,00	0,00	0,00	1,96	0,49	0,00	0,00	2,45	0,30
Doelstelling 5 b)	Duitsland	118,57	0,00	48,96	8,39	3,21	4,25	47,69	112,49	0,95	0,00	15,92	2,50	4,37	17,18	14,94	54,91	0,46
Doelstelling 5 b)	Spanje	74,60	0,00	42,64	4,78	1,12	22,40	3,66	74,60	1,00	0,00	10,77	4,22	0,33	15,47	25,43	56,22	0,75
Doelstelling 5 b)	Frankrijk	232,33	0,00	92,51	91,95	36,12	1,89	9,87	232,33	1,00	0,00	14,98	44,94	19,42	29,83	27,21	136,38	0,59
Doelstelling 5 b)	Italië	123,23	0,00	5,53	26,99	5,17	1,00	75,12	113,81	0,92	0,00	2,45	11,35	3,43	0,00	5,94	23,17	0,19
Doelstelling 5 b)	Luxemburg	1,27	0,00	1,01	0,00	0,00	0,00	0,26	1,27	1,00	0,00	0,41	0,00	0,25	0,00	0,00	0,66	0,51
Doelstelling 5 b)	Nederland	9,02	0,00	6,16	0,00	0,08	2,16	0,51	8,91	0,99	0,00	1,85	0,00	0,03	1,30	1,07	4,25	0,47
Doelstelling 5 b)	Oostenrijk	24,10	0,00	0,00	17,86	0,36	2,35	2,86	23,42	0,97	0,00	0,00	5,36	2,22	7,18	0,34	15,10	0,63
Doelstelling 5 b)	Finland	16,66	0,00	0,00	16,15	0,00	0,00	0,50	16,66	1,00	0,00	0,00	4,85	0,00	1,37	5,50	11,72	0,70
Doelstelling 5 b)	Zweden	12,48	0,00	0,00	10,03	2,05	0,00	0,00	12,09	0,97	0,00	0,00	3,01	0,62	1,21	1,82	6,66	0,53
Doelstelling 5 b)	Verenigt Koninkrijk	52,92	0,00	37,63	5,25	0,00	0,00	8,66	51,54	0,97	0,00	2,91	9,99	6,52	0,45	15,52	35,39	0,67
Totaal Doelstelling 5 b)		679,70	0,00	234,44	187,93	53,06	36,77	149,45	661,64	0,97	0,00	49,29	88,18	39,34	75,35	97,78	349,94	0,51
Doelstelling 6	Finland	12,60	0,00	0,00	11,94	0,00	0,25	0,42	12,60	1,00	0,00	0,00	3,58	0,00	3,49	2,09	9,16	0,73
Doelstelling 6	Zweden	4,41	0,00	0,00	3,34	0,93	0,00	0,11	4,38	0,99	0,00	0,00	1,00	0,21	0,07	2,01	3,29	0,75
Totaal Doelstelling 6		17,01	0,00	0,00	15,28	0,93	0,25	0,53	16,98	1,00	0,00	0,00	4,58	0,21	3,56	4,10	12,45	0,73
Netwerken		26,04	0,29	3,46	4,09	2,90	6,93	8,37	26,02	1,00	0,00	2,88	1,84	2,88	3,07	3,32	14,00	0,54
Totaal		1 799,82	0,29	468,48	251,66	157,85	270,48	576,05	1 724,80	0,96	0,00	132,71	133,61	104,01	242,11	320,45	932,88	0,52

Bron: Commissie, DG Landbouw.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

leeuwendeel van de beschikbare fondsen (ruim 90 %) ging naar projecten die onder maatregel (B) ⁽⁷¹⁾ vielen.

Gebreken in het beheer van Leader II

3.103. In alle bezochte regio's waren in het kader van Leader II projecten goedgekeurd, die ook in aanmerking waren gekomen krachtens de reguliere activiteiten (uitgezonderd de projecten in aangrenzende plattelandsgebieden buiten de regio's van doelstelling 5 b) ⁽⁷²⁾, zoals de controle van de Rekenkamer van Leader I al had uitgewezen ⁽⁷³⁾. In diverse regio's zijn projecten gesubsidieerd volgens het Leader II-programma omdat zij te „klein” geacht werden voor het reguliere operationele programma, of omdat de relevante middelen in het belangrijkste operationele programma al waren besteed. Ondersteuning van deze projecten in het kader van de reguliere activiteiten zou de administratieve inspanningen vereenvoudigd hebben die gepaard gingen met de oprichting van beheersinstanties voor de voltooiing van het programma (lokale actiegroepen, plattelandscollectieven).

3.104. Aangezien elke gedeeltelijk gefinancierde actie eventueel inkomsten genereert, dient met deze inkomsten rekening te worden gehouden bij de vaststelling van de subsidie ⁽⁷⁴⁾. In de gevallen waarin projecten inkomsten opleverden, had een aantal lokale

⁽⁷¹⁾ De subsidiabele acties waren gespreid over vier maatregelen: verwerving van vaardigheden, innovatieprojecten voor het platteland, transnationale samenwerking en netwerken/technische bijstand.

⁽⁷²⁾ Zoals vermeld in de mededeling aan de lidstaten, punt 8.

⁽⁷³⁾ Zie het jaarverslag over het begrotingsjaar 1995, paragrafen 7.25, 7.30 en 7.59 (PB C 340 van 12.11.1996).

⁽⁷⁴⁾ Zie artikel 17 van de Coördinatieverordening (EEG) nr. 4253/88 van de Raad, zoals gewijzigd, tezamen met notitie nr. 9.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Om dit probleem voor de periode 2000-2006 aan te pakken heeft de Commissie in de richtsnoeren voor leader+ de nieuwe bepaling opgenomen dat de lidstaten alle plaatselijke groepen moeten selecteren binnen twee jaar na de goedkeuring van het programma. Dit moet ervoor zorgen dat de plaatselijke groepen over een periode van ten minste vijf jaar beschikken om hun strategie uit te voeren.

3.103. De Commissie heeft op de opmerkingen van de Rekenkamer over Leader I gereageerd door innovatie toe te voegen aan de criteria om in aanmerking te komen voor Leader II. Bij Leader moet innovatie echter worden beoordeeld met inachtneming van de hele aanpak die kenmerkend is voor het programma en voor de wijze waarop de strategie van de plaatselijke groep wordt uitgevoerd, en niet alleen op grond van de aard van de individuele projecten die uiteindelijk door de plaatselijke groepen worden ondersteund. Zo kan het wenselijk zijn om in het kader van Leader financiële steun te verlenen voor bepaalde individuele projecten die, wanneer zij op zichzelf worden beschouwd, in aanmerking zouden kunnen komen voor de mainstream-programma's, maar die van wezenlijk belang zijn voor de uitvoering van het programma voor innovatieve ontwikkeling van de betrokken plaatselijke groep.

De Commissie geeft echter toe dat in sommige regio's de scheidingslijn tussen Leader II en de mainstream-programma's niet duidelijk genoeg was. Zij streeft ernaar om bij het onderzoek van de programma's voor de periode 2000-2006 een betere afscheiding te bewerkstelligen.

De beoogde innovatie en de benadering van onderop zijn twee elementen die de voor de uitvoering van Leader benodigde extra administratieve inspanningen rechtvaardigen. Aangevoerd moet worden dat deze twee elementen aanwezig zijn in het programma van elke plaatselijke groep die wordt geselecteerd. Een dergelijk programma dient te worden beoordeeld in een bredere context. Het feit dat de capaciteit en de zeggenschap van de plaatselijke bevolking via Leader worden vergroot, moet worden beschouwd als een factor die extra meerwaarde voor de plattelandsgemeenschap oplevert.

3.104. De Commissie spoort de Leader-groepen ertoe aan te werken met steunniveaus die zijn aangepast aan de omstandigheden bij elk project, met inbegrip van de eventueel te verwachten inkomsten.

Doorgaans zijn Leader-groepen echter niet goed toegerust voor de toekenning en het beheer van leningen. Dergelijke steunverlening moet worden gevolgd over een periode van verscheidene jaren (mogelijk ook nog nadat de plaatselijke groep weer is opgeheven) en de controle erop is complex. Een en ander gaat de capaciteit voor financieel beheer van de meeste plaatselijke groepen te boven.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

actiegroepen geen weet van de ontvangsten uit de gedeeltelijk gefinancierde projecten. Bij door Leader II gesteunde winstgevendende investeringen had de mogelijkheid overwogen moeten worden om leningen in plaats van subsidies te verstrekken, zoals bepaald in artikel 5, lid 4, van de kaderverordening.

3.105. Voor Leader I was circa 450 miljoen euro aan communautaire middelen beschikbaar voor een periode van vier jaar en voor 217 begunstigden, een rekenkundig gemiddelde van ongeveer 520 000 euro subsidie per groep en per jaar. Bij Leader II is het gemiddeld beschikbare bedrag per groep en per jaar verminderd tot circa 290 000 euro aan communautaire middelen (1 750 miljoen euro voor zes jaar en omstreeks 1 000 begunstigden). Dit moest wel leiden tot een versnippering van Gemeenschapsmiddelen die indruist tegen het uitgangspunt van de acties van de structuurfondsen, dat concentratie van de middelen op een beperkt aantal prioritaire maatregelen en gebieden verlangt om de doelmatigheid ervan te vergroten.

3.106. De middelenstroom voor Leader II verliep bijzonder traag. In de regio Lazio in Italië bedroeg het tijdsverloop voor het overmaken van communautaire betalingen aan de uiteindelijke begunstigden, gemeten tussen de datum van de betalingsaanvraag en de ontvangst ervan door de begunstigden, meer dan twee jaar voor alle projecten.

3.107. Structurele gebreken in het financiële beheer van Leader II waren in een aantal regio's overduidelijk. Oorzaak was het ontbreken van nationale/regionale richtsnoeren en/of niet aan de lokale actiegroepen doorgegeven instructies voor het beheer van EU-middelen.

3.108. Er zijn in de diverse lokale actiegroepen extreme afwijkingen vastgesteld in de overheadkosten. Terwijl in bepaalde regio's alle niet-operationele uitgaven, inclusief managementtarieven enzovoort, als niet-subsidiabel werden beschouwd, maakten in andere regio's de overheadkosten meer dan 80 % van de beschikbare begroting van de lokale actiegroep uit (zie jaarverslag 1999, paragraaf 3.68). Bovendien waren er in één regio, Alentejo in Portugal, in afwijking van artikel 21, lid 3, van de

3.105. *Terwijl bij Leader I de Commissie verantwoordelijk was voor de selectie van de Leader-groepen, is bij Leader II deze selectie verricht door de lidstaten, die in vele gevallen als gevolg van het succes van Leader I een zeer groot aantal aanvragen hebben ontvangen.*

De Commissie deelt de opvatting van de Rekenkamer dat ervoor dient te worden gezorgd dat elke plaatselijke groep over voldoende middelen (van de Gemeenschap en uit andere financieringsbronnen) beschikt om effect te kunnen sorteren. Tijdens de besprekingen met de lidstaten en de andere EU-instellingen over de ontwerp-richtsnoeren voor Leader+ heeft de Commissie de nadruk gelegd op de noodzaak van een strengere selectie. Daarop is nader ingegaan in punt 9 van de Leader+-richtsnoeren. De lidstaten hebben ook moeten aangeven hoeveel plaatselijke groepen zij wilden selecteren, en met sommige lidstaten is over dit aantal onderhandeld.

3.106. *In sommige regio's is de Leader II-steunverlening, net als andere communautaire financiering, bemoeilijkt door tekortkomingen in de financiële keten. Dergelijke tekortkomingen vormden een ernstig obstakel voor de uitvoering van de projecten voor innovatie op het platteland van de betrokken plaatselijke groepen. De Commissie heeft deze problemen aan de orde gesteld in de toezichtcomités voor de betrokken programma's. Met die inspanningen heeft de Commissie in sommige lidstaten en regio's meer succes geboekt dan in andere.*

3.108. *Zoals de Commissie in haar antwoord op het jaarverslag 1999 van de Rekenkamer heeft aangegeven, is het aandeel van de kosten voor beheer en technische bijstand in de totale uitgaven van de plaatselijke groepen doorgaans groot aan het begin van de periode wanneer de plaatselijke groep wordt opgericht, maar neemt het af zodra de plaatselijke groep externe projecten begint te financieren.*

Tijdens de onderhandelingen met de lidstaten met het oog op goedkeuring van de Leader+-programma's heeft de Commissie de lidstaten/regio's verzocht in hun programma's te vermelden dat niet meer dan een bepaald percentage van de totale

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

coördinatieverordening ⁽⁷⁵⁾, niet-subsidiabele algemene kosten omdat de begunstigen een gedeelte van de subsidie moesten terugbetalen aan de lokale actiegroep die het project goedkeurde.

3.109. Meer dan eens zijn er projecten geselecteerd zonder officiële procedure; andere projecten zijn gekozen zonder enige vergelijkende analyse van vooraf geformuleerde, objectieve (kwantificeerbare) parameters. Voorts is het de vraag hoe objectief en doorzichtig het selectieproces is bij projecten waarin de aanvrager en de bevoegde instantie nauw met elkaar verbonden zijn. In een aantal gevallen was er sprake van nauwe persoonlijke of professionele relaties tussen de projectontwikkelaar en de bevoegde instantie.

3.110. Vaak is aan projecten met terugwerkende kracht steun verleend. Volgens de Commissie valt dit onder artikel 15 van de coördinatieverordening (en notitie nr. 2), daar zulke projecten worden uitgevoerd binnen de in de operationele programma's vastgelegde periode van subsidiabiliteit. Structuurbeleid is echter bedoeld om de uitvoering van projecten te stimuleren die anders niet zouden worden uitgevoerd. Het subsidiëren van (productieve) investeringen, waarvoor de projectaanvragen pas worden ingediend nadat ze zijn voltooid (soms jaren later), brengt alleen maar onnodige effecten met zich mee.

Conclusie

3.111. Maar ondanks de hiervoor genoemde gebreken heeft Leader II zijn rol als „pionier”-programma vervuld. De lessen die uit Leader II kunnen worden getrokken, dienen de inhoud te beïnvloeden van de reguliere programma's. Bepaalde maatregelen die Leader II tot nu toe heeft ondersteund, kunnen nauwelijks meer worden beschouwd als „proefprojecten”, maar zouden voortaan door regulier beleid moeten worden ondersteund.

⁽⁷⁵⁾ Artikel 21, lid 3: „Op de aan de eindbegunstigen uit te betalen bedragen mogen geen sommen worden ingehouden waardoor de financiële bijstand waarop zij recht hebben, wordt verlaagd.”

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

financiële middelen waarover een plaatselijke groep kan beschikken, mag worden besteed aan beheerskosten. De Commissie heeft erop aangedrongen dit maximum vast te stellen op 15 %.

In het geval van Alentejo zijn naar aanleiding van de opmerkingen van de Rekenkamer en de actie die de Commissie vervolgens heeft ondernomen, de ten onrechte door de plaatselijke groep geïnde bedragen terugbetaald aan de uiteindelijke ontvangers.

3.109. *De Commissie en de lidstaten zijn zich ervan bewust dat de selectie van de projecten een gevoelig punt is bij de uitvoering van Leader. De Commissie is van mening dat de uitwerking van passende systemen voor de selectie van de projecten een kwestie is die de lidstaat/regio en de plaatselijke groepen onderling moeten regelen met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel. In de toezichtcomités bevordert de Commissie dat door de plaatselijke groepen open en doorzichtige procedures worden gebruikt voor de selectie van de projecten.*

3.110. *De meeste Leader I-groepen zijn opnieuw gekozen voor Leader II. In vele gevallen zijn deze groepen op eigen risico met de selectie van projecten begonnen voordat de Commissie het betrokken nationale of regionale programma had goedgekeurd en voordat de beheersautoriteit hen als Leader II-groep had aangewezen. Wanneer er geen voorschriften zijn die de financiering van de betrokken projecten in de weg staan, moeten deze als subsidiabel worden beschouwd. De wijze waarop dergelijke projecten zijn geselecteerd, doet geen afbreuk aan de bijdrage die zij leveren aan het bereiken van de Leaderdoelstellingen.*

Voor de financiering met terugwerkende kracht van projecten die reeds zijn voltooid voordat de steunaanvraag wordt ingediend, is de Commissie niet te vinden. Om deze mogelijkheid voor de lopende programmeringsperiode uit te sluiten is in artikel 9, lid 2, onder b), van Verordening (EG) nr. 438/2001 van de Commissie bepaald dat alleen uitgaven voor verrichtingen die in het kader van het betrokken bijstandspakket voor medefinanciering zijn geselecteerd, subsidiabel zijn.

3.111. *De Commissie is het ermee eens dat het belangrijk is om die aspecten van de Leader-benadering die hun waarde hebben bewezen, over te brengen naar de mainstream-programma's. Voor de programmeringsperiode 2000-2006 heeft de Commissie dit proces actief bevorderd en nu reeds is duidelijk dat een toenemend aantal lidstaten gaat werken met benaderingen van het Leader-type, hetzij in het kader van hun mainstream-programma's voor de bijstandsverlening uit de structuurfondsen (bv. Spanje, Zweden, Ierland en Griekenland), hetzij met nationale financiering (bv. Finland).*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.112. De Rekenkamer waardeert de inspanningen van de Commissie en de lidstaten ter versterking van de innovatie, de regionale en „bottom-up”-georiënteerde benadering, het partnerschap, de netwerken en het gedecentraliseerde beheer van de financiering van projecten op het platteland. Nog niet alle problemen zijn echter opgelost: met name is er nog geen toereikende maatregel voor het toezicht op en de controle van afzonderlijke projecten; hiermee zou rekening moeten worden gehouden bij de nieuwe programmeringsperiode 2000-2006, voor het nieuwe communautaire initiatief Leader+.

Opmerkingen van de DAS 1998 over het EFRO en het Cohesiefonds

3.113. De Rekenkamer is nagegaan of de Commissie passende maatregelen heeft getroffen naar aanleiding van de in het kader van de DAS 1998 geformuleerde opmerkingen over 15 EFRO-zaken waarvan er vijf waren afgesloten, en één afgesloten zaak van het Cohesiefonds. Gelet op de financiële gevolgen van de vastgestelde materiële fouten moest de Commissie voor elk geval actie ondernemen. Hoewel tal van opmerkingen van de Rekenkamer gebreken in het beheer en de controle aan het licht brengen die bij veel programma's voorkomen, gaat de Commissie niet over tot aanvullend onderzoek om vast te stellen of er, naast de door de Rekenkamer onderzochte steekproef, fouten voorkomen in de uitgavendeclaraties, met name met het oog op het te voorziene effect ervan op de uitgaven van de communautaire begroting.

3.114. Wat betreft de vijf afgesloten EFRO-subprogramma's had de in het kader van de DAS 1998 uitgevoerde controle een aantal fouten opgeleverd die in alle vijf gevallen rechtstreeks van invloed waren op de omvang van de betalingen door de Commissie. Zo werd op een totaal van 182,1 miljoen ECU dat voor deze vijf subprogramma's is betaald, naar schatting 47,5 miljoen ECU te veel betaald (zie paragraaf 3.29 van het jaarverslag over het begrotingsjaar 1998). In één geval heeft de Rekenkamer, ondanks de vele geconstateerde onregelmatigheden, niet de minste poging tot follow-up van de Commissie waargenomen. De Commissie is in één geval daadwerkelijk overgegaan tot en overweegt in de drie andere gevallen de toepassing van artikel 24 van Verordening (EG) nr. 4253/88 om een deel van de betaalde bedragen terug te vorderen. Eind 2000 was er echter geen enkele invorderingsopdracht uitgegaan. Bovendien heeft de Commissie in meerdere gevallen geen grondiger controle uitgevoerd van de gedeclareerde uitgaven; in één geval is zij niet overgegaan tot invordering van het teveel betaalde hoewel haar besluit van september 1999 de noodzaak erkent om een lidstaat geen EFRO-bijdrage te betalen die hoger is dan het door de uiteindelijke begunstigten ontvangen totale bedrag.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.112. *Leader+-programma's kunnen slechts worden goedgekeurd als zij gedetailleerde administratieve bepalingen bevatten met betrekking tot het beheer (inclusief het financiële beheer) van en het toezicht op de verschillende acties: gebiedsgebonden ontwikkelingsstrategieën, samenwerking en netwerkvorming. De programma's worden in dit opzicht zorgvuldig onderzocht. Met het oog op een beter toezicht op de uitvoering van Leader+ op communautair niveau werkt de Commissie ook aan een serie gemeenschappelijke financiële en fysieke toezichtindicatoren die zullen moeten worden gebruikt bij alle Leader+-programma's.*

3.113. *De Commissie spant zich ondanks haar beperkte middelen in om in het kader van de rol die zij op het gebied van het beheer van en de controle op de programma's vervult, het nodige gevolg te geven aan de door de Rekenkamer gemaakte opmerkingen. Om de vaak ingewikkelde zaken te kunnen onderzoeken moet contact worden opgenomen met de verantwoordelijke nationale autoriteiten en moeten alle gegevens worden verzameld waarover de Commissie niet beschikt (omdat de betrokken audit niet door haar eigen diensten is verricht). Dat onderzoek kan dus veel tijd in beslag nemen. Het is voor de Commissie moeilijk geweest om met de beschikbare personeelsleden een uitgebreider onderzoek in te stellen naar aanleiding van de door de Rekenkamer ontdekte fouten en daarnaast ook nog haar eigen auditprogramma uit te voeren en te zorgen voor de nodige follow-up van haar eigen auditbevindingen en van de gevallen waarop in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring is gewezen. Zoals in het antwoord op punt 3.75 is vermeld, worden echter nieuwe systemen ingevoerd die tot een verbetering op dit gebied moeten leiden.*

3.114. *Voor alle vijf door het EFRO ondersteunde subprogramma's waarop de Rekenkamer doelt, zijn de procedures voor de toepassing van financiële correcties momenteel aan de gang. De in 1999 ingevoerde afsluitingsregels gelden niet voor de eerdere afsluitingen. Niettemin gaat de Commissie opnieuw na of de aan de lidstaat betaalde bedragen in kwestie kunnen worden teruggevorderd.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.115. Ten aanzien van het afgesloten project van het Cohesiefonds had de Commissie geen stappen ondernomen om bij de begunstigde geld terug te vorderen, hoewel de nationale autoriteiten ondertussen hebben toegegeven dat de gedeclareerde BTW in casu niet gegrond was.

3.116. Wat betreft de niet-afgesloten acties kunnen de verrichte correcties in zes gevallen als bevredigend worden beschouwd, hoewel er soms te laat is gereageerd. In twee gevallen blijken de door de Commissie genomen stappen ontoereikend, en wel om diverse redenen, zoals een minimale verlaging van de subsidie, terwijl het gehele betrokken project niet voor steun in aanmerking komt, het buiten beschouwing laten van door de Rekenkamer bedoelde gevallen in het kader van het door de Commissie bij het Hof van Justitie ingestelde beroep in een andere soortgelijke zaak die onder dezelfde eenheid ressorteert, het ontbreken van controle door de Commissie van de ingediende nieuwe uitgavenbedragen. Ten slotte zijn er twee gevallen waarin de Commissie blijkbaar geen enkele poging tot follow-up heeft ondernomen.

SAMENVATTING VAN SPECIALE VERSLAGEN

Speciaal verslag nr. 1/2001 ⁽⁷⁶⁾ over het communautair initiatief Urban

3.117. Het communautair initiatief Urban heeft bijgedragen aan de uitvoering van vele projecten voor stedelijke ontwikkeling in 118 gebieden van de Europese Unie en de lokale autoriteiten een vlottere toegang tot communautaire cofinanciering geboden. De Rekenkamer is echter van oordeel dat deze projecten ook hadden kunnen worden verwezenlijkt in het kader van de reeds bestaande communautaire acties, waardoor nieuwe procedures en dure beheersstructuren hadden kunnen worden vermeden.

3.118. De mededelingen van de Commissie met de richtsnoeren voor het initiatief Urban waren gericht op talrijke ambitieuze, maar niet erg concrete doelstellingen. Het ontbrak ook de goedgekeurde programma's aan precieze en specifieke doelstellingen. Willen de

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.115. *In juli 2001 heeft de Commissie een invorderingsopdracht gegeven voor het betrokken bedrag.*

3.116. *In de eerste twee door de Rekenkamer bedoelde gevallen waarin de gedane stappen ontoereikend zouden zijn, is de situatie als volgt: in het eerste geval heeft de lidstaat zich reeds bereid verklaard een volledige correctie uit te voeren en in het tweede geval moet de Commissie het arrest van het Hof van Justitie afwachten. Voor de twee gevallen die de Rekenkamer ten slotte noemt, geldt het volgende: in het ene geval zijn inmiddels de vereiste correcties verricht en in het andere geval gaat de Commissie zo nodig door met de ondernomen actie.*

3.117. *De echte meerwaarde van Urban bestaat hierin dat plaatselijk partnerschap en bewonersparticipatie een spilfunctie gaan vervullen in de maatregelen om stadsherstel in de doelgebieden mogelijk te maken. De algemene regels voor de bijstandsverlening uit de structuurfondsen sluiten een dergelijke methode weliswaar niet uit, maar de Rekenkamer erkent dat het communautaire initiatief Urban de lokale autoriteiten een vlottere toegang tot communautaire cofinanciering heeft geboden.*

Onder meer wegens de positieve aspecten van dat plaatselijke partnerschap is met name in het Europees Parlement de wens geuit dat in de periode 2000-2006 een communautair initiatief Urban zou worden gehandhaafd.

3.118. *Er kon niet worden gehoopt dat dit initiatief een volledige oplossing zou bieden voor wat in feite een van de grote problemen van de hedendaagse samenleving is, namelijk het bestaan van probleebuurtten, en soms van echte „getto's”, in talrijke steden van de Europese Unie.*

⁽⁷⁶⁾ PB C 124 van 25.4.2001.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

beoordelingen vooraf, het toezicht en de evaluatie de opzet en tenuitvoerlegging van de acties werkelijk kunnen beïnvloeden, dan moeten vooraf nauwkeurige doelen voor de acties worden gesteld.

3.119. Ondanks een zeer verschillende typologie van de problemen van de stedelijke gebieden lijken de maatregelen die in de OP's worden voorgesteld om deze te verhelpen erg op elkaar. Gezien de omvang van de programma's heeft deze strategie tot een versnippering van de financieringen geleid die zeer moeilijk te beheren valt. De nieuwe acties, thans uitsluitend uit het EFRO gefinancierd, zouden eenvoudiger moeten zijn en beter moeten inspelen op de voornaamste problemen van de betrokken gebieden.

3.120. De uitvoering van Urban was gekenmerkt door zeer grote vertragingen, die tot een concentratie van acties aan het eind van de periode hebben geleid. Dit komt doordat de beoordeling vooraf niet erg grondig was of zelfs uitbleef, de programmering niet zo realistisch en het toezicht gebrekkig was. Verder werden er aanvechtbare technieken gehanteerd om het mogelijk te maken dat de verplichtingen voor acties vóór de uiterste datum, 31 december 1999, werden aangegaan.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Het initiatief had tot doel een aantal acties met een voorbeeldfunctie te ondersteunen om aan te tonen dat het zelfs in dergelijke buurten mogelijk is om de inwoners weer hoop te geven en economisch herstel te bewerkstelligen.

Met het oog op een betere omschrijving van de doelstellingen bij de vaststelling van de Urban II-programma's zal de Commissie, die daarnaast nog andere op een doeltreffende en eenvoudiger aanpak gerichte maatregelen neemt, bevorderen dat een gemeenschappelijk schema van prioritaire zwaartepunten en een beperkt aantal gemeenschappelijke indicatoren worden gebruikt.

3.119. *De problemen zijn inderdaad niet overal even acuut, maar er zijn wel degelijk problemen die doorgaans tamelijk vergelijkbare sociaal-economische gevolgen hebben: economische stagnatie, verslechtering van de situatie op vervoers- en milieugebied, een onveilige leefomgeving, enz.*

De meerwaarde van Urban vloeit met name voort uit een geïntegreerde benadering die meebrengt dat rekening wordt gehouden met de multisectorale aard van deze problemen, en die daardoor niet tot symptoombehandeling beperkt blijft, maar er integendeel op is gericht de oorzaken van de ellendige situatie van de bewoners aan te pakken.

Daarvoor moet uiteraard enige bijzondere moeite worden gedaan, maar deze is gerechtvaardigd. Opgemerkt dient te worden dat „eenvoudiger” programma's voor steden reeds in de periode 1994-1999 tot de gewone activiteiten in het kader van het mainstream-beleid van de structuurfondsen behoorden en dat zulks op een meer specifieke wijze eveneens het geval zal zijn in de periode 2000-2006, waarvoor is voorzien in de mogelijkheid om bepaalde stedelijke gebieden te ondersteunen in het kader van doelstelling 2.

Evenals de Rekenkamer wenst ook de Commissie alle mogelijke vereenvoudigingen aan te brengen in het nieuwe initiatief Urban II, op voorwaarde dat deze niet ten koste gaan van de geïntegreerde benadering die het wezenskenmerk van dit initiatief vormt.

Het feit dat de financiering voortaan uitsluitend via het EFRO loopt, betekent in dit opzicht een aanzienlijke vooruitgang.

3.120. *Bepaalde moeilijkheden die zich bij het initiatief Urban hebben voorgedaan, zijn te verklaren uit het feit dat plaatselijke autoriteiten vaak voor het eerst een essentiële rol hebben gespeeld in de voorbereiding en uitvoering van de programma's.*

Ook al heeft dit in sommige gevallen wellicht tot vertraging geleid of afbreuk gedaan aan de effectiviteit, dit nadeel is beslist grotendeels gecompenseerd door de ervaring die deze

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.121. De Urban-programma's verliepen onafhankelijk van de andere communautaire en nationale acties die tegelijkertijd in de betrokken gebieden werden uitgevoerd. Er zouden concrete initiatieven moeten worden genomen om de acties in stedelijke gebieden en de samenhang en integratie ervan in kaart te brengen.

3.122. Dat de indicatoren, met name de effect-indicatoren, zo gebrekkig zijn en dat de jaarlijkse uitvoeringsverslagen vertraging oplopen of zelfs uitblijven, wijst erop dat er geen goed toezicht wordt gehouden op de acties, ondanks de omvang van de voor technische bijstand toegekende medefinancieringen. Een verbetering van de statistische gegevens op lokaal niveau

autoriteiten dankzij Urban hebben opgedaan. Voortaan zullen deze autoriteiten van die ervaring kunnen profiteren om zich in sterkere mate te laten betrekken bij de hele bijstandsverlening uit de structuurfondsen in hun regio.

Dat leerproces op plaatselijk niveau heeft trouwens vruchten afgeworpen. De goedkeuring van ingediende programma's vergt immers nu reeds minder dan de helft van de tijd die nodig was voor de programma's van 1994.

Het gebruik van de betrokken technieken impliceert niet zonder meer dat er sprake is van een onregelmatigheid. De Commissie zal er in het kader van het beheer van en de controle op de projecten die via het communautaire initiatief Urban worden gesubsidieerd, op toezien dat alle regelgeving inzake de structuurfondsen wordt nageleefd.

3.121. De Commissie is van mening dat bij de in het kader van Urban vastgestelde programma's rekening is gehouden met de overige communautaire steunverlening, in het bijzonder de medefinanciering door de structuurfondsen, en ook met het op nationaal niveau gehanteerde instrumentarium voor stadsherstel.

Het volgen van alle door de structuurfondsen medegefinancierde acties in stedelijke gebieden is wel een reëel probleem. Het betreft een probleem dat zich voordoet bij alle communautaire acties die plaatsvinden in een bepaalde geografische context. Daar staat tegenover dat Urban een aantal plaatselijke autoriteiten in staat heeft gesteld om voor het eerst uiteenlopende acties in een welomschreven stadsdeel op gecoördineerde wijze te programmeren en uit te voeren.

De Commissie is zich in ieder geval bewust van het betrokken probleem en daarom heeft zij voor de nieuwe programma's die door de structuurfondsen worden ondersteund, met inbegrip van die in het kader van het nieuwe initiatief Urban II, een systeem voor codificatie van de uitgaven opgezet. Daarmee zullen de uitgaven die relevant zijn voor de stadsverbetering, namelijk die voor het stadsvervoer en de stadsvernieuwing, kunnen worden geïdentificeerd.

3.122. De Commissie geeft toe dat bepaalde tekortkomingen van het toezicht op de Urban-programma's zijn geconstateerd. Deze tekortkomingen zouden voor de maatregelen die in het kader van het nieuwe initiatief Urban II worden genomen, moeten zijn verholpen. De Commissie is van mening dat het toezicht op de programma's ondanks die leemten niet nadelig is beïnvloed en correct is verlopen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

is noodzakelijk, en de inspanningen waarmee reeds een begin is gemaakt, bijvoorbeeld in het kader van de Stadsaudit ⁽⁷⁷⁾ zouden moeten worden voortgezet.

Speciaal verslag nr. 12/2001 ⁽⁷⁸⁾ over bepaalde structuurmaatregelen ten behoeve van de werkgelegenheid

3.123. Sinds enkele jaren wordt er een communautair werkgelegenheidsbeleid ontwikkeld op basis van de Europese strategie voor werkgelegenheid, zoals deze gestalte kreeg tijdens de Europese top van Luxemburg en Amsterdam, en met name in het hoofdstuk Werkgelegenheid van het Verdrag van Amsterdam. Deze strategie berust op het beleid voor economische en sociale cohesie, tot uiting komend in de structurele acties. Passende ondersteuning is voorts te vinden in de methodologische ontwikkelingen voor de evaluatie van de effecten van de structurele maatregelen op de werkgelegenheid.

3.124. Vastgesteld wordt dat de Europese werkgelegenheidsstrategie in de eerste plaats gericht is op preventieve maatregelen tegen werkloosheid en niet genoeg rekening houdt met de curatieve maatregelen die nodig zijn om het vraagstuk van de langdurige en zeer langdurige werkloosheid het hoofd te bieden. Verder is er in de richtsnoeren voor de werkgelegenheid, jaarlijks opgesteld door de Raad, niet expliciet sprake van het EFRO, terwijl het effect van dit instrument op de werkgelegenheid toch niet te verwaarlozen is. Door het EFRO niet te noemen, in tegenstelling tot het ESF, kan het zijn dat er mogelijkheden voor synergie niet worden gebruikt.

3.125. Op het gebied van het EFRO valt aan te tekenen dat de doelstellingen en de nagestreefde werkgelegenheid bij de vormen van bijstandsverlening voor doelstelling 1 voor de programmeringsperiode 1994-1999 vaak onduidelijk zijn over de verwachte effecten, behalve als het gaat om de steunmaatregelen voor productieve investeringen. De tussentijdse evaluaties zijn, met name wat de raming van de effecten op de werkgelegenheid betreft, gestuit op een gebrek aan gegevens, op onbetrouwbare gegevens, alsook op moeilijkheden bij het groeperen van de resultaten van de evaluaties op regionaal en nationaal niveau in gevallen waar een dergelijke

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Zoals de Rekenkamer aangeeft, is de stadsaudit een voorbeeld van de inspanningen die de Commissie levert om de kwaliteit van de vergelijkende informatie over de situatie van de stedelijke gebieden te verbeteren. De stadsaudit zal in samenwerking met Eurostat worden voortgezet.

3.124. *De situatie op het betrokken moment wat langdurige werkloosheid betreft is bepalend voor de verhouding tussen de twee soorten maatregelen. Tevens moet rekening worden gehouden met de uiteenlopende omstandigheden in de lidstaten.*

Voorts zijn de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten mede gebaseerd op de bijdragen van alle structuurfondsen aan de uitvoering van de Europese werkgelegenheidsstrategie.

3.125 en 3.126. *De Rekenkamer wijst op problemen in verband met het heterogene karakter van de gehanteerde begrippen en van de werkwijzen. De Commissie wil door de opstelling van handleidingen en door samenwerking met de lidstaten bereiken dat methodologieën en werkwijzen op het betrokken gebied beter worden begrepen en er over een ander meer overeenstemming ontstaat. De Commissie kan de lidstaten echter geen methodologieën opleggen. Volgens de verordeningen moeten degenen die verantwoordelijk zijn voor de programma's, de effectiviteit en de impacts van de structurele bijstandsverlening onderzoeken met het oog op verbetering daarvan in de regionale of nationale context. Het verschaffen*

⁽⁷⁷⁾ Stadsaudit is een door EFRO gefinancierd proefproject voor een inventarisatie van steden in de Europese Unie. De resultaten van de eerste fase betreffen de 58 belangrijkste steden van elke lidstaat en zijn gepubliceerd in 2000 (Ref.: Vol. 1 — ISBN 92-828-9242-5 en Vol. 2 — ISBN 92-828-9244-1).

⁽⁷⁸⁾ PB C 334 van 28.11.2001.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

groepering op zijn plaats zou zijn geweest. De herprogrammeringen voor de door het EFRO medegefinancierde acties zijn slechts bij uitzondering gebaseerd op analyses van de effecten op de werkgelegenheid.

3.126. Wat betreft de steunmaatregelen voor productieve investeringen:

- a) Zelfs al worden de criteria voor het behoud en het scheppen van banen nageleefd, de maatregelen steunen in het algemeen ook de economische doelstellingen in verband met productiviteit en productie, die althans tijdelijk tot minder werk kunnen leiden. In deze context kan het voorkomen dat het belang dat aan de werkgelegenheid wordt gehecht in het kader van deze maatregelen niet precies is of beperkt lijkt.
- b) Het belang van onverwachte voordelen en verplaatsingen is op uiteenlopende wijze geraamd; in de meeste gevallen is er geen enkel voorstel gedaan over de wijze waarop deze problemen kunnen worden voorkomen.
- c) De evaluatie van de werkgelegenheidseffecten van de EFRO-steun voor deze steunregelingen is ingewikkeld en kan worden vertroebeld doordat de nationale autoriteiten bij de financiering van een nationale steunregeling cofinanciering voor een subsidieel project kunnen vragen, of dit volledig uit nationale middelen kunnen financieren. Deze evaluatie wordt tevens beïnvloed door de mogelijkheid dat gefinancierde projecten die problemen vertonen, vervangen kunnen worden door andere subsidieel projecten.

3.127. Bij de ESF-maatregelen ter bestrijding van langdurige werkloosheid traden er de laatste jaren weliswaar verbeteringen op in de totale werkloosheidssituatie in de EU, maar is er wat betreft de langdurige werkloosheid minder vooruitgang geboekt. De implementatie in de lidstaten van uit het ESF gefinancierde maatregelen ten behoeve van langdurig werklozen kende geen duidelijke omschrijving van de doelgroepen, en kreeg geen hoge prioriteit bij de nationale en regionale overheden en in de nationale regelgeving en bepalingen inzake het beheer, hetgeen leidde tot kosten wegens effecten van onverwachte voordelen en vertragingen in de tenuitvoerlegging. Wat het EFRO betreft is in de herprogrammeringen niet genoeg rekening gehouden met de resultaten van de beoordelingen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

van gegevens die voor het hele grondgebied van de Unie op uniforme wijze kunnen worden verwerkt, is niet het allereerste doel. Waar gegevens uit de verschillende lidstaten kunnen worden geaggregeerd of met elkaar kunnen worden vergeleken, is het nuttig om dat te doen. Zulks is echter niet het hoofddoel van de evaluaties waaraan de programma's van tevoren, halverwege de looptijd en achteraf worden onderworpen.

Bij de evaluatie halverwege de looptijd is het meten van de effecten op de werkgelegenheid bemoeilijkt doordat in 1994 niet doelgericht genoeg was geprogrammeerd. Bovendien was 1996, het jaar waarin die evaluatie is verricht, meestal nog te vroeg in de programmeringsperiode om werkgelegenheidseffecten te kunnen meten. Nuttig was echter dat de technieken voor de opstelling van macro-economische modellen zijn verfijnd om de waarschijnlijke werkgelegenheidseffecten aan het einde van de programmeringsperiode beter te kunnen ramen. Bij de evaluatie achteraf van de doelstelling 1-programma's voor de periode 1994-1999 zal blijken of de gebruikte modellen geschikt zijn en welke verdere verbeteringen eventueel nog moeten worden aangebracht.

3.127. *De Rekenkamer merkt op dat de langdurige werkloosheid trager is afgenomen dan de totale werkloosheid. Hieruit blijkt hoe moeilijk het voor langdurig werklozen is om werk te vinden. Wat de noodzaak van een duidelijker omschrijving van de doelgroepen betreft, is de Commissie het met de opmerking van de Rekenkamer eens, maar wijst zij erop dat nog steeds elke lidstaat zelf bepaalt wat onder langdurige werkloosheid moet worden verstaan.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.128. De Commissie en de lidstaten ontvingen geen informatie over de beheers- en controlesystemen voor geslaagde proef- en demonstratieprojecten (artikel 6 van Verordening (EEG) nr. 4255/88 van de Raad, zoals gewijzigd), zodat soortgelijke projecten niet werden opgenomen in de reguliere ESF-acties.

3.129. De Rekenkamer beveelt het volgende aan:

- a) de administratieve regelingen van het ESF dienen duidelijker te worden, en de procedures eenvoudiger;
- b) de samenhang tussen de werkgelegenheidsstrategie enerzijds, en het ESF en het EFRO anderzijds, dient te worden verbeterd;
- c) er moet worden gestreefd naar een betere synergie tussen de gefinancierde acties van deze fondsen;
- d) in het kader van de programmering moeten samenhangende doelstellingen worden geformuleerd op beleidsniveau, in de programma's en subprogramma's;
- e) voor elke actie (of groep van acties) moeten de technieken voor de verzameling van gegevens over de effecten van de acties op de werkgelegenheid, alsook de samenvoegingsmethoden worden geharmoniseerd;
- f) de Commissie dient ervoor te zorgen dat:
 - de werkgelegenheid stelselmatig de nodige aandacht krijgt in het proces van cofinanciering,
 - de nationale mechanismen ter voorkoming van de effecten van onverwachte voordelen en verplaatsingen worden verbeterd en de inspanningen worden opgevoerd,
 - het vereiste toezicht ter waarborging van het voortbestaan van de gecreëerde of behouden arbeidsplaatsen wordt geïntensiveerd.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.128. *De Commissie geeft toe dat de evaluatie, de follow-up en de op mainstreaming gerichte verspreiding van de resultaten van de in de periode 1994-1997 gefinancierde projecten effectiever hadden moeten zijn met het oog op de overdracht van ervaringen op de mainstream-programma's die door het Europees Sociaal Fonds worden ondersteund.*

Sindsdien heeft de Commissie de betrokken informatieoverdracht verbeterd en zij is daar momenteel nog steeds mee bezig, vooral door nader uitgewerkte beschrijvingen van succesvolle projecten beschikbaar te stellen via het Internet.

3.129. *De richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten zijn mede gebaseerd op de bijdragen van alle Structuurfondsen aan de uitvoering van de Europese werkgelegenheidsstrategie.*

Overeenkomstig het bepaalde in Verordening (EG) nr. 1260/1999 zijn bij de programmering van de structurele acties voor de periode 2000-2006 de synergieën tussen ESF en EFRO ten gunste van de werkgelegenheid aanzienlijk verbeterd.

De in de periode 1994-1999 geconstateerde tekortkomingen zijn aangepakt via de nieuwe regelgeving voor de programmeringsperiode 2000-2006, vooral door verduidelijking van de respectieve verantwoordelijkheden van de Commissie en de lidstaten.

De Commissie wil door de opstelling van handleidingen en door samenwerking met de lidstaten bereiken dat methodologieën en werkwijzen op het betrokken gebied beter worden begrepen en er over een en ander meer overeenstemming ontstaat. De Commissie kan echter geen methodologieën opleggen aan de lidstaten.

De Commissie is het met de aanbevelingen van de Rekenkamer eens en heeft reeds actie ondernomen ter beperking van situaties waarin steun als niet meer dan een meevaller wordt beschouwd of slechts de verplaatsing van werkgelegenheid tot gevolg heeft, vooral door sterker de nadruk te leggen op indirecte steunverlening aan het MKB.

Speciaal verslag nr. 10/2001 ⁽⁷⁹⁾ *over de financiële controle van de structuurfondsen*

3.130. De controle van de Rekenkamer betrof de implementatie door de Commissie en de lidstaten van twee verordeningen die een verbetering van de financiële controle in de structuurfondsen beogen: Verordening (EG) nr. 1681/94 tot instelling van een systeem waarmee de lidstaten informatie over ontdekte onregelmatigheden medelen en Verordening (EG) nr. 2064/97 die een systeem van controles door de lidstaten bevat betreffende uitgaven die zijn gedaan voor door de Europese Unie medegefinancierde projecten. De belangrijkste bevindingen en conclusies over de uitvoering van laatstgenoemde verordening zijn vermeld in het specifieke DAS-oordeel (zie de paragrafen 3.44 tot en met 3.56).

3.131. Blijkens de statistieken van OLAF worden in de structuurfondsen steeds meer onregelmatigheden ontdekt. Wat betreft de toepassing van Verordening (EG) nr. 1681/94 werden op elk niveau — regionaal, nationaal, OLAF en andere diensten van de Commissie — tekortkomingen ontdekt. Gegevens over onregelmatigheden waren onvolledig, verouderd en van weinig nut, deels omdat de database van OLAF in de periode 1998-2000 drie jaar inactief bleef en deels omdat de beschikbare informatie van de Commissie geen behoorlijke follow-up kreeg.

a) De Commissie moet de werking van de systemen voor opsporing en melding van onregelmatigheden in en door de lidstaten onderzoeken en er dan toezicht op houden om te zorgen voor tijdigheid, volledigheid en relevantie, en zo nodig richtlijnen verstreken.

b) De lidstaten moeten hun eigen systemen onder de loep nemen om ervoor te zorgen dat ontdekte gevallen worden gemeld en dat verslag wordt uitgebracht over de voortgang.

3.131. *Het voortdurende streven om hoeveelheid en kwaliteit van de op grond van Verordening (EG) nr. 1681/94 ontvangen informatie te verbeteren heeft succes opgeleverd, zoals blijkt uit het toegenomen aantal meldingen door de lidstaten. OLAF werkt wel degelijk nauw met andere diensten van de Commissie en met de lidstaten samen om de nog bestaande tekortkomingen te verhelpen.*

Sinds december 2000 gebruikt OLAF de nieuwe software die voor de meldingen overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1681/94 is ontwikkeld. Deze nieuwe software is door enkele lidstaten beproefd en is gereed voor invoering in alle lidstaten.

a) *Het Witboek van de Commissie over hervorming van de Commissie bevat een aantal maatregelen ter „bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap” en ter verbetering van de systemen op het gebied van opsporing en samenwerking. Voorts moet volgens dit Witboek de samenwerking tussen de diensten van de Commissie en tussen de Commissie en de lidstaten, vooral ten aanzien van de structuurfondsen, worden gepreciseerd om te zorgen voor een doeltreffender optreden om onregelmatigheden, fraude en corruptie te voorkomen en op te sporen. Dit doel met betrekking tot de structuurfondsen is verwerkt in Actie 97 „Beter toezicht op de structuurfondsen” van het in het Witboek opgenomen actieplan. Een mededeling van de Commissie hierover is goedgekeurd.*

b) *De diensten van de Commissie delen de opvattingen van de Rekenkamer hierover.*

⁽⁷⁹⁾ PB C 314 van 8.11.2001.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- c) OLAF en de andere diensten van de Commissie moeten samen hun respectieve bevoegdheden vaststellen en nagaan of follow-up doeltreffender zou worden als de mededelingen werden toegestuurd aan en eerst onderzocht door de nieuwe financiële eenheden die binnen de structuurfonds-DG's worden opgericht.
- d) De Commissie moet voorstellen formuleren om de verschillende aspecten van de Verordeningen (EG) nr. 1681/94 en (EG) nr. 2064/97 te combineren zodat in de hele Europese Unie doeltreffende en coherente systemen voor controle en rapportage bestaan die op een duidelijke en consistente basis berusten.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- c) *Wat de samenwerking tussen OLAF en de voor de structuurfondsen verantwoordelijke DG's betreft, wordt in het onlangs door de Commissie aangenomen „Actieplan van 2001-2003” op het gebied van „Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen — fraudebestrijding”⁽¹⁾ duidelijk de noodzaak erkend van verduidelijking van de verantwoordelijkheid van de verschillende diensten op het punt van de follow-up van gemelde onregelmatigheden en fraudegevallen en de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen. In het actieplan staat daarom dat tussen OLAF en de voor de structuurfondsen verantwoordelijke DG's protocollen zullen worden gesloten met betrekking tot de follow-up van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1681/94 door de lidstaten gemelde onregelmatigheden. Verwacht wordt dat deze protocollen vóór eind 2001 zullen worden gesloten.*
- d) *De procedures voor de melding door de lidstaten zijn op het niveau van de Commissie geharmoniseerd voor alle sectoren. Een uniforme presentatie is verplicht gesteld om de computerverwerking te vergemakkelijken. Alle op grond van Verordening (EG) nr. 1681/94 meegedeelde informatie wordt opgenomen in de database van OLAF. Wat de formulering van voorstellen om een en ander te combineren betreft, kan worden vermeld dat het betrokken probleem wordt aangepakt in het kader van Actie 97 „Verbetering van het financiële toezicht en de controle op de structuurfondsen”; in dat verband is nader aangegeven welke maatregelen moeten worden genomen en een mededeling van de Commissie daarover is goedgekeurd. Voorts zijn reeds belangrijke stappen gedaan door de vaststelling van de Verordeningen (EG) nr. 438/2001 en (EG) nr. 448/2001 van de Commissie, welke laatste verordening voor een duidelijke koppeling met Verordening (EG) nr. 1681/94 zorgt. Daarbij zal OLAF maximaal kunnen profiteren van de invoering van de nieuwe software in alle lidstaten.*

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

3.132. Het beheer en de begrotingsuitvoering van de structurele acties van de laatste jaren vertonen diverse onregelmatigheden. Enerzijds hebben de verplichtingen geen enkele werkelijke betekenis, want zij dienen slechts ter formalisering van de jaarlijkse splitsing van de kredieten zoals die is opgenomen in de financiële perspectieven, en tot een willekeurige spreiding, in de achtereenvolgende jaren van de programmeringsperioden, van de juridische verplichtingen die de Gemeenschappen al zijn aangegaan bij de goedkeuring van de CB's en van de programma's. Anderzijds heeft de Commissie, ondanks diverse pogingen tot verbetering van de begrotingsramingen, geen greep op de ontwikkeling van de betalingen. Dit verklaart dat het ene begrotingsjaar te kampen heeft met grote tekorten aan kredieten, terwijl het volgende begrotingsjaar even omvangrijke onderbestedingen van kredieten vertoont. Aanbeveling: de

3.132. *Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen de opmerkingen van de Rekenkamer die de regelgeving betreffen, en die welke betrekking hebben op de uitvoering.*

Evenals in de voorgaande jaren, zet de Rekenkamer vraagtekens bij de vastleggingen in jaartranches waarin de financiële bepalingen van de algemene verordening betreffende de structuurfondsen voorzien. De Commissie heeft reeds in haar antwoord op het vorig jaar door de Rekenkamer uitgebrachte verslag nader kunnen aangeven hoe belangrijk dergelijke vastleggingen kunnen zijn. De algemene verordening is in 1999 door de Raad met instemming van het Europees Parlement goedgekeurd en zal gedurende de hele periode 2000-2006 blijven gelden. De komende tijd zullen de vastleggingen dus in jaartranches moeten plaatsvinden in overeenstemming met de financiële vooruitzichten die door de twee takken van de begrotingsautoriteit zijn vastgesteld.

⁽¹⁾ COM (2001) 254 def. van 15 mei 2001, vooral punt 1.2.2.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Rekenkamer heeft er herhaaldelijk op gewezen dat begrotingsverplichtingen in jaarlijkse tranches afgeschaft moeten worden, omdat zij de splitsing van kredieten zinloos maken ⁽⁸⁰⁾. Verder zou de Commissie zich van de juiste instrumenten moeten voorzien om de begrotingsramingen te verbeteren (zie de paragrafen 3.2 tot en met 3.8).

3.133. De begrotingsuitvoering was in 2000 zeer gebrekkig. Een groot bedrag aan kredieten is overgedragen en de financiële vooruitzichten moesten aangepast worden. Dit is het gevolg van moeilijkheden bij de uitvoering van de programmeringsperiode 2000-2006, met name vanwege de trage procedures in de Gemeenschap en in de lidstaten. Ook de afsluiting van acties van de voorafgaande perioden verloopt zeer traag. Aanbeveling: de Commissie dient de procedures voor de uitvoering van structurele acties te rationaliseren en te vereenvoudigen (zie de paragrafen 3.16 tot en met 3.23).

3.134. Wat betreft de steun aan ondernemingen, met name het MKB, heeft de Commissie zich flink ingespannen op het gebied van de evaluatie door de verbetering van het algemene methodologische kader 2000-2006 en door de uitvoering van diverse grondige thematische evaluaties. Nieuwe regelgeving verschaft de Commissie voortaan geschiktere instrumenten om de geconstateerde gebreken te verhelpen. Aanbeveling: de onlangs ingevoerde instrumenten dienen zo snel mogelijk operationeel te worden, de Commissie dient alle technische aspecten van de invoering te verduidelijken en de beheersautoriteiten in de lidstaten dienen zich meer in te spannen om de nieuwe bepalingen toe te passen. Met name dienen de nieuwe initiatieven voor het

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie is het grotendeels eens met de opmerkingen die de Rekenkamer maakt over de van de lidstaten afkomstige ramingen van de betalingen en het nut dat die ramingen voor de opstelling en het beheer van de Gemeenschapsbegroting zouden kunnen hebben als zij van betere kwaliteit zouden zijn. Om die reden heeft de Commissie enkele jaren geleden het initiatief genomen tot de oprichting van een informeel netwerk met de ministeries van Financiën voor het verzamelen van gegevens over de ramingen van de betalingen. Dit netwerk droeg een vrijwillig karakter, maar het aantal deelnemende lidstaten steeg geleidelijk en in 2000 namen voor het eerst alle lidstaten eraan deel. Op grond van de aldus opgedane ervaring is in de nieuwe verordening betreffende de structuurfondsen bepaald dat de lidstaten de betrokken gegevens over de betalingen voortaan moeten verstrekken. Naar verwachting zal dit leiden tot gedetailleerdere ramingen voor elk programma. De Commissie zal in het licht van de informatie die van de lidstaten wordt ontvangen, onderzoeken hoe met deze nieuwe bepaling moet worden omgegaan om de begrotingsramingen te verbeteren.

3.133. *In 2000, het eerste jaar van de nieuwe programmeringsperiode voor de structuurfondsen, is de besteding van de begrotingskredieten inderdaad aan de lage kant gebleven. Het opzetten van nieuwe programma's is noodzakelijkerwijs een complex gebeuren dat niet mag worden verwaarloosd omdat met die programma's het kader wordt vastgesteld waarin het communautaire cohesiebeleid gedurende zeven jaar zal worden gevoerd. Het is trouwens om die reden dat de drie instellingen die partij zijn bij het interinstitutioneel akkoord (Parlement, Raad, Commissie), al bij voorbaat rekening hebben gehouden met de mogelijkheid van vertragingen. De aanpassing van de financiële vooruitzichten die nodig is gebleken, is namelijk verricht op grond van een specifieke bepaling die daartoe in 1999 in het Interinstitutioneel Akkoord is opgenomen. Uiteraard zullen, wanneer de nieuwe programmering is voltooid, balansen moeten worden opgemaakt — waarmee de Commissie een begin heeft gemaakt door met een mededeling over de doelstelling 1-programma's te komen — en daaruit consequenties moeten worden getrokken wat de procedures voor het opzetten van toekomstige programma's betreft.*

3.134. *De Commissie deelt de mening van de Rekenkamer over de toepassing van de nieuwe bepalingen.*

In Verordening (EG) nr. 438/2001 wordt veel belang gehecht aan beheers- en controlesystemen die ervoor zorgen dat de communautaire voorschriften, met inbegrip van die betreffende steun, worden nageleefd. De behandeling van steun is trouwens een van de aspecten van de systemen waaraan de Commissie bij verificaties specifieke aandacht zal besteden.

⁽⁸⁰⁾ Zie recentelijk advies nr. 2/2001, paragrafen 6, 29 en 30 (PB C 162 van 5.6.2001, blz. 1).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

verzamenen van gegevens over de verleende overheidssteun, die het beheer van de steun aan ondernemingen kunnen verbeteren, algemeen ingang te vinden en gecoördineerd te worden toegepast (paragrafen 3.78 tot en met 3.92).

3.135. Het beheer van de communautaire initiatieven 1994-1999 bleek bijzonder omslachtig en ingewikkeld vanwege de betrekkelijk geringe bedragen en het gedeeltelijk samenvallen van deze acties met andere communautaire programma's. Voor de periode 2000-2006 is het aantal communautaire initiatieven van dertien tot vier gedaald ⁽⁸¹⁾. Aanbeveling: de programma's moeten beter worden gecoördineerd met en geïntegreerd in andere communautaire acties in dezelfde regio's, zowel wat de programmering als wat het beheer, de controle en de evaluatie betreft, om te voorkomen dat de in de periode 1994-1999 geconstateerde problemen zich opnieuw voordoen (zie de paragrafen 3.96 tot en met 3.112 en 3.117 tot en met 3.122).

3.136. Speciaal verslag nr. 22/98 bracht bepaalde gebreken aan het licht wat betreft de communautaire actie voor gelijke kansen voor mannen en vrouwen. De Rekenkamer stelt vast dat voor 2000-2006 de bedragen die bestemd zijn voor specifieke acties slechts 6 % uitmaken van het ESF, een percentage dat het midden houdt tussen de 1,6 % uit de periode 1994-1999 en de doelstelling van 15 %, die de Commissie in 1998 heeft vastgesteld en die het Europees Parlement had verlangd (paragraaf 3.93). Van het communautaire programma op middellange termijn (1996-2000), bestaande uit projecten met directe uitgaven, behalve de structuurfondsen, is een onevenredig groot deel van 7,6 % besteed aan betalingen voor exploitatiekosten van het bureau voor technische bijstand (paragraaf 3.95). Aanbeveling: de Commissie dient bij de nieuwe programmering (2000-2006) van het ESF meer rekening te houden met de financiële toewijzing voor gelijke kansen. Voorts is het nodig dat de uitvoering van het communautaire programma op middellange termijn wordt ondersteund met toereikende statutaire middelen om de inschakeling van externe beheerders van deze projecten te beperken.

3.135. *Het aantal initiatieven is voor de periode 2000-2006 verlaagd om het betrokken beleid op enkele doelstellingen te concentreren en zo beter op die doelstellingen toe te spitsen. Dat kleinere aantal moet ook een betere coördinatie en integratie met de overige communautaire bijstandsverlening mogelijk maken.*

3.136. *In het kader van het programma ter bevordering van gelijke kansen in de periode 2001-2005 zijn de kredieten voor technische bijstand zeer sterk verlaagd. De taken die waren uitbesteed aan het door de Rekenkamer genoemde bureau voor technische bijstand, zijn in de afgelopen twee begrotingsjaren weer overgenomen door de eigen diensten van het DG WERKGELEGENHEID. Dit beleid om taken weer intern te gaan verrichten moet echter door toereikende statutaire personele middelen worden geschraagd opdat de Commissie optimaal kan functioneren.*

Wat de programmering voor de periode 2000-2006 betreft, is bijzondere aandacht aan gelijke kansen besteed in deel 2 van de mededeling van de Commissie met richtsnoeren voor de programma's in de periode 2000-2006.

⁽⁸¹⁾ Het gaat om Leader, Interreg, Equal en Urban. Peace is vermeld binnen de desbetreffende communautaire bestekken voor de periode 2000-2006.

HOOFDSTUK 4

Intern beleid

4.0. INHOUD	Paragraaf
Inleiding	4.1-4.2
Begrotingsbeheer	4.3-4.10
Beoordeling van de winst- en verliesrekening („jaarrekening“)	4.5-4.10
Specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring	4.11-4.45
Inleiding	4.11-4.22
Reikwijdte van de controle en controleaanpak	4.11-4.13
Aard van de uitgaven	4.14-4.18
Beperkingen van een op onkostenvergoeding gebaseerd systeem	4.19-4.22
Problemen met de uitvoering van het 5e KP	4.23-4.32
Ontbrekende documentatie voor operationele procedures	4.23-4.26
Ontoereikende IT-ondersteuning voor het beheer van voorstellen, contracten en projecten	4.27-4.28
Ontoereikende interne controle	4.29-4.32
Conclusies	4.33-4.36
Aanbevelingen	4.37-4.45
Follow-up van eerdere opmerkingen — Speciaal verslag nr. 10/2000 inzake door het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek gegunde overheidsopdrachten	4.46-4.64
Voornaamste opmerkingen uit het verslag	4.46-4.47
Aanbevelingen van de kwijtingverlenende instantie	4.48
Controlebevindingen	4.49-4.64
Algeheel beheerssysteem: wezenlijke verbeteringen	4.49-4.51
Beheersing van het aanbestedingsproces: bescheiden verbeteringen	4.52-4.57
Onderhandse overeenkomsten/bedongen toewijzingen	4.58-4.59
Gebruik van dienstverleningscontracten	4.60-4.64
Samenvatting van speciaal verslag nr. 9/2001 over het programma voor opleiding en mobiliteit van onderzoekers	4.65-4.67
Door de Commissie verrichte controles	4.68-4.74

INLEIDING

4.1. De interne beleidslijnen van de Europese Unie zijn met name gericht op de totstandbrenging en de ontwikkeling van de interne markt. Ze beslaan vier volledige onderafdelingen en meerdere onderdelen in een andere onderafdeling van de begroting. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de interne beleidslijnen en het beheer van de betrokken begrotingen is verdeeld over 13 directoraten-generaal (DG's).

4.2. Het intern beleid omvat de volgende maatregelen:

- a) opleiding, jeugdzaken, cultuur, audiovisuele sector, voorlichting en overige acties op sociaal gebied (onderafdeling B3);
- b) energie, nucleaire veiligheidscontrole en milieu (onderafdeling B4);
- c) bescherming van de consument, interne markt, industrie en trans-Europese netwerken (onderafdeling B5);
- d) onderzoek en technologische ontwikkeling (onderafdeling B6);
- e) overige landbouwacties, overige regionale acties, vervoer en overige acties op het gebied van de visserij en de zee (titels B2-5 t/m B2-9 van onderafdeling B2).

BEGROTINGSBEHEER

4.3. De **tabellen 4.1 a en 4.1 b** geven een overzicht van de besteding van de beschikbare kredieten gedurende het begrotingsjaar 2000.

4.4. Met intern beleid is 6 583 miljoen euro aan definitieve vastleggingskredieten gemoeid (zie **tabel 4.1 b**). Het leeuwendeel, 4 055 miljoen euro, is bestemd voor onderzoek en technologische ontwikkeling, en hiervan gaat het meeste naar het vijfde kaderprogramma, namelijk 3 464 miljoen euro.

Tabel 4.1a — Beloop en uitvoering van de begroting 2000

(Mio EUR)

Rubriek van de financiële vooruitzichten: intern beleid en onderzoek										
	Totaal intern beleid en onderzoek		Waarvan:							
			Onderzoek en technologische ontwikkeling (B6)		Consumenten, interne markt, arbeidsmarkt, TEN (B5)		Opleiding, jeugdzaken, cultuur, voorlichting en overige acties op sociaal gebied (B3)		Overige: energie, milieu en landbouwacties (B4 en onderdelen van B2)	
	Vastleggings-kredieten	Betalings-kredieten	Vastleggings-kredieten	Betalings-kredieten	Vastleggings-kredieten	Betalings-kredieten	Vastleggings-kredieten	Betalings-kredieten	Vastleggings-kredieten	Betalings-kredieten
Maximum financiële vooruitzichten	6 031,0									
Beloop van de begroting										
Oorspronkelijke kredieten ⁽¹⁾	6 027,0	5 674,2	3 630,0	3 600,0	1 162,2	997,1	831,1	708,0	211,7	286,8
Beschikbare definitieve kredieten ⁽²⁾	6 104,1 ⁽⁴⁾	5 767,4 ⁽⁴⁾	3 710,6	3 552,8	1 179,0	1 032,3	853,3	816,0	348,3	355,3
Begrotingsuitvoering										
Bestede kredieten ⁽³⁾	5 751,8	5 124,6	3 667,2	3 222,9	1 080,4	867,5	807,5	747,2	196,7	287,1
% van de beschikbare definitieve kredieten	94	89	99	91	91	84	94,5	91,5	56,5	81
Naar 2001 overgedragen kredieten	223,3	57,5	20,1	0,0	43,5	7,2	23,3	21,2	136,4	29,2
% van de beschikbare definitieve kredieten	4	1	0,5	0	4	1	3	2,5	39	8
Geannuleerde kredieten	129,1 ⁽⁴⁾	585,2 ⁽⁴⁾	23,3	330,0	55,2	157,5	22,5	47,6	15,1	39,0
% van de beschikbare definitieve kredieten	2	10	0,5	9	5	15	2,5	6	4,5	11

⁽¹⁾ Begroting zoals definitief vastgesteld door het Europees Parlement op 16 december 1999 (PB L 40 van 14.2.2000), **inclusief** de relevante voorzieningen voor rubriek 3, opgenomen in hoofdstuk B0-4 0.

⁽²⁾ Begrotingskredieten gewijzigd na verrekening van gewijzigde en aanvullende begrotingen en overdrachten, maar **exclusief** uit 1999 overgedragen kredieten, herbesteding van ontvangsten en ontvangsten beschikbaar gesteld als gevolg van deelnemingen van derden, andere ontvangsten met een bestemming en opnieuw ter beschikking gestelde kredieten.

⁽³⁾ Gebruikte kredieten, **exclusief** uit 1999 overgedragen kredieten, herbesteding van ontvangsten en ontvangsten beschikbaar gesteld als gevolg van deelnemingen van derden, andere ontvangsten met een bestemming en opnieuw ter beschikking gestelde kredieten.

⁽⁴⁾ Inclusief hoofdstuk B0-4 0 (voorzieningen).

Bron: Jaarrekening en financiële balans — deel II; 3, [SEC(2001) 529-FR].

Tabel 4.1b — Begrotingsuitvoering 2000

(Mio EUR)

Onderafdeling/ titel van de begroting	Begrotingsonderdeel	Vastleggingskredieten					Betalingskredieten				
		Oorspronkelijke begroting ⁽¹⁾	Definitieve begroting na GAB en over- drachten ⁽²⁾	Gebruikte kredieten ⁽³⁾	Uitvoerings- graad van de oorspronkelijke begroting (in %)	Uitvoerings- graad van de definitieve begroting (in %)	Oorspronkelijke begroting ⁽¹⁾	Definitieve begroting na GAB en overdrachten ⁽²⁾	Gebruikte kredieten ⁽³⁾	Uitvoerings- graad van de oorspronkelijke begroting (in %)	Uitvoeringsgraad van de definitieve begroting (in %)
B2-5	Overige landbouwacties	51,500	51,500	49,051	95,2	95,2	82,000	84,010	76,329	93,1	90,9
B2-6	Overige regionale acties	p.m.	15,000	15,000	n.b.	100,0	7,477	17,677	16,824	225,0	95,2
B2-7	Vervoer	20,500	20,500	18,885	92,1	92,1	18,700	16,700	11,926	63,8	71,4
B2-9	Overige maatregelen op het gebied van de visserij en de zee	44,450	45,550	45,500	102,4	99,9	34,700	41,350	41,294	119,0	99,9
	Totaal B2	116,450	132,550	128,436	110,3	96,9	142,877	159,737	146,373	102,4	91,6
B3-1	Onderwijs, beroepsopleiding en jeugdbeleid	481,500	572,279	547,996	113,8	95,8	392,700	547,584	483,730	123,2	88,3
B3-2	Cultuur en audiovisuele sector	111,500	136,592	118,943	106,7	87,1	102,800	115,363	88,196	85,8	76,5
B3-3	Voorlichting en communicatie	93,500	109,259	97,620	104,4	89,3	86,900	99,600	90,177	103,8	90,5
B3-4	Sociale dimensie en werkgelegenheid	144,615	149,742	137,164	94,8	91,6	125,645	127,326	107,270	85,4	84,2
	Totaal B3	831,115	967,872	901,723	108,5	93,2	708,045	889,873	769,373	108,7	86,5
B4-1	Energie	36,800	40,672	2,434	6,6	6,0	35,100	36,735	28,424	81,0	77,4
B4-2	Nucleaire veiligheidscontrole van Euratom	16,700	16,700	16,674	99,8	99,8	15,400	19,400	18,919	122,9	97,5
B4-3	Milieu	41,700	161,797	49,211	118,0	30,4	93,400	150,934	102,996	110,3	68,2
	Totaal B4	95,200	219,169	68,319	71,8	31,2	143,900	207,069	150,339	104,5	72,6
B5-1	Consumentenbeleid en bescherming van de gezondheid van de consument	22,500	22,912	21,660	96,3	94,5	20,000	20,107	15,066	75,3	74,9
B5-2	Steu voor wederopbouw	1,698	3,698	1,697	99,9	45,9	1,698	3,698	1,697	99,9	45,9
B5-3	Interne markt	145,445	139,911	121,143	83,3	86,6	151,390	155,699	128,476	84,9	82,5
B5-4	Industrie	2,000	2,000	2,000	100,0	100,0	88,644	103,772	103,670	117,0	99,9
B5-5	Arbeidsmarkt en technologische innovatie	213,493	225,726	193,672	90,7	85,8	106,600	108,010	46,317	43,4	42,9
B5-6	Statistische informatie	31,400	32,512	32,418	103,2	99,7	30,130	30,541	27,911	92,6	91,4
B5-7	Trans-Europese netwerken	688,000	676,030	663,373	96,4	98,1	536,500	565,513	507,607	94,6	89,8
B5-8	Samenwerkingsbeleid op het gebied van justitie en bin- nenlandse zaken	52,000	86,818	49,502	95,2	57,0	56,700	69,804	56,612	99,8	81,1
B5-9	Fraudebestrijding en uitgaven ter ondersteuning van het interne beleid	5,650	5,650	4,845	85,8	85,8	5,400	5,400	3,325	61,6	61,6
	Totaal B5	1 162,186	1 195,257	1 090,310	93,8	91,2	997,062	1 062,544	890,681	89,3	83,8
B6-1	Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek — Personeel en uitvoeringsmiddelen	206,900	255,160	242,245	117,1	94,9	207,934	261,901	236,270	113,6	90,2
B6-2	Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek — Directe beleidskredieten — EG-kaderprogramma 1998-2002	38,550	51,500	36,669	95,1	71,2	35,021	39,133	25,820	73,7	66,0
B6-3	Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek — Directe beleidskredieten — EGA-kaderprogramma 1998-2002	14,550	18,923	14,078	96,8	74,4	10,885	12,940	8,529	78,4	65,9
B6-4	Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek — Directe werkzaamheden — Afronding van vroegere gemeenschappelijke en aanvullende programma's en andere werkzaamheden van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (...)	p.m.	114,549	12,411	n.b.	10,8	7,160	94,146	16,948	236,7	18,0
B6-5	Werkzaamheden onder contract (werkzaamheden voor gezamenlijke rekening) en coördinatiewerkzaamheden — Afronding van vroegere werkzaamheden en andere activiteiten (...)	p.m.	150,639	89,931	n.b.	59,7	1 215,000	1 521,348	1 258,873	103,6	82,7
B 6-6	Werkzaamheden onder contract — Werkzaamheden voor gezamenlijke rekening en coördinatiewerkzaamheden (...) Vijfde kaderprogramma 1998-2002	3 370,000	3 463,914	3 424,151	101,6	98,9	2 124,000	2 156,273	1 857,519	87,5	86,1
	Totaal B6	3 630,000	4 054,685	3 819,485	105,2	94,2	3 600,000	4 085,741	3 403,959	94,6	83,3
B0-4 0	Voorzieningen	192,098	13,000				82,348	11,000			
	Totaal	6 027,049	6 582,533	6 008,273	99,7	91,3	5 674,232	6 415,964	5 360,725	94,5	83,6

⁽¹⁾ Begroting zoals definitief vastgesteld door het Europees Parlement op 16 december 1999 (PB L 40 van 14.2.2000).

⁽²⁾ Begrotingskredieten gewijzigd na verrekening van gewijzigde en aanvullende begrotingen en overdrachten, **inclusief** uit 1999 overgedragen kredieten, herbesteding van ontvangsten en ontvangsten beschikbaar gesteld als gevolg van deelnemingen van derden, andere ontvangsten met een bestemming en opnieuw ter beschikking gestelde kredieten.

⁽³⁾ Gebruikte kredieten, **inclusief** uit 1999 overgedragen kredieten, herbesteding van ontvangsten en ontvangsten beschikbaar gesteld als gevolg van deelnemingen van derden, andere ontvangsten met een bestemming en opnieuw ter beschikking gestelde kredieten.

NB: p.m. = pro memorie; n.b. = niet beschikbaar.

Bron: Jaarrekening en financiële balans — deel II; 3, [SEC(2001) 529-FR].

Beoordeling van de winst- en verliesrekening („jaarrekening”) ⁽¹⁾

4.5. In vergelijking met het document dat voor de afsluiting van de rekeningen over 1999 werd gepresenteerd, is de „jaarrekening” er aanmerkelijk op vooruit gegaan ⁽²⁾.

4.6. Er is hard aan gewerkt om de presentatie van de analyse van het financieel beheer te harmoniseren. Deze verbetering is echter hoofdzakelijk beperkt gebleven tot de tabellen over de begrotingsuitvoering.

4.7. Een nieuwigheid vormen de tabellen over de „output implementation”, die zeer nuttige informatie zouden kunnen verschaffen en dat soms ook doen. Inhoud en mate van detaillering moeten echter beslist meer worden geharmoniseerd.

4.8. Bij de budgetten voor DG Onderwijs en cultuur (Socrates, Jeugd voor Europa, Leonardo) ontbreken er in de tabellen over de „output implementation” veel cijfers, hetgeen te wijten is aan het specifieke karakter van de mobiliteitsactiviteiten van het programma. Verder worden cijfers als „werkelijk” aangeduid, terwijl het slechts om ramingen gaat.

4.9. De Commissie selecteert de begrotingsonderdelen waarvan het beheer grondig moet worden onderzocht op basis van het criterium of het om kredieten van meer dan 30 miljoen euro gaat en/of om begrotingsonderdelen van uitzonderlijk belang. Sommige begrotingsonderdelen waarin kredieten zijn opgevoerd

4.5-4.7. De Commissie verheugt zich over de positieve opmerkingen van de Rekenkamer betreffende de gewijzigde vorm en inhoud van de „jaarrekening”.

Zoals vermeld in het voorwoord bij de „jaarrekening”, is in het jaarverslag 2000 voor het eerst getracht de resultaten van de begrotingsuitvoering zoals aangegeven in het document weer te geven: in zoverre wordt dit door de Commissie beschouwd als een nuttige voorbereiding op een vollediger en systematischer presentatie van de informatie betreffende de begrotingsresultaten die zal plaatsvinden in de komende jaren. De Commissie gaat thans na in hoeverre de presentatie van de gegevens betreffende resultaten voor het jaarverslag 2001 kan worden geharmoniseerd, hierbij echter rekening houdend met het feit dat uiteraard niet alle begrotingslijnen zich lenen tot kwantificeerbare outputs.

4.8. De drie programma's worden gekenmerkt door twee aspecten (zij maken het mogelijk projecten en acties inzake mobiliteit te steunen; zij behelzen gedecentraliseerde onderdelen die aanleiding geven tot delegatie van een deel van het beheer aan nationale agentschappen), hetgeen tot gevolg heeft dat de Commissie, wanneer zij de jaarrekening opstelt, geen definitief beeld heeft van de resultaten die zullen worden verkregen op grond van de kredieten van het betrokken begrotingsjaar.

De Commissie zal in de toekomst streven naar grotere duidelijkheid in haar toelichtingen terzake, als gevolg waarvan de standaardtabel niet in alle opzichten van toepassing is op het specifieke geval van deze drie programma's.

4.9. Het is juist dat bepaalde begrotingslijnen, waarvan de kredieten ontleend zijn aan andere begrotingsplaatsen bij de verslaggeving buiten beschouwing werden gelaten. De Commissie zal dit aspect binnenkort met de Rekenkamer bespreken in de context van de voor het verslag 2001 toe te passen selectiecriteria.

⁽¹⁾ De Rekenkamer heeft de informatie van de Commissie in deel I van de jaarrekening onderzocht. Dit deel moet commentaar leveren op het begrotingsbeheer van het begrotingsjaar en met name toelichtingen verschaffen op de verschillen tussen de in de aanvankelijke begroting opgenomen kredieten en de uiteindelijk beschikbare kredieten, en de verschillen tussen laatstgenoemde en de gebruikte kredieten. Dit onderzoek was niet bedoeld om enige vorm van zekerheid te bieden over de betrouwbaarheid van het document in kwestie, maar veeleer om de grote verschillen aan te tonen waarvoor geen verklaring wordt gegeven en om verklaringen bloot te leggen die misleidend kunnen worden geacht.

⁽²⁾ SEC(2001) 528-FR.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

die voortkomen uit inkomsten van derden en die meer dan 30 miljoen euro bedragen, worden echter niet vermeld, bijvoorbeeld B6-4 3 1, B6-4 4 3 en B6-5 5 1.

4.10. In verscheidene begrotingsonderdelen, vooral in onderafdeling B6, zijn de percentages die worden opgegeven als totale begrotingsuitvoering in 2000 in percentage van de oorspronkelijke begroting in feite percentages van het totaal beschikbare budget voor 2000.

4.10. *De opmerking van de Rekenkamer is juist. Alle informatie wordt verstrekt om de totale uitvoering van de begroting in 2001 te berekenen als percentage van de oorspronkelijke begroting en als percentage van de totale beschikbare begroting voor 2000.*

SPECIFIEKE BEOORDELING IN HET KADER VAN DE BETROUWBAARHEIDSVERKLARING

Inleiding

Reikwijdte van de controle en controleaanpak

4.11. De controle voor de betrouwbaarheidsverklaring 2000 op het begrotingsgebied van intern beleid had ten doel voldoende, relevante en betrouwbare controle-informatie te verkrijgen over de betrouwbaarheid van de rekeningen per 31 december 2000 en over de wetmatigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen om bij te dragen tot de opstelling van de betrouwbaarheidsverklaring inzake de algemene begroting voor 2000 (zie hoofdstuk 9 van dit jaarverslag) en, door middel van aanvullende werkzaamheden, tot een specifieke beoordeling te komen van de sterke en zwakke punten in de interne controle van het vijfde kaderprogramma (5e KP) voor onderzoek en technologische ontwikkeling (OTO).

4.12. Voor de systeemgerichte controle van het 5e KP werd de opzet van het systeem geëvalueerd en werd nagegaan in hoeverre het systeem samenhangend, doorlopend en doeltreffend functioneerde. Daartoe werd per december 2000 een systeembeschrijving van de administratieve en controleprocedures in de thematische en horizontale programma's van de afdeling EG gemaakt (zie paragraaf 4.15), werden er lijncontroles verricht op basis van dossiers die waren geselecteerd door de vijf onderzoeks-DG's (DG Onderzoek, DG Informatiemaatschappij, DG Energie en vervoer, DG Ondernemingen en DG Visserij) en werden er tests van de essentiële controles uitgevoerd op basis van 45 contracten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.13. De eerste uitnodigingen tot het doen van voorstellen voor indirecte OTO-acties in het kader van het 5e KP werden in maart 1999 gepubliceerd. Doordat er vanaf de publicatie van de uitnodiging gemiddeld 348 kalenderdagen en vanaf de ontvangst van het voorstel 263 kalenderdagen verlopen voordat de Commissie het contract ondertekent, werden de meeste contracten pas in 2000 ondertekend, behalve voor het Informatiemaatschappijprogramma, beheerd door DG Informatiemaatschappij, het gedeelte van het Groei-programma dat door DG Energie en vervoer wordt beheerd en het gedeelte van het programma Kwaliteit van het bestaan dat door DG Visserij wordt beheerd. Aangezien de eerste uitgavendeclaraties voor de meeste acties van het 5e KP pas na 12 maanden worden ingediend, bestonden de betalingen voor de indirecte OTO-acties in 2000 hoofdzakelijk uit voorschotten.

Aard van de uitgaven

4.14. Er bestaan twee verschillende 5e KP's: het KP van de Europese Gemeenschap voor onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie, en het KP van Euratom met betrekking tot onderzoek en opleiding in de nucleaire sector.

4.15. De in het kader van beide 5e KP's gefinancierde onderzoekactiviteiten bestaan uit werkzaamheden onder contract (ongeveer 93 % van de begroting) die worden uitgevoerd via contracten met derden die gedeeltelijk worden gefinancierd uit de communautaire begroting, en directe werkzaamheden (ongeveer 7 %), die geheel uit de communautaire begroting gefinancierd en door het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek uitgevoerd worden.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

4.13. 1999 was het eerste jaar waarin het nieuwe kaderprogramma ten uitvoer werd gelegd, dat onvermijdelijk in bijna elk stadium had af te rekenen met een aantal kinderziekten, in het bijzonder in verband met een nieuwe evaluatieprocedure.

Omdat alle aanvragen billijk en gelijk moeten worden behandeld en er behoefte is aan een algemene technische evaluatie voordat de aanvragen beoordeeld en de projecten geselecteerd kunnen worden, kan de procedure niet onbeperkt worden versneld:

- voor bepaalde maatregelen en programma's is een langere publicatieperiode gerechtvaardigd,
- voor een doorzichtige en correcte evaluatieprocedure is tijd nodig, afhankelijk van het aantal ingediende voorstellen,
- ernstig overleg voorkomt latere problemen.

Sommige aspecten van de interne procedures zijn gedurende de voorbije twee jaar verbeterd en een aantal vereenvoudigingen zijn doorgevoerd.

Bovendien zijn in 2001 spoedproefacties uitgevoerd voor het IST-programma en de CRAFT-voorstellen, waardoor de benodigde tijd voor een contract aanzienlijk is verminderd. Met behulp van de ervaring uit deze proefacties wordt de planning voor latere oproepen herzien in die zin dat de voor een contract benodigde tijd wordt verminderd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

4.16. De begrotingsonderdelen van de vier thematische en drie horizontale programma's (werkzaamheden onder contract) in het gedeelte Europese Gemeenschap van het 5e KP komen uit op 1 742 miljoen euro aan betalingskredieten in de begroting 2000, hetgeen bijna de helft is van de betalingskredieten in onderafdeling B6 — Onderzoek en technologische ontwikkeling, en circa 31 % van de betalingskredieten voor het gehele begrotingsterrein Intern beleid. Het 5e KP is bijgevolg in financieel opzicht het belangrijkste beheersysteem op dit terrein.

4.17. Het EG-gedeelte van het 5e KP wordt beheerd door vijf onderzoeks-DG's, waarbij drie van de thematische programma's en één van de horizontale programma's door meer dan één DG worden beheerd.

4.18. Volgens haar eigen statistieken had de Commissie vóór eind december 6 115 contracten voor OTO-werkzaamheden onder contract van het 5e KP ondertekend, waarvoor de EU-bijdrage 5 324 miljoen euro bedroeg. Meer dan 90 % van deze contracten wordt beheerd door DG Onderzoek en DG Informatiemaatschappij: respectievelijk 4 701 en 1 038 contracten (ofwel circa 64 % en 29 % van de totale EU-bijdrage).

Beperkingen van een op onkostenvergoeding gebaseerd systeem

4.19. In de kaderprogramma's voor onderzoek worden de financiële bijdragen verstrekt op basis van de werkelijk gedane uitgaven. In een systeem waarbij de kosten worden terugbetaald, zijn de contractuele regelingen zeer gedetailleerd en ingewikkeld, en dit vergt van zowel de contractanten als van de Commissie veel administratief werk bij het beheer van voorstellen, contracten en projecten voor OTO-werkzaamheden onder contract.

4.20. Wanneer de contractant geen bewijsstukken zoals gewaarmerkte facturen voor specifieke kosten indient, zijn de mogelijkheden voor de diensten van de Commissie om de gedeclareerde kosten te verifiëren in de praktijk ook nog beperkt tot controles van de

4.19. Het financieringssysteem van de kaderprogramma's voor onderzoek heeft voor- en nadelen. De Commissie heeft de nadelen geleidelijk aangepakt. Ondanks de voortdurende aanpassingen zijn de deelnemers en de Commissie vrij goed vertrouwd met het systeem.

Voor het volgende kaderprogramma wordt het financieringssysteem weer herzien om het eenvoudiger te maken voor projectdeelnemers, om de controles nog meer te verbeteren binnen de grenzen van de financiële en personele middelen van de Commissie, om de aandacht voor resultaten te verhogen en om overbesteding en fraude nog meer te kunnen ontmoedigen.

4.20. De gedeclareerde uitgaven worden geverifieerd aan de hand van de wetenschappelijke en technische verslagen waarin wordt aangegeven of de werkzaamheden zijn uitgevoerd in overeenstemming met de in de technische bijlage vermelde taken, en vergeleken met de kostenramingen die tijdens het

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

plausibiliteit en de formele samenhang (dat wil zeggen niet-subsidiabiliteit van bepaalde uitgavencategoriën en cijfermatige juistheid van de gedeclareerde uitgaven).

4.21. Bijgevolg kan de realiteit en nauwkeurigheid van de gedeclareerde uitgaven slechts gedeeltelijk worden geverifieerd, tenzij er ter plaatse wordt gecontroleerd. Zoals de Rekenkamer in de betrouwbaarheidsverklaring 1998 ⁽³⁾ had voorgesteld, heeft de Commissie haar controles achteraf geïntensiveerd. De onderzoeks-DG's hebben zich in het algemeen ten doel gesteld om tijdens het 5e KP 10 % van de contractanten te controleren ⁽⁴⁾. Eveneens naar aanleiding van aanbevelingen in die betrouwbaarheidsverklaring ⁽³⁾ voerde de Commissie in de programma's IST en CRAFT modelacties in, waarbij van de meeste opdrachtnemers van OTO-projecten een accountantsverklaring werd verlangd. Dit zal echter pas op middellange termijn een meetbaar effect opleveren, daar deze verklaring pas zal worden verlangd bij de betalingen voor contracten die in 2001 ingaan.

4.22. Zoals bij het voorgaande KP kan de Commissie juridische eenheden die hun uitgaven overdeclarereren vrijwel geen andere sancties opleggen dan haar financiële bijdrage korten en rente heffen over de te veel betaalde bedragen. In de modelovereenkomsten voor het 5e KP wordt niet gerept van contractuele sancties (bijvoorbeeld automatische boetes naar evenredigheid van de overdeclaratie) of administratieve sancties.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

overleg over het contract zijn opgesteld. Als er aanzienlijke discrepanties zijn tussen de gedeclareerde kosten en de bewijzen van uitgevoerde werkzaamheden, kunnen de diensten van de Commissie aanvullende gedetailleerde bewijsstukken vragen. Zo nodig kan een grondig onderzoek van de kosten worden uitgevoerd, met inbegrip van controles ter plaatse.

4.21. *De onderzoeks-DG's hebben in 1998 gezamenlijk een nieuw en coherent auditbeleid ontworpen voor alle kaderprogramma's (zie punten 4.69 en 4.70). Bovendien onderzoekt de Commissie aanvullende maatregelen (bijv. auditcertificaten).*

De aanbeveling van de Rekenkamer in de betrouwbaarheidsverklaring van 1998 betekende een aansporing hiertoe.

4.22. *Het wettelijk kader voor rechtstreekse uitgaven en in het bijzonder voor contracten die vallen onder het 5e kaderprogramma van de Europese Commissie, omvat reeds maatregelen tot bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap. Wanneer fraude of een ernstige financiële onregelmatigheid wordt vermoed, is het de Commissie bij artikel 3, lid 2, en artikel 7, lid 6, van bijlage II bij het contract uitdrukkelijk toegestaan haar financiële bijdrage te verminderen en zelfs de volledige bijdrage terug te vorderen.*

Bovendien heeft de mogelijkheid van compensatie tussen verschillende contracten het gemakkelijker gemaakt om de aan de Commissie verschuldigde bedragen terug te vorderen.

Bij vermoeden van fraude dragen de diensten van de Commissie de zaak over aan OLAF, dat verdere maatregelen zal nemen (Besluit 1999/396/EG, EGKS, Euratom van de Commissie van 2 juni 1999).

Indien de overdeclaratie het gevolg is van een vergissing of een misverstand, is de meest geschikte reactie wellicht geen sanctie. Voortdurende voorlichting en vorming zullen waarschijnlijk betere resultaten geven.

⁽³⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1998 (PB C 349 van 3.12.1999).

⁽⁴⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, antwoord van de Commissie op paragraaf 4.23 (PB C 342 van 1.12.2000).

Niettemin kent de Commissie een hoge prioriteit toe aan de verstrakking van controlebepalingen. Daarom omvat het werkprogramma van OLAF de integratie van administratieve maatregelen en sancties op het gebied van de rechtstreekse uitgaven. Er wordt gesproken over de invoering van een aanvullende financiële strafbepaling naast de reeds bestaande bepalingen voor de terugbetaling van de financiële bijdrage van de Gemeenschap, indien op het gebied van de rechtstreekse uitgaven door opzet of nalatigheid overdreven kosten worden gedeclareerd.

Problemen met de uitvoering van het 5e KP

Ontbrekende documentatie voor operationele procedures

4.23. De complexiteit van de organisatiestructuur van het 5e KP (vaak ressorteert één programma of essentiële maatregel onder meerdere DG's) maakt een efficiënte coördinatie binnen het KP nog belangrijker. De Raad en het Europees Parlement hebben voorzien in de behoefte aan geharmoniseerde procedures voor alle DG's die het 5e KP beheren door de Commissie in hun Besluit nr. 182/1999/EG te verzoeken „een uitvoerige handleiding voor de operationele procedures en richtsnoeren voor de selectie van onderzoeks- en technologische ontwikkelingsacties op (te) stellen en (te) publiceren.”

4.24. De beschrijving van de procedures in het „beoordelingshandboek” dat de Commissie naar aanleiding van het genoemde besluit heeft vastgesteld, is echter niet gedetailleerd genoeg om te worden gebruikt als handleiding voor operationele procedures. Verder worden sommige procedures voor de selectie van de OTO-acties, zoals het onderhandelen over voorstellen, slechts gedeeltelijk in het „beoordelingshandboek” behandeld.

4.25. Behalve bij DG Energie en vervoer en DG Informatiemaatschappij, die in 2000 hun eigen operationele handleidingen zijn gaan opstellen, werden de administratieve procedures en verantwoordelijkheden bij de onderzoeks-DG's die het 5e KP uitvoerden niet voldoende gedocumenteerd.

4.23. *Alle betrokken DG's moeten het kaderprogramma voor onderzoek ten uitvoer leggen overeenkomstig een gemeenschappelijk geheel van beginselen en procedures. Volgens de basisoriëntatie van de hervorming van de Commissie zal ieder DG en programma evenwel bevoegd blijven voor de gedetailleerde planning en uitvoering van de interne controle.*

4.24. *De Commissie heeft het „beoordelingshandboek” goedgekeurd om de procedure vanaf de voorafgaandelijke controles van de voorstellen tot de voorbereiding en de voltooiing van het contract doorzichtiger te maken en beter te harmoniseren. Op grond van het handboek kregen de afzonderlijke programma's meer gedetailleerde documenten in verband met de voorbereiding en de voltooiing van de contracten ten behoeve van de Commissie en de contractanten.*

4.25. *De documentatie over de operationele procedures binnen DG Onderzoek is omvangrijk. Naast het „beoordelingshandboek”, dat de „harde kern” van de bestaande documentatie vormt, zijn er ook handleidingen waarin andere aspecten van de procedures nauwkeurig worden beschreven. In het kader van de tenuitvoerlegging van de interne controlenorm met betrekking tot de documentering van procedures is voorgenomen de vastgestelde tekortkomingen weg te werken en de handleidingen algemeen toegankelijk te maken via internet. Hiervoor is een werkgroep opgericht.*

Wat de documentering van de verantwoordelijkheden betreft, heeft het DG Onderzoek een reorganisatieproces uitgevoerd waardoor het gedecentraliseerd beheer van de operationele middelen is geconsolideerd en voltooid. Dit proces heeft onvermijdelijk geleid tot wijzigingen in de administratieve procedures en de verdeling van verantwoordelijkheden.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.26. Zoals aanbevolen in het actieplan voor het witboek „Hervorming van de Commissie”, stelden alle onderzoeks-DG's in de loop van 2000 officiële functiebeschrijvingen met de verschillende activiteiten en verantwoordelijkheden op, waarvan het personeel in kennis werd gesteld. In hun huidige vorm lijken de functiebeschrijvingen echter nog niet uitvoerig genoeg om het gevaar te bezweren dat gedeelde verantwoordelijkheden uiteenlopend worden geïnterpreteerd, bijvoorbeeld wanneer een wetenschappelijk projectfunctionaris, een onderhandelaar en een financieel medewerker samen OTO-werkzaamheden onder contract beheren.

Ontoereikende IT-ondersteuning voor het beheer van voorstellen, contracten en projecten

4.27. Het beheerssysteem voor alle onderzoeks-DG's die deelnemen aan het 5e KP is weliswaar in wezen hetzelfde, maar de Commissie heeft geen eenheidssysteem inzake informatietechnologie (IT) ontwikkeld voor het beheer van voorstellen, contracten en projecten voor OTO-werkzaamheden onder contract van dat KP. Eind 2000 had DG Ondernemingen nog geen IT-systeem voor het beheer van contracten en projecten in gebruik genomen. Verder zijn de bestaande DG-specifieke IT-systemen niet onderling geïntegreerd, en alleen de IT-systemen van DG Onderzoek en DG Informatiemaatschappij zijn gedeeltelijk met Sincom geïntegreerd. Dit belemmert bijvoorbeeld een automatische consolidatie van de informatie over de juridische en financiële soliditeit van de opdrachtnemers, een kruiscontrole van de verklaring van de contractant over het materieel dat hij voor meer dan één opdracht kan gebruiken of een doeltreffende verificatie van het door DG Begroting gehanteerde systeem van vroegtijdige waarschuwing van Sincom.

4.28. Bovendien zijn de IT-systemen bij sommige DG's onvolledig, bijvoorbeeld wat betreft de beschikbaarheid van bepaalde modelcontracten bij DG Onderzoek en de verwerking van wijzigingen in de contracten bij DG Onderzoek en DG Informatiemaatschappij; verder ontbreken er behalve bij DG Energie en vervoer en DG Visserij belangrijke functies, zoals de omschrijving van de te verstrekken documentatie over de projectuitvoering en de gestelde termijnen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

4.26. De Commissie stapt momenteel over op een nieuw systeem van personeelsbeheer dat uitvoeriger functiebeschrijvingen inhoudt. De onderzoeks-DG's werken samen met DG ADMIN om ervoor te zorgen dat de onderzoeksspecificaties worden opgenomen in de verscheidene profielen die zullen worden opgenomen in dit nieuwe systeem van functieomschrijving. De eigenlijke tenuitvoerlegging is gepland voor de eerste helft van 2002.

4.27. De onderzoeks-DG's hebben een gemeenschappelijk IT-systeem voor de indiening van voorstellen, een gegevensbank van deskundigen en een dienstverlening voor evaluatie ingesteld. Op grond van deze ervaring werd in april 2001 een gezamenlijke werkgroep van deze diensten opgericht om een geïntegreerd IT-systeem en een gemeenschappelijke gegevensbank te ontwikkelen voor het volgende kaderprogramma dat op 1 januari 2003 in werking zal treden.

De werkgroep ontwikkelt ook een nieuw elektronisch systeem voor de indiening van voorstellen om de kwaliteit van de gegevens over voorstellen en dus over deelnemers te verhogen.

Met het oog op een doeltreffende verificatie van het waarschuwingssysteem hebben de onderzoeks-DG's het bestaande, door DG BUDG beheerde systeem in SINCOM gebruikt tijdens verscheidene stadia van de procedure.

4.28. In de eerste helft van 2001 kwamen bij DG Onderzoek alle modelcontracten, behalve die voor conferenties op hoog niveau, beschikbaar, samen met modules voor de evaluatie van voorstellen, de controle vooraf van mogelijke contractanten en een waarschuwingssysteem zoals dat van Sincom. Contractgegevens van eerdere kaderprogramma's werden ook in het systeem opgenomen. Een module voor de aanpassing van contracten werd midden juli 2001 in gebruik genomen en de modules voor projectbeheer (tijdschema's) zullen geleidelijk worden ingevoerd van september tot november 2001. Opleidingsschema's per maand zijn ingevoerd, in het bijzonder voor nieuwe personeelsleden van DG Onderzoek, waardoor het systeem efficiënter zal worden gebruikt.

DE IT-systemen van DG INFSO voor de productie van alle types contracten zijn verder afgewerkt en verbeterd, en sinds midden 2001 is software voor aanpassingen en betalingen in gebruik.

Ontoereikende interne controle

4.29. Bij de vijf onderzoeks-DG's afzonderlijk werd met hulp van DG Financiële controle een formele risico-evaluatie gehouden en in 2000 afgerond, waarbij de relevante risico's voor de beheersdoelstellingen van het 5e KP werden opgespoord en beoordeeld.

4.30. De Commissie heeft niet voor het hele KP afdoende aangegeven welke controlewerkzaamheden helpen waarborgen dat de beleidsbeslissingen worden opgevolgd en dat het nodige wordt ondernomen om de ontdekte risico's aan te pakken. Belangrijke procedures in het controlesysteem, bijvoorbeeld de verificatie van de deugdelijkheid van de administratieve organisatie van de opdrachtnemer, de controle van de consistente en samenhangende toepassing van een uitgavensysteem in het KP of de verificatie van de juridische en financiële soliditeit van de deelnemers, ontbraken of werden niet samenhangend en consistent door alle DG's en in alle programma's toegepast. Behalve bij DG Informatiemaatschappij en DG Visserij behoefde voor het resultaat van de onderhandelingen in de regel geen toestemming te worden verleend.

4.30. *Samen met het 5e Kaderprogramma heeft de Commissie belangrijke verbeteringen doorgevoerd om mogelijke risico's het hoofd te bieden, in het bijzonder bij de keuze van projecten; verder heeft zij de controles ter plaatse verscherpt en gezorgd voor doeltreffender maatregelen bij financiële onregelmatigheden.*

Interne controles werden verscherpt en in sommige DG's werden nieuwe organisatieschema's ingesteld, waarbij het financieel beheer werd gedecentraliseerd, de financiële verrichtingen werden geformaliseerd en het financieel beheer en de interne auditwerkzaamheden werden verbeterd.

Er is een uitvoeriger methodologie om van tevoren na te gaan of de deelnemers juridisch en financieel solide zijn; hierdoor kunnen criteria voor het bepalen van financiële risico's consequent worden toegepast.

Bij de keuze van het systeem van onkostenvergoeding voor onderzoeks-, ontwikkelings- en demonstratieprojecten, ontvingen de deelnemers aanwijzingen met betrekking tot hun kostensysteem. Enkel door audits ter plaatse kan worden nagegaan of hun keuze juist was. Deze controle maakt deel uit van de verificatie van de juridische en financiële soliditeit binnen ieder programma. Dankzij de invoering van een gemeenschappelijke gegevensbank (waarnaar werd verwezen in het antwoord op punt 4.72) zal deze verificatie verscheidene programma's kunnen omvatten.

Het resultaat van de onderhandeling moet, soms impliciet, worden goedgekeurd door verscheidene wetenschappelijke en financiële afdelingen van het directoraat-generaal voordat de Commissie een besluit kan nemen over de selectie van een project.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

4.31. De tests van de essentiële operationele controles hebben uitgewezen dat sommige ervan niet door alle DG's en in alle programma's doeltreffend werden uitgevoerd. Zo werden er gebreken ontdekt bij de controle van de subsidiabiliteit van ingediende voorstellen, met name in het beginstadium van het KP, en bij de verificatie van de subsidiabiliteit en cijfermatige juistheid van de kosten in de uitgavendeclaraties, waardoor de Commissie soms te hoge betalingen heeft gedaan.

4.32. Behalve bij DG Informatiemaatschappij, DG Energie en Vervoer en DG Visserij bleken de officiële bewijsstukken van de verrichte controles ontoereikend.

Conclusies

4.33. Wegens de inherente beperkingen van het huidige, op onkostenvergoeding gebaseerde systeem, met name op het gebied van de verrichte controles en van de reikwijdte van de financiële controles achteraf, en het ontbreken van contractueel vastgelegde sancties, lopen de begunstigden slechts een gering risico wanneer zij hun werkelijke kosten te hoog declareren.

4.34. Uit de verrichte controlewerkzaamheden blijkt dat de bestaande interne controle slechts beperkte zekerheid kan verschaffen voor het KP als geheel.

4.32. DG Onderzoek en DG Handel hebben weliswaar nog geen volwaardig systeem om controles te documenteren, maar uiteraard functioneren de administratieve en financiële instrumenten terzake naar behoren. Bij sommige programma's worden checklists gebruikt, waarin wordt opgesomd welke stappen achtereenvolgens moeten worden gezet, waaronder verificaties en controles.

Inzake formele documentering wordt verdere vooruitgang geboekt.

4.33. De Commissie heeft de zwakke punten van het huidige systeem van onkostenvergoeding geleidelijk aangepakt door maatregelen als het opvoeren van het aantal audits en het invoeren van auditcertificaten. Voor het volgende kaderprogramma worden nog meer verstrekkende verbeteringen overwogen in het kader van het overleg over de voorstellen van wetgeving.

Ondertussen heeft de Commissie meer aan voorlichting gedaan, onder meer via de website en meer financiële audits achteraf uitgevoerd; zij kan nu rechtstreeks financiële aanpassingen uitvoeren. Voorts verhogen niet alle beperktheden van de interne controles de financiële risico's van het onderzoeksprogramma op noemenswaardige wijze.

Het financieringssysteem wordt opnieuw herzien om het in de toekomst eenvoudiger te maken voor de projectdeelnemers, om de controles nog meer te verscherpen binnen de grenzen van de financiële en personele middelen van de Commissie, om het systeem te richten op resultaten en om overdeclaratie en fraude gemakkelijker op het spoor te komen.

4.34. De audit door de Rekenkamer is nuttig omdat de aandacht wordt gevestigd op enkele problemen die de Commissie zal behandelen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.35. Bij gebreke van een officiële, bindende documentatie voor de operationele procedures en richtlijnen voor het KP en in afwachting van een doeltreffend functionerende interne accountantsdienst, heeft de Commissie geen zekerheid dat de interne controle en de werkmethoden consistent worden gehanteerd.

4.36. De IT-ondersteuning van de administratie betreffende de voorstellen en contracten voor het 5e KP schoot kwantitatief en kwalitatief ernstig tekort, zij het in afnemende mate. Hierdoor werd de uitvoering van het KP gehinderd en boetten de interne statistieken van de Commissie op dit stuk aan betrouwbaarheid in.

Aanbevelingen

4.37. Voor het gehele KP dient de interne controle te worden versterkt, en de Commissie moet een minimum-aantal essentiële controles, die zij duidelijk omschrijft, verplicht stellen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

4.35. Hoewel er verbeteringen kunnen worden aangebracht, blijft het formeel door de Commissie goedgekeurd beoordelingshandboek een belangrijk referentiedocument voor de desbetreffende procedures. Binnen de operationele directoraten die zich met andere aspecten bezighouden, worden richtsnoeren of handboeken gebruikt.

DG INFSO en DG TREN hebben hun operationele procedures voor evaluatie en overleg gedocumenteerd in een handleiding, die op het intranet beschikbaar is voor hun personeelsleden. Documentatie, FAQ en helpdesk zijn beschikbaar voor contractanten en personeelsleden van de Commissie.

4.36. De uitvoering van het kaderprogramma zou, vooral in de beginfasen ervan, gemakkelijker zijn verlopen met een betere IT-ondersteuning. De laattijdige goedkeuring van de rechtsgrond en de budgettaire noodzaak om zonder verder uitstel oproepen tot het indienen van voorstellen te publiceren, hebben gezorgd voor problemen in het begin. Sindsdien werd het IT-systeem ontwikkeld, waardoor nu volledige gegevensbanken en beheersmodules voor alle contracten en ieder DG beschikbaar zijn.

In DG INFSO werden de uitvoering van de begroting en de programmastatistieken niet beïnvloed door tekortkomingen bij de IT-ondersteuning van het 5e Kaderprogramma, aangezien de belangrijkste centrale instrumenten vanaf 1999 beschikbaar waren.

Een gezamenlijke werkgroep van de betrokken diensten is opgericht om statistische verzoeken te behandelen en om standaardreeksen van gegevens vast te stellen voor het gehele kaderprogramma, die zouden gelden voor gegevens uit verschillende DG's.

4.37. De 24 interne controlenormen, die de Commissie op 13 december 2000 heeft goedgekeurd (SEC(2000) 2203) vormen een beter kader voor de controlewerkzaamheden, ook wat het kaderprogramma betreft.

Alle onderzoeks-DG's hebben aanzienlijke inspanningen gedaan om op 30 juni 2001 de door de Commissie gestelde doelen te bereiken (prioritaire doelstellingen voor het financieel beheer).

DG INFSO en DG TREN hebben een reeks checklists ingesteld voor het verwerken van vastleggingen en betalingen. Deze checklists moeten worden gebruikt bij ieder dossier voor een verrichting en worden getekend door de voor het dossier bevoegde ambtenaar en zijn hiërarchische meerdere. Zij omvatten telkens een lijst van essentiële controles die bij iedere verrichting moeten worden uitgevoerd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.38. Ook wordt de Commissie aangemoedigd om in een gezamenlijke actie van alle onderzoeks-DG's een gestandaardiseerde documentatie van de verrichte controlewerkzaamheden te ontwikkelen en in te voeren.

4.39. Verder moet op deze controlewerkzaamheden worden toegezien door op gezette tijden na te gaan of alle uitvoerbare controles zijn ingesteld en of de controles naar behoren functioneren.

4.40. De Commissie wordt uitgenodigd om, zoals aanbevolen in de betrouwbaarheidsverklaring 1999 ⁽⁵⁾, een rechtsgrondslag voor contractueel vast te leggen sancties op te nemen in de modelcontracten voor OTO-acties. Zo nodig moet zij een voorstel voor een verordening met strafbepalingen doen.

4.41. Aangezien alle onderzoeks-DG's op dezelfde rechtsgrondslag werken en grosso modo voor hetzelfde soort bestuurs- en beheerstaken staan, wordt de Commissie uitgenodigd om haar administratieve en financiële procedures en werkmethoden voor alle programma's zoveel mogelijk te harmoniseren om tot een gestandaardiseerde uitvoering van het 5e KP door alle betrokken DG's te komen.

4.42. De Commissie dient een handleiding voor alle DG's op te stellen waarin de operationele procedures voor alle stadia van het 5e KP worden beschreven.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

4.38. *In het kader van de hervorming van de Commissie, in het bijzonder van interne controlenorm 15 betreffende de documentering van procedures, vervolledigen de onderzoeks-DG's de documentatie van hun procedures, met inbegrip van de uit te voeren essentiële controles. Deze werkzaamheden zijn gebaseerd op de beste bestaande praktijken. Alle diensten zullen hiertoe toegang hebben via intranet.*

4.39. *In het kader van de hervorming van de Commissie wordt het toezicht op de tenuitvoerlegging van de controlewerkzaamheden systematisch verstrengd. Met behulp van jaarlijkse zelfbeoordelingen en audits (nieuwe posten zijn gecreëerd voor interne audits) zal de efficiëntie van deze werkzaamheden worden nagegaan.*

4.40. *Er zou kunnen worden voorzien in een aanvullende financiële strafclausule indien excessieve rechtstreekse uitgaven opzettelijk of bij vergissing worden bevestigd. Deze kwestie wordt momenteel onderzocht. Momenteel vindt overleg plaats tussen de bevoegde diensten van de Commissie, met inbegrip van OLAF, om de inhoud te evalueren van een voorstel van verordening betreffende sectorale fraudebestrijding op grond van artikel 280 van het EG-Verdrag (medebeslissing). De diensten van de Commissie onderzoeken de draagwijdte van een dergelijke verordening, onder meer of zij kan worden toegepast op lopende contracten.*

4.41. *De procedures en modelcontracten voor het kaderprogramma voor onderzoek zijn momenteel in hoge mate gestandaardiseerd. Overdreven harmonisering van interne administratieve procedures en werkmethoden is wellicht niet nodig, en zou zelfs contraproductief kunnen zijn in een dynamisch proces van vernieuwing, hervorming en voortdurend zoeken naar een nieuwe beste praktijk.*

4.42. *De onderzoeks-DG's hebben zich als doel gesteld om op termijn een basisstructuur uit te werken, die de verscheidene procedurestappen van het 5e Kaderprogramma zou overnemen, zou verwijzen naar eerder opgestelde beschrijvingen en toch zijn eigenheid zou bewaren. In dit verband zou de beschrijving van de systemen van het 5e Kaderprogramma door de Rekenkamer een belangrijke hulp moeten zijn. In ieder geval moet voor interne procedures een coherent, maar flexibel referentieschema worden ontwikkeld.*

⁽⁵⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1999 (PB C 342 van 1.12.2000).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.43. De werkterreinen en verantwoordelijkheden bij het beheer van OTO-werkzaamheden onder contract zouden duidelijker moeten worden beschreven en gedefinieerd in de functiebeschrijvingen.

4.44. Waar de thans voor het beheer van voorstellen, contracten en projecten gebruikte IT-systemen op essentiële punten niet of slecht functioneren, zou zo snel mogelijk in de leemten moeten worden voorzien.

4.45. Verder wordt de Commissie met het oog op toekomstige KP's verzocht, op basis van welbepaalde behoeften van de gebruikers één enkel of geïntegreerd IT-systeem te ontwikkelen. Voorzover mogelijk zou het systeem zo moeten zijn ontworpen, dat ook de niet-onderzoeksprogramma's die onder de betrokken DG's ressorteren erin kunnen worden geïntegreerd.

FOLLOW-UP VAN EERDERE OPMERKINGEN —
SPECIAAL VERSLAG NR. 10/2000 INZAKE
DOOR HET GEMEENSCHAPPELIJK CENTRUM
VOOR ONDERZOEK GEGUNDE
OVERHEIDSOPDRACHTEN

Voornaamste opmerkingen uit het verslag

4.46. Gedurende de periode 1995-1998, waarop dit verslag betrekking heeft, gunde het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek ⁽⁶⁾ (hierna te noemen GCO of Centrum) overeenkomsten ter waarde van 494 miljoen euro. In het verslag werd erop gewezen dat van het beheersinstrumentarium geen informatie kon worden verkregen die aangepast was aan de behoeften van de directie en dat de beheersdiensten het proces van aanbesteding onvoldoende in de hand hadden.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

4.43. De Commissie stapt momenteel over op een nieuw systeem van personeelsbeheer dat uitvoeriger functiebeschrijvingen inhoudt. De onderzoeks-DG's werken samen met DG ADMIN om ervoor te zorgen dat de onderzoeksspecificaties worden opgenomen in de verscheidene profielen die zullen worden opgenomen in dit nieuwe systeem van functieomschrijving. De eigenlijke tenuitvoerlegging is gepland voor de eerste helft van 2002.

4.44. Er zijn vorderingen gemaakt bij de voltooiing en verbetering van IT-systemen voor de opstelling van contracten voor alle soorten modelcontracten, wijzigingen en betalingen.

4.45. De onderzoeks-DG's hebben een gemeenschappelijk IT-systeem voor de indiening van voorstellen, een gegevensbank van deskundigen en een dienstverlening voor evaluatie ingesteld. Op grond van deze ervaring werd in april 2001 een gezamenlijke werkgroep van deze diensten opgericht om een geïntegreerd IT-systeem en een gemeenschappelijke gegevensbank te ontwikkelen voor het volgende kaderprogramma dat op 1 januari 2003 in werking zal treden.

4.46-4.48. De Commissie wenst er in dit verband aan te herinneren dat het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek, zonder de voltooiing van het speciaal verslag nr. 10/2000 af te wachten, was overgegaan tot ingrijpende hervormingen om te voorzien in de door de Rekenkamer vastgestelde tekortkomingen. De Rekenkamer had zich daarmee in genoemd verslag ingenomen verklaard. Het is de bedoeling van de Commissie deze hervormingen voort te zetten en uit te breiden teneinde de situatie overeenkomstig de aanwijzingen van de Rekenkamer te consolideren.

⁽⁶⁾ PB C 172 van 21.6.2000.

4.47. Het gecumuleerde effect van deze gebreken had in de loop van de jaren laakbare praktijken doen ontstaan. In het verslag werd de aandacht op het volgende gevestigd:

- a) personen van wie het arbeidscontract niet kon worden verlengd werden in dienst gehouden onder het mom van dienstverleningscontracten;
- b) er werden veel te vaak onderhandse overeenkomsten gesloten;
- c) de vervoersovereenkomsten werden op discutabele wijze beheerd.

Aanbevelingen van de kwijtingverlenende instantie

4.48. Om deze tekortkomingen te verhelpen en te voorkomen dat dergelijke functiestoornissen zich herhalen, heeft het GCO overeenkomstig de aanbevelingen van de Raad en van de kwijtingverlenende instantie een aantal hervormingen op gang gebracht die vruchten beginnen af te werpen, maar nog moeten worden geconsolideerd.

Controlebevindingen

Algemeel beheerssysteem: wezenlijke verbeteringen

4.49. De activiteiten van het GCO zijn verdeeld over werkprogramma's, die op hun beurt de wetenschappelijke projecten bevatten die worden toevertrouwd aan de verschillende instituten waaruit het Centrum bestaat. Het is dus van het grootste belang dat de directie van het Centrum over een instrument beschikt waarmee het elke actie kan koppelen aan het project waaruit het is gefinancierd. Dit was niet het geval toen speciaal verslag nr. 10/2000 uitkwam. Sindsdien is er tussen de bestanden voor derden, de database voor de contracten en de boekingen van verplichtingen en betalingen in het boekhoudprogramma Sincom 2 een interface geschakeld, waardoor een dergelijke hulpboekhouding van de projecten kan worden bijgehouden.

4.50. Dit nieuwe instrument heeft bovendien het voordeel dat de ingevoerde gegevens worden aangepast aan de behoeften van elk bestuursechelon, en er dus situatie-overzichten voor het beheer kunnen worden opgesteld. Zo is het thans mogelijk om naar believen een overzicht in real time van de gegunde opdrachten op te roepen, niet alleen per project, maar ook per instituut, per soort overeenkomst (levering van goederen of dienstverlening), volgens de gunningsprocedure (uitnodiging tot

4.49-4.51. De Commissie verheugt zich dat de Rekenkamer waardering heeft kunnen opbrengen voor de in verband met de bij het GCO gebruikte beheersinstrumenten geboekte vooruitgang. Voorts zijn er nieuwe ontwikkelingen gaande om de informatiesystemen verder te integreren. Het Infima-systeem zal algemeen worden ingevoerd bij het GCO, er zal een interface met Sincom 2 tot stand worden gebracht en de in Infima vervatte gegevens zullen eveneens beschikbaar worden gesteld op het niveau van Datapool.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

inschrijving/onderhandse overeenkomst) of volgens de rechtsbasis (contract of eenvoudige bestelbon). Dit systeem wordt sinds kort aangevuld door een module op intranet, „Datapool” genaamd, waarin ook gedetailleerde en volledige gegevens te vinden zijn.

4.51. De gegevens die de module over opdrachten kan leveren zijn echter slechts volledig voor de verrichtingen die door de vestiging Ispra worden beheerd. Op de aankopen die door de andere vestigingen, met name Geel, Karlsruhe en Petten worden beheerd, wordt toegezien met behulp van een programma, „Infima” genaamd, dat wel krachtig is, maar het grote nadeel heeft, voornamelijk slechts in lokale modus te functioneren. Daardoor kunnen in de in real time opgestelde tabellen niet alle gegevens over alle door het GCO gegunde opdrachten worden opgenomen.

Beheersing van het aanbestedingsproces: bescheiden verbeteringen

4.52. De beheersing van het aanbestedingsproces vergt mechanismen voor de vaststelling van de behoeften, een programmering van de aankopen, procedures voor het aanleggen van de dossiers, het opstellen van de bestekken of technische bijlagen en transparante en gedocumenteerde gunningsprocedures. Ten slotte moet vóór de betaling stelselmatig de verleende dienst worden gecontroleerd.

4.53. Door de bank genomen liet deze beheersing te wensen over; er waren dan ook talrijke onregelmatigheden ontdekt tijdens het onderzoek dat voorafging aan de publicatie van speciaal verslag nr. 10/2000. Ondanks ongekende en soms moeizame inspanningen van het GCO om de situatie te saneren (zie de paragrafen 4.60 en 4.61) zijn de verbeteringen voor de vestiging Ispra nog maar bescheiden.

4.54. Ten eerste is voor de vestiging Ispra de beschrijving van de beheersprocedures nog niet voltooid, laat staan officieel vastgesteld door de directie van het Centrum. De in het kader van deze follow-up verrichte controles hebben overigens fouten aan het licht gebracht in de beschrijving die voorkomt in de ontwerp-handleidingen. Het GCO zou bij zijn aankoopbeleid moeten uitgaan van een jaarprogrammering van de behoeften, die elk instituut/elke dienst afzonderlijk neerlegt in een samenvattend document. Uit de controles blijkt niet alleen dat sommige instituten/diensten een dergelijk document niet opstellen, maar ook dat de kwaliteit van de wel opgestelde documenten van het ene tot het andere instituut sterk varieert.

4.52-4.53. De Commissie verklaart dat het streven om de met de overheidsopdrachten bij het GCO verbonden procedures te documenteren en te harmoniseren zal worden voortgezet. Wat betreft de verwijzing in de punten 4.60 en 4.61 is de Commissie van mening dat eventueel in het verleden bestaande problemen zijn opgelost, ook ten aanzien van de instellingen te Ispra.

4.54-4.55. De beschrijving van alle beheersprocedures van het GCO vordert, maar het is eveneens duidelijk dat de harmonisatie en de documentatie ten aanzien van deze organisatie als geheel tijd vergt. In het kader van de gevolgde aanpak zullen de bij de verschillende instellingen ontwikkelde deugdelijke praktijken en systemen algemeen worden ingevoerd. Dit maakt deel uit van de prioritaire doelstellingen voor 2001.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

4.55. Het in Petten opgezette beheerssysteem Infima is geleidelijk verbeterd en in de loop van 2000 uitgebreid tot Geel en Karlsruhe. Zodra er met Sincom 2 en de „contracten“-database een interface zal zijn gerealiseerd, zou het daarmee mogelijk moeten zijn alle informatie te verkrijgen over de gegunde opdrachten, deze te koppelen aan de desbetreffende projecten en het aanbestedingsproces ervan in real time te volgen. Deze dubbele interface, met het programma voor het volgen van de begrotingsboekhouding en de contracten-database, zou tegen 2002 een feit moeten zijn. Verder zijn in deze drie vestigingen handleidingen opgesteld waarin hun beheersprocedures uitvoerig worden beschreven.

4.56. Ten tweede heeft het Centrum een innovatieve aanpak ingevoerd die bijzonder goed is toegesneden op het specifieke karakter van zijn beheer. Deze aanpak stoelt op het fundamentele onderscheid tussen de functies, of beter gezegd de beroepen, van de wetenschappers en administratieve beheerders. Eerstgenoemden bepalen de inhoud van de overeenkomst, in termen van behoeften en opstelling van de technische bestekken, en vergewissen zich ervan dat de opdracht tot een goed einde wordt gebracht door de verleende dienst te controleren. De administratieve beheerders kiezen naar gelang van de juridische, financiële en administratieve kenmerken van de opdracht de gunningsprocedure en verifiëren de kwaliteit van het contract. Op basis van dit onderscheid wordt voor het verlenen van toestemming een dubbel traject, deels wetenschappelijk en deels administratief, gevolgd. De Commissie houdt deze hervorming echter tegen met het argument dat de bevoegdheden van de ordonnateur zouden worden versnipperd over twee ambtenaren. De Rekenkamer betreurt deze houding, want deze hervorming zou het iedereen mogelijk maken om duidelijk omschreven verantwoordelijkheden te dragen, die men des te beter aan kan omdat men er beroepshalve mee vertrouwd is.

4.57. De wetenschappelijk beheerder moet zich geheel kunnen toeleggen op de uitvoering van de projecten die hij onder zijn hoede heeft. Hij mag zijn behoeften kenbaar maken om de projecten tot een goed einde te brengen en nagaan of de door de contractant verrichte dienst of geleverd goed overeenkomt met het bestek. Hij is daarentegen niet juridisch, financieel of administratief bevoegd om te bepalen welke aankoopprocedures moeten worden gevolgd. Bovendien is het afgezien van de technische aspecten wenselijk, de onafhankelijkheid van het wetenschappelijke werk ten opzichte van commerciële pressie te garanderen door de organisatie van de aanbesteding toe te vertrouwen aan de leiding van de administratieve en financiële eenheden, die zich niet inlaten met het vaststellen van de behoeften.

4.56-4.57. *De financiële procedures die het GCO thans invoert in het kader van de hervorming van de Commissie behelzen het beginsel van dubbele ondertekening zoals beschreven in de punten 4.55 en 4.56 van het jaarverslag van de Rekenkamer. Tevens zullen ten minste twee personen elk dossier op complementaire en onafhankelijke wijze behandelen. Hun respectieve verantwoordelijkheden zijn duidelijk omschreven in de documentatie betreffende de financiële procedures. De laatste ondertekening in de procedure is die van degene die operationeel verantwoordelijk is voor de maatregel, hetgeen in overeenstemming is met de richtsnoeren voor de hervorming van de Commissie. Op deze laatste ondertekening berust dus de verantwoordelijkheid van de ordonnateur.*

Op het ogenblik maakt de hierboven beschreven financiële kringloop met dubbele handtekening formeel niet deel uit van het boekhoudsysteem van de Commissie (Sincom). Het is echter de bedoeling het werkschema en de veiligheidscontroles zodanig aan te passen dat deze procedures in gecomputeriseerde vorm vóór eind 2001 kunnen worden ingevoerd.

Onderhandse overeenkomsten/bedongen toewijzingen

4.58. In speciaal verslag nr. 10/2000 werd erop gewezen dat een groot bedrag was gemoed met opdrachten die waren gegund op een wijze die strijdig was met de voorwaarden voor het hanteren van dergelijke procedures, waarop in de jurisprudentie van het Hof van Justitie wordt gewezen. In 1999 werden 403 opdrachten, voor een totaalbedrag van iets meer dan 10 miljoen euro, ondershands of na onderhandelingen toegewezen ⁽⁷⁾. Deze cijfers komen neer op 70,1 % van het aantal en 23,2 % van de totale waarde van de overeenkomsten van het begrotingsjaar. In 2000 daalde de waarde van de aldus gegunde opdrachten tot 7,5 miljoen euro, maar ze namen toe in aantal; ze maakten ongeveer 25 % van de waarde en bijna 76 % van het aantal uit (zie de **tabellen 4.2 a** en **4.2 b** en de **grafieken 4.1-4.4**).

4.58-4.59. *Het GCO past de richtlijnen inzake overheidsopdrachten en het Financieel Reglement thans juist toe. Dankzij deze beide rechtsgronden kan voor opdrachten beneden bepaalde drempels een eenvoudiger procedure inzake marktverkenning worden gevolgd. Weliswaar bestaat het consumptieprofiel van het GCO voor een groot deel uit kleine aankopen van materieel en diensten, maar het GCO zal de suggestie van de Rekenkamer om een genuanceerder analyse uit te voeren opnemen in het controleprogramma van zijn eenheid voor interne audit.*

Tabel 4.2a — Bedragen en aantal contracten per gunningsprocedure 1999

Gunningsprocedure	Bedrag (EUR)	Aantal contracten	Bedrag in %	Aantal in %
OO	7 474 961	393	17,3	68,3
BT	2 541 002	10	5,9	1,7
OA	17 793 769	92	41,2	16,0
NOA	15 429 304	80	35,7	13,9
Totaal	43 239 036	575	100,0	100,0
Totaal OO + BT	10 015 963	403	23,2	70,1

OO = onderhandse overeenkomst; BT = bedongen toewijzing; OA = openbare aanbesteding; NOA = niet-openbare aanbesteding

Bron: Commissie, GCO Ispra.

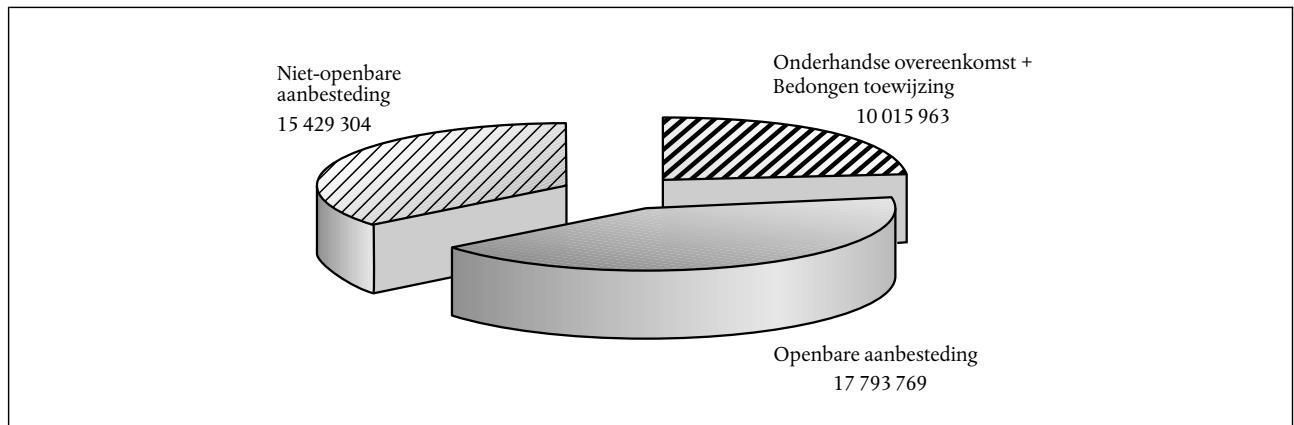
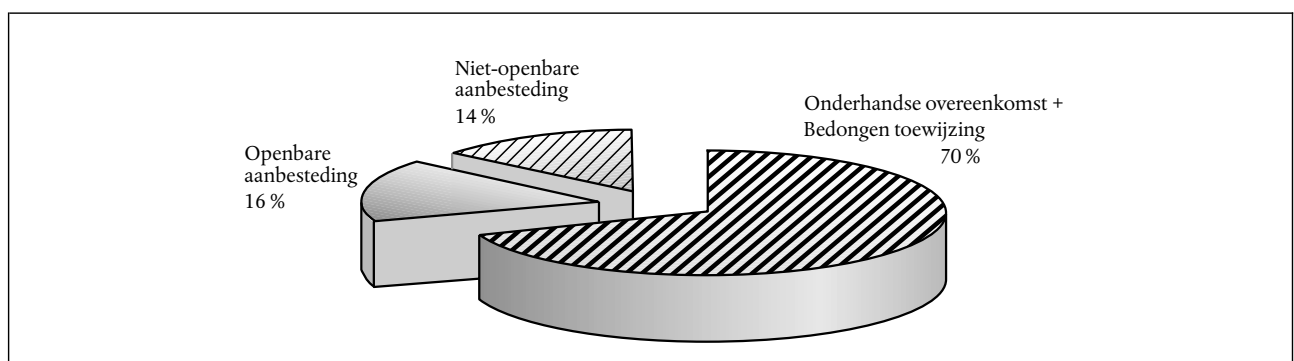
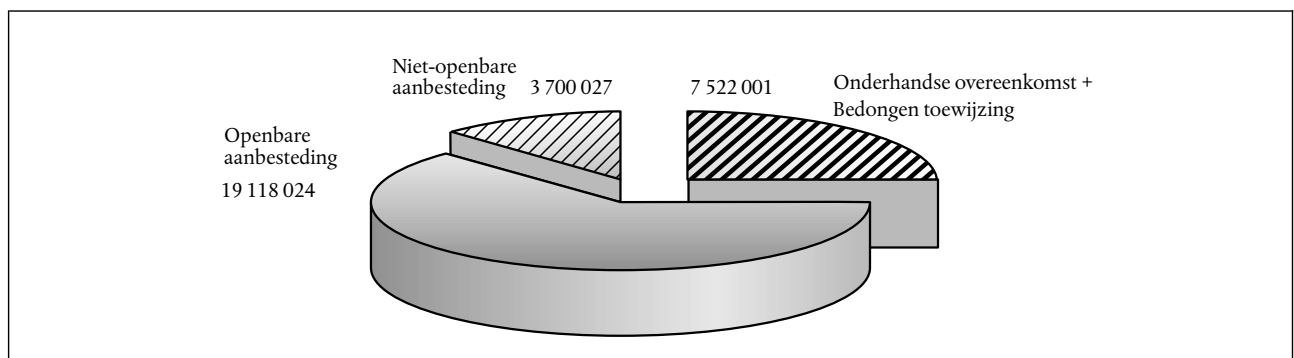
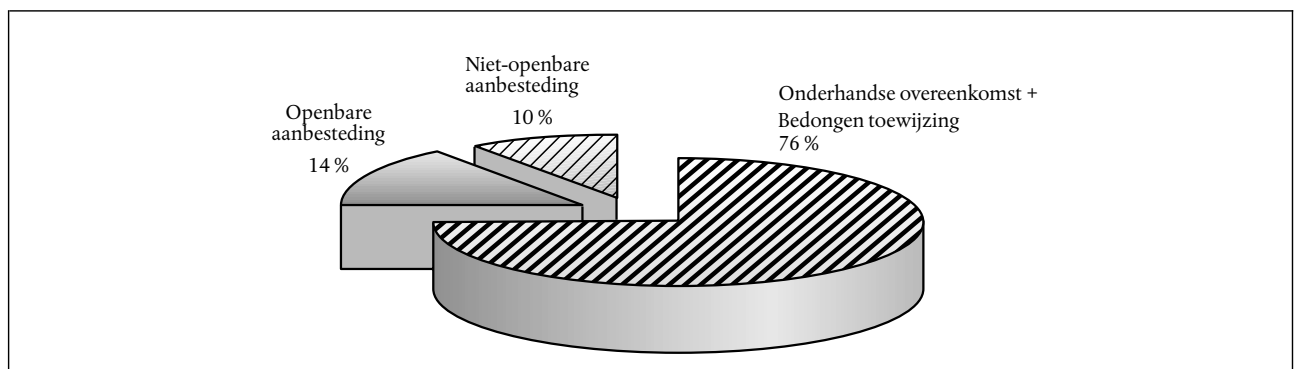
Tabel 4.2b — Bedragen en aantal contracten per gunningsprocedure in 2000

Gunningsprocedure	Bedrag (EUR)	Aantal contracten	Bedrag in %	Aantal in %
OO	7 350 553	557	24,2	74,1
BT	171 448	12	0,6	1,6
OA	19 118 024	108	63	14,4
NOA	3 700 027	75	12,2	10,0
Totaal	30 340 052	752	100	100,0
Totaal OO + BT	7 522 001	569	24,8	75,7

OO = onderhandse overeenkomst; BT = bedongen toewijzing; OA = openbare aanbesteding; NOA = niet-openbare aanbesteding

Bron: Commissie, GCO Ispra.

⁽⁷⁾ Een overeenkomst wordt „onderhands” genoemd wanneer ze wordt geregeld door het Financieel Reglement, en „bedongen” wanneer de richtlijnen betreffende overheidsopdrachten erop van toepassing zijn. In beide gevallen gunt het management een opdracht zonder duidelijke aanbestedingsprocedure.

Grafiek 4.1 — Bedragen per gunningsprocedure 1999 in euro**Grafiek 4.2 — Uitsplitsing naar aantal contracten per gunningsprocedure 1999****Grafiek 4.3 — Bedragen per gunningsprocedure 2000 in euro****Grafiek 4.4 — Uitsplitsing naar aantal contracten en bestelbonnen per gunningsprocedure 2000**

4.59. Het is aan de directie van het GCO, een meer verfijnde analyse te verrichten om te weten te komen waarom deze percentages zo hoog zijn, en vooral om na te gaan of de keuze voor dit soort gunningsprocedures gegrond is.

Gebruik van dienstverleningscontracten

4.60. In speciaal verslag nr. 10/2000 had de Rekenkamer geconstateerd dat het Centrum gebruikmaakte van contracten voor dienstverlening om personeelsleden in dienst te houden wier arbeidscontract niet meer op wettige wijze kon worden verlengd. Reeds voordat haar verslag werd gepubliceerd, had de Rekenkamer met instemming kunnen constateren dat het GCO zich moeite getroostte om aan deze praktijken een einde te maken. Nu de operatie is afgesloten, is het fenomeen in zijn volle omvang zichtbaar: ongeveer 300 personen blijken onder het mom van dergelijke dienstverleningscontracten te hebben gewerkt.

4.61. Ten eerste is dit cijfer ontstellend hoog, ook al heeft het betrekking op een tijdspanne van meerdere jaren en variëren de looptijden van de contracten. Ten tweede blijkt eruit dat de directie deze praktijken vastberaden een halt toeroept. Ten derde noopt een zo hoog cijfer de Commissie ertoe, na te gaan of deze onregelmatigheden ten doel hadden, onrechtmatige voordelen toe te kennen, dan wel slechts een noodoplossing vormden om aan de nodige personele middelen te geraken voor de werkzaamheden van het Centrum. In het eerste geval moet streng worden opgetreden om herhaling te voorkomen. In het tweede geval is het personeelsbeleid in zijn geheel aan herziening toe, want er moet voor worden gezorgd dat het GCO over de personele middelen beschikt die het nodig heeft om zich van zijn taken te kwijten.

Beheer van de opdrachtgunning inzake vervoer ⁽⁸⁾

4.62. Sinds 1979 werd de vervoersovereenkomst onveranderlijk met dezelfde opdrachtnemer gesloten, zodat deze een feitelijke monopoliepositie bekleedde. In het verslag van de Rekenkamer werd op het volgende gewezen:

4.60-4.61. *Het door de Rekenkamer te berde gebrachte probleem berust op een personeelssterkte die indertijd niet aangepast was aan de behoeften van het Centrum, en ten dele ook op het ontbreken van reservelijsten van kandidaten met het gezochte profiel. Deze beide hoofdoorzaken van het probleem zijn grotendeels weggenomen.*

De ontoereikende personeelssterkte van het GCO in de door het speciale verslag bestreken jaren kwam tot uiting in een te groot aantal B- en C-posten en een te gering aantal A-posten. Dit maakte de aanwerving van onderzoekers met het gezochte profiel gedurende een bepaalde tijd nagenoeg onmogelijk. Deze stand van zaken is rechtgezet in de begroting 1999, waarbij 57 B-ambten en 56 C-ambten zijn omgeruild tegen 113 A-ambten.

Ten aanzien van de reservelijsten van kandidaten met geschikte profielen is reeds een belangrijke inspanning gedaan, en deze inspanning zal in de komende maanden worden voortgezet.

Wat betreft de eventuele sancties waarnaar de Rekenkamer verwijst, heeft de Commissie reeds antwoord gegeven op speciaal verslag nr.10/2000 en medegedeeld dat er administratieve onderzoeken zijn uitgevoerd en tuchtprocedures zijn ingeleid, in verband waarmee ook sancties zijn opgelegd. De eenheid interne audit van het GCO zal een follow-upcontrole in de planning opnemen.

⁽⁸⁾ Bij het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) loopt momenteel een onderzoek naar dit dossier.

- a) de omstandigheden waarin de opdracht was gegund deden twijfels rijzen over de regelmatigheid van de procedure;
- b) de verleende dienst werd door de ordonnateur niet echt geverifieerd;
- c) er werden buitensporige aantallen kilometers in rekening gebracht. Zo wees onderzoek van de bewijsstukken uit, dat er per ter beschikking gesteld voertuig 540 km/kalenderdag werd gefactureerd.

4.63. In juni 2000 vernieuwde het GCO het contract met de firma die deze opdracht al 20 jaar uitvoerde niet, en sloot het met een nieuwe opdrachtnemer een contract met voor het Centrum voordeliger condities. Dit contract is gesloten na een openbare aanbestedingsprocedure. Daarnaast was vanaf het begin van het begrotingsjaar 2000 een beheerssysteem voor het toezicht op de uitvoering operationeel. Dit systeem berust op een programma dat alle mogelijke combinaties bestrijkt van de afstanden tussen de ongeveer 400 bestemmingen die onder het contract vallen. Hiermee heeft de bevoegde dienst de verrichtingen volledig onder controle: hij kan controleren of de ingediende aanvragen om vervoer gegrond zijn, voorzover mogelijk gegroepeerde reizen organiseren, het gefactureerde aantal kilometers nagaan en verifiëren of de dienst werkelijk is verleend.

4.64. De invoering van dit nieuwe instrumentarium en de toepassing van het nieuwe contract hebben een vermindering van de gefactureerde bedragen met 62 % per maand mogelijk gemaakt. In 1999 bracht de voormalige contractant 49 060 km/maand in rekening. De nieuwe opdrachtnemer heeft sinds het ingaan van het nieuwe contract in juni 2000 slechts 26 903 km/maand gefactureerd, hoewel er iets meer personen (1,05 %) zijn vervoerd.

SAMENVATTING VAN SPECIAAL VERSLAG NR. 9/2001 OVER HET PROGRAMMA VOOR OPLEIDING EN MOBILITEIT VAN ONDERZOEKERS ⁽⁹⁾

4.65. Bij de controle van de Rekenkamer lag de nadruk op een analyse van de beheerssystemen die de

⁽⁹⁾ Verschijnt in het Publicatieblad.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

administratieve diensten van zowel de Commissie als de contractant hanteren voor de uitvoering van het programma Opleiding en mobiliteit van onderzoekers (hierna TMR, Training and mobility of researchers) en op een onderzoek naar de kwaliteit van het beheer van deze systemen. De controle van het programma, waarvoor een budget van 792 miljoen euro voor de duur van het vierde KP is uitgetrokken, bestond uit een controle van de procedures voor de selectie van de contracten, een follow-up van de gebreken waarop in een eerder verslag van de Rekenkamer was gewezen ⁽¹⁰⁾ en een via controles ter plaatse en een schriftelijke enquête verricht onderzoek naar de tevredenheid over de dienstverlening van de Commissie aan de contractanten/begunstigden.

4.66. De voornaamste controlebevindingen zijn als volgt samen te vatten:

a) de voor de evaluatie van voorstellen gevolgde procedures waren soms niet doorzichtig genoeg en er zouden conflicten kunnen ontstaan bij de toewijzing van voorstellen aan de beoordelaars;

4.66.

a) *Het door de Rekenkamer genoemde gebrek aan doorzichtigheid geldt slechts voor de documentatie in verband met de verslagen van vergaderingen van het panel. Hoewel hierin niet steeds in detail de verschillende etappes zijn vermeld die tot de betrokken beraadslagingen hebben geleid, zijn de resultaten ervan niettemin steeds juist weergegeven, met name de overzichten in volgorde van prioriteit van de voorstellen die het panel de Commissie voorstelt te financieren. De opmerking van de Rekenkamer betreft dan ook slechts een louter formeel aspect, dat in ieder geval geen effect heeft gehad op de resultaten van de beoordeling, noch op de financiering van de projecten. In het vijfde kaderprogramma is het gehalte van de verslagen betreffende de beraadslagingen van het panel aanzienlijk verbeterd, en is, met name ten aanzien van bepaalde activiteiten, een met het opstellen van de motivering van het besluit belaste rapporteur aangewezen.*

Wat betreft het potentiële gevaar van belangenverstremgeling dient erop te worden gewezen dat dit risico op een gebied zoals het onderzoek, dat vaak wordt gekenmerkt door concentratie van en interactie tussen deskundigen op hoog niveau in geavanceerde wetenschappelijke sectoren, niet steeds bij voorbaat kan worden uitgesloten. Evenwel zorgt de beoordelingsprocedure in twee fasen, en met name de analyse van elk voorstel door vakgenoten, eerst individueel en vervolgens op basis van consensus in het kader van het voltallige panel, voor een afweging tussen de potentiële gevaren van belangenverstremgeling en de kwaliteit van de evaluaties. Het beoordelingshandboek in het vijfde kaderprogramma bevat nadere bepalingen terzake, aangezien de met de deskundige gesloten overeenkomst voortaan vergezeld gaat van een taakomschrijving, een gedragscode en een door de betrokkene ondertekende verklaring van onpartijdigheid.

⁽¹⁰⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1994, hoofdstuk 9 (PB C 303 van 14.11.1995).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- b) de subsidiabiliteitscriteria en gebruikstarieven die voor de onderscheiden activiteiten waren vastgesteld, bleken ofwel niet te worden toegepast door de contractanten, ofwel niet voldoende aantoonbaar te zijn gecontroleerd door de Commissie;
- c) er zijn sinds het voorgaande verslag van de Rekenkamer aanzienlijke verbeteringen geconstateerd bij de activiteit Opleiding door onderzoek, ook al bleek de kans op succes van aanvragen om Marie Curie Fellowships sterk te verschillen al naargelang ze in het kader van het TMR-programma of van de specifieke themaprogramma's waren ingediend;
- d) uit de resultaten van de verrichte enquête werd opge-
maakt dat de contractanten/begunstigden doorgaans tevreden waren over de diensten die de Commissie hun verleende.

4.67. Op basis van deze bevindingen beveelt de Rekenkamer aan, de bestaande procedures voor de evaluatie van voorstellen en de selectie van beoordelaars te verbeteren en strikt in acht te nemen. Wanneer de kosten-declaraties binnenkomen moet de Commissie zich ervan vergewissen dat is gecontroleerd of, en bewezen dat de eventueel in de contracten vermelde minimumresultaten zijn bereikt. Ten slotte zou het beheer van alle Marie Curie Fellowships moeten worden gecentraliseerd in de afdeling die belast is met deze activiteit binnen het TMR-programma.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- b) De voor de onderhandelingen inzake gebruikerstarieven verantwoordelijke diensten van de Commissie nemen alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de betrokken berekeningen juist worden uitgevoerd. Aangezien het systeem van gebruikerstarieven nieuw was in het kader van het TMR-programma zijn de onderhandelingsprocedures en de overeenkomstige documentatie in het vijfde kaderprogramma veel nauwkeuriger omschreven met het oog op een beter begrip van dit aspect van de boekhouding.
- c) De Commissie neemt nota van het feit dat de Rekenkamer heeft gewezen op de aanzienlijke verbeteringen ter zake van de opleiding door onderzoek. Wat betreft de eventuele variaties in de slaagkansen van de verschillende programma's dient te worden opgemerkt dat deze voortvloeien uit de verschillende budgettaire toewijzingen aan de respectieve specifieke programma's.
- d) De Commissie heeft met belangstelling kennis genomen van de resultaten van de enquête betreffende het TMR-programma die de Rekenkamer bij de begunstigen/contractanten heeft uitgevoerd. Zij wijst op het hoge percentage antwoorden en neemt er met voldoening kennis van dat de inhoud over het algemeen positief is ten aanzien van alle sectoren van het TMR-programma.

4.67. In het vijfde kaderprogramma is de procedure inzake de beoordeling over de gehele linie uitgewerkt. Er is door de Commissie één beoordelingshandboek ingevoerd en ter beschikking gesteld van alle potentiële deelnemers. De rechtspositie van de onafhankelijke deskundige, wiens aanwezigheid reeds de juiste toepassing van de procedures waarborgde, is vastgelegd. Wat betreft de selectie van deskundigen die als beoordelaars optreden is een open oproep voor deskundigen gepubliceerd en een gemeenschappelijke database van deskundigen voor alle programma's opgezet, waardoor het proces reeds aanzienlijk is verbeterd.

Alvorens tot betalingen over te gaan verifieert de Commissie stelselmatig de criteria betreffende de ontvankelijkheid van de kosten (leeftijd, nationaliteit). Sedert de invoering van het vijfde kaderprogramma worden ook de andere te hanteren criteria (evenwichtige geografische vertegenwoordiging, gelijkheid mannen/vrouwen, deelneming van de minst ontwikkelde landen, vertegenwoordiging van het bedrijfsleven) stelselmatig geverifieerd aan de hand van de antwoorden op de aan de deelnemers verstrekte vragenlijsten.

Wat betreft de Marie Curie-beurzen heeft de Commissie in het ontwerp van het eerstkomende kaderprogramma voorgesteld deze samen te brengen onder één begrotingslijn en wel onder verantwoordelijkheid van één directoraat.

DOOR DE COMMISSIE VERRICHTE CONTROLES

4.68. **Tabel 4.3a** geeft een overzicht van de informatie die de 13 bij het intern beleid betrokken directoratengeneraal hebben verstrekt over het aantal accountantscontroles die in 2000 op dit gebied zijn verricht. De meeste van deze controles zijn in opdracht van de Commissie door externe accountantskantoren verricht. Er zij tevens op gewezen dat deze controles hoofdzakelijk financiële of nalevingsgerichte controles op het niveau van de begunstigden waren, en niet het soort accountantscontrole dat wordt verricht door de pas opgerichte eenheden voor interne accountantscontrole in de DG's; deze eenheden zijn hoofdzakelijk gericht op de controle van interne procedures. **Tabel 4.3b** geeft de stand per 31 december 2000 weer van de bedragen die de diensten van de Commissie tijdens hun controles van 1999 terugvorderbaar bevonden en reeds hebben geïnd.

4.69. Een vergelijking met de gegevens over 1999 (zie **tabel 4.3a**) laat zien dat de Commissie over het geheel genomen 63 % meer accountantscontroles heeft laten verrichten, en dat het aantal gecontroleerde contracten met 14 % is gestegen. De veterinaire en fytosanitaire maatregelen buiten beschouwing gelaten, stegen de terugvorderbare bedragen ook, en wel van 8,64 miljoen euro tot 11,58 miljoen euro, hoofdzakelijk dankzij de intensievere controlewerkzaamheden van de DG's Informatiemaatschappij en Onderzoek.

4.70. Dit geldt met name voor DG Onderzoek, waar de controleactiviteit met bijna 200 % steeg: in 2000 werden er 220 controles afgerond, tegen 74 in 1999. Verder steeg bij dit DG het aantal gecontroleerde contracten het meest (152 %), en wel van 126 in 1999 naar 317 in 2000. Daar 2000 het eerste jaar was waarin grote kernfusieprojecten werden gecontroleerd, is de waarde van de gecontroleerde contracten naar verhouding nog meer gestegen. Ook de terugvorderbare bedragen gaven een sterke stijging te zien: van 1,9 naar 5,3 miljoen euro.

4.71. Niet alleen bij DG Informatiemaatschappij, maar ook bij DG Milieu, DG Ondernemingen en DG Justitie en binnenlandse zaken werden er veel meer controles gehouden en contracten gecontroleerd; bij DG Onderwijs en cultuur en DG Energie en vervoer werd daarentegen een daling in de controleactiviteit geconstateerd.

4.69-4.70. *De onderzoeks-DG's hebben in 1998 gezamenlijk een samenhangende controlestrategie voor het gehele kaderprogramma opgesteld met de bedoeling de administratie en de belanghebbende partijen de zekerheid te geven dat de onderzoeksmiddelen op passende wijze worden besteed. Het algemene doel is om 10 % van de contractanten in de loop van het OTO-kaderprogramma te controleren. Voor de uitvoering van deze strategie heeft de Commissie gebruikgemaakt van een kaderovereenkomst met een extern accountantskantoor.*

4.71. *Naar aanleiding van de samensmelting van de voormalige DG's Energie en vervoer op 1 januari 2000 heeft het nieuwe DG TREN een groot aantal oude, niet-afgesloten overeenkomsten overgenomen, met name afkomstig van het voormalige DG Energie. Om in deze situatie te voorzien is voorrang gegeven aan de afwikkeling van deze overeenkomsten. Deze taak is uitgevoerd door een deel van het met financiële controles belaste personeel, hetgeen verklaart waarom het aantal gedurende het begrotingsjaar 2000 voltooide controles is verminderd.*

Tabel 4.3a — In 2000 door de Commissie afgesloten controles ⁽¹⁾

Directoraat-generaal	Aantal voltooide controles		Aantal gecontroleerde contracten		Aantal lopende contracten		Waarde van de gecontroleerde contracten (Mio EUR)		Waarde van de lopende contracten (Mio EUR)		Als gevolg van de controles terugvorderbare of op betalingen in te houden bedragen (Mio EUR)	
	1999 ⁽²⁾	2000	1999 ⁽²⁾	2000	1999 ⁽²⁾	2000	1999 ⁽²⁾	2000	1999 ⁽²⁾	2000	1999 ⁽²⁾	2000
AGRI — Landbouw ⁽⁴⁾	3	4	19	(7)	504	550	2,00	12,29	78,93	73,66	0,11	(7)
EAC — Onderwijs en cultuur	119	106	211	172	5 424	25 306 ⁽¹³⁾	114,35	56,29	469,70	654,04 ⁽¹³⁾	3,28	0,92 ⁽⁸⁾
EMPL — Werkgelegenheid en sociale zaken	5	10	18	21	2 210	2 037	4,91 ⁽³⁾	10,05 ⁽³⁾	124,90	204,84	0,14	0,09
TREN — Energie en vervoer	49	35	194	93	3 223	4 774 ⁽¹²⁾	269,24	209,17	2 892,07	1 656,20	1,13	1,28
ENTR — Ondernemingen	6	8	9	37	(7)	746	5,82	53,60	(7)	181,10	0,17	0,15
ENV — Milieu	16	30	30	40	2 848	2 505	5,11	12,56	360,98	295,12	0,08	0,10
FISH — Visserij	3	5	12	13	171	188	2,54	7,04	181,46	194,53	0,03	0,03
(10)	3	3	8	9	7 ⁽¹⁵⁾	13	10,00	27,60	91,46 ⁽¹⁵⁾	95,84	(7)	(7)
JAI — Justitie en binnenlandse zaken	17 ⁽⁶⁾	64	44 ⁽⁶⁾	65	(7)	713	10,28 ⁽⁶⁾	4,26	(7)	31,95	(7)	0,45
SANCO — Gezondheid en bescherming van de consument	11 ⁽⁹⁾	8	25 ⁽⁹⁾	18	1 174 ⁽⁹⁾	978	3,90 ⁽⁹⁾	3,03	89,77 ⁽³⁾ ⁽⁹⁾	85,48	0,19 ⁽⁹⁾	0,05
(7)	5	10	5	12	n.b.	n.b.	225,55	96,65	n.b.	n.b.	98,60	15,03 ⁽⁸⁾
INFOS — Informatiemaatschappij	13	25	54	66	2 490	2 330	19,29	40,09	6 434,00	6 135,00	1,57	2,80 ⁽¹⁴⁾
MARKT — Interne markt	0	1	0	1	80	175	0,00	(7)	6,92	8,79	0,00	0,00
RTD — Onderzoek	74	220	126	317	8 734	11 358	46,60	820,20 ⁽¹¹⁾	5 020,00	3 387,00	1,90	5,30 ⁽¹¹⁾
TAXUD — Belastingen en douane-unie	3	5	3	5	147	164	0,24	0,58	44,35	44,10	0,04	0,02
Totaal	327	534	758	869	26 865	50 378	719,83	1 353,41	15 794,54	12 866,55	107,24	26,22

⁽¹⁾ Bij de opstelling van deze tabel gehanteerde definities:

- Aantal voltooide controles: aantal financiële controles waarover in de loop van het jaar een definitief controleverslag is uitgebracht.
- Aantal lopende contracten: aantal in de loop van het jaar ondertekende contracten die nog niet volledig zijn uitgevoerd, plus het totale aantal aan het begin van het jaar lopende contracten dat niet gedurende het jaar is beëindigd. Met het woord „contract” worden zowel contracten bedoeld (hetzij een werkzaamheid voor gezamenlijke rekening, hetzij een via openbare aanbesteding gegund contract) als subsidies (waarbij een financieringsovereenkomst is gesloten). Een „uitgevoerd contract” is een contract waarbij is voldaan aan de bepalingen, alle financiële en technische controles zijn verricht en het eindsaldo is betaald.
- Waarde van de gecontroleerde contracten: slechts de waarde van het aandeel van de contractant in het ter plaatse gecontroleerde contract.
- Terugvorderbare bedragen: tijdens de controles ter plaatse terugvorderbaar bevonden en als zodanig in controleverslagen vermelde bedragen.

⁽²⁾ Zie jaarverslag 1999, tabel 4.4, behalve ⁽¹⁰⁾.

⁽³⁾ Alleen het aandeel van de Commissie.

⁽⁴⁾ Hoofdstuk B2-5 1 behalve ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ Veterinaire en fyto-sanitaire acties. Waarde van de gecontroleerde contracten betekent hier door de lidstaten gedeclareerde bedragen.

⁽⁶⁾ In 1999, beheerd door het secretariaat-generaal; omvat een begrotingsonderdeel B7-6 0 (communautaire maatregelen ter ondersteuning van NGO's).

⁽⁷⁾ Niet gespecificeerd.

⁽⁸⁾ Bij sommige controles waren de terugvorderbare bedragen per eind 2000 nog niet vastgesteld.

⁽⁹⁾ Inclusief het voormalige DG Werkgelegenheid en sociale Zaken.

⁽¹⁰⁾ Maatregelen voor controle op de visserij. Contract betekent hier programma van een lidstaat; waarde van de gecontroleerde contracten betekent hier waarde van de gecontroleerde onderdelen van een programma; waarde van lopende contracten betekent hier de totale waarde van de meerjarenmaatregelen 1996-2000 voor alle lidstaten.

⁽¹¹⁾ In 2000 zijn voor het eerst grote kernfusieprojecten gecontroleerd.

⁽¹²⁾ Totaal aantal verplichtingen; het werkelijke aantal contracten zal lager liggen.

⁽¹³⁾ Omvat de afzonderlijke contracten die (namens de Commissie) tussen de bureaus voor technische bijstand en de uiteindelijke begunstigen zijn gesloten.

⁽¹⁴⁾ De terugvorderbare bedragen zijn slechts ramingen (zie antwoord van de Commissie op paragraaf 4.73).

⁽¹⁵⁾ Gewijzigd door de dienst van de Commissie.

NB: n.b. = niet beschikbaar.

Bron: Diensten van de Commissie.

Tabel 4.3b — Stand van de terugvorderingen

(Mio EUR)

Directoraat-generaal	Als gevolg van de controles terugvorderbare of op betalingen in te houden bedragen ⁽¹⁾	Reeds geïnd per 31 december 2000					
	1999	Ingehouden op toekomstige betalingen	Reeds geïnd op basis van een invorderingsopdracht	Nog niet geïnd; invorderingsopdracht gegeven maar nog geen terugbetaling ontvangen	Nog niet geïnd; nog geen invorderingsopdracht gegeven of nog geen aanpassing aangebracht	Oninbaar	Totaal
AGRI — Landbouw	0,11	0,11	—	—	—	—	0,11
EAC — Onderwijs en cultuur	3,28	—	1,38	1,86	0,04	—	3,28
EMPL — Werkgelegenheid en sociale zaken	0,14	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
TREN — Energie en vervoer	1,13	5,49	0,17	0,09	—	—	5,75
ENTR — Ondernemingen	0,17	0,17	—	—	—	—	0,17
ENV — Milieu	0,08	—	0,08	—	—	—	0,08
FISH — Visserij	0,03	0,03	—	—	—	—	0,03
SANCO — Gezondheid en consumentenbescherming	0,19 ⁽²⁾	0,19	—	—	—	—	0,19
	⁽³⁾ 98,60	91,30	—	—	⁽⁴⁾	—	91,30 ⁽⁴⁾
INFSO — Informatiemaatschappij	⁽⁶⁾ 1,57	0,34	0,02	0,98	0,57	—	1,91
RTD — Onderzoek	1,75 ⁽⁷⁾	0,73	0,21	0,26	0,57 ⁽⁵⁾	—	1,77
TAXUD — Belastingen en douane-unie	0,04	—	—	0,06	—	—	0,06
Totaal	107,09	98,36	1,86	3,25	1,18	—	104,65 ⁽⁴⁾

⁽¹⁾ Zoals meegedeeld door de diensten van de Commissie, zie jaarverslag 1999, tabel 4.4.

⁽²⁾ Inclusief de voormalige DG's Werkgelegenheid en sociale zaken.

⁽³⁾ Veterinaire en fytosanitaire maatregelen.

⁽⁴⁾ De betrokken lidstaat moet eerst nog definitief instemmen met een verdere aanpassing van circa 6 Mio EUR.

⁽⁵⁾ Hoofdzakelijk gevallen waarin een aanpassing zal plaatsvinden ter gelegenheid van de saldobetaling.

⁽⁶⁾ De terugvorderbare bedragen zijn slechts ramingen (zie antwoord van de Commissie op paragraaf 4.73).

⁽⁷⁾ Gewijzigd door de dienst van de Commissie.

NB: n.b. = niet beschikbaar.

Bron: Diensten van de Commissie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Er zij op gewezen dat het aantal financiële controles tussen 1999 en 2000 met 30 % is gedaald, terwijl het met de gecontroleerde overeenkomsten gemoeide bedrag slechts met 22 % is verminderd.

Op 30 juni 2001 had DG TREN reeds 35 controles in de planning opgenomen, hetgeen overeenkomt met het aantal van het jaar 2000, en het voornemen bestaat er nog andere te organiseren. De waarde van de gecontroleerde overeenkomsten zal voor 2001 dus hoger zijn dan het cijfer voor 2000.

Wat betreft de financiële controles is het de bedoeling in 2002 het aantal controles van 1999 te overschrijden.

Wat betreft DG EAC is deze daling toe te schrijven aan de omschakeling van de controle van projecten op de controle van systemen, hetgeen niet wil zeggen dat er minder controles hebben plaatsgevonden, maar dat deze van een ander type waren en niet vergelijkbaar zijn met die van 1999. DG EAC is doende een overeenkomst af te sluiten met een accountantskantoor, waardoor het aantal financiële controles aanzienlijk zal kunnen worden uitgebreid.

4.72. Blijkens tabel 4.4 van het jaarverslag 1999 hadden de controles van de Commissie zelf uitgewezen dat meer dan 100 miljoen euro kon worden teruggevorderd of op toekomstige betalingen ingehouden. De follow-up met betrekking tot deze bedragen wordt samengevat in **tabel 4.3b**. 94 % van de meegeedeelde terugvorderingen vond plaats door middel van inhoudingen op verdere betalingen aan de betrokken begunstigden. Minder dan 2 % werd terugbetaald na de saldobetalingen. Wat betreft de door DG Informatiemaatschappij gemelde terugbetalingen was slechts 19 % van de bedragen die tijdens de controles van 1999 terugvorderbaar waren bevonden op 31 december 2000 terugbetaald of verrekend. Voor meer dan 570 000 euro waren er op dat tijdstip nog geen invorderingsopdrachten gegeven.

4.73. De cijfers over de bedragen die per 31 december 2000 werkelijk zijn geïnd wijzen uit dat de terugvorderbare bedragen die de DG's Energie en vervoer, Gezondheid en consumentenbescherming en Informatiemaatschappij hadden opgegeven, kennelijk geen definitieve cijfers waren. Zo lagen op het gebied van veterinaire en fytosanitaire maatregelen de bedragen die de lidstaten na de controle van hun declaraties accepteerden meer dan een miljoen euro beneden het bedrag dat in 1999 was meegeedeeld. Anderzijds lag het door DG Energie en vervoer als werkelijk invorderbaar

4.72. *Wat betreft DG INFISO vertegenwoordigt het bedrag van 570 000 EUR nog niet verstrekte invorderingsopdrachten, die echter in voorbereiding zijn; daarvan zijn voor een bedrag van 234 371 EUR in 2001 opdrachten afgegeven, zodat een bedrag van 336 443 EUR nog moet worden afgehandeld. Hiertoe behoorden gevallen waarin de contractant de controle-resultaten betwistte, en één geval (32 910 EUR) waarin OLAF moest worden ingeschakeld.*

4.73. *Bij de invorderingen van DG INFISO moet onderscheid worden gemaakt tussen bedragen die in bepaalde gecontroleerde kostenstaten te hoog zijn aangegeven en bedragen die gezien de resultaten van de controle invorderbaar blijken te zijn. De invorderingen kunnen hoger of lager zijn dan de specifieke bedragen waarvan is vastgesteld dat zij te hoog zijn gedeclareerd.*

Dit is een gevolg van het feit dat in het door de controleurs als „invorderbaar” opgegeven bedrag geen rekening wordt

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

vastgestelde bedrag meer dan 4,6 miljoen euro boven het voor 1999 opgegeven bedrag, waarvan circa 4,3 miljoen euro die het voormalige DG VII (Vervoer) wist te innen oorspronkelijk niet als terugvorderbaar was opgegeven. Bij DG Informatiemaatschappij ligt het op grond van de controles van 1999 vastgestelde bedrag 22 % hoger dan het opgegeven bedrag.

4.74. Bij DG Werkgelegenheid waren de verlangde gegevens helaas niet voorhanden.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

gehouden met reeds aan de contractant verrichte betalingen. Er wordt enkel vastgesteld of de gerapporteerde kosten al dan niet juist zijn. Het in te vorderen bedrag kan daarom hoger zijn indien er een voorschot werd betaald naast de in de gecontroleerde kostenstaten opgevoerde betalingen, ofwel lager indien de betalingen tijdens de controle werden geschorst. Voorts kan de toepassing van de resultaten van de controle op de periode, die niet onder de controle vielen, de ingevorderde bedragen verhogen.

Wat betreft DG TREN is het positieve verschil van 4,6 miljoen EUR ten opzichte van het oorspronkelijk overgedragen bedrag hoofdzakelijk te verklaren uit het feit dat de betaling in verband met de trans-Europese netwerken vervoer met 4,3 miljoen EUR is verminderd.

Ten aanzien van de invorderingen/afwijzingen in verband met uitgaven van DG SANCO heeft de Commissie de aandacht van de Rekenkamer reeds gevestigd op het bijzondere karakter van de veterinaire uitgaven (uitroeingsprogramma's of noodmaatregelen in geval van epidemieën onder dieren), hetgeen tot gevolg heeft dat de financiële controles soms bij bepaalde ingewikkelde dossiers meer dan een jaar vergen. Hieruit kunnen eveneens verschillen voortvloeien tussen de aanvankelijk door de auditeurs als invorderbaar c.q. af te wijzen aangemerkte bedragen en de uiteindelijk door de Commissie bij de afsluiting van het dossier afgewezen bedragen. In het onderhavige geval vertegenwoordigt overigens het door de Rekenkamer genoemde bedrag van 1 miljoen EUR 1 % van de 98,6 miljoen EUR die door SANCO aan het einde van de in 1999 verrichte controles als niet in aanmerking komend werden beschouwd.

4.74. DG EMPL wijst erop dat het moeilijk is de gegevens betreffende het begrotingsjaar 1999 te verwerken gezien de reorganisatie van de diensten die in dat jaar heeft plaatsgevonden (omschakeling van de controleactiviteiten van DG XX en oprichting van DG SANCO). DG EMPL verbindt zich ertoe een volledige inventaris op te maken en de Rekenkamer zo spoedig mogelijk de nodige gegevens te verstrekken betreffende de bedragen die naar aanleiding van de in 1999 uitgevoerde controles kunnen worden ingevorderd.

HOOFDSTUK 5

Externe maatregelen

5.0. INHOUD	Paragraaf
Inleiding	5.1
Begrotingsbeheer	5.2-5.23
Inleiding	5.2-5.4
Vastleggingskredieten	5.5-5.13
Betalingenkredieten	5.14-5.18
Voorlegging van de rekeningen aan de kwijtingverlenende instantie	5.19-5.23
Specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring	5.24-5.44
Intensieve controle met betrekking tot Tacis	5.24-5.44
Beschrijving van het controleterrein	5.24
Reikwijdte en aard van de controle	5.25-5.27
Het programma Tacis	5.28-5.34
Controlebevindingen	5.35-5.41
Contracten en betalingen	5.35
Opmerkingen over de interne controle	5.36-5.41
Conclusies	5.42-5.43
Aanbevelingen	5.44
Follow-up van eerdere opmerkingen	5.45-5.76
Nucleaire veiligheid	5.45-5.76
Inleiding	5.45-5.46
Nieuwe steunverleningsstrategie terwijl er nog geen kwaliteitsnormen bestaan	5.47-5.48
Personele middelen voor het beheer van het programma en de organisatie van het personeel	5.49-5.53
De projecten worden nog steeds traag uitgevoerd	5.54-5.62
Inhalen van de achterstand ten koste van nieuwe projecten	5.54-5.56
Voor de opstelling van de contracten benodigde tijd	5.57-5.61
Uitbesteding	5.62
Beheer is verbeterd, maar nog steeds onvoldoende doorzichtigheid	5.63-5.65
Technische ondersteuning van het GCO	5.63-5.64
Aan andere intermediairs toevertrouwde projecten voor leveringen	5.65
Geringe betrokkenheid van de begunstigen	5.66-5.70
Conclusies	5.71-5.73
Aanbevelingen	5.74-5.76
Andere opmerkingen	5.77-5.88
Acties in het kader van Tacis	5.77-5.88

Bangkokfaciliteit	5.77-5.85
ICWT en CWTO	5.86-5.88
Voornaamste opmerkingen in speciale verslagen	5.89-5.120
Humanitaire noodhulp voor de slachtoffers van de Kosovo-crisis (ECHO)	5.89-5.95
Europees Bureau voor Wederopbouw	5.96-5.98
Tacis-programma voor grensoverschrijdende samenwerking	5.99-5.102
Beheer van het GBVB	5.103-5.113
Internationale visserijakkoorden	5.114-5.120

INLEIDING

5.1. Dit hoofdstuk behandelt de traditionele vormen van steun die uit de algemene begroting worden gefinancierd, en de acties die de Raad in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) heeft vastgesteld. De steun uit het Europees Ontwikkelingsfonds⁽¹⁾ wordt slechts pro memorie in de algemene begroting vermeld, omdat die afzonderlijk wordt gefinancierd. Naast een analyse van het begrotingsbeheer en de specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring (toegesplitst op het programma Tacis), bevat dit hoofdstuk opmerkingen over de kwaliteit van het financieel beheer naar aanleiding van de controle van Tacis. Het bevat tevens een gedeelte over de follow-up van eerdere opmerkingen en een over de voornaamste opmerkingen in recentelijk vastgestelde speciale verslagen.

BEGROTINGSBEHEER

Inleiding

5.2. Rubriek 4 (externe maatregelen) van de financiële vooruitzichten voor de periode 2000-2006 omvat onderafdeling B7 van de begroting, behalve titel B7-0 (Pretoetredingsstrategie) en onderafdeling B8 (zie **tabel 5.1**). Dat de financiële vooruitzichten voor deze rubriek duidelijk zijn overschreden, komt doordat gebruik is gemaakt van het flexibiliteitsinstrument, waarmee het maximum van een rubriek met 200 miljoen euro mag worden overschreden, en van de reserve voor noodhulp, die onder rubriek 6 valt, ten voordele van rubriek 4. **Tabel 5.2** toont het beloop van de uitgaven van de onderafdelingen B7 en B8 gedurende de laatste vijf begrotingsjaren.

5.3. Vanaf het begrotingsjaar 2000 bevat de nieuwe rubriek 4 niet langer de kredieten voor het programma Phare, dat tot dusverre werd beschouwd als een deel van de externe steun, maar thans wordt behandeld als een pretoetredingsinstrument.

⁽¹⁾ Zie aparte opmerkingen in dit verslag.

Tabel 5.1 — Rubriek van de financiële vooruitzichten: Externe maatregelen

(Mio EUR en %)

		Maximum financiële vooruitzichten	Ontwikkeling van de begroting		Begrotingsuitvoering					
			Oorspronkelijke kredieten ⁽¹⁾	Beschikbare definitieve kredieten ⁽²⁾	Bestede kredieten	% van de beschikbare definitieve kredieten	Naar 2001 overgedragen kredieten	% van de beschikbare definitieve kredieten	Geannuleerde kredieten	% van de beschikbare definitieve kredieten
Pretoetredingsstrategie voor Malta en Cyprus (B7-0 4) ⁽⁴⁾	VK		0,0	15,0	7,7	51,3	7,3	48,7	0,0	0,0
	BK		0,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	100,0
Voedselhulp en humanitaire hulp (B7-2)	VK		936,0	946,0	943,2	99,7	0,0	0,0	2,8	0,3
	BK		829,5	860,7	856,4	99,5	0,0	0,0	4,4	0,5
Samenwerking met de ontwikkelingslanden in Azië, Latijns-Amerika en zuidelijk Afrika, met inbegrip van Zuid-Afrika (B7-3)	VK		905,7	905,6	802,4	88,6	0,0	0,0	103,2	11,4
	BK		632,0	667,4	621,9	93,2	14,1	2,1	31,5	4,7
Samenwerking met derde landen van het Middellandse-Zeegebied en de landen van het Nabije en het Midden-Oosten (B7-4)	VK		1 142,9	1 044,1	1 005,7	96,3	8,8	0,8	29,6	2,8
	BK		435,4	510,9	472,7	92,5	17,8	3,5	20,4	4,0
Samenwerking met de landen van Midden- en Oost-Europa en met de Nieuwe Onafhankelijke Staten en Mongolië (B7-5)	VK		941,8	1 361,8	1 355,8	99,6	0,0	0,0	6,0	0,4
	BK		742,3	1 223,4	1 145,4	93,6	72,1	5,9	5,9	0,5
Andere samenwerkingsmaatregelen - Communautaire maatregelen ten behoeve van niet-gouvernementele organisaties (B7-6)	VK		356,9	355,4	337,4	95,0	13,8	3,9	4,1	1,2
	BK		360,8	329,6	272,9	82,8	37,2	11,3	19,6	5,9
Europees initiatief voor de democratie en de mensenrechten (B7-7)	VK		95,4	96,9	93,8	96,9	0,0	0,0	3,0	3,1
	BK		81,9	74,9	51,0	68,1	20,9	27,9	3,0	4,0
Externe aspecten van bepaalde communautaire beleidssectoren (B7-8)	VK		379,4	233,4	201,8	86,5	6,7	2,9	24,8	10,6
	BK		225,5	191,1	168,9	88,3	2,0	1,0	20,3	10,6
Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (B8)	VK		47,0	47,0	30,8	65,5	2,6	5,5	13,6	29,0
	BK		30,0	30,0	19,6	65,2	9,0	30,0	1,4	4,8
Totaal rubriek 4	VK	4 627,0	4 805,1	5 005,1	4 778,6	95,5	39,2	0,8	187,2	3,7
	BK		3 337,5	3 890,3	3 608,7	92,8	173,1	4,4	108,5	2,8
Reserve voor noodhulp (B7-9 1) ⁽³⁾	VK		203,0	23,0	0,0	0,0	0,0	0,0	23,0	100,0
	BK		203,0	23,0	0,0	0,0	0,0	0,0	23,0	100,0
Totaal	VK		5 008,1	5 013,1	4 770,9	95,2	39,2	0,6	210,2	4,2
	BK		3 540,5	3 911,3	3 608,7	92,3	173,1	4,4	129,5	3,3

⁽¹⁾ Op 16 december 1999 door het Europees Parlement definitief vastgestelde begroting (PB L 40 van 14.2.2000).

⁽²⁾ Na verrekening van de gewijzigde en aanvullende begrotingen en overschrijvingen gewijzigde begrotingskredieten, exclusief uit 1999 overgedragen kredieten, kredieten afkomstig van het opnieuw aanwenden van ontvangsten en ontvangsten uit de deelname van derden, andere ontvangsten met een vaste bestemming en wederopgevoerde kredieten.

⁽³⁾ De reserve voor noodhulp behoort tot rubriek 6.

⁽⁴⁾ De andere bedragen van hoofdstuk B7-0 vallen onder rubriek 7.

Bron: Winst- en verliesrekening 2000.

Tabel 5.2 — Externe maatregelen: vergelijking tussen de afwikkeling van de verplichtingen en betalingen van 1996 tot 2000 ten laste van de begroting van het jaar

(Mio EUR)

Rubriek	Titel	Omschrijving	1996		1997		1998		1999		2000	
			Verplichtingen	Betalingen	Verplichtingen	Betalingen	Verplichtingen	Betalingen	Verplichtingen	Betalingen	Verplichtingen	Betalingen
4	B7-2	Voedselhulp en humanitaire hulp	1 218	852	1 013	892	1 058	820	1 231	955	943	856
	B7-3	Samenwerking met de ontwikkelingslanden in Azië, Latijns-Amerika en zuidelijk Afrika, met inbegrip van Zuid-Afrika	818	474	797	472	771	463	686	570	802	622
	B7-4	Samenwerking met derde landen van het Middellandse-Zeegebied en de landen van het Nabije en het Midden-Oosten	654	357	1 076	404	1 069	422	1 027	334	1 006	473
	B7-5	Samenwerking met de landen van Midden- en Oost-Europa en met de Nieuwe Onafhankelijke Staten en Mongolië ⁽¹⁾	1 855	1 221	1 774	1 265	1 910	1 619	2 347	1 908	1 356	1 145
	B7-6	Andere samenwerkingsmaatregelen - Communautaire maatregelen ten behoeve van niet-gouvernementele organisaties	401	280	370	317	337	282	344	302	337	273
	B7-7	Europees initiatief voor de democratie en de mensenrechten	91	65	90	59	86	66	94	46	94	51
	B7-8	Externe aspecten van bepaalde communautaire beleidssectoren	420	348	306	360	330	332	354	310	202	169
	B8-0	Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid	56	51	16	16	30	22	29	27	31	20
		Totaal rubriek 4	5 513	3 648	5 443	3 785	5 589	4 025	6 112	4 451	4 771	3 609
6	B7-9	Reserve voor noodhulp	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0
		Totaal	5 513	3 648	5 448	3 785	5 589	4 025	6 112	4 451	4 771	3 609
	B7-5 + B7-0 3	Samenwerking met de landen van Midden- en Oost-Europa en met de Nieuwe Onafhankelijke Staten en Mongolië + Phare	1 855	1 221	1 774	1 265	1 910	1 619	2 347	1 908	2 923	2 346

⁽¹⁾ Om vergelijking mogelijk te maken zijn voor het begrotingsjaar 2000 de begrotingsonderdelen B7-5 en B7-0 3 samengevoegd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.4. Voor rubriek 4 bleef de beheersregeling gedurende het begrotingsjaar 2000 onveranderd, omdat de Gemeenschappelijke dienst voor buitenlandse betrekkingen (SCR) eerst per 1 januari 2001 door het nieuwe Samenwerkingsbureau „EuropeAid” is vervangen. Evenzo zullen de eerste werkelijke gevolgen van het dit jaar gestarte deconcentratieproces zich pas na afloop van het begrotingsjaar 2001 aandienen.

Vastleggingskredieten

5.5. Grote bedragen aan vastleggingskredieten (1 104,7 miljoen euro of 22,1 % van alle in rubriek 4 uitgetrokken kredieten), zijn gereserveerd en waren aan het begin van het begrotingsjaar niet beschikbaar (Europees programma voor wederopbouw en ontwikkeling in Zuid-Afrika, programma Tacis, voormalig Joegoslavië, Milieu en Visserij). De begrotingsautoriteit heeft deze bedragen voor ongeveer de helft in maart (B7-5 2 et B7-5 4) en voor het overige in de loop van het derde kwartaal 2000 gedeblokkeerd.

5.6. In 2000 was het weer zo ⁽²⁾, dat er pas in het tweede halfjaar voorstellen zijn ingediend bij de comités die advies moeten geven over de „MED”-en „ALA”-projecten, en deze hebben in de helft van de gevallen pas in november-december advies uitgebracht.

5.7. Zoals de Rekenkamer reeds heeft opgemerkt, kan om deze beide redenen het tempo van de verplichtingen niet worden verhoogd, en kunnen deze niet beter over het begrotingsjaar worden gespreid. Bijgevolg valt er weer een sterke concentratie van verplichtingen in december 2000 te constateren (zie **tabel 5.3**).

5.5. De bedragen waren in reserve gehouden in afwachting van de vaststelling van de respectieve rechtsgrond. Zodra de rechtsgrond van de begrotingslijn (of –hoofdstuk) was vastgesteld, is de overboeking uit de reserve door de Commissie voorgesteld (en door de begrotingsautoriteit goedgekeurd).

5.6. De Commissie rekent op verbetering van de procedure betreffende de comités die in de nieuwe MEDA II-verordening is opgenomen en op versterking en een nieuwe verdeling van het personeel in deze geografische zone, die zullen worden uitgevoerd ter gelegenheid van de uitvoering van de Relex-hervorming waartoe op 16 mei 2001 werd besloten om een herhaling van de door het Hof beschreven situatie te vermijden; de Commissie is voorts van mening dat een betere meerjarenprogrammering (waaraan gewerkt wordt) en de deconcentratie van het beheer op het niveau van de delegaties in 2001 en 2002 er eveneens aan zouden moeten bijdragen dat de comités voor MEDA en voor ALA het gehele jaar worden geraadpleegd.

5.7. De Commissie heeft maatregelen genomen die moeten leiden tot een betere verdeling van de verplichtingen over het jaar; deze maatregelen hebben in 2001 al enkele vruchten afgeworpen, maar zullen pas in 2002 volledig operationeel worden.

Desondanks heeft de tenuitvoerlegging van bepaalde begrotingslijnen te lijden onder de afwezigheid van de rechtsgrond gedurende een belangrijk deel van het jaar, zoals dat ook in 2000 het geval was.

Gelet op de zwaarte van de procedures die voorafgaan aan het bijeenroepen van de comités is ook in 2001 gestreefd naar een goede planning.

⁽²⁾ Zie jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, paragraaf 5.4 (PB C 342 van 1.12.2000) en jaarverslag over het begrotingsjaar 1998, paragraaf 5.4 (PB C 349 van 3.12.1999).

Tabel 5.3 — Externe maatregelen voor 2000 — Verplichtingen per kwartaal

(Mio EUR en %)

Begrotingsonderdeel		Verplichtingen 1e kwartaal 2000		Verplichtingen 2e kwartaal 2000		Verplichtingen 3e kwartaal 2000		Verplichtingen 4e kwartaal 2000		Totaal verplichtingen 2000	(Verplichtingen: december 2000)	
		Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag	%		Bedrag	%
B7-2	Voedselhulp en humanitaire hulp	82,6	8,8	201,7	21,4	360,5		298,3	31,6	943,2	200,1	21,2
B7-3 0	Samenwerking met de ontwikkelingslanden in Azië	0,0	0,0	19,3	4,2	0,0	0,0	439,3	95,8	458,6	413,5	90,2
B7-3 1	Samenwerking met de ontwikkelingslanden in Latijns-Amerika	27,9	12,6	2,1	0,9	9,1	4,1	181,3	82,3	220,3	180,7	82,0
B7-3 2	Samenwerking met Zuid-Afrika	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	123,4	99,9	123,5	121,6	98,4
B7-4	Samenwerking met derde landen van het Middellandse-Zeegebied en de landen van het Nabije en het Midden-Oosten	72,0	7,2	2,8	0,3	31,2	3,1	899,8	89,5	1 005,7	887,3	88,2
B7-5 2	Samenwerking met de Nieuwe Onafhankelijke Staten en Mongolië	0,3	0,1	- 0,2	- 0,1	30,8	6,9	417,5	93,1	448,3	417,3	93,1
B7-5 3	Andere communautaire maatregelen in Midden- en Oost-Europa, de Nieuwe Onafhankelijke Staten, Mongolië en de landen van de Westelijke Balkan	20,0	23,0	0,0	0,0	22,0	25,4	44,8	51,6	86,9	44,8	51,6
B7-5 4	Samenwerking met de Balkanlanden	34,0	4,1	222,0	27,1	44,5	5,4	520,1	63,4	820,6	240,8	29,3
B7-6	Andere samenwerkingsmaatregelen	1,6	0,5	40,8	12,1	12,2	3,6	282,9	83,8	337,4	222,6	66,0
B7-7	Europees initiatief voor de democratie en de mensenrechten	0,0	0,0	2,0	2,2	12,1	12,8	79,7	85,0	93,8	71,6	76,3
B7-8	Externe aspecten van bepaalde communautaire beleidssectoren	61,4	30,4	67,8	33,6	5,3	2,6	67,3	33,3	201,8	54,7	27,1
B8-0 1	Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid	13,5	43,8	6,3	20,6	2,8	9,1	8,2	26,6	30,8	6,1	19,8
Totaal		313,2	6,6	564,7	11,8	530,5	11,1	3 362,5	70,5	4 770,9	2 861,3	60,0

Bron: Sincom Data Ware House.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.8. Meer dan een vierde van de voor de samenwerking met Latijns-Amerika uitgetrokken kredieten zijn geannuleerd of naar een ander hoofdstuk overgeschreven (114,6 van de toegestane 392,7 miljoen euro) ⁽³⁾ omdat er nog voor hoge saldi uit 1999 verplichtingen moesten worden aangegaan. Behalve dat de politieke situatie vrij ongunstig was, constateerde de Rekenkamer in afzonderlijke gevallen, dat projecten in het begunstigde land moeilijk op centraal niveau konden worden goedgekeurd wegens ontoereikend plaatselijk bestuur. Er moet dus een middel worden gevonden om het opnamevermogen voor steun te verhogen door de bestuurlijke capaciteit te versterken, en het mogelijk te maken dat de landen projecten indienen die aan de criteria voldoen.

5.9. In Azië kon meer steun worden verleend (er konden verplichtingen worden aangegaan voor 480,9 miljoen euro, in plaats van voor de oorspronkelijk toegestane 428,1 miljoen euro) ⁽⁴⁾. Aldus werd de achterstand ingelopen van het begrotingsjaar 1999, toen voor slechts 349,8 miljoen euro aan verplichtingen was aangegaan.

5.10. Het regionaal programma voor de wederopbouw van Midden-Amerika (PRRAC), goed voor een totaalbedrag van 250 miljoen euro ⁽⁵⁾, wordt op gedecentreerde wijze beheerd om de uitvoering ervan te bespoedigen. Besloten is, de verplichtingen ervoor aan te gaan in vier jaartranches van 1999 tot 2002. Het aldus geboekte bedrag aan verplichtingen is noch dat van de gehele actie waartoe de Commissie heeft besloten, noch het bedrag dat gewoonlijk in soortgelijke omstandigheden wordt uitgetrokken, namelijk het cijfer

⁽³⁾ 29,2 % door annuleringen (89,6 miljoen euro) en een overschrijving van 25 miljoen euro voor Kosovo, af te zetten tegen 335,1 miljoen euro in de oorspronkelijke begroting plus 57,6 miljoen euro aan niet-automatische overdrachten.

⁽⁴⁾ 404,9 miljoen euro in de oorspronkelijke begroting en 23,2 miljoen euro aan niet-automatische overdrachten.

⁽⁵⁾ Exclusief 6,6 miljoen euro voor technische bijstand (begrotingsonderdeel B7-3 1 3 A) en 8,2 miljoen euro voor de voorbereiding van het programma, gefinancierd uit onderdeel B7-3 1 0.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.8. De Commissie heeft maatregelen genomen op het niveau van de meerjarenprogrammering voor projecten teneinde de dekking van de financieringsbehoefte beter te kunnen plannen en om voor een betere begrotingsuitvoering te kunnen zorgen; de situatie die zich voordoed met betrekking tot Latijns-Amerika in 2000 zou zich in de toekomst dus niet meer moeten voordoen.

De Commissie is zich er bovendien van bewust dat in bepaalde gevallen de zwakte van de lokale overheden een obstakel vormt voor de verwezenlijking van de projecten. Maatregelen zijn genomen om deze situatie te verbeteren, bestaande uit een nauwere betrokkenheid van de begunstigde landen bij de identificatie en opzet van de projecten. Versterking van de overheden is een onderdeel van de institutionele samenwerking waarvan de effecten pas op langere termijn meetbaar zijn.

De deconcentratie van het beheer naar de delegaties voor Latijns-Amerika in 2001 en 2002 zal ook bijdragen aan een betere uitvoering van de kredieten voor deze geografische zone.

5.10. De Commissie heeft besloten met ingang van 1999 de 250 miljoen euro voor het PRRAC in vier jaartranches te verdelen. Deze verplichtingen zijn of zullen worden aangegaan op basis van de door het college genomen besluiten overeenkomstig artikel 36, lid 2, van het Financieel Reglement. De verplichtingen zijn in 1999 en in 2000 algemene verplichtingen. Met ingang van 2001 zal met het oog op een grotere transparantie sprake zijn van voorlopige verplichtingen ter dekking van de financieringsovereenkomsten die met elk van de begunstigde landen zijn gesloten. Deze financieringsovereenkomsten leiden vervolgens tot een reeks individuele contracten ter verwezenlijking van maatregelen of projecten die in deze overeenkomsten zijn aangeduid.

De follow-up van de individuele vastleggingen geschiedt met ingang van 2001 in Sincom II op basis van het zogenaamde stelsel van voorlopige vastleggingen en secundaire vastleggingen; voor vastleggingen van voor 2001 blijft het informatiesysteem (MIS) in gebruik.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

dat af te leiden valt uit de financieringsovereenkomsten voor welbepaalde programma's of projecten. Het PRRAC is begonnen met de vaststelling van de te nemen maatregelen, en de eerste belangrijke opdrachten zullen in 2001 worden gegund. Aldus wordt de mogelijkheid geboden om grote betalingen te verrichten, want van de voor 2000 toegewezen 25 miljoen euro is niets betaald. Het voornaamste middel om uit te maken hoeveel van dit programma werkelijk is uitgevoerd is het bedrag van de betalingen, nu het volume van de verplichtingen en betalingen geringer is dan oorspronkelijk beoogd⁽⁶⁾. De begrotingsboekhouding, die de enige potentiële bron van informatie is, maakt het niet mogelijk het uitvoeringstempo van het PRRAC via het aangaan van juridische verplichtingen te vergelijken met dat van een klassiek beheerd programma, en dus een eerste oordeel over het belang van de concentratie uit te spreken.

5.11. In 2000 begon de Commissie in enkele zeldzame gevallen het begrip voorlopige verplichting te hanteren, hoewel de sinds eind 1998 noodzakelijke wijzigingen in de uitvoeringsvoorschriften betreffende het Financieel Reglement⁽⁷⁾ aan het eind van het begrotingsjaar 2000 nog steeds niet waren vastgesteld. Zoals de Commissie in het kader van de herziening van het Financieel Reglement ook heeft beoogd⁽⁸⁾, moet er worden onderscheiden tussen begrotingsverplichtingen en juridische verbintenissen, en moet worden gecijferd in hoeverre de juridische verbintenissen werkelijk zijn aangegaan. Nieuwe informatie, bestemd om de begrotingsuitvoering transparanter te maken, is dus nog niet beschikbaar. Aan de hand daarvan zou beter kunnen worden toegezien op de voortgang van acties zoals het PRRAC.

⁽⁶⁾ Zie mededeling van de Commissie aan de Raad en aan het Europees Parlement van 28 april 1999 over een communautair actieplan voor de wederopbouw van Midden-Amerika, (COM (1999) 201 def.).

⁽⁷⁾ Zie Verordening (EG, EGKS, Euratom) nr. 2548/98 (PB L 320 van 28.11.1998) tot wijziging van artikel 36, lid 2, van het Financieel Reglement. Er zijn op 15 november 2000 in mededeling SEC(2000) 1890 def. voorstellen tot wijziging van de uitvoeringsvoorschriften gedaan. De enige bekende „rechtsgrondslag” van deze praktijk is ontstaan uit instructies van de rekenplichtige van 30 januari 2001.

⁽⁸⁾ Zie de artikelen 70 en 71 van het Financieel Reglement volgens het herzieningsvoorstel van de Commissie (COM (2000) 461 def. van 17.10.2000).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Aangezien de eerste financieringsovereenkomsten betreffende de vastleggingen van 1999 pas de laatste maanden van 2000 konden worden ondertekend vanwege vertragingen die met name verband hielden met de exacte identificatie van de gegevens, konden de eerste betalingen (435 000 euro) pas tegen het einde van hetzelfde jaar getekend worden.

De overeenkomsten betreffende de vastleggingen voor 2000 zullen in de loop van 2001 worden ondertekend; vervolgens zal worden overgegaan tot de bijbehorende betalingen. In 2001 is reeds 5,6 miljoen euro betaald (op basis van besluiten van 1999); de schattingen voor de uitvoering van dit jaar belopen 20 miljoen. Met ingang van 2002 zullen de kredieten waarschijnlijk veel sneller worden uitbetaald.

De Commissie heeft vanaf het begin een gedeconcentreerd beheer voor het PRRAC gepland. De noodzakelijke middelen werden dan ook in september 2000 naar de delegatie in Nicaragua overgemaakt. De regeling is verder naar behoefte aangevuld. Het is dezelfde regeling als die in Sarajevo, die haar doeltreffendheid heeft bewezen.

5.11. *De Commissie heeft gebruikgemaakt van globale begrotingsverplichtingen (dit concept werd ingevoerd met de wijziging van artikel 36, lid 2, van het Financieel Reglement van 23 november 1998). In het kader van externe maatregelen wordt de globale verplichting („principebesluit”) gevolgd door afzonderlijke juridische verbintenissen. De globale vastlegging vormt in de praktijk de toestemming voor de uitgaven voor een specifiek doel (programma, maatregel, waarbij de desbetreffende begrotingslijn wordt gedefinieerd), voor een vastgesteld bedrag.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.12. Gelet op de in 2000 aangevane verplichtingen voor de begrotingsonderdelen die reeds in 1999 tot rubriek 4 behoorden (4 979,1 miljoen euro), waarvan slechts 1 022 miljoen euro is betaald, bedroegen de nog af te wikkelen verplichtingen eind 2000 12 663,6 miljoen euro, hetgeen een stijging met 5 % vormt. Met de annulering van de overbodig geworden verplichtingen moet worden doorgegaan.

5.13. Wegens uiteenlopende boekhoudmethodes en de onzekerheid over de nog af te wikkelen verplichtingen is het zeer moeilijk te bepalen hoeveel steun de Gemeenschap in totaal heeft toegezegd, daadwerkelijk heeft toegekend of nog moet verlenen.

Betalingskredieten

5.14. De betalingskredieten voor de distributie van voedselhulp, het programma MEDA en andere steunverlening in de LMOE-NOS-M en de westelijke Balkan zijn sterk verhoogd, terwijl grote overdrachten naar het volgende jaar de samenwerking met de Balkan nadelig beïnvloeden wegens verhogingen die helemaal aan het eind van het begrotingsjaar zijn aangebracht. 64,8 miljoen euro, ongeveer 17 % van de nieuwe kredieten, kon niet worden besteed ⁽⁹⁾.

5.15. Ongeacht het beleidsterrein zijn de betalingen stellig regelmatig over het begrotingsjaar gespreid dan de verplichtingen, hoewel er in de maand december een zekere concentratie viel waar te nemen. De circa 2 200 betalingen van die maand (845,7 miljoen euro) vormen twee en een halve keer het gebruikelijke maandbedrag. Een vijftiental van deze betalingen van meer dan 10 miljoen euro, aan het eind van het begrotingsjaar en meestal bij wijze van voorschot aan een intermediair, brachten alleen al 336,9 miljoen euro aan uitgaven teweeg, ofwel 10 % van het in het begrotingsjaar betaalde bedrag.

⁽⁹⁾ Van de 392 miljoen euro die in de loop van het begrotingsjaar werden gedeblokkeerd (10 miljoen euro in het kader van de GAB en 382 miljoen euro door overschrijvingen), is 64,8 miljoen euro overgedragen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.12. De absorptie van het bedrag voor de nog af te wikkelen verplichtingen is in het recente verleden een groot probleem geweest voor de Commissie, die een systematische analyse heeft uitgevoerd van oude verplichtingen en slapende verplichtingen. Hiertoe heeft de Commissie in 1999 een actieplan opgesteld om de grote hoeveelheid nog af te wikkelen verplichtingen te verkleinen; dit plan wordt in 2001 voortgezet onder verantwoordelijkheid van het Samenwerkingsbureau EuropeAid. Eind 2000, een jaar na de invoering van het actieplan voor de door het bureau beheerde begrotingslijnen, is het niveau van de oude verplichtingen, van voor 1995, aanzienlijk verminderd, van 1 100 miljoen euro tot 746,5 miljoen euro; deze situatie zal in 2001 nog verbeteren vanwege de afsluiting van begrotingsverplichtingen (annuleringen) en de betaling van lopende projecten. Op 1 september 2001 beliepen de nog af te wikkelen verplichtingen niet meer dan 519,4 miljoen euro.

5.13. Om te bepalen hoeveel steun daadwerkelijk is toegezegd heeft de Commissie een systeem ingesteld van zogenaamde voorlopige verplichtingen en de follow-up van de op grond hiervan aangevane juridische verplichtingen. Hoewel deze maatregel zeer recentelijk werd ingesteld zal de door de Kamer gevraagde informatie in de loop van begrotingsjaar 2001 en daarna in de loop van begrotingsjaar 2001 en daarna betrouwbaarder worden naarmate deze elementen in het boekhoudkundig beheer van de nog af te wikkelen verplichtingen worden opgenomen.

5.14. Na belangrijke onderbrekingen van opeenvolgende betalingskredieten voor de Balkan werd dit hoofdstuk met 180 miljoen euro versterkt, zowel in vastleggingskredieten als in betalingskredieten voor Servië. Alle fondsen zijn toegezegd, behalve de betalingskredieten, ondanks een hoog percentage terugbetalingen. Wat betreft MEDA weerspiegelt de verhoging voor een groot deel (97,6 miljoen euro) de vrijmaking van betalingskredieten die aanvankelijk in de reserve B0-4 O waren opgenomen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.16. Zo werd aan het fonds voor de ommanteling van de kerncentrale te Tsjernobyl in december 2000 een bedrag van 40,4 miljoen euro betaald, terwijl circa twee derde van de 50 miljoen euro die de Commissie in 1999 had betaald, pas medio 2001 daadwerkelijk is gebruikt. Een ander voorbeeld: van de 283,6 miljoen euro die zijn betaald aan het Europees Bureau voor de wederopbouw⁽¹⁰⁾ en die als uitgaven van het begrotingsjaar 2000 worden beschouwd, was per 31 december 2000 nog 25,7 miljoen euro onderweg van de Commissie naar het Bureau en was op die datum 105,7 miljoen euro, ofwel 40 % van de in 2000 aan het Bureau overgemaakte middelen, nog niet aan de uiteindelijke begunstigen betaald. Dit bedrag lijkt hoger te liggen dan de onmiddellijke behoeften van het Bureau begin 2001.

5.17. Telkens als de begrotingsuitgaven niet overeenkomen met de bedragen die de uiteindelijke begunstigen ontvangen, wil en kan de boekhouding niet als aanwijzing dienen voor de omvang van de in het veld ontwikkelde activiteit.

5.18. In de begroting zijn voor het eerst kredieten voor administratieve uitgaven (uitgaven van het type A) opgenomen. De uitvoering van de betalingskredieten (27,2 miljoen euro) lag bijzonder laag (bijna 80 % van de betalingskredieten is geannuleerd), hoewel er verplichtingen zijn aangegaan ten belope van 86 % van de uitgetrokken kredieten, zij het pas aan het eind van het begrotingsjaar. Deze onderbesteding is mede te verklaren doordat het mogelijk is om de restbedragen van de uitgaven voor technische en administratieve bijstand te besteden via de begrotingsonderdelen die vóór de

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.16. *Overeenkomstig de afspraak tussen de Commissie en de EBWO werd de bijdrage van de Commissie aan het Tsjernobylfonds betaald na ondertekening van de overeenkomst betreffende de bijdrage. Alle andere donoren verstrekten hun bijdrage op dezelfde manier. Alle middelen die niet direct nodig zijn worden aan de kant gezet, wat rente oplevert die in het Tsjernobylfonds wordt gestort. Gelet op de veelheid aan activiteiten in het kader van het fonds is het uiterst moeilijk deze van tevoren te voorspellen.*

De door de kamer geschetste situatie vloeit voort uit de noodzaak het Bureau tijdig en voor een redelijke periode, dat wil zeggen twee tot drie maanden, van middelen te voorzien, teneinde de kasmiddelenbehoefte te dekken, overeenkomstig de bepalingen van de verordening tot oprichting ervan. In deze context heeft de Kamer bij punt 5.98 overigens positief geoordeeld over het functioneren van het Bureau, met name wat betreft de betalingsuitvoering.

Het door de Kamer genoemde bedrag omvat de grote overboeking van middelen eind december 2000, die met name verband houdt met de tenuitvoerlegging van het door de begrotingsautoriteit eind november 2000 goedgekeurde noodhulpprogramma (voor de winter) voor Servië. De behoefte aan middelen was van tevoren (november 2000) door een audit van de Commissie, en achteraf door de financiële situatie van het Bureau zoals die in februari 2001 werd medegedeeld, gerechtvaardigd bevonden. Voor de sluiting van het begrotingsjaar op 31 december 2000 konden deze bedragen natuurlijk niet volledig door het Bureau worden gebruikt.

Ook wordt erop gewezen dat het belang en de urgentie van de door het Bureau beheerde projecten uiterst snelle actie vereisen zowel in termen van de ondertekening van contracten als van uitbetalingen.

5.18. *De desbetreffende begrotingslijnen zijn in 2000 door de begrotingsautoriteit in de begroting opgenomen teneinde de administratieve uitgaven, die tot dat moment bij de operationele kredieten waren opgenomen, transparant te maken.*

Aangezien het gesplitste kredieten betreft, zullen de nog af te wikkelen verplichtingen voor 2000 naar toekomstige begrotingsjaren worden overgeheveld; op deze manier zullen alle uitgaven van die aard zeer snel in deze structuur zijn opgenomen, voorzover deze in de toekomst stabiel blijft.

⁽¹⁰⁾ Gevestigd in Thessaloniki en met operationele centra in Kosovo, Servië en Montenegro.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

instelling van deze nieuwe begrotingsondersteuning bestonden. In 2000 werd de doelstelling om uitgaven waarover de Rekenkamer reeds eerder opmerkingen had gemaakt ⁽¹¹⁾ doorzichtiger te maken dus niet volledig verwezenlijkt.

Voorlegging van de rekeningen aan de kwijtingverlenende instantie ⁽¹²⁾

5.19. Al een aantal jaren ⁽¹³⁾ wijst de Rekenkamer erop dat de presentatie van deel I, 2, van de jaarrekening niet voorziet in de behoefte om de kwijtingverlenende instantie een samenvatting van de begrotingsuitvoering van het jaar op het gebied van externe maatregelen te verschaffen. Ondanks de inspanningen om de presentatie van de financiële informatie over de voornaamste begrotingsonderdelen te rationaliseren en te verbeteren, moeten er nog verbeteringen komen wat de financiële analyse betreft.

5.20. In 2000 was het gehele terrein nog steeds niet van een algemene inleiding voorzien. Ook de pagina's die zijn gewijd aan de verschillende vormen van steunverlening (begrotingshoofdstukken) worden niet voorafgegaan door een inleiding per begrotingstitel. Toch stelt de Commissie voor intern gebruik een document op met diverse samenvattende analyses, en analyses die te vergelijken zijn met die welke de Rekenkamer in de paragrafen 5.8 en 5.9 met betrekking tot Latijns-Amerika en Azië geeft.

5.21. De Commissie zou ook moeten uitleggen waarom de begrotingsuitvoering afwijkt van de ramingen. Volgens de standaardpresentatie die de Commissie aanhoudt had zij in deel I, 2, van de jaarrekening

5.19. *De Commissie heeft enige maatregelen ondernomen met betrekking tot de vroegere opmerkingen van de Kamer over verbetering van de financiële verslaglegging en er wordt nu aanzienlijk meer informatie gegeven, zodat de lezer over alle essentiële gegevens beschikt. De volgende fase zal het opnemen van commentaar zijn. Dit is reeds het geval voor de andere hoofdstukken, maar nog niet voor de externe maatregelen.*

5.20. *Voor het begrotingsjaar 2001 overweegt de Commissie het opnemen van een inleidende samenvatting bij het hoofdstuk externe hulp; hierin zullen de belangrijkste gebeurtenissen die invloed hebben op de tenuitvoerlegging in 2001 worden beoordeeld en significante trends worden blootgelegd (bijvoorbeeld een gebrek aan kredieten).*

5.21. *Voor het jaar 2001 zal de Commissie commentaar leveren op de belangrijkste afwijkingen, en financiële en uitvoeringstabellen opnemen die een vast onderdeel zullen worden van de verslaglegging.*

⁽¹¹⁾ Zie jaarverslag over het begrotingsjaar 1998, paragrafen 5.15-5.31 (PB C 349 van 3.12.1999).

⁽¹²⁾ De Rekenkamer heeft de informatie van de Commissie in deel I van de „jaarrekening” onderzocht. Dit deel moet commentaar leveren op het begrotingsbeheer van het begrotingsjaar en met name toelichtingen verschaffen op de verschillen tussen de in de aanvankelijke begroting opgenomen kredieten en de uiteindelijk beschikbare kredieten, en de verschillen tussen laatstgenoemde en de gebruikte kredieten. Dit onderzoek was niet bedoeld om enige vorm van zekerheid te bieden over de betrouwbaarheid van het document in kwestie, maar veeleer om de grote verschillen aan te tonen waarvoor geen verklaring wordt gegeven en om verklaringen bloot te leggen die misleidend kunnen worden geacht.

⁽¹³⁾ Zie jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, paragraaf 5.3 (PB C 342 van 1.12.2000) en jaarverslag over het begrotingsjaar 1998, paragraaf 5.14 (PB C 349 van 3.12.1999).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

stelselmatig een presentatie van de begrotingsgegevens moeten verstrekken die reeds grotendeels in deel I, 1, voorkomt, maar ook een toelichting moeten geven bij de uitvoering van de afzonderlijke onderdelen en bij de tabellen waaruit de werkelijke besteding van de kredieten kan worden opgemaakt.

5.22. Op deze punten moet er nog veel worden gedaan voordat deel I, 2, van de jaarrekening zijn nut kan bewijzen. Het cijfermateriaal bevat fouten en tegenstrijdigheden. Ondanks instructies van de rekenplichtige verstrekt het document niet de gewenste uitleg over de begrotingsuitvoering. Vooral nog heeft de rekenplichtige van de ordonnateurs slechts bijdragen ontvangen die niet goed genoeg waren om te worden overgenomen. Op een uitdrukkelijk verzoek om uitleg over de voornaamste verschillen tussen een dertigtal begrotingsonderdelen is niet ingegaan. Dat de reserve voor noodhulp (B7-9 1) voor 180 miljoen euro is aangesproken ten behoeve van de Balkan wordt in de rubriek over de reserve vermeld noch verklaard. Uitleg verstrekken wordt een zeer moeilijke opgave wanneer in het boekhoudsysteem niet de relevante gegevens worden ingevoerd.

5.23. Met de vaststelling van de nieuwe financiële vooruitzichten is de nomenclatuur ingrijpend gewijzigd. Nu het programma Phare is overgebracht naar hoofdstuk B7-0 3, hebben de overgebleven uitgaven van hoofdstuk B7-5 4 betrekking op de westelijke Balkan. Hoe de uitgaven zich van het ene tot het andere begrotingsjaar hebben ontwikkeld in de twee nieuw afgebakende steunverleningszones, valt uit geen enkele toelichting of vergelijkende tabel af te lezen.

SPECIFIEKE BEOORDELING IN HET KADER VAN DE BETROUWBAARHEIDSVERKLARING

Intensieve controle met betrekking tot Tacis

Beschrijving van het controleterrein

5.24. Rubriek 4 van de financiële vooruitzichten heeft betrekking op externe maatregelen. Zij bevat verscheidene instrumenten:

- a) voedselhulp en humanitaire hulp (titel B7-2 van de EU-begroting);

5.22. *Het jaar 2000 was het eerste jaar van deze nieuwe vorm van presentatie — waarbij financiële gegevens en outputgegevens worden gecombineerd. De door de Kamer blootgelegde inconsistentie zou zich in het licht van de in 2000 opgedane ervaringen niet moeten herhalen.*

Hoewel de overbrenging van de hulp voor de Balkan werd genoemd in de „Compte” bij begrotingslijn B7-5 4 1 „Hulp voor de republieken die zijn voortgekomen uit het voormalige Joegoslavië”, wordt erkend dat de toelichting op deze overbrenging (uit de reserve) gedetailleerder had kunnen zijn: zoals ook onder 5.20 is genoemd, zullen dergelijke aspecten in 2001 bijzondere aandacht krijgen.

5.23. *De Commissie aanvaardt dat dergelijke bewegingen beter aan de lezer zouden kunnen worden gepresenteerd. Het is de bedoeling een uitleg te geven die de lezer van de financiële verklaringen in staat stelt significante veranderingen in nomenclatuur of begrotingstoeuwijzingen te begrijpen; dit zal voor het jaar 2001 het geval zijn.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- b) de uitvoering van samenwerkingsprogramma's via begrotingsonderdelen voor specifieke geografische gebieden (Latijns-Amerika, Azië en zuidelijk Afrika: titel B7-3, Mediterrane derde landen en het Nabije en Midden-Oosten: B7-4, landen van Midden- en Oost-Europa, de Balkan, de Nieuwe Onafhankelijke Staten en Mongolië: B7-5);
- c) cofinancieringsmaatregelen van niet-gouvernementele organisaties (NGO's) (het leeuwendeel van titel B7-6);
- d) andere maatregelen, hoofdzakelijk in verband met internationale visserijovereenkomsten en het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (de rest van titel B7-6, titel B7-7, titel B7-8 en onderafdeling B-8).

Reikwijdte en aard van de controle

5.25. Op het gebied van externe maatregelen wordt slechts een klein aantal verrichtingen voor de DAS over de algemene begroting gecontroleerd. Om de kwijtingverlenende instantie meer gerichte informatie te verstrekken wordt in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring de specifieke beoordeling voor externe maatregelen gebaseerd op een cyclus van grondige controles van jaarlijks wisselende onderdelen van dit begrotingsterrein. In 1999 begon de Rekenkamer deze cyclus met gedecentraliseerde uitgaven voor Phare (destijds een onderdeel van rubriek 4), door de NGO's beheerde gefinancierde activiteiten en uitgaven voor steun aan Bosnië. Zo werd in 1999 ongeveer 13 % van alle uitgaven voor externe maatregelen aan een grondige controle onderworpen. Voor het begrotingsjaar 2000 verrichtte de Rekenkamer, hoofdzakelijk bij de Commissie, een controle van het programma Tacis (titel B7-5 van de begroting), goed voor ongeveer 10 % van alle uitgaven op het gebied van externe maatregelen. De controle had ten doel, tot conclusies te komen over de wettigheid en regelmatigheid van de in de loop van het jaar gesloten contracten en gedane betalingen en opmerkingen te maken over het functioneren van de controlesystemen.

5.26. De controle omvatte een onderzoek van het systeem van procedures en controles op dit gebied, ten einde te evalueren hoe doeltreffend daarmee in theorie en in de praktijk wordt gewaarborgd dat de verrichtingen wettig en regelmatig zijn. De controle omvatte tevens een onderzoek van representatieve aselecte steekproeven van i) door de Commissie in het begrotingsjaar 2000 gesloten contracten (steekproeven uit de database voor contracten) en ii) in het begrotingsjaar 2000 gedane betalingen (steekproeven uit de centrale

administratie van de Commissie). De controle was gebaseerd op in Brussel voorhanden bewijsstukken, waaronder contracten, door de delegaties verstrekte facturen en attesten, en verslagen over toezicht en evaluatie. Wegens de aard van deze verrichtingen kan de realiteit van de declaraties slechts worden geverifieerd door de administratie van de afzonderlijke contractanten vlak voordat de diensten worden verleend systematisch en grondig te bestuderen. Dit was niet uitvoerbaar. Het werk werd aangevuld met controles ter plaatse van de verrichtingen waarvoor de meeste bewijsstukken slechts in de begunstigde landen voorhanden waren, hetgeen voornamelijk het geval was met de in paragraaf 5.33 beschreven gedecentraliseerde programma's.

5.27. De meeste Tacis-projecten houden de financiering in van technische-bijstandscontracten op basis van de werktijd van consultants tegen overeengekomen vergoedingen, en van andere uitgaven zoals reis- en verblijfkosten. Het werk van deze consultants bestaat nu eens in een overeengekomen prestatie, zoals het opstellen van een rapport, dan weer in een bijdrage aan de lopende werkzaamheden van een begunstigde overheidsinstantie of andere organisatie. Het inherente risico bij dit soort contracten is, dat kwaliteit en kwantiteit (realiteit) van de verleende diensten niet zijn zoals in de ingediende, met werktijdregisters en prestatierapporten onderbouwde aanvragen wordt beweerd. In beginsel zouden de systemen en procedures voor de interne controle op dit risico berekend moeten zijn.

Het programma Tacis

5.28. Het programma heeft ten doel, de overgang van 13 Oost-Europese en Aziatische begunstigde landen naar een goed functionerende markteconomie te bevorderen en de democratie en de rechtsstaat te versterken. De bijstand wordt doorgaans verleend in de vorm van subsidies ter financiering van contracten voor technische bijstand. Wanneer een project van start gaat, wordt een contractant geselecteerd die aan de begunstigde organisatie diensten moet verlenen. De geselecteerde contractant is zo goed als altijd een organisatie uit de lidstaten, doorgaans uit de particuliere sector, maar soms ook uit de publieke sector, of een organisatie zonder winstoogmerk. Meestal ontvangt de contractant de EU-middelen, maar is de begunstigde van de bijstand een staatsinstelling in het Tacis-land.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.29. De diensten die de contractant verleent bestaan uit de overdracht van knowhow op subsidiabele samenwerkingsgebieden zoals:

- ondersteuning van institutionele, juridische en bestuurlijke hervorming;
- steun voor de particuliere sector en bijstand voor economische ontwikkeling;
- steun bij de aanpak van de sociale gevolgen van de overgang;
- ontwikkeling van infrastructuurnetwerken;
- bevordering van milieubescherming en beheer van natuurlijke rijkdommen;
- ontwikkeling van de plattelandseconomie;
- steun op het gebied van nucleaire veiligheid.

De nieuwe Tacis-verordening voor de jaren 2000-2006 werd vastgesteld in december 1999 ⁽¹⁴⁾. De meeste in 2000 gedane en daarom voor de controle geselecteerde betalingen houden verband met contracten die krachtens de oude verordening zijn gegund.

5.30. Voor welke bedragen er in de jaren 1991-2000 verplichtingen aangegaan, contracten gesloten en betalingen verricht zijn, wordt weergegeven in **tabel 5.4**.

Tabel 5.4 — Verplichtingen, contracten en betalingen voor Tacis

(Mio EUR)

Begrotingsjaar	Verplichtingen	Contracten	Betalingen
1991	397	5	1
1992	419	203	32
1993	472	349	180
1994	465	515	300
1995	511	527	374
1996	536	455	376
1997	482	691	405
1998	508	507	462
1999	428	396	514
2000	444	384	465

⁽¹⁴⁾ Verordening (EG, Euratom) nr. 99/2000 van de Raad van 29 december 1999 betreffende bijstand aan de partnerstaten in Oost-Europa en Centraal-Azië.

5.31. Het programma Tacis wordt hoofdzakelijk centraal vanuit de departementen van de Commissie in Brussel beheerd. Sinds 1 januari 2001 beheert het Directoraat-generaal EuropeAid-Samenwerkingsbureau (AIDCO — waarin de functies zijn ondergebracht die voorheen door de Gemeenschappelijke dienst voor de buitenlandse betrekkingen werden vervuld) alle aspecten van de uitvoering en is het ook verantwoordelijk voor alle controlefuncties en evaluaties. Binnen AIDCO wordt elk contract voor technische bijstand aan een projectmanager (voorheen bekend als de Task Manager) toegewezen, die het project beheert en toeziet op de uitvoering van de opdracht.

5.32. Voor het toezicht op de prestaties van de contractanten is een consortium van gespecialiseerde firma's (toezichtseenheden) in de arm genomen. Het betreft een systematisch toezicht op de kwalitatieve aspecten van de prestaties. De bevindingen van het toezicht worden naar de projectmanagers gezonden.

5.33. Bij sommige Tacis-programma's is het beheer gedecentraliseerd (zie de lijst in **tabel 5.5**). De betalingen aan deze intermediairs vormden ongeveer 25 % van het totaal van de betalingen voor Tacis in 2000. Deze gedecentraliseerde beheersinstanties houden alle financiële stukken in hun kantoren, en zijn dus daar gecontroleerd.

Tabel 5.5 — Voornaamste gedecentraliseerde Tacis-programma's

(Mio EUR)

Programma	Beheerd door	Betalingen in 2000
Bangkokfaciliteit	EBWO	23
Centra voor wetenschap en technologie in de NOS	ICWT in Moskou en CWTO in Kiev	24
Buitengewoon steunprogramma voor Azerbeidzjan	Regering van Azerbeidzjan	10
Tempus	Europese Stichting voor Opleiding	13
Bistro	EG-delegaties	3
Fonds Inkapseling Tsjernobyl	EBWO	40

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.34. In het kader van de huidige hervorming van de programma's voor externe bijstand van de EU zijn in het programma Tacis ook veranderingen op het gebied van toezicht en supervisie aangebracht. De hervorming zal een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling over de Gemeenschappelijke dienst voor buitenlandse betrekkingen, AIDCO en de delegaties van de EG inhouden.

Controlebevindingen

Contracten en betalingen

5.35. De controlewerkzaamheden bij de Commissie betreffende de door haar gesloten contracten en de verplichtingen die daaraan ten grondslag liggen brachten geen materiële fouten inzake de wettigheid en regelmatigheid aan het licht. De controle van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de betalingen bracht een gering aantal fouten aan het licht, zoals verkeerd geboekte uitgaven, voor een niet-subsidiabele periode gedeclareerde kosten en niet met tijdregistratiekaarten onderbouwde kosten. Deze fouten waren niet van materieel belang voor het totaal van de uitgaven.

Opmerkingen over de interne controle

5.36. Omdat bij contracten voor technische bijstand het inherente risico bestaat dat ze niet altijd volledig worden nagekomen, moet de interne controle berekend zijn op het risico dat de kwaliteit en de kwantiteit van de verleende diensten niet overeenkomen met de facturen en bewijsstukken. Het risico dat de contractanten zwaar in gebreke blijven wordt geneutraliseerd door het feit dat de begunstigden in de betrokken landen er belang bij hebben dat de contractanten zich van hun taak kwijten en waarschijnlijk gaan klagen als dat niet zo is. De toezichtsrapporten die aan de projectmanagers worden voorgelegd (zoals beschreven in paragraaf 5.32) kunnen aanvullende zekerheid bieden dat de contractanten echt hun werk doen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.34. *Het Samenwerkingsbureau EuropeAid werd opgericht als direct gevolg van het in mei 2000 aangekondigde besluit van de Commissie het beheer van de externe hulp te hervormen. Het directoraat-generaal Buitenlandse betrekkingen is verantwoordelijk voor het uitstippelen van strategieën en het bepalen van doelstellingen, prioriteiten en samenwerkings-terreinen in het kader van het Tacis-programma; het Samenwerkingsbureau EuropeAid is verantwoordelijk voor het beheer van de projectcyclus van de identificatie tot de uiteindelijke evaluatie.*

De Commissie besloot tevens in mei 2000 taken en verantwoordelijkheden op alle niveaus van de operationele cyclus naar EG-delegaties te decentraliseren. Dit is een hoofdcomponent van de hervorming van de buitenlandse hulp. 22 EG-delegaties namen deel aan het decentralisatieproces, waaronder de delegatie in Rusland. De Commissie is voornemens de decentralisatie voor het Tacis-gebied voor eind 2002 te voltooien.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.37. De projectmanagers spelen een zeer belangrijke rol bij het beheer en de controle van het programma Tacis. Zij moeten hooggekwalificeerd zijn en ervaring hebben met het beheer van technische bijstand. Hun werkdruk is groot en de daaruit voortvloeiende spanning voor de betrokkenen leidt tot een groot personeelsverloop, waardoor de controlesystemen niet goed meer dreigen te functioneren. Bijgevolg besteden de projectmanagers geen bijzondere aandacht aan de inhoud van het toezichtsrapport; deden zij dit wel, dan zouden zij met de contractanten alle in hun werk aangetroffen tekortkomingen kunnen bespreken alvorens betalingen toe te staan. De Commissie verricht niet steekproefsgewijs inspecties van de lopende contracten om de nauwkeurigheid van de geregistreerde werktijden en van de gedeclareerde uitgaven te controleren.

5.38. Gedurende de controle nam de Rekenkamer akte van een aantal aanwijzingen dat de controleomgeving verbeterd. De Commissie heeft succes geboekt met haar inspanningen om de inschrijvings- en gunningsprocedures en de verwerking van de facturen met het oog op betaling te versnellen. De facturen worden thans (werkelijk uitzonderlijke gevallen daargelaten) binnen de normale termijn van 60 dagen betaald, en het bedrag van de uitstaande verplichtingen is voor het tweede opeenvolgende jaar gedaald.

5.39. Om de gunning van de contracten te vereenvoudigen stelde de Commissie in november 1999 een nieuwe handleiding vast voor alle uitbestedingen op het gebied van externe steun. In de handleiding werd het aantal verschillende aanbestedingsprocedures van 40 tot acht (vereenvoudigde) procedures teruggebracht. In januari 2001 werd een „praktische handleiding” voor aanbestedingsprocedures op het gebied van externe steun van de EG gepubliceerd. Deze inspanningen zouden er verder toe moeten bijdragen dat een aantal van de in speciaal verslag nr. 16/2000 van de Rekenkamer ⁽¹⁵⁾ aan de kaak gestelde gebreken worden verholpen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.37. De Commissie herkent het belang van toezicht-rapporten en vindt dat projectbeheerders deze zo veel mogelijk moeten gebruiken.

Volgens de nieuwe standaardregeling van 2001 wordt voor elk contract een projectbeheerder aangewezen die de belangen van de aanbestedende dienst vertegenwoordigt en verantwoordelijk is voor het toezicht op de vooruitgang bij het contract. Het nieuwe dienstcontract omvat ook een maandelijkse voorspelling van de cash flow. De projectbeheerder kan hiervan gebruikmaken om ervoor te zorgen dat afwijkingen van de voorspelling corresponderen met veranderingen in de daadwerkelijk gespendeerde tijd van deskundigen en in incidentele uitgaven waar hij of zij van op de hoogte is door persoonlijke kennis van het project of door de verslagen van de toezicht-houdende eenheid.

Dankzij de betalingsstructuur van het nieuwe dienstcontract is het niet langer nodig de ondersteunende documentatie voor de factoren van de contractanten te verifiëren voordat tussentijdse betalingen worden gedaan. De daadwerkelijk gewerkte dagen en de incidentele kosten die in de facturen zijn opgenomen worden in elk dienstcontract geverifieerd aangezien een auditcertificaat vereist is voordat de eindbetaling kan worden gedaan. Dit zal de werklast van zowel de projectbeheerders als degenen die betrokken zijn bij de betalingen verminderen.

5.39. De nieuwe praktische gids voor contractprocedures voor de buitenlandse hulp van de EG, op basis van het handboek voor externehulpcontracten van november 1999, harmoniseert en vereenvoudigt het beheer van de programma's voor buitenlandse hulp. De Commissie werkt momenteel aan een aanvullende gids voor de financiële procedures voor externe hulp, die de financiële regels moet vereenvoudigen en toelichten.

⁽¹⁵⁾ Speciaal verslag nr. 16/2000 over de mededingingsprocedures voor overeenkomsten inzake diensten van de programma's Phare en Tacis (PB C 350 van 6.12.2000).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.40. In de nieuwe „praktische handleiding” is een nieuwe reeks algemene voorwaarden voor dienstverleningscontracten opgenomen. Volgens deze nieuwe voorwaarden moeten ongeveer evenveel gedetailleerde werktijdregisters en financiële documenten worden bijgehouden als volgens de oude, maar ze hoeven niet meer tegelijkertijd met de facturen te worden ingediend. Over het bestaan en de nauwkeurigheid van deze documenten zal een onafhankelijke accountant na afloop van het contract een attest afgeven.

5.41. In de gecontroleerde steekproef was 36 % van de facturen door de Commissie gecorrigeerd voordat de betalingen werden verricht. De correcties betroffen meestal kleine bedragen. De Rekenkamer stelde vast dat het controlesysteem doeltreffend functioneert. Voor deze controletaak zijn veel personele middelen ingezet. Het hoge percentage correcties zou erop kunnen wijzen dat de richtlijnen voor de facturen en bewijsstukken niet duidelijk genoeg zijn of niet voldoende worden nageleefd.

Conclusies

5.42. Behoudens de in paragraaf 5.26 beschreven beperking van de reikwijdte van de controle concludeert de Rekenkamer dat de contracten die de Commissie voor Tacis had gesloten en de gedane betalingen over het geheel genomen wettig en regelmatig waren.

5.43. De Rekenkamer juicht de invoering van de nieuwe „praktische handleiding” voor contractprocedures inzake externe steun van de EG toe. Deze procedures houden echter geen rechtstreekse koppeling in tussen de kwalitatieve en kwantitatieve controle van de prestaties van de contractanten en de goedkeuring van de betalingen (zie paragraaf 5.37).

Aanbevelingen

5.44. De Rekenkamer beveelt het volgende aan:

- a) De Commissie moet meer aandacht schenken aan de rol en positie van de projectmanagers om te waarborgen dat ervaren personeel in dienst wordt gehouden. Er moet voldoende bijscholing worden aangeboden om ze verder te bekwamen in hun beheerstaken.

5.41. De begrotingsverdeling van het nieuwe dienstcontract is aanzienlijk vereenvoudigd om het risico van rekenfouten of de toepassing van onjuiste honoraria te minimaliseren. De contractant moet bovendien een auditcertificaat overleggen voordat de eindbetaling kan worden verricht, waarin bevestigd wordt dat alle door de contractant gefactureerde transacties gebaseerd zijn op het werkelijk aantal gewerkte dagen en de daadwerkelijk gemaakte kosten.

5.43. Zoals beschreven in het antwoord van de Commissie bij punt 5.37 moet de projectbeheerder die verantwoordelijk is voor een contract tussentijdse en eindbetalingen op basis van persoonlijke kennis van het project of via de verslagen van de toezichtaanheid goedkeuren. Er is dan ook een verband tussen de controle op de kwaliteit en kwantiteit van de prestaties van de contractant en de goedkeuring van de betalingen.

5.44.

- a) *De Commissie erkent het belang van het in dienst houden van ervaren projectbeheerders. In het verleden is een groot aantal projectbeheerders aangesteld op kortetermijnbasis; de Commissie vervangt deze nu door ambtenaren. De deconcentratie naar de delegaties zal bovendien van de desbetreffende personen een betrokkenheid op langere termijn vereisen dan bij de posten in Brussel.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

b) De Commissie moet in de geest van de nieuwe algemene voorwaarden haar interne controle van dit soort contracten verder versterken, bijvoorbeeld door:

i) bij de goedkeuring van facturen voor betaling stelselmatiger gebruik te maken van toezichtsrapporten;

ii) de contracten voor technische bijstand in het kader van Tacis tijdig te inspecteren of namens haar te laten inspecteren om de realiteit van de verleende diensten en de nauwkeurigheid van de geregistreerde werktijden en gedeclareerde uitgaven te verifiëren.

b)

i) *Met ingang van 2001 moeten projectbeheerders bevestigen dat de facturen daadwerkelijk door de contractanten uitgevoerde activiteiten betreffen (op basis van persoonlijke kennis van het project of via de verslagen van de toezichtheenheid) alvorens deze voor betaling goed te keuren. Daar het bij het nieuwe dienstcontract niet meer nodig is de ondersteunende documentatie te verifiëren voor de betaling van de facturen, zouden projectbeheerders de voortgang van contracten in de toekomst nauwer moeten kunnen volgen.*

ii) *Projectbeheerders en personeel van de delegaties bezoeken zo frequent mogelijk de projecten voor inspectie, maar de personele middelen vormen een beperkende factor. Bovendien zijn er slechts vier delegaties in de Tacis-regio, die worden bijgestaan door enkele kantoren. Met name de delegaties in Moskou en Almaty moeten uitgestrekte gebieden bestrijken. Een verdere beperking op inspectiebezoeken is het gebrek aan missiegelden voor zowel Brussel als de delegaties.*

FOLLOW-UP VAN EERDERE OPMERKINGEN

*Nucleaire veiligheid***Inleiding**

5.45. Zowel de Raad ⁽¹⁶⁾ als het Europees Parlement ⁽¹⁷⁾ heeft er bij de Commissie op aangedrongen, iets te doen aan de in speciaal verslag nr. 25/98 vermelde tekortkomingen in haar beheer van de nucleaire veiligheidsprogramma's van Phare en Tacis ⁽¹⁸⁾. De voornaamste opmerkingen van de Rekenkamer betroffen:

- a) de onduidelijke steunverleningsstrategie van de Commissie;
- b) de versnipperde en vaak wisselende personele middelen voor het beheer van de programma's;
- c) de traagheid van het mechanisme voor de uitvoering van de projecten;

5.45. *De maatregel van de Commissie werd in 1998 voor de Raad en het Europees Parlement toegelicht in COM(1998) 134. In COM(2000) 493 van 6 september 2000 wordt het programma verder toegelicht en worden de prioriteiten duidelijk omschreven. Tot dusver is er geen follow-up van het Parlement of de Raad op deze mededeling. De mededeling geeft een toelichting op de regels en procedures die gelden voor de complexe en gespecialiseerde nucleaire sector. Overeenkomstig de hervorming van het beheer van programma's voor buitenlandse hulp is ook de verantwoordelijkheid voor een nucleaire sector toegelicht. Met het oog op een grotere zichtbaarheid en transparantie heeft de Commissie voorgesteld dat met ingang van 2001 er een enkele begrotingslijn moet komen voor financiële bijstand voor nucleaire veiligheid in de NOS.*

⁽¹⁶⁾ Aanbeveling van de Raad over de kwijting voor 1997.

⁽¹⁷⁾ Verslag van het Parlement van 21 april 1999 over het uitsel van de kwijting voor 1997.

⁽¹⁸⁾ PB C 35 van 9.2.1999.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

d) het gebrek aan doorzichtigheid in het beheer;

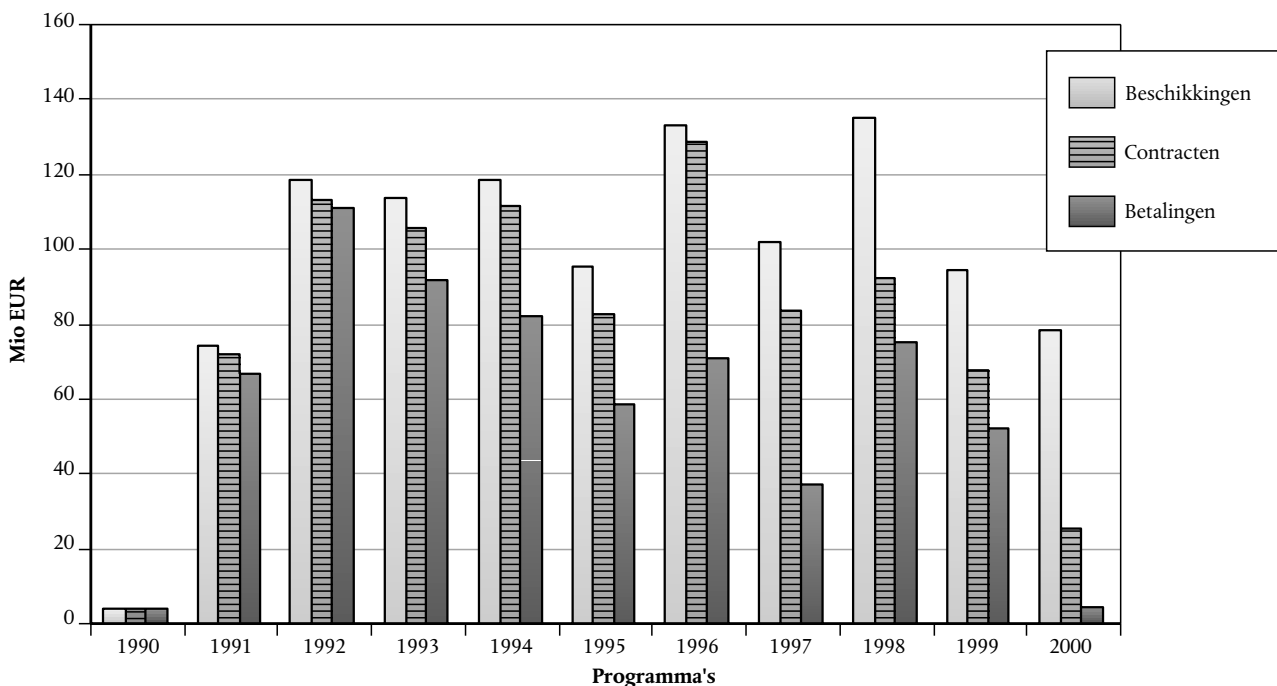
e) de geringe betrokkenheid van de begunstigden.

Voor deze follow-up is niet alleen rekening gehouden met de opmerkingen van de Rekenkamer, maar ook met alle belangrijke aanbevelingen van de Raad en het Parlement aan de Commissie.

5.46. Eind 2000 was voor de nucleaire-veiligheidsprogramma's van Phare en Tacis 1 064 miljoen euro aan verplichtingen aangegaan. Voor ongeveer 83 % van deze middelen waren contracten gesloten en 61 % was betaald (zie **grafiek 5.1**).

5.46. De betalingen voor dienstcontracten worden meestal gedaan na het bereiken van de in het contract gespecificeerde resultaten, hetgeen betekent dat betalingen altijd volgen op vastleggingen. In een complexe sector als de nucleaire veiligheid is het normaal dat betalingen enkele jaren na de vastleggingen plaatsvinden.

Grafiek 5.1 — Sinds 1990 door de Commissie voor Phare en Tacis genomen beschikkingen inzake nucleaire veiligheid



Nieuwe steunverleningsstrategie terwijl er nog geen kwaliteitsnormen bestaan

5.47. Wegens de geringe personele middelen waarover zij beschikt, is de Commissie overgegaan tot minder en grotere projecten, om het beheer te kunnen verbeteren⁽¹⁹⁾. Voortaan worden nog uitsluitend installatieprojecten van 5 tot 10 miljoen euro gefinancierd, waarbij het hoofddoel de beroepsopleiding van kerncentralepersoneel, en niet de levering van installaties als zodanig is. De Commissie is overgeschakeld van een jaarprogramma voor de levering van installaties aan vele centrales op een meerjarenprogramma voor enkele centrales.

5.48. Deze maatregelen hebben nog steeds ten doel, de kerncentrales in de LMOE en de NOS op een „Europees veiligheidspeil” te brengen⁽²⁰⁾. Eind 2000 was dit Europees peil nog steeds niet gedefinieerd en had de Commissie nog niet voldaan aan het verzoek van de Raad en het Parlement, haar eigen indicatoren vast te stellen voor de evaluatie van de doeltreffendheid van de programma's en van de mate waarin de veiligheid van de centrales werkelijk was verbeterd.

5.47. Tegen de achtergrond van de beperkte middelen heeft de Commissie besloten het aantal projecten te verminderen en de steun te concentreren op grotere projecten voor verbetering van de centrales. Deze projecten bestaan uit het leveren van materiaal en de bijbehorende technische en beheersbijstand. Ook zal bijstand worden verleend op meer algemene basis op het terrein van de operationele veiligheid.

Deze operationele, technische en beheersondersteuning zal worden versterkt door EU-operatoren in het kader van het bijstandsprogramma ter plaatse in het kader van meerjarencontracten. Deze vorm van aanbesteding zal bijdragen aan het stroomlijnen van de tenuitvoerlegging door de diensten van de Commissie.

Voor de kandidaat-lidstaten is het aantal en de omvang van de projecten ook bepaald door de toetredingsgestuurde benadering van de financiële bijstand op basis van de prioriteiten van de toetredingspartnerschappen.

5.48. Een methodologie voor het bepalen van het EU-standpunt inzake een „hoog niveau van nucleaire veiligheid” in de kandidaat-lidstaten voor kerncentrales die vallen onder het verdrag betreffende nucleaire veiligheid is opgesteld door een werkgroep van de groep nucleaire vraagstukken (AQG) van de Raad, en is overgenomen door het Comité van de permanente vertegenwoordigers (document van de Raad 9181/01 van 27 mei 2001). Deze methodologie is niet gebaseerd op een formele reeks „EU-normen”. Er is echter wel een hoog niveau van convergentie bereikt.

In dit kader is de Commissie van mening dat indien de toetredingsonderhandelingen kunnen worden voortgezet zonder een beroep te doen op een formele reeks EU-normen, de beoordeling van de effectiviteit van de Phare- en Tacis-programma's evenmin een dergelijke formele reeks EU-normen vereist, zoals de Kamer nog steeds vraagt.

Zoals is overeengekomen door het Europees Parlement en de Raad, en zoals is opgenomen in de Tacis-verordening, is de doelstelling van Tacis het helpen verbeteren van de veiligheidscultuur, zowel op het niveau van de operatoren als de regulatoren, doch niet noodzakelijk het verhogen van de veiligheidsnormen tot westerse niveaus, hetgeen niet altijd mogelijk zal zijn.

Het is moeilijk het effect ervan op de veiligheidscultuur te meten en de impact van de technische bijstand op de verbetering van de veiligheidscultuur te beoordelen, met name waar de bijstand van de Commissie wordt aangevuld door nationale inspanningen en bilaterale programma's.

⁽¹⁹⁾ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: „Steun van de Commissie voor de nucleaire veiligheid in de Nieuwe Onafhankelijke Staten en Midden- en Oost-Europa”, COM(2000) 493 def.

⁽²⁰⁾ Resolutie van de Raad van 18 juni 1992 over de technologische problemen inzake nucleaire veiligheid (PB C 172 van 8.7.1992, blz. 2).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Er is een aantal rapporten en beoordelingen, zoals het rapport van de IAEA 2000 en de groep nucleaire vraagstukken van de Raad, die tot de conclusie leiden dat het niveau van nucleaire veiligheid in de NOS in het algemeen is verbeterd, met name in een aantal specifieke centrales. Deze beoordelingen bevestigen tevens dat de Phare- en Tacis-programma's aanzienlijk hebben bijgedragen tot deze ontwikkeling.

Rekening houdend met deze inherente beperkingen en met het feit dat voldoende programma's zijn uitgevoerd, overweegt de Commissie een project in het kader van het programma 2001 met het oog op de definitie van methodes van evaluatie van de verbeteringen van de veiligheid van de kerncentrales in de NOS.

Personele middelen voor het beheer van het programma en de organisatie van het personeel

5.49. In de lijn van de resoluties van het Europees Parlement (21) waarin wordt opgeroepen tot een beter gebruik van de middelen heeft de Commissie haar afdelingen geherstructureerd om de planning en uitvoering van en het toezicht op de programma's op het gebied van nucleaire veiligheid in de LMOE en de NOS te verbeteren. DG Relex behield slechts de planning; de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en het financieel beheer van de programma's werd aan de gemeenschappelijke dienst Relex (SCR) gegeven, met ondersteuning van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (GCO) bij veiligheidsprojecten.

5.50. In september 2000 besloot de Commissie opnieuw alle verantwoordelijkheden te herverdelen. DG Uitbreiding zou verantwoordelijk zijn voor de hele projectcyclus in de kandidaat-landen voor toetreding en in de NOS zouden DG Externe betrekkingen de planning en de SCR de rest van het project op zich nemen. Eind 2000 had deze herstructurering nog niet haar beslag gekregen en was de Commissie nog steeds niet in staat, de achterstand in te halen en de nieuwe projecten bevredigend te implementeren.

5.50. De tweede herstructurering betrof alleen het Phare-programma dat slechts 20 % van de totale begroting voor kernveiligheid besloeg. De formele overdracht naar het directoraat-generaal Uitbreiding van programma's in verband met de kandidaat-lidstaten werd afgerond voor de instelling van het Samenwerkingsbureau EuropeAid op 1 januari 2001. In mei 2001 had het directoraat-generaal Uitbreiding het nodige personeel verworven om de verantwoordelijkheid voor de Phare-projectcyclus op zich te nemen. In het licht hiervan is de Commissie van mening dat de toegevoegde waarde van het creëren van een directe interface (vergemakkelijking van toetredingsonderhandelingen, pretoetredingssteun, voortzetting van de politieke dialoog) van veel groter belang is dan de vertragingen die uit de herstructurering voortvloeien. Bovendien betekende de herstructurering het einde van een anomalie waarbij de Phare-sector nucleaire veiligheid niet in de gewone structuur paste.

Overeenkomstig het Witboek over de hervorming van de Commissie is het Samenwerkingsbureau EuropeAid opgezet om de programma-uitvoering te versnellen (line management, grotere beslissingsbevoegdheid op lager niveau, duidelijke lijnen voor verantwoordelijkheid).

(21) Resolutie van het Europees Parlement over de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende activiteiten in de nucleaire sector ten behoeve van de kandidaat-landen in Midden- en Oost-Europa en de Nieuwe Onafhankelijke Staten, COM (98) 134 (PB C 175 van 21.6.1999).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.51. Door het grote personeelsverloop ging opgedane kennis verloren, was er te weinig continuïteit in het beheer van de projecten en werden de projecten soms te laat uitgevoerd. Van de 13 managers die in dienst waren toen de SCR in juli 1998 werd opgericht hadden er in december 2000 elf de eenheid verlaten. Andere personeelsleden bleven slechts zes maanden in de eenheid. Er heerste ook een zekere interne mobiliteit in de eenheid: sommige personeelsleden veranderden van bevoegdheidsterrein.

5.52. Bovendien waren de delegaties gewoonlijk niet zeer nauw betrokken bij de uitvoering van de programma's. In Bulgarije werd de delegatie noch bij het beheer van de programma's, noch bij het toezicht erop betrokken, ook al is het beheer van de Phare-programma's gedecentraliseerd. De delegatie in Rusland was beter op de hoogte van de uitvoering van de programma's, maar deed niets aan follow-up. In 2000 had de Commissie voor het toezicht op deze projecten geen enkel personeelslid toegewezen aan de Tacis-afdelingen van haar Russische delegatie. Bovendien ondervinden de delegaties gewoonlijk moeilijkheden bij het aantrekken en in dienst houden van hooggeschoold lokaal personeel, omdat de contracten niet aantrekkelijk genoeg zijn.

5.53. De delegatie in Kiev hield echter actief contact met de verantwoordelijke Oekraïense autoriteiten. Zij nam bij de start van de programma's een lokale expert in dienst, die nauwlettend toezag op de projecten. Hierdoor was het niet zo erg dat er bij de centrale diensten van de Commissie in 1999 deels een manager ontbrak voor projecten inzake ondersteuning ter plaatse in Oekraïne.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.51. *Het grote personeelsverloop dat een soepele uitvoering van het programma voor nucleaire veiligheid nadelig beïnvloedde, werd deels veroorzaakt door de vele tijdelijke personeelsleden. Nieuwe posten zijn toegewezen en tijdelijke posten zijn vervangen door permanente. Desondanks zal het rekruteren van tijdelijk personeel met specialistische kennis (bijvoorbeeld gedetacheerde nationale deskundigen) nodig blijven.*

De tenuitvoerlegging van bestaande projecten voor kernveiligheid en van toekomstige projecten zal een groter aantal projectbeheerders nodig maken. De Commissie heeft deze kwestie aangepakt in het kader van de algemene hervorming van de programma's voor buitenlandse hulp. De eenheid veiligheid in het Samenwerkingsbureau EuropeAid en het directoraat-generaal Uitbreiding is aangevuld met A- en B-posten.

De eenheid veiligheid in de gemeenschappelijke diensten Relex (SCR) was horizontaal georganiseerd. In het Samenwerkingsbureau EuropeAid is de eenheid gestructureerd per sector, waarbij elke eenheid een specifieke activiteit ontplooit, zoals bijstand ter plaatse, regelgevende autoriteiten, ontwerpveiligheid, enzovoort. Deze structuur bevordert het „corporate memory” en de uitwisseling van ervaringen.

5.52-5.53. *Voor het Phare-programma voor nucleaire veiligheid heeft de Commissie maatregelen genomen om de rol van de delegaties te vergroten tijdens de overgang van de centraal geïmplementeerde meerlandenprogramma's naar gedecentraliseerde nationale programma's. Communicatielijnen tussen hoofdkwartier en de delegaties zijn verkort en in de delegaties zijn contactpersonen voor nucleaire veiligheid aangewezen. De delegatie in Sofia was in het verleden betrokken bij projectuitvoering.*

In Moskou is door Minatom en de Commissie een gemeenschappelijke beheerseenheid opgezet. Aan de delegatie in Moskou werd in de zomer van 2001 een personeelslid toegevoegd met verantwoordelijkheid voor kwesties op het gebied van kernveiligheid.

Een van de redenen die de Commissie heeft doen besluiten dat kernveiligheid niet moet worden opgenomen in de eerste golf van deconcentratie was de moeizame rekrutering van personeel (lokaal of EU-) van hoog niveau.

Het beleid van de Commissie bij het rekruteren van lokaal personeel is onveranderd gebleven: lokaal gerekruteerd personeel wordt betaald op marktniveau, rekening houdend met plaatselijke omstandigheden. De verstoring van de lokale markt is niet in het belang van het begunstigde land.

De projecten worden nog steeds traag uitgevoerd

Inhalen van de achterstand ten koste van nieuwe projecten

5.54. Bij zijn oprichting erfde de SCR een moeilijke situatie (vertragingen in de meeste oude, lopende projecten, fouten die niet waren gecorrigeerd, tal van onopgeloste problemen en onbetaalde facturen). Het eerste wat de dienst deed, was de achterstand wegwerken, en dat ging ten koste van nieuwere projecten. Er moesten projecten worden geannuleerd of opnieuw gestart omdat ze achterhaald waren, of omdat de inschrijvers hun offerte niet over zo'n lange periode hadden kunnen handhaven.

5.55. Bijgevolg waren er eind 2000 slechts één contract en twee uitnodigingen tot inschrijving voor de projecten „ontwerpveiligheid” in het kader van de programma's voor 1997 opgesteld. Toen de SCR de contracten voor twee projecten in het kader van de programma's voor 1996 wilde ondertekenen, waren de daarvoor bestemde middelen niet voorhanden omdat ze in 1997 door DG IA waren opgebruikt voor de financiering van een ander contract. Het duurde vijf maanden voordat een nieuwe toewijzing van middelen was verkregen en zes, respectievelijk acht maanden voordat beide contracten waren ondertekend.

5.56. Niettemin verbeterde de Commissie, ondanks de schaarste aan personeel (gedeeltelijk gecompenseerd door de toegewijde inzet van de managers), de situatie bij de Tacis-programma's. Zo verminderde het bedrag van de aangegane verplichtingen waarvoor nog geen contracten waren gesloten tussen 1998 en medio 2000 bij de installaties van 142 tot 117 miljoen euro en bij de Tacis-dienstverleningscontracten van 82 tot 72 miljoen euro. Gedurende dezelfde periode bleef het bedrag waarvoor nog contracten inzake Phare-dienstverleningsprojecten moesten worden gesloten echter vrijwel constant (van 41 naar 42 miljoen euro).

5.54. *Om de achterstand in te lopen besloot de Commissie strikte prioriteiten te stellen bij het lanceren van nieuwe projecten, hetgeen betekende dat projecten in de sector ontwerpveiligheid uitgesteld werden. Projecten die teruggingen tot 1996 of eerder zijn nu afgerond, terwijl projecten uit 1997 en later worden voorbereid of uitgevoerd.*

Een groter probleem is de discrepantie tussen de duur van de projecten voor installaties en uitrusting en de duur van de financieringsmemoranda. Er werden maatregelen genomen om begrotingslijnen te verlengen en er werd onderhandeld met de bidders, teneinde verlies aan middelen voor de begunstigden te voorkomen. Dit werd uiteindelijk in 1998/1999 bereikt.

5.55. *Het besluit om prioriteiten te stellen heeft noodzakelijkerwijs geleid tot aanzienlijke vooruitgang op gevoelige terreinen, maar zoals boven is uitgelegd, ook tot vertragingen op andere gebieden, waaronder de sector ontwerpveiligheid. In juli 2001 was echter 3 miljoen euro voor deze sector aan contracten toegewezen, uit een totale toewijzing van 11 miljoen voor 1997.*

Van de twee projecten waarvan de Kamer heeft opgemerkt dat ze te laat waren, was een project vertraagd op verzoek van de contractant vanwege personeelsproblemen; de vertraging bij het andere project hield verband met de afronding van tests op een bepaald type reactor dat zowel in de LMOE als in de NOS is geïnstalleerd.

5.56. *Aangezien Phare-programma's een kortere looptijd hebben dan Tacis-projecten (drie jaar) moeten voor alle middelen op kortere termijn contracten worden gesloten. Het programma voor 1997 was overeenkomstig de normale procedure voor de sluiting in oktober 2000 vastgelegd. Het bedrag voor Phare was bijna 3 miljoen euro lager in oktober 2000.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Voor de opstelling van de contracten benodigde tijd

5.57. De meeste programma's in het kader van Phare en Tacis liepen meer dan een jaar vertraging op, en er rees zelfs twijfel over de zin van sommige ervan omdat ze inmiddels achterhaald waren. In Rusland waren de projecten in het kader van de programma's voor 1993, 1994 en 1995 eind 2000 nog steeds niet afgerond. De contracten voor vele projecten van 1997 waren nog niet ondertekend en de taakomschrijvingen voor de projecten van 1998 waren nog niet vastgesteld. Bij 165 Russische projecten was er aanzienlijke vertraging. In het huidige tempo zal er meer dan zes jaar nodig zijn om de gecumuleerde achterstand weg te werken.

5.58. De eerste fasen van de projecten die in Rusland in het kader van de programma's voor 1992-1998 werden gefinancierd, namen zeer veel tijd in beslag, zoals blijkt uit het overzicht van de duur van de fasen in **tabel 5.6**. Een studie van de meest problematische gevallen wijst uit dat de geconstateerde vertragingen grotendeels te wijten waren aan het grote aantal deelnemers aan de uitvoering en de omslachtigheid van de procedures. De verklaarde intentie van de Commissie om, zoals de Rekenkamer aanbeveelt, niet langer gebruik te maken van voorzieningsagentschappen, zou tot een verbetering moeten leiden doordat het aantal betrokken partijen kleiner wordt en de uitvoering dus sneller kan verlopen.

5.57. *De resterende projecten inzake ontwerpveiligheid van voor 1997 houden alle verband met de levering van uitrusting. Deze projecten werden onderbroken vanwege een ogenschijnlijk belangenconflict, en werden later weer opgestart. De Commissie blijft erop vertrouwen dat er resultaten worden behaald voor de termijn van het programma verloopt.*

De projecten van 1997 zijn in orde: alle taakomschrijvingen zijn afgerond en contracten met bemiddelingsbureaus zijn verlengd. Voor 1998 zijn op twee na alle taakomschrijvingen goedgekeurd.

De huidige implementatiesnelheid kan niet worden geëxtrapolerd om de volgende redenen:

- *personeelsgroei zal de Commissie in staat stellen nieuwe projecten parallel te laten lopen;*
- *nieuwe richtsnoeren voor leveringscontracten bepalen dat alle contracten afgesloten moeten worden 150 dagen na de afsluitdatum voor het indienen van offertes;*
- *de programmering van technisch rijpe projecten vermindert de projectfragmentatie en leidt zo tot hogere uitgaven per contract.*

Voor de meeste uitrusting van 1993-1997 kunnen binnen twee jaar contracten worden gesloten.

5.58. *Met ingang van 1998 besloot de Commissie het aantal deelnemers te verkleinen door meer verantwoordelijkheid te geven aan EU-operatoren die ter plekke bijstand verlenen, bij de implementatie van projecten ter verbetering van centrales (zie mededeling 1998). In 1998 besloot de Commissie het gebruik van bemiddelingsbureaus voor toekomstige programma's te beëindigen.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.59. Bij alle projecten voor de levering van installaties bekrachtigen de plaatselijke bestuursorganen de technische specificaties, die moeten voldoen aan de wetgeving van het betrokken land. Deze bekrachtiging, die moet voorafgaan aan de publicatie van de uitnodiging tot inschrijving, veroorzaakt vaak grote vertragingen, waarvan de reden soms niet duidelijk is.

5.60. Het ontbreken van duidelijke grenzen tussen de verantwoordelijkheden van de afdelingen van de Commissie en die van de voorzieningsagentschappen leidt tot een drukke onderlinge briefwisseling. Deze veroorzaakt stevast min of meer ernstige vertragingen, vooral wanneer de eenheden Financiën of Contracten van de Commissie trainen met hun antwoord. De goedkeuring van de evaluatie van de offertes kan maanden in beslag nemen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.59. Voor nieuwe grote projecten is de Commissie van plan een memorandum van overeenstemming te eisen waarin de begunstigen aan kortere reactietijden worden gebonden.

5.60. De Commissie heeft maatregelen genomen om haar relatie met bemiddelingsbureaus te verduidelijken teneinde onnodige correspondentie en vertragingen te voorkomen. In het in 2001 opgerichte Samenwerkingsbureau EuropeAid zijn de aanbestedende en de financiële eenheden gecombineerd als enkelvoudige eenheden binnen elk geografisch directoraat. De regel dat niet meer dan 150 dagen mogen verstrijken tussen de sluiting van de aanbesteding en de ondertekening van het contract heeft al tot een stroomlijning van operaties tussen eenheden geleid.

Tabel 5.6 — Tacis-programma's 1992-1998 in Rusland — Duur van de eerste drie fasen

Per 11 oktober 2000 afgesloten fasen		Duur van de fasen (in maanden)			
Soort project		TS/TO's	Aanbesteding	Onderhandelingen	Totaal drie fasen
Operationele veiligheid	Gemiddeld	3		2	5
	Maximaal	3		3	6
Ontwerpveiligheid	Gemiddeld	5	10	7	21
	Maximaal	13	11	19	34
Beveiliging	Gemiddeld	7	16	7	18
	Maximaal	13	16	10	30
Installaties	Gemiddeld	11	16	10	34
	Maximaal	28	32	32	64
Alle soorten	Gemiddeld	9	14	9	28
	Maximaal	28	32	32	64

Per 11 oktober 2000 niet afgesloten fasen		Verstreken tijd sinds de start van elke fase (in maanden)		
Soort project		TS/TO's	Aanbesteding	Onderhandelingen
Ontwerpveiligheid	Gemiddeld	31	22	
	Maximaal	31	26	
Beveiliging	Gemiddeld	19	26	
	Maximaal	24	27	
Installaties	Gemiddeld	32	24	23
	Maximaal	52	38	50
Alle soorten	Gemiddeld	30	23	23
	Maximaal	52	38	50

NB: De drie opeenvolgende fasen zijn: de opstelling van de technische specificaties (TS) en taakomschrijvingen (TO's), de aanbesteding tot aan de gunning, en de onderhandelingen met de geselecteerde inschrijver tot aan de ondertekening van het contract.

Bron: Gemeenschappelijke beheerseenheid voor het programma voor nucleaire veiligheid van Tacis — Moskou.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.61. Er zijn ook vertragingen wegens gebrekkige dienstverlening door sommige technische assistenten ter plaatse — onbetrouwbare ramingen van de projectkosten, ontoereikende kwaliteit van de eerste versie van de technische documenten, trage aanbrenging van verlangde verbeteringen (bij de Commissie of bij het voorzieningsagentschap).

Uitbesteding

5.62. Westerse firma's die technische bijstand verlenen, besteden studies over ontwerpveiligheid uit aan plaatselijke instituten. Hoeveel voor de dienstverlening van deze instituten wordt betaald, hangt af van de betaling door de Commissie aan de hoofdopdrachtnemer. Omdat de Commissie deze betalingen zo traag verricht, worden de onderaannemers vaak pas een jaar na uitvoering van al het geplande werk betaald, hetgeen hun vaak, gezien hun precaire financiële positie, ernstige schade berokkent. Ondanks de kritiek ter zake van de Rekenkamer in haar speciaal verslag had de Commissie dit probleem eind 2000 nog niet bevredigend opgelost.

Beheer is verbeterd, maar nog steeds onvoldoende doorzichtigheid

Technische ondersteuning van het GCO

5.63. Sinds de opmerking van de Rekenkamer over de overmatige delegatie van verantwoordelijkheden bij de Commissie, doet deze voor technische bijstand geen beroep meer op de Europese groep van elektriciteitsproducenten. Zij heeft het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (GCO) belast met de technische bijstand bij de planning, de opstelling van taakomschrijvingen en de beoordeling van projecten voor ontwerpveiligheid en ondersteuning ter plaatse.

5.64. Dat voor de technische ondersteuning het GCO werd ingeschakeld, werd toegejuicht door alle betrokken partijen, die de wetenschappelijke competentie en onafhankelijkheid van het Centrum erkennen. Zij zijn redelijk tevreden over de snelheid waarmee het GCO zich van zijn taken kwijt. De gemiddelde tijd voor de behandeling van opdrachten voor installaties (technische specificaties, taakomschrijvingen, evaluatierapporten) daalde van meer dan 70 werkdagen in het eerste kwartaal van 2000 tot minder dan 20 dagen aan het eind van het jaar.

5.61. De Commissie verwacht dat de nieuwe regelingen die bepalen dat de financiering pas wordt vastgelegd wanneer er voldoende bewijs is dat de technische specificaties voldoende niveau van voorbereiding hebben bereikt, de situatie zullen verbeteren. De nu getoonde ijver bij de technische bijstand ter plaatse bij het opstellen van nieuwe projecten voor de verbetering van de centrales leidt tot de verwachting dat er beter zal worden voldaan aan de termijnen.

5.62. De Commissie heeft een verantwoordelijkheid ten opzichte van de hoofdaannemer. De Commissie neemt stappen om de betalingen aan aannemers te versnellen, wat zou moeten betekenen dat er geen reden is waarom onderaannemers niet op tijd betaald zouden worden.

5.63. De Commissie heeft inderdaad gevolg gegeven aan de opmerking van de Rekenkamer in 1998 over de „excessieve rol” van de Europese groep van elektriciteitsproducenten, door de contractuele relaties met deze groep te ontbinden en door het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek te belasten met de technische adviezen.

5.64. Deze verbetering was grotendeels te danken aan een toename van het personeel van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek dat al zijn tijd wijdt aan ondersteuning van de kernveiligheid.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Aan andere intermediairs toevertrouwde projecten voor leveringen

5.65. De Rekenkamer leverde ook kritiek op het inschakelen van voorzieningsagentschappen voor de levering van installaties. In 2000 werd de Commissie nog steeds door zulke agentschappen bijgestaan bij projecten waarvoor de middelen vóór 1998 waren toegewezen. Thans heeft zij besloten deze projecten niet meer zelf te beheeren, maar ze toe te vertrouwen aan westerse firma's voor technische ondersteuning ter plaatse. Deze oplossing biedt echter geen sluitende garantie inzake doorzichtigheid. De consultants ter plaatse assisteren nu reeds de begunstigden bij het opstellen van technische specificaties en taakomschrijvingen voor installatieprojecten, en zij nemen deel aan de evaluaties van de offertes. Maar de Rekenkamer constateerde herhaaldelijk dat deze consultants de aanbestedingsregels en -procedures niet naleefden, waardoor er een belangenconflict dreigt te ontstaan.

Geringe betrokkenheid van de begunstigden

5.66. De economische situatie in de begunstigde landen is uiteraard rechtstreeks van invloed op de graad van nucleaire veiligheid. Zo geraakten de Oekraïense centrales in het jaar 2000 moeilijk aan de middelen om splijtstof te kopen, hun personeel te betalen (de salarissen werden een à twee maanden te laat uitbetaald), het nodige onderhoudswerk te verrichten en hun aandeel in de financiering van bepaalde projecten op te brengen. Ook had de uitvoering van de projecten te lijden van institutionele veranderingen, met name in Bulgarije, Rusland en Oekraïne, waar het gebrek aan bevoegdheden van de bestuursorganen en de frequente personeelwisselingen tot problemen leidden.

5.67. In de landen die toetreding hebben aangevraagd, kan de Commissie haar standpunt meer laten gelden dan in de NOS. Zo gingen Bulgarije, Litouwen en Slowakije vlak vóór de topconferentie van Helsinki, waar het pad naar de toetredingsonderhandelingen werd geëffend, in op de eis van de Commissie om de oudste reactoren in hun centrales stil te leggen.

5.68. In de NOS legt de Commissie daarentegen minder gewicht in de schaal. In Oekraïne verzocht zij bijvoorbeeld de diverse regeringsorganen, het bestuursorgaan (dat thans onder het ministerie van Milieuzaken ressorteert en weinig bevoegdheden heeft) te versterken,

5.65. *De Commissie is zich bewust van het risico van belangenconflicten en heeft het GCO en andere diensten opgeroepen tot volledige betrokkenheid bij het evalueren van leveringen en werkzaamheden. De eerste keer dat een dergelijke aanpak werd gevolgd, tijdens de complexe evaluatie van het project voor Tsjernobylfaciliteiten, bewees de waarde ervan. Dat de GCO-specialisten al hun tijd aan dit onderwerp wijden zorgt er voor dat de cumulatieve ervaringen vruchten zullen afwerpen.*

5.66. *De opmerkingen van de Kamer op de effecten van de economische situatie en institutionele veranderingen in het Tacis-gebied zijn correct. Institutionele veranderingen zijn mogelijk minder relevant voor de Phare-programma's aangezien de nationale hulpcoördinator in kandidaat-lidstaten verantwoordelijk is voor counterpart-maatregelen.*

5.68. *De context van de uitbreiding biedt de Commissie een unieke kans om een impact te hebben op de begunstigde landen, wat niet geldt voor de NOS. EBWO-projecten in deze landen hebben ook te kampen met moeilijkheden bij het nationale besluitvormingsproces.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

maar kreeg zij geen harde toezegging. De EBWO kan striktere voorwaarden stellen omdat zij wordt gesteund door de G7. Zo kan zij een project annuleren indien na meerdere maanden duidelijk wordt dat het wegens één of andere fout van de begunstigde niet volgens schema zal kunnen worden uitgevoerd.

5.69. De geringe motivatie van sommige begunstigten in de NOS maakt het moeilijk om de projecten op de best mogelijke manier uit te voeren. Dit geldt met name voor de bestuursorganen. De begunstigde landen zijn er nog niet in geslaagd om sterke en onafhankelijke bestuursorganen in te stellen — hoofdzakelijk omdat zij daar niet echt toe bereid zijn. Deze gang van zaken is door diverse instanties, zoals de G7, de Internationale Organisatie voor Atoomenergie (IAEA) en de EBWO aan de kaak gesteld.

5.70. De kwestie van het effect van de projecten met EU-financiering ter ondersteuning van de bestuursorganen moet tegen deze achtergrond worden bezien. De „2+ 2”-benadering (gelijktijdige steunverlening aan de centrales en de bestuursorganen) is bijzonder moeilijk uitvoerbaar gebleken. Dit concept vergt een engagement van alle betrokken partijen en de synchronisatie van bedrijfs- en bestuurswerkzaamheden. In Rusland stuitte de uitvoering van het enige ondertekende kadercontract op tal van problemen, en in Oekraïne was eind 2000 geen enkel soortgelijk project van de grond gekomen. De begunstigten lijken de bedoeling van deze aanpak niet te begrijpen en zien er slechts een financieringsbron voor hun bestuursorganen in.

Conclusies

5.71. Op basis van wat de Commissie heeft gedaan naar aanleiding van de opmerkingen in speciaal verslag nr. 25/98 erkent de Rekenkamer dat de Commissie haar toekomststrategie heeft verduidelijkt, maar de voordelen van deze nieuwe aanpak moeten nog werkelijkheid worden. In het bijzonder wegens de steun van het GCO ziet zij ook beter toe op de projecten. Bovendien heeft de Commissie de voor betalingen benodigde tijd enigszins bekort en past zij de regels strenger toe.

5.70. Dit concept is in principe geschikt, maar de uitvoering is moeilijk. De tenuitvoerlegging van grote projecten (voor verbetering van centrales) kan pas van start gaan als de westerse technische veiligheidsorganisatie alle aspecten van de vergunningsplannen heeft geëvalueerd.

5.71. De Commissie verwelkomt het commentaar van de Kamer over de verduidelijking van haar toekomststrategie en de verbeteringen bij toezicht en controle. Hoewel er nu een systeem is voor indeling en prioriteit van projecten, is er nog geen follow-up van het Parlement of de Raad op de nieuwe strategie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.72. De Rekenkamer constateert echter dat verscheidene van de tekortkomingen waarop zij in haar speciaal verslag heeft gewezen eind 2000 nog steeds bestonden:

- a) de Commissie had nog steeds geen indicatoren vastgesteld waaraan de vooruitgang op het gebied van veiligheidsnormen kon worden afgemeten (zie paragraaf 5.48);
- b) het grote personeelsverloop en de geringe betrokkenheid van de delegaties belemmerden de uitvoering van en het toezicht op de projecten (zie de paragrafen 5.51-5.53);
- c) de uitvoering van de projecten en het wegwerken van de gecumuleerde achterstand ging nog steeds zeer langzaam (zie de paragrafen 5.54-5.61);
- d) de regelgeving voor offerteaanvragen was niet altijd strikt nageleefd en de problemen met het beheer en de levering van installaties waren nog steeds niet opgelost (zie paragraaf 5.65);
- e) de coördinatie tussen de ter plaatse verwezenlijkte projecten en die welke voor de bestuursorganen en controle instanties waren gepland liet nog steeds te wensen over en de doeltreffendheid van de „2+ 2”-benadering was niet verzekerd (zie paragraaf 5.70);
- f) de plaatselijke instituten waaraan studies waren uitbesteed, werden nog steeds met grote vertraging betaald, hetgeen hen in een precare financiële situatie bracht (zie paragraaf 5.62).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.72.

- a) *Er is een methodologie ontwikkeld om het EU-standpunt over een hoog niveau van nucleaire veiligheid te definiëren. Deze methodologie is niet gebaseerd op EU-normen. Deze methodologie zal dienst doen bij de toetredingsonderhandelingen, en er zal rekening mee worden gehouden bij een eventueel uit te voeren project in het kader van het Tacis-programma, waarin methoden moeten worden gedefinieerd voor de evaluatie van de verbetering in de veiligheid van kerncentrales in de NOS.*
- b) *Het aantal posten is uitgebreid en tijdelijk personeel wordt vervangen door vast personeel, en er heeft enige deconcentratie plaatsgevonden.*
- c) *De volgende maatregelen zijn genomen: een toename van menselijke hulpbronnen, grotere betrokkenheid bij het GCO, tarifiering van projecten, grotere projectomvang, verbetering bij de programmering, en het niet langer gebruikmaken van bemiddelingsbureaus. Deze maatregelen zijn aangevuld met de algemene hervormingen die plaatsvonden ten tijde van de oprichting van het Samenwerkingsbureau EuropeAid, zoals de 150-dagen-regel die in de nieuwe richtsnoeren voor leveringscontracten is opgenomen en de structuur van het bureau, die beter aansluit bij de projectimplementatie.*
- d) *De Commissie heeft de regels en procedures vereenvoudigd en daarmee een efficiënter kader gecreëerd: dit verkleint het risico dat niet aan de regels wordt voldaan. De Commissie heeft er vertrouwen in dat de hierboven samengevatte maatregelen het afsluiten van contracten voor uitrusting in het kader van de programmering 1993-1997 binnen twee jaar mogelijk zal maken.*
- e) *De Commissie zal zich uitsluitend met dergelijke industriële projecten inlaten als aan duidelijke voorwaarden is voldaan (bijvoorbeeld goedkeuring van vergunningen door de westerse organisatie voor technische veiligheid).*
- f) *De Commissie kan zich niet mengen in de betrekkingen tussen haar hoofdaannemer en een onderaannemer. De maatregelen die het Samenwerkingsbureau EuropeAid heeft genomen om de betalingen aan de hoofdaannemer te versnellen zouden echter moeten leiden tot een snellere betaling van onderaannemers.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.73. Deze tekortkomingen zijn gedeeltelijk te wijten aan het feit dat de Commissie nog steeds niet voldoende personele middelen heeft toegewezen om de uitvoering van en het toezicht op haar programma's op peil te brengen (zie de paragrafen 5.51 en 5.53). Aan het eind van het jaar 2000 was de herstructurering van haar afdelingen nog steeds aan de gang. Ook heeft zij haar uitvoeringsprocedures niet voldoende gerationaliseerd (zie de paragrafen 5.58-5.60) en haar steun niet genoeg afhankelijk gesteld van de vervulling van bepaalde voorwaarden om de motivatie van de begunstigden te verhogen (zie de paragrafen 5.68 en 5.69).

Aanbevelingen

5.74. De Commissie zou voldoende personele middelen aan de beheerseenheid moeten toewijzen, desnoods door voor een passende periode deskundigen in dienst te nemen. Zij zou tevens haar delegaties meer bij een en ander moeten betrekken en ze in staat moeten stellen, plaatselijk personeel contracten aan te bieden die aantrekkelijk genoeg zijn om experts van een hoog niveau in dienst te nemen en te houden.

5.75. De nieuwe handleiding voor contracten inzake diensten, leveringen en werken⁽²²⁾ stelt tijdslimieten voor de gunning en ondertekening van contracten. Voortaan zou de Commissie ook voor de opstelling en bekrachtiging van de stukken uit de aanbestedingsdossiers termijnen aan alle partijen moeten opleggen.

5.76. De Commissie zou de doeltreffendheid van haar maatregelen kunnen vergroten door haar optreden aan striktere voorwaarden te binden. Deze voorwaarden zouden kunnen worden besproken in het kader van de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten (PSO's). Indien de richtlijnen van de subcomités Milieu, energie en nucleaire veiligheid werden onderzocht op het niveau van het algemene PSO-comité, zou voor de energiesector een qua sociale, fiscale en institutionele aspecten consistente strategie kunnen worden vastgesteld, die voor de begunstigde staat bindend zou zijn.

5.73. De Commissie heeft de desbetreffende eenheden in het Samenwerkingsbureau EuropeAid en het directoraat-generaal Uitbreiding versterkt met personeel in vaste dienst. De projecten worden continu geëvalueerd door aangestelde monitoren die de Commissie regelmatig op de hoogte houden. Met de toepassing van de nieuwe richtsnoeren is de projectimplementatie efficiënter en transparanter geworden. Slechts in het kader van de Phare-programma's kan de conditionaliteit strikt worden toegepast. Memoranda van overeenstemming zullen meer en meer worden gebruikt voor de NOS.

5.74. Er zijn maatregelen genomen om het probleem van de menselijke hulpbronnen aan te pakken door de operationele eenheid kernveiligheid in het Samenwerkingsbureau EuropeAid en binnen het directoraat-generaal Uitbreiding te versterken, en door personeel te rekruteren met een sterke specialisatie in zeer specifieke terreinen voor het GCO voor een periode van drie jaar. Er wordt onderzoek gedaan naar de optimale rol van de delegaties, en er zal een oplossing gevonden moeten worden in het kader van de deconcentratiebesluiten voor het Tacis-programma en de decentralisatie van Phare.

5.75. De Commissie gaat ervan uit dat de nieuwe richtsnoeren een belangrijke rol zullen spelen bij het verkorten van de tijd tussen de diverse contractfasen. Voor toekomstige programma's is de Commissie van plan een reeks richtsnoeren op te stellen waarin een maximumperiode wordt gedefinieerd voor de diverse stappen van het opstellen van een aanbestedingsdossier.

5.76. De Commissie is het er volledig mee eens dat het belangrijk is elk soort bijstand in een breder beleidskader te plaatsen. De partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten zijn zeker het meest geschikt hiervoor, zowel in de relevante subcomités als in de bijeenkomsten op politiek niveau. Veel van de problemen zijn niet slechts het gevolg van gebrek aan politieke steun, maar ook van problemen bij de dagelijkse follow-up van de vooruitgang van de projecten.

⁽²²⁾ Handleiding aanbesteding van diensten, leveringen en werken in het kader van de samenwerking tussen de Gemeenschap en derde landen, vastgesteld door de Commissie op 10 november 1999 (SEC(1999) 1801/2).

ANDERE OPMERKINGEN

*Acties in het kader van Tacis***Bangkokfaciliteit**

5.77. In het kader van de zogenaamde „Bangkokfaciliteit” heeft het programma Tacis vanaf 1992 de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBWO) gesubsidieerd om componenten van technische bijstand van de activiteiten van de bank te ondersteunen. De steun voor de technische bijstand is voornamelijk bestemd voor de voorbereiding en uitvoering van investeringen van de EBWO. De jaarlijkse betalingen beliepen ongeveer 20 miljoen euro (23 miljoen euro sinds 1998).

5.78. De EBWO rapporteert jaarlijks een ratio van het hefboomeffect voor de door Tacis gefinancierde technische bijstand die tot investeringen van de EBWO heeft geleid. Afhankelijk van de definitie van deze ratio kunnen verschillende cijfers worden gerapporteerd. Zo is volgens het jaarverslag 1999 van Tacis de ratio 1:50, maar worden er in een beoordelingsverslag uit 1999 twee cijfers opgegeven: 1:15 en 1:38. Tijdens de controle kon de Rekenkamer het verband tussen de steun voor technische bijstand en de feitelijke investeringen van de EBWO moeilijk verifiëren. Sommige investeringen bleken dubbel te zijn geteld, hetgeen erop wijst dat de werkelijke ratio lager ligt dan meegedeeld. Deze ratio is zo onduidelijk geformuleerd dat ze van beperkt nut is en niet dient te worden gebruikt als een criterium ter rechtvaardiging van de Bangkokfaciliteit.

5.79. De Bangkokfaciliteit kan gedeeltelijk worden gebruikt ter financiering van de exploitatiekosten van de *Early Stage Equity (ESE) Funds* en ter verlening van technische bijstand voor studies ter voorbereiding van of voor advisering na een investering. In de jaren 1999 en 2000 werd ongeveer 25 % van de Bangkokfaciliteit hiervoor aangewend (5-6 miljoen euro). Per 31 december 2000 was in totaal 31,2 miljoen euro van de Bangkokfaciliteit voor de technische bijstand en het beheer van de ESE-fondsen gebruikt. De investeringen die de EBWO ervoor gedaan en de leningen die zij ervoor verstrekt heeft, belopen slechts 69,2 miljoen euro, hetgeen een zeer lage investeringsquote oplevert van slechts 1:2.

5.80. De ESE-fondsen zijn oorspronkelijk opgezet om kleine en middelgrote particuliere ondernemingen binnen de specifieke regio waar zij bedrijvig zijn van aandelenkapitaal te voorzien. Aan deze voorwaarden werd niet altijd voldaan. De investeringen van de EBWO zijn veelal een mengeling van leningen en aandelen.

5.78. De Commissie is van mening dat een dergelijke prestatie-indicator waardevol kan zijn bij het evalueren van de impact van de Bangkokfaciliteit. De Commissie is het er mee eens dat het „hefboomeffect” zo precies mogelijk moet worden berekend en heeft stappen genomen om ervoor te zorgen dat deze ratio in de toekomst accurater wordt gerapporteerd. De definitie van een goed resultaat, zoals gemeten door de ratio, is afhankelijk van de specifieke activiteiten.

Het hefboomeffect is niet het hoofdcriterium voor de effectiviteit van de Bangkokfaciliteit. De Commissie en de bank streven ernaar een bredere beoordeling te maken van de „overgangs-impact” alvorens operaties te financieren. De maatregelen betreffen bedrijfsgroei, werkgelegenheid, gebruik van nieuwe technologieën, betere ondernemingspraktijken, en een beter bestuur van ondernemingen.

5.79. Risicokapitaaloperaties zijn natuurlijk duur en risikant, en reeds aan het begin was duidelijk dat de ratio van technische bijstand tot geïnvesteerd kapitaal hoog zou zijn. In feite is de ratio aanzienlijk beter geweest dan verwacht, omdat minder dan verwacht gebruik werd gemaakt van technische bijstand; de bank verwacht dat het kapitaal van sommige fondsen kan worden verhoogd als een stap op weg naar het aantrekken van kapitaal uit de particuliere sector. Het feit dat de ESE-fondsen een geloofwaardig investeringskanaal zijn geworden betekent dat de Commissie haar steun eerder dan verwacht kan intrekken.

5.80. Het investeringsbeleid van de fondsen is een zaak voor de toezichhoudende besturen, waarvan de Commissie deel uitmaakt. Zoals gebruikelijk bij operaties met particulier risicokapitaal bepaalt het investeringsbeleid van de ESE-fondsen dat investeringen een mix zijn van leningen en aandelen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.81. De beleggingsfondsen worden beheerd door contractanten die bekend staan als fondsbeheerders. Vele fondsbeheerders zijn actief bij andere beleggings- en fondsactiviteiten in Rusland, waardoor belangenconflicten dreigen te ontstaan: indien een fondsbeheerder uitgebreid consultants kan inschakelen om de investeringen in één portefeuille te evalueren en te controleren, bestaat het risico dat hij in een andere portefeuille dezelfde investeringen zal doen en dus de houders van deze laatste portefeuille van dienst zal zijn. Er kan dus niet met zekerheid worden uitgemaakt of de fondsbeheerders op passende wijze gebruikmaken van de door de EU gefinancierde technische bijstand.

5.82. De Bangkokfaciliteit dient ook ter financiering van het *Turn Around Management* (TAM)-programma, dat hoofdzakelijk ten doel heeft, praktisch advies te verlenen aan hooggeplaatste managers van geselecteerde ondernemingen. Deze steun heeft in het geheel geen rechtstreeks verband met de investeringen van de EBWO en is geen integrerend deel van de bankfunctie van de EBWO. Bijgevolg is aan de subsidiabiliteitscriteria voor de financiering van dit programma niet voldaan.

5.83. Volgens de jaarlijkse financieringsmemoranda is de EBWO verplicht, de Commissie een verslag over elk jaarprogramma voor te leggen. Het verslag moet een beoordeling bevatten van de mate waarin de doelstellingen van het programma zijn gehaald. Het recentste verslag dat kon worden voorgelegd was van 12 april 1999 en had betrekking op het jaar 1998. In dit verslag wordt echter nergens beoordeeld in hoeverre de doelstellingen van het programma zijn bereikt.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.81. Er zijn drie mechanismen die een belangenconflict voorkomen:

- de eis dat EBWO-steunoperaties complementair zijn — met andere woorden betrekking hebben op terreinen waar operatoren uit de particuliere sector niet investeren. Dit komt tot uiting in het investeringsbeleid van de ESE-fondsen;
- de fondsbeheerder-overeenkomsten sluiten investeringen uit;
- de technische bijstand van de EU wordt beheerd door de EBWO, en niet door de fondsbeheerders. De EBWO heeft de Commissie geadviseerd dat slechts een van de fondsbeheerders andere risicokapitaalbelangen in Rusland heeft. Het is nooit voorgekomen dat een fondsbeheerder mede investeerde in een bedrijf dat ook ESE-investeringen ontving.

5.82. Het terrein waarop de Bangkokfaciliteit van toepassing is, wordt gedefinieerd door de jaarlijkse financieringsovereenkomst met de EBWO. Voor de betrokken jaren is het TAM-programma expliciet genoemd in de lijst van in aanmerking komende projecten, die aan het financieringsvoorstel wordt gehecht en aan de lidstaten ter goedkeuring wordt voorgelegd. Het TAM-programma is een waardevol programma. De Commissie is het er echter mee eens dat de Bangkokfaciliteit niet het meest geschikte financieringsmechanisme is, en heeft reeds besloten dat met ingang van 2001 TAM gefinancierd wordt uit het nationale Tacis-programma.

5.83. De verslagen omvatten een beoordeling van alle ondersteunde operaties. In het verleden heeft de Commissie niet geëist dat de bank deze gegevens synthetiseerde om een beoordeling op programmaniveau te maken, aangezien zij niet overtuigd was van de toegevoegde waarde hiervan. Desalniettemin tracht de EBWO met ingang van 2001 een dergelijke beoordeling in de jaarlijkse rapporten aan donoren te maken. De Commissie heeft de jaarlijkse beoordeling van de bank op operatieniveau aangevuld met een onafhankelijke beoordeling van het programma in 1999.

In 2001 wordt gestreefd naar verbetering van de opmaak en inhoud van de verslagen, met extra aandacht voor de omschakeling. Over de *Early Stage Equity*-fondsen (25 % van het programma) wordt elk kwartaal gedetailleerd verslag uitgebracht, en er zijn halfjaarlijkse evaluaties door de toezichthoudende raad, alsmede een jaarrapport dat door de Commissie moet worden goedgekeurd voordat fondsen voor daaropvolgende jaren worden vrijgegeven. Er is een principe-overeenkomst voor nauwer toezicht door de Commissie van andere terugkerende projecten, met name operaties met micro-financiering.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.84. DG Financiële controle heeft de faciliteit in februari 2000 bij de EBWO gecontroleerd. Dit was de enige controle in vier jaar tijds. De controle bracht een aantal feiten van materieel belang aan het licht; zulke controles achteraf zouden regelmatig moeten plaatsvinden. De projecten van de Bangkokfaciliteit staan niet onder toezicht van de toezichtseenheden van Tacis, noch van de EBWO zelf, hoewel het toezichtscontract bepaalt dat het toezicht ook op de projecten van de Bangkokfaciliteit zou moeten worden verricht indien de EBWO daarom verzoekt. Tot dusver is er geen verzoek gekomen.

5.85. Indien wordt besloten, de faciliteit ondanks het geringe effect te continueren, zou de Commissie maatregelen moeten treffen om het beheer ervan te verbeteren: i) de contracten voor het beheer van het beleggingsfonds moeten doorzichtiger worden; ii) er moet op de projecten worden toegezien volgens de normale toezichtregeling van Tacis; iii) de Commissie moet stelselmatig operationele en financiële verslagen verlangen en dit als voorwaarde stellen voor het doen van de betalingen; iv) de betrouwbaarheid van de verslagen moet worden gecontroleerd.

ICWT en CWTO

5.86. Het Internationaal Centrum voor Wetenschap en Technologie in Rusland (ICWT) en het Centrum voor Wetenschap en Technologie in Oekraïne (CWTO) verschaffen voormalige bewapeningsgeleerden in de NOS de mogelijkheid om hun talenten op vreedzame activiteiten (non-proliferatie) te richten. Verder wordt beoogd, bij te dragen tot de overgang naar markteconomieën, en de integratie van wetenschappers en technologen uit de NOS in de wereldgemeenschap van wetenschappers te bevorderen. De centra worden ondersteund door een aantal donoren, waarvan de belangrijkste de VS, Japan en de EU zijn. Er is plaatselijk en internationaal personeel in dienst, en er worden jaarverslagen inclusief jaarrekeningen uitgebracht. De jaarrekening wordt gecontroleerd door een extern accountantskantoor.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.84. *De Commissie is het eens met de bevindingen van de Rekenkamer met betrekking tot de audits, maar is niet van mening dat het noodzakelijk of wenselijk is dat de projecten in het kader van de Bangkokfaciliteit routinematig worden gevolgd door de toezichthoudende eenheden van Tacis. De EBWO is verantwoordelijk voor de gehele projectcyclus, met inbegrip van het toezicht op de kwaliteit van de verleende diensten, en is het meest geschikt als toezichthouder, aangezien de EBWO de noodzakelijke technische expertise en aanwezigheid ter plaatse heeft.*

Er is een rol voor een groter supervisie door de Commissie op de resultaten van enkele programma's voor de lange termijn die door Tacis worden gefinancierd. Voor de ESE-fondsen zal een toezichtregeling worden ingesteld, die zal worden uitgebreid om de operaties met microfinanciering te dekken. De Commissie overweegt met de EBWO of de toezichthoudende eenheden van de Tacis een rol zouden kunnen spelen bij het toezicht op een aantal projecten in het kader van de Bangkokfaciliteit.

5.85. *De Commissie deelt de mening van de Rekenkamer dat er frequenter audits moeten plaatsvinden in verband met de fondsen van de Bangkokfaciliteit, en zal blijven streven naar verbetering van de kwaliteit van de verslaglegging en het toezicht door de diensten van de Commissie. De Commissie is van mening dat er voldoende waarborgen zijn om belangenconflicten bij de overeenkomsten voor het fondsenbeheer te voorkomen. Een routinematig toezicht door Tacis zou ongepast zijn, en het beheer van de fondsen niet verbeteren. De Commissie zal echter nauwlettender toezicht houden, waarbij ambtenaren van de Commissie worden bijgestaan door externe experts, net als bij de ESE-fondsen.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.87. Voordat in februari 2001 de gehele programma-uitvoering werd overgebracht naar het directoraat-generaal Onderzoek, was de bevoegdheidsverdeling binnen de Commissie voor het financieel beheer van de steun aan het ICWT en het CWTO, en wel tussen de directoraten-generaal EuropeAid (voorheen Gemeenschappelijke dienst voor de buitenlandse betrekkingen), Buitenlandse betrekkingen en Onderzoek, onduidelijk wat betreft de controles van de betalingen en de financiële follow-up. De betalingen van de Commissie aan het ICWT en het CWTO zijn uitsluitend gebaseerd op geraamde kasmiddelenbehoeften, en niet op een follow-up van de feitelijk gedane uitgaven. De Commissie heeft tussen 1994 en 2000 88 miljoen euro aan het ICWT betaald en tussen 1998 en 2000 5 miljoen euro aan het CWTO, zonder deze middelen ooit aan een controle achteraf te hebben onderworpen.

5.88. De Commissie dient de follow-up van de feitelijke uitgaven te verbeteren en regelmatig controles achteraf te verrichten. Er dient een evaluatie van het effect en de doeltreffendheid van het programma plaats te vinden, zoals bijvoorbeeld regelmatig door de staatsdiensten van een andere grote donor, de VS, wordt verricht ⁽²³⁾.

VOORNAAMSTE OPMERKINGEN IN SPECIALE VERSLAGEN

Humanitaire noodhulp voor de slachtoffers van de Kosovo-crisis (ECHO)

5.89. De Kosovo-crisis werd gekenmerkt door grote volksverhuizingen in de regio van maart tot juli 1999, en grote verwoestingen. Via het Bureau voor humanitaire hulp van de Europese Gemeenschap (ECHO) leverde de EU humanitaire hulp voor 400 miljoen euro om in de behoeften van de bevolking te voorzien.

⁽²³⁾ Laatste verslag van het US General Accounting Office 01-582, *Weapons of Mass Destruction* blz. 17, gepubliceerd in mei 2001.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.87. *Teneinde de financiële controle te verbeteren heeft de Commissie de wetenschapscentra gevraagd om naast hun verzoeken in verband met cashflow, de bijgewerkte schattingen van de uitgaven voor elk project te verstrekken. Dit is met name belangrijk omdat de centra in dollars betalen.*

5.88. *De centra voor wetenschap zijn primair verantwoordelijk voor het uitvoeren van de audit en het toezicht op elk door de EU gefinancierd project, en de overeenkomsten tussen de centra en de begunstigenden bevatten ook bepalingen voor audit en toezicht ⁽¹⁾.*

Het dagelijks toezicht op projecten wordt meestal door het personeel van de centra uitgevoerd en niet door ambtenaren van de Commissie. De centra onderzoeken de technische rapporten, soms met hulp van westerse toezichthouders om ervoor te zorgen dat de projecten de beoogde resultaten behalen, en om te bepalen wanneer zij op schema liggen. Elk door de EU gefinancierd project heeft in ieder geval een EU-medewerker, ofwel een nationaal laboratorium of een particuliere onderneming. Het Tacis-bureau in Moskou heeft in 1996 en in 1998 hulp verleend bij het toezicht.

5.89. *Het budget van 400 miljoen euro dat gebruikt werd in de Kosovo-crisis betekent bijna een verdubbeling van ECHO's oorspronkelijke budget, met praktisch geen aanvullend personeel. In de praktijk betekent dit dat ECHO 12 aanvullende besluiten en 500 extra contracten moest beheren.*

⁽¹⁾ Deze benadering van audit en toezicht is besproken en goedgekeurd door de Raad (Verordeningen (EEG) nr. 3955/92 (PB L 409, van 31.12.1992, blz. 1), (Euratom, EEG) nr. 2053/93 (PB L 187 van 29.7.1993, blz. 1), (EG) nr. 1766/98 (PB L 225 van 12.8.1998, blz. 2) en (Euratom) nr. 2387/98 (PB L 297 van 6.11.1998, blz. 4).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.90. De controle die de Rekenkamer tussen juli 1999 en februari 2000 heeft verricht, had hoofdzakelijk ten doel, het beheer door ECHO van de Europese hulp aan de slachtoffers van de Kosovo-crisis, alsmede de administratieve structuur van de hulpverlening te beoordelen.

5.91. ECHO treedt op als actieve donor die de programma's van organisaties van de Verenigde Naties, internationale organisaties en NGO's financiert, en verantwoordelijk is voor het toezicht en de evaluatie. In de Kosovo-crisis speelden vele partijen een rol, waardoor op sommige gebieden dubbel werk en inefficiëntie ontstonden. De complexiteit van de betrekkingen tussen het grote aantal partijen maakte uitvoerige coördinatie-mechanismen ad hoc noodzakelijk.

5.92. De betrekkingen tussen ECHO en zijn VN-partners waren gespannen. Er bleven meningsverschillen bestaan over belangrijke kwesties zoals de verantwoording van en de rapportage over de projecten. Daardoor bleef 15 miljoen euro van ECHO voor voedselhulp geblokkeerd op het hoogtepunt van de crisis in Kosovo. Een meer realistische en actieve aanpak van de financiering en de deelneming aan de besluitvorming van de VN-organisaties is vereist.

5.93. De ECHO-kantoren ter plaatse hadden te weinig personeel. De experts in die kantoren moesten vele problemen bij de uitvoering oplossen, maar er waren geen ambtenaren met beslissingsbevoegdheid die hen ter plaatse ondersteunden. Dit leidde tot vertragingen en tot een kloof tussen ECHO-Brussel, dat beslissingsbevoegd was, en de kantoren te velde.

5.94. De procedures voor besluitvorming en betaling op communautair niveau maakten een snelle reactie onmogelijk. Bij het sluiten van contracten voor de uitvoering van ECHO-activiteiten werd slechts weinig rekening gehouden met de urgentie van de situatie. De administratieve procedures van ECHO zouden moeten worden toegesneden op de mate van urgentie.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.90. De Commissie erkent dat de steekproef van de door de Rekenkamer onderzochte contracten betrekking heeft op de belangrijkste partners van ECHO (in termen van partners met grote afzonderlijke budgetten), en op de belangrijkste geografische gebieden en sectoren. Dit kan echter hebben geleid tot onvoldoende aandacht voor de NGO-partners van ECHO, die samen uiteindelijk meer dan de helft van de fondsen ontvingen.

5.91. ECHO heeft zich vele inspanningen getroost om de activiteiten te coördineren, onder andere door de lidstaten dagelijks te informeren over operaties. De Commissie is niet van mening dat een eventueel gebrek aan coördinatie tussen of met de lidstaten primair de verantwoordelijkheid is van de Commissie of van ECHO.

5.92. De Commissie erkent dat niet alle problemen in de EG-VN-betrekkingen al zijn opgelost; de VN-EG-overeenkomst van 9 augustus 1999 noemde dan ook expliciet bepaalde terreinen die onder de loop moesten worden genomen. Over deze kwestie hebben de diensten van de Commissie in de zomer van 2001 onderling overleg gevoerd, maar de richtsnoeren voor toekomstige controlemissies, door de Commissie en de VN gezamenlijk uit te voeren, moeten nog worden afgerond. Gehoopt wordt dat aan het eind van dit jaar een wederzijds bevredigende oplossing gevonden kan worden.

Het feit dat voor een bedrag van 15 miljoen euro niet in een eerder stadium contracten konden worden gesloten was grotendeels te wijten aan de aanvankelijk botte weigering van een VN-partner om tijdens een verificatiebezoek van ECHO in juli 1999 originele documenten ter beschikking te stellen. Dit leidde tot een tijdelijke opschorting van betalingen in 2000. Later werden voor deze fondsen contracten gesloten.

5.93. Een aantal personeelsleden van het ECHO-hoofdkwartier heeft missies ter plaatse uitgevoerd om bijstand te verlenen in operationele en administratieve zaken, zodat de communicatie tussen Brussel en het veld meestal probleemloos verliep. Het enige probleem dat de Commissie erkent, is dat in bepaalde gevallen vertragingen ontstonden omdat de contracten door Brussel moesten worden goedgekeurd. Deze situatie moet verbeteren en ECHO heeft nu dan ook specifiek personeel binnen de organisatie aangewezen om deze taken waar nodig in de toekomst uit te voeren.

5.94. De Commissie heeft op verzoek van ECHO reeds het principe van een nieuwe kaderbesluitprocedure goedgekeurd voor spoedgevallen om flexibeler en sneller in te kunnen spelen op dergelijke situaties. Dit is nu ten uitvoer gelegd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.95. Wegens trage procedures liepen de contracten van ECHO langer dan oorspronkelijk gepland, omdat de looptijd te laat inging. Deze situatie, gecombineerd met de snelle en onvoorziene terugkeer van de vluchtelingen in juni 1999, heeft sommige van de betrokken maatregelen minder relevant en nuttig gemaakt. De regelgeving en procedures hebben dus afbreuk gedaan aan het vermogen van ECHO om snel en effectief op de veranderende omstandigheden te reageren.

Europees Bureau voor Wederopbouw

5.96. De Rekenkamer heeft een onderzoek ingesteld naar de doelmatigheid van het Europees Bureau voor Wederopbouw in het jaar 2000 wat betreft de organisatiestructuur, het beheer van de operationele begroting en de uitvoering van de programma's in Kosovo. Zij onderzocht ook of kwesties in verband met zuinigheid of de doeltreffendheid van de acties niet werden veronachtzaamd.

5.97. De Rekenkamer bevond de administratie van het Bureau en zijn begrotingsbeheer in 2000 zeer efficiënt. Het slaagde erin, de meeste van de ambitieuze doelstellingen voor het eerste jaar van zijn activiteiten op het gebied van energie, huisvesting, vervoer en landbouw te verwezenlijken. Eind 2000 waren er contracten gesloten voor meer dan 90 % van de middelen waarvoor vóór december 2000 verplichtingen waren aangegaan, en meer dan de helft van de middelen waarvoor verplichtingen waren aangegaan, was uitbetaald. Het Bureau streefde ernaar, de beginselen van doelmatigheid en zuinigheid in acht te nemen. Door de geldende regels zeer flexibel toe te passen wist het Bureau lagere prijzen te bedingen en stimuleerde het de regionale economie.

5.98. De Rekenkamer beveelt het Bureau aan, zijn acties niet te versnipperen, maar zijn personele en financiële middelen te blijven concentreren op de meest recente prioriteiten bij de wederopbouw. Ook dringt zij er bij de Commissie, die de EU-pijler van de Missie van de Verenigde Naties in Kosovo (UNMIK) voor de wederopbouw van Kosovo financiert, op aan, zich veel meer in te zetten om een beleidskader en een strategie op te zetten, zodat de duurzaamheid van de door de EU gefinancierde investeringen in Kosovo verzekerd is, hetgeen onder de heersende omstandigheden niet het geval was.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.95. *De Commissie meent dat vertragingen bij de aanwending van de fondsen in 1999 geen materiële afbreuk deden aan relevantie en het nut van door de Commissie gefinancierde activiteiten: in april 1999 was reeds voor 53,6 miljoen euro aan humanitaire hulpcontracten gesloten. Gezien de complexiteit van de crisis is de Commissie niet van mening dat de vertragingen onredelijk waren of dat er een alternatief was.*

5.97. *De Commissie is verheugd over de lof van de Rekenkamer voor de efficiënte administratie en het begrotingsbeheer van het Bureau. Duidelijke doelstellingen en concentratie op de te verwachten resultaten hebben het Bureau in staat gesteld de doelstellingen te bereiken.*

5.98. *De Commissie deelt de mening van de Rekenkamer dat het Bureau zich moet blijven richten op belangrijke sectoren overeenkomstig de behoeften ter plaatse en de CARDS-verordening.*

De Commissie deelt ook de mening van de Kamer dat er behoefte is aan een beleidskader en een langetermijnstrategie. De Commissie zal de ontwikkeling van een duurzaam beleid en een regelgevend kader bespreken met UNMIK en met de voorlopige instellingen voor zelfbestuur, waarvoor in Kosovo verkiezingen gehouden zullen worden.

Tacis-programma voor grensoverschrijdende samenwerking

5.99. Het Tacis-programma voor GS ging in 1996 op initiatief van het Europees Parlement van start en is gericht op gebieden in Rusland, Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië die aan de Europese Unie (Finland) of de „Phare-landen” grenzen. Het programma komt ook tegemoet aan het verzoek van de Europese Raad van Essen van 1994 om intensievere grensoverschrijdende samenwerking in Midden- en Oost-Europa ter bevordering van regionale samenwerking en goed nabuurschap.

5.100. In de periode 1996-2000 werden in totaal voor 132,5 miljoen euro verplichtingen voor het programma aangegaan, hetgeen neerkomt op ongeveer 5 % van het totale budget voor Tacis. Volgens het voornaamste beleidsdocument van de Commissie terzake beoogt het programma het volgende:

- a) bevordering van de economische en sociale ontwikkeling in de grensstreken door ondersteuning van duurzame projecten ter vermindering van het risico dat de stabiliteit in de regio wordt ondermijnd door het zeer uitgesproken verschil in levensstandaard aan weerszijden van de grens. Het programma zou met name de grensstreken moeten helpen, hun specifieke ontwikkelingsproblemen te boven te komen die voortvloeien uit het feit dat zij een randgebied van de nationale economie vormen;
- b) financiering van projecten die een grensoverschrijdend effect hebben en worden ondersteund door de gemeenschappen aan weerszijden van de grens; een dergelijke samenwerking wordt van wezenlijk belang geacht voor een duurzame ontwikkeling;
- c) prioritaire financiering van projecten met een aantoonbaar lokaal of regionaal engagement.

5.101. Hoewel deze doelstellingen lijken op die van het Phare-programma voor GS, heeft de Commissie voor het Tacis-programma voor GS niet de coördinatie-mechanismen opgezet die zij bij het Phare-programma voor GS heeft gehanteerd om de grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen. Met name de gemeenschappelijke comités voor programmering en toezicht, die de Commissie had opgezet om de lidstaten en de Phare-landen op regionaal niveau een forum te verschaffen voor de selectie van projecten van gemeenschappelijk belang, zijn niet in het kader van het Tacis-programma voor GS opgericht ter aanmoediging van de dialoog tussen de Phare- en Tacis-landen.

5.101. *Het Tacis-programma voor grensoverschrijdende samenwerking (GS) startte later dan het hoofdprogramma van Tacis en het Phare-GS-programma, en heeft relatief beperkte middelen. Bij de start moesten nieuwe procedures en methoden worden opgezet, zodat het effect van het programma pas enkele jaren na aanvang meetbaar zal zijn.*

Het GS-programma van Tacis moet onderscheiden worden van het Phare-GS-programma van Phare. Ook al zijn de hoofddoelstellingen van het Tacis-GS en het Phare-GS van gelijke aard, de politieke context is geheel verschillend; het Phare-GS maakt deel uit van de pretoetredingsbijstand die

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.102. De algemene conclusie was dat het Tacis-programma voor GS als instrument van nut kan zijn om de problemen met de totstandkoming van een nieuwe oostgrens voor de Europese Unie na de eerstvolgende toetreding aan te pakken, en concreter gestalte te geven aan het beleid inzake de noordelijke dimensie. Het effect van het programma is de eerste vijf jaar echter gering geweest, niet alleen omdat de uitvoering vertragingen oploopt, maar ook omdat er zeer weinig middelen beschikbaar zijn; verder is er geen kader voor een grensoverschrijdende dialoog opgezet toen de projecten nog in het programmeringsstadium verkeerden; er is geen geschikte financiële steun verleend aan de oostelijke grensstreken van de Phare-landen en er is onvoldoende prioriteit gegeven aan projecten die het hoofddoel van het programma dienen: verhoging van de levensstandaard van de bevolking in de begunstigde regio's.

Beheer van het GBVB

5.103. De Rekenkamer heeft de ontwikkeling geëvalueerd van de bepalingen betreffende het doen van uitgaven in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid gedurende de periode 1997-1999. Deze bedroegen in de periode 1997-2000 gemiddeld 35 miljoen euro per jaar.

5.104. De bepalingen voor het GBVB en de invoering ervan zijn opgenomen in titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

5.105. In het speciaal verslag wordt de aandacht gevestigd op gemeenschappelijke optredens, die „betrekking hebben op specifieke situaties waarin een operationeel optreden van de Unie nodig wordt geacht” (artikel 14) en op de uitvoeringsbesluiten bij gemeenschappelijke standpunten waarin „de aanpak van de Unie wordt bepaald ten aanzien van een bepaalde aangelegenheid van geografische of thematische aard” (artikel 15).

gericht is op een soepele overgang van Phare naar toekomstige Interreg-programma's. De begunstigen van het Tacis-GS-programma zijn NOS-landen; de betrekkingen van deze landen met de EU staan nog in de kinderschoenen. Deze verschillende uitgangspunten komen tot uiting in het besluitvormingsproces, de beheersstructuren en de aan de programma's toegewezen middelen.

Hoewel Phare en Tacis tot dusver nog geen regionale GS-comités hebben opgezet, zal in november in Petersburg een seminar worden gehouden waar vertegenwoordigers van alle partijen in het Tacis-GS en de Phare-deelnemers bijeen zullen komen. Op het seminar zullen de voordelen van de GS-comités van de Finse en de Russische partners worden toegelicht, met als doel soortgelijke regelingen tot stand te brengen bij de Tacis/Phare-grenzen.

5.102. *De Commissie is van mening dat het in december 2000 te vroeg was om de volledige impact van het GS-programma te beoordelen. De door het Tacis-GS begunstigde landen krijgen grensoverschrijdende steun via de programma's voor regionale samenwerking en de nationale programma's van Tacis. Het GS-budget, waaronder de begroting voor speciale maatregelen ten gunste van de Oostzee-regio, is onveranderd gebleven, ondanks een algehele daling van het Tacis-budget. Dit betekent dat het GS-aandeel in het totaal gestegen is. Uiteindelijk besluit de begrotingsautoriteit over het budget voor het programma, dat de Rekenkamer als beperkt beschouwt.*

Het Phare-kader voor grensoverschrijdende samenwerking en de gehele Phare-GS-verordening staan in verband met het toetredingsproces.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.106. Ondanks een aantal wijzigingen in het Verdrag betreffende de Europese Unie is de rol van de Commissie bij het vaststellen van de financiële, juridische en operationele regelingen nog niet duidelijk. Naar gelang van het optreden bepaalt ofwel de Commissie ofwel de Raad de regelingen voor de uitvoering ervan. In de praktijk maakt dit het dagelijks beheer, zowel op het terrein als bij de centrale diensten, ingewikkeld.

5.107. Eind 1999 werden er voor de herkomst van de financiering voor het optreden in het kader van het GBVB criteria vastgesteld, maar in de praktijk wordt er ruimte gelaten voor uitzonderingen in zogeheten „grensgevallen”. Verder zijn de nodige regelingen voor bijdragen in natura en voor het verdelen van kosten over andere donoren en de Unie nog niet vastgesteld.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.106. Artikel 14 van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt dat de draagwijdte, de middelen en de voorwaarden voor de uitvoering moeten worden omschreven in het gemeenschappelijk optreden. De Commissie behoudt echter enkele beslissingsbevoegdheden wat betreft de uitvoeringsmodaliteiten overeenkomstig artikel 274 van het EG-Verdrag. Bovendien, en ondanks de enigszins vage omschrijving van artikel 18 van het Verdrag betreffende de Europese Unie laat de praktijk een logische werkverdeling zien: het voorzitterschap is verantwoordelijk voor de algemene verwezenlijking van de doelstellingen van het gemeenschappelijk optreden, daarbij bijgestaan door de secretaris-generaal/hoge vertegenwoordiger, terwijl de Commissie verantwoordelijk is voor de goede uitvoering van de maatregelen door het opstellen van en onderhandelen over contracten met de uitvoerende instanties en het toezicht op de uitvoering zoals gerapporteerd aan de Commissie.

5.107. Aan de in november 1999 door het Comité van permanente vertegenwoordigers vastgestelde criteria betreffende de financiering van maatregelen krachtens onderafdeling B8 is altijd voldaan, behalve in twee gevallen. Deze maatregelen werden gefinancierd uit begrotingstitel B8 aangezien de uitvoerende instantie in beide gevallen de West-Europese Unie (WEU) was, een militaire organisatie die geen begunstigde in het kader van de begrotingslijnen krachtens de eerste pijler kon zijn. Het betreft de activiteiten tegen antipersoneelmijnen in Kroatië (Weudam) die in november 2001 zullen aflopen, en de maatregel voor het opnieuw instellen van een levensvatbare politiemacht in Albanië (MAPE) die inmiddels is voltooid. Bepaalde elementen van steun aan de Albanese politie, die geen verband houden met de WEU zullen worden voortgezet in het kader van de CARDS-verordening (community assistance to reconstruction, development and stabilisation). De Commissie verwijst naar haar interpretatie onder § 32 betreffende de noodzaak artikel 17 te gebruiken voor door de WEU uitgevoerde maatregelen.

Tijdens de waarnemingsperiode van de audit van de Rekenkamer (1997-1999) deden zich gevallen voor waarin informatie over de bijdragen van derde partijen ontbrak. Om politieke redenen en om redenen van goed beheer is het bovendien niet altijd mogelijk noch wenselijk de bijdragen van elke deelnemer duidelijk aan te geven. Teneinde het vereiste politieke momentum te creëren om aan een specifiek project deel te nemen, worden dikwijls om politieke toezeggingen gevraagd, die als gevolg van de politieke ontwikkelingen ter plaatse niet altijd achteraf worden ingelost door de derde partijen die geografisch of politiek minder betrokken zijn dan de EU. De Unie zou evenwel vanwege interactieve redenen van conflictpreventie of politieke stabilisatie belang kunnen hebben bij voortzetting van het desbetreffende project, ongeacht het eventueel ontbreken van bijdragen.

Er is in 2000 en 2001 echter een duidelijke verbetering opgetreden, aangezien bijdragen in natura zijn opgenomen in de financiële verklaringen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.108. Tussen het besluit van de Raad en de eerste betaling verstreek in de periode 1997-1999 veel tijd: gemiddeld 173 dagen. Dit wijst erop dat het uitvoeringstempo bij dit soort optreden vrij laag was.

5.109. In een aantal gevallen werden de contracten zeer ingewikkeld doordat ze voortdurend worden aangevuld en anderszins aangepast, hetgeen een goed toezicht op de financiële situatie ernstig bemoeilijkt.

5.110. Voor de speciale vertegenwoordigers en het kantoorpersoneel zijn er ofwel geen regelingen inzake bezoldigingen, met het salaris verbonden kosten en toelagen vastgesteld, ofwel worden ze niet consequent toegepast.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.108. Voor de tenuitvoerlegging van gemeenschappelijke optredens moeten dikwijls oplossingen op maat worden gevonden. Standaardcontracten kunnen zelden worden gebruikt, hetgeen betekent dat onderhandelingen en het opstellen van contracten voor de uitvoering van gemeenschappelijke optredens in het algemeen meer tijd vergten dan die van subsidies aan NGO's of internationale organisaties.

Bovendien vond eind 1997 een interne herstructurering plaats in de Commissie, waarbij het beheer van de voorbereidende fase van de projectcyclus en de implementatiefase over twee verschillende directoraten-generaal werden verdeeld. Deze situatie duurde tot eind 2000, met als gevolg dat er meer tijd verstreek tussen de besluiten van de Raad en de eerste betalingen. Nu de projectcyclus begin 2001 weer binnen een enkele eenheid is ondergebracht zullen deze intervallen naar verwachting korter worden.

5.109. Met het oog op een tijdige reactie op politieke gebeurtenissen stelt de Raad gemeenschappelijke optredens gewoonlijk in een zeer kort tijdsbestek vast. GBVB-maatregelen worden dikwijls beïnvloed door politieke- en veiligheidsontwikkelingen die aanpassingen of verlengingen van de maatregel nodig maken, waarbij kleine aanpassingen verwerkt kunnen worden door wijziging van het contract, terwijl significante veranderingen aan het mandaat of verlenging ervan in het algemeen tot nieuwe contracten dienen te leiden. Dit is de meest praktische en effectieve benadering, ook al wordt het toezicht erdoor bemoeilijkt.

5.110. De vaststelling van twee mededelingen in 1997 en 1998 betekende een stap voorwaarts bij het opstellen van heldere criteria voor de positie van de speciale vertegenwoordigers (SV). Volgens de mededeling van 1998 is er een uniforme behandeling voor personeel dat is gedetacheerd naar de SV-bureaus waarvan het mandaat van na 1998 dateert. Deze regels zijn toegepast op de SV waarvan de mandaten dateren van na de twee mededelingen. Hoe dan ook, met ingang van 2001 worden de bezoldiging en de salariskosten en toelagen voor SV gefinancierd uit het huishoudelijk budget van de Raad.

De Commissie erkent dat de situatie voor kantoorpersoneel enigszins ambigu is en dat een coherenter aanpak nodig zou kunnen zijn. Tot dusver heeft de indirecte toepassing van „marktregels” echter meestal geleid tot de beste kosten-batenverhouding.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.111. Er wordt veelal te laat en onregelmatig gerapporteerd, en de rapporten zijn soms niet informatief genoeg. Dit vormt een wankel basis voor elke evaluatie. Met name de beperkte frequentie van de financiële verslagen vormt een ernstig knelpunt voor een systematische supervisie van de projecten door de Commissie.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.111. *Met name de financiële rapportage van de begunstigen is in een aantal gevallen onvoldoende geweest, en moet in de toekomst verbeteren door middel van een strikter en interactiever toezicht. Het gemiddelde project duurt een jaar, waarbij normaal gesproken twee financiële rapporten vereist zijn. Deze rapporten zijn een voorwaarde voor de uitbetalingen, zodat voldoende en regelmatige controle mogelijk is.*

De evaluatieverantwoordelijkheid is afhankelijk van de aard van de maatregel. Terwijl de financiële en technische evaluatie door de Commissie geschiedt, is soms een specifieke evaluatie van de politieke opportuniteit van de voortzetting van een maatregel nodig. Deze evaluatie wordt impliciet uitgevoerd door het voorzitterschap en de werkgroepen van de Raad bij verlengingen van maatregelen. Dit is ook de belangrijkste reden waarom de duur van de meeste maatregelen zo kort is.

In 1999 werden twee audits uitgevoerd betreffende de OVSE in Bosnië en Herzegovina en de ECMM (sinds 1 januari 2001 EUMM genaamd). In 2001 werd ook een audit uitgevoerd betreffende de drie speciale vertegenwoordigingen, en er staat een vierde op het programma betreffende het gemeenschappelijk optreden in Cambodja. Een evaluatie van deze laatste maatregel is door een externe deskundige uitgevoerd.

Elke maatregel is verschillend en het is niet altijd nodig voor elk gemeenschappelijk optreden een audit uit te voeren. Sommige maatregelen kunnen op basis van een eindrapport worden geëvalueerd, met name wanneer een delegatie van de Commissie bij de tenuitvoerlegging is betrokken. Desondanks heeft de Commissie zich recentelijk ingespannen om het beheer in deze opzichten te verbeteren.

In het algemeen is in de financiële verklaringen meer aandacht geschonken aan controle en evaluatie. Er is bovendien een krachtig voornemen om meer controlemissies ter plaatse te programmeren.

De Commissie heeft bovendien in de begrotingsopmerkingen bij artikel B8-0 1 5 (voorbereidende maatregelen) voor het voorontwerp van algemene begroting 2002 de mogelijkheid geopperd dat de Commissie waar nodig autonoom evaluaties en audits instelt.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.112. De vraag wat administratieve uitgaven en wat beleidsuitgaven zijn is nog steeds niet opgelost: hoewel onderafdeling B8 sinds 1998 een begrotingsonderdeel bevat voor voorbereidende werkzaamheden (die voorheen tot de administratieve uitgaven werden gerekend), heeft de Raad op 30 maart 2000 besloten dat de kosten van de speciale vertegenwoordigers van de EU moeten worden beschouwd als administratieve uitgaven, die ten laste komen van het budget van het secretariaat-generaal van de Raad.

5.113. Op basis van haar controlebevindingen doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

- a) het Europees Parlement, de Raad en de Commissie dienen op interinstitutioneel niveau duidelijke operationele beginselen en regelingen vast te stellen met betrekking tot de rol van de Commissie in de uitvoering van het GBVB;
- b) de financiering van de GBVB-optredens zou doorzichtiger moeten worden beheerd;
- c) de Commissie dient een onderzoek in te stellen naar de oorzaken van grote vertragingen en daarbij zowel de actie als de partner met wie zij de actie beheert opnieuw te bezien;
- d) slechts in geval van overmacht zou de Commissie contracten met terugwerkende kracht mogen wijzigen of aanvullen. Er moet naar praktische maatregelen ter vergemakkelijking van de uitvoering van de acties worden gezocht;
- e) de Raad en de Commissie dienen duidelijke regels voor de bezoldiging en met het salaris verbonden kosten vast te stellen;
- f) er moeten regelingen voor adequate verslaglegging, controle en evaluatie worden vastgelegd.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.112. Zoals de Rekenkamer opmerkt is een van de belangrijkste vragen van de Rekenkamer in haar eerdere rapport opgelost: de indeling van de kosten van voorbereidende werkzaamheden als huishoudelijke kosten.

Het commentaar van de Rekenkamer is gerechtvaardigd met betrekking tot de bijdragen in natura door de Raad in de Commissie aan de bureaus van de speciale vertegenwoordigers.

Wat betreft het besluit van de Raad van 30 mei 2000 over de speciale vertegenwoordigingen heeft de Commissie reeds in december 2000 schriftelijk bepaalde problemen betreffende de praktische uitvoering van dit besluit onder de aandacht van het Comité permanente vertegenwoordigers gebracht: de Commissie onderschreef de doelstelling van de nieuwe richtsnoeren om de speciale vertegenwoordigers duidelijk onder de autoriteit van het secretariaat-generaal/hoge vertegenwoordiger te plaatsen, maar gaf tevens uiting aan de noodzaak van een definitie van huishoudelijke en operationele kosten.

In 2001 heeft de Commissie een audit inzake de speciale vertegenwoordigers ingesteld, met als een van de doelstellingen het geven van een betere definitie van huishoudelijke en operationele uitgaven.

5.113. De Commissie is verheugd over het voorstel van de Raad voor heldere operationele principes en regelingen met betrekking tot de rol van de Commissie bij de tenuitvoerlegging van het GBVB, en onderschrijft de eis van grotere transparantie volledig. Verbeteringen zijn mogelijk, met name door de voorgestelde rationalisering van het aantal begrotingsartikelen in het voorontwerp van algemene begroting 2002, zoals voorgesteld door de Commissie.

De Commissie heeft reeds gereageerd door de nieuwe beheersstructuur vast te stellen en door verdere vereenvoudigingen te overwegen, zoals machtiging door het College van de Commissaris voor buitenlandse betrekkingen om het vereiste financieringsbesluit te nemen. Toch kunnen vertragingen niet altijd worden voorkomen. Vertragingen zijn niet altijd tekenen van slecht beheer; integendeel, zij getuigen dikwijls van een grondige voorbereiding van de contracten teneinde problemen bij de latere tenuitvoerlegging te voorkomen of zijn het gevolg van aan de uitvoerende instantie gerichte verzoeken om adequatere rapporten.

De Commissie verwijst naar haar antwoord onder punt 5.109, waar zij concludeerde dat kleine aanpassingen kunnen leiden tot wijzigingen van de contracten, terwijl aanzienlijke veranderingen aan het mandaat of verlengingen van de mandaten in het algemeen aanleiding moeten geven tot nieuwe contracten.

Duidelijke regels voor de bezoldiging en salariskosten van de speciale vertegenwoordigers werden in 1998 vastgesteld. De Commissie erkent dat de situatie voor kantoorpersoneel enigszins ambigu is en dat een coherenter aanpak nodig zou kunnen zijn.

De Commissie verwijst naar haar antwoord onder punt 5.111 waarin zij concludeerde dat met name de financiële en technische rapporten van de begunstigden verbeterd zouden moeten worden door een nauwer toezicht. De rapporten zijn een voorwaarde voor betaling, maar het zou ook mogelijk zijn dat de Commissie waar nodig evaluaties en audits instelt, zoals voorgesteld in het voorontwerp van algemene begroting 2002 van de Commissie en de begrotingsopmerkingen bij artikel B8-0 1 5.

Het is niet altijd nodig voor elk gemeenschappelijk optreden een audit uit te voeren; dit is met name het geval wanneer een delegatie van de Commissie bij de tenuitvoerlegging is betrokken. De Commissie heeft zich recentelijk echter ingespannen om het beheer in deze opzichten te verbeteren.

Internationale visserijakkoorden

5.114. De Rekenkamer heeft het beheer door de Commissie van de internationale visserijovereenkomsten onderzocht, met name wat betreft de vraag in hoeverre de doelstellingen hiervan duidelijk zijn omschreven en uiteindelijk zijn bereikt. De controle van de Rekenkamer had betrekking op de vijf belangrijkste overeenkomsten qua aanwijzingen op de communautaire begroting (92 % in 1999). De belangrijkste opmerkingen van de Rekenkamer volgen hierna.

5.115. De Commissie zou nog een systeem moeten invoeren voor een permanente follow-up en een grondige analyse van de kosten-batenverhouding van de internationale visserijovereenkomsten. Hiermee zou zij kunnen beoordelen in hoeverre de doelstellingen ervan zijn bereikt (voorziening van de markt, vangstmogelijkheden, herstructurering, werkgelegenheid).

— Het is de taak van de Commissie voor deze overeenkomsten prestatiecriteria en -indicatoren te formuleren om de doeltreffendheid ervan te meten.

5.115. De Commissie erkent dat het controle- en evaluatiesysteem voor de internationale visserijovereenkomsten onvolkomenheden vertoont die verholpen moeten worden. Een belangrijke stap in deze richting is gezet in 1999 toen de resultaten van een externe evaluatie aan de Raad zijn voorgelegd voor verdere discussie. Dit rapport lijkt ook uitermate nuttig te zijn geweest voor het speciale verslag van de Rekenkamer. Voorts heeft de Commissie haar positie in het onderhandelingsproces vóór de sluiting van nieuwe protocollen versterkt door specifieke evaluatierapporten op te stellen met onder meer gegevens over de situatie van de bestanden, de vangstniveaus, de benutting van de vangstmogelijkheden en de besteding van de beschikbaar gestelde kredieten voor specifieke maatregelen op het gebied van visserijonderzoek, controle en technische aspecten. Deze rapporten zijn ook ter hand gesteld aan de Raad en het Europees Parlement. De huidige situatie is, ondanks de reeds geboekte vooruitgang, nog voor verdere verbetering vatbaar. Wat de reguliere monitoring betreft, wil de Commissie erop wijzen dat de gegevens die nodig zijn om te kunnen bepalen in hoeverre de doelstellingen zijn bereikt, heel vaak niet door de lidstaten worden verstrekt. De Commissie hoopt dat de toepassingsbepalingen voor de „controleverordening”, die op 14 maart 2001 zijn goedgekeurd, zullen leiden tot een meer regelmatige en volledige informatieverstrekking door de lidstaten. Dat zou met name een betere controle op de feitelijke vangsten in het kader van de verschillende overeenkomsten mogelijk maken. Daarnaast is de Commissie voornemens om in de komende twee tot drie jaar een nieuwe externe evaluatie te laten uitvoeren, conform de bepalingen van het Financieel Reglement. Afhankelijk van de conclusies van het debat over het Groenboek inzake de toekomst van het gemeenschappelijk visserijbeleid en de uitkomst van de administratieve hervorming die op dit ogenblik gaande is, zal de Commissie trachten criteria en indicatoren vast te stellen om de resultaten van de overeenkomsten te meten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.116. De vangstmogelijkheden in de wateren van derde landen die de internationale overeenkomsten de vissers uit de Gemeenschap bieden, worden niet altijd ten volle benut. De Gemeenschap heeft zodoende financiële compensaties betaald voor vis die alleen op papier bestond.

- De Commissie wordt verzocht zich er allereerst van te overtuigen of de vismogelijkheden daadwerkelijk worden benut.

5.117. De Rekenkamer heeft een gebrek aan samenhang en een tekort aan coördinatie vastgesteld tussen deze internationale overeenkomsten en het onderdeel structuur van het gemeenschappelijk visserijbeleid.

- De Commissie zou met name kunnen toezien op de samenhang van de herstructureringsdoelstellingen van deze overeenkomsten met die van de structuurfondsen, bijvoorbeeld bij de financiering van nieuwe schepen.

5.118. Diverse visserijovereenkomsten dienen een commercieel doel en zijn tegelijkertijd op ontwikkelingshulp gericht. Deze verstrengeling bemoeilijkt de evaluatie ervan en draagt bij tot de onduidelijke verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de Gemeenschap en de derde landen.

- Door deze verschillende oogmerken van de visserijovereenkomsten afzonderlijk te formuleren, zou de Commissie de voordelen en de kosten ervan kunnen afwegen en ze op dezelfde basis kunnen vergelijken.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.116. De Rekenkamer verwijst naar de overeenkomsten met Groenland en Senegal.

De Commissie wil in dit verband opmerken dat in artikel 1, lid 2, van het nieuwe protocol bij de overeenkomst met Groenland precies wordt aangegeven welke vangstmogelijkheden de communautaire vissersvaartuigen in de periode 2001-2006 worden geboden. Deze hoeveelheden zijn vastgesteld op grond van wetenschappelijke analyses en vangstniveaus in het verleden. Met Senegal heeft de Commissie in het kader van het protocol 1997-2001 onderhandeld over een nieuwe visserijtak, zoals haar in het onderhandelingsmandaat van de Raad was opgedragen. Gezien de ervaring van de Commissie dat de lidstaten hun behoefte aan vangstmogelijkheden soms overschatten, verzoekt zij hen bij elke onderhandeling de gevraagde hoeveelheden zo vast te stellen dat zij volledig kunnen worden benut.

5.117. De Commissie is zich bewust van mogelijke strijdigheden tussen de structurele en de internationale elementen van het gemeenschappelijk visserijbeleid. De Commissie zal zich, samen met de lidstaten, over dit vraagstuk buigen tijdens de discussie over de toekomst van het gemeenschappelijk visserijbeleid na 2002, teneinde meer samenhang te bereiken tussen de verschillende doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid.

5.118. In de visserijovereenkomsten, die aanvankelijk een puur commercieel karakter droegen, is in toenemende mate een component opgenomen voor de ontwikkeling van de visserijsector in de betrokken landen. Deze nieuwe aanpak is onder meer een uitvloeisel van het streven naar meer samenhang tussen het GVB en de communautaire visserijovereenkomsten enerzijds en het ontwikkelingsbeleid anderzijds. De maatregelen ter bevordering van de visserij in ontwikkelingslanden worden gefinancierd door de financieringsinstrumenten voor de ontwikkelingssamenwerking (EOF en de desbetreffende begrotingslijnen). De samenwerkingsmaatregelen voor de ontwikkeling van de visserij, zoals die in bepaalde bilaterale visserijovereenkomsten zijn opgenomen (specifieke maatregelen), worden gefinancierd uit de enige, voor visserijovereenkomsten aangewezen begrotingslijn (B7-8 0 0 0) en worden in de overeenkomsten zelf volledig gekwantificeerd. Aansluitend op de conclusies van de Visserijraad van oktober 1997 zijn de specifieke maatregelen versterkt ter ondersteuning van voorzieningen waarmee een meer verantwoorde exploitatie van de visbestanden kan worden gewaarborgd. Deze maatregelen betreffen met name de evaluatie alsmede het toezicht en de controle op de visserijactiviteiten. Het belangrijkste oogmerk van de visserijovereenkomsten met derde landen is het behoud van vangstmogelijkheden en de daaraan gerelateerde werkgelegenheid in gebieden die op de visserij zijn aangewezen. Voorts is in de conclusies van de Visserijraad van oktober 1997 bepaald dat bepaalde niet-kwantificeerbare factoren zoals de politieke betrekkingen van de Unie en het strategisch belang van de aanwezigheid van de communautaire vloot in derde landen, ook in aanmerking moeten worden genomen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.119. Het beheer van de visserijovereenkomsten wordt verzwakt door de gebrekkige of onjuiste toepassing van een aantal bepalingen, en doordat de overeenkomsten niet voorzien in verplichte gegevensuitwisseling.

- De Commissie zou het *juridisch bindende karakter moeten versterken en het toezicht erop moeten verbeteren*, bijvoorbeeld door controlevoorschriften op te nemen of betalingen afhankelijk te maken van de bereikte vooruitgang; zij zou dus bepaalde ongerechtvaardigde praktijken, namelijk het stelselmatig lossen en opnieuw laden van bevroren vis, nog eens moeten bezien.

5.120. Bij de controle van de Rekenkamer zijn gebreken vastgesteld in de uitvoering en de follow-up van de controles die de Commissie en de lidstaten verrichten.

- De Commissie zou haar controlewerkzaamheden moeten plannen en voor een scherpere follow-up van eerdere bevindingen moeten zorgen. Samen met de lidstaten zou zij tevens richtsnoeren moeten opstellen voor de gedetailleerde wijze van uitvoering van hun controles.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.119. *Om het juridisch bindende karakter te versterken en het toezicht op de visserijovereenkomsten te verbeteren, tracht de Commissie bij de onderhandelingen over nieuwe protocollen te bedingen dat een verplichte uitwisseling van wetenschappelijke gegevens in de tekst wordt opgenomen. Bovendien is in de meeste visserijovereenkomsten bepaald dat bij instelling van instandhoudingsmaatregelen of andere maatregelen door de autoriteiten van het derde land, die de visserijactiviteiten van de communautaire vloot negatief beïnvloeden, de voorwaarden van de protocollen en de technische bijlagen dienovereenkomstig kunnen worden gewijzigd, ook in financiële zin. Daarnaast zijn er in de nieuwe protocollen van na de Visserijraad van oktober 1997 eisen opgenomen voor het opstellen van verslagen over specifieke maatregelen. Ten aanzien van het stelselmatig lossen en opnieuw laden van vis in het kader van de overeenkomst met Marokko had de Commissie al aangegeven dat zij, ook al was deze praktijk in overeenstemming met de terzake geldende bepalingen van de overeenkomst, de clausules over de aanlandingen wilde herzien bij de onderhandelingen over het nieuwe protocol, die niet tot resultaat hebben geleid. Met het oog op een goed financieel beheer en de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap zullen de diensten van de directoraten-generaal Begroting en Financiële controle alsmede het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en eventueel nog andere relevante diensten van meet af aan worden betrokken bij de voorbereidingen op de onderhandelingen en worden uitgenodigd voor vergaderingen die voor en tijdens de onderhandelingen over nieuwe protocollen worden gehouden.*

5.120. *In Verordening (EEG) nr. 2847/93 worden de algemene verplichtingen van zowel de betrokken lidstaten als de Commissie omschreven ten aanzien van de inspectie en de controle van visserijactiviteiten in de wateren van de Gemeenschap en van communautaire vissersvaartuigen buiten die wateren. Specifieke verplichtingen op dit gebied zijn vastgelegd in de visserijovereenkomsten en in de verordeningen houdende voorschriften van regionale visserijorganisaties. Vóór het begin van het visseizoen stelt de Commissie de prioriteiten voor de inspecties vast. Het programma voor de controles van haar inspecteurs wordt vastgesteld al naargelang het verloop van het seizoen. Elk controlebezoek wordt grondig voorbereid, maar ter plaatse mogen de inspecteurs van de Commissie alleen als waarnemers fungeren bij de controles die door de lidstaten worden georganiseerd. Hun taak hierbij is na te gaan hoe de lidstaten de overeengekomen regels toepassen. De Commissie heeft de laatste jaren een aantal maatregelen genomen om de visserijcontroles te verbeteren. Hierdoor is de situatie sterk verbeterd. De Commissie is zich terdege bewust van het feit dat nog niet alle knelpunten verholpen zijn en deze zullen in de toekomst worden aangepakt. Om na te gaan welke maatregelen zijn genomen naar aanleiding van geconstateerde feiten onderzoeken de diensten van de Commissie alle vermeende overtredingen die in de inspectierapporten worden vermeld. Na dit onderzoek wordt beoordeeld of het wenselijk is de lidstaten om nadere informatie te vragen dan wel over te gaan tot de inleiding van een geschillenprocedure. In het kader van de herziening van het gemeenschappelijk visserijbeleid in 2002 zal de Commissie samen met de lidstaten onderzoeken hoe de inspecties van de Commissie en de controles van de lidstaten kunnen worden verbeterd.*

HOOFDSTUK 6

Pretoetredingssteun

6.0. INHOUD	Paragraaf
Inleiding	6.1-6.9
Begrotingsbeheer	6.10-6.13
ISPA	6.14-6.40
Toewijzing van middelen	6.14-6.15
Verplichtingen	6.16-6.19
Vertraagde opstelling van het juridisch en administratief kader	6.20-6.24
Niet-verlening van terugvorderbare bijstand	6.25-6.27
Tekortkomingen op het gebied van technische bijstand	6.28-6.31
Coördinatie nodig bij de voltooiing van het decentralisatieproces	6.32-6.35
De coördinatie moet worden verbeterd	6.36-6.40
Sapard	6.41-6.50
Gevolgen van de ingewikkelde regelgeving	6.41-6.44
Het beheer van de Commissie	6.45-6.50
Problemen van de kandidaat-landen bij het opzetten van de systemen	6.46-6.48
Tekortkomingen in de analyse van de Commissie van de beheers- en controlesystemen	6.49-6.50
Conclusies	6.51-6.53

INLEIDING

6.1. Dit nieuwe hoofdstuk heeft betrekking op de instrumenten voor landen die zich voorbereiden op de toetreding tot de Europese Unie, waarvoor sinds 2000 een afzonderlijke titel in de financiële vooruitzichten bestaat. Het bevat opmerkingen over het begrotingsbeheer⁽¹⁾ en over de opzet van de twee nieuwe toetredingsinstrumenten (ISPA en Sapard), wegens het belang ervan voor de toekomstige uitgaven volgens de financiële vooruitzichten voor 2000-2006 (zie **tabel 6.1**). De Rekenkamer heeft de bevindingen van haar eerdere controles met betrekking tot het bestaande instrument, Phare, besproken in het jaarverslag 1999 en in haar speciale verslagen nr. 5/99 en nr. 16/2000.

Tabel 6.1 — Financiële vooruitzichten 2000-2006 voor de pretoetredingssteun (prijzen 2000)

(Mio EUR)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totaal 2000-2006
Landbouw	529	540	540	540	540	540	540	3 769
Pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid	1 058	1 080	1 080	1 080	1 080	1 080	1 080	7 538
Phare (kandidaat-landen)	1 587	1 620	1 620	1 620	1 620	1 620	1 620	11 307
Toetredingsstrategie van de mediterrane landen			20	20	20	19	19	98
Totaal	3 174	3 240	3 260	3 260	3 260	3 259	3 259	22 712

6.2. In december 1997 bekrachtigde de Europese Raad van Luxemburg de versterkte pretoetredingsstrategie die

⁽¹⁾ De Rekenkamer heeft de informatie van de Commissie in deel I van de „jaarrekening” onderzocht. Dit deel moet commentaar leveren op het begrotingsbeheer van het begrotingsjaar en met name toelichtingen verschaffen op de verschillen tussen de in de aanvankelijke begroting opgenomen kredieten en de uiteindelijk beschikbare kredieten, en de verschillen tussen laatstgenoemde en de gebruikte kredieten. Dit onderzoek was niet bedoeld om enige vorm van zekerheid te bieden over de betrouwbaarheid van het document in kwestie, maar veeleer om de grote verschillen aan te tonen waarvoor geen verklaring wordt gegeven en om verklaringen bloot te leggen die misleidend kunnen worden geacht.

in de mededeling van de Commissie over Agenda 2000 was vervat ⁽²⁾. Niet alleen werden de middelen voor het bestaande Phare-programma ⁽³⁾ verhoogd, maar er werden ook twee nieuwe instrumenten ingesteld: ISPA (Instrument for Structural Policies for pre-Accession — pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid, „structuurinstrument”) en Sapard (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development — speciaal toetredingsprogramma voor landbouw en plattelandsontwikkeling, „landbouwinstrument”).

6.3. Deze programma's hebben ten doel, bij te dragen tot de voorbereiding van de toetreding tot de Europese Unie van de tien kandidaat-landen van Midden- en Oost-Europa ⁽⁴⁾ op het gebied van milieu en transport (ISPA) en op het gebied van landbouw en plattelandsontwikkeling (Sapard). De twee nieuwe instrumenten moeten de kandidaat-landen helpen, hun wetgeving zo snel mogelijk, bij voorkeur vóór de toetreding, in overeenstemming te brengen met het communautair *acquis* en zich vertrouwd te maken met de diverse landbouw- en structuurinstrumenten. Er zijn nieuwe beheers- en controlestructuren en nieuwe regels in het leven geroepen voor elk van deze programma's. De toevoeging van deze nieuwe instrumenten hield in dat de pretoetredingssteun van 1999 op 2000 in feite meer dan verdubbelde. Voor de periode 2000-2006 is er een budget van 11 000 miljoen euro voor uitgetrokken ⁽⁵⁾.

6.4. ISPA en Sapard vertonen enige kenmerken van de bestaande instrumenten ter ondersteuning van kandidaat-landen (zoals Phare), en enige kenmerken van de instrumenten ter ondersteuning van de huidige lidstaten. ISPA vertoont gelijkenis met het Cohesiefonds, terwijl bij Sapard de kenmerken van de structuurfondsen en het EOGFL-Garantie zijn gecombineerd.

6.5. De Rekenkamer heeft in oktober 1998 een advies uitgebracht ⁽⁶⁾ over bepaalde door de Commissie in juli 1997 gedane voorstellen voor verordeningen in het kader van Agenda 2000, waaronder die voor ISPA en Sapard ⁽⁷⁾. Deze voorstellen werden goedgekeurd in juni

6.5. *Iedere voorbereiding tot de beschikbaarstelling van financiële middelen vóór de goedkeuring van de desbetreffende verordeningen van de Raad zou, ook voor de kandidaat-lidstaten, tot verwarring en overvloedige inspanningen kunnen leiden. De tweede helft van 1999 werd gebruikt om de rechtsinstrumenten voor de beschikbaarstelling van financiële middelen (Verordening (EG) nr. 2759/1999) en de mededeling aan de Commissie van 26 januari 2000, die leidde tot Verordening (EG) nr. 2222/2000, voor te bereiden.*

De Raad stemde niet in met het voorstel van de Rekenkamer om de drie pretoetredingsinstrumenten in één enkele verordening te integreren. In plaats daarvan werd tijdens de top van Berlijn van 24 en 25 maart 1999 beslist om in afzonderlijke verordeningen en financiële toewijzingen voor elk instrument alsmede in een coördinatieverordening te voorzien.

Deze keuze strookt met het scenario dat de kandidaat-lidstaten bij toetreding kunnen verwachten, namelijk specifiek beleid en

⁽²⁾ COM(97) 2000 def. van 15.7.1997.

⁽³⁾ Verordening (EEG) nr. 3906/89 van de Raad (PB L 375 van 23.12.1989, blz. 11), laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1266/1999 (PB L 161 van 26.6.1999, blz. 68).

⁽⁴⁾ Bulgarije, Tsjechische Republiek, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slovenië en Slowaakse Republiek.

⁽⁵⁾ Titel 7 — Pretoetredingssteun volgens de financiële vooruitzichten na het akkoord van de Europese Raad van Berlijn in maart 1999.

⁽⁶⁾ Advies nr. 10/98 (PB C 401 van 22.12.1998).

⁽⁷⁾ Verordeningen (EG) nr. 1267/1999 en (EG) nr. 1268/1999 (PB L 161 van 26.6.1999, blz. 73 en 87).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1999, anderhalf jaar nadat de Raad van Luxemburg deze beide nieuwe pretoetredingsinstrumenten in december 1997 had bekrachtigd. De Rekenkamer:

- a) had voorgesteld, het jaar 1999 te gebruiken als voorbereiding op het bijeenbrengen van de financiële middelen;
- b) had erop gewezen dat de grote lijnen van de regeling inzake pretoetredingssteun praktisch niet te onderkennen waren in de voorgestelde regelgeving wegens de complexiteit en breedvoerigheid daarvan;
- c) had verklaard dat over het toch grondig herziene Phare-programma geen enkel voorstel tot wijziging was ingediend dat de integratie ervan met de nieuwe instrumenten mogelijk zou hebben gemaakt. De Rekenkamer was van mening dat één enkele verordening het doeltreffendste middel zou zijn geweest om de gewenste uniforme aanpak te bevorderen.

6.6. Gezien het belang van deze nieuwe instrumenten en de recentelijk ingevoerde voorschriften en structuren, heeft de Rekenkamer besloten om via een controle na te gaan of de Commissie de invoering van de nieuwe instrumenten tot een goed einde heeft gebracht, en om in een vroeg stadium van de uitvoering te kunnen uitmaken op welke gebieden er verbetering nodig is.

6.7. Tijdens haar controle heeft de Rekenkamer bepaalde problemen met de regels voor het doen van uitgaven in het kader van de programma's ISPA en Sapard ontdekt. Bovendien bevatten de verordeningen voor deze twee programma's afwijkingen van het Financieel Reglement (zie ook paragraaf 0.9), terwijl ze niet zijn vastgesteld krachtens artikel 279 van het EG-Verdrag. Na raadpleging van de betrokken communautaire instellingen zal de Rekenkamer hierover opmerkingen maken.

6.8. Ondanks de in de voorgaande paragraaf vermelde problemen heeft de Rekenkamer het beheer van de Commissie gecontroleerd zoals het werd gevoerd krachtens de regelgeving die de Commissie in feite toepaste. In de volgende paragrafen wordt hierop ingegaan.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

specifieke instrumenten zoals de structuurfondsen, het Cohesiefonds, het GLB en het programma voor landbouw en plattelandsontwikkeling, alsmede de twee afdelingen van het EOGFL. Het voorstel van de Rekenkamer om de instrumenten in één enkele verordening samen te brengen, zou waarschijnlijk de doelstelling „institutionele opbouw” van het pretoetredingsbeleid, in het bijzonder van Phare, ondermijnen.

Het Phare-programma werd bij Verordening (EG) nr. 1266/1999 gewijzigd teneinde de samenhang met Sapard en ISPA te verzekeren.

6.7. *De Commissie is van oordeel dat de ISPA-verordening en de Sapard-verordening niet van het Financieel Reglement afwijken. Beide verordeningen werden goedgekeurd op basis van artikel 308 van het EG-Verdrag. De Commissie is bereid om overleg te plegen met de Rekenkamer.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.9. Krachtens artikel 8, lid 1, sub a), van de ISPA-verordening worden de „betalingsverplichtingen [...] in jaarlijkse termijnen aangegaan”. Deze bepaling breidt in feite de praktijk uit waarin de verordening over de structuurfondsen reeds voorzag, en waarbij de Commissie uitgavenbesluiten treft en financieringsmemoranda sluit, maar slechts een deel van de werkelijk aangegane verplichtingen op het budget voor verplichtingen aanwijst. De Rekenkamer heeft deze praktijk vaak bekritiseerd, laatstelijk in haar advies betreffende de herziening van het Financieel Reglement⁽⁸⁾, waarin zij verklaarde dat zij zulke bepalingen beschouwt als strijdig met het hoofddoel van gesplitste kredieten en een vastleggingsbegroting. Bijgevolg dient het voorstel voor het Financieel Reglement zodanig te worden gewijzigd dat hetzij dergelijke praktijken worden voorkómen, hetzij wordt voorzien in een budget voor uitsluitend betalingen, zonder vastleggingskredieten.

6.9. De bepalingen inzake betalingsverplichtingen in jaarlijkse tranches zijn opgenomen in een verordening van de Raad die trouwens dezelfde bewoordingen hanteert die sedert jaren worden gebruikt voor de structuurfondsen en het Cohesiefonds. Het standpunt van de Rekenkamer in dit opzicht is de Commissie bekend; de Commissie heeft reeds herhaaldelijk haar argumenten uiteengezet. De specifieke bepalingen die als wijzigingen van het Financieel Reglement worden voorgesteld, zouden trouwens bepalingen die in alle structurele instrumenten worden gebruikt, moeten consolideren. Door betalingsverplichtingen in jaarlijkse tranches kan de Commissie een ruimer investeringsprogramma aanhouden doordat zij een groter aantal projecten parallel kan laten lopen; zij hoeft niet in één jaar grote betalingsverplichtingen aan te gaan waarvan de meeste in de eerste jaren ongebruikt zullen blijven omdat betalingsverplichtingen niet in werkelijke betalingen kunnen worden omgezet voordat er in de praktijk werkelijk vooruitgang is geboekt.

BEGROTINGSBEHEER

6.10. De nieuwe rubriek 7 van de financiële vooruitzichten, in titel B7-0 van de algemene begroting, bevat de kredieten voor de nieuwe pretoetredingsinstrumenten (programma's Sapard en ISPA) maar ook kredieten voor uitgaven die tot dusver werden beschouwd als externe steunmaatregelen (programma Phare). De pretoetredingsstrategie voor de mediterrane landen (hoofdstuk B7-04) blijft tot rubriek 4 behoren.

6.11. De verantwoordelijkheid voor het programma Phare is in de loop van het begrotingsjaar 2000 van de Gemeenschappelijke Dienst voor externe betrekkingen (SCR) overgedragen aan DG Uitbreiding. Voor de programma's ISPA en Sapard heeft de Commissie de verantwoordelijkheden verdeeld over de directoren-generaal Uitbreiding, Regionaal beleid en Landbouw.

6.11. De verantwoordelijkheid voor de volledige cyclus van Phare-projecten werd in 2000 samengebracht in DG Uitbreiding. Voordien was het DG Uitbreiding verantwoordelijk voor de programmering en de Gemeenschappelijke Dienst Relex (SCR) voor de overige werkzaamheden i.v.m. de projectcyclus.

6.12. **Tabel 6.2** geeft een overzicht van de begrotingsuitvoering voor de pretoetredingsinstrumenten in 2000. Na met een vierde te zijn verlaagd, en bij gebreke van enige betaling voor de projecten, konden de betalingskredieten voor het instrument Sapard worden overgedragen. Die voor het instrument ISPA moesten bijna alle

6.12. De betaling van de Sapard-kredieten is uitsluitend mogelijk na overdracht door de Commissie van het beheer van de programma's aan erkende betaalorganen. Geen enkele kandidaat-lidstaat kon in 2000 een dergelijke overdracht realiseren, waardoor de betalingen niet konden plaatsvinden.

Het gebruik van de betalingskredieten in het kader van ISPA is afhankelijk van strikte uitvoeringsvoorwaarden, hetzij algemene (opzet van de nationale structuren die zijn vastgesteld in de memoranda van overeenstemming), hetzij project-specifieke uitvoeringsvoorwaarden. Voor 2000 luidde de opgave dat gebruik moest worden gemaakt van de vastleggingskredieten teneinde deze, gezien de enorme financiële

⁽⁸⁾ Paragrafen 29-31 van het advies.

Tabel 6.2 — Pretoetredingssteun — Rubriek van de financiële vooruitzichten: Pretoetredingssteun

(Mio EUR en %)

		Maximum van de financiële vooruitzichten	Beloop van de begroting		Uitvoering van de begroting					
			Oorspronkelijke kredieten ⁽¹⁾	Beschikbare definitieve kredieten ⁽²⁾	Bestede kredieten	% van de beschikbare definitieve kredieten	Naar 2001 overgedragen kredieten	% van de beschikbare definitieve kredieten	Geannuleerde kredieten	% van de beschikbare definitieve kredieten
Landbouw (B7-0 1 0)	VK		519,1	528,9	528,9	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	BK		190,1	140,1	0,0	0,0	140,1	100,0	0,0	0,0
Landbouw (B7-0 1 0 A)	VK		9,9	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	100,0
	BK		9,9	9,9	0,0	0,0	0,0	0,0	9,9	100,0
Totaal B7-0 1	VK		529,0	529,0	528,9	100,0	0,0	0,0	0,1	0,0
	BK		200,0	150,0	0,0	0,0	140,1	93,4	9,9	6,6
Pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid (B7-0 2 0)	VK		1 039,0	1 046,4	1 005,0	96,0	41,2	3,9	0,1	0,0
	BK		226,0	171,0	2,5	1,5	0,0	0,0	168,5	98,5
Pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid (B7-0 2 0 A)	VK		19,0	11,6	11,3	96,8	0,0	0,0	0,4	3,2
	BK		19,0	4,0	0,0	1,0	0,0	0,0	4,0	99,0
Totaal B7-0 2	VK		1 058,0	1 058,0	1 016,3	96,1	41,2	3,9	0,5	0,0
	BK		245,0	175,0	2,5	1,5	0,0	0,0	172,5	98,5
Economische hulp voor de geassocieerde landen van Midden- en Oost-Europa (B7-0 3 0)	VK		1 344,3	1 358,4	1 357,1	99,9	0,0	0,0	1,3	0,1
	BK		1 035,2	1 015,2	1 010,7	99,6	0,0	0,0	4,4	0,4
Economische hulp voor de geassocieerde landen van Midden- en Oost-Europa (B7-0 3 0 A)	VK		73,8	59,7	48,8	81,7	0,0	0,0	10,9	18,3
	BK		73,8	33,8	1,5	4,4	0,0	0,0	32,3	95,6
Grensoverschrijdende samenwerking (B7-0 3 1)	VK		159,0	159,0	159,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	BK		140,0	200,0	187,8	93,9	0,0	0,0	12,2	6,1
Samenwerking met de geassocieerde landen van Midden- en Oost-Europa in het kader van het Euratom-Verdrag (B7-0 3 2)	VK		2,7	2,7	2,1	80,9	0,0	0,0	0,5	19,1
	BK		2,1	2,1	0,8	41,0	0,0	0,0	1,2	59,0
Totaal B7-0 3	VK		1 579,7	1 579,7	1 567,0	99,2	0,0	0,0	12,7	0,8
	BK		1 251,0	1 251,0	1 200,9	96,0	0,0	0,0	50,1	4,0
Totaal rubriek 7	VK		3 166,7	3 166,7	3 112,2	98,3	41,2	1,3	13,3	0,4
	BK		1 696,0	1 576,0	1 203,4	76,4	140,1	8,9	232,5	14,8
Pretoetredingsstrategie ten behoeve van Malta (B7-0 4 0)	VK		0,0	6,0	6,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	BK		0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	100,0
Pretoetredingsstrategie ten behoeve van Cyprus (B7-0 4 1)	VK		0,0	9,0	1,7	18,9	7,3	81,1	0,0	0,0
	BK		0,0	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	100,0
Totaal B7-0 4	VK		0,0	15,0	7,7	51,3	7,3	48,7	0,0	0,0
	BK		0,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	100,0
Totaal titel B7-0	VK	3 174,0	3 166,7	3 181,7	3 119,9	98,1	48,5	1,5	13,3	0,4
	BK		1 696,0	1 578,0	1 203,4	76,3	140,1	8,9	234,5	14,9

⁽¹⁾ Op 16 december 1999 door het Europees Parlement definitief vastgestelde begroting (PB L 40 van 14.2.2000).

⁽²⁾ Begrotingskredieten gewijzigd na verrekening van gewijzigde en aanvullende begrotingen, exclusief uit 1999 overgedragen kredieten, kredieten afkomstig van het opnieuw aanwenden van ontvangsten en ontvangsten uit deelneming door derden, andere ontvangsten met een vaste bestemming en wederopgevoerde kredieten.

Bron: Jaarrekening 2000.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

worden geannuleerd, omdat de betalingen slechts 2,5 miljoen euro beliepen ⁽⁹⁾. Deze waren verricht voor andere doeleinden dan die waarin de ISPA-verordening uitdrukkelijk voorziet. Op basis van Besluit nr. 2000/474/EG van de Raad ⁽¹⁰⁾ besloot de Commissie in juli 2000 ⁽¹¹⁾, de communautaire bijdrage voor het vrijmaken van de vaargeul van de Donau uit de begrotingsartikelen B7-0 2 0 (ISPA), B7-0 3 0 (Phare) en B7-5 4 1 (Obnova) te financieren.

6.13. Het begrotingsbeheer van rubriek 7 vertoont kenmerken die sterk lijken op die van rubriek 4 (zie de paragrafen 5.2-5.18 voor nadere bijzonderheden):

- a) een sterke concentratie van verplichtingen aan het eind van het begrotingsjaar, aangezien de 3 130 miljoen euro aan verplichtingen ten laste van titel B7-0 van het begrotingsjaar 2000 voor 59 % zijn aangegaan in één maand: december. Deze concentratie is grotendeels te wijten aan de vertraging bij het aangaan van de verplichtingen voor de programma's ISPA en Sapard, daar 33 % van de verplichtingen voor het programma Phare in december is aangegaan;
- b) een automatische stijging van de nog af te wikkelen verplichtingen van titel B7-0 met 61 % doordat er voor de programma's Sapard en ISPA geen enkele betaling werd verricht. Bij het programma Phare bedroeg de toename van de nog af te wikkelen verplichtingen 18 %;
- c) een concentratie van de betalingen in december, aangezien in die maand 25,1 % van de uitgaven van het jaar vallen;
- d) geen besteding van de betalingskredieten voor uitgaven voor administratief beheer op initiatief van de Commissie — 3,2 % van de uitgetrokken bedragen werden daadwerkelijk besteed.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

behoefden van de kandidaat-lidstaten in de pretoetredingsfase, niet te verliezen. Een zeker tijdsverschil tussen betalingsverplichtingen en betalingen is heel normaal, gezien de omvang van de investeringsprojecten waarvoor in het kader van ISPA bijstand wordt verleend. De nieuwe opgave zal zijn de projecten binnen de in de financieringsovereenkomsten vastgestelde termijnen uit te voeren en aldus de beschikbare betalingskredieten geleidelijk te gebruiken.

6.13. *De algemene opmerkingen in verband met het beheer onder rubriek 7 maken geen onderscheid tussen Phare, ISPA en Sapard.*

- a) *De verplichtingen in het kader van Phare bedroegen in december 2000 33 % van het jaarlijkse totaal (en niet 34 %).*
- b) *Door de stijging van de RAL in het kader van Phare — ten gevolge van de groei van het programma — is het aantal jaren dat nodig is om de RAL (betalingsverplichtingen of betalingen) te absorberen eigenlijk verminderd.*
- c) *De nationale autoriteiten zenden de Commissie verzoeken om betaling indien aan de voorwaarden voor betaling is voldaan. De diensten van de Commissie hebben geen controle over het ogenblik waarop de nationale autoriteiten hun verzoeken om betaling indienen. Na verificatie gaan de diensten zo spoedig mogelijk tot betaling over.*
- d) *De Commissie heeft van de kredieten die bestemd zijn voor het administratieve beheer van de acties gebruikgemaakt naar gelang van de behoeften. Op te merken valt dat het reglementaire percentage van 2 % van de totale kredieten een plafond is voor de technische bijstand op initiatief van de Commissie en geen na te streven uitgavenniveau. Hoewel de betalingen sterk onder de bedragen lagen die in de begroting waren vastgelegd, werd het grootste gedeelte van de niet gebruikte vastleggingskredieten beschikbaargesteld door middel van overschrijvingen om andere aspecten van de instrumenten te ondersteunen.*

⁽⁹⁾ Er werd nog eens 42 000 euro besteed aan consultants die DG Regionaal beleid terzijde stonden bij de beoordeling.

⁽¹⁰⁾ PB L 187 van 26.7.2000.

⁽¹¹⁾ Besluit van de Commissie, verspreid onder nr. C(2000) 2297.

ISPA

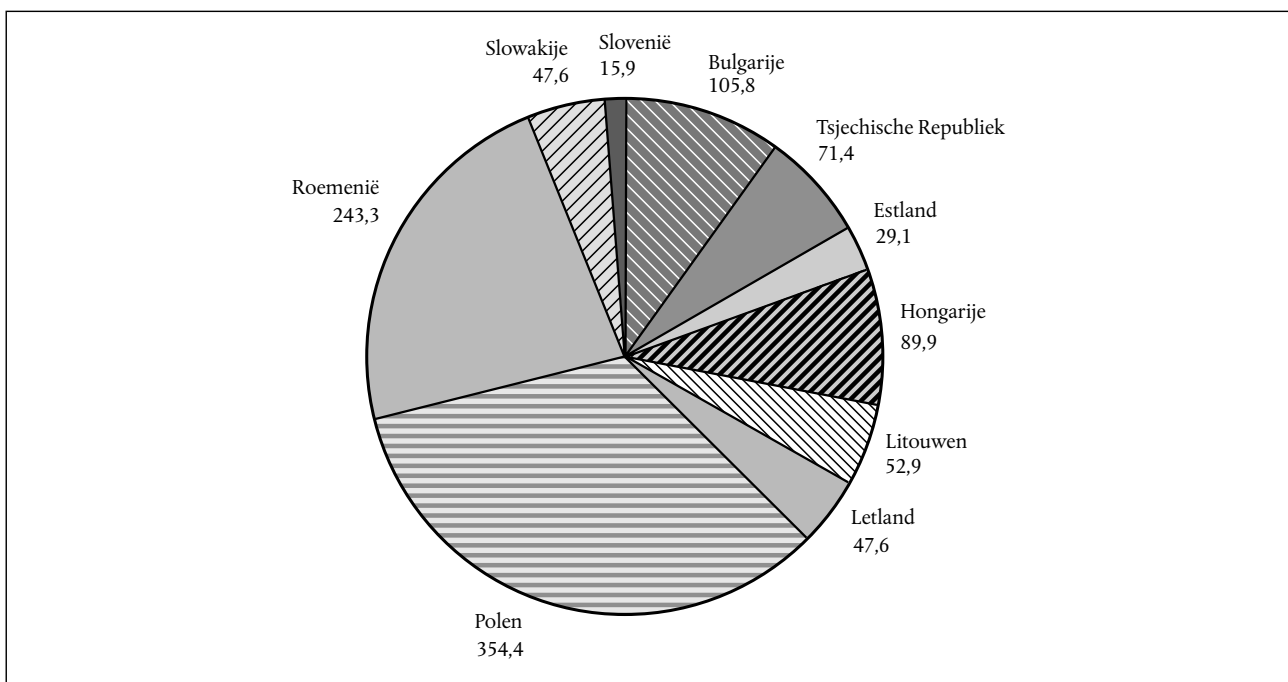
Toewijzing van middelen

6.14. Er is een indicatieve toewijzing aan de kandidaat-landen verricht op basis van de criteria bevolking, bruto binnenlands product (BBP) per inwoner ⁽¹²⁾ en oppervlakte van het grondgebied ⁽¹³⁾ (zie **grafiek 6.1**).

6.15. Om de kandidaat-landen ertoe aan te zetten deugdelijke projecten voor te stellen en tot een zekere flexibiliteit bij het beheer van de ISPA-financiering te komen, worden de toewijzingen per lidstaat in een bandbreedte uitgedrukt (minimaal en maximaal te ontvangen ISPA-middelen). De toewijzing kan weliswaar worden bijgesteld volgens de resultaten in voorgaande jaren, maar er zijn geen prestatie-indicatoren vastgesteld ⁽¹⁴⁾.

6.15. De door ISPA gebruikte „prestatie-indicator” toont het vermogen van een land om levensvatbare projecten op te zetten en uit te voeren. Bij een ongunstige indicator gaat de Commissie minder verplichtingen aan dan de jaarlijkse toewijzing voor dat land. Deze gedragslijn werd reeds in 2000 gevolgd.

Grafiek 6.1 — Toewijzing van ISPA-middelen aan kandidaat-landen voor 2000



Gemiddelde van de bandbreedte van de middelen in miljoen euro

⁽¹²⁾ In koopkrachtpariteiten.

⁽¹³⁾ Artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1267/1999; Besluit 2000/229/EG van de Commissie van 7 maart 2000 (PB L 72 van 21.3.2000, blz. 21).

⁽¹⁴⁾ De Rekenkamer heeft op dit probleem reeds gewezen in advies nr. 10/98.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Verplichtingen

6.16. Het budget voor verplichtingen voor 2000 werd besteed zoals weergegeven in **tabel 6.3**.

6.17. **Tabel 6.4** geeft de verdeling per land en per sector van de besluiten en verplichtingen in 2000.

Tabel 6.3 — Gebruik van de vastleggingskredieten voor ISPA in 2000

(Mio EUR)

Bestemming	Verplichtingen
Verplichtingen ad 8 miljoen euro voor 75 projecten waarvan er 13 verband houden met technische bijstand (TB)	997,5
Project voor het weer bevaarbaar maken van de Donau	7,5
Inschakeling van kadercontractanten (geselecteerd voor het Cohesiefonds) ter ondersteuning van de Commissie (DG Regionaal beleid) bij de projectevaluatie	4,2
Toewijzing aan delegatiehoofden (DG Buitenlandse betrekkingen) ter financiering van extra personeel voor de implementatie van het deconcentratie-model voor het programma Phare vanaf 2001	7
Totaal verplichtingen	1 016,2

Bron: DG Regionaal beleid.

Tabel 6.4 — ISPA-toewijzing

(Mio EUR)

Kandidaat-land	Milieuprojecten		Transportprojecten		Gecumuleerde totalen
	Totaal goedgekeurd bedrag	Begroting 2000	Totaal goedgekeurd bedrag	Begroting 2000	
Bulgarije	77,98	52,05	80,00	52,00	
Tsjechische Republiek	34,77	27,82	66,22	42,17	
Estland	19,76	15,81	15,51	12,41	
Hongarije	71,72	43,83	190,11	44,16	
Letland	37,69	26,57	43,44	20,18	
Litouwen	22,75	18,20	42,55	34,04	
Polen	201,84	132,99	329,85	173,97	
Roemenië	181,38	120,60	346,88	118,63	
Slowakije	27,22	11,61	38,57	30,85	
Slovenië	14,19	11,36	10,35	8,28	
Subtotaal	689,30	460,82	1 163,48	536,70	
Totaal goedgekeurde bedragen					1 852,79
Totaal begroting 2000					997,52

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.18. Krachtens de in 2000 genomen beschikkingen van de Commissie (75 goedgekeurde projecten) belooft het maximumbedrag voor ISPA in totaal 1 863 miljoen euro. In totaal werden 143 projecten ingediend bij de Commissie, die 19 projecten afwees en bij 39 andere besloot ze in de loop van de komende jaren aan het beheerscomité van ISPA voor te leggen. Het beheerscomité van ISPA gaf zelf een gunstig advies voor 85 projecten. In 2000 nam de Commissie een beschikking voor 77 van deze 85 projecten, en voor 75 ervan ging zij verplichtingen aan. Volgens de ISPA-verordening moeten voor het bedrag waarvoor in 2000 geen verplichtingen zijn aangegaan (865,5 miljoen euro), de volgende jaren verplichtingen worden aangegaan.

6.19. De Commissie doet de ISPA-uitgaven op basis van financieringsmemoranda die voor elk project tussen de Commissie en de begunstigde landen worden gesloten. De meeste ervan, met betrekking tot de projecten waarvoor gedurende het jaar verplichtingen werden aangegaan, werden tijdens de laatste dagen van 2000 ondertekend.

Vertraagde opstelling van het juridisch en administratief kader

6.20. ISPA heeft iets tweeslachtigs: het houdt het midden tussen de bestaande steun voor kandidaat-landen (zoals Phare) en de financiële steun voor lidstaten (zoals het Cohesiefonds). Daardoor was het voor de Commissie een ware uitdaging, het juridisch en administratief kader tijdig op te stellen. Na de 18 maanden die na december 1997 nodig waren voor de goedkeuring van de ISPA-verordening, waren er nog eens negen maanden nodig voor een besluit in maart 2000 over de verdeling van de steun onder de kandidaat-landen. Ondanks deze knelpunten werden alle nationale ISPA-strategieën en 75 projecten dankzij de grote inspanning van DG Regionaal beleid vóór eind 2000 goedgekeurd.

6.21. De voorbereiding van de ISPA-regelgeving was een tijdrovende en ingewikkelde aangelegenheid, aangezien er verscheidene directoraten-generaal bij betrokken waren die het juiste evenwicht moesten vinden tussen de regels voor de structuurfondsen en die voor externe steun.

6.20. *De Commissie bereidde de kandidaat-lidstaten reeds voor in 1999: onderhandelingen over de strategieën, de voorziening voor projecten en de procedures vonden al begin 1999 plaats en verliepen parallel met de voorbereiding van het wetgevend/bestuurlijk kader.*

Het beheerscomité van ISPA bracht tijdens de bijeenkomst op 21 december 1999 een gunstig advies uit over de toewijzing van de steun.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.22. Niet alleen nam de goedkeuring van de verordening tijd in beslag, maar ook werden de volgende gebreken geconstateerd bij de vaststelling van de uitvoeringsbepalingen:

- a) de „gemeenschappelijke regels” voor de subsidiabiliteit van de uitgaven (artikel 7, lid 7, van de ISPA-verordening) werden vastgesteld op de vergadering van het beheerscomité van ISPA ⁽¹⁵⁾ in december 1999;
- b) DG Regionaal beleid moest met een zeer klein team aan de voorbereiding van ISPA beginnen, terwijl tegelijkertijd het juridisch kader voor de uitvoering werd ontwikkeld. Het ISPA-directoraat zelf was pas in april 2000 ten volle operationeel;
- c) in mei 2000 werd aan de kandidaat-landen een „ISPA-handleiding” met uitvoeringsbepalingen voor ISPA ⁽¹⁶⁾ voorgelegd;
- d) de interne regels inzake de verantwoordelijkheden en het overleg tussen de diensten werden pas in juli 2000 officieel goedgekeurd;
- e) anders dan bij het Cohesiefonds mogen de kandidaat-landen niet hun eigen gunningsregels toepassen, maar

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.22. *De uitvoeringsbepalingen (de bijlagen bij de financieringsmemoranda) kregen een gunstig advies van het beheerscomité van ISPA op 21 december 1999 en werden opgenomen in de eerste financieringsmemoranda waarover een akkoord werd bereikt.*

- a) *De subsidiabiliteitsregels werden een half jaar voordat ISPA-maatregelen aan het beheerscomité werden voorgelegd, goedgekeurd.*
- c) *De „ISPA-handleiding” is toegespitst op de uitvoering van de projecten; alle aspecten die verband houden met de voorbereiding van de projecten waren de begunstigde landen al begin 1999 medegedeeld in de „formulieren voor het aanvragen van bijstand”.*
- d) *Voor het overleg tussen de diensten gelden de algemene voorschriften die bij de Commissie van toepassing zijn; de machtigingsprocedure ten gunste van de commissaris die verantwoordelijk is voor het regionale beleid is beslist zeer nuttig, maar is niet strikt noodzakelijk wanneer de Commissie (via de schriftelijke of de mondelinge procedure) besluiten wenst te nemen.*
- e) *De „praktische gids” inzake procedures voor overheidsopdrachten is een herziening van en vervangt een vorige gids*

⁽¹⁵⁾ Dit comité moet advies uitbrengen over het ontwerp van de door ISPA te financieren maatregel. Het is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten, voorgezeten door een vertegenwoordiger van de Commissie, en telt een niet-stemgerechtigd vertegenwoordiger van de EIB.

⁽¹⁶⁾ Zaken zoals de besteding van de rente over de geplande voorschotten van 20 % van het gehele projectbedrag, komen slechts in de ISPA-handleiding, en niet in de financieringsmemoranda aan de orde. Hieruit blijkt hoe belangrijk deze bepalingen zijn.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

moeten zij die van de „praktische handleiding”⁽¹⁷⁾ hanteren. De ISPA-verordening moest al worden gewijzigd⁽¹⁸⁾ omdat de oorspronkelijke ISPA-verordening niet, zoals de Phare-verordening, voorzorg in een ontheffing van de toepassing van titel IX, artikel 114, van het Financieel Reglement⁽¹⁹⁾. Dit veroorzaakte problemen met de cofinanciering van de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBWO);

- f) de interne administratieve procedures waren niet duidelijk. De verwarrende formulering in de ISPA-verordening leidde tot lange discussies over de vraag, wanneer er verplichtingen aangegaan en financieringsmemoranda ondertekend konden worden. Ten gevolge van administratieve misverstanden werden voor twee Poolse milieuprojecten⁽²⁰⁾ van circa 41 miljoen euro, waarover het beheerscomité van ISPA in oktober 2000 gunstig had geadviseerd, in 2000 geen verplichtingen aangegaan. De Commissie en het kandidaat-land hadden reeds drie financieringsmemoranda⁽²¹⁾ ondertekend voordat de desbetreffende verplichtingen werden aangegaan. Bijgevolg moest de interne procedure voor de officiële goedkeuring gedeeltelijk worden overgedaan;
- g) acht van de tien memoranda van overeenstemming (tussen de Commissie en de kandidaat-landen) over het gebruik van het nationaal fonds⁽²²⁾, een voorwaarde vooraf voor de uitbetaling van de ISPA-middelen door de Commissie aan de kandidaat-landen, werden pas eind 2000 ondertekend.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

die tot op het ogenblik dat deze nieuwe „praktische gids” in werking trad (1 maart 2001) in zijn geheel op ISPA van toepassing was. Deze nieuwe gids geldt trouwens voor alle buitenlandse hulp.

De Commissie erkent dat de ISPA-verordening een lacune bevat in verband met de mogelijkheid om van de bepalingen van artikel 114 van het Financieel Reglement af te wijken. Om deze lacune te dichten, heeft de Commissie op 8 maart 2001 bij de Raad een voorstel tot wijziging van de ISPA-verordening ingediend (COM(2001) 110).

- g) *De late ondertekening van het memorandum van overeenstemming leidde niet tot vertragingen bij de implementatie in de twee betrokken landen.*

⁽¹⁷⁾ Volgens de financieringsmemoranda zijn de gedetailleerde procedures voor aanbestedingen en het sluiten van contracten vastgelegd in de handleiding voor het DIS (Decentralised Implementation System), die voor de Phare-programma's is ingevoerd. Het gedeelte over contracten voor werkzaamheden is echter slechts ten dele uitgewerkt. De nieuwe „praktische handleiding” kwam begin 2000 uit.

⁽¹⁸⁾ COM(2001) 110 def.

⁽¹⁹⁾ Inschrijvers uit andere landen dan lidstaten en begunstigde landen kunnen bij uitzondering deelnemen aan aanbestedingsprocedures.

⁽²⁰⁾ 2000/PL/16/P/PE002 en 019.

⁽²¹⁾ 2000/PL/16/P/PE001, PE002 en PE003.

⁽²²⁾ Eén enkele instantie in elk kandidaat-land via welke alle communautaire middelen lopen die in het kader van ISPA worden toegekend.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.23. Hoewel de ISPA-verordening niet voorschrijft dat er voor ISPA nationale strategieën moeten worden vastgesteld, wordt zulks in de ISPA-handleiding ⁽²³⁾ wel noodzakelijk geacht. Zestig procent van de nationale strategiedocumenten voor vervoer en milieu werden voorgesteld op dezelfde vergadering van het beheerscomité van ISPA als de desbetreffende projecten, de overige maar enkele maanden voordien. Om verdere vertragingen te voorkomen moesten strategieën en projecten tegelijkertijd worden voorbereid. Hoewel dit grote inspanningen van de Commissie vergde, is dit echter niet de meest logische aanpak, aangezien het risico bestaat dat niet de meest zinvolle strategieën worden opgezet of niet de meest geschikte projecten worden geselecteerd.

6.24. De vertragingen in het besluitvormingsproces veroorzaakten problemen in sommige kandidaatlanden, waar het gedeelte van de nationale begroting dat betrekking had op een welbepaald project was goedgekeurd en moest worden besteed door het project (dat vaak was voorbereid met Phare-steun) op te starten, terwijl de Commissie haar fiat nog moest geven. Bijgevolg waren alle uitgaven die vóór de ondertekening van het financieringsmemorandum waren gedaan, niet-subsidiabel.

Niet-verlening van terugvorderbare bijstand

6.25. Volgens de ISPA-verordening kan de communautaire bijstand de vorm aannemen van niet-terugvorderbare rechtstreekse bijstand, terugvorderbare bijstand of een andere bijstandsvorm. De ISPA-financiering bestond tot dusver uitsluitend uit subsidies en 95 % van de projecten waarvoor in 2000 verplichtingen zijn aangegaan werd voor meer dan 50 % gesubsidieerd. Voor 41 projecten, waarvan er 11 verband hielden met het milieu, werd het maximumpercentage van 75 % toegekend.

6.23. *Om ervoor te zorgen dat investeringen in het kader van ISPA stroken met de strategische doelstellingen met het oog op lidmaatschap, verzocht de Commissie de kandidaatlidstaten om strategieën voor te bereiden alvorens projecten bij de beheerscomités kunnen worden ingediend. In het algemeen werd met de voorbereiding van deze strategieën gestart lang voordat zij aan het comité werden gepresenteerd en alvorens projectaanvragen bij de Commissie werden ingediend. Dankzij deze aanpak konden een toereikend aantal levensvatbare projecten bij het comité worden ingediend die met de ISPA-verordening en met de strategische doelstellingen met het oog op toetreding strookten.*

6.24. *De Commissie erkent dat de procedures voor de ondertekening van de financieringsovereenkomsten omslachtig zijn. De kandidaatlidstaten zijn er zich ten volle van bewust dat uitgaven die werden gedaan vóór de ondertekening van het financieringsmemorandum door de Commissie, niet in aanmerking komen voor financiering in het kader van ISPA.*

6.25. *De Commissie wenst er uitdrukkelijk op te wijzen dat het uitzonderlijke bijstandspercentage van 85 % dat in het kader van de ISPA-verordening is toegestaan, voor geen enkel in 2000 goedgekeurd project werd toegepast. Het gemiddelde percentage dat in 2000 werd toegepast (64 %), kan als gematigd worden beschouwd, aangezien vele projecten geen inkomsten kunnen genereren.*

⁽²³⁾ „It is evident that effective project identification requires a strategy [...]. Each beneficiary country needs, therefore, to define a national ISPA transport strategy and a national ISPA environment strategy. [...] The national ISPA strategies should be based on and make reference to the Accession Partnerships and on the National Programme for the Adoption of the Acquis, and they should also draw on relevant national planning documents.” (Vanzelfsprekend is er voor een doeltreffende identificatie van de projecten een strategie nodig [...]. Elk begunstigd land moet derhalve een nationale ISPA-transportstrategie en een nationale ISPA-milieustrategie uitstippelen [...]. De nationale ISPA-strategieën moeten berusten op en verwijzen naar de partnerschappen voor toetreding en het nationale programma voor de overname van het *acquis*, en tevens uitgaan van de desbetreffende planningdocumenten.)

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.26. Ter versterking van het hefboomeffect van de beschikbare middelen bepaalt de ISPA-verordening dat hetzij het bijstandspercentage wordt verlaagd om rekening te houden met de beschikbaarheid van cofinanciering, de mate waarin de maatregel inkomsten kan genereren, en een adequate toepassing van het beginsel dat de vervuiler betaalt, hetzij de verleende bijstand terugvorderbaar zou kunnen zijn.

6.27. DG Begroting heeft ervoor gepleit om tijdens de beoordeling van het project grondiger te analyseren of er inkomsten kunnen worden gegenereerd. Zo zou in het bedrag van de vastgestelde tarieven of vergoedingen de verwachte inkomensstijging per gezin moeten zijn verrekend. Tot dusver heeft de Commissie geen terugvorderbare bijstand verleend. De ISPA-verordening bepaalt dat bijstand die aan de beheersautoriteit of aan een andere overheidsinstantie wordt terugbetaald, opnieuw voor hetzelfde doel moet worden aangewend. In de financieringsmemoranda zouden de regels voor die toewijzingen, en met name de toepasselijke controlemechanismen moeten worden vastgelegd.

Tekortkomingen op het gebied van technische bijstand

6.28. De financiële ondersteuning van de kandidaat-landen bij de voorbereiding van hun projecten (inclusief institutionele opbouw) was afkomstig van diverse uit Phare gefinancierde instrumenten ⁽²⁴⁾, met name:

- a) „speciale voorbereidende programma's voor de structuurfondsen" gingen in 1998 van start met het doel, de kandidaat-landen te helpen bij de ontwikkeling van de voor hun toekomstige deelname aan steunprogramma's van de EU noodzakelijke vaardigheden op het gebied van besluitvorming, administratieve structuren en begrotingsprocedures. Zo ondersteunde Phare de voorbereiding op de uitvoering van

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.26. De Commissie verliest niet uit het oog dat de projecten voor de gebruikers van de infrastructuur betaalbaar moeten zijn en houdt rekening met de inkomens in de kandidaat-lidstaten die slechts een fractie bedragen van de inkomens in de lidstaten. Bij de beoordeling van milieuprojecten raamt de Commissie de toekomstige inkomsten, daarbij rekening houdend met het beginsel dat „de vervuiler betaalt", en kiest zij een bijstandspercentage dat ervoor zorgt dat het project gedurende zijn gehele levensduur financieel levensvatbaar is. Voor milieuprojecten lagen de bijstandspercentages tussen 49 en 75 %. Vervoersprojecten, met name voor vervoer over de weg, genereren in het algemeen geen aanzienlijke inkomsten die, in aanmerking kunnen worden genomen voor de verlaging van het bijstandspercentage. Toepassing van een lager bijstandspercentage is bovendien artificieel in gevallen waarin projecten i.v.m. corridors worden gefinancierd en in het kader van ISPA gewoonlijk slechts middelen voor een beperkt gedeelte van de corridor ter beschikking worden gesteld.

6.27. De Commissie is van oordeel dat de terugvorderbare bijstand gesofisticeerde implementatie, toezicht- en controlestructuren vereist die in de kandidaat-lidstaten nog niet aanwezig zijn. Te vlug overschakelen op terugvorderbare bijstand zou indruisen tegen de principes van gezond beheer van de bijstand van de Gemeenschap. De doelstellingen van bijstand met hefboomeffect kunnen ook worden bereikt door het bijstandspercentage te verlagen zoals bij een aantal projecten reeds is gebeurd.

Van de aanvragers wordt een financiële analyse van het project verlangd waarin ook rekening is gehouden met de door de Rekenkamer vermelde aspecten. De degelijkheid en kwaliteit van de financiële analyse worden bij de evaluatie nauwkeurig nagegaan.

6.28. Er zij op gewezen dat de doelstellingen van deze programma's werden bereikt, zoals blijkt uit de beschikbaarheid van voldoende goed opgezette projecten, waardoor de toewijzing in het kader van ISPA voor het jaar 2000 volledig kon worden vastgelegd.

⁽²⁴⁾ Uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van DG Uitbreiding en de delegaties.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

ISPA en Sapard en de ontwikkeling van de relevante nationale strategieën. De speciale voorbereidende programma's konden worden uitgevoerd via de zogenaamde „samenwerkingsprojecten”⁽²⁵⁾, het voornaamste instrument ter ondersteuning van institutionele opbouw;

- b) de faciliteit voor grootschalige infrastructuur, deel 4, (*Large Scale Infrastructure Facility* — LSIF IV)⁽²⁶⁾;
- c) andere uit Phare gefinancierde nationale programma's boden de kandidaat-landen steun bij de keuze en voorbereiding van projecten voor ISPA.

De uitvoering van deze programma's liep vertraging op door problemen met consultants en een gebrek aan inzet van de zijde van de kandidaat-landen zelf. Bij sommige samenwerkingsprojecten van ISPA binnen de speciale voorbereidende programma's verstrekke de Commissie onvoldoende instructies.

6.29. Vanaf 2000 waren er ook voor technische bijstand ISPA-middelen beschikbaar. Enkele projecten werden voorbereid met bilaterale steun van lidstaten of door kandidaat-landen zelf.

6.30. De Commissie heeft de behoeften aan technische bijstand niet voldoende geëvalueerd en geen prioriteiten gesteld. De Rekenkamer heeft geen volledig beeld kunnen krijgen van de EU-middelen die in 2000 voor al deze verschillende soorten technische bijstand voor de voorbereiding van ISPA-projecten zijn besteed.

6.30. De Commissie legt er de nadruk op dat de echte maatstaf voor de kwaliteit van technische bijstand de kwaliteit is van de uitvoering die erop volgt.

Voor Phare kan de Commissie alleen contractgegevens die volgens bestaande codes zijn ingedeeld, gemakkelijk opsporen. Bij de voorbereiding voor ISPA kan geen van deze codes in aanmerking worden genomen. Het samenbrengen van de door de Rekenkamer verlangde gegevens zou derhalve vereisen dat stap voor stap, gericht in de contractgegevensbanken *Désirée* en *Perseus* wordt gezocht voor alle door de Rekenkamer in punt 6.36 opgegeven programma's. Technisch gezien is dit mogelijk, maar wel zeer tijdrovend en de Commissie meent dat het voordeel van een dergelijke zoektocht niet in verhouding zou staan tot de kosten. De ontwikkeling van een gesofisticeerd systeem voor beheersinformatie is derhalve gepland in het kader van *Phare Review 2000*.

⁽²⁵⁾ Deze regelen de samenwerking tussen bestuursinstanties en semi-overheidsorganisaties in de kandidaat-landen en hun pendanten in de lidstaten.

⁽²⁶⁾ Voorloper van de ISPA-financiering.

6.31. Daardoor voldeden de nationale strategieën en aanvragen voor ISPA-projecten die uiteindelijk bij de Commissie werden ingediend niet aan haar criteria en moesten de diverse betrokken diensten veel werk verzetten om ze op een aanvaardbaar peil te brengen. Met name waren er tekortkomingen bij de opstelling van economische en financiële analyses.

Coördinatie nodig bij de voltooiing van het decentralisatieproces

6.32. De invoering van twee nieuwe pretoetredingsinstrumenten (ISPA en Sapard), met uiteenlopende verordeningen en uitvoeringsbepalingen, naast het bestaande Phare-programma, vormde een grote uitdaging voor de kandidaat-landen, die deze middelen moesten beheren en tegelijkertijd hun interne administratie moesten trachten te hervormen ⁽²⁷⁾.

6.33. De keuze van de transportprojecten was gebaseerd op de beoordeling van de behoeften inzake vervoersinfrastructuur (Transport Infrastructure Needs Assessment — TINA), waarmee netwerkcomponenten voor een toekomstig trans-Europees netwerk (TEN) in de kandidaat-landen werden aangewezen. In de sector milieu werd geen overeenkomstige evaluatie van de behoeften verricht. De Commissie besloot derhalve, zich toe te leggen op specifieke subsectoren — zoals bij het Cohesiefonds. In het kader van het „prioritair milieu-programma voor toetreding” (Priority Environmental Programme for Accession — PEPA), dat een groter bereik heeft dan ISPA, wordt een database van potentiële milieuprojecten ontwikkeld om de kandidaat-landen te helpen, uit te maken welke projecten op middellange en lange termijn prioriteit verdienen. PEPA ging eind 1999 van start en de eerste gegevens per land werden eind 2000 ingediend.

6.34. Een essentiële factor voor het succes van ISPA is de opzet van geschikte structuren voor programmering en beheer in elk begunstigd land ⁽²⁸⁾. Krachtens de coördinatieverordening kan de Commissie afzien van de voorgeschreven voorafgaande goedkeuring van projectselectie, aanbesteding en gunning zodra de capaciteit voor projectbeheer, de procedures voor financiële controle en de structuren van de overheidsfinanciën in de kandidaat-landen als toereikend worden beschouwd.

6.34. *Van bij het begin werd ISPA uitgevoerd op basis van een gedecentraliseerd systeem (DIS) dat vergelijkbaar is met het systeem voor Phare. Dit houdt in dat aanbesteding en contractering vooraf door de Commissie goedgekeurd worden, maar de kandidaat-lidstaat na de ondertekening van het financieringsmemorandum verantwoordelijk is voor de uitvoering van het project en in het bijzonder voor het financiële beheer van en de controle op het project. Artikel 12, lid 2, van de coördinatieverordening bepaalt dat de eis van voorafgaande goedkeuring bij aanbesteding en contractering kan worden ingetrokken bij besluit van de Commissie wanneer aan bepaalde criteria en voorwaarden is voldaan, zodat er dan sprake is van het ruimere gedecentraliseerde systeem EDIS (Extended Decentralised Implementation System). De Commissie wenste in 2000 dat de verantwoordelijke organen de structuren zouden opzetten die nodig zijn om ISPA overeenkomstig het DIS te beheren zodat deze structuren volledig aanwezig zouden zijn alvorens met de uitvoering van de ISPA-projecten werd begonnen. Daarom werd het desbetreffende verzoek van juli 2000 gericht tot de kandidaat-lidstaten. De Phare-evaluatie bevatte de belangrijkste principes voor EDIS. De diensten*

⁽²⁷⁾ Zie de conclusies van de Rekenkamer in paragraaf 5.73 van het jaarverslag over het begrotingsjaar 1999 (PB C 342 van 1.12.2000).

⁽²⁸⁾ Artikel 9 van de ISPA-verordening schrijft voor dat de begunstigde landen vanaf 1 januari 2000 en in elk geval uiterlijk op 1 januari 2002 deugdelijke beheers- en controlesystemen moeten invoeren.

6.35. Deze kwestie houdt nauw verband met de toetredingsonderhandelingen ten aanzien van „hoofdstuk 28 (financiële controle)”. Voor de landen waarmee een voorlopige afsluiting van dit hoofdstuk is overeengekomen, is het belangrijk, het decentralisatieproces af te ronden, zodat zij bij de toetreding beslagen ten ijs komen. Het document „Phare 2000 Review”⁽²⁹⁾ bevat het plan om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van ISPA vanaf 2002 volledig aan de kandidaat-landen te delegeren en de steun uit te breiden tot door de kandidaat-landen en de Commissie goedgekeurde uitvoeringsautoriteiten. Pas in juli 2000 verzocht DG Regionaal beleid de kandidaat-landen om een evaluatie van hun vermogen om gedecentraliseerd beheer te voeren.

De coördinatie moet worden verbeterd

6.36. De coördinatieverordening bepaalt dat de Commissie belast is met de coördinatie van de drie instrumenten (Phare, ISPA en Sapard), en met name met de vaststelling van pretoetredingsrichtsnoeren voor elk land. In de praktijk heeft dit geleid tot de zogenaamde „General Assistance Documents” van maart 2000 en april 2001, die echter alleen maar een beschrijving gaven van de stand van de voorbereiding in de kandidaat-landen op dat tijdstip.

6.37. Bij de projecten voor transportinfrastructuur werd in de beginfase geen verbinding tot stand gebracht tussen de verschillende TINA/TEN-stuurcomités en het beheerscomité van ISPA om een geharmoniseerde uitvoering van de projecten te waarborgen.

6.38. De coördinatie tussen de diensten van de evaluatie van de nationale ISPA-strategieën en projectaanvragen functioneert goed, met name sinds deze procedures medio 2000 werden geformaliseerd.

van de Commissie bereidden één enkel werkdocument voor zowel Phare als ISPA voor dat voor alle bij Verordening (EG) nr. 1266/1999 van de Raad vastgestelde voorwaarden een checklist bevat. Dit document werd in januari 2000 de kandidaat-lidstaten toegezonden om deze landen bij de voorbereiding van EDIS bij te staan. In 2001 was er een follow-up tijdens vergaderingen met de kandidaat-lidstaten om de vereisten met betrekking tot EDIS en de te nemen maatregelen in detail uiteen te zetten.

6.35. Het zogenaamde „General Assistance Document” voor 2001 werd op 26 april 2001 besproken met en gunstig onthaald door het beheerscomité van Phare. Dit document verschaft informatie over prioriteiten en indicatieve toewijzingen voor elk land en elk instrument alsmede informatie over de coördinatie met de EIB en IFI's en over de vooruitgang en de perspectieven bij gedecentraliseerd beheer.

6.36. Een groot aantal vertegenwoordigers van de lidstaten die in het beheerscomité van ISPA zetelen, vervullen tevens de functie van voorzitter of vice-voorzitter van de stuurcomités TINA/TEN. Voor de coördinatie van de projecten heeft de Commissie in haar eigen rangen een verantwoordelijke voor elk van de tien corridors aangewezen. Op deze basis is zij in september 2000 gestart met een samenwerking met de stuurcomités van de verschillende corridors.

⁽²⁹⁾ Mededeling van de heer Verheugen, C(2000) 3103/2 van 27 oktober 2000.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.39. De aanpak van het beoordelingsproces varieerde van het ene directoraat-generaal tot het andere:

- a) DG Milieu schakelde voor de opstelling van checklists voor de goedkeuringsprocedure een consultant in. Deze geeft tevens advies bij ingewikkelde projecten;
- b) DG Energie en vervoer bezit niet de middelen om zich toe te leggen op iets anders dan de samenhang tussen de projecten en het nationale en EU-transportbeleid;
- c) het ISPA-directoraat van DG Regionaal beleid maakt soms gebruik van externe consultants voor de beoordeling van projecten. Verder werd met de EIB een kadercontract gesloten dat voorziet in technische bijstand bij een beperkt aantal projectaanvragen.

6.40. Afgezien van de algemeen geformuleerde bepalingen in de bijlagen I en II van de ISPA-verordening werden er geen duidelijke richtlijnen met criteria voor de goedkeuring aangetroffen. Niets wees op een geharmoniseerde aanpak binnen DG Regionaal beleid of tussen de verschillende diensten van de Commissie wat de beoordelingsprocedure betreft, en er was geen duidelijke follow-up van de opmerkingen van de verschillende DG's.

SAPARD

Gevolgen van de ingewikkelde regelgeving

6.41. De Sapard-verordening is ingewikkeld, omdat ze elementen uit drie verschillende beleidsterreinen combineert: de meerjarenprogrammering van de structuurfondsen, de procedures voor financiële controle van het EOGFL-Garantie en de internationale overeenkomsten voor externe steunverlening. Bovendien moest de Commissie de rechtsgrondslag ontwikkelen, omdat de nodige procedures voor beheer en controle in de begunstigde landen niet bestonden.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.39.

- b) *De bijdrage van DG TREN aan de ISPA-richtsnoeren inzake vervoer was uiterst waardevol, met name de bijdrage die werd uitgewerkt in een technisch document van 28 augustus 2000, dat in februari 2001 ter informatie werd voorgelegd aan het beheerscomité van ISPA. Bovendien controleert DG TREN, in het kader van overleg tussen de diensten, meestal of vervoersprojecten stroken met een aantal Europese overeenkomsten (AGR, AGTC, TEM) en met de bepalingen van Richtlijn 96/53/EG van de Raad houdende vaststelling van de maximaal toegestane afmetingen en de maximaal toegestane gewichten.*

6.40. *De criteria voor de beoordeling van de projecten zijn duidelijk beschreven in de verordening en in de formulieren voor bijstandsaanvraag. De projecten worden door alle diensten van de Commissie beoordeeld, rekening houdend met de respectieve bevoegdheden, en volgens een perfect lopende procedure voor tweeledig overleg tussen diensten. De follow-up van de commentaar van de diverse DG's verloopt volgens dezelfde interne voorschriften en is vastgelegd in de machtigingsprocedure die werd opgesteld ten behoeve van de commissaris die voor het regionaal beleid verantwoordelijk is.*

6.41. *De Commissie zette een financieel kader ter uitvoering van de programma's voor plattelandsontwikkeling in derde landen op dat voldoende waarborgen biedt inzake besteding van de communautaire middelen en verantwoording terzake. Met dit kader werd een tweeledig doel nagestreefd, namelijk het beheer van het systeem op een wijze die in de Gemeenschap reeds doeltreffend was gebleken en het vertrouwd maken van de kandidaat-lidstaten, vóór hun toetreding, met de interne voorschriften van de Gemeenschap.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.42. In de Sapard-verordening werden de rechts- en administratieve voorschriften niet duidelijk omschreven; de Commissie had zeven maanden nodig om de heterogene bepalingen onderling af te stemmen en de beginselen voor de uitvoering van Sapard toe te passen. De Commissie had eerst overwogen, bij de Raad een nieuw voorstel in te dienen om voor een rechtsgrondslag te zorgen, maar zij zag daarvan af met het argument dat dit niet nodig was.

6.43. Krachtens de verordening moest de Commissie gedetailleerde financiële bepalingen vaststellen; dit is in juni 2000 geschied. Omdat de verordening in de kandidaat-landen niet rechtstreeks kon worden toegepast, moest de Commissie de regels in een internationale overeenkomst omzetten (de „meerjarenovereenkomst voor de financiering”). Het ontwerpen van en onderhandelen over de overeenkomst met de tien kandidaat-landen nam zes maanden in beslag; de Commissie keurde het document waarin de regels vastlagen op 29 november 2000 goed.

6.44. De in de internationale overeenkomst neergelegde procedures voor financieel beheer en controle komen overeen met die van het EOGFL-Garantie (met inbegrip van de betaalorganen en de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen). Bij soortgelijke programma's in de lidstaten worden de procedures voor financieel beheer en controle van de structuurfondsen overgenomen. Hoewel de systemen die thans worden opgezet de kandidaat-landen nuttige ervaring zullen opleveren, ziet het er naar uit dat bepaalde procedures die thans worden ingevoerd geen lang leven beschoren zijn, en bij de toetreding niet noodzakelijk zullen blijken.

Het beheer van de Commissie

6.45. Het is duidelijk dat de Commissie aan een zeer krap tijdschema was gebonden bij de opstelling van de rechtsvoorschriften en de invoering van de programma's voor plattelandontwikkeling van Sapard. Het was een hele prestatie, zowel voor de Commissie als voor de kandidaat-landen, dat alle programma's voor plattelandontwikkeling tijdig werden goedgekeurd. Ook de procedure voor het opstellen en ondertekenen van de internationale akkoorden werd met succes bekroond.

6.42. *Bij Verordening (EG) nr. 1268/1999 van de Raad werd vastgesteld dat Sapard uitgevoerd zou worden volgens de principes van het EOGFL en van de wetgeving voor de externe hulp van de Gemeenschap. Bovendien is in het Financieel Reglement onder titel IX (externe hulp) voorzien in de voorafgaande goedkeuring van beheerstaken (zoals de projectselectie, aanbestedingen en gunningen) door de Commissie. Omdat de toepassing van Verordening (EG) nr. 1268/1999 zal leiden tot talrijke aanvragen voor vaak kleine projecten was de overdracht van beheerstaken aan de kandidaat-lidstaten zoals bepaald in Verordening (EG) nr. 1266/1999 van de Raad, een noodzaak. Het opzetten van een dergelijk nieuw systeem nam onvermijdelijk veel tijd in beslag.*

6.44. *Bij de toetreding zouden er in het voor Sapard ingestelde systeem slechts enkele kleine wijzigingen moeten worden aangebracht om te voldoen aan de eisen van zowel de huidige structuurfondsen als het EOGFL-Garantie.*

Problemen van de kandidaat-landen bij het opzetten van de systemen

6.46. De kandidaat-landen hadden geen ervaring met het opzetten van de systemen die vereist zijn voor het beheer en de controle van EU-middelen. Daar er verschillen bestaan tussen deze systemen en die van de lidstaten, had de Commissie bovendien specifieke werkmethode moeten opstellen om de kandidaat-landen te helpen bij het opzetten van de nodige systemen, zoals was geschied voor de betaalorganen van het EOGFL-Garantie in de lidstaten. De Commissie had duidelijke en eenvoudige regels met de bijbehorende richtlijnen moeten vaststellen voordat de kandidaat-landen hun systemen begonnen op te zetten. In plaats daarvan verstrekte de Commissie de kandidaat-landen de richtlijnen die zij aan de lidstaten had gegeven toen zij deze landen advies verleende over de erkenning van hun betaalorganen.

6.47. Een andere complicatie was dat de Commissie de uitvoeringsverordeningen en de overeenkomsten met de kandidaat-landen (met daarin de rechtsgrondslag voor het beheer en de betaling van de middelen) ontwierp op het moment dat de kandidaat-landen hun programma's voor plattelandsontwikkeling reeds aan het ontwerpen en hun systemen aan het opzetten waren. Dit betekende dat het management in feite improviseerde en de problemen pas aanpakte en daarover advies gaf wanneer de kandidaat-landen ermee geconfronteerd werden.

6.48. Alle tien kandidaat-landen ontvingen bij de uitvoering van Sapard aanzienlijke financiële steun uit het programma Phare. Zo was er eind 2000 3,6 miljoen euro aan verplichtingen aangegaan voor Bulgarije, en is er voor 2001 nog eens 1 miljoen euro uitgetrokken. Hieruit blijkt het gebrek aan ervaren personeel bij de overheid in de kandidaat-landen, waardoor er veel deskundigen uit de EU moesten overkomen, met name voor het opzetten van de beheerssystemen. Phare droeg ook de meer dan 1 miljoen euro belopende ondersteuningskosten voor de (betaal)organen van Sapard in de begunstigde landen, voor artikelen zoals computerapparatuur. Dit stemt niet overeen met de toelichting bij het betrokken begrotingsonderdeel (B7-0 3 0), die verklaart dat er ongeacht de begunstigde geen administratieve uitgaven ten laste van dit artikel zijn toegestaan. De Commissie interpreteert dit zo, dat administratieve uitgaven zijn toegestaan. De Rekenkamer is het met deze interpretatie niet eens.

6.46. *De desbetreffende werkmethode die voor de lidstaten werd opgesteld, werd de kandidaat-lidstaten ter beschikking gesteld, namelijk de richtsnoeren voor het opzetten van de betaalorganen. De Commissie achtte het niet nodig de kandidaat-lidstaten verdere werkmethode ter beschikking te stellen. Niettemin werd, indien een kandidaat-lidstaat om advies verzocht, voor ieder specifiek probleem een geschikte oplossing gezocht.*

Het kader voor de financiële implementatie van Sapard werd reeds vastgesteld in de mededeling aan de Commissie van 26 januari. Dat kader werd verder uitgewerkt in Verordening (EG) nr. 2222/2000 van de Commissie van 7 juni 2000. Volgens de Commissie wordt door deze aanpak de door de Rekenkamer verlangde duidelijke en eenvoudige regelgeving verstrekt.

6.47. *Het was in het belang van de kandidaat-lidstaten om Sapard parallel met het uitwerken en de goedkeuring van de financiële voorschriften en de meerjarenovereenkomst voor de financiering op te zetten. Indien de Commissie had gewacht tot na de definitieve goedkeuring van de financiële voorschriften en de meerjarenovereenkomst voor de financiering, zou zij het verwijt hebben gekregen dat zij te lang had gewacht en dat zij te formeel en niet soepel genoeg was geweest in haar samenwerking met de kandidaat-lidstaten.*

6.48. *De Commissie is van oordeel dat bijstand aan de institutionele opbouw die de landen helpt bij de voorbereiding en de implementatie van Sapard een belangrijke sleutel tot succes is. Omdat dergelijke bijstand wettelijk gezien niet van Sapard kan komen, moet Phare te hulp worden geroepen overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1266/1999 van de Raad betreffende de coördinatie van de bijstand aan de kandidaat-lidstaten in het kader van de pretoetredingsstrategie. Bijstand uit Phare wordt toegekend indien het gaat om steun voor institutionele opbouw zodat effectieve capaciteit voor de toepassing van het acquis kan worden ontwikkeld. Het verstrekken van computerapparatuur voor de Sapard-organen in de aanvangsfase maakt hier integraal deel van uit. Het voorbeeld van Bulgarije dat door de Rekenkamer wordt vermeld, is correct, met dien verstande dat het project ten bedrage van 1 miljoen euro deel uitmaakt van het Phare-programma 2000 voor Bulgarije en dat in het Phare-programma m.b.t. dit land voor 2001 hiervoor geen extra middelen zijn opgenomen.*

De commentaar op begrotingspost B7-0 3 0 dat „ongeacht de begunstigde, geen administratieve uitgaven in het kader van dit artikel zijn toegelaten” moet in samenhang met de toelichting op begrotingspost B7-0 3 0 A van Phare (uitgaven voor administratief beheer) worden gelezen. Wat is bedoeld is dat administratieve uitgaven die verband houden met het beheer van Phare gefinancierd moeten worden uit de begrotingspost voor uitgaven voor administratief beheer, B7-0 3 0 A. In dit geval betekent de aanvankelijke levering van computerapparatuur niet dat administratieve kosten voor de uitvoering van het project worden gemaakt; het leveren van deze apparatuur maakt deel uit van het Phare-project zelf.

Tekortkomingen in de analyse van de Commissie van de beheers- en controlesystemen

6.49. De rechtsgrondslag voor Sapard bepaalt dat het besluit van de Commissie over gedecentraliseerd beheer moet worden gebaseerd op een analyse van de beheers- en controlesystemen van het betrokken kandidaat-land. Gezien het belang van het erkenningsbesluit en om te garanderen dat een gunstig erkenningsbesluit op een hechte grondslag berust, dient dit onderzoek te worden uitgevoerd door personen die functioneel onafhankelijk zijn van het personeel dat de kandidaat-landen bij het opzetten van die systemen heeft geadviseerd. Bij de Commissie waren de advies- en controleactiviteiten in het kader van het Sapard-programma niet altijd duidelijk gescheiden.

6.50. Volgens een algemene controlepraktijk dient de analyse van een systeem gebaseerd te zijn op de vaststelling van risico's. De checklist die de Commissie gebruikt om na te gaan of de bepalingen van de meerjarenovereenkomst voor de financiering (met daarin de financiële voorschriften) zijn nagekomen, is echter niet op risicoanalyse gebaseerd. Bijgevolg worden verscheidene risicogebieden veronachtzaamd, met name: de overlapping tussen Phare en Sapard en de kwaliteit van de personeelsleden van de bevoegde instantie in elk van de kandidaat-landen, die verantwoordelijk zijn voor het verlenen van erkenning aan hun nationale Sapard-(betaal)organen. Bovendien ontbreekt het aan specifieke controles op de nakoming van de bepaling in de meerjarenovereenkomst voor de financiering, dat uitgaven slechts subsidiabel zijn wanneer de bijstand wordt verleend volgens de beginselen van goed financieel beheer, met name die van spaarzaamheid en doelmatigheid.

6.49. Een accountant (auditor) mag naast zijn operationele verantwoordelijkheden de activiteiten van het gecontroleerde orgaan niet beheren of aan dit beheer deelnemen of, in dit specifieke geval, verantwoordelijk zijn voor het opzetten van de procedures en structuren voor het beheer van het Sapard-programma. Dit betekent in feite dat een accountant de volgende werkzaamheden mag verrichten:

- a) werkzaamheden die verband houden met de audit en de boekhouding en het verstrekken van daarmee verband houdend advies;
- b) advies verstrekken op gebieden die dicht bij de audit aanleunen en waarop de accountant de nodige bevoegdheid heeft.

Door de aard van de audit vond tijdens de missies en tijdens het onderzoek van de accountant dat plaatsvindt op basis van een besluit van de bevoegde autoriteit een gedachtenwisseling plaats tussen de autoriteiten en de accountants over de procedures en structuren.

6.50. De Commissie besloot haar controle te baseren op een 100 %-verificatie van de elementen in de meerjarenovereenkomst voor de financiering en niet op een risicoanalyse.

Met mogelijke overlapping van Phare en Sapard is in het auditprogramma „The receipt of Project Proposal, accounting of contracts and Notification of Approval” rekening gehouden. De verificatie van deze voorstellen op basis van een steekproef zorgt volgens de Commissie voor redelijke waarborgen dat mogelijke overlappingen worden ontdekt.

Het curriculum vitae van de personeelsleden die het werk voor het nationale fonds verrichten, werd gecontroleerd op „kwaliteit”, ook al wordt dit aspect niet expliciet in de checklist vermeld.

Volgens artikel 4 van de meerjarenovereenkomst voor financiering vormen goed financieel beheer, en in het bijzonder spaarzaamheid en doelmatigheid, subsidiabiliteitscriteria. Bij de verificatie hiervan wordt nagegaan op welke wijze het orgaan de werking van de procedures en de controles hierop zou evalueren. Hoewel de checklist niet uitdrukkelijk gewag maakt van daarop gerichte controles, wordt dit aspect niettemin onderzocht in het kader van de subsidiabiliteitscriteria.

CONCLUSIES

6.51. In 2000 stond de Commissie voor de zware taak, in de kandidaat-landen twee nieuwe programma's uit te voeren en deze landen tegelijkertijd voor te bereiden op de toetreding. Desondanks slaagde zij erin, voor ISPA 75 projecten en voor Sapard tien programma's voor plattelandsontwikkeling goed te keuren, en ging zij verplichtingen aan voor nagenoeg alle beschikbare kredieten. Er werden echter vrijwel geen betalingskredieten gebruikt (zie de paragrafen 6.12, 6.18 en 6.43).

6.52. Omdat de regelgeving zo laat werd vastgesteld en er vertragingen optraden bij het opzetten van toepasselijke administratieve structuren en procedures binnen de Commissie werd het voorbereidende werk vertraagd, zodat er in 2000 geen enkel project van de grond kwam. Sapard liep nog meer vertraging op doordat de Commissie eerst duidelijkheid moest scheppen in het juridische en beheerskader dat in de verordening niet nauwkeurig was omschreven (zie de paragrafen 6.20-6.24 en 6.39-6.41).

— De Commissie moet de wijze waarop zij nieuwe uitgavenprogramma's zal uitvoeren analyseren en ontwikkelen terwijl de rechtsgrondslag wordt ontwikkeld, zodat deze programma's tijdig en doeltreffend kunnen worden uitgevoerd.

6.51. *Het niveau van de betalingen is niet abnormaal en stemt overeen met de beginfasen van de uitvoering van projecten. De betalingen zullen toenemen naarmate de projecten vorderen en de uitgaven zich voordoen.*

6.52. *Bij ISPA en Sapard werd de normale werkwijze van de Gemeenschap gevolgd waarbij nieuw beleid wordt vastgelegd bij een juridisch kader van de Raad. Vervolgens worden door de Commissie handleidingen, bepalingen of verordeningen voor de uitvoering vastgesteld. Overeenkomstig de desbetreffende institutionele procedures konden de verordeningen van de Commissie pas worden vastgesteld na goedkeuring van het juridisch kader door de Raad.*

Na goedkeuring van het juridisch kader door de Raad hadden zowel de Commissie als de kandidaat-lidstaten een bepaalde tijd nodig om de nodige administratieve structuren op te zetten, om de programma's voor te leggen en goed te keuren en om de projecten te selecteren. Bij vergelijking met de termijn die voor soortgelijke taken in de lidstaten nodig was, blijkt de Gemeenschap een redelijke termijn in aanmerking te hebben genomen.

De bijstand van de Gemeenschap aan de financiering van investeringen in infrastructuur uit ISPA neemt een nooit geziene omvang aan. Grote infrastructuurprojecten vereisen in het algemeen een lange en een goed voorbereide opstartfase. Voor vele projecten werd met de uitvoering, in de vorm van de voorbereiding van de aanbestedingen en de gunningen, reeds in 2000 gestart.

De goedkeuring van de financiële voorschriften voor Sapard vond parallel met de evaluatie en de goedkeuring door de Commissie van de Sapard-programma's plaats; de procedure was voltooid lang voordat enig land klaar was om met de uitvoering van de projecten te beginnen. De tijd die nodig was voor het opzetten van de Sapard-organen in de meeste landen hing af van verschillende elementen, die hoofdzakelijk verband hielden met de omvang van de taak. Momenteel zijn de Sapard-organen in twee landen operationeel, terwijl in andere landen zelfs de procedure met het oog op de nationale goedkeuring nog niet in het eindstadium is.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.53. De nationale overheid in de kandidaat-landen had het zeer moeilijk bij haar pogingen om meer dan het dubbele van het vroegere bedrag aan pretoetredingssteun te beheren, vertrouwd te geraken met nieuwe en verschillende verordeningen en al haar eigen bestuursinstanties tegelijkertijd te hervormen. Dit vergde een groot engagement van elk kandidaat-land, waaraan het wel eens schortte, en een aanzienlijke bijdrage van de Commissie, die niet altijd op tijd werd geleverd (zie de paragrafen 6.27-6.31, 6.44 en 6.45).

- De Commissie zou tijdig zoveel mogelijk richtlijnen en technisch advies moeten verstrekken, in de vorm van handleidingen, specifieke werkmethode en regels, teneinde de kandidaat-landen te helpen, het nodige engagement op te brengen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.53. *De Commissie heeft de kandidaat-lidstaten het juridisch kader verschaft voor de implementatie van steunmaatregelen, en deze landen tevens, door haar eigen diensten, in het kader van diverse specifieke acties die uit Phare en andere programma's gefinancierd werden, met richtsnoeren en technische hulp laten bijstaan.*

De Commissie erkent de inspanningen van de kandidaat-lidstaten, die de nodige structuren en procedures, aangepast aan hun eigen structuren en strokend met het communautaire acquis, moeten opzetten. Handleidingen, specifieke werkmethode en voorschriften waarvoor de Commissie zorgde, konden slechts betrekking hebben op de gemeenschappelijke elementen; het specifieke nationale gedeelte kon telkens slechts worden opgezet middels programma's voor technische bijstand die uit Phare werden gefinancierd.

HOOFDSTUK 7

Administratieve uitgaven

7.0. INHOUD	Paragraaf
Huishoudelijke uitgaven van de communautaire instellingen en organen	7.1-7.90
Inleiding	7.1
Begrotingsbeheer	7.2-7.3
Specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring	7.4-7.36
Reikwijdte van de controle	7.4
Betrouwbaarheid van de rekeningen en wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen	7.5-7.7
Parlement	7.8-7.11
Raad	7.12
Hof van Justitie	7.13-7.14
Commissie	7.15-7.18
Aankoopprocedures	7.19-7.32
Overige opmerkingen	7.33-7.36
Follow-up van eerdere opmerkingen	7.37-7.68
Follow-up van speciaal verslag nr. 8/98 over de diensten van de Commissie die specifiek zijn betrokken bij de fraudebestrijding	7.37-7.61
Follow-up van diverse eerdere opmerkingen van de Rekenkamer over het beheer van de uitgaven voor gebouwen van de instellingen	7.62-7.68
Het bezoldigingssysteem voor EU-personeelsleden	7.69-7.90
Inleiding	7.69-7.71
Het huidige bezoldigingssysteem	7.72-7.78
Het EU-systeem in vergelijking met andere systemen	7.79-7.83
Beoordeling van het EU-systeem	7.84-7.89
Slotopmerking	7.90
Controle van de gedecentraliseerde communautaire organen	7.91-7.119
Inleiding	7.91-7.93
Begrotingsuitvoering	7.94
Jaarrekening en boekhouding	7.95-7.99
Financiële bepalingen	7.99
Follow-up van eerdere opmerkingen	7.100-7.102
Werkgelegenheid in de gedecentraliseerde organen en ontwikkeling van hun activiteiten	7.103-7.119

Het personeel van de gedecentraliseerde organen	7.104
Werving en beheer van het personeel	7.105-7.108
Ontwikkeling van het personeelsbestand en van de activiteiten van de gedecentraliseerde organen	7.109-7.116
Conclusie	7.117-7.119
Controle van de Europese scholen	7.120-7.127
Financiële bepalingen	7.121-7.123
Bijdragen aan de onderwijskosten	7.124-7.127

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Huishoudelijke uitgaven van de
Communaautaire instellingen en
organen*Inleiding*

7.1. In rubriek 5 van de financiële vooruitzichten, getiteld „Administratieve uitgaven”, zijn de huishoudelijke kredieten van de instellingen en organen opgenomen (voor de Commissie deel A van de begroting), waarvan de uitvoering in **tabel 7.1** is weergegeven. Deze kredieten staan onder direct beheer van deze instanties en dienen hoofdzakelijk voor de betaling van salarissen, toelagen en pensioenen van hun leden en personeelsleden, alsmede van huur, aankoop van onroerend goed en diverse administratieve uitgaven. Een overzicht van de verdeling van het aldus betaalde personeel is opgenomen in de **tabellen 7.2 en 7.3**. Deze kredieten maken het in het geval van de Commissie tevens mogelijk, verenigingen en instanties te subsidiëren die een bijdrage leveren aan de uitvoering van verscheidene aspecten van de activiteiten van de Europese Unie.

Begrotingsbeheer

7.2. De Rekenkamer heeft de informatie in de delen I tot en met IV van de jaarrekening onderzocht. De delen I en III bevatten toelichtingen bij het begrotingsbeheer van het betrokken jaar en geven met name verklaringen voor de verschillen tussen de oorspronkelijk vastgestelde begroting en de uiteindelijk beschikbare kredieten alsook tussen deze laatste en de bestede kredieten. Met dit onderzoek werd niet getracht zekerheid te krijgen over de betrouwbaarheid van die verklaringen, maar wel significante onverklaarde verschillen op te sporen en te wijzen op verklaringen die misleidend kunnen worden geacht. Het onderzoek bracht geen gevallen aan het licht waarin de verklaringen onwaarschijnlijk leken, behalve bij de Raad, waar kosten voor dienstreizen ten belope van in totaal ongeveer 0,50 miljoen euro betrekking hadden op dienstreizen die in 1999 waren gemaakt zonder kredieten en zonder voorafgaande betalingsverplichting.

7.2. ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement blijft steeds bereid om met de andere instellingen de inspanningen voort te zetten om de transparantie van de informatie in de jaarrekening te vergroten. Het Parlement wijst de Rekenkamer erop dat de informatie in de jaarrekening beknopt een verklaring geeft voor elk verschil tussen de oorspronkelijk vastgestelde begroting en de uiteindelijk beschikbare kredieten. Deze verschillen zijn overigens het resultaat van overschrijvingen die door de begrotingsautoriteiten zijn goedgekeurd op grond van meer gedetailleerde informatie die hun is toegezonden.

7.2. ANTWOORDEN VAN DE RAAD

Wat het punt begrotingsbeheer betreft, wijst de Rekenkamer op de kosten van dienstreizen voor een bedrag van 0,5 miljoen euro in 1999 die uit de begroting 2000 moesten worden gefinancierd. De Raad heeft kunnen constateren dat — bij de bevoegde diensten — interne maatregelen zijn genomen om een dergelijke situatie in de toekomst te voorkomen en, gezien dat gegeven, heeft hij de betreffende kredietoverschrijving kunnen goedkeuren.

Tabel 7.1 — Administratieve uitgaven 2000 ⁽¹⁾ (samengevat per afdeling)

(Mio EUR)

	Totaal	Afdeling I	Afdeling II	Afdeling III — Deel A (met inbegrip van het Publicatiebureau)	Afdeling IV	Afdeling V	Afdeling VI	Afdeling VII	Afdeling VIII
		Parlement	Raad	Commissie	Hof van Justitie	Rekenkamer	ESC	CvdR	Ombudsman
Maxima van de financiële vooruitzichten	4 798	niet voorhanden	niet voorhanden	niet voorhanden	niet voorhanden	niet voorhanden	niet voorhanden	niet voorhanden	niet voorhanden
Beloop van de begroting 2000									
Oorspronkelijke kredieten	4 704	965	348	3 069	131	70	81	35	4
Beschikbare definitieve kredieten ⁽²⁾ ⁽³⁾	4 725	980	354	3 069	131	70	81	35	4
Uitvoering van de begroting 2000 ⁽³⁾									
Bestede kredieten ⁽⁴⁾	4 656	973	350	3 025	129	66	76	32	3
% van de beschikbare definitieve kredieten	99	99	99	99	99	94	94	91	82
Naar 2001 overgedragen kredieten ⁽⁵⁾	0	0	0	0	0	0	0	0	0
% van de beschikbare definitieve kredieten	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Geannuleerde kredieten	71	7	5	44	2	4	5	3	1
% van de beschikbare definitieve kredieten	1	1	1	1	1	6	6	9	18

⁽¹⁾ Overeenkomstig de financiële vooruitzichten.⁽²⁾ Begrotingskredieten gewijzigd met inachtneming van de gewijzigde en aanvullende begrotingen en overschrijvingen.⁽³⁾ Exclusief uit 1999 overgedragen kredieten, kredieten uit nieuwe toepassingen van ontvangsten, ontvangsten uit de deelneming van derden, andere ontvangsten met een bestemming en wederopgevoerde kredieten.⁽⁴⁾ Betalingsverplichtingen die hebben geleid tot betalingen tijdens het begrotingsjaar of tot automatische overdrachten naar 2001.⁽⁵⁾ Niet-automatische overdrachten.

Nadere gegevens over de begrotingsuitvoering zijn opgenomen in de grafieken III en IV van bijlage I bij dit verslag.

Bron: Jaarrekening 2000.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.3. De wijze waarop de instellingen in het algemeen het begrotingsbeheer analyseren, informeert de lezer niet over de belangrijkste kenmerken van de uitgaven in het jaar. Alle instellingen houden zich bezig met het — soms uitvoerig — verklaren van verschillen tussen het resultaat en de begroting. Maar de manier waarop zij dat doen is incoherent, zowel binnen als tussen de instellingen. Vaak worden essentiële kwesties van begrotingsbeheer in de analyse verzwegen. Het Parlement geeft bijvoorbeeld geen uitleg over de toepassing van de procedure om ongebruikte kredieten van andere begrotingslijnen te besteden aan kapitaalaflossingen voor gebouwen; de Commissie biedt geen verklaring voor de grote verschillen in hoofdstuk 70 (gedecentraliseerde uitgaven voor hulp personeel en gedecentraliseerde huishoudelijke uitgaven); en geen enkele instelling verklaart verschillen tussen bedragen waarvoor verplichtingen zijn aangegaan en betalingen gedaan. Het zou wenselijk zijn dat de instellingen voortaan een meer algemene analyse bieden waarbij aandacht wordt besteed aan de voornaamste uitgaventrends en de grootste kapitaalposten, maar ook belangrijke indicatoren voor zuinigheid en doelmatigheid worden verstrekt.

7.3. ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Ook op dit punt is het Parlement bereid zijn inspanningen voort te zetten. In het bijzonder wat de vervroegde betalingen voor gebouwen betreft, wil het Parlement optimaal gebruikmaken van de kredieten waarover het beschikt en gebruikt het met het oog op een goed financieel beheer niet bestede kredieten om de kredieten voor de financiering van de gebouwen op te voeren. De forse besparingen die dit meebrengt, stellen de instelling in staat nieuwe behoeften op te vangen zonder haar deel van de financiële vooruitzichten te verhogen. In ieder geval worden deze verhogingen van de kredieten steeds van tevoren goedgekeurd door de begrotingsautoriteit op grond van informatie die deze wordt verstrekt.

7.3. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie zal samen met de andere instellingen overleg plegen over een gecoördineerde aanpak van de administratieve uitgaven en zal, mits een overeenkomst wordt bereikt met deze

Tabel 7.2 — Personeelsbestand per instelling en per categorie op 31 december 2000

Instelling	Ambtenaren	Tijdelijke functionarissen	Hulpfunctionarissen	Plaatselijke functionarissen	DJE (7)	GNA (8)	Adviseurs	Totaal
Europees Parlement en Ombudsman (1)	3 283	587	219	32	—	—	—	4 121
Raad	2 505	38	—	—	—	—	—	2 543
Commissie (2)								
— Huishoudelijke uitgaven (Brussel, Luxemburg (3), Straatsburg)	15 414	512	976	—	—	529	26	17 457
— Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (4)	759	922	219	—	—	—	—	1 900
— Onderzoek voor gezamenlijke rekening	416	972	369	—	—	—	—	1 757
— Vertegenwoordigingen in de Unie en bij gedecentraliseerde organen gedetacheerd personeel	445	13	23	187	—	—	—	668
— Delegaties, vertegenwoordigingen en externe bureaus	690	3	—	2 142	—	10	—	2 845
Hof van Justitie	758	223	20	—	—	—	1	1 002
Rekenkamer	405	119	22	—	—	—	1	547
ESC (5)	470	66	23	—	—	—	1	560
CvdR (6)	165	59	12	—	—	—	—	236
Totaal	25 310	3 514	1 883	2 361	—	539	29	33 636

(1) Ombudsman: elf tijdelijke functionarissen en zes hulpfunctionarissen.

(2) Totaal Commissie: 24 627 (waarvan 17 724 ambtenaren, 2 422 tijdelijke functionarissen, 1 587 hulpfunctionarissen, 2 329 plaatselijke functionarissen, 0 in de delegaties werkzame jonge experts, 539 gedetacheerde nationale ambtenaren en 26 speciale adviseurs).

(3) Met inbegrip van het Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen.

(4) Personeel van het GCO en van de Commissie bij het GCCO.

(5) Economisch en Sociaal Comité.

(6) Comité van de Regio's.

(7) In de delegaties werkzame jonge experts (DJE).

(8) Gedetacheerde nationale experts (GNA).

Bron: Betrokken instellingen.

Tabel 7.3 — Personeelsbestand per instelling en per standplaats op 31 december 2000

Standplaats	Europees Parlement en Ombudsman		Raad		Europese Commissie										Hof van Justitie		Rekenkamer		ESC / CvdR ⁽⁷⁾		Totaal			
	1999	2000 ⁽²⁾	1999	2000	Huishoudelijke uitgaven ⁽⁴⁾		Vertegenwoordigingen in de Unie en bij gedecentraliseerde organen gedetacheerd personeel		Delegaties ⁽⁵⁾		Onderzoek voor gezamenlijke rekening ⁽⁶⁾		Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek ⁽⁶⁾		Totaal 1999	Totaal 2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000		
					1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000										
Lidstaten (zetel)																								
— Brussel	1 641	1 716	2 495	2 515	14 623	14 548	—	—	—	—	1 570	1 554	63	59	16 256	16 161	—	—	1	1	762	796	21 155	21 189
— Luxemburg	2 252	2 202	—	—	2 884	2 909	—	—	—	—	64	79	1	1	2 949	2 989	966	1 002	552	546	—	—	6 719	6 739
— Straatsburg	53	63	3	3	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	57	66
Lidstaten (buiten zetel)	132	140	—	—	—	—	721	668	—	—	104	107	1 911	1 840	2 736	2 615	—	—	—	—	—	—	2 868	2 755
Totaal lidstaten ⁽¹⁾	4 078	4 121	2 498	2 518	17 508	17 457	721	668	—	—	1 738	1 740	1 975	1 900	21 774	21 765	966	1 002	553	547	762	796	30 799	30 749 ⁽¹⁾
Buiten lidstaten	—	—	24	25 ⁽³⁾	—	—	—	—	2 523	2 845	24	17	—	—	2 547	2 862	—	—	—	—	—	—	2 571	2 887
Totaal-generaal	4 078	4 121	2 522	2 543	17 508	17 457	721	668	2 523	2 845	1 762	1 757	1 975	1 900	24 321	24 627	966	1 002	553	547	762	796	33 370	33 636

⁽¹⁾ Lidstaten: België: 21 377, Denemarken: 34, Duitsland: 340, Griekenland: 33, Spanje: 111, Frankrijk: 168, Ierland: 170, Italië: 1 422, Luxemburg: 6 730, Nederland: 185, Oostenrijk: 33, Portugal: 29, Finland: 24, Zweden: 25, Verenigd Koninkrijk: 63.

⁽²⁾ Ombudsman: drie in Brussel, 14 in Straatsburg.

⁽³⁾ Buiten de Unie: 15 in Genève en 10 in New York.

⁽⁴⁾ Met inbegrip van het Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen.

⁽⁵⁾ Delegaties, vertegenwoordigingen en externe bureaus.

⁽⁶⁾ Brussel: 1 613, Luxemburg: 80, Ispra: 1 227, Karlsruhe: 216, Geel: 184, Petten: 157, Sevilla: 55, Naka: 17, Garching: 48, Culham: 3, Frascati: 8, Cadarache: 28, Jülich: 6, Padua: 2, Wenen: 2, Madrid: 4, Utrecht: 2, Bologna: 1, Londen: 2, Rome: 1, Stockholm: 1 (inclusief het voor gezamenlijke rekening komend personeel).

⁽⁷⁾ Economisch en Sociaal Comité en Comité van de Regio's.

Bron: Betrokken instellingen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

instellingen, een coherente benadering van de programma-uitgaven ontwikkelen, die door iedereen moet worden toegepast.

De in hoofdstuk A-7 0 opgenomen kredieten worden op gedecentraliseerde wijze beheerd. In het begin van het jaar ontvangt ieder DG en iedere dienst een algemene toewijzing van administratieve kredieten, inbegrepen kredieten voor extern personeel, verdeeld over de verschillende posten van hoofdstuk A-7 0. Ieder DG en iedere dienst kan de kredieten verschuiven tussen de posten naargelang de behoeften. In de loop van het begrotingsjaar worden overschrijvingen uitgevoerd met het oog op deze aanpassingen. In totaal zijn de kredieten voor extern personeel verhoogd met 3,3 miljoen euro ten koste van andere administratieve kredieten onder titel A-7. In de praktijk gingen de kredieten vooral naar posten A-7 0 0 0 (hulpfunctionarissen) en A-7 0 0 2 (technisch-administratieve hulp ter ondersteuning van verschillende activiteiten). De verhogingen van de kredieten voor hulpfunctionarissen waren met name het gevolg van de verwezenlijking van bepaalde specifieke acties, die niet waren gepland bij de opstelling van het voorontwerp van begroting 2000, inspanningen om de „last uit het verleden” (RAL) op het gebied van de externe betrekkingen sneller weg te werken, de overname van bepaalde taken die voordien werden vervuld door bureaus voor technische bijstand, en bepaalde specifieke behoeften in verband met omvangrijke herschikkingen in verscheiden diensten van de Commissie.

In 2000 waren er ook twee overschrijvingen van de begrotingsautoriteit. 2 283 000 euro is overgedragen van post A-7 0 0 0 (hulpfunctionarissen) naar titel A-6 (delegaties) om het proces tot deconcentratie van de tenuitvoerlegging van steunprogramma's ten behoeve van derde landen te begeleiden. De tweede overschrijving had betrekking op de overdracht van 2 000 000 euro van hoofdstuk A-10 0, waar het Europees Parlement dit bedrag in de reserve had opgenomen, naar post A-7 0 0 3 (gedetacheerde ambtenaren). Ten gevolge van deze twee overschrijvingen daalden de beschikbare kredieten in hoofdstuk A-7 0 netto met 283 000 euro.

Specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring

Reikwijdte van de controle

7.4. Het door de Rekenkamer verrichte onderzoek had betrekking op alle rekeningen en verrichtingen met betrekking tot de administratieve uitgaven (rubriek 5 van de financiële vooruitzichten).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Betrouwbaarheid van de rekeningen en wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen

7.5. De verrichte steekproeven en analyses wijzen op een situatie die, behoudens enkele specifieke opmerkingen, over het geheel genomen bevredigend is.

7.6. De **begrotingsrekeningen** en de financiële staten ter onderbouwing van de **geconsolideerde balans** geven een getrouw beeld van de huishoudelijke uitgaven van de communautaire instellingen en organen. De **niet in de balanstelling opgenomen verbintenissen** zorgen voor een informatievere presentatie van de toekomstige pensioenlasten. De jaarlijkse kosten voor in de loop van het begrotingsjaar verworven pensioenrechten worden nu vermeld. Volgens de Rekenkamer zou het echter beter zijn als dit passief in de balans wordt vermeld en de jaarlijkse lasten worden meegeteld bij de berekening van het economische resultaat, overeenkomstig de internationale controlenormen (IAS). De presentatie van de vaste activa is verbeterd, maar lijdt nog onder de boekhoudkundig onjuiste behandeling beschreven in de paragrafen 7.8-7.10, 7.13-7.14 en 7.17.

7.7. Met uitzondering van de in paragraaf 7.6 besproken zaken acht de Rekenkamer de presentatie van de administratieve uitgaven en de desbetreffende activa en passiva in de rekeningen van de instellingen van de Europese Unie betrouwbaar. Ook acht zij de onderliggende verrichtingen over het geheel genomen wettig en regelmatig. De Rekenkamer wijst erop dat haar eigen rekeningen het voorwerp zijn van een vergelijkbaar verslag, dat wordt uitgebracht door onafhankelijke controleurs ⁽¹⁾.

7.6. ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement is bereid zich te conformeren aan de aanbevelingen van de Rekenkamer over de presentatie van de financiële balans als alle instellingen samen besluiten de voorgestelde aanpak over te nemen. Voor de vaste activa wordt naar de antwoorden op de punten 7.8 tot 7.10 verwezen.

7.6. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie is van oordeel dat het in dit stadium vooral van belang is in de financiële staten volledige informatie te geven over de aangevane verbintenissen inzake pensioenen. Zoals de Rekenkamer erkent, heeft de Commissie alle gegevens opgenomen in de bijlage bij de financiële staten.

Er is momenteel geen consensus op internationaal niveau over de procedure die moet worden gevolgd voor de pensioenschuld; hiervoor is een diepgaande boekhoudkundige analyse nodig. De lidstaten, noch andere landen die ver zijn gevorderd inzake openbare boekhouding, volgen de door de Rekenkamer aanbevolen procedure helemaal niet.

Bovendien wijst de Commissie erop dat de IFAC (International Federation of Accountants) nog geen norm heeft goedgekeurd die van toepassing zou zijn op de pensioenen in de openbare sector.

⁽¹⁾ PB C 312 van 7.11.2001.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Parlement

7.8. Voor het eerst heeft het Parlement — overeenkomstig de door de Commissie vastgestelde regels inzake het boekhoudkundig beheer van de niet-financiële vaste activa ⁽²⁾ en eerdere opmerkingen van de Rekenkamer — in zijn balans onder de rubriek „Leasing” een boekhoudkundige nettowaarde van 367,4 miljoen euro opgenomen voor het Louise Weissgebouw te Straatsburg. In de toelichting bij de balans wordt niet vermeld dat dit een geschatte waarde is noch dat het Parlement kosten ten belope van ongeveer 21,5 miljoen euro betwist. Bovendien is de waarde van dit activum enigszins te laag geraamd. Het bedrag omvat immers ook de waarde van de grond ad 8,8 miljoen euro, waarop in strijd met de toepasselijke regels afschrijvingen voor een gecumuleerd bedrag van 1,2 miljoen euro zijn berekend. Verder omvat het ook nog 20 miljoen euro voor specifieke voorzieningen die het Parlement tegen het maximale percentage van 25 % heeft afgeschreven, voor een gecumuleerde waarde eind 2000 van 60 miljoen euro, zonder de aard van de voorzieningen in kwestie te kennen of het afschrijvingspercentage dat in werkelijkheid zou moeten worden toegepast.

7.9. Het beheer van de andere materiële vaste activa is aanzienlijk verbeterd door de invoering van een nieuw systeem voor inventarisbeheer (ELS) en door de toepassing van afschrijvingen. Deze maatregelen zullen de waardebeoordeling van deze activa betrouwbaarder maken dan in het verleden, zeker wanneer het programma voor de fysieke inventarisatie, dat eind 2000 reeds flink was gevorderd, zal zijn voltooid en verwerkt in de databases van de boekhoudkundige inventaris. Aan het eind van het begrotingsjaar 2000 waren de nog niet tijdens een fysieke inventarisatie geïdentificeerde goederen goed voor 1,4 miljoen euro, ofwel 4,1 % van de waarde van de inventarisgoederen op de balans.

7.10. De inventarislijst vermeldt echter niet de goederen die de politieke fracties van het Parlement met de hun ter beschikking gestelde kredieten hebben gekocht.

7.8. ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Ingeval de definitieve waarde van het gebouw aan het einde van het begrotingsjaar 2001 nog niet bekend is, zal met de opmerkingen van de Rekenkamer rekening worden gehouden bij de opstelling van de toelichting in de balans onder de rubriek huur/financiering van het Louise Weissgebouw. Zodra de verdeling van de goederen bekend is, zal de afschrijving overigens conform de aanbevelingen van de Rekenkamer worden berekend.

7.9. ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het nieuwe systeem voor het inventarisbeheer (ELS) vormt inderdaad een aanzienlijke verbetering. Het in de balans vermelde percentage voor de waarde van de niet tijdens een fysieke inventarisatie geïdentificeerde goederen slaat enkel op de roerende goederen (en omvat niet de waarde van de onroerende goederen die eveneens in de balans zijn opgenomen).

7.10. ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement is zich bewust van het probleem dat de Rekenkamer te berde brengt en zal samen met de fracties een oplossing proberen te vinden.

⁽²⁾ Verordening (EG) nr. 2909/2000 van de Commissie van 29 december 2000 betreffende het boekhoudkundig beheer van de niet-financiële vaste activa van de Europese Gemeenschappen (PB L 336 van 30.12.2000, blz. 75).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.11. Bezoldigde overuren, waarvan de kosten voor het begrotingsjaar 2000 0,54 miljoen euro belopen, zijn betaald zonder dat ze vooraf zijn toegestaan, zonder dat de onmogelijkheid is aangetoond de tijd in uren te vergoeden en — in ongeveer één op vier gevallen — zonder dat de motivering in documenten is terug te vinden.

Raad

7.12. Hoewel het Justus Lipsiusgebouw in 1995 in gebruik is genomen, wordt het voor een bedrag van 339,1 miljoen euro opgevoerd onder de rubriek „Vaste activa in aanbouw” omdat de authentieke akte nog steeds niet is getekend en er dus geen afschrijvingen zijn gedaan. Maar dit gebouw is volledig betaald en de risico's en voordelen van de eigendom zijn in wezen overgegaan op de Raad. Dit activum had dus moeten worden opgenomen in de rubriek „Terreinen en gebouwen” met een netta boekwaarde van 257,7 miljoen euro, na aftrek van de gecumuleerde afschrijvingen ad 81,4 miljoen euro. Verder is het bij ontbreken van een fysieke inventarisatie onmogelijk vast te stellen of de boekhoudkundige inventaris (8,52 miljoen euro) van de andere materiële vaste activa overeenkomt met de werkelijkheid.

Hof van Justitie

7.13. Voor het eerst verschijnen de geleaste gebouwen op de balans. De nettoboekwaarde van 96 miljoen euro is met ongeveer 2,1 miljoen euro overschat omdat de afschrijving voor het B-gebouw werd berekend vanaf het begrotingsjaar volgend op dat waarin het gebouw in gebruik werd genomen. Ook wordt in de toelichtingen bij de balans niet gewezen op het provisorisch karakter van die waarde; er wordt immers nog steeds onderhandeld om het financiële effect van bepaalde constructiefouten vast te stellen.

7.11. ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Overuren zijn inherent aan het werkritme dat de parlementaire werkzaamheden met zich brengen. Zij zijn dan ook niet alleen onvermijdelijk, maar vormen ook de regel. Het beheer van de overuren geschiedt binnen het beschikbare budget, wat ten dele het ontbreken van schriftelijke toestemming verklaart. De „gemaakte” overuren worden echter gedetailleerd bijgehouden en door de hiërarchische meerdere ondertekend. Betaling van overuren blijft binnen de beperkingen van de vigerende bepalingen. Het ontbreken van motiveringen dat de Rekenkamer heeft geconstateerd, is evenwel onder de aandacht gebracht van de directoraten-generaal, die zich sindsdien aan de regels terzake conformeren.

7.12. ANTWOORDEN VAN DE RAAD

Wat betreft het probleem van de wijze van opvoering van het Justus Lipsiusgebouw deelt de Raad de analyse van de Rekenkamer maar wijst hij erop dat de keuze voor de opneming onder de rubriek „Vaste activa in aanbouw” te wijten was aan de juridische complexiteit van de situatie, gevoegd bij de tamelijk late bijwerking van de betreffende boekhoudingsregel. Voorts neemt de Raad thans de feitelijke inventaris op (binnen het jaar 2001), waardoor het probleem van de betrouwbaarheid van de boekhoudkundige inventaris zal worden opgelost.

7.13. ANTWOORDEN VAN HET HOF VAN JUSTITIE

Bij de opstelling van de begroting op 31 december 2001 zal de nettoboekwaarde worden gecorrigeerd om rekening te houden met de overschatting van de waarde van de gebouwen, waarop de Rekenkamer heeft gewezen. Bovendien zal in die begroting rekening worden gehouden met het financiële effect van de lopende onderhandelingen over bepaalde constructiefouten. Indien de onderhandelingen niet tijdig worden afgesloten, zal dienaangaande een noot in de begroting worden opgenomen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.14. De betrouwbaarheid van de waarde van de andere materiële vaste activa, in totaal 9,8 miljoen euro, is niet vast te stellen. Ondanks de toezegging van het Hof van Justitie in zijn antwoorden op de opmerkingen die de Rekenkamer had gemaakt in haar jaarverslag over het begrotingsjaar 1999 ⁽³⁾, heeft het Hof nog steeds geen nieuw systeem voor inventarisbeheer ingevoerd noch een volledige fysieke inventarisatie verricht. Bovendien heeft het bij de opstelling van zijn balans geen rekening gehouden met de afschrijvingen, die volgens de gegevens die naar de Commissie zijn gestuurd voor de opstelling van de geconsolideerde balans 6,1 miljoen euro belopen.

Commissie

7.15. De huishoudelijke uitgaven van de Commissie en de desbetreffende activa en passiva vormen een klein deel van de algehele geconsolideerde jaarrekening. De controle daarvan wordt beschreven in hoofdstuk 9, terwijl de onderstaande opmerkingen alleen de huishoudelijke elementen betreffen.

7.16. De Rekenkamer merkt op dat in de financiële verantwoording voor het eerst sprake is van de verplichtingen die de Commissie is aangegaan voor de werkzaamheden ter renovatie van het Berlaymontgebouw, die worden geraamd op 374 miljoen euro. Deze vastgoedverrichting moet ook op het gebied van goed financieel beheer worden onderzocht, met name omdat de Commissie over deze renovatiekosten geen zeggenschap heeft.

7.14. ANTWOORDEN VAN HET HOF VAN JUSTITIE

Tijdens het begrotingsjaar 2000 heeft het Hof zijn nieuw computerprogramma voor de inventarisatie van zijn vaste activa in gebruik genomen en een fysieke inventaris opge maakt. Bij deze werkzaamheden, die pas in het begin van het begrotingsjaar 2001 zijn beëindigd, is gebleken dat er nog steeds verschillen waren tussen de fysieke inventaris en de in het nieuwe computerprogramma opgenomen gegevens. Omdat die gegevens niet betrouwbaar genoeg waren, werd in februari 2001 besloten het bedrag van de afschrijving van de op de begroting van het Hof op te voeren materiële vaste activa niet te berekenen en de begroting aldus naar de Commissie te sturen. Gelet op de voortgang van de vergelijking van de gegevens van het computerprogramma voor de inventarisatie met die van de fysieke inventaris, kon het bedrag van de afschrijving in april 2001 worden geraamd en aan de Commissie worden meegegeeld om in de geconsolideerde balans te worden opgenomen. Verder zij erop gewezen dat de nodige aanpassingen van de database eind 2001 zullen zijn verricht. In die omstandigheden zal voor de begroting op 31 december 2001 de afschrijving worden berekend met het nieuwe computerprogramma voor de inventarisatie van de vaste activa.

7.16. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

In het kader van de interinstitutionele en interdepartementale werkgroep voor de opstelling van de toepassingsmodaliteiten van Verordening (EG) nr. 2909/2000 van 29 december 2000 betreffende het boekhoudkundig beheer van de niet-financiële vaste activa zorgt de Commissie ervoor dat de in deze verordening vermelde boekhoudnormen op dezelfde wijze worden geïnterpreteerd door de diverse diensten van de instellingen.

De Commissie vindt de opmerking van de Rekenkamer over opleiding terecht en zal bestuderen of dergelijke cursussen kunnen worden georganiseerd.

⁽³⁾ PB C 342 van 1.12.2000, blz. 172.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.17. De betrouwbaarheid van de waarde van de immateriële vaste activa is niet vast te stellen. Het directoraat-generaal Buitenlandse betrekkingen heeft alle informaticasoftware die in de delegaties is geïnstalleerd, meegeteld voor een nettoboekwaarde van 0,13 miljoen euro, terwijl dit in de zetel van de Commissie alleen het geval is bij software die wordt gedekt door een sitelicentie of een globaal contract. Omgekeerd verschijnen de kosten van licenties voor de vertaaldienst, deel uitmakend van een contract ter waarde van 1,25 miljoen euro, niet op de balans. De decentralisatie van het administratief beheer verhoogt het risico van heterogeniteit in de praktijken van de verschillende Commissiediensten, waarvan sommige waarschijnlijk nog niet vertrouwd zijn met de werkzaamheden ter voorbereiding van de financiële verantwoording. DG Personeelszaken en algemeen beheer en DG Begroting moeten zorgen voor de nodige coherentie, opleiding en toezicht.

7.18. De schulden op lange termijn omvatten een bedrag van 8,8 miljoen euro voor het werkloosheidsfonds van tijdelijke functionarissen, waarvan de betrouwbaarheid niet kan worden gegarandeerd omdat er sinds 1998 geen aansluiting meer heeft plaatsgehad met de gestorte bijdragen en betaalde vergoedingen.

Aankoopprocedures

Reikwijdte van het onderzoek

7.19. De Rekenkamer onderzocht de opzet en uitvoering van de controles op de procedures die de instellingen volgen bij de aanschaf van diensten, leveringen en werken. Het onderzoek omvatte:

- a) een studie van de controle waarmee de instellingen ervoor zorgen dat bij de aanschaf van alle diensten, leveringen en werken de relevante artikelen van het Financieel Reglement en de uitvoeringsvoorschriften daarbij, en de richtlijnen inzake overheidsopdrachten worden nageleefd;
- b) een onderzoek van de aanschaffingsprocedures in verband met de betalingen in een versterkte steekproef van verrichtingen in de instellingen.

7.18. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie erkent het belang van een gepaste follow-up van het werkloosheidsfonds om op lange termijn een budgettair evenwicht te waarborgen. Zij verbindt zich ertoe de nodige maatregelen te nemen om in de volgende maanden de opgelopen vertraging bij de analyse van inkomsten en uitgaven van het werkloosheidsfonds in te halen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Rechtsgrondslag van de procedures en controles betreffende aankopen

7.20. Het Financieel Reglement bepaalt de verantwoordelijkheden van de verschillende actoren in het aanschaffingsproces alsook het kader dat moet verzekeren dat de passende inschrijvingsprocedures worden gevolgd:

- a) alleen de ordonnateur is bevoegd om namens een instelling financiële verbintenissen aan te gaan en dus ook om ervoor te zorgen dat de juiste procedures worden gevolgd. Deze moeten overeenkomen met de richtlijnen van de Raad tot coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten;
- b) het in het Financieel Reglement bedoelde controlesysteem bestaat uit de Raadgevende commissie voor aankopen en overeenkomsten (CCAM), alsmede de dienst Financiële controle. Voordat een contract wordt ondertekend, brengt de CCAM advies uit over de vraag of de gevolgde procedure voor de selectie van de contractant en de voorgestelde contractvoorwaarden correct zijn;
- c) de dienst Financiële controle is als waarnemer aanwezig bij vergaderingen van de CCAM en gaat na of de verplichting, de goedkeuring van de uitgave en de betaling correct en in overeenstemming met de voorschriften zijn.

Controlebevindingen

Werking van de controlesystemen

Toepassing van het in het Financieel Reglement bedoelde systeem

7.21. Het in het Financieel Reglement bedoelde controlesysteem wordt toegepast. Elke instelling heeft een overeenkomstig het Financieel Reglement samengestelde CCAM, die in de loop van het jaar regelmatig vergadert. In elke instelling is de dienst financiële controle vertegenwoordigd op de CCAM-vergaderingen om de inschrijvingsprocedures te beoordelen.

7.22. Er is geen interinstitutionele CCAM gevormd, hoewel meerdere instellingen vaak dezelfde behoeften hebben. De grote instellingen schrijven af en toe interinstitutionele aanbestedingen ad hoc uit en nodigen de kleinere instellingen uit zich daarbij aan te sluiten.

7.22. ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het ontbreken van een interinstitutionele CCAM wordt verholpen door het aanwijzen van een bepaalde CCAM die verantwoordelijk wordt voor de procedure, namelijk de CCAM van de instelling die op haar beurt verantwoordelijk is voor de aanbesteding. Het advies van deze CCAM wordt in principe gevolgd door de overige CCAM's.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.22. ANTWOORDEN VAN HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Het Economisch en Sociaal Comité maakt af en toe gebruik van de resultaten van door andere instellingen uitgeschreven offerteaanvragen. Het komt echter regelmatig voor dat het ESC om formele redenen geen gebruik kan maken van de resultaten van door andere instellingen georganiseerde aanbestedingsprocedures of omdat daarbij geen rekening is gehouden met de specifieke behoeften van het ESC. Daarom stelt het ESC voor dat uitbestedingsprocedures, met name die van de grote instellingen, op meer stelselmatige wijze in inter-institutioneel verband worden georganiseerd.

7.22. ANTWOORDEN VAN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Het Comité van de Regio's maakt steeds wanneer dat mogelijk is, gebruik van de resultaten van door andere instellingen uitgeschreven offerteaanvragen. Het komt echter regelmatig voor dat het CvdR om formele redenen geen gebruik kan maken van de resultaten van door andere instellingen georganiseerde aanbestedingsprocedures of omdat daarbij geen rekening is gehouden met de specifieke behoeften van het CvdR. Daarom stelt het CvdR voor dat uitbestedingsprocedures, met name die van de grote instellingen, op meer stelselmatige wijze in inter-institutioneel verband worden georganiseerd.

Werking van deze controles bij de instellingen

7.23. De Rekenkamer constateerde dat de systemen in elk van de instellingen in het algemeen werkten volgens plan maar ook overal dezelfde tekortkoming vertoonden. De acties van de CCAM en de financiële controle gaan wel vooraf aan het aangaan van de verbintenis, maar zijn opsporingscontroles die gericht zijn op fouten in reeds uitgevoerde procedures. Wanneer er problemen met procedures worden ontdekt, zijn de opties om ze te verhelpen voor de instelling vaak zeer duur en onpraktisch. Daarom gaan adviezen van de CCAM's in de praktijk niet alleen over de juistheid van een bepaalde inschrijvingsprocedure, maar ook over de algemene belangen van de instellingen. Dit is een factor ter verklaring van het feit dat bij de grotere instellingen weinig negatieve adviezen worden uitgebracht en er bij sommige andere instellingen beleidsmatig nooit negatief wordt geadviseerd. Vandaar dat de CCAM's in een aantal gevallen een gunstig advies combineerden met expliciete kritiek op bepaalde aspecten van de inschrijvingsprocedure en met aanbevelingen ter verbetering van de praktijk in de toekomst.

7.23. ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

De opmerking van de Rekenkamer dat de CCAM's met het belang van de instellingen voor ogen zeer weinig negatieve adviezen uitbrengen om te voorkomen dat de procedure in het eindstadium moet worden overgedaan, lijkt erop te wijzen dat de Rekenkamer de procedure onderschat die de secretaris-generaal in 1997 heeft ingevoerd waarbij de CCAM al van tevoren wordt ingeschakeld. De ordonnateurs dienen namelijk de teksten van de aanbestedingen die onder de richtlijnen voor overheidsopdrachten vallen, aan de CCAM voor te leggen nog voor de procedure gestart wordt om al bij de bron problemen op te sporen en er zo goed mogelijk op toe te zien dat de gevolgde procedure de beste is om tegen de beste prijs een aankoop te doen. Wanneer zich in een latere fase een probleem voordoet, wordt het dossier teruggezonden om de offertes opnieuw te bestuderen, wat het mogelijk maakt om elke vastgestelde onregelmatigheid te verhelpen.

7.23. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Het klopt dat in veruit de meeste gevallen de CCAM en de financiële controle gericht zijn op reeds uitgevoerde procedures. Ordonnateurs kunnen evenwel in eender welke fase van de procedure aankoopdossiers aan de CCAM voorleggen, bijvoorbeeld vóór de publicatie van een aanbesteding of de verzending van de taakomschrijving.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.23. ANTWOORDEN VAN HET HOF VAN JUSTITIE

Het Hof van Justitie wijst erop — voorzover de opmerkingen van de Rekenkamer hem betreffen — dat het geenszins zo is dat de Raadgevende commissie voor aankopen en overeenkomsten (CCAM) beleidsmatig nooit negatief adviseert. Het gebeurt weliswaar dat de CCAM in haar rol van raadgever in haar adviezen kritiek levert op bepaalde aspecten van de procedure die voor deze of gene voorgenomen aankoop werd gevolgd; de gronden voor deze kritiek zijn dan evenwel niet van dien aard dat zij een negatief advies over de geplande aankoop rechtvaardigen.

7.23. ANTWOORDEN VAN HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Het document van de Rekenkamer zou de indruk kunnen wekken dat de CCAM van het ESC — een kleine instelling — nooit negatieve adviezen geeft. Toch heeft de CCAM in het jaar 2000 in 5 % van de dossiers negatief geadviseerd. Ook in 2001 heeft de CCAM een aantal negatieve adviezen afgegeven.

7.23. ANTWOORDEN VAN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Het document van de Rekenkamer zou de indruk kunnen wekken dat de CCAM van het CvDR — een kleine instelling — nooit negatieve adviezen geeft. Toch heeft de CCAM in het jaar 2000 in 4 % van de dossiers negatief geadviseerd. Ook in 2001 heeft de CCAM een aantal negatieve adviezen afgegeven.

7.24. Bij twee instellingen heeft het functioneren van de CCAM en de financiële controle de volgende specifieke kenmerken:

- a) bij de Commissie worden de uitgaven voor aanschaffingen niet apart vermeld in de boekhouding en wordt er gewerkt met steekproeven om verplichtingen en betalingsvoorstellen te selecteren voor controle; daardoor kan de financiële controle moeilijk nagaan of alle overeenkomsten die vóór de ondertekening aan de CCAM moesten worden voorgelegd ook werkelijk zijn voorgelegd en of de opmerkingen van de CCAM follow-up hebben gekregen;

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.24. ANTWOORDEN VAN HET HOF VAN JUSTITIE

b) het Hof van Justitie interpreteert het Financieel Reglement en de richtlijn inzake overheidsopdrachten anders dan de andere instellingen: om te bepalen of een voorgestelde aankoop onder de richtlijnen inzake diensten en leveringen valt, past het Hof een drempelwaarde van 200 000 in plaats van 130 000 speciale trekkingsrechten toe.

b) *De uitlegging waarop de administratie van het Hof van Justitie zich baseert voor het bepalen van de toepasselijke drempel berust op de volgende overwegingen.*

Artikel 56 van het Financieel Reglement van 21 december 1977 van toepassing op de algemene begroting der Europese Gemeenschappen ⁽¹⁾ bepaalt: „Bij overeenkomsten waarvan het bedrag gelijk is aan of hoger ligt dan de in de richtlijnen van de Raad tot coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten genoemde drempels, dient elke instelling dezelfde verplichtingen na te komen als die welke krachtens deze richtlijnen op de aanbestedende diensten van de lidstaten rusten.”.

Artikel 7 van Richtlijn 92/50/EEG van de Raad van 18 juni 1992 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor dienstverlening ⁽²⁾, zoals gewijzigd bij Richtlijn 97/52/EG van het Europees Parlement en de Raad ⁽³⁾, en artikel 5 van richtlijn 93/36/EEG van de Raad van 14 juni 1993 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen ⁽⁴⁾, zoals gewijzigd bij Richtlijn 97/52/EG, bepalen toepassingsdrempels van respectievelijk 130 000 bijzondere trekkingsrechten (hierna: „SDR”) en 200 000 SDR naargelang de aanbestedende diensten wel of niet in bijlage I van Richtlijn 93/36/EEG zijn genoemd.

Aangezien de richtlijnen betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten tot de lidstaten en niet tot de Gemeenschapsinstellingen zijn gericht, worden in bijlage I bij Richtlijn 93/36/EEG slechts aanbestedende diensten van de lidstaten genoemd en geen aanbestedende diensten van de Gemeenschapsinstellingen voorzover deze laatste aanbestedende diensten zijn in de zin van artikel 128 van Verordening (Euratom, EGKS, EG) nr. 3418/93 van de Commissie van 9 december 1993 houdende uitvoeringsvoorschriften betreffende een aantal bepalingen van het Financieel Reglement van 21 december 1977 ⁽⁵⁾.

Aangezien de Richtlijnen 92/50/EEG en 93/36/EEG, zoals gewijzigd bij Richtlijn 97/52/EG, voorzien in twee drempels, moet worden uitgemaakt welke drempel van toepassing is op de Gemeenschapsinstellingen (die volgens artikel 56 van bovengenoemd Financieel Reglement dezelfde verplichtingen dienen na te komen als die welke krachtens deze richtlijnen op de aanbestedende diensten van de lidstaten rusten) en daarbij dient te worden uitgegaan van de oorsprong van dit verschil in drempel. De drempel van 130 000 SDR vloeit voort uit de op

⁽¹⁾ PB L 356 van 31.12.1977, blz. 1.

⁽²⁾ PB L 209 van 24.7.1992, blz. 1.

⁽³⁾ PB L 328 van 28.11.1997, blz. 1.

⁽⁴⁾ PB L 199 van 9.8.1993, blz. 1.

⁽⁵⁾ PB L 315 van 16.12.1993, blz. 1.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

15 april 1994 te Marrakech gesloten Overeenkomst inzake overheidsopdrachten. Artikel 1, lid 1, van deze overeenkomst bakent de werkingssfeer ervan af. Het bepaalt: „Deze overeenkomst is van toepassing op iedere wet, verordening, procedure en praktijk betreffende welke opdracht ook die wordt geplaatst door de in deze overeenkomst bedoelde instanties, zoals vermeld in aanhangsel I.” Bijlage I bij dit aanhangsel noemt de instanties waarvoor de drempel van 130 000 SDR geldt. In de rubriek Europese Gemeenschappen worden de genoemde instanties gegroepeerd onder instanties van de Europese Gemeenschappen en aanbestedende diensten van de lidstaten. In het eerste punt, „European Community entities”, worden alleen de Raad van de Europese Unie en de Commissie van de Europese Gemeenschappen genoemd als instanties van de Europese Gemeenschappen waarvoor de in die overeenkomst bepaalde drempel van 130 000 SDR geldt.

Deze uitlegging kan niet worden weersproken door hetgeen in het vademecum van de CCAM van de Commissie staat. Dit is immers een intern document van deze instelling dat niet aan de andere instellingen kan worden tegenovergesteld. In dat vademecum wordt overigens uitdrukkelijk verklaard dat de Commissie een van de aanbestedende diensten is waarop de Overeenkomst van Marrakech inzake overheidsopdrachten van toepassing is, en wordt met geen woord gerept van het statuut dat de andere Gemeenschapsinstellingen in dit verband genieten.

Resultaten van de nalevings- en gegevensgerichte controles

7.25. De Rekenkamer onderzocht een steekproef van betalingen voor diensten, leveringen of werken om na te gaan of, waar nodig, de juiste inschrijvingsprocedure correct was toegepast voordat de overeenkomst werd ondertekend en of het bestaande controlesysteem doeltreffend werkte.

7.26. De Rekenkamer ontdekte slechts één geval waarbij het verloop van de inschrijvingsprocedure ernstige problemen kende: die inzake de beveiliging van de gebouwen van het Europees Parlement te Straatsburg, waarvoor het Parlement een onderzoek van de Rekenkamer had gevraagd. De CCAM gaf een gunstig advies. Maar de financiële controle verleende geen visum omdat de succesvolle inschrijver, die reeds onder contract stond, was bevoordeeld door het feit dat de diensten van het Parlement niet aan alle inschrijvers de volledige informatie hadden verstrekt over de betaling van het personeel dat een andere inschrijver in geval van gunning had moeten inzetten krachtens het nationale recht (de richtlijn inzake de overdracht van ondernemingen). De vorige overeenkomst gaf het Parlement niet de mogelijkheid de contractant te dwingen tot het verstrekken van informatie die hij commercieel vertrouwelijk achtte. Het bezwaar van de financiële controle werd door de instelling afgewezen. De Rekenkamer deelt de bezorgdheid van de financiële controle en oordeelt dat het Parlement

7.26. ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

In dit dossier is de ordonnateur in het besef van de noodzaak om de inschrijvers zo veel mogelijk gelijk te behandelen erin geslaagd van de contractant op dat moment de totale loonpost en de loonindex van de aanwezige functionarissen te verkrijgen, hoewel hij geen enkel rechtsmiddel had om hem te verplichten deze informatie aan zijn concurrenten te bezorgen. De ordonnateur heeft deze gegevens daarna aan alle inschrijvers doorgegeven. De CCAM was van oordeel dat deze informatie voor gelijke behandeling zou zorgen en dat de firma's die zich hadden teruggetrokken, daardoor in staat waren een nieuwe realistische offerte in te dienen. Op basis hiervan en in het licht van het advies van de Juridische dienst, dat bevestigde dat de ordonnateur geen enkel middel had om aanvullende informatie te eisen en in overeenstemming met de geldende wetgeving had gehandeld, heeft het Bureau van het Europees Parlement besloten de visumweigering van de financieel controleur met betrekking tot dit dossier ter zijde te stellen. Het standpunt van de Juridische dienst dat de richtlijn

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

voortaan rekening moet houden met het nationale recht en ervoor moet zorgen dat voor alle inschrijvers dezelfde voorwaarden gelden.

„overgang van onderneming” toepasselijk is na toewijzing van de opdracht, wordt overigens bevestigd in de interpretatie van het Hof van Justitie in een arrest van 25 januari 2001 (Oy Liikenne Ab versus Pekka Liskojärvi en Pentti Juntunen).

Voor de toekomst had de CCAM de betrokken ordonnateurs in eerste instantie aanbevolen nieuwe contractanten in het kader van toekomstige aanbestedingen na afloop van bestaande contracten te verplichten deze informatie aan de inschrijvers mee te delen. De CCAM is echter op deze aanbeveling terug moeten komen op advies van de Juridische dienst, die erop heeft gewezen dat de ordonnateurs geen enkel rechtsmiddel hebben om de persoon aan wie een opdracht gegund is te dwingen deze informatie te verstrekken en dat een dergelijke verplichting er juist toe zou leiden dat deze dienstverlener niet langer een gelijke behandeling geniet. De instelling heeft daarom als regel ingevoerd om in het bestek van soortgelijke contracten uitdrukkelijk te vermelden dat een eventuele overname van personeel door een nieuwe contractant volgens de geldende nationale wetgeving wordt geregeld.

Tot slot zij opgemerkt dat het Parlement, evenals de Rekenkamer, van mening is dat de vragen die dit geval doet rijzen, grondig dienen te worden bestudeerd door de Rekenkamer, die daartoe van de voorzitter van het Parlement op 8 mei 2000 een brief heeft ontvangen. Deze problematiek is ook onder de aandacht van de betrokken nationale autoriteiten gebracht.

7.27. Verder ontdekte de Rekenkamer in een aantal gevallen kennelijke tekortkomingen in het systeem dat moet zorgen voor naleving van de verordeningen en richtlijnen:

7.27. ANTWOORDEN VAN DE RAAD

Wat de overheidsopdrachten betreft, waarbij de Rekenkamer enkele gevallen heeft genoemd waarin de regelgeving niet correct is gevolgd, wenst de Raad te benadrukken dat de plaatsvervangend secretaris-generaal een fundamentele hervorming heeft doorgevoerd van de interne praktijken met betrekking tot overheidsopdrachten, met name om vanaf 2002 te waarborgen dat, voor elke aanzienlijke aankoop, de keuze vooraf van de te volgen procedure alsook de uitvoering ervan tot de bevoegdheid behoort van een eenheid die volledig onafhankelijk is van de gemachtigde ordonnateurs. Het betreft dus een bijkomende voorzorgsmaatregel met het oog op de naleving van de voorschriften.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- a) vijf gevallen waarin de redenen om vrijstelling van aanbestedingsprocedures te vragen betwistbaar waren of niet onderbouwd met aan de CCAM voorgelegde bewijzen (Hof van Justitie 4, Raad 1). Vier van deze gevallen waren onderhoudscontracten op technisch gebied waar om de vrijstelling was verzocht krachtens artikel 59, sub d), van het Financieel Reglement;
- b) één geval waarin benodigdheden in verschillende overeenkomsten bleken te zijn gesplitst met het gevolg dat de richtlijnen voor een deel van de aanschaf niet werden toegepast (Hof van Justitie);
- c) een huurovereenkomst voor een gebouw dekte ook verbouwwerken waarvoor geen inschrijving was gehouden (ESC en CvdR);
- d) vier gevallen van overeenkomsten met een waarde boven de CCAM-drempel waren niet aan de CCAM voorgelegd (Commissie 2, Raad 1, ESC en CvdR 1);
- e) één geval waarin de jaarlijkse indicatieve mededeling medio 1997 werd gepubliceerd en niet in het begin van het jaar zoals volgt uit de richtlijnen voor overheidsopdrachten, teneinde het aankoopproces te versnellen (Commissie).

Conclusie en aanbevelingen

7.28. In het algemeen zijn de door de instellingen gevolgde aankoopprocedures wettig en regelmatig. Eventuele inbreuken zijn meestal te wijten aan een gebrek aan ervaring of deskundigheid op het gebied van inschrijvingen voor speciale diensten of aan de druk op de diensten om in administratief opzicht handige oplossingen te kiezen, bijvoorbeeld de vrijstelling van aanbesteding „om technische redenen”, om het aangaan van verplichtingen voor het eind van het jaar te vergemakkelijken.

7.27. ANTWOORDEN VAN HET HOF VAN JUSTITIE

- a) *Van de vier opdrachten waarop de opmerkingen betrekking hebben, zijn er twee waarvan het totale bedrag de drempel van 130 000 SDR overschrijdt, maar beneden de drempel van 200 000 SDR blijft. Om drie redenen is overeenkomstig het onder punt 7.24.b) verstrekte antwoord geen aankondiging van opdracht gepubliceerd.*

Wat de twee andere opdrachten betreft, is het Hof van Justitie het niet eens met de Rekenkamer volgens welke het Hof artikel 59, sub d), van het Financieel Reglement ten onrechte heeft toegepast. Het Hof is immers van mening dat zowel in het ene als in het andere geval de prestatie slechts door een bepaalde leverancier kon worden verricht, en dat het om die reden een onderhandse overeenkomst kon sluiten met die leverancier.

- c) *Het Hof is van mening dat uit de bijzondere context van de opdracht waarop deze opmerking betrekking heeft, blijkt dat er geen sprake was van opsplitsing van een opdracht, en dat de bepalingen inzake overheidsopdrachten niet zijn geschonden.*

7.27. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- e) *Niet alle aankoopplannen zijn in het begin van het jaar bekend. In deze gevallen kunnen indicatieve mededelingen ook in de loop van het jaar worden gepubliceerd.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.29. Teneinde de naleving van de richtlijnen verder te verbeteren, moeten de instellingen een reeks preventieve maatregelen invoeren, zoals de opleiding van ordonnateurs in aankoopprocedures en de ontwikkeling van controlelijsten, om de rol die de CCAM en de financiële controle momenteel spelen, aan te vullen. In de toekomst zullen ook verificaties van de interne controlesystemen en nalevingscontroles door de interne accountants belangrijk zijn gezien de geplande afschaffing van de CCAM's en de financiële controle.

7.29. ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement biedt thans een cursus aan over de aanbestedingsprocedures. Deze cursus moet in de toekomst evenwel verder worden uitgewerkt. Het systeem dat in 1997 is ingevoerd waarbij de CCAM al vooraf wordt ingeschakeld (zie 7.23 hierboven), maakt het mogelijk om problemen in het verdere verloop van de procedure te voorkomen.

7.29. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

In de diensten van de Commissie wordt reeds gezorgd voor intensieve opleiding inzake openbare aanbesteding en contractprocedures.

7.29. ANTWOORDEN VAN HET HOF VAN JUSTITIE

De administratie van het Hof heeft reeds in mei 2001 een opleiding georganiseerd over de procedure voor de plaatsing van overheidsopdrachten. Deze opleiding, die met name voor de beheerders in de ordonnateursdiensten was bedoeld, had enerzijds betrekking op het Financieel Reglement en de wijze van toepassing daarvan en anderzijds op de verschillende richtlijnen inzake overheidsopdrachten.

7.29-7.30. ANTWOORDEN VAN DE REKENKAMER

De Rekenkamer kent reeds verscheidene jaren een systeem van interne controle om de regelmatigheid van de aanbestedingsprocedures te verzekeren.

In de eerste plaats heeft zij een specialist ter zake opgeleid, die de verschillende betrokken ordonnateurs moet adviseren en begeleiden. Hoewel deze is verbonden aan een bijzondere dienst van het secretariaat-generaal staat hij indien nodig ter beschikking van de andere diensten; als recent voorbeeld kan hier de aanbesteding voor het „Audit Automation Project” worden genoemd.

Voordat de ordonnateurs een aanbesteding formeel bekendmaken raadplegen zij de Juridische dienst over hun ontwerp van aanbesteding, zowel inzake het eigenlijke bestek als inzake de overeenstemming van de beoogde procedure met de geldende voorschriften, met name de richtlijnen voor de openbare aanbestedingen (voorafgaande informatie in het Publicatieblad, bekendmaking in het Publicatieblad enz.).

7.29. ANTWOORDEN VAN HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Het ESC neemt de suggestie van de Rekenkamer over om meer expertise te ontwikkelen op het gebied van marktverkenning (opleiding van ordonnateurs en beheerders en uitwerking van check-lists).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Aangezien marktkennis vooral geconcentreerd is bij de Europese Commissie en aangezien gestreefd moet worden naar interinstitutionele harmonisatie, stelt het ESC voor, bedoelde maatregelen in nauwe samenwerking met de Commissie uit te voeren.

7.29. ANTWOORDEN VAN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Het CvDR neemt de suggestie van de Rekenkamer over om meer expertise te ontwikkelen op het gebied van marktverkenning (opleiding van ordonnateurs en beheerders en uitwerking van check-lists).

Aangezien marktkennis vooral geconcentreerd is bij de Europese Commissie en aangezien gestreefd moet worden naar interinstitutionele harmonisatie, stelt het CvDR voor, bedoelde maatregelen in nauwe samenwerking met de Commissie uit te voeren.

7.30. Alle instellingen moeten dezelfde drempelwaarde toepassen bij hun beslissing of een voorgestelde aanschaf van diensten of leveringen onder de Richtlijnen 92/50/EEG en 93/36/EEG inzake overheidsopdrachten valt.

7.30. ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement steunt elk initiatief om de werkmethode van de instellingen te harmoniseren. Het is evenwel van mening dat het maximumbedrag dat bepalend is om een overheidsopdracht onder de richtlijnen voor diensten en leveringen te doen vallen, 200 000 euro is. Het steunt hiervoor op het feit dat in de Overeenkomst over overheidsopdrachten (bijlage 4 bij de Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie) alleen de Raad en de Commissie worden aangemerkt als aanbestedende diensten van de Gemeenschappen die onder de overeenkomst vallen. Dit onderscheid is overgenomen in Verordening (EG) nr. 1687/2001 van de Commissie houdende wijziging van de uitvoeringsbepalingen.

7.30. ANTWOORDEN VAN HET HOF VAN JUSTITIE

Zie het onder punt 7.24.b) verstrekte antwoord.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.31. Daar de voorgestelde wijzigingen van de uitvoeringsmaatregelen de CCAM-drempel waarschijnlijk zullen verhogen tot 300 000 à 500 000 euro, moeten de instellingen overwegen een interinstitutionele CCAM op te richten. Voordelen daarvan zijn concentratie van deskundigheid, vereenvoudiging van de procedure, grotere onafhankelijkheid van de CCAM tegenover bijzondere oogmerken van instellingen en meer samenhang in de interpretatie van het Financieel Reglement en de richtlijnen.

7.32. Om de naleving van het Financieel Reglement en van de richtlijnen inzake aankopen te verbeteren, moeten de instellingen vooral aandacht besteden aan het beheersen van de volgende risico's:

- a) te late vaststelling en onjuiste inschatting van aankoopbehoeften;
- b) toepassing van bedongen procedures zonder behoorlijk bewijs dat slechts één contractant of leverancier de goederen en diensten kon aanbieden.

7.31. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Er is herhaaldelijk interinstitutioneel overleg geweest over de idee van een interinstitutionele CCAM. In het algemeen werd besloten dat een interinstitutionele CCAM weliswaar economische voordelen kan bieden, maar in de praktijk te omslachtig zal zijn. Hierbij rijzen ook vragen in verband met de institutionele aansprakelijkheid en autonomie. De Commissie is het er evenwel mee eens dat de mogelijke voordelen van interinstitutionele samenwerking verder kunnen worden onderzocht; zo zouden door clausules in de aanbesteding andere instellingen gebruik kunnen maken van bestaande contracten.

7.31. ANTWOORDEN VAN HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Gelet op de vereiste kennis en de noodzaak om dossiers op dezelfde wijze als de overige instellingen te behandelen, staat het ESC in beginsel achter het voorstel van de Rekenkamer om een interinstitutionele CCAM op te richten.

7.31. ANTWOORDEN VAN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Gelet op de vereiste kennis en de noodzaak om dossiers op dezelfde wijze als de overige instellingen te behandelen, staat het CvR in beginsel achter het voorstel van de Rekenkamer om een interinstitutionele CCAM op te richten.

7.32. ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

De CCAM besteedt alle nodige aandacht aan de punten a) en b). De procedures worden zeer zorgvuldig gecontroleerd, op welke gronden zij ook gemotiveerd mogen zijn.

7.32. ANTWOORDEN VAN DE REKENKAMER

De Rekenkamer staat volledig achter deze aanbeveling, die zij nu reeds toepast.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Overige opmerkingen

7.33. Het ESC en het Comité van de Regio's hebben in hun respectieve balansen niet de waarde opgenomen van de gebouwen — 225 miljoen euro — waarvoor zij in december 2000 erfpachtcontracten met koopoptie hebben ondertekend, en al evenmin het bedrag van het gestorte voorschot van 26 miljoen euro (dat de Commissie wel in de geconsolideerde balans heeft opgenomen). De verdeling van deze gemeenschappelijke activa tussen het ESC en het CvdR is nog steeds niet vastgesteld.

7.34. Computerapparatuur met een nettoboekwaarde van 80 000 euro, die in de laatste vijf jaar werd ontvreemd, is door de Commissie uit het vermogen geschrapt. Dit is geen reden voor opmerkingen over de betrouwbaarheid van de balans, maar leidt wel tot bezorgdheid over het feit zelf van deze diefstallen, waarbij soms nieuw materiaal meteen na levering is verdwenen, want de aankoopwaarde van deze apparatuur bedroeg over die periode van vijf jaar meer dan één miljoen euro. Hoewel de gestolen apparatuur elk jaar slechts 0,15 % in aantal en 0,126 % in waarde van de totale IT-hardware uitmaakte, bewijst het verlies van nieuwe,

7.33. ANTWOORDEN VAN HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

De waarde van het Montoyergebouw zal op de balans van 2001 worden opgevoerd, en hetzelfde zal met het Belliardgebouw gebeuren zodra de voor de renovatiewerkzaamheden vereiste bouw- en milieuvergunningen zijn afgeleverd. In de toelichting op de balans heeft het ESC gewag gemaakt van het bestaan van deze twee erfpachtovereenkomsten.

De correctieboeking betreffende het voorschot van 26 miljoen euro, dat de Commissie in de geconsolideerde balans heeft opgenomen, dus na sluiting van het boekjaar van het ESC, zal alsnog in de boekhouding van het ESC worden uitgevoerd.

De verdeelsleutel betreffende de gemeenschappelijke activa van ESC en CvdR zal vóór afsluiting van het boekjaar 2001 worden vastgesteld.

7.33. ANTWOORDEN VAN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

De waarde van het Montoyergebouw zal op de balans van 2001 worden opgevoerd, en hetzelfde zal met het Belliardgebouw gebeuren zodra de voor de renovatiewerkzaamheden vereiste bouw- en milieuvergunningen zijn afgeleverd.

De correctieboeking betreffende het voorschot van 26 miljoen euro, dat de Commissie in de geconsolideerde balans heeft opgenomen, dus na sluiting van het boekjaar van het CvdR, zal alsnog in de boekhouding van het CvdR worden uitgevoerd.

De verdeelsleutel betreffende de gemeenschappelijke activa van CvdR en ESC zal vóór afsluiting van het boekjaar 2001 worden vastgesteld.

7.34. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie heeft de gestolen computerapparatuur op een andere manier verwerkt in de betrouwbaarheidsverklaring 2000, overeenkomstig de opmerkingen van de Rekenkamer over de betrouwbaarheidsverklaring 1999.

In de toekomst zal de Commissie de aanbevelingen van de Rekenkamer en de voorschriften van het inventarisreglement volgen en minstens eens per jaar een buitengebruikstelling-dossier indienen voor de tijdens deze periode gestolen apparatuur.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

nog niet geïnstalleerde apparatuur dat de Commissie de nodige maatregelen moet nemen om dit soort activa te beschermen.

7.35. De begrotingsnomenclatuur en problemen met de aanrekening die de Rekenkamer in haar jaarverslag over het begrotingsjaar 1998 heeft belicht ⁽⁴⁾, maken de aard van de vastgoeduitgaven van de instellingen ondoorzichtig. De begrotingsnomenclatuur zou zodanig moeten worden gewijzigd dat, evenals bij het Hof van Justitie ⁽⁵⁾ in de rekeningen onderscheid wordt gemaakt tussen huur, aanschafkosten en andere soorten uitgaven, zoals erfpachtbetalingen, die verband houden met een mogelijke latere aankoop.

De dienst Protocol en beveiliging van de Commissie (DG ADMIN) is bevoegd voor de preventie van en de bescherming tegen diefstal. Naast de rechtstreekse maatregelen zoals versterkte bewaking tijdens verhuizingen, organiseert deze dienst regelmatig sensibiliseringscampagnes over het probleem van diefstal. Deze campagnes zijn gericht op de ambtenaren en andere personeelsleden van de Commissie en worden gevoerd via affiches en interne post.

7.35. ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Om aan de wens van de Rekenkamer tegemoet te komen, had het Parlement in de begroting 1998 per soort uitgave een subpost opgenomen. Nadien heeft de begrotingsautoriteit besloten alle subposten uit de begroting te schrappen en wordt alleen nog onderscheid gemaakt tussen „huur en erfpachtbetalingen” en „verkrijging van onroerende goederen”. Deze subposten zijn evenwel gehandhaafd in de rekeningen van de instelling, wat het mogelijk maakt om per soort uitgave over informatie te beschikken. Dit neemt niet weg dat het Parlement de overige instellingen zal raadplegen over een wijziging van de nomenclatuur om de vastgoeduitgaven transparanter te maken. Het zal de begrotingsautoriteiten voor de begroting 2003 een voorstel in die zin voorleggen.

7.35. ANTWOORDEN VAN DE RAAD

Wat de begrotingsnomenclatuur betreft, de Raad zal dit vraagstuk in het kader van de opstelling van het VOB 2003 bestuderen.

7.35. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie zal onderzoeken of zij de aanbeveling van de Rekenkamer kan volgen en zal eventueel haar begrotingsnomenclatuur vanaf het begrotingsjaar 2003 wijzigen om een onderscheid te maken tussen uitgaven in verband met:

- huur,
- aanschafkosten,
- erfpachtbetalingen.

⁽⁴⁾ PB C 349 van 3.12.1999, paragraaf 6.5.

⁽⁵⁾ In de begroting van het Hof wordt onderscheid gemaakt tussen huur (post 2 0 0 0) en vergoedingen voor huur/aankoop (post 2 0 0 1).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.36. Bij de berekening van het minimumbasispensioen geven de instellingen verschillende interpretaties aan het bepaalde in de vierde alinea van artikel 77 van het Statuut: „Het ouderdomspensioen per dienstjaar kan niet minder dan 4 % van het minimum voor levensonderhoud bedragen”. Het Hof van Justitie en in mindere mate ook de Raad hanteren een ruimere interpretatie dan de andere instellingen, want zij nemen de extra anciënniteit die eventueel is verkregen na overdracht van buiten de dienst verworven pensioenrechten, als dienstjaren in aanmerking. Harmonisatie is nodig om een einde te maken aan een verschil in behandeling tussen personeelsleden van verschillende instellingen.

7.35. ANTWOORDEN VAN HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Het ESC zal de suggestie van de Rekenkamer overnemen en zal in het kader van de begrotingsprocedure 2003 voorstellen, een nieuwe begrotingspost „Erfpachtcanons” te creëren.

7.35. ANTWOORDEN VAN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Het CvDR zal de suggestie van de Rekenkamer overnemen en zal in het kader van de begrotingsprocedure 2003 voorstellen, een nieuwe begrotingspost „Erfpachtcanons” te creëren.

7.36. ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement zal zich tot de overige instellingen wenden om deze kwestie te harmoniseren.

7.36. ANTWOORDEN VAN DE RAAD

Ten slotte kan de Raad, wat betreft de verschillende interpretaties bij de berekening van het minimale basispensioen, slechts instemmen met de noodzaak van een harmonisatie op dit gebied en zijn diensten zijn bereid om deel te nemen aan elk interinstitutioneel overleg dat hiertoe wordt georganiseerd.

7.36. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Sommige bepalingen kunnen inderdaad verschillend worden toegepast. Om dit probleem en de negatieve gevolgen ervan te beperken organiseren de betrokken diensten regelmatig interinstitutionele bijeenkomsten. De Commissie verbindt zich ertoe het interinstitutioneel debat over de bijzondere interpretatie van artikel 77, vierde alinea, door de Raad en het Hof van Justitie nieuw leven in te blazen.

7.36. ANTWOORDEN VAN HET HOF VAN JUSTITIE

De opmerkingen van de Rekenkamer over de uitlegging die de administratie van het Hof van Justitie van artikel 77, vierde alinea, van het Ambtenarenstatuut geeft, zijn juist. Het Hof is van mening dat wanneer op minder gunstige wijze rekening wordt gehouden met de extra pensioenanciënniteit

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

die uit hoofde van een overdracht van pensioenrechten wordt verkregen, aan de ambtenaar een deel van de voordelen worden ontnomen van de bijdragen die door deze vóór zijn indiensttreding bij de Gemeenschappen aan het nationale pensioenstelsel zijn betaald en die naar de Gemeenschapsregeling zijn overgeschreven om in aanmerking te worden genomen bij de berekening van zijn communautair pensioen. Onverminderd de tien dienstjaren die voor het ontstaan van het recht op pensioen zijn vereist, maakt het Statuut trouwens geen onderscheid tussen de pensioenjaren verkregen door dienst bij de Gemeenschappen en pensioenjaren voortvloeiend uit de extra anciënniteit uit hoofde van een overdracht van pensioenrechten.

Deze kwestie was in 1995 het onderwerp van interinstitutionele besprekingen. Bij deze besprekingen is gebleken dat de opvatting van het Hof van Justitie werd gedeeld door de Raad, maar niet door de andere instellingen. Wegens het kleine aantal gevallen (bij het Hof gaat het bijvoorbeeld slechts om drie gevallen) hebben de instellingen zich ertoe beperkt het bestaan van uiteenlopende uitleggingen vast te stellen. De administratie van het Hof van Justitie is uiteraard bereid opnieuw deel te nemen aan overleg tussen de instellingen om tot een gemeenschappelijk standpunt te komen.

*Follow-up van eerdere opmerkingen***Follow-up van speciaal verslag nr. 8/98 over de diensten van de Commissie die specifiek zijn betrokken bij de fraudebestrijding**

Inleiding

7.37. De Rekenkamer onderzocht in 1997 het functioneren van de Commissiediensten die specifiek zijn betrokken bij de fraudebestrijding en publiceerde haar bevindingen samen met de antwoorden van de Commissie in haar speciaal verslag nr. 8/98 ⁽⁶⁾. Dit verslag vormde een bijdrage aan de discussie over de toekomst van de fraudebestrijdingseenheid UCLAF, die leidde tot Besluit 1999/352/EG, EGKS, Euratom van de Commissie ⁽⁷⁾ van 28 april 1999 waarbij UCLAF werd vervangen door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (hierna te noemen „het Bureau”). De Rekenkamer bezocht het Bureau in het voorjaar van 2001 om na te gaan welke voortgang was gemaakt inzake de kwesties die in het verslag van 1998 waren besproken.

⁽⁶⁾ PB C 230 van 22.7.1998.

⁽⁷⁾ PB L 136 van 31.5.1999, blz. 20.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Voornaamste conclusies van speciaal verslag nr. 8/98

7.38. De voornaamste conclusies van speciaal verslag nr. 8/98 waren:

- a) het administratieve kader waarbinnen UCLAF actief was, en haar eigen organisatie waren niet altijd geschikt;
- b) UCLAF had geen passend personeelsbestand;
- c) databases waren niet altijd operationeel of doeltreffend, de beheersinformatie was onvoldoende en sommige gepubliceerde gegevens over fraudebestrijding waren onbetrouwbaar;
- d) de procedures voor de behandeling van gevallen van corruptie en interne fraude waren slecht omschreven en onvolledig.

Vooruitgang sinds 1998

Oprichting van het Bureau

7.39. Begin 1999 kwam de Commissie met het voorstel UCLAF te vervangen door een onafhankelijk Bureau voor fraudebestrijding. Na omstandig overleg met de Raad en het Parlement, waarbij rekening werd gehouden met speciaal verslag nr. 8/98 en advies nr. 2/99 ⁽⁸⁾ van de Rekenkamer, stelde de Commissie in april 1999 Besluit 1999/352/EG, EGKS, Euratom ⁽⁹⁾ vast waarbij het nieuwe Bureau voor fraudebestrijding (het Bureau) werd opgericht als onderdeel van de Commissie. Tegelijkertijd werd al het UCLAF-personeel overgeplaatst naar het Bureau. De directeur van het Bureau (met de rang van directeur-generaal) trad in functie op 1 maart 2000 na afloop van een procedure waarbij ook de Raad en het Parlement waren betrokken.

De nieuwe regels voor het Europees Bureau voor fraudebestrijding vormen een geschikter administratief kader

7.40. Het Bureau maakt deel uit van de Commissie en kan gebruikmaken van de bevoegdheden die het Verdrag de Commissie verleent. Het steunt op de Commissiediensten voor een belangrijk stuk logistieke steun (bijvoorbeeld het bieden van kantoorruimte). Maar de regels voor de aanwijzing van de directeur, het bestaan

⁽⁸⁾ PB C 154 van 1.6.1999.

⁽⁹⁾ PB L 136 van 31.5.1999, blz. 20.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

van een comité van toezicht en de verlening van aanstellingsbevoegdheid aan de directeur versterken de onafhankelijkheid van het Bureau bij zijn onderzoeken.

Het personeelsbestand is uitgebreid, maar trager dan verwacht

7.41. De directeur van het Bureau is bevoegd inzake de aanstelling en interne overplaatsing van personeelsleden. Hij heeft weinig mogelijkheden om personeelsleden te verwijderen. De personeelsvoorziening van het Bureau kende drie grote problemen:

a) de Commissie plaatste het personeel en bloc over van het voormalige UCLAF naar het Bureau voordat de directeur was benoemd;

b) de werving van aanvullend personeel verliep traag;

c) het Bureau en de secretaris-generaal van de Commissie konden het lange tijd niet eens worden over een procedure voor benoemingen op het niveau van directeur.

7.41. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De directeur van het Bureau is gebonden aan het Statuut en derhalve in beginsel ook aan de regels betreffende de verwijdering van personeelsleden. OLAF heeft meer tijdelijke functionarissen dan andere DG's, waardoor het personeelsbeheer flexibeler wordt.

a) *Er dient op te worden gewezen dat het UCLAF-personeel „en bloc” werd overgeplaatst naar het pas opgerichte Bureau om te zorgen voor continuïteit. Bij de oprichting van OLAF was er geen realistisch alternatief, want iedere andere oplossing zou hebben betekend dat de werkzaamheden van de dienst volledig zouden zijn verstoord gedurende lange tijd.*

b) *Midden 1999, kort na de oprichting, stonden 149 posten op de lijst van het aantal personeelsleden van het Bureau. Volgens het verslag van de Rekenkamer waren er op 15 september 1999 126 aan het werk. In 2000 werd de personeelslijst opgetrokken tot 224 posten en op 30 maart 2001 bedroeg het aantal effectieve personeelsleden 189. De hoge bezettingsgraad in 1999 zou onmogelijk zijn geweest zonder de overplaatsing van het UCLAF-personeel naar OLAF.*

Begin 2000, toen de directeur van OLAF aan zijn taak begon, begon DG ADMIN samen met OLAF een aantal tijdelijke selectieproeven om de gespecialiseerde functionarissen aan te werven, die OLAF nodig had. Deze selectieproeven, waaraan ongeveer 1 100 kandidaten deelnamen, leidden in december 2000 tot de opstelling van reservelijsten met in totaal 150 kandidaten voor A- en B-posten.

c) *Er dient op te worden gewezen dat de hele Commissie, en niet enkel de secretaris-generaal, erop aandrong dat kandidaten voor posten op het niveau van directeur bij OLAF, die klassieke taken van de Commissie zouden vervullen, de Commissie bij andere instellingen en de buitenwereld zouden vertegenwoordigen en later mogelijk in andere diensten van de Commissie zouden werken, ook zouden worden beoordeeld in het kader van de geldende procedures van de Commissie, met name de „CCN”, maar dat de*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

uiteindelijke beslissing over de kandidaten ten volle bij de directeur van het Bureau zou berusten. Bovendien zijn de meeste posten op hoog niveau tijdelijk toegewezen, wat betekent dat de Commissie helemaal niet heeft deelgenomen aan deze aanstellingen.

7.42. Het is nuttig de overplaatsing van al het UCLAF-personeel naar het Bureau af te zetten tegen de procedure voor het oprichten van de nieuwe dienst voor interne audit. In laatstgenoemd geval plaatste de Commissie geen personeel en bloc uit bestaande diensten over, maar vormde zij een klein team (waarin deskundigen van andere organisaties) om op basis van de reacties op een vacaturebericht de kern van het personeelsbestand te werven. Maar in het geval van het Bureau was een grote mate van continuïteit essentieel: het was ondoenlijk lopende onderzoeken stop te zetten totdat de reorganisatie was voltooid. Toch maakte die overplaatsing het voor de nieuwe directeur moeilijk zijn eigen team te kiezen en personeelsleden met ongeschikte vaardigheden en talenten te vervangen.

7.43. Zoals blijkt uit **tabel 7.4** verliep de werving van nieuw personeel niet zo snel als verwacht. Intussen veranderde de begrotingsautoriteit de verhouding tussen vaste en tijdelijke ambten op een wijze die niet paste bij de feitelijke werving van het Bureau.

Tabel 7.4 — Personeelsbestand

		Per 15.9.1998 (UCLAF) Toegestane ambten voor 1999 (UCLAF)	Per 31.12.1999 (UCLAF)	Toegestane ambten voor 2000 (OLAF)	Per 31.12.2000 (OLAF)	Toegestane ambten voor 2001 na GAB nr. 3/2001	Per 30.6.2001 (OLAF)
Vast A	26	64	50	83	71	59	69 ⁽²⁾
Tijdelijk A	38	7	1	15	1	61	37
Vast B	18	43	33	60	41	50	40
Tijdelijk B	17	5	1	15	1	66	21
Overige	27	30	21	51	39	64	40
Totaal	126	149	106	224	153	300 ⁽¹⁾	207 ⁽²⁾

⁽¹⁾ Waarvan er in totaal 38 geblokkeerd blijven.

⁽²⁾ Waaronder 10 personeelsleden die worden overgeplaatst naar andere posten bij de Commissie en OLAF vóór 1 oktober 2001 hebben verlaten.

Bron: Bureau voor fraudebestrijding.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.44. Omdat het Bureau nu de status van een directoraat-generaal heeft, wordt meer personeel toegevoerd aan ondersteunende diensten als administratie, personele middelen en begroting (19 ambten in maart 2001). In de begroting 2001 zijn 300 ambten toegekend, maar het Parlement heeft 76 ambten geblokkeerd totdat het Bureau de geschiktheid van alle huidige personeelsleden heeft onderzocht en de Commissie accepteerde het daaruit voortvloeiende besluit tot overplaatsing⁽¹⁰⁾. Deze voorwaardelijke personeelstoewijzing doet afbreuk aan de onafhankelijkheid van de directeur en van het Bureau als geheel.

7.45. De problemen bij de aanstelling van directeuren ontstonden doordat een directeur die binnen het Bureau wordt benoemd ook directeur van de Commissie als geheel wordt; de secretaris-generaal van de Commissie meende dan ook dat hij in de aanstellingsprocedure vertegenwoordigd moest zijn om ervoor te zorgen dat een kandidaat die benoemd werd in staat was ook elders in de Commissie een directeursfunctie te vervullen.

De databases en de beheersinformatie zijn sinds de publicatie van speciaal verslag nr. 8/98 niet significant verbeterd

7.46. In haar speciaal verslag nr. 8/98 merkte de Rekenkamer op dat UCLAF weinig gebruikmaakte van zijn databases (Irene), waardoor de inhoud ervan onbetrouwbaar werd. UCLAF voorzag dat de geconstateerde problemen zouden worden opgelost door volledige invoering van een nieuw systeem en de integratie ervan in het vorige systeem.

7.47. In haar onderzoek van de eigen middelen⁽¹¹⁾ en van de Structuurfondsen⁽¹²⁾ constateerde de Rekenkamer dat UCLAF en het Bureau de relevante databases niet bijwerkten met de gevallen die de lidstaten in de periode 1997-2000 signaleerden. In 2001 begon het gebruik van de databases te verbeteren en nieuwe procedures in het directoraat Onderzoek brengen het personeel ertoe nieuwe gevallen meer systematisch in te voeren. Toch waren de databases nog niet betrouwbaar of volledig en boden zij niet de complete informatie die nodig is voor een doeltreffend beheer van de onderzoeken.

7.44. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Met de goedkeuring van gewijzigde en aanvullende begroting nr. 3/2001 op 12 juli 2001 zijn 38 posten gedeblokkeerd.

7.45. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Zoals de Commissie op 24 januari 2001 bevestigde, vereisen de operationele autonomie van OLAF en de noodzaak om de aanwervingen aan te passen aan de specifieke taken die OLAF vervult, een samenstelling „ad hoc” van het Comité Consultatif des Nominations (CCN) in het kader van de procedures voor het bezetten van managementposten.

7.47. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Sinds in mei 2001 het Case Management System (CMS) werd ingevoerd, zijn de betrouwbaarheid en de volledigheid van gegevens over nieuwe, door OLAF onderzochte zaken aanzienlijk verbeterd.

De ondersteunende eenheid werkt momenteel de gegevens bij die uit Irene in CMS zijn ingevoerd en voltooit een actualisering van alle hierin opgeslagen gegevens.

Door de invoering van het ECR (het vroegere „externe gedeelte” van het oude Irene-systeem) in maart 2001 is de situatie in verband met door de lidstaten gemelde gevallen eveneens verbeterd.

De opmerkingen van de Rekenkamer in verband met het ECR hebben enkel betrekking op het bijwerken van gegevens betreffende de eigen middelen en de structuurfondsen. Na de overheveling naar het ECR-systeem worden deze gegevens geactualiseerd en aangevuld.

⁽¹⁰⁾ PB L 56 van 26.2.2001, blz. 159.

⁽¹¹⁾ Jaarverslag 2000, hoofdstuk 1, paragrafen 1.88-1.90.

⁽¹²⁾ Speciaal verslag nr. 10/2001 over de financiële controle van de Structuurfondsen (PB C 314 van 8.11.2001).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.48. Het Bureau verwacht nu de gewenste verbeteringen te kunnen realiseren door twee ontwikkelingen: het Case Management System, dat in mei 2001 werd ingevoerd, en het Service platform, dat de directoren-generaal van de Commissie en de nationale instanties toegang heeft gegeven tot formele mededelingen krachtens de sectorale regelingen sinds maart 2001. Het Case Management System moet de beheersdiensten de mogelijkheid geven de voortgang te volgen. **Tabel 7.5** geeft statistische basiscijfers over de gevallen die in maart 2001 werden onderzocht.

7.48. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De CMS-gegevensbank heeft niet enkel tot doel de beheersdiensten de mogelijkheid te geven de voortgang te volgen, maar zij moet tevens zorgen voor de systematische registratie en rapportage van alle opsporingswerkzaamheden van het Bureau.

Overeenkomstig de in het OLAF-handboek beschreven procedure wordt alle binnenkomende post in verband met onderzoeken nu doorgezonden naar de ondersteunende eenheid, die het CMS beheert. De registratie van gevallen wordt nu gecentraliseerd bij de ondersteunende eenheid (afzonderlijke onderzoekers kunnen niet langer dossiers openen of afsluiten) en wordt onafhankelijk van de onderzoekersgroepen uitgevoerd. Wanneer een nieuwe zaak moet worden geopend, wordt dit systematisch gedaan op de dag dat de ondersteunende eenheid hierover een bericht ontvangt. Regelmatig worden het registratiesysteem voor interne post en de nieuwe dossiers in de CMS-gegevensbank op elkaar afgestemd om zeker te zijn dat alle relevante gegevens in de Commissie-gegevensbank zijn opgenomen.

Daar de gegevensbank pas in mei 2001 in werking trad, moet worden benadrukt dat de cijfers in tabel 7.5 (statistische basiscijfers over de gevallen die in maart 2001 werden onderzocht) niet zijn gebaseerd op het CMS.

Het „Service platform” is een project dat is gericht op de bevordering van de samenwerking met andere diensten en de lidstaten. In het kader van dit service platform is een gegevensbank (ECR) opgericht die toegang geeft tot formele mededelingen op grond van sectorale verordeningen. De lidstaten hebben nog geen rechtstreekse toegang tot de in het ECR opgeslagen gegevens. Momenteel is dat enkel het geval voor andere diensten van de Commissie.

Tabel 7.5 — Personeelsbestand en gevallen in onderzoek per 21 maart 2001

Sector	Nog niet gevalideerd	In onderzoek	(waarvan interne gevallen)	Gevallen voorgelegd aan gerechtelijke of andere instanties	(waarvan interne gevallen)	Aantal onderzoekers
Corruptiebestrijding + uitgaven	42	136	(33)	213	(14)	31
Externe steunmaatregelen	159	39	(5)	32	(1)	
Handel	24	108	(1)	51	(0)	
Landbouw	19	20	(0)	7	(0)	
Douane	101	78	(0)	102	(0)	
Totaal	345	381	(39)	405	(15)	83

Bron: Bureau voor fraudebestrijding.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.49. De nieuwe directeur heeft getracht ervoor te zorgen dat er nu een duidelijke beheerscontrole is op de toewijzing van gevallen aan onderzoekers en op de prioriteit van de onderzoeken en dat de onderzoeksteams daarover niet meer zelf mogen beslissen. Maar het Bureau heeft geen tijdregistratiesysteem om rechtstreeks te meten hoeveel middelen aan elk onderzoek worden besteed. Het heeft momenteel ook geen alomvattend systeem om het resultaat van de verschillende onderzoeken en de teruggevorderde bedragen te registreren. Ten tijde van de controle had het Bureau geen plannen om zulke informatie op te nemen in het Case Management System.

7.50. In 1998 bekritiseerde de Rekenkamer de kwaliteit van de informatie in het jaarverslag van UCLAF. In het jaarverslag 2000 over fraudebestrijding waren de cijfers voorzichtiger. Het Bureau kwam niet meer met onhoudbare schattingen over de omvang van de fraude en het effect van de onderzoeken, bijvoorbeeld bij de fraude inzake accijns en BTW. De betrouwbaarheid van de gepubliceerde gegevens zal verder verbeteren als het Bureau het geplande Case Management System met succes invoert en systematisch het resultaat van alle gevallen registreert.

Er is nu een rechtgrondslag voor onderzoeken en de procedures worden verbeterd

7.51. Verordening (EG) nr. 1073/1999 vormt de rechtsgrondslag voor de onderzoeken van het Bureau en stelt zijn rechten en verantwoordelijkheden vast. Krachtens die verordening moet de directeur van het Bureau beslissen of er een aanvankelijk gerechtvaardigd lijkende zaak bestaat die nader onderzoek verdient. Hoewel de directeur het personeel opdracht heeft gegeven binnen een week na ontvangst van een aanwijzing of aangifte van fraude een onderzoeksvorstel in te dienen, duurde het begin 2001 gemiddeld 16 weken om een beslissing te nemen. Dit werd gedeeltelijk verklaard door het bestaan van een aantal oude zaken, daterend van vóór de invoering van de nieuwe procedures.

7.49. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Over de vaststelling van prioriteiten van onderzoeken en de toewijzing van bepaalde gevallen aan onderzoekers wordt eens per week een vergadering gehouden door het bestuur van het directoraat operationele taken, die ook wordt bijgewoond door minstens één vertegenwoordiger van de juridische eenheid. Dit bestuur is er onder meer mee belast te zorgen voor een kwaliteitscontrole door alle voorstellen om onderzoeken te openen of af te sluiten te analyseren en na te gaan of de voorgestelde bezetting van een bepaald onderzoeksteam geschikt is.

Momenteel worden twee extra afdelingen (follow-up en invordering) ingesteld om het resultaat van onderzoeken en ingevorderde bedragen te registreren.

7.51. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De vermelde periode van één week is een doelstelling. In sommige gevallen kan deze termijn niet worden nageleefd, bijvoorbeeld doordat voor de analyse van de ontvangen gegevens meer dan vijf dagen nodig zijn. In het handboek wordt uitdrukkelijk gesteld dat geen formele termijn geldt, omdat de benodigde tijd voor een initiële beoordeling grotendeels afhangt van de omvang van het ontvangen materiaal. Er is een duidelijke tendens tot vermindering van de tijd voor een initiële beoordeling van een zaak. Sinds de invoering van het OLAF-handboek is de gemiddelde tijd gehalveerd. Verwacht wordt dat deze tendens zal worden voortgezet wanneer nieuwe personeelsleden worden aangetrokken en de achterstand van oude gevallen geleidelijk wordt weggewerkt.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.52. Het Bureau is begonnen met de vorming van een eenheid van vervolgingsexperts uit alle lidstaten. Deze eenheid moet ervoor zorgen dat onderzoeken altijd bewijzen opleveren die voor nationale rechtbanken ontvankelijk zijn en dat de informatie in een bruikbare vorm aan de vervolgende instanties in de lidstaten wordt doorgegeven. Ten tijde van de controle was dit project in vergelijking met 1997 echter niet bijster gevorderd.

Onderzoek van gevallen binnen de instellingen vergt niet veel middelen maar wordt gehinderd door statutaire regels en procedures

7.53. Onderzoek van gevallen binnen de instellingen heeft tot nu toe geen aanzienlijke personele middelen gevegd. Slechts zeven personeelsleden van het Bureau hadden ten tijde van de controle door de Rekenkamer in maart 2001 al eens gevallen van corruptie of interne fraude onderzocht en geen van hen werkte fulltime aan interne gevallen. Zulke gevallen vormen minder dan 5 % van de werklast.

7.54. De nieuwe regels voor het onderzoeken van interne gevallen ⁽¹³⁾ bepalen dat het Bureau de betrokken instelling moet inlichten wanneer een onderzoek een van haar personeelsleden betreft (al kan met de kennisgeving worden gewacht ingeval absolute geheimhouding vereist is). Kennisgeving van een onderzoek stelt de betrokken instelling voor een dilemma: het is moeilijk een personeelslid te schorsen alleen omdat er een onderzoek loopt. Maar wordt de betrokkene niet geschorst en hem de toegang tot zijn kantoor ontzegd, dan kan dit leiden tot de vernietiging van relevante bewijzen. Het Statuut kan een snelle administratieve reactie op een onderzoek hinderen. Volgens het Statuut kan een ambtenaar indien hem grove schuld ten laste wordt gelegd onmiddellijk worden geschorst met inhouding van de helft van zijn salaris, maar dan moet de zaak binnen vier maanden worden geregeld ⁽¹⁴⁾, hetgeen vaak moeilijk realiseerbaar is. Wanneer binnen die termijn geen

7.52. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Het aanwerven van personeelsleden voor de eenheid van vervolgingsdeskundigen is aanzienlijk gevorderd. Naast het hoofd van de eenheid zijn vijf deskundigen reeds beginnen werken in deze eenheid. Nog drie deskundigen zullen in oktober beginnen en twee voor het einde van het jaar. De aanwervingsprocedure voor de vervolgingsdeskundigen uit de vier overige lidstaten is opnieuw van start gegaan.

7.53. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Ten minste 16 personen werken momenteel of hebben gewerkt aan intern onderzoek. Er geldt een „zero tolerance”-beleid voor vermoede fraudegevallen binnen de instellingen, wat betekent dat alle verdachte gevallen zonder uitzondering zullen worden onderzocht.

7.54. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

In de Verordeningen (EG) nr. 1073/1999 en (Euratom) nr. 1074/1999 is bepaald dat het Bureau onderzoek kan verrichten met betrekking tot ernstige feiten in verband met de uitoefening van werkzaamheden in dienstverband die aanleiding kunnen geven tot disciplinaire of strafrechtelijke sancties. In de praktijk leidt intern onderzoek van OLAF vaak tot disciplinaire sancties. Hiervoor, onder meer voor de mogelijke schorsing van een ambtenaar, is evenwel het tot aanstelling bevoegde gezag (AIPN) ⁽⁶⁾ bevoegd. De kwestie van de schorsing is behandeld in het overlegdocument over tucht (SEC(2000) 2079/5), waarin wordt voorgesteld de tijdslimiet op te trekken van vier naar zes maanden. In artikel 88 van het Statuut is bepaald dat een ambtenaar slechts kan worden geschorst indien het tot aanstelling bevoegde gezag hem grove schuld ten laste legt. Vanwege de ernstige gevolgen

⁽¹³⁾ Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad, artikel 4.

⁽¹⁴⁾ Artikel 88 van het Statuut.

⁽⁶⁾ De directeur-generaal personeelszaken en administratie voor ambtenaren in de graad A 3 en lager en het voor personeelszaken bevoegde lid van de Commissie voor ambtenaren in graden A 1 en A 2. Voor ambtenaren in graad A 3 en lager die worden betaald uit het onderzoeksbudget is de directeur-generaal van DG Onderzoek of van het GCO het tot aanstelling bevoegde gezag.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

besluit is genomen, ontvangt de ambtenaar opnieuw zijn volledige bezoldiging plus de ingehouden bedragen. Onder deze omstandigheden waren de instellingen blijkbaar geneigd de schorsing van ambtenaren uit te stellen totdat er nadere informatie beschikbaar kwam.

7.55. Bovendien verbiedt het Statuut⁽¹⁴⁾ tuchtmaatregelen te nemen voordat een strafrechtelijk onderzoek is afgesloten. Dit veroorzaakt enorme vertragingen. Daar de bewijslast in een tuchtzaak anders is dan bij een strafrechtelijke vervolging en grove nalatigheid duidelijk kan zijn in een geval waar boos opzet moeilijk aantoonbaar is, beperkt zo een regel onnodig de mogelijkheden van de instelling om op te treden.

Conclusies

Het Bureau heeft behoefte aan meer vrijheid van handelen in personeelszaken

7.56. Het Bureau heeft behoefte aan meer vrijheid van handelen in personeelszaken. Dit kan neerkomen op een overeenkomst met de Commissie als geheel om overplaatsingen vanuit het Bureau te accepteren, meer flexibiliteit bij de aanstelling van directeurs, de mogelijkheid meer gebruik te maken van tijdelijk personeel en het recht, een geschikte combinatie van vaste en tijdelijke ambten te bepalen. De Rekenkamer wijst erop dat in de gewijzigde en aanvullende begroting nr. 3/2001 drie van de vijf directeursposten van vaste in tijdelijke ambten werden omgezet, zodat de op die posten aangestelde personen geen enkel recht hebben om na afloop van hun contracten voor een bepaalde duur elders in de Commissie te gaan werken.

die een schorsing kan hebben voor de betrokkene, wordt in het Statuut een evenwicht gezocht tussen het vermoeden van onschuld waarop ambtenaren recht hebben, en de noodzaak om te zorgen voor een efficiënt onderzoek.

Er dient op te worden gewezen dat het Bureau verplicht is de betrokken instelling in te lichten wanneer een onderzoek een van haar personeelsleden betreft, maar niet het betrokken personeelslid.

7.56. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Wat het personeelsbeleid betreft, is de AIPN-bevoegdheid voor het eigen personeel overgedragen aan de directeur van OLAF bij het besluit van de Commissie van 28 april 1999 (artikel 6). Dientengevolge beschikt de directeur over de nodige onafhankelijkheid bij de aanstelling en het beheren van het personeel. De directeur van het Bureau oefende deze bevoegdheid uit in overeenstemming met het Statuut en in beginsel overeenkomstig de door de Commissie ingestelde regels en praktijken. Afwijkingen op deze regels zijn mogelijk indien deze noodzakelijk zijn voor de vervulling van de specifieke opdracht van OLAF.

Overeenkomstig deze beginselen zijn enkele maatregelen genomen om tegemoet te komen aan de opmerkingen van de Rekenkamer over het personeelsbeleid van het Bureau:

- een aantal ambtenaren is overgeplaatst naar andere diensten van de Commissie;*
- de procedure voor de aanstelling van de directeurs van OLAF is aangepast;*
- meer dan de helft van de A-posten in het Bureau zijn momenteel tijdelijk.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Het Bureau moet prioriteiten en strategieën vaststellen op basis van de bevoegdheden van de Commissie en het directe begrotingsrisico

7.57. De toegevoegde waarde van het Bureau verschilt sterk naar gelang van de werkterreinen. Op het gebied van de uitgaven, met name de rechtstreekse uitgaven, heeft het Bureau een directe verantwoordelijkheid en een essentiële rol. Op gebieden als accijnzen en BTW heeft het Bureau geen directe bevoegdheid, maar kan het de lidstaten bijstand verlenen, ook al is fraude op dit gebied hoogstens indirect van invloed op de communautaire begroting. Het Bureau moet de ruimte krijgen om meer proactief te worden met het instellen van onderzoeken op uitgaventerreinen, bijvoorbeeld op basis van in andere gevallen ontdekte risico's.

Het Statuut moet worden gewijzigd om schorsing te vergemakkelijken van personen tegen wie een onderzoek loopt en om tuchtmaatregelen te versnellen

7.58. Het zou goed zijn het Statuut zodanig te wijzigen dat:

- a) ambtenaren tegen wie een onderzoek loopt langer kunnen worden geschorst met inhouding van de helft van het salaris, en
- b) hun onmiddellijk de toegang tot communautaire gebouwen wordt ontzegd zodat het risico dat zij relevante bewijzen vernietigen kleiner wordt.

Beheersinformatie en gepubliceerde informatie moeten betrouwbaarder, relevanter en vollediger worden

7.59. De in 1998 vastgestelde tekortkomingen in de databases zijn in het algemeen nog aanwezig, hoewel er verschillende ontwikkelingen aan de gang zijn. De beheersinformatie moet toereikend zijn om alle gevallen tijdens het hele onderzoeksproces te kunnen volgen, om te kunnen registreren hoeveel middelen aan verschillende types onderzoek en zelfs aan afzonderlijke zaken worden besteed (bijvoorbeeld door de invoering van tijdregistratie) en om het resultaat van de onderzoeken volledig te kunnen registreren.

7.57. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Het Bureau stemt ermee in dat een proactieve houding moet worden ingenomen met betrekking tot het instellen van onderzoeken op uitgaventerreinen op basis van in andere gevallen ontdekte risico's. Verwacht wordt dat dit zal worden bevorderd door de recente oprichting van een afzonderlijk directoraat voor inlichtingenwerk, dat richtsnoeren voor onderzoeksprioriteiten zal opstellen op grond van risicoanalyse.

7.58. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- a) *De kwestie van de schorsing is behandeld in het overlegdocument over tucht (SEC(2000) 2079/5), waarin wordt voorgesteld de tijdslimiet op te trekken van vier naar zes maanden.*

7.59. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De in 1998 vastgestelde tekortkomingen zijn grotendeels verholpen. Het nieuwe CMS en het OLAF-handboek zorgen voor aanzienlijke verbeteringen in de betrouwbaarheid en de volledigheid van beheersgegevens (zie toelichting bij punten 7.48 tot 7.50).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Nu is er behoefte aan een periode van stabiliteit

7.60. De onderzoekseenheden van de Commissie zijn in de laatste zeven jaar tweemaal gereorganiseerd. Elke keer was er een wijziging aan de top zonder veel effect op het niveau van de onderzoekers. Vanaf de oprichting van het Bureau in april 1999 verliep bijna een jaar totdat er een nieuwe directeur kon aantreden en de bijbehorende wijzigingen in procedures en personeelsbestand worden pas nu gerealiseerd. Gezien de lengte van de meeste onderzoeken zal het een tijd duren voordat die wijzigingen een significant effect hebben op de resultaten van het Bureau. De Rekenkamer is van mening dat het Bureau altijd behoefte zal hebben aan een groot aantal tijdelijke experts, op middellange termijn gedetacheerd door de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor het onderzoeken en vervolgen van fraude.

7.61. Verordening (EG) nr. 1073/1999 van de Raad ⁽¹⁵⁾ voorzag in een evaluatie van de werking per 31 mei 2002. Wegens de vertragingen bij de aanstelling van de directeur en bij de personeelsuitbreiding van het Bureau lijkt een dergelijke evaluatie voorbarig. Of de nieuwe aanpak van de fraudeonderzoeken succesvol is, zal immers ten vroegste in de tweede helft van 2002 kunnen worden vastgesteld.

7.60. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

OLAF heeft tevens een redelijk aantal vaste personeelsleden nodig, gelet op de specifieke opdracht van het Bureau, dat niet enkel bevoegd is voor onderzoek, en op de noodzaak om het personeelsverloop te beheren. Zoals de Rekenkamer zelf stelde in haar conclusies van speciaal verslag nr. 8/98 moet een evenwicht worden gevonden tussen het aantal vaste en het aantal tijdelijke personeelsleden om de nodige stabiliteit, continuïteit en onafhankelijkheid van het Bureau te waarborgen.

Naast de vaste posten heeft het Bureau een hoog aantal tijdelijke posten en kan het 13 gedetacheerde nationale deskundigen aanstellen.

De periode van een jaar die nodig was om de directeur van OLAF aan te stellen, kan worden verklaard door het verlangen van het Europees Parlement dat de nieuwe Commissie, die haar werkzaamheden in september 1999 begon, zou deelnemen in het besluit tot aanstelling en niet de oude. Het besluit over de identiteit van de nieuwe directeur werd vóór einde 1999 genomen; de directeur kon evenwel zijn nieuwe functie niet uitoefenen vóór maart 2000.

7.61. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Hoewel de Commissie het ermee eens is dat vooral een stabiel reglementair en institutioneel kader nodig is voor de volledige ontplooiing van de mogelijkheden van OLAF, is zij van mening dat de in Verordening (EG) nr. 1073/1999 voorgescreven evaluatie een nuttige gelegenheid is om de tot dusver gemaakte vooruitgang te beoordelen en na te gaan welke verbeteringen nog mogelijk zijn.

⁽¹⁵⁾ PB L 136 van 31.5.1999, blz. 1.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Follow-up van diverse eerdere opmerkingen van de Rekenkamer over het beheer van de uitgaven voor gebouwen van de instellingen

7.62. In haar speciaal verslag nr. 5/2000 ⁽¹⁶⁾ over de uitgaven voor gebouwen van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen gaf de Rekenkamer alle instellingen het volgende in overweging:

- a) alvorens zich in een groot vastgoedproject te begeven, moeten de communautaire instellingen vooraf toestemming van de begrotingsautoriteit krijgen;
- b) de Gemeenschappen moeten een meerjarenbegroting voor investeringen opstellen en de voordelen van rechtstreekse leningen ter financiering van vastgoedprogramma's bestuderen;
- c) de Gemeenschappen moeten in administratief, technisch en financieel opzicht hun vastgoedprojecten volledig in de hand hebben;
- d) mochten de Gemeenschappen hun bevoegdheden als opdrachtgever willen delegeren, dan moeten de regels inzake delegatie, de maximumprijs en de rechten en plichten van de opdrachtnemers vooraf contractueel worden vastgelegd.

7.62-7.65. ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement steunt de Rekenkamer in haar aanbevelingen voor de vastgoedprojecten van de instellingen, zodra de nodige wijzigingen in het Financieel Reglement zijn aangebracht, met name wat betreft de mogelijkheid voor de instellingen om voor de aanschaf van onroerende goederen rechtstreeks leningen te kunnen aangaan.

Het Parlement doet nu al al het nodige om de volledige controle over zijn vastgoedprojecten, met name in Brussel en Luxemburg te behouden en zal zijn inspanningen in die zin voortzetten.

7.62. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- a) *Vóór iedere vastlegging in verband met een omvangrijk of gevoelig vastgoeddossier wordt reeds een mededeling gezonden naar de begrotingsautoriteit. Bovendien wordt een mededeling van de heer Kinnoock over het vastgoedbeleid en de tenuitvoerlegging hiervan voorbereid; deze zal in de herfst van 2001 worden voorgelegd.*
- b) *Zie toelichting bij punt 7.64.*
- c) *De Commissie deelt het standpunt van de Rekenkamer betreffende de zeggenschap over vastgoedprojecten en zij heeft hiermee rekening gehouden in haar actieplan voor de oprichting van een bureau voor logistiek en operationele ondersteuning waarover zij binnenkort een standpunt zal innemen.*
- d) *Wanneer de Commissie haar bevoegdheid als opdrachtgever delegeert, treft de opdrachtnemer regelingen in eigen naam binnen een vaste budgettaire toewijzing voor een contractueel vastgelegd programma van werkzaamheden.*

⁽¹⁶⁾ PB C 109 van 14.4.2000.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.62. ANTWOORDEN VAN DE REKENKAMER

De administratie van de Rekenkamer stemt volledig in met de aanbevelingen in deze paragraaf en heeft er binnen de grenzen van de bestaande voorschriften trouwens gebruik van gemaakt in haar lopende vastgoeddossier:

a) *van de begrotingsautoriteit werd toestemming verkregen voordat het project werd gestart;*

b) *niet van toepassing gezien de bestaande wetgeving;*

c) en d) *daar de Rekenkamer niet over de nodige personele middelen beschikte om het project in administratief, technisch en financieel opzicht zelf volledig te beheren, heeft zij haar taken bij contract gedelegeerd.*

7.63. Aansluitend op deze aanbevelingen heeft de Commissie in haar voorstel tot wijziging van het Financieel Reglement de mogelijkheid opgenomen zo nodig leningen op te nemen om deze uitgaven te financieren ⁽¹⁷⁾.

7.64. Dit idee, dat ook de Rekenkamer voorstaat in haar advies vóór de wijziging van de Gemeenschapsverdragen te Nice, werd noch door de intergouvernementele conferentie noch door de Raad overgenomen. Het resultaat is dat verscheidene instellingen de aanschaf van vastgoed blijven financieren met behulp van „special purpose vehicles”, die de hoofdkenmerken van leningen hebben, maar duurder zijn dan directe leningen.

7.65. De herziening van de financiële voorschriften is niet bevorderlijk voor een snelle invoering van de generalisering van de gesplitste kredieten en momenteel zijn de toegestane kredieten voor vastgoedverrichtingen nog steeds beperkt tot twee jaar (een jaar, plus een jaar uit hoofde van de overdrachten). In die tijd moeten de verplichtingen worden aangegaan, de contracten getekend, de werken uitgevoerd en de desbetreffende betalingen verricht; geen enkele instelling is in staat een vastgoedproject in zo korte tijd te verwezenlijken. De Comités

7.63, 7.64 en 7.65. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Ondanks de door de Rekenkamer vastgestelde problemen, houdt de Commissie vast aan de mogelijkheid om leningen aan te gaan voor de financiering van vastgoeduitgaven. In haar gewijzigd voorstel tot hervorming van het Financieel Reglement handhaaft en verduidelijkt de Commissie dit voorstel (artikel 14, lid 2: „De Gemeenschappen mogen geen leningen aangaan om een begrotingstekort te dekken. Zij zijn evenwel gemachtigd leningen aan te gaan voor het aankopen van terreinen en gebouwen, mits de leningen alle garanties voor een beter financieel beheer bieden.”).

7.63-7.65. ANTWOORDEN VAN DE REKENKAMER

De Rekenkamer was inderdaad gedwongen kredieten uit te geven in de vorm van voorschotten voor toekomstige werken, omdat de huidige bepalingen van het Financieel Reglement niet voorzien in gesplitste kredieten noch in het opnemen van leningen.

⁽¹⁷⁾ Zie ook advies nr. 4/97.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

en de Rekenkamer zelf kwamen zo in de situatie terecht dat zij de voor vastgoedverrichtingen vastgelegde kredieten moesten uitgeven als voorschotten voor toekomstige werken.

7.66. De te Luxemburg gevestigde instellingen (Parlement, Hof van Justitie, Commissie en Rekenkamer) onderzoeken de mogelijkheid een gemeenschappelijke structuur te vormen die zou worden belast met de diverse technische en financiële aspecten van vastgoedkwesties. De Rekenkamer hoopt dat te Brussel een soortgelijke benadering zal worden gevolgd.

7.66. ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Voor Brussel bestaat er inderdaad een technische werkgroep waarin de vertegenwoordigers van de instellingen die hier gevestigd zijn, informatie uitwisselen, hun standpunten met elkaar vergelijken en naar een gemeenschappelijk standpunt zoeken over bijzondere punten die van gemeenschappelijk belang zijn.

7.66. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Tijdens de vergadering van de secretarissen-generaal van de instellingen op 9 juli 2001 werden de aanbevelingen (zie hieronder) goedgekeurd, die waren opgenomen in het door de interinstitutionele werkgroep over het vastgoedbeleid voorbereide verslag. De secretarissen-generaal verzoeken de werkgroep haar overleg over de samenvoeging van de middelen voort te zetten; een specifiek verslag over het vastgoedbeleid in Luxemburg is opgesteld en zal aan de secretariaten-generaal worden toegezonden ter bespreking.

De werkgroep beveelt de secretarissen-generaal aan de volgende maatregelen te nemen:

- De instellingen zouden hun gezamenlijk beleid ten overstaan van de bevoegde overheden van de gastlidstaat verder moeten ontwikkelen met betrekking tot kwesties van gemeenschappelijk belang. In het bijzonder zouden zij in Brussel moeten samenwerken voor het sluiten van een „accord de siège”, dat een stabiel kader zou moeten bieden voor hun gezamenlijke betrekkingen met de Belgische overheid.*
- Er zou een structuur voor regelmatige informatie en raadpleging moeten worden opgericht waar de instellingen gegevens uitwisselen over hun vastgoedbeleid en hun plannen in verband met de vastgoedmarkt. Om een ononderbroken informatiestroom te verkrijgen, zouden de bestaande formele en informele vergaderingen over uitwisseling van informatie op administratief niveau meer moeten worden gestructureerd en regelmatig worden georganiseerd (d.i. twee keer per jaar) met een vaste agenda en een roterend voorzitterschap. Dit zou kunnen ontwikkelen tot een raadgevend comité naar het voorbeeld van de informaticasector.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- De instellingen zouden een handvest moeten opstellen voor het verlenen van wederzijdse bijstand op het gebied van het vastgoedbeleid. Deze bijstand zou moeten bestaan in het verlenen van diensten in verband met specifieke vastgoeddossiers; hierdoor zou de ervaring van iedere instelling kunnen worden gebruikt door allen: kadercontracten, contractanten die zich reeds ter plaatse bevinden, individuele specialisten.
- De instellingen zouden in de toekomst samen moeten onderhandelen over contracten voor nutsvoorzieningen, indien dankzij hun gezamenlijk gewicht betere voorwaarden zouden kunnen worden bedongen, in het bijzonder gelet op de geplande liberalisering van de markt in bepaalde sectoren.
- Er zouden opnieuw inspanningen moeten worden gedaan met het oog op procedures van wederzijdse erkenning van aanbestedingen en andere precontractuele en contractuele regelingen. De voorzitters van de CCAM van iedere instelling zou moeten worden gevraagd een gemeenschappelijk document op te stellen over de voorwaarden die moeten worden vervuld om deze wederzijdse erkenning te bereiken in overeenstemming met het Financieel Reglement en de desbetreffende richtlijnen voor openbare aanbestedingen.
- De instellingen zouden verder moeten onderzoeken hoe zij hun verplichtingen in het kader van de wetgeving inzake volksgezondheid en veiligheid kunnen nakomen op interinstitutionele basis en op doeltreffende en rechtszekere wijze, zonder te tornen aan de wettelijke verplichting dat iedere instelling de verantwoordelijkheid over de eigen gebouwen behoudt.
- Aangezien milieuverplichtingen en -normen gemeenschappelijk zijn, zal de interinstitutionele studie over de milieueffectbeoordeling van de gebouwen, die momenteel wordt uitgevoerd van nut zijn voor alle instellingen. Deze studie maakt deel uit van de werkzaamheden in het kader van het milieuvriendelijk bestuur waarover reeds regelmatig interinstitutioneel overleg plaatsvindt. De studie zou aanleiding moeten geven tot specifieke voorstellen en initiatieven met betrekking tot de uitrusting en het beheer van gebouwen met een interinstitutionele milieudimensie.
- Gemeenschappelijke software voor inventarisbeheer voor interinstitutioneel gebruik zou zo snel mogelijk moeten worden ingevoerd in alle instellingen.

Er moet een specifiek reglementair kader worden gecreëerd voor de aankoop van eigendommen door de instellingen. De huidige financiële en budgettaire mechanismen zijn niet geschikt voor de financiering van een vastgoedbeleid, in het bijzonder aangezien er een verschuiving is van een zuiver huurbeleid naar de aankoop van gebouwen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.66. ANTWOORDEN VAN DE REKENKAMER

De administratie van de Rekenkamer zet zich samen met de andere te Luxemburg gevestigde instellingen ten volle in voor de oprichting van een logistieke vastgoedstructuur waarin de beschikbare middelen van alle instellingen bijeengebracht worden. In het kader van het college van secretarissen-generaal heeft zij overigens de wens te kennen gegeven dat deze inter-institutionele structuur op technisch vlak in alle grote standplaatsen (Brussel, Luxemburg, Straatsburg) gelijk zal zijn.

7.66. ANTWOORDEN VAN HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Het ESC staat achter de suggestie van de Rekenkamer om een gemeenschappelijke structuur op te richten die zich zal bezighouden met de technische en financiële aspecten van onroerend-goedvraagstukken in Brussel.

7.66. ANTWOORDEN VAN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Het CvdR staat achter de suggestie van de Rekenkamer om een gemeenschappelijke structuur op te richten die zich zal bezighouden met de technische en financiële aspecten van onroerendgoedvraagstukken in Brussel.

7.67. In paragraaf 20, sub f), van haar verslag vestigde de Rekenkamer ook de aandacht op onregelmatigheden bij de facturering die nader onderzoek vergden. Het Hof van Justitie had geantwoord dat het voornemens was dat onderzoek voortvarend ter hand te nemen om zekerheid te krijgen dat er geen enkele onregelmatigheid was begaan. De Rekenkamer stelt vast dat het betrokken onderzoek in juni 2001 nog maar net was begonnen.

7.67. ANTWOORDEN VAN HET HOF VAN JUSTITIE

Met instemming van de Luxemburgse autoriteiten is een deskundige aangewezen om nader onderzoek te verrichten over de onregelmatigheden bij de facturering, teneinde gevolg te geven aan de opmerkingen die waren geformuleerd onder punt 20, sub f) van speciaal verslag nr. 5/2000 van de Rekenkamer over de uitgaven voor gebouwen van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. In oktober 2001 was dit nader onderzoek nog steeds aan de gang.

7.68. De Rekenkamer merkt op dat de Comités bij de overname van en de heronderhandelingen over het contract voor het Belliardgebouw, waar voordien het Parlement was gevestigd, in een lastig parket zijn gebracht omdat zij door het Parlement verplicht waren tot overname van dit gebouw waarvoor het Parlement een huurovereenkomst tot 2007 had gesloten. Toch zijn ze erin geslaagd onderhandelingsruimte te creëren door in de zomer van 2000 te besluiten te rade te gaan bij de

7.68. ANTWOORDEN VAN HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Op voorstel van de Rekenkamer hebben ESC en CvdR de onderhandelingen met de eigenaar heropend om in de erfpacht-overeenkomst een clausule op te nemen voor een eventuele vroegde aankoop van de gebouwen tegen een redelijke prijs.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

markt. De uiteindelijk vastgelegde prijzen komen daardoor meer overeen met hetgeen de markt van Brussel bood voor dit soort gebouwen. In het nieuwe contract hebben zij een clause van vervroegde terugkoop opgenomen, maar deze niet voorzien van een mechanisme van vermindering van het te betalen saldo waarbij rekening wordt gehouden met de vervroegde terugbetaling van het door de eigenaar vastgelegde kapitaal. Het zou wenselijk zijn over dit contractelement onmiddellijk opnieuw te gaan onderhandelen, zodat een eventuele vervroegde terugkoop onder redelijke economische voorwaarden mogelijk is.

*Het bezoldigingssysteem voor EU-personeelsleden***Inleiding**

7.69. Zoals blijkt uit de **tabellen 7.2 en 7.3** hebben de Europese Gemeenschappen ongeveer 33 600 vaste en tijdelijke personeelsleden in dienst. De bruto jaarlijkse salariskosten belopen ongeveer 2,5 miljard euro ofwel ongeveer 3 % van de begroting. Belastingen en andere heffingen op het personeel zijn goed voor ongeveer 0,5 miljard euro en worden behandeld als begrotingsontvangsten.

7.70. De Rekenkamer onderzoekt de salarisbetalingen elk jaar en heeft weinig vergissingen ontdekt. Dit jaar analyseerde de Rekenkamer ook bepaalde doelmatigheids- en doeltreffendheidsaspecten van het bezoldigingssysteem. Onderkend moet worden dat er een sterke wisselwerking bestaat tussen dit systeem en andere aspecten van personeelsbeheer, zoals met name het bevorderingsbeleid en de regels voor de rapportage over het rendement van het personeel. De Rekenkamer wilde nagaan of het bezoldigingssysteem samen met de andere regels voor personeelsbeheer de effectieve werving, de motivering en het behoud van personeel ⁽¹⁸⁾ vergemakkelijkt. De Rekenkamer streefde er niet naar, tot een oordeel te komen over de vraag of het algemene salarispeil passend is.

7.68. ANTWOORDEN VAN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Op voorstel van de Rekenkamer hebben CvdR en ESC de onderhandelingen met de eigenaar heropend om in de erfpacht-overeenkomst een clause op te nemen voor een eventuele vervroegde betaling van de canon tegen redelijker voorwaarden.

⁽¹⁸⁾ Met een doeltreffend beleid van personeelsbehoud zijn de personele middelen behoorlijk in evenwicht wat betreft leeftijd, ervaring en geslacht. Het hoeft niet te betekenen dat alle personeelsleden in dienst blijven tot de pensioengerechtigde leeftijd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.71. Bij deze controle onderzocht de Rekenkamer de wetgevingsinstrumenten⁽¹⁹⁾ waarin het personeelsstelsel is vervat. Zij trachtte ook gebieden te ontdekken waar met de toepassing van deze wetgevingsinstrumenten de gestelde doelen niet worden bereikt. Teneinde het communautaire stelsel te evalueren, heeft de Rekenkamer vijf lidstaten bezocht die het hele scala van bestuurstradities binnen de Gemeenschap weerspiegelen. Zij bezocht ook een aantal internationale organisaties waar de uitdagingen vergelijkbaar zijn met die in de instellingen. Informatie werd verzameld uit gesprekken met vertegenwoordigers van die bestuursinstanties en organisaties.

Het huidige bezoldigingssysteem

7.72. Het huidige bezoldigingssysteem is betrekkelijk eenvoudig. Het omvat voornamelijk:

- a) een basissalaris, dat afhangt van ieders categorie, rang en salaristrap (zie hierna);
- b) plus gezinstoelagen:
 - een kostwinnerstoelage (5 % van het basissalaris),
 - een kindertoelage (per 1 juli 2000: 2 688 euro per kind per jaar);
- c) plus andere toelagen:
 - ontheemdingstoelage (16 % van het basissalaris) voor personeelsleden van wie het land van herkomst niet de standplaats is, of
 - 4 % voor ter plaatse geworven personeelsleden die niet de nationaliteit van hun standplaats hebben,
 - secretariaatstoelage (voor personeel met specifieke secretariaatsbekwaamheden);

⁽¹⁹⁾ Verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr. 259/68 van de Raad van 29 februari 1968 (PB L 56 van 4.3.1968), zoals nadien herhaaldelijk gewijzigd, bevat de basisbeginselen inzake het Statuut van de ambtenaren en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden. Ze werd laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG, EGKS, Euratom) nr. 2805/2000 (PB L 326 van 22.12.2000, blz. 7).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- d) minus bijdragen voor sociale zekerheid:
- pensioen,
 - ziektekostenverzekering (1,7 % van het basissalaris),
 - ongevallenverzekering (0,1 % van het basissalaris),
 - werkloosheidsverzekering (voor tijdelijk personeel) (0,4 % van het basissalaris);
- e) buiten Brussel en Luxemburg wordt een correctiecoëfficiënt (van meer of minder dan, of gelijk aan 100 %) toegepast, alsook een jaarlijks vastgestelde omrekeningskoers voor landen die niet de euro gebruiken, als compensatie voor het verschil met de kosten van levensonderhoud in Brussel;
- f) alle vaste en tijdelijke ambtenaren zijn onderworpen aan een progressieve inkomstenbelasting van maximaal 45 % op hun bezoldiging, die toevalt aan de begroting van de EU. Daarnaast betalen zij een tijdelijke bijdrage van 5,83 % over de gehele bezoldiging boven een basisbedrag.

7.73. Rang en salaristrap hangen sterk af van het wervingsniveau en de anciënniteit. Personeelsleden worden gewoonlijk geworven in de aanvangsrank (A 7/A 8, B 5, C 5, D 3/D 4) die overeenkomt met hun opleidingsniveau. Theoretisch krijgen zij om de twee jaar een automatische salarisverhoging („salaristrap”) totdat het maximum in hun rang is bereikt. Aldus hebben personeelsleden na aanstelling of bevordering recht op salarisverhogingen die binnen hun rang oplopen tot 25 à 30 %. Bij de meeste personeelsleden wordt eerdere ervaring meegeteld en na een bevordering worden zij ingedeeld in de salaristrap boven die welke overeenkomt met hun vorige salaris, zodat zij meer betaald krijgen dan het minimum van de salarisschaal. Aldus doorlopen personeelsleden zelden meer dan vier anciënniteitstrappen in een bepaalde rang, hetgeen overeenkomt met een salarisverhoging van 20 %. De salarisniveaus voor de verschillende rangen en salaristrappen zijn weergegeven in **tabel 7.6**.

7.74. Bevordering berust in beginsel op bekwaamheden en prestaties van het personeelslid. Krachtens het Statuut komt een ambtenaar in aanmerking voor bevordering na twee dienstjaren in een bepaalde rang. De

Tabel 7.6 — Bezoldigingsschaal, geïndexeerd op basis 100

Standaardfuncties	Rang	Salaristrappen								Maximale stijging in %
		1	2	3	4	5	6	7	8	
Administratief kader (A) en groep voor de talendienst (LA) Universitair niveau										
Directeur-generaal	A 1	580,03	610,85	641,66	672,47	703,28	734,10			26,6
Directeur	A 2	514,73	544,13	573,54	602,94	632,34	661,74			28,6
Afdelingshoofd	A 3/LA 3	426,29	452,01	477,73	503,45	529,16	554,88	580,60	606,32	42,2
Hoofdadministrateur	A 4/LA 4	358,13	378,20	398,28	418,35	438,43	458,50	478,57	498,65	39,2
Hoofdadministrateur	A 5/LA 5	295,26	312,75	330,24	347,74	365,23	382,72	400,21	417,71	41,5
Administrateur	A 6/LA 6	255,16	269,08	283,00	296,93	310,85	324,77	338,69	352,61	38,2
Administrateur	A 7/LA 7	219,64	230,57	241,50	252,43	263,36	274,29			24,9
Adjunct-administrateur	A 8/LA 8	194,25	202,09							4,0
Kader voor administratieve en technische uitvoering (B) Niveau hoger middelbaar onderwijs										
Hoofdassistent	B 1	255,16	269,08	283,00	296,93	310,85	324,77	338,69	352,61	38,2
Assistent	B 2	221,08	231,44	241,81	252,17	262,54	272,90	283,26	293,63	32,8
Assistent	B 3	185,44	194,06	202,67	211,29	219,91	228,53	237,15	245,76	32,5
Adjunct-assistent	B 4	160,39	167,86	175,33	182,81	190,28	197,76	205,23	212,70	32,6
Adjunct-assistent	B 5	143,36	149,41	155,46	161,51					12,7
Secretariaat en beambtenfuncties (C) Niveau lager middelbaar onderwijs										
Hoofdsecretaresse/hoofdbeambte	C 1	163,59	170,18	176,78	183,38	189,97	196,57	203,17	209,76	28,2
Secretaresse/beambte	C 2	142,29	148,33	154,38	160,42	166,47	172,51	178,56	184,60	29,7
Secretaresse/beambte	C 3	132,73	137,91	143,09	148,27	153,44	158,62	163,80	168,98	27,3
Typist/hulpbeambte	C 4	119,93	124,79	129,64	134,50	139,36	144,22	149,08	153,93	28,3
Typist/hulpbeambte	C 5	110,58	115,11	119,64	124,18					12,3
Boden en chauffeurs Niveau lager onderwijs										
Ploegbaas	D 1	124,97	130,44	135,90	141,37	146,84	152,30	157,77	163,23	30,6
Geschoold bediende/arbeider	D 2	113,95	118,81	123,66	128,51	133,37	138,22	143,07	147,93	29,8
Geschoold bediende/arbeider	D 3	106,06	110,60	115,14	119,68	124,22	128,76	133,30	137,84	29,3
Ongeschoold bediende/ arbeider	D 4	100,00	104,10	108,20	112,30					12,3
Gemiddelde stijging (%)										28,3

NB: Voor de indexering op basis 100 nam de Rekenkamer de laagste bezoldiging (rang D 4, salaristrap 1).

Per 1 juli 2000 was de maandwaarde van het indexpunt gelijk aan 19,8129 euro, zodat een maandsalaris voor een ambt D 4/1 (index 100) 1 981,29 euro bedroeg.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Commissie heeft berekend dat de loopbaanontwikkeling van A 7 tot A 4 gemiddeld iets meer dan 15 jaar duurt. Een personeelslid dat de rang A 3 bereikt, heeft gemiddeld 18 jaar ervaring bij de Commissie en zeer zelden minder dan 14 jaar. Volgens het Statuut kan personeel ook worden geworven in een hogere dan de basisrang, maar beleidsmatig hebben de instellingen die mogelijkheid weinig benut. Toch heeft de Commissie de laatste jaren een aantal vergelijkende onderzoeken op A 4/A 5-niveau georganiseerd om verschillende categorieën specialisten te werven.

Werving

7.75. In het algemeen hebben de instellingen geen moeite om voldoende kandidaten voor de meeste ambten te werven: voor elke beschikbare post zijn er vaak honderden kandidaten. Toch zijn bepaalde nationaliteiten in algemene vergelijkende onderzoeken voor vaste ambten in algemene dienst ondervertegenwoordigd ⁽²⁰⁾. In het algemeen maakt de wisselwerking tussen de salarisstructuur en de plaatselijke economische en fiscale omstandigheden het werken in de instellingen erg aantrekkelijk voor kandidaten die dicht bij een standplaats wonen en minder aantrekkelijk voor kandidaten die zullen moeten verhuizen om hun betrekking te aanvaarden. Uit regio's met een hoog salarisniveau komen minder kandidaten. Bij vergelijkende onderzoeken voor de werving van specialisten met beroepsbekwaamheden die in de hele EU goed worden betaald, zijn er eveneens relatief minder kandidaten en meer geografische onevenwichtigheden.

7.75. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie erkent dit probleem (ondervertegenwoordiging van bepaalde nationaliteiten) in haar overlegdocument betreffende het aanwervingsbeleid van 28 februari 2001 en zal haar inspanningen voortzetten om een beter geografisch evenwicht te bereiken. Regelmatig worden bezoeken in lidstaten georganiseerd om mogelijke kandidaten van alle landen te werven.

De Rekenkamer wijst op het lage aantal kandidaten uit regio's met een hoog salarisniveau. Dit klopt voor het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Duitsland en Zweden ondanks aanzienlijke promotie-inspanningen van de Commissie. Het onevenwicht bij de kandidaatstellingen uit verscheidene regio's leidt nadien ook tot onevenwichten bij de aanwerving. Derhalve is er een nauw verband tussen het salarisniveau en het aantal aanwervingen.

Ook de gezinssituatie is van belang: een verhuizing uit verafgelegen gebieden betekent vaak dat echtgenoten of partners hun baan moeten opgeven zonder enige waarborg voor gelijkwaardige loopbaanmogelijkheden in de zetel van de Europese instellingen.

⁽²⁰⁾ De Commissie verklaarde dat er merkbaar minder kandidaten zijn uit regio's met een hoog bezoldigingsniveau. Bij het laatste B-vergelijkend onderzoek over financieel beheer waren er van de 2 056 kandidaten slechts 26 uit het Verenigd Koninkrijk en 117 uit Duitsland; bij het laatste B-vergelijkend onderzoek over informatietechnologie waren er van de 1 228 kandidaten slechts 14 uit het Verenigd Koninkrijk en 50 uit Duitsland.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Motivering

7.76. Afgezien van de bevorderingsmogelijkheden bevat het communautaire bezoldigingssysteem geen doelgerichte financiële beloningen om het personeel te motiveren. Er is geen verantwoordelijkheidstoelage of prestatiebonus en geen duidelijk verband tussen rangen en vastgelegde verantwoordelijkheidsniveaus. Zo kunnen hoofden van een administratieve eenheid bij de Commissie de rang A 3, A 4 of A 5 hebben. In zijn team kunnen personeelsleden een hogere rang (en dus een hoger salaris) hebben.

7.76. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

In verband met motivering, financiële beloningen en prestatiebonussen, moet erop worden gewezen dat de situatie waarin hoger geplaatsten personeelsleden met een hogere rang in hun team hebben, uitzonderlijk is en dat het feit dat sommige personeelsleden een hoger salaris hebben, veelal te maken heeft met anciënniteit.

In haar oriëntatiedocument van 28 februari 2001 bekrachtigde de Commissie de invoering van functiegebonden premies. De resultaten van het overleg met de personeelsvertegenwoordigers over premies moeten worden afgewacht. Premies zouden in het bijzonder kunnen gelden voor verdienstelijke hoofden van administratieve eenheden.

De invoering van een prestatiebonus is uitdrukkelijk verworpen als ongepast in de multiculturele context waarin de instellingen werken.

In artikel 7, lid 2, van het Statuut wordt in beginsel een hogere bezoldiging toegestaan indien een functie niet bij de rang hoort waarin de ambtenaar is aangesteld. Bovendien is in artikel 99 van het Statuut voorzien in een bonussysteem voor wetenschappelijk personeel.

Het Statuut geldt voor 2/3 van alle personeelsleden van de Commissie. De behoefte aan hoofden van administratieve eenheden (momenteel bijna 800) is hoger dan in enige andere instelling. Het zou mogelijk zijn al deze hoofden van eenheden aan te stellen op A 3-niveau, maar daardoor zouden de salariskosten stijgen.

Loopbanen moeten niet enkel worden beoordeeld vanuit het standpunt van beheersfuncties. Ten eerste zou een op loopbaan gebaseerd systeem iedere ambtenaar in de mogelijkheid moeten stellen A 4-niveau te bereiken. Ten tweede is het belangrijk ervoor te zorgen dat de beste deskundigen een loopbaan hebben die tot A 3 voert.

Overeenkomstig het overlegdocument betreffende leidinggevend personeel neemt de Commissie zich voor om op middellange termijn en na een hervorming van de loopbaanstructuur over te schakelen naar een systeem waarin uitsluitend hoofden van administratieve eenheden en adviseurs in de rang A 4 in aanmerking komen voor A 3-aanstellingen; selecties voor vacante A 3-posten zouden dan worden uitgesloten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Stabiliteit

7.77. Onder de vaste ambtenaren is er weinig personeelsverloop. In 2000 verlieten 532 personeelsleden de Commissie, ofwel ongeveer 3 % van het totale personeelsbestand van de Commissie aan het eind van dat jaar. Dit is logisch bij een bezoldigingssysteem dat personeelsleden die in beperkte mate zijn bevorderd de kans biedt automatisch salarisverhogingen te krijgen tot aan het einde van hun loopbaan en omdat pensioenrechten in de leeftijd van 60 tot 65 jaar sneller worden verworven. Er is geen vaste regeling voor vervroegde uittrekking. Ambtenaren die ouder zijn dan 50 jaar en minimaal tien dienstjaren hebben, kunnen een actueel verlaagd onmiddellijk pensioen krijgen, maar de voorwaarden zijn niet aantrekkelijk, met het gevolg dat er bij de Commissie jaarlijks minder dan tien vervroegde uittrekkingen zijn tegen 350 gewone pensioneringen en 130 invaliditeitspensioneringen.

7.78. Een hoog percentage van de ambtenaren is reeds vele jaren in dienst van de instellingen. Zo is bij de Commissie 54 % van het personeel in de rang A 4 of hoger ten minste 20 jaar bij de instellingen. Voor personeel van de rangen B 1 en B 2 is dat 58 % en bij de rangen C 1 en C 2 70 %.

Het EU-systeem in vergelijking met andere systemen

7.79. De Rekenkamer trachtte het systeem van de Gemeenschap te vergelijken met de systemen van sommige lidstaten en van bepaalde internationale organisaties. Dit onderzoek was toegespitst op de vragen of:

- a) het personeel in de regel werd geacht een baan voor het leven te hebben;
- b) het personeel automatisch salarisverhogingen kreeg op basis van leeftijd/anciënniteit;
- c) er prestatiebonussen werden betaald;
- d) er verantwoordelijkheidstoelagen werden betaald;
- e) werving mogelijk is op alle niveaus.

7.77. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie zou hieraan willen toevoegen dat moet worden gewacht op latere cijfers, voordat de cijfers van 2000 als representatief worden beschouwd, aangezien de eerste lichtingen van personeel nu op pensioen gaan.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.80. De bezoldigingsstructuren van de onderzochte organisaties lopen sterk uiteen. Alle lidstaten hebben een flexibel element dat in het EU-systeem niet aanwezig is, namelijk een of andere combinatie van prestatiebonussen, verantwoordelijkheidstoelagen en open werving op alle niveaus. De internationale financiële instellingen delen vele van deze kenmerken en werken vaak in zeer ruime mate met prestatiebonussen. De andere internationale organisaties hanteren systemen die meer op het EU-systeem lijken, maar toch flexibeler zijn op ten minste één van de voornoemde punten.

7.81. Alle onderzochte lidstaten behalve Zweden boden hun ambtenaren het vooruitzicht op een baan voor het leven; maar in het Verenigd Koninkrijk is het aantal ambtenaren sterk gedaald door gedwongen afvloeiing, vervroegde uittreding of privatisering van functies. Geen enkele lidstaat geeft bonussen volledig automatisch, louter op grond van leeftijd of anciënniteit. Frankrijk en Duitsland benaderen het EU-systeem nog het meest, maar variëren het tijdstip waarop verhogingen wegens prestaties worden betaald. Al deze lidstaten betalen enigerlei prestatiebonussen. Deze zijn het minst gebruikelijk in Zweden, maar daar wordt de bezoldiging elk jaar opnieuw voor elke ambtenaar apart vastgesteld, waarbij wordt gelet op de prestaties. In Duitsland krijgt het personeel in de bondsministeries geen prestatiebonussen, maar een vaste toelage. Al deze lidstaten betalen een soort verantwoordelijkheidstoelage. Open werving op alle niveaus is mogelijk in Italië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. In Duitsland is dat alleen mogelijk voor werknemers in de publieke sector die niet als statutair ambtenaar worden beschouwd. De situatie in de EU is op alle punten het duidelijkst: EU-ambtenaren hebben een gegarandeerde baan voor het leven, ze ontvangen om de twee jaar volledig automatische salarisverhogingen, ongeacht hun prestaties, en ze krijgen geen prestatiebonussen of verantwoordelijkheids-toelagen. In de regel geschiedt werving in de EU in de aanvangsrank.

7.82. Van de internationale organisaties biedt alleen de EIB haar personeel een gegarandeerde baan voor het leven. Bij de VN krijgt het personeel gewoonlijk tijdelijke contracten voor zes jaar, maar kunnen nadien vervolggcontracten worden gesloten. Automatische verhogingen wegens anciënniteit worden betaald bij Euro-pol, de OESO en de VN, maar niet door de investeringsbanken, die omgekeerd als enige prestatiebonussen betalen. Geen van deze instellingen betaalt verantwoordelijkheidstoelagen, en alle werven ze op alle niveaus. De VN betaalt personeel in algemene dienst normaliter geen ontheemdingsvergoeding, maar stelt op de meeste van die posten plaatselijk personeel aan.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.83. In de **tabellen 7.7 en 7.8** zijn de vergeleken systemen volgens een eenvoudig ja/nee-schema ingedeeld. In de praktijk vormen de personeelsregelingen een ruim continuüm en in zoverre is die indeling te sterk vereenvoudigd. De noten bij die tabellen geven een aanwijzing over de mate waarin sommige lidstaten en internationale organisaties een tussenpositie innemen.

Tabel 7.7 — Enkele bezoldigingssystemen van de lidstaten en dat van de EU

	Baan voor het leven	Automatische verhogingen louter op basis van leeftijd/anciënniteit	Prestatiebonussen	Verantwoordelijkheids-toelagen	Open werving op alle niveaus
Frankrijk	JA	NEEN ⁽¹⁾	JA	JA	NEEN
Duitsland	JA	NEEN ⁽¹⁾ ⁽²⁾	JA ⁽³⁾	JA	NEEN ⁽⁴⁾
Italië	JA	NEEN	JA	JA	JA ⁽⁵⁾
Zweden	NEEN	NEEN	JA ⁽⁶⁾	JA	JA
Verenigd Koninkrijk	JA ⁽⁷⁾	NEEN	JA	JA	JA
EU	JA	JA	NEEN	NEEN	NEEN ⁽⁸⁾

⁽¹⁾ De datum waarop de verhoging wordt betaald hangt af van de prestaties.

⁽²⁾ Geen verdere verhogingen vanaf 53 jaar.

⁽³⁾ Niet betaald aan overheidsambtenaren in de bondsministeries.

⁽⁴⁾ De mogelijkheid bestaat wel voor de grootste groep werknemers in de overheidssector, die niet als ambtenaren worden beschouwd.

⁽⁵⁾ Italië heeft het aantal rangen sterk verminderd, de verantwoordelijkheidstoelage verhoogd en de werving van externe managers onder contract met bepaalde duur toegestaan.

⁽⁶⁾ Mogelijk, maar vrij ongebruikelijk.

⁽⁷⁾ In de praktijk hebben de meeste ambtenaren doorlopende contracten en kunnen zij een baan voor het leven verwachten als zij in overheidsdienst willen blijven, maar er is een groot personeelsverloop in de publieke sector.

⁽⁸⁾ Werving geschiedt hoofdzakelijk in de aanvangsrang, behalve bij de hoogste ambten, hoewel de Commissie recentelijk enkele vergelijkende onderzoeken voor de rangen A 4/A 5 heeft georganiseerd.

Tabel 7.8 — Bezoldigingssystemen van internationale organisaties en van de EU

	Baan voor het leven	Automatische verhogingen op basis van leeftijd/anciënniteit	Prestatiebonussen	Verantwoordelijkheids-toelagen	Open werving op alle niveaus
EBWO	NEEN	NEEN	JA	NEEN	JA
EIB	JA	NEEN	JA	NEEN	JA
Europol	NEEN	JA	NEEN	NEEN	JA
OESO	NEEN	JA	NEEN	NEEN	JA
VN	NEEN ⁽¹⁾	JA ⁽²⁾	NEEN	NEEN	JA
EU	JA	JA	NEEN	NEEN	NEEN ⁽³⁾

⁽¹⁾ Het personeel krijgt gewoonlijk eerst een tijdelijk contract voor zes jaar en daarna contracten voor onbepaalde tijd.

⁽²⁾ In theorie is salarisverhoging afhankelijk van bevredigende prestaties, maar in de praktijk is ze bijna automatisch.

⁽³⁾ Werving geschiedt hoofdzakelijk in de aanvangsrang, behalve bij de hoogste ambten, hoewel de Commissie recentelijk enkele vergelijkende onderzoeken voor de rangen A 4/A 5 heeft georganiseerd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Beoordeling van het EU-systeem

Pluspunten van het EU-systeem

7.84. De bezoldiging is doorgaans op alle niveaus doorzichtig. De regels zijn betrekkelijk eenvoudig en bij de salarispaling worden weinig fouten gemaakt. Globaal gezien trekt het bezoldigingsniveau bij vergelijkende onderzoeken voor werving in algemene diensten genoeg geschikte kandidaten aan.

7.85. De nadruk op anciënniteit kan het personeel beschermen tegen discriminatie. Dit is aantoonbaar een bijzonder risico in de communautaire context, omdat het moeilijk is objectieve prestatiecriteria vast te stellen en omdat de systemen voor beoordeling van het personeel blijkbaar weinig vertrouwen genieten.

7.86. De loskoppeling van rang en verantwoordelijkheid, die bijzonder duidelijk is bij de Commissie, kan worden beschouwd als een rangen en bezoldigingen overstijgende erkenning van de verdiensten van het personeel.

Minpunten van het EU-systeem

7.87. Behalve het onzekere vooruitzicht op bevordering biedt het huidige systeem het personeel geen financiële stimulans om bijkomende verantwoordelijkheden op zich te nemen en belooft het evenmin personeelsleden die goed presteren maar om de een of andere reden niet kunnen worden bevorderd. De zeer grote ruimte voor automatische salarisverhogingen en de grote overlappingsen tussen de rangen leveren een systeem op waarin veel gewicht wordt toegekend aan een lange diensttijd in vergelijking met andere factoren.

7.87. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie heeft zelf tekortkomingen opgemerkt in het huidige personeelsbeleid en voert daarom een hervormingsproces uit, waarvan een van de belangrijkste doelstellingen is de loopbaanontwikkeling beter te koppelen aan de prestatie en de verdiensten van ambtenaren, terwijl ervaring ook verder wordt beloond. In het huidige loonstelsel zijn er weliswaar geen salarisverhogingen op grond van prestaties, maar in de voorstellen in het overlegdocument over een nieuw systeem voor de beoordeling en de bevordering van personeelsleden is voorzien in een beloning van de prestaties via een jaarlijkse beoordeling van de verdiensten. Verdiensten zouden worden vastgesteld op grond van de prestaties, de bekwaamheden en het gedrag van de personeelsleden. Prestatie zou worden beoordeeld aan de hand van vooraf vastgelegde doelstellingen. De impact van de prestaties op de verslagen betreffende de loopbaanontwikkeling en de rechtstreekse band tussen verdienste en bevordering zouden betekenen dat prestaties op verregaande wijze worden beloond. Het klopt niet helemaal dat dezelfde salarisschaal geldt voor alle personeelsleden, zowel generalisten als degenen met specialistische kennis. In de artikelen 92 tot 101 van het Statuut zijn immers bijzondere bepalingen opgenomen voor de ambtenaren in de wetenschappelijke of technische diensten van de Gemeenschappen. Bovendien houden de hervormingsvoorstellen een grotere flexibiliteit in wat betreft de aanvangsrank.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.88. Het systeem helpt de instellingen om hun personeel te behouden en aldus te zorgen voor continuïteit in hun activiteiten, maar het geringe personeelsverloop betekent minder bevorderingsmogelijkheden en minder ruimte voor de inbreng van nieuwe ideeën. Vervroegde uittreding, waardoor jongere mensen sneller in leidinggevende functies kunnen komen, wordt door de bestaande regeling niet vergemakkelijkt.

7.89. Dezelfde salarisschaal geldt voor alle personeelsleden, zowel de generalisten als degenen met specialistische kennis. Daardoor wordt het relatief moeilijker mensen te werven waarvan de specialistische kennis op de vrije markt beter wordt beloond.

Slotopmerking

7.90. De Commissie onderzoekt momenteel de mogelijkheden om de bezoldigings- en loopbaanstructuur te veranderen. Bij haar besluiten over eventuele veranderingen zal zij behoedzaam moeten streven naar evenwicht, waarbij sommige problemen in verband met het huidige systeem worden opgelost, zonder dat tegelijkertijd de wezenlijke pluspunten ervan worden aangetast.

CONTROLE VAN DE GEDECENTRALISEERDE COMMUNAUTAIRE ORGANEN

Inleiding

7.91. Over de jaarlijkse controle van de gedecentraliseerde communautaire organen (GCO's) zijn specifieke jaarverslagen uitgebracht ⁽²¹⁾.

7.88. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie is het niet helemaal eens met het standpunt van de Rekenkamer en zou graag de volgende opmerkingen willen maken:

- *Nieuwe ideeën zijn niet intrinsiek gebonden aan nieuwe aanwervingen. In het oriëntatiedocument over de loopbaanontwikkeling is het beginsel van levenslang leren benadrukt. Dit beginsel is ook uitdrukkelijk bekrachtigd door de lidstaten. Bovendien leveren gedetacheerde nationale deskundigen belangrijke bijdragen in dit verband.*
- *De Commissie is altijd bereid tot aanwerving van leidinggevend personeel, in het bijzonder voor A 5/A 4-posten. In 2001 organiseert zij externe vergelijkende onderzoeken om deskundigen te zoeken.*
- *Een permanente regeling voor vervroegde uittreding wordt overwogen in het kader van de hervorming van de Commissie.*

7.90. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie is het in beginsel eens met de conclusie van de Rekenkamer in punt 7.90. In de overlegdocumenten van 28 februari 2001 over de hervorming van het personeelsbeleid werd de nadruk gelegd op het oplossen van problemen van de huidige bezoldigings- en loopbaanstructuur, zonder de pluspunten hiervan aan te tasten. Gedurende het huidige consultatieproces wordt voortdurend aandacht geschonken aan deze bekommernis.

⁽²¹⁾ Worden nog gepubliceerd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.92. Er zijn drie soorten GCO's te onderscheiden:

- a) de GCO's „van de eerste generatie”, waarvan de raden van bestuur kwijting ontvangen van de Raad en het Europees Parlement;
- b) de GCO's „van de tweede generatie” die niet uit eigen middelen worden gefinancierd en waarvan de eigen directie of raad van bestuur de kwijtingverlenende autoriteit is;
- c) de GCO's „van de tweede generatie” die geheel of gedeeltelijk uit eigen middelen worden gefinancierd en waarvan de eigen raad van bestuur de kwijtingverlenende autoriteit is.

7.93. Zoals de GCO's van de eerste generatie ontvangt het Europees Bureau voor wederopbouw kwijting van de Raad en het Europees Parlement. Dit Bureau heeft ten doel, de communautaire bijstandsprogramma's voor Kosovo en de andere regio's van voormalig Joegoslavië uit te voeren (zie de paragrafen 5.96-5.98).

Begrotingsuitvoering

7.94. De begrotingsuitvoering van de meeste GCO's wordt beïnvloed door kredietoverdrachten die ondanks de gedane inspanningen nog zeer groot blijven. Dit is meestal te wijten aan het verschil in tempo tussen de begrotingsuitvoering en de besluitvorming en uitvoering van de werkprogramma's waarvoor de GCO's verantwoordelijk zijn. Er moet worden nagedacht over een aanpak om de programmering van de werkzaamheden beter af te stemmen op de jaarperiodiciteit van de begroting.

Jaarrekening en boekhouding

7.95. Het totaalbedrag van de begrotingen van de GCO's beliep in 2000 976,8 miljoen euro, tegen 266,9 miljoen euro in 1999 (zie **tabel 7.9**). Deze stijging vloeit voort uit de oprichting van het Europees Bureau voor wederopbouw, met een begroting van 682,3 miljoen euro. Het personeelsbestand van de organen kende een

7.94. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Alle GCO's (behalve het Vertaalbureau te Luxemburg) beschikken over operationele kredieten die zijn opgenomen in titel 3 van hun begroting. Een zeer groot deel van deze kredieten wordt gebruikt om dienstcontracten te sluiten of om financiële bijdragen te leveren aan derden in uitvoering van hun werkprogramma. De contracten lopen vaak langer dan tot het einde van het jaar waarin zij zijn gesloten. Hierdoor moet een deel van de vastgelegde kredieten worden overgedragen. Aangezien het meestal gaat om acties die over meerder jaren lopen, zou het wenselijk zijn dat de GCO's het initiatief nemen om een wijziging van hun Financieel Reglement voor te stellen zodat de kredieten van hun titel 3 zouden kunnen worden opgevoerd als gesplitste kredieten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

vergelijkbare ontwikkeling van 1 304 personeelsleden in 1999 naar 1 634 in 2000: 330 personeelsleden meer, waarvan 258 in de uit eigen middelen gefinancierde organen. De toename van het aantal ambten in de andere GCO's is hoofdzakelijk het gevolg van de oprichting van het Europees Bureau voor wederopbouw.

7.96. De controles van de Rekenkamer toonden aan dat de jaarrekening van de verschillende GCO's betrouwbaar is en gaven geen aanleiding tot belangrijke opmerkingen inzake de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen.

Tabel 7.9 — Begrotingen en personeelsbestand 1999 en 2000 — Gedecentraliseerde communautaire organen (GCO's)

Naam	Standplaats	Jaar van oprichting	Begroting (Mio EUR)		Statutaire posten	
			1999	2000	1999 ⁽¹⁾	2000
I. GCO's van de eerste generatie						
Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding (Cedefop)	Thessaloniki	1975	15,3	13,3	81	81
Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden	Dublin	1975	14,8	15,0	84	85
II. GCO's van de tweede generatie die niet uit eigen middelen worden gefinancierd						
Europees Milieugentschap (EMA)	Kopenhagen	1990	18,5	18,9	68	76
Europese Stichting voor opleiding (ESO)	Turijn	1990	16,2	16,2	130	130
Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD)	Lissabon	1993	8,2	8,2	45	48
Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk (EAVG)	Bilbao	1995	6,6	7,0	24	26
Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat	Wenen	1997	3,9	4,9	19	26
III. GCO's van de tweede generatie die geheel of gedeeltelijk uit eigen middelen worden gefinancierd						
Europees Bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling (EMA)	Londen	1993	42,6	55,3	203	210
Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt (BHIM)	Alicante	1994	115,4	133,0	490	713
Communautair Bureau voor plantenrassen (CBPR)	Angers	1994	8,1	7,2	29	44
Vertaalbureau voor de organen van de Europese Unie (VBOU)	Luxemburg	1994	17,3	20,7	131	144
IV. GCO's die communautaire programma's uitvoeren						
Europees Bureau voor wederopbouw	Thessaloniki	2000	—	682,3	—	51
Totaal			266,9	981,9	1 304	1 634

⁽¹⁾ De in het voorgaande jaarverslag gepubliceerde cijfers voor 1999 moesten worden aangepast om rekening te houden met informatie die werd ontvangen na de bekendmaking van het verslag.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.97. De presentatie van de jaarrekening van de GCO's zou moeten worden geharmoniseerd. Daartoe zouden de GCO's moeten overwegen hun boekhoudplannen alsook de beginselen, methoden en regels waarop hun boekhouding berust, gezamenlijk uit te werken. Zoals de Rekenkamer in haar advies nr. 2/2001 (titel VI) heeft aanbevolen ⁽²²⁾, zou de boekhoudkundige basisregeling moeten overeenkomen met de algemeen aanvaarde normen.

7.98. Bij de meeste GCO's zijn er leemten in het bijhouden van de inventarislijsten. Teneinde te komen tot een coherente benadering moeten de GCO's de nodige maatregelen treffen om hun inventarissystemen te verbeteren en de door de Commissie in december 2000 vastgestelde regels ⁽²³⁾ voor het boekhoudkundig beheer van niet-financiële vaste activa middels de nodige aanpassingen in hun eigen financieel reglement op te nemen.

Financiële bepalingen

7.99. In het algemeen leven de GCO's de bepalingen van hun financieel reglement na. Het Europees Bureau voor wederopbouw heeft een aanzienlijke verlichting van de regels betreffende het voorafgaand visum van de financieel controleur gekregen. Toch zijn er maatregelen genomen om vanaf de tweede helft van 2001 te zorgen voor voorafgaande controle.

Follow-up van eerdere opmerkingen

7.100. Tot december 1998 bepaalde het Financieel Reglement dat de uitgaven inclusief BTW moesten worden aangewezen en dat de BTW na terugbetaling opnieuw kon worden besteed. Sindsdien ⁽²⁴⁾ bepaalt het algemeen Financieel Reglement dat de uitgaven exclusief BTW moeten worden aangewezen. Sommige GCO's, zoals de Bureaus van Alicante en Angers, zijn begonnen met het aanpassen van hun financieel reglement. De Rekenkamer verzoekt de GCO's die zulks nog niet hebben gedaan opnieuw ⁽²⁵⁾, de nodige maatregelen te treffen om hun respectieve financiële reglementen te wijzigen.

⁽²²⁾ PB C 62 van 5.6.2001, blz. 1.

⁽²³⁾ Verordening (EG) nr. 2909/2000 van de Commissie van 29 december 2000.

⁽²⁴⁾ Artikel 27, lid 2 bis, van het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting der Europese Gemeenschappen, zoals gewijzigd bij Verordening (EG, EGKS, Euratom) nr. 2548/98 van de Raad van 23 november 1998 (PB L 320 van 28.11.1998, blz. 1).

⁽²⁵⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, paragraaf 6.38 (PB L 342 van 1.12.2000, blz. 166).

7.97. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie zal de GCO's verzoeken een initiatief in dit verband te nemen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.101. In de loop van het jaar 2000 hebben de meeste GCO's het systeem voor begrotingsboekhouding SI2 in gebruik genomen en het kunnen integreren in hun algemene boekhoudsystemen ⁽²⁶⁾. De GCO's moeten hun boekhoudsystemen verder verbeteren en met name analytische rekeningstelsels ontwikkelen om de kosten van hun acties nauwkeuriger te kunnen vaststellen en om die acties beter te kunnen volgen. Die systemen moeten de uit eigen middelen gefinancierde organen ook in staat stellen tot een beter gefundeerde berekening van de prijs voor hun diensten.

7.102. De financiële reglementen van alle GCO's bepalen dat hun begrotingen worden bekendgemaakt in het Publicatieblad. Slechts acht van de twaalf organen hebben hun begroting voor 2000 gepubliceerd: zeven op 23 oktober 2000 ⁽²⁷⁾ en één op 22 december 1999 ⁽²⁸⁾. Hoewel de publicatiedatum werd vervroegd, is die nog steeds te laat en is de situatie nauwelijks beter dan in 1999 ⁽²⁹⁾.

Werkgelegenheid in de gedecentraliseerde organen en ontwikkeling van hun activiteiten

7.103. Tijdens de controles betreffende het begrotingsjaar 2000 werd de ontwikkeling van de werkgelegenheid in de GCO's nader onderzocht. De resultaten van dit onderzoek werden getoetst aan de beschikbare gegevens over de activiteiten van de GCO's om conclusies te trekken over hun algehele productiviteit.

Het personeel van de gedecentraliseerde organen

7.104. **Tabel 7.10** geeft de werkgelegenheidssituatie in de GCO's per 31 december 2000 weer en laat zien dat de GCO's in het algemeen in staat zijn de meeste posten van hun personeelsformatie te bezetten en eventuele leemten op te vullen met hulpfunctionarissen, plaatselijke functionarissen of gedetacheerde nationale experts. In het algemeen konden de GCO's in 2000 beschikken over een personeelsbestand dat overeenkwam met hun personeelsformatie, al moest soms extra personeel, met name hulppersoneel, worden ingezet. De sterke onderbezetting die bij het CBPR Angers was waar te nemen, is hoofdzakelijk te wijten aan het feit dat de in 2000 begonnen wervingsprocedures eind dat jaar nog niet

⁽²⁶⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, paragrafen 6.37 en 6.38 (PB C 342 van 1.12.2000, blz. 166).

⁽²⁷⁾ PB L 270 van 23.10.2000, blz. 1.

⁽²⁸⁾ PB L 330 van 22.12.1999, blz. 13.

⁽²⁹⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, paragraaf 6.40 (PB C 342 van 1.12.2000, blz. 167).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

voltooid waren. Dat het Europees Bureau voor wederopbouw een groot aantal personeelsleden buiten de personeelsformatie heeft geworven, komt door de specifieke beheersregels voor de huishoudelijke uitgaven in zijn reglement.

Werving en beheer van het personeel

7.105. In het algemeen moeten de wervingsprocedures van de GCO's duidelijker en doorzichtiger worden om te voldoen aan het beginsel van gelijke toegang tot het Europese ambtenarencorps.

7.106. Bepaalde GCO's, met het BHIM Alicante als meest typische voorbeeld, hebben een wervingssysteem ontwikkeld waarbij personeel eerst wordt aangeworven met een atypisch contract (hulppersoneel, zelfs uitzendkrachten). Die personeelsleden worden dan via interne procedures, met oproepen van kandidaten met beperkte spreiding eerst als tijdelijk functionaris en vervolgens — als de personeelsformatie het toelaat — als vast ambtenaar aangesteld.

7.107. Andere GCO's, zoals het EMA Kopenhagen, volgen voor hun werving meestal niet dit model, maar eerder dat van de instellingen, met externe vergelijkende onderzoeken waaraan een zo groot mogelijke publiciteit wordt gegeven.

Tabel 7.10 — Aantal arbeidsplaatsen in de gedecentraliseerde organen — Stand per 31 december 2000

Orgaan	Aantal posten (personeelsformatie)	Bezette posten	Bezettingsgraad (%)	Andere personeelsleden	Totaal aantal arbeidsplaatsen	Werkelijke bezet- tingsgraad (%)
	a	b	c = b / a	d	e = b + d	f = e / a
EMEA — Londen	210	189	90	9	198	94
BHIM — Alicante	713	540	76	87	627	88
CBPP — Angers	44	26	59	2	28	64
VBOU — Luxemburg	144	125	87	5	130	90
Cedefop — Thessaloniki	81	82	101	26	108	133
Stichting — Dublin	85	72	85	3	75	88
EMA — Kopenhagen	76	61	80	16	77	101
ESO — Turijn	130	115	88	13	128	98
EWDD — Lissabon	48	47	98	18	65	135
EAVG — Bilbao	26	24	92	9,5	33,5	129
Waarnemingscentrum — Wenen	26	24	92	2	26	100
Europees Bureau voor wederopbouw — Thessaloniki	51	47	92	50	97	190
Totaal	1 634	1 352	83	240,5	1 592,5	97

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.108. Het beheer van het GCO-personeel kan slechts verbeteren als de systemen met informatie over het personeel beter worden. Het bijhouden van de personeelsdossiers moet systematischer worden en een betere garantie bieden voor de volledigheid van de gegevens die nodig zijn voor een correct beheer.

Ontwikkeling van het personeelsbestand en van de activiteiten van de gedecentraliseerde organen

7.109. Ten behoeve van de controle zijn de personeelsleden in twee categorieën verdeeld:

- a) personeelsleden belast met ondersteunende werkzaamheden (ondersteunende personeelsleden), dat wil zeggen activiteiten die de continuïteit van het functioneren van de GCO's waarborgen (bijvoorbeeld de diensten administratie, boekhouding, secretariaat, enz.);
- b) de andere, zogeheten operationele personeelsleden, die direct bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de GCO's.

7.110. **Tabel 7.11** toont de verdeling tussen operationele en ondersteunende personeelsleden bij de A-ambtenaren en bij het personeel als geheel. In de regel is het aandeel operationele personeelsleden groter bij de uit eigen middelen gefinancierde GCO's. Bij de andere loopt de situatie meer uiteen. Er is een verband merkbaar met het personeelsbestand van de GCO's: hoe kleiner het GCO is, hoe meer personeel het kan inzetten voor operationele taken. Voor het personeel als geheel lijkt de verdeling tussen operationele en andere personeelsleden af te hangen van de aard en het soort activiteiten van het betrokken GCO.

7.111. **Tabel 7.12** geeft voor elk uit eigen middelen gefinancierd GCO het bedrag van de werkelijke ontvangsten per hoofd. Gezien de uiteenlopende activiteiten van deze GCO's kunnen de geconstateerde verschillen niet echt significant worden geacht.

7.112. Voor de andere GCO's, die dienen ter ondersteuning van specifieke beleidsterreinen van de Unie, geeft de tabel het bedrag van de werkelijke operationele uitgaven per hoofd. De geconstateerde verschillen weerspiegelen diverse factoren, zoals de doelmatigheid van het beheer van de beleidskredieten of de mate waarin de verschillende GCO's de uitvoering van hun werkprogramma's uitbesteden. Voor de Stichting Turijn kan het zeer geringe bedrag van de uitgaven per hoofd met name worden verklaard door het feit dat de gegevens niet de door dit GCO beheerde programma's van de Commissie bevatten.

Tabel 7.11 — Aantal operationele personeelsleden — Stand per 31 december 2000

Orgaan	Operationele A-personeelsleden	A-personeelsleden	Percentage operationele personeelsleden (%)	Percentage operationele personeelsleden alle categorieën (%)
	a	b	c = a / b	d
EMEA — Londen	89	102	87	72 ⁽¹⁾
BHIM — Alicante	90	132	68	57 ⁽¹⁾
CBPP — Angers	4	4	100	33 ⁽¹⁾
VBOU — Luxemburg	71	73	97	60 ⁽²⁾
Cedefop — Thessaloniki	28	44	64	30 ⁽¹⁾
Stichting — Dublin	19	27	70	23 ⁽²⁾
EMA — Kopenhagen	32	36	89	43 ⁽²⁾
ESO — Turijn	33	48	69	60 ⁽¹⁾
EWDD — Lissabon	23	27	85	35 ⁽²⁾
EAVG — Bilbao	11	12	92	40 ⁽¹⁾
Waarnemingscentrum — Wenen	8	10	80	55 ⁽¹⁾
Europees Bureau voor wederopbouw — Thessaloniki	28	34	82	29 ⁽²⁾

⁽¹⁾ Percentage geschat op basis van een steekproef.

⁽²⁾ Percentage geschat op basis van de hele personeelsbezetting.

Tabel 7.12 — Ontvangsten en/of uitgaven per titel — 2000

Orgaan ⁽¹⁾	Indicator	Bedrag (Mio EUR)	Totaal personeelsbestand	Bedrag per hoofd (1 000 EUR)
		a	b	c = a / b
EMEA — Londen	Werkelijke ontvangsten	38,0	198	192
BHIM — Alicante	Werkelijke ontvangsten	108,9	627	174
CBPP — Angers	Werkelijke ontvangsten	6,8	28	245
VBOU — Luxemburg	Werkelijke ontvangsten	20,6	130	158
Cedefop — Thessaloniki	Operationele uitgaven ⁽²⁾	4,8	108	44
Stichting — Dublin	Operationele uitgaven ⁽²⁾	6,0	75	80
EMA — Kopenhagen	Operationele uitgaven ⁽²⁾	9,4	77	122
ESO — Turijn	Operationele uitgaven ⁽²⁾	4,7	128	37
EWDD — Lissabon	Operationele uitgaven ⁽²⁾	3,4	65	52
EAVG — Bilbao	Operationele uitgaven ⁽²⁾	3,1	33,5	92
Waarnemingscentrum — Wenen	Operationele uitgaven ⁽²⁾	1,5	26	56

⁽¹⁾ Het Europees Bureau voor wederopbouw werd niet opgenomen omdat zijn activiteiten heel anders zijn dan die van de andere GCO's.

⁽²⁾ Werkelijke operationele uitgaven met kredieten van het begrotingsjaar en uit het vorige begrotingsjaar overgedragen kredieten (titel III).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.113. **Tabel 7.13** vergelijkt de gemiddelde ontwikkeling van het personeelsbestand van de GCO's in de periode 1998-2000 met die van hun uitgaven voor ondersteuning, dus de uitgaven die nodig zijn opdat het GCO zijn activiteiten kan uitvoeren (uitgaven van de titels I en II), en met het beloop van hetzij hun ontvangsten — voor de uit eigen middelen gefinancierde GCO's — hetzij hun operationele uitgaven (van titel III) voor de andere GCO's.

7.114. In het algemeen stijgen de ondersteunende uitgaven bij de meeste GCO's sneller dan dat het personeelsbestand toeneemt. Dit verschil in groei is ten dele te wijten aan onafwendbare factoren zoals de aanpassingen aan de kosten van levensonderhoud, verhogingen wegens anciënniteit en de toename van het aantal vaste en tijdelijke personeelsleden, waarvoor de salariskosten hoger zijn. Bij sommige GCO's ligt het ook aan de investeringen die zij de laatste jaren hebben moeten doen.

7.115. Bij twee uit eigen middelen gefinancierde GCO's, BHIM Alicante en EMEA Londen, zijn de reële ontvangsten even snel of sneller gegroeid dan de ondersteunende uitgaven. Deze tendens kan bevredigend worden geacht en zal die GCO's beter in staat stellen een conjunctuurwijziging te ondervangen. Voor CBPR Angers en VBOU Luxemburg is het moeilijk conclusies te trekken wegens het aandeel van de in de onderzochte periode gedane investeringen in de ondersteunende uitgaven.

Tabel 7.13 — Gemiddelde jaarlijkse groei (1998-2000): totaal personeelsbestand, ondersteunende uitgaven en operationele uitgaven/ontvangsten

	Orgaan ⁽¹⁾	Totaal personeelsbestand (%)	Ondersteunende uitgaven (%) ⁽²⁾	Operationele ontvangsten / uitgaven (%) ⁽³⁾
Uit eigen middelen gefinancierde organen	EMEA — Londen	11	23	53
	BHIM — Alicante	30	27	27
	CBPP — Angers	33	47	20
	VBOU — Luxemburg	29	46	33
Overige organen	Cedefop — Thessaloniki	6	9	9
	Stichting — Dublin	- 2	3	2
	EMA — Kopenhagen	6	7	5
	ESO — Turijn	- 1	- 2	12
	EWDD — Lissabon	17	8	7
	EAVG — Bilbao	58	20	67

⁽¹⁾ Wegens de recente oprichting van het Waarnemingscentrum te Wenen en het Europees Bureau voor wederopbouw kunnen de desbetreffende gegevens niet relevant worden geacht.

⁽²⁾ Werkelijke personeels- en huishoudelijke uitgaven met kredieten van het begrotingsjaar en uit het vorige begrotingsjaar overgedragen kredieten (titels I en II).

⁽³⁾ Werkelijke operationele uitgaven met kredieten van het begrotingsjaar en uit het vorige begrotingsjaar overgedragen kredieten (titel III).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.116. Bij vier van de andere GCO's — Cedefop, Stichting Dublin, EMA Kopenhagen en EWDD Lissabon — bleef de gemiddelde groei van hun ondersteunende en beleidsuitgaven in de hele onderzochte periode nagenoeg gelijk. Dit doet vermoeden dat de uitbestedingsgraad bij deze GCO's stabiel is gebleven. Bij drie van hen (Cedefop, Stichting Dublin en EMA Kopenhagen) is de toename van het personeelsbestand kleiner of gelijk, hetgeen het idee geeft dat de situatie in termen van productiviteit stabiel blijft of zelfs verbetert. In twee andere gevallen — ESO Turijn en vooral EAVG Bilbao — was de gemiddelde groei van de beleidsuitgaven groter dan die van de ondersteunende uitgaven, hetgeen duidt op een verhoging van de uitbestedingsgraad. In beide gevallen wijst een vergelijking tussen de ontwikkeling van het personeelsbestand en die van de verschillende soorten uitgaven in de richting van een verbeterde productiviteit.

Conclusie

7.117. In de meeste gevallen hebben de GCO's het nodige personeel kunnen vinden om hun activiteiten uit te voeren, zij het soms met inzet van hulppersoneel. In het algemeen moeten de GCO's hun wervingsprocedures duidelijker en doorzichtiger maken om te komen tot een doeltreffender toepassing van het beginsel van gelijke toegang tot het Europese ambtenarencorps. Ook het systeem om hun personeelsbezetting te beheren en te volgen moet worden verbeterd. Het zou wenselijk zijn het wervingsbeleid van de instellingen en van de GCO's in het kader van de hervorming van het Statuut dan wel van een specifieke regeling voor alle GCO's beter te harmoniseren en eventueel te coördineren, met inachtneming van de eigen kenmerken van de GCO's.

7.118. Met het oog op de productiviteit moeten de GCO's de structuur van hun personeelsbestand onder controle houden om te komen tot een optimale verhouding tussen de aantallen operationele en ondersteunende personeelsleden. Ook de ontwikkeling van de exploitatiekosten en vooral van de salariskosten moet aandachtig worden gevolgd om ervoor te zorgen dat de groei van de salarissom per hoofd ten minste wordt gecompenseerd door de toename van de productiviteit.

7.117. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De GCO's hebben een eigen rechtspersoonlijkheid, los van die van de Gemeenschap, en derhalve beschikken zij over een totale onafhankelijkheid en eigen AIPN-bevoegdheid. Zij moeten deze bevoegdheid evenwel uitoefenen in overeenstemming met de bepalingen van het Statuut.

De Commissie speelt een raadgevende rol en wil zorgen voor een coherent personeelsbeleid, zonder dat zij de reglementaire middelen heeft om dit op te leggen.

Daar de taken en omstandigheden van de GCO's erg verscheiden zijn, lijkt het in dit stadium moeilijk om een harmonisering na te streven die verder gaat dan de bepalingen van het Statuut. De Commissie neemt zich voor haar raadgevende rol terzake verder uit te oefenen in overeenstemming met het Statuut en een coördinatie van het personeelsbeleid van de organen te bevorderen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.119. Om dit doel te bereiken moeten de GCO's een striktere programmering voeren (zie paragraaf 7.94) en systemen voor analytische boekhouding ontwikkelen waarmee zij het beloop van hun kosten beter kunnen volgen (zie paragraaf 7.101). Opgemerkt zij dat dit doel meer aandacht verdient in de kleinste GCO's, die wegens hun geringe omvang niet van grote schaalvoordelen kunnen profiteren.

CONTROLE VAN DE EUROPESE SCHOLEN

7.120. Een specifiek jaarverslag over de controle van de Europese scholen wordt de raad van bestuur van de Europese scholen toegezonden. In het kader van de geplande periodieke controles van de Europese scholen werden in 2000 de scholen te Karlsruhe, Luxemburg en Mol gecontroleerd. Uit de resultaten van deze controles en die van voorgaande jaren kan worden geconcludeerd dat het systeem van financieel beheer van de Scholen van een toereikende kwaliteit is. Niettemin geven de tijdens het begrotingsjaar 2000 verrichte controles aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Financiële bepalingen

7.121. De controles wezen op leemten in het bijhouden van de inventaris. De inventarisatieprocedures moeten strikter zijn en correct worden toegepast. In dit verband zou het wenselijk zijn dat de scholen hun voorschriften terzake aanpassen op basis van de in december 2000 vastgestelde verordening van de Commissie ⁽³⁰⁾, die de boekhoudkundige regels bevat in verband met de materiële en niet-materiële vaste activa.

7.122. Een groot deel van de aankopen van goederen door bepaalde scholen betreft informatica-uitrusting. De Rekenkamer beveelt de drie gecontroleerde maar ook alle andere scholen aan, de mogelijkheid te onderzoeken hun aankopen te groeperen zodat zij de procedure van uitnodiging tot inschrijving kunnen toepassen en aldus het beheer van hun aankopen verbeteren.

⁽³⁰⁾ Verordening (EG) nr. 2909/2000 van de Commissie van 29 december 2000 (PB L 336 van 30.12.2000, blz. 75).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.123. Gedetacheerde leerkrachten ontvangen van hun lidstaat alleen het nationale basissalaris, terwijl de salarissen die zij in hun land toucheren bestaan uit het basissalaris met allerlei aanvullingen op basis van hun anciënniteit, hun opleidingsniveau, hun functie in de school enz. Deze situatie brengt mee dat een groter deel van hun salaris moet worden gefinancierd door de scholen. Teneinde de praktijken van de lidstaten met betrekking tot de betaling van de nationale salarissen van in het buitenland gedetacheerde leerkrachten te harmoniseren zou de raad van bestuur van de Europese scholen deze kwestie opnieuw moeten bezien.

Bijdragen aan de onderwijskosten

7.124. Op bepaalde scholen bestaat een zeer grote meerderheid (tot 90 %) van het leerlingenbestand uit kinderen waarvan de ouders geen arbeidsrelatie met de communautaire instellingen en organen hebben. Het schoolgeld voor deze kinderen wordt geregeld via een financieringsovereenkomst met de school of door de ouders zelf. Voor deze laatste en grootste groep bestaan er echter vrijstellingen of verminderingen van het schoolgeld naar gelang van het inkomen van de ouders.

7.125. De vrijstellingsdrempels verschillen van school tot school zonder duidelijke rechtvaardiging. Dit valt af te lezen uit **tabel 7.14**, waarin de toegepaste drempels worden vergeleken met de drempels die zouden gelden als de drempel van Brussel als vrijstellingsdrempel werd toegepast, met de aanpassingscoëfficiënt van de vestigingsplaatsen van de scholen. Er moet worden nagedacht over een rationele en billijke vaststelling van de vrijstellingsdrempels.

7.126. In 2000 beliepen de huishoudelijke uitgaven van de scholen 187 miljoen euro ofwel 11 357 euro per leerling. De gemiddelde bijdrage per niet rechtens toegelaten leerling is sterk verschillend: 7 966 euro voor categorie II tegen 1 556 euro voor categorie III. Op verschillende scholen is het aantal leerlingen van categorie III bijzonder groot (ongeveer 80 % op vier scholen). Dit verklaart goeddeels waarom de subsidie van de Commissie voor de verschillende scholen varieert van 6 126 euro per leerling (Luxemburg) tot 10 698 euro per leerling (Bergen).

7.125. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De vrijstellingsdrempels zijn vastgelegd door de diverse dagelijkse besturen van de Europese scholen. Zij kunnen slechts worden herzien in de door de Rekenkamer gewenste zin door de raad van bestuur op initiatief van de Commissie.

7.126. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Overeenkomstig de regels die de raad van bestuur heeft goedgekeurd krachtens de bevoegdheden die hem zijn verleend bij de overeenkomst van 15 april 1957, zijn de leerlingen van categorie I vrijgesteld van de schoolbijdrage, betalen de leerlingen van categorie II een bijdrage die is vastgelegd in de door de organen en de raad van bestuur ondertekende overeenkomsten, en betalen de leerlingen van categorie III een bijdrage (collegegeld) waarvan het bedrag wordt vastgesteld volgens een door de raad van bestuur goedgekeurde formule. Het is logisch dat de bedragen van deze bijdragen verschillen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.127. Onder deze omstandigheden, en gezien de doelstelling van de scholen — het functioneren van de communautaire instellingen en organen bevorderen — moet worden nagegaan of het behoud van bepaalde scholen wel gewettigd is. Tevens moet ervoor worden gezorgd dat kosten die normaliter door het gastland worden gedragen, niet ten laste van de communautaire begroting worden gebracht.

Het feit dat de subsidie van de Commissie per leerling van categorie III varieert voor de verschillende scholen, kan worden verklaard door het verschillende aantal leerlingen van deze categorie in de scholen. Zoals bepaald in de vermelde overeenkomst van 1957 worden deze leerlingen tot de Europese scholen toegelaten voorzover er plaatsen beschikbaar zijn, wat de bestaande verschillen tussen de scholen van bij voorbeeld Luxemburg en Bergen verklaart.

7.127. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Volgens de door de raad van bestuur op 24 en 25 oktober 2000 goedgekeurde criteria voor de oprichting en de sluiting van Europese scholen is het bestaan van een Europese school gerechtvaardigd wanneer deze onmisbaar is om de goede werking te waarborgen van een wezenlijke communautaire activiteit, en kan haar bestaan in het gedrang komen wanneer zij niet meer bijdraagt tot het bereiken van deze doelstelling.

Volgens de Commissie blijven de tien momenteel bestaande Europese scholen onmisbaar.

De Europese scholen en in het bijzonder de Commissie zorgen ervoor dat de gastlanden de hun toekomstige kosten dragen voor de scholen op hun grondgebied.

Tabel 7.14 — Vergelijking van de vrijstellingsdrempels

(EUR)

School	Vrijstellingsdrempel eerste kind	Aanpassingscoëfficiënt	Drempel berekend op basis van die van Brussel, met aanpassingscoëfficiënt	Verschil
	Waarde			
	(a)			
Brussel I, II, III	15 528	100,0	15 528	0
Mol	19 555	100,0	15 528	4 027
Luxemburg	17 325	100,0	15 528	1 797
Karlsruhe	20 486	97,4	15 124	5 362
München	20 486	108,0	16 770	3 716
Bergen	17 078	114,5	17 780	- 702
Culham	22 203	127,6	19 814	2 389
Varese	13 919	95,3	14 798	- 879

(a): Netto-inkomen behalve voor Culham, waar het bruto-inkomen als basis voor de vrijstelling dient.

HOOFDSTUK 8

Financiële instrumenten en bankactiviteiten

8.0. INHOUD	Paragraaf
Het Garantiefonds voor externe acties	8.1-8.9
Inleiding	8.1-8.2
Stand en ontwikkeling van het Fonds	8.3-8.8
Follow-up van eerdere opmerkingen	8.9
Het Europees Investeringsfonds („EIF”)	8.10-8.26
Inleiding	8.10
Hervorming van het EIF	8.11-8.15
Begrotingsbeheer van de maatregelen waarvoor een mandaat is verstrekt	8.16-8.22
ETF-startersregeling	8.18-8.19
MKB-garantiefaciliteit	8.20-8.21
Proefproject „Groei en milieu”	8.22
Beheer van eigen middelen	8.23
Follow-up van eerdere opmerkingen	8.24-8.26

HET GARANTIEFONDS VOOR EXTERNE ACTIES

Inleiding

8.1. Nadat de Europese Raad van Edinburgh in december 1992 tot de oprichting van het Garantiefonds voor externe acties had besloten, is dit op 31 oktober 1994 bij Verordening (EG, Euratom) nr. 2728/94 van de Raad ⁽¹⁾ ingesteld en heeft het in de volgende jaren bijdragen uit de begroting ontvangen. Het wordt ingeschakeld wanneer de nemer van een door de Gemeenschap aan of in een derde land verstrekte of gegarandeerde lening in gebreke blijft. Wanneer de ontvanger van de lening drie maanden na de vervaldag nog steeds in gebreke blijft, zorgt het Fonds voor terugbetaling van de communautaire kasmiddelen, waarmee in de tussentijd de leningsdienst werd verricht.

8.2. De Rekenkamer heeft het Fonds voor het op 31 december 2000 afgesloten begrotingsjaar gecontroleerd, en wel bij de Commissie wat betreft het administratieve beheer en bij de Europese Investeringsbank (EIB) wat betreft het financieel beheer. Behoudens de opmerkingen in paragraaf 8.9 heeft de Rekenkamer geen commentaar naar aanleiding van deze controles.

Stand en ontwikkeling van het Fonds

8.3. Sinds de oprichting van het Garantiefonds is daaraan tot 31 december 2000 in totaal 1 824,7 miljoen euro uit de begroting overgemaakt (zie **tabel 8.1**). Het heeft als garant een bedrag van 458,9 miljoen euro uitgekeerd (waarvan 16,5 miljoen euro aan achterstalligheidsrente) en 327 miljoen euro van in gebreke gebleven debiteuren geïnd (waarvan 41,3 miljoen euro aan achterstalligheidsrente).

8.4. Per 31 december 2000 bedroeg het saldo van de wanbetalingen 215,1 miljoen euro; dit geeft de verschillen weer tussen de overmakingen van het Fonds en de inningen van kapitaal en rente plus het saldo van achterstallige rente. Nadere informatie is te vinden in **tabel 8.2**.

⁽¹⁾ PB L 293 van 12.11.1994, blz. 1.

Tabel 8.1 — Mutaties en stand van het Garantiefonds

(Mio EUR)

Begrotingsjaar	Overmakingen ⁽¹⁾	Honorering van garanties ⁽²⁾	Te late aflossingen	Resultaat ⁽³⁾	Vergoeding aan de EIB	Terugbetalingen aan de begroting	Totaal beschikbare middelen van het Fonds per 31 december ⁽⁴⁾	Totaal uitstaande garantiebedragen ⁽⁵⁾	Dekkingsgraad (in %)
1994	293,7	—	—	0,5	—	—	294,2	6 017	4,9
1995	250,8	(303,1)	35,6	23,4	0,2	—	300,9	5 882	5,1
1996	235,4	(52,5)	55,7	18,0	0,2	—	557,4	6 715	8,3
1997	286,1	(54,3)	45,0	27,5	0,3	—	861,8	7 960	10,8
1998	272,4	(15,4)	185,3	42,6	0,5	(66,0)	1 280,7	9 834	13,0
1999	300,1	(16,3)	5,3	41,1	0,6	(297,8)	1 313,1	12 052	10,9
2000	186,3	(17,4)	—	57,4	0,7	(107,9)	1 431,6	14 069	10,2
Totaal	1 824,7	(458,9)	327,0	210,5	2,5	(471,7)			

⁽¹⁾ Overmakingen aan het Garantiefonds overeenkomstig Verordening (EG, Euratom) nr. 2728/94.⁽²⁾ Vanaf januari 1995 moest het Fonds de aflossing van wanbetalers overnemen.⁽³⁾ Het resultaat is het verschil tussen de rente over de deposito's van het Fonds en de door de EIB ingehouden beheersvergoedingen.⁽⁴⁾ Na aftrek van de per 31 december niet betaalde EIB-vergoedingen.⁽⁵⁾ Met inbegrip van de op 31 december verschuldigde en niet-betaalde achterstalligheidsrente op de wanbetalingen.

Bron: Commissie.

Tabel 8.2 — Gecumuleerde mutaties sedert de oprichting van het Garantiefonds en stand van de wanbetalingen per 31 december 2000

(Mio EUR)

Land	Beroep op het Fonds			Invorderingen door het Fonds			Saldo wanbetalingen		
	Kapitaal	Rente	Achterstalligheidsrente	Kapitaal	Rente	Achterstalligheidsrente	Kapitaal	Rente	Achterstalligheidsrente ⁽¹⁾
	(1)	(2)		(3)	(4)		(5) = (1) - (3)	(6) = (2) - (4)	
Armenië	57,6		0,9	57,6		9,3			
Georgië	113,3	14,9	2,1	113,3	14,9	17,0	0,0		
Kazachstan		1,6	0,0		1,6	0,0			
Kirgizië		0,7	0,0		0,7	0,0			
Tadzjikistan	54,5	8,7	1,3			3,5	54,5	8,7	14,9
Turkmenistan	44,9	1,0	0,8	44,9	1,0	2,7			
Oekraïne	31,9		1,0	31,9		1,6			
Voormalig Joegoslavië	46,3	67,0	10,3	6,2	13,6	7,2	40,1	53,5	43,5
Subtotaal	348,6	93,9	16,5	253,9	31,8	41,3	94,6	62,1	58,4
Totaal	458,9			327,0			215,1		

⁽¹⁾ Deze kolom bevat mede de tussen de datum van betaling door het Fonds en de afsluiting van het begrotingsjaar opgelopen rente, zodat de drie kolommen betreffende de achterstalligheidsrente niet op elkaar kunnen worden aangesloten.

Bron: Commissie.

8.5. In 2000 werd uit de garantiereserve 186,3 miljoen euro aan het Fonds overgemaakt en in maart 2000 werd een bedrag van 107,9 miljoen euro terugbetaald. Dit laatste bedrag is het verschil tussen het werkelijke bedrag van het Fonds per 31 december 1999 vóór de vergoeding aan de EIB ad 0,6 miljoen euro (1 313,1 miljoen euro, ofwel 10,9 % van het uitstaande gegarandeerde bedrag) en het streefbedrag van 1 205,2 miljoen euro, ofwel 10 % van het uitstaande gegarandeerde bedrag per 31 december 1999 ⁽²⁾.

8.6. Per 31 december 2000 beliep de verhouding tussen de beschikbare middelen van het Fonds (1 431,6 miljoen euro) en het uitstaande bedrag in hoofdsom van de verplichtingen voor leningen en leninggaranties voor derde landen, vermeerderd met de verschuldigde en niet-betaalde rente (14 068,8 miljoen euro) van 10,2 % (zie **tabel 8.1**). Met een streefbedrag van 1 266,2 miljoen euro (9 % van het per 31 december uitstaande gegarandeerde bedrag), moet 165,4 miljoen euro in 2001 aan de begroting worden terugbetaald.

8.7. In de loop van het begrotingsjaar werd driemaal een beroep op het Fonds als garant gedaan, voor in totaal 17,4 miljoen euro (waarvan 1,6 miljoen euro aan achterstalligheidsrente). Het ging om leningen die meestal luidden in andere valuta's dan de euro. De ontwikkeling van de wisselkoers in de drie maanden tussen de ingebrekestelling en het optreden van het Fonds leidde tot een bijkomende last van 1,1 miljoen euro die volgens de verordening door het Fonds moest worden betaald.

8.8. De activiteiten van het Fonds leverden in 2000 netto 57,4 miljoen euro aan rente op, hetgeen overeenkomt met een gemiddeld totaalrendement van 4,2 %.

⁽²⁾ Artikel 3 van de verordening bepaalt: „De middelen van het fonds moeten een voldoende hoog niveau bereiken, hierna streefbedrag genoemd. Het ‚streefbedrag‘ wordt vastgesteld op 10 % van het uitstaande bedrag in hoofdsom van het totaal van de verplichtingen van de Gemeenschap die voortvloeien uit elke operatie, vermeerderd met de verschuldigde en niet-betaalde intresten. Indien het streefbedrag aan het einde van het jaar wordt overschreden, wordt het surplus teruggeboekt naar een begrotingslijn in de staat van ontvangsten van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen.” Sinds 1997 werd het streefbedrag van 10 % voortdurend overschreden. Vanaf 1 januari 2000 werd het streefbedrag verlaagd tot 9 %. Verordening (EG, Euratom) nr. 1149/1999 van de Raad van 25 mei 1999 tot wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 2728/94 van de Raad tot instelling van een Garantiefonds (PB L 139 van 2.6.1999, blz. 1).

Follow-up van eerdere opmerkingen

8.9. De jaarlijkse vergoeding van 0,05 % over 2000, een bedrag van 0,7 miljoen euro, werd aan de EIB betaald voor het financieel beheer van het Fonds. Dit vergoedingspercentage bleef sinds 1995 ongewijzigd ⁽³⁾. In haar jaarverslag over het begrotingsjaar 1999 deed de Rekenkamer de aanbeveling: „Gelet op de opgedane ervaring met financieel beheer en op de huidige omvang van het Fonds zou het niveau van de jaarlijkse commissie opnieuw moeten worden bekeken” ⁽⁴⁾. In weerwil van de verwachtingen van de Commissie is door de EIB tot dusverre nog geen overzicht van de kosten gegeven. Het tarief bleef ook in 2000 ongewijzigd.

8.9. Een nieuwe vergoedingsstructuur voor het jaar 2001 moet binnenkort worden overeengekomen tussen de EIB en de diensten van de Commissie.

HET EUROPEES INVESTERINGSFONDS („EIF”)

Inleiding

8.10. Het Europees Investeringsfonds werd in 1994 ingesteld overeenkomstig de wens van de Europese Raad van Edinburgh in december 1992. Aandeelhouders zijn de Europese Investeringsbank (EIB), de Gemeenschap en een aantal financiële instellingen (zie paragraaf 8.11). Het werd ingesteld om bij te dragen tot de verwezenlijking van communautaire doelstellingen door een aanvullende financiële capaciteit te bieden ter ondersteuning van de ontwikkeling van de trans-Europese netwerken (TEN) en het midden- en kleinbedrijf (MKB). In de loop van 2000 onderging het EIF voor het eerst sinds de instelling ervan een grondige hervorming.

Hervorming van het EIF

8.11. Door verwerving van niet-toegewezen aandelen en aandelen van financiële instellingen werd de EIB meerderheidsaandeelhouder in het EIF. Zo is het EIF nu voor meer dan 90 % in handen van Europese publieke instanties. 20 % van de deelneming was reeds vóór de hervorming gestort en dat percentage bleef na de hervorming hetzelfde.

⁽³⁾ Omdat het Fonds per 31 december 1995 een volume van 300 miljoen ECU had bereikt, werd de vergoeding van de EIB met terugwerkende kracht tot 31 december 1994 verlaagd van 0,125 % tot 0,05 % van het gemiddelde maandelijks tegoed van het Fonds. Sinds de instelling heeft het Fonds aan de EIB beheersvergoedingen ten belope van 2,5 miljoen euro betaald.

⁽⁴⁾ PB C 342 van 1.12.2000, blz. 175.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

EIF-aandeelhouders (totaal kapitaal 2 000 Mio EUR)

	Voor hervorming (%)	Na hervorming (%)
EIB	40	60,75
Europese gemeenschap	30	30
Financiële instellingen	19,25	9,25
Niet-toegewezen aandelen	10,75	0
Totaal	100	100

8.12. Als gevolg van de hervorming werd het EIF een afdeling van de EIB die gespecialiseerd is in activiteiten met risicokapitaal. Het beheer van de portefeuille van risicokapitaalverrichtingen waaraan de EIB voor eigen rekening deelnam (922 miljoen euro) werd overgedragen aan het EIF. Bovendien werd uit de EIB-reserves niet minder dan 1 000 miljoen euro vrijgemaakt als dekking voor nieuwe risicokapitaaltransacties die het EIF zou verrichten. Eind 2000 was het beheer van een bedrag van wel 2 493 miljoen euro aan participaties aan het EIF toevertrouwd.

8.13. Overeenkomstig het besluit van de Raad van 1994 ⁽⁵⁾ wordt de Gemeenschap als lid van het EIF vertegenwoordigd door de Commissie. Dus moeten de vertegenwoordigers van de Gemeenschap zorgen voor evenwicht tussen het nastreven van communautaire doelstellingen en de commerciële grondslag ⁽⁶⁾ van de activiteiten van het Fonds.

8.14. In juni 2000 keurde de Algemene Vergadering van het EIF de door de Raad van Toezicht voorgestelde nieuwe statuten en het Reglement van Orde goed.

8.15. De nieuwe statuten leidden tot de volgende wijzigingen.

- a) het beheersorgaan van het EIF was het Financieel Comité dat bestond uit drie leden, waarvan er één de Commissie vertegenwoordigde. Zonder zijn aanwezigheid kon geen enkel besluit worden genomen. Nu is het Financieel Comité vervangen door één enkele president-directeur die wordt benoemd door het lid van het Fonds met het grootste aantal aandelen ⁽⁷⁾ (d.w.z. de EIB);

8.15. *De nieuwe statuten werden afgestemd op de standaardregels van goed ondernemingsbestuur. De Raad van toezicht beslist thans over alle operaties, met de mogelijkheid deze bevoegdheid geheel of gedeeltelijk te delegeren.*

Het Financieel Comité werd vervangen door een president-directeur, die onafhankelijk optreedt, de belangen van het Fonds zo goed mogelijk behartigt en slechts verantwoordelijk is tegenover de Raad van bestuur.

De Gemeenschap is in de Raad van bestuur door twee leden vertegenwoordigd. De bepaling dat deze twee leden onafhankelijk optreden en de belangen van het EIF zo goed mogelijk behartigen is in overeenstemming met normaal bestuur (zie EIB en EBRD).

De EIF-statuten bepalen dat de leden van het Fonds over hun aandelen mogen beschikken door deze over te dragen aan een ander lid of een derde partij. De noodzakelijke toestemming van de EIB als belangrijkste aandeelhouder vormt een weerspiegeling van het hierboven bedoelde normale bestuur.

⁽⁵⁾ Besluit 94/375/EG van 6 juni 1994.

⁽⁶⁾ Artikel 2, lid 3, van de nieuwe statuten bepaalt dat de activiteiten van het Fonds moeten zijn gebaseerd op beginselen van goed bankbeheer en op andere goede handelsbeginselen en -praktijken, voor zover van toepassing.

⁽⁷⁾ Artikelen 10 en 24 van de oude statuten en artikel 17 van het oude Reglement van Orde; artikel 21 van de nieuwe statuten en artikel 16 van het nieuwe Reglement van Orde.

- b) de Raad van Toezicht is vervangen door een Raad van Bestuur. De opvatting dat de Gemeenschap in de Raad vertegenwoordigd moet zijn, die in de oude statuten voorkwam, is in de nieuwe statuten geschrapt ⁽⁸⁾. De twee door de Commissie aangewezen leden van de zeven moeten nu „onafhankelijk handelen en de belangen van het EIF zo goed mogelijk dienen; zij zijn alleen verantwoording schuldig aan de Algemene Vergadering” (van het EIF);
- c) terwijl in de oude statuten terzake niets was bepaald, kan de Commissie thans niet beschikken over haar aandeel zonder toestemming van de EIB ⁽⁹⁾.

Begrotingsbeheer van de maatregelen waarvoor een mandaat is verstrekt

8.16. Het EIF beheerde in 2000 drie uit de communautaire begroting gefinancierde maatregelen: het proefproject „Groei en milieu” ⁽¹⁰⁾, de „Europese Technologiefaciliteit voor het MKB — startersregeling” („ETF-startersregeling”) en de MKB-garantiefaciliteit. De laatste twee maatregelen vormen samen met de rechtstreeks door de Commissie beheerde maatregel „Joint European Venture” het programma voor financiële bijstand aan innoverende en werkgelegenheidscheppende KMO's ⁽¹¹⁾.

8.17. Voor de begrotingskredieten ten belope van 391,56 miljoen euro ⁽¹²⁾ werden voor 100 % betalingsverplichtingen aangegaan door de Commissie. De betalingen uit de communautaire begroting aan het EIF voor deze maatregelen bedroegen eind 2000 145 miljoen euro, hetzelfde bedrag als in 1999: 60 miljoen euro voor de „Europese Technologiefaciliteit — startersregeling”, 60 miljoen euro voor de MKB-garantiefaciliteit en 25 miljoen euro voor het proefproject „Groei en milieu”. In 2000 werden geen nieuwe betalingen verricht.

⁽⁸⁾ Artikel 16 van de oude statuten, artikel 18 van de nieuwe statuten.

⁽⁹⁾ Artikel 7 van de nieuwe statuten.

⁽¹⁰⁾ Amendement 0233 van het Parlement op de ontwerp-begroting 1995 van de Gemeenschap (PB C 18 van 23.1.1995, blz. 317).

⁽¹¹⁾ Besluit 98/347/EG van de Raad van 19 mei 1998 betreffende maatregelen voor financiële bijstand aan innoverende en werkgelegenheidscheppende kleine en middelgrote ondernemingen (KMO's) (PB L 155 van 29.5.1998, blz. 43).

⁽¹²⁾ ETF-startersregeling: 168 miljoen euro voor de jaren 1998, 1999 en 2000; MKB-garantie: 198,56 miljoen euro voor de jaren 1998, 1999 en 2000; proefproject Groei en milieu 25 miljoen euro voor de jaren 1995-1997.

ETF-startersregeling

8.18. De maatregel heeft ten doel, de deelneming met risicokapitaal in innoverende en werkgelegenheid-scheppende KMO's te ontwikkelen door te investeren in gespecialiseerde risicokapitaalfondsen, met name in kleinere of recent opgerichte fondsen, in regionaal werkzame fondsen of in fondsen die zich op specifieke bedrijfstakken of technologieën concentreren of ook in risicokapitaalfondsen die de exploitatie van onderzoek en ontwikkelingsresultaten financieren. Het EIF ontvangt communautaire middelen en investeert in deelneming in het aandelenkapitaal van risicokapitaalfondsen. Deze investeren op hun beurt in KMO's.

8.19. In de jaren 1998, 1999 en 2000 is de Commissie voor de faciliteit in totaal voor 168 miljoen euro, ofwel 100 % van de begrotingskredieten, betalingsverplichtingen aangegaan. Per 31 december 2000 had het EIF 32,2 miljoen euro in risicokapitaalfondsen gestort (zie **tabel 8.3**).

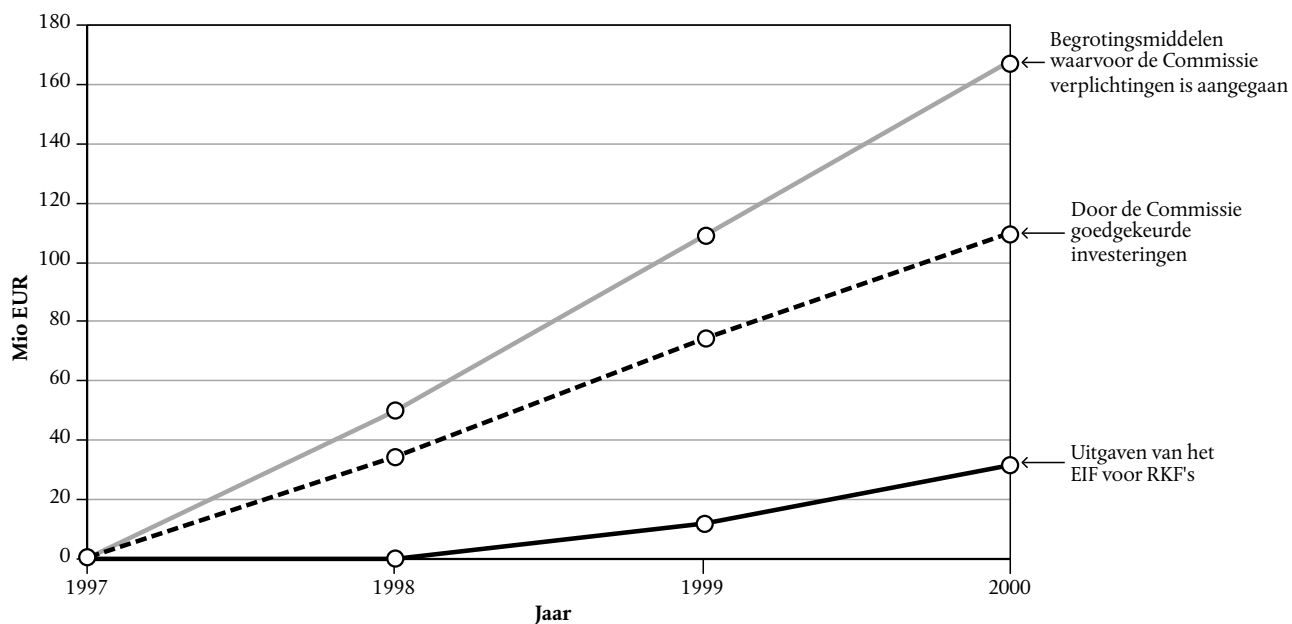
8.19. *Eind 2000 heeft het EIF met risicokapitaalfondsen contracten ondertekend voor in totaal 71,7 miljoen euro waarvan 12,8 miljoen euro afhangen van verdere fondsverhogingen door de risicokapitaalfondsen. Van de 58,9 miljoen euro aan „onvoorwaardelijke” verbintenissen heeft het EIF 32,2 miljoen euro betaald.*

MKB-garantiefaciliteit

8.20. De faciliteit heeft ten doel, de kosten te dekken van door het EIF verstrekte garanties en tegengaranties ter bevordering van een toename van leningen aan innoverende en werkgelegenheidscheppende KMO's door de capaciteit van de in de lidstaten in de overheids- of in de privésector functionerende garantiestelsels te vergroten, onderlinge garantiestelsels inbegrepen. De begrotingsmiddelen dekken de volledige kosten van de faciliteit met inbegrip van de door het EIF geleden verliezen op garanties en alle andere in aanmerking komende kosten of uitgaven van de faciliteit. De kosten van de faciliteit voor de Gemeenschapsbegroting wordt voor elk financieel intermediair afgetopt, zodat deze in geen geval de toewijzing van het EIF overschrijden.

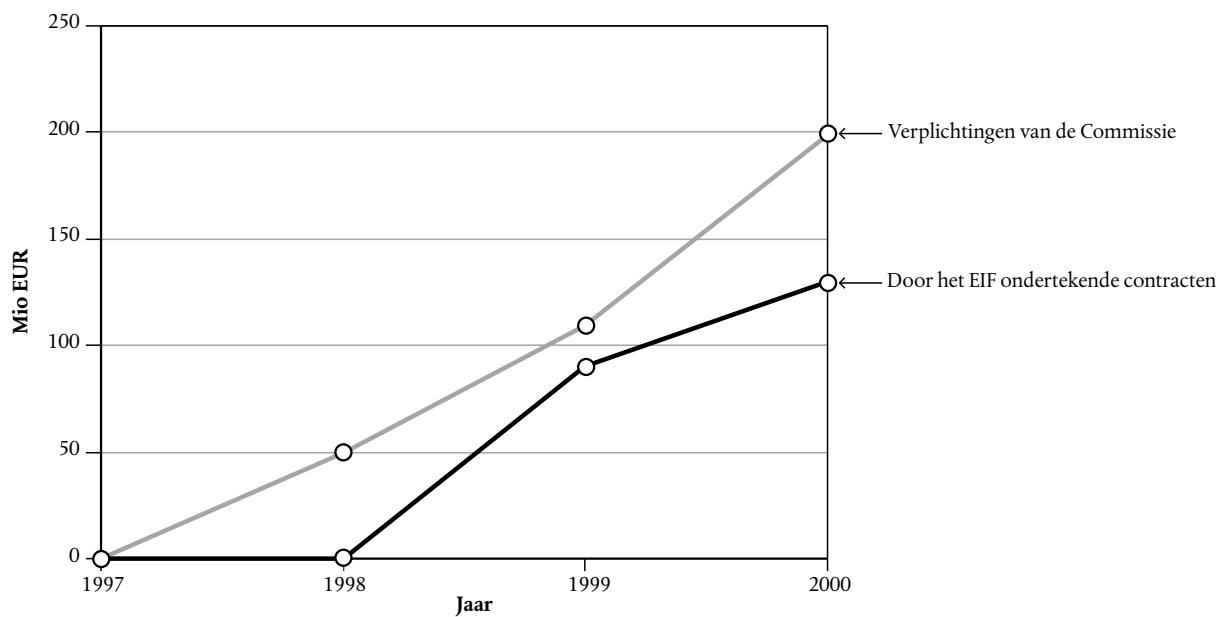
8.21. In de jaren 1998, 1999 en 2000 is de Commissie voor de faciliteit in totaal voor 198,56 miljoen euro, ofwel 100 % van de kredieten, betalingsverplichtingen aangegaan. Eind 2000 had het EIF met zijn contractanten overeenkomsten gesloten voor een maximum van 130 miljoen euro (zie **tabel 8.4**). Tot nu toe werd 0,45 miljoen euro uitgegeven voor in gebreke blijvende leners en 2,6 miljoen euro voor beheerskosten.

Tabel 8.3 — „ETF-startersregeling” — Gecumuleerde verplichtingen en investeringen in risicokapitaalfondsen („RKF's”)



Bron: Commissie/EIF.

Tabel 8.4 — MKB-garantiefaciliteit — Gecumuleerde verplichtingen



Bron: Commissie.

Proefproject „Groei en milieu”

8.22. Het proefproject „Groei en milieu” werd in 1995 op initiatief van het Europees Parlement gestart. Het wil KMO's toegang geven tot bankfinanciering voor nieuwe investeringen op milieugebied. De regeling voorziet in garanties tot 50 % van de financiering door financiële instellingen in de lidstaten. Krachtens de regeling geeft de Commissie subsidies ter dekking van de garantiëpremies en van de kosten om de regeling te propageren. Van de kredieten van 25 miljoen euro voor dit project werden in de jaren 1995-1997 door de Commissie voor 100 % verplichtingen aangegaan en het EIF ontving betaling daarvan. Eind 2000 had het EIF garantiëcontracten gesloten waarbij de potentiële garantiëbedragen 24,4 miljoen euro beliepen, overeenkomend met een maximaal gegarandeerd bedrag van 674,6 miljoen euro en een maximaal leningbedrag van 1 353,5 miljoen euro. Het totaal aan garantiëbedragen en propagandakosten beliep ongeveer 9,4 miljoen euro, waarvan eind 2000 6,4 miljoen euro aan het EIF was betaald.

Beheer van eigen middelen

8.23. Over de controle van de financiële transacties met eigen middelen van het EIF werd een overeenkomst gesloten tussen het EIF en de Commissie, die namens de Gemeenschap aandeelhouder is voor 30 % van het kapitaal. Deze overeenkomst, die werd ondertekend in september 2001, heeft een looptijd van twee jaar en bepaalt met name dat de Rekenkamer toegang heeft tot alle nodige documenten en inlichtingen, inclusief die van andere controleurs. De Rekenkamer is van mening dat deze overeenkomst een bruikbare basis vormt om, gelet op de bijzondere omstandigheden waarin de communautaire deelneming plaatsvindt, gestalte te geven aan de controle daarop.

Follow-up van eerdere opmerkingen

8.24. Reeds in 1998 en 1999 herinnerde de Rekenkamer eraan dat een uitsluitend op basis van de communautaire begroting berekende uitvoeringsgraad van 100 % een onderbesteding van de begrotingsmiddelen door de opdrachthouder en dus in feite een lagere uitvoeringsgraad van het gefinancierde programma kan verhullen.

8.23. *De Commissie verheugt er zich over dat een overeenkomst werd ondertekend.*

8.24. *De Commissie is zich bewust van het probleem van de discrepantie tussen begrotingsuitvoering en werkelijke uitvoering. Ter verbetering van de in de financiële staten verstrekte informatie en van de leesbaarheid ervan, heeft de Commissie in de bijlage de informatie opgenomen betreffende de middelen die werden toegekend aan openbare en particuliere financiële tussenschakels, die per 31 december 2000 nog niet werden gebruikt door deze tussenschakels. Voor de eerste keer heeft de Commissie deze informatie per begrotingstitel verstrekt om aldus de werkelijke begrotingsbesteding bekend te maken.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.25. De Commissie verbond zich ertoe⁽¹³⁾ een toelichting in de balans op te nemen om de tegenwaarde van de middelen waarover het EIF beschikt te kunnen onderscheiden. Maar in de balans 2000 was deze toelichting nog niet opgenomen. In de „jaarrekening en financiële balans” over 2000 is de informatie beperkt en ondoorzichtig. In dit document wordt niet vermeld welke bedragen in de kasrekeningen van elk financieel intermediair nog niet aan de begunstigden waren overgemaakt.

8.26. In haar jaarverslag over 1998⁽¹⁴⁾ vestigde de Rekenkamer de aandacht van de Commissie op het feit dat zij haar toezicht op het proefproject „Groei en milieu” moest verbeteren, vooral wat betreft de uitvoeringskosten en de subsidiabiliteitscriteria. In 2000 verrichtte de Commissie een interne audit op basis van de aanbevelingen van de Rekenkamer. Na die audit begon de Commissie met het EIF te onderhandelen over een herziening van de trustakte voor het proefproject „Groei en milieu”, zij stelde procedures vast voor systematische controle en besloot over te gaan tot een evaluatie van de regeling. Eind 2000 waren deze maatregelen echter nog niet van kracht.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

8.25. *Het is wel degelijk zo dat de Commissie er zich in het antwoord op het jaarverslag van het jaar 1999 toe heeft verbonden het door het EIF beheerde bedrag aan te geven. Er moet evenwel op worden gewezen dat, aangezien de tussenschakels die communautaire middelen beheren, talrijk zijn met het oog op transparantie en harmonisatie, de Commissie er de voorkeur aan heeft gegeven in de bijlage van volume IV: jaarrekening en geconsolideerde financiële balans (zie blz. 68 en 91) een algemene toelichting voor al deze tussenschakels op te nemen, in plaats van slechts bepaalde tussenschakels te vermelden. De door het EIF op 31 december 2000 beheerde middelen zijn vervat in de titels B5-3 en B5-5 en belopen 112 miljoen euro, wat slechts 17 % vertegenwoordigt van het totaal bedrag van de door de tussenschakels beheerde middelen.*

8.26. *De Commissie wenst erop te wijzen dat in 2001 de door de Rekenkamer bedoelde maatregelen in werking zijn getreden: na uitvoerige onderhandelingen wordt nu gewacht op de ondertekening van een amendement op de trustakte, terwijl is begonnen met de evaluatie van de regeling en steekproefsgewijze controles op het niveau van de financiële tussenschakels aan de gang zijn.*

⁽¹³⁾ PB C 342 van 1.12.2000, blz. 183.

⁽¹⁴⁾ PB C 349 van 3.12.1999.

HOOFDSTUK 9

Betrouwbaarheidsverklaring en toelichting daarbij

9.0. INHOUD	Paragraaf
Betrouwbaarheidsverklaring inzake de algemene begroting van het per 31 december 2000 afgesloten begrotingsjaar	I-IV
Inleiding	9.1-9.3
Betrouwbaarheid van de rekeningen	9.4-9.43
Opmerkingen over de geconsolideerde jaarrekening	9.4-9.15
Aspecten van de begrotingsuitvoering	9.16-9.26
Regelgeving en praktijken op boekhoudkundig gebied	9.27-9.37
Follow-up van de opmerkingen over het boekhoud systeem Sincom 2	9.38-9.43
Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen	9.44-9.69
Inleiding	9.44-9.47
Eigen middelen	9.48-9.51
Landbouwbeleid	9.52-9.56
Structurele acties	9.57-9.61
Intern beleid	9.62-9.65
Externe maatregelen	9.66-9.68
Huishoudelijke uitgaven	9.69
Conclusie	9.70-9.76
Betrouwbaarheid van de rekeningen	9.70-9.72
Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen	9.73-9.76

BETROUWBAARHEIDSVERKLARING INZAKE DE ALGEMENE BEGROTING VAN HET PER 31 DECEMBER 2000 AFGESLOTEN BEGROTINGSJAAR

I. De Europese Rekenkamer („de Rekenkamer”) heeft de geconsolideerde rekeningen van de Europese Gemeenschappen voor het op 31 december 2000 afgesloten begrotingsjaar onderzocht. Deze rekeningen omvatten de geconsolideerde jaarrekening, de balans en de toelichtingen daarbij ⁽¹⁾ en vallen onder de verantwoordelijkheid van de Commissie. Krachtens de Verdragen ⁽²⁾ moet de Rekenkamer aan het Europees Parlement en de Raad een verklaring voorleggen waarin de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen die aan deze rekeningen ten grondslag liggen, worden bevestigd.

II. De Rekenkamer heeft de controle overeenkomstig haar controlebeleidslijnen en -normen verricht. Deze vormen een aanpassing van de algemeen aanvaarde internationale normen aan de communautaire context. De controle omvatte een passende reeks procedures die ten doel hadden de bewijsstukken met betrekking tot zowel de bedragen en de toelichtingen in de geconsolideerde rekeningen als de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen op basis van steekproeven te onderzoeken. Zij omvatte tevens een evaluatie van de gehanteerde boekhoudbeginselen en van belangrijke ramingen der beheersinstanties, en van de presentatie van de rekeningen. De controle verschafte de Rekenkamer een deugdelijke grondslag voor het navolgende oordeel. Het bereik van dit oordeel is beperkt ten aanzien van de eigen middelen (zie de paragrafen 1.11 en 1.69) en de externe maatregelen (zie de paragrafen 5.25 en 5.26).

*
* *

Betrouwbaarheid van de rekeningen

III. Behoudens de gevolgen van de hierna samengevatte feiten is de Rekenkamer van oordeel dat de herziene rekeningen voor het per 31 december 2000 afgesloten begrotingsjaar, zoals bekendgemaakt in het Publicatieblad, een getrouw beeld geven van de ontvangsten en uitgaven van de Gemeenschappen gedurende het jaar en van de financiële situatie aan het eind van het jaar:

- a) netto onderwaardering van de vaste activa met ongeveer 140 miljoen euro (zie paragraaf 9.5);
- b) onvolledige presentatie van voorschotten en betalingen op rekening aan het eind van het jaar (zie de paragrafen 9.9 en 9.10);
- c) overwaardering van nog af te wikkelen betalingsverplichtingen met ongeveer 1 680 miljoen euro (zie paragraaf 9.12);
- d) weglating van betalingsverplichtingen voor 213 miljoen euro (zie paragraaf 9.15) en een netto overwaardering met 1 343 miljoen euro (zie paragraaf 9.16);
- e) ontbreken van bepaalde gegevens die noodzakelijk zijn voor de berekening van het economisch resultaat (zie de paragrafen 9.34-9.37).

⁽¹⁾ Deel IV van de documenten werd door de Commissie bij het Europees Parlement, de Raad en de Rekenkamer ingediend op de officiële datum van 1 mei 2001 (wordt binnenkort gepubliceerd in het Publicatieblad; beschikbaar op de Internetsite: http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cpi_index_nl.html).

⁽²⁾ Artikel 248 van het EG-Verdrag, artikel 160 C van het EGA-Verdrag en artikel 45 C van het EGKS-Verdrag met betrekking tot de vroegere administratieve EGKS-begroting, die in de algemene begroting is opgenomen bij het Fusieverdrag van 8 april 1965.

Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen

IV. De controle van de belangrijkste beheers- en controlesystemen ⁽³⁾ van toepassing op de landbouw en de structurele maatregelen (zie de paragrafen 9.52-9.65 en 9.73-9.76) bracht tekortkomingen aan het licht in de werking van de controleprocedures die de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen moeten garanderen.

Uit de controle van de beleidsuitgaven is een onaanvaardbaar hoog aantal fouten gebleken dat van invloed was op het bedrag van de betalingen of op de realiteit of subsidiabiliteit van de onderliggende verrichtingen (zie de paragrafen 9.56, 9.60 en 9.75).

Op grond van al haar controleresultaten is de Rekenkamer van oordeel dat de verrichtingen die aan de jaarrekening ten grondslag liggen over het geheel genomen wettig en regelmatig zijn waar het gaat om ontvangsten, betalingsverplichtingen en huishoudelijke uitgaven, maar onthoudt zij zich van een oordeel over de andere betalingen.

10 oktober 2001

Jan O. KARLSSON
President

Europese Rekenkamer
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxemburg

⁽³⁾ Geïntegreerd beheers- en controlesysteem voor de landbouw, Verordening (EG) nr. 2064/97 voor de structuurfondsen en het vijfde kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

9.1. Krachtens artikel 248 van het Verdrag legt de Rekenkamer aan het Europees Parlement en de Raad een verklaring (DAS) voor inzake de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Binnen het kader van de algemeen aanvaarde controlepraktijken heeft de Rekenkamer haar methode zodanig ontwikkeld dat zij haar conclusies op een ruimere verscheidenheid van bewijzen kan baseren. Voor het begrotingsjaar 2000 heeft zij getracht meer uiteenlopende inlichtingen te verschaffen over de aard, vindplaats en oorzaken van de problemen met het beheer van de communautaire middelen.

9.2. De werkzaamheden in verband met de betrouwbaarheid van de rekeningen zijn erop gericht redelijke zekerheid te krijgen dat alle uitgaven, ontvangsten, activa en passiva correct en nauwkeurig zijn geboekt. Die werkzaamheden omvatten met name een analyse en een gedetailleerde verificatie van de geconsolideerde jaarrekening en balans van de Gemeenschappen.

9.3. De werkzaamheden in verband met de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen zijn erop gericht voldoende directe en indirecte bewijzen te verzamelen dat de onderliggende verrichtingen zijn verwerkt overeenkomstig de geldende voorschriften of contractuele bepalingen en dat de betrokken communautaire middelen correct zijn berekend. Er werden verschillende technieken gehanteerd, zoals dieptecontroles van bepaalde geselecteerde gebieden of systemen, evaluatie van horizontale controleprocedures en gegevensgerichte controles van de verrichtingen. De resultaten van deze werkzaamheden worden gedetailleerd beschreven in de — in de voorgaande hoofdstukken opgenomen — specifieke beoordelingen van de verschillende rubrieken van de financiële vooruitzichten.

BETROUWBAARHEID VAN DE REKENINGEN

Opmerkingen over de geconsolideerde jaarrekening

9.4. De Rekenkamer neemt nota van de inspanningen van de boekhoudkundige diensten van de Commissie om de gegevens in de geconsolideerde jaarrekening beter te presenteren en uit te breiden. Toch bevatte de op de voorgeschreven datum van 1 mei 2001 door de Commissie ingediende officiële versie van de

9.4. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie heeft aanzienlijke verbeteringen aangebracht in de geconsolideerde financiële staten 2000, die op 1 mei 2001 zijn ingediend. Gezien bepaalde onvolkomenheden in deze versie heeft zij er echter de voorkeur aan gegeven een nieuwe

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

jaarrekening leemten en incoherente gegevens, zodat in september 2001 een gecorrigeerde versie moest worden ingediend met het oog op bekendmaking in het Publicatieblad.

Vaste activa

9.5. Op de balans bedraagt de totale waarde van de materiële vaste activa (3 261 miljoen euro) enerzijds 225 miljoen euro te weinig omdat onvoldoende rekening is gehouden met de gebouwen die met een koopoptie worden gehuurd door het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, maar anderzijds ongeveer 81 miljoen euro te veel omdat geen rekening is gehouden met de afschrijvingen op het gebouw van de Raad. De boekhoudkundige inventaris boet aan kwaliteit in doordat het ontbreekt aan fysieke controle van roerend goed met een aanschafwaarde van ongeveer 96 miljoen euro, met name in de andere vestigingen van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek dan Ispra.

Vorderingen en potentiële vorderingen

9.6. In reactie op een opmerking van de Rekenkamer (*) is bij de diverse debiteuren (2 217 miljoen euro) waarbij geen specifieke waardevermindering was vermeld, voor het eerst een forfaitaire waardevermindering (139 miljoen euro) op basis van anciënniteit toegepast. De Commissie was niet in staat details te verstrekken

versie op te stellen met het oog op de bekendmaking in het Publicatieblad.

9.5. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie wijst met nadruk op de vooruitgang die door alle instellingen is geboekt inzake de betrouwbaarheid en de nauwkeurigheid van het voor niet-financiële vaste activa in de balans opgenomen bedrag. Dit is een duidelijke verbetering ten opzichte van de vorige begrotingsjaren.

De twee gebouwen met koopoptie die door de Comités worden gehuurd, zijn niet bij de activa in de balans opgenomen omdat zij op 31 december 2000 niet voldeden aan de voorwaarden van de verordening betreffende het boekhoudkundig beheer van de niet-financiële vaste activa van de Europese Gemeenschappen. De waarde van een van de gebouwen zal in de balans 2001 worden opgenomen omdat het contract op 1 januari 2001 is ingegaan. Het andere gebouw zal in de balans worden opgenomen zodra de risico's en voordelen aan de Comités zijn overgedragen. Zolang dit niet is geschied, zullen de gegevens betreffende deze twee gebouwen bij de niet in de balanstelling opgenomen verplichtingen worden vermeld.

Wat het gebouw van de Raad betreft, heeft de Commissie in de opmerkingen bij de balans uitgelegd waarom dit gebouw niet kon worden afgeschreven.

Wat de fysieke inventaris in de andere vestigingen van het GCO dan Ispra betreft, deelt de Commissie mede dat een volledige fysieke controle van de goederen gaande is. Het is de bedoeling deze operatie voor eind 2001 af te ronden en het resultaat ervan in de balans 2001 op te nemen.

9.6. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie heeft maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat in de toekomst duidelijke en volledige informatie wordt verstrekt over de waardecorrectie van de diverse vorderingen.

(*) Jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, paragraaf 8.5 (PB C 342 van 1.12.2000, blz. 187).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

over de berekening van deze vermindering, maar vorderingen betreffende boeten wegens concurrentievervalsing (973 miljoen euro) werden uitgesloten. Na een analyse moet de Commissie specifieke regels vaststellen voor deze categorie vorderingen.

9.7. De Rekenkamer neemt nota van de inspanningen van de Commissie om vast te stellen welke financiële intermediairs communautaire middelen beheren en welk bedrag op de balans bij de diverse debiteuren verschijnt (792 miljoen euro). Het overzicht is echter onvolledig en aangezien het gaat om een bedrag dat in de balans is opgenomen op basis van een extra-comptabele inventarisatie, zijn ook de centrale boekhoudkundige diensten niet in staat hierop toereikende controle uit te oefenen.

De Rekenkamer heeft akte genomen van de toezegging van de Commissie ⁽⁵⁾ dat zij voor de rekeningen van het begrotingsjaar 2001 minimale beheers- en controlevoorschriften voor die middelen zal vaststellen. Niettemin vindt zij dat de Commissie ook voortdurend moet kunnen beschikken over de boekhoudkundig bijgewerkte saldi, en dat zij extra-comptabele inventarisaties moet vermijden (zie de paragrafen 9.28 en 9.29).

9.8. Het niet in de balanstelling opgenomen bedrag aan verplichtingen voor potentiële vorderingen betreffende fraude en onregelmatigheden op het gebied van het EOGFL-Garantie (1 099 miljoen euro) klopt in verschillende opzichten niet. In afwachting van de inwerkingtreding van de regelgeving terzake zijn bedragen die mogelijk dubbel — namelijk ook in het grootboek van de debiteuren van het EOGFL-Garantie — zijn geboekt, alleen afgetrokken voor de lidstaten die deze gegevens hebben meegedeeld. Bovendien worden de respectieve gegevens niet gelijktijdig vastgesteld en geschiedde de aftrek zonder individuele toetsing.

Op de vorderingen betreffende boeten wegens concurrentievervalsing is geen waardecorrectie toegepast omdat de ervaring leert dat deze boeten zonder uitzondering volledig worden geïnd. De boeten die door de betrokken ondernemingen niet worden betwist, worden geïnd op de datum die in het besluit tot oplegging van de boete is vermeld. De boeten die bij de bevoegde rechter worden aangevochten, worden na het definitieve vonnis geïnd. Voorts is het risico van insolventie van de beboete ondernemingen gering, zodat een forfaitaire waardevermindering niet gerechtvaardigd is. De Commissie zal de regels vastleggen in de handleiding voor boekhouding en consolidatie.

9.7. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie wijst erop dat ten opzichte van vorige jaren aanzienlijke vooruitgang is geboekt op het gebied van zowel de presentatie als de inhoud van de financiële staten. Zoals beloofd heeft zij met name geïnventariseerd welke financiële intermediairs communautaire middelen beheren, en zij heeft in de financiële staten aanvullende en relevante gegevens opgenomen over dergelijke activiteiten. De Commissie zal trachten een adequate procedure vast te stellen voor het verzamelen en verifiëren van de gegevens en om de betrouwbaarheid van het in de balans 2001 op te nemen bedrag te verbeteren.

Dit probleem zal worden aangepakt in het kader van de modernisering van de boekhouding van de Commissie, die moet uitmonden in een nieuw, geïntegreerd boekhoudsysteem.

9.8. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Voor 2001 zijn wijzigingen aangebracht ten aanzien van de informatie die de lidstaten aan het EOGFL, afdeling Garantie, moeten doorgeven, zodat kan worden vastgesteld welke debiteuren ook aan OLAF zijn gemeld in verband met fraude of onregelmatigheden. Met behulp van deze informatie kan eventuele dubbelstelling worden uitgebannen.

⁽⁵⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, antwoorden van de Commissie, paragraaf 8.8 (PB C 342 van 1.12.2000, blz. 196).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Voorschotten en vooruitbetalingen

9.9. Of betalingen ten laste van de begroting al dan niet definitief zijn, wordt alleen aangegeven voor betalingen aan financiële intermediairs die nog niet aan de uiteindelijke begunstigde zijn uitgekeerd (zie paragraaf 9.7) en voor voorschotten van de nieuwe programmeringsperiode (2000 — 2006) die ten laste van de begroting 2000 voor de Structuurfondsen zijn betaald.

9.10. In haar antwoorden op de opmerkingen van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 1999 ⁽⁶⁾ stelde de Commissie dat zij de beheersdiensten zou raadplegen om voor elk activiteitenterrein nauwkeurige regels vast te stellen en dat zij de regels voor de verschillende soorten betalingen waarvan sprake in het voorstel tot herziening van het Financieel Reglement ⁽⁷⁾ ten uitvoer zou leggen nog voordat die herziening was goedgekeurd. De Rekenkamer heeft op dit gebied geen vooruitgang vastgesteld.

Verplichtingen en potentiële schulden

9.11. Per 31 december 2000 was in totaal 65 596 miljoen euro aan verplichtingen ten laste van gesplitste kredieten nog niet afgewikkeld, waarvan een bedrag van 2 166 miljoen euro was gedekt door van 2000 naar 2001 overgedragen betalingskredieten.

9.12. Aan het eind van het begrotingsjaar beliepen de bedragen in verband met de nog af te wikkelen betalingsverplichtingen van vóór 1999 circa 18 574 miljoen euro, en voor ongeveer 7 400 miljoen euro van die bedragen zijn in 1999 en 2000 in het geheel geen betalingen geschied. De Rekenkamer schat dat van laatstgenoemd bedrag ongeveer 1 680 miljoen euro (23 %) geen verplichting meer inhoudt tot het doen van betalingen.

9.10. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie is zich van deze problematiek bewust. De diensten van de rekenplichtige werken dan ook in het kader van de modernisering van de boekhouding met de belangrijkste betrokken DG's samen om de beste boekhoudprocedure voor de toekomst te vinden.

9.12. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie is begonnen de nog af te wikkelen betalingsverplichtingen te analyseren om de abnormale elementen eruit te verwijderen. Voorts heeft de Commissie toegezegd de begrotingsautoriteit regelmatig op de hoogte te stellen van de terzake geboekte vooruitgang.

Met het oog op juiste informatieverstrekking heeft de Commissie in de financiële staten vermeld dat het bedrag van de nog af te wikkelen betalingsverplichtingen de maximaal mogelijke verplichting was. Zij raamde de abnormale elementen van de nog af te wikkelen betalingsverplichtingen op 4,9 miljard euro (exclusief structuurfondsen).

⁽⁶⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, antwoorden van de Commissie, paragrafen 8.11-8.13 (PB C 342 van 1.12.2000, blz. 197).

⁽⁷⁾ Voorstel voor een verordening (EG, EGKS, Euratom) van de Raad, door de Commissie ingediend op 17 oktober 2000, houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (COM(2000) 461 def.), inzonderheid artikel 75.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.13. Op het gebied van de structurele acties omvatten de begrotingsverplichtingen van de Commissie overeenkomstig de voorschriften alleen de lopende en vervallen jaartranches. De bedragen van de aangegane meerjarige juridische verplichtingen worden echter als potentiële schulden aangegeven. Op alle andere uitgaven terreinen wordt in de regelgeving geen onderscheid gemaakt tussen juridische en begrotingsverplichtingen. Deze uiteenlopende definities leiden tot inconsistente cijfers in de jaarrekening.

9.14. Bij de structurele acties blijven ook nog bepaalde laakbare praktijken bestaan ⁽⁸⁾. In enkele sectoren worden tussentijdse betalingen systematisch aangewezen op de oudste jaartranche, zodat nog af te wikkelen verplichtingen worden afgesloten voordat het eindsaldo is betaald. Verder gaat de Commissie niet over tot systematische aanpassing van de verplichtingen in geval van herprogramming.

9.15. Voor de begrotingsonderdelen met betrekking tot internationale visserijovereenkomsten is de Commissie juridische verbintenissen aangegaan voor bedragen die de beschikbare kredieten met 39 miljoen euro overschrijden. Ditzelfde doet zich voor bij de externe maatregelen, en wel voor een bedrag van 174 miljoen euro. Dit betekent dat de juridische verbintenissen die de Commissie is aangegaan in totaal 213 miljoen euro hoger zijn dan de beschikbare kredieten. De betrokken bedragen worden echter vermeld als potentiële schulden.

9.13. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Overeenkomstig de voorschriften worden voor de structurele acties betalingsverplichtingen aangegaan in jaartranches, hetgeen een verschil meebrengt tussen de juridische verbintenissen en de budgettaire verplichtingen. Om deze reden neemt de Commissie de juridische verbintenissen waarvoor nog geen betalingsverplichtingen zijn aangegaan, in de rekeningen op bij de „niet in de balansstelling opgenomen verbintenissen”.

9.14. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie blijft erbij dat moeilijk anders gehandeld had kunnen worden. Voor de periode 2000-2006 bepaalt Verordening (EG) nr. 1260/1999 uitdrukkelijk dat de betalingen op de vroegste openstaande betalingsverplichting moeten worden afgeboekt. De aanpassing van de verplichtingen in geval van herprogramming vormt geen probleem meer, aangezien wijzigingen in de financiële plannen van een programma slechts in toekomstige jaren gevolgen kunnen hebben.

9.15. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De visserijovereenkomsten en bepaalde overeenkomsten op het gebied van buitenlandse betrekkingen vormen de juridische kaders die, hoewel zij op verschillende begrotingsjaren betrekking hebben, van jaar tot jaar de verplichtingen van elk van de partijen bepalen (Gemeenschap — derde landen). De financiële verplichting van de Gemeenschap is dus in de basistekst (financieel protocol) duidelijk in jaartranches verdeeld. Om deze reden gaat de Commissie in een begrotingsjaar slechts betalingsverplichtingen aan voor de desbetreffende jaartranche.

Gezien de steeds terugkerende opmerkingen van de Rekenkamer en met het oog op de doorzichtigheid neemt de Commissie sinds 1997 elk jaar in de niet in de balansstelling opgenomen verbintenissen alle bedragen op waarvoor nog geen vastleggingen zijn gedaan en die overeenkomen met de juridische verbintenissen van de geldende overeenkomsten.

Om dit probleem definitief op te lossen heeft de Commissie voorts in haar voorstel tot herziening van het Financieel Reglement, zowel in titel I „Algemene bepalingen” als in titel II „Uitvoering van de begroting”, de mogelijkheid opgenomen de verplichtingen die over verschillende begrotingsjaren zijn gespreid, in jaarlijkse delen op te splitsen voorzover het basisbesluit hierin voorziet, hetgeen bij de internationale visserijovereenkomsten het geval is.

⁽⁸⁾ Zie bijvoorbeeld het jaarverslag over het begrotingsjaar 1998, paragraaf 8.17 (PB C 349 van 3.12.1999), het jaarverslag over het begrotingsjaar 1997, paragrafen 8.23 en 8.56 (PB C 349 van 17.11.1998) en het jaarverslag over het begrotingsjaar 1993, paragraaf 14.10 b) (PB C 327 van 24.11.1994).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Aspecten van de begrotingsuitvoering

9.16. In haar jaarverslag over het begrotingsjaar 1999 signaleerde de Rekenkamer dat herprogrammeringsbesluiten van vóór 31 december ten bedrage van 2 377 miljoen euro niet tot de nodige begrotingsverplichtingen hadden geleid ⁽⁹⁾. Evenmin zijn in 2000 begrotingsverplichtingen aangegaan voor besluiten van de Commissie van vóór 31 december 2000 ten bedrage van 1 034 miljoen euro voor de tranche 2000 van 16 programma's van de nieuwe periode 2000-2006. De bedragen waarvoor geen verplichtingen zijn aangegaan, zijn buiten de balansstelling opgenomen. Dat een juridische verplichting niet samengaat met een begrotingsverplichting is strijdig met artikel 36 van het Financieel Reglement. De kredietoverdrachten van 2000 naar 2001 ter dekking van deze besluiten voldoen niet aan de in artikel 7, lid 2, van het Financieel Reglement gestelde voorwaarden. De niet-automatische overdracht van vastleggingskredieten moet immers beperkt blijven tot per 31 december vrijwel afgesloten dossiers, waarvan bij genomen besluiten geen sprake kan zijn.

9.17. De storting van vooruitbetalingen ad 507,4 miljoen euro voor het deel van de programma's waartoe in 2000 is besloten maar waarvoor nog geen verplichtingen waren aangegaan (zie paragraaf 3.32), werd in feite uitgesteld tot het begrotingsjaar 2001. Voor 15 van die acties en 10 programma's waarvoor de jaartranche 2000 voor alle betrokken fondsen was vastgelegd, werden de betrokken vooruitbetalingen niet direct bij het aangaan van de verplichting gestort, hetgeen in strijd is met artikel 32, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1260/1999. Daardoor werden in 2000 verschuldigde betalingen ad 1 027,1 miljoen euro uitgesteld tot 2001.

9.16. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Rekenkamer merkt terecht op dat de juridische verbintenissen zijn aangegaan zonder dat de budgettaire verplichting met betrekking tot de eerste tranche is aangegaan. De Commissie onderkent dit probleem, dat het gevolg is van verschillen in de procedures volgens welke de programma's worden goedgekeurd.

Om deze reden is het normaal dat dergelijke nog niet boekhoudkundig vastgelegde verplichtingen bij de niet in de balansstelling opgenomen verplichtingen worden vermeld.

De Commissie heeft de betrokken kredieten vervolgens overgedragen om de boekhoudkundige vastlegging in 2001 te kunnen verrichten. In dit geval zijn er trouwens geen andere praktische oplossingen binnen het kader van de bestaande financiële vooruitzichten.

Zodra bepaalde juridische verbintenissen niet gedekt zouden worden door budgettaire verplichtingen aan het einde van het begrotingsjaar, zouden de enige alternatieven voor een overdracht van kredieten zijn geweest de juridische verbintenissen ongedekt te laten — hetgeen onaanvaardbaar zou zijn geweest — dan wel de financiële vooruitzichten te herzien.

9.17. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Dat in 2000 voor enkele programma's die in de loop van dat jaar reeds waren goedgekeurd, geen vooruitbetalingen hebben plaatsgevonden, komt doordat voor deze programma's pas eind 2000 betalingsverplichtingen zijn aangegaan. Door de korte beschikbare tijd en het grote aantal besluiten aan het einde van het jaar was het feitelijk onmogelijk om alle vooruitbetalingen te verplichten. Deze hebben begin 2001 plaatsgevonden.

⁽⁹⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, paragrafen 3.41 en 8.17 (PB C 342 van 1.12.2000).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.18. Voor de begroting 2000 werd een nieuwe begrotingsnomenclatuur vastgesteld. Titel B2-1 „Structuurfondsen” is niet meer ingedeeld in hoofdstukken per fonds, maar per prioritaire doelstelling van de structuurfondsen. Deze nieuwe opzet heeft het voordeel dat de kredieten voor de nieuwe programmeringsperiode beter herkenbaar zijn en sluit aan bij de cofinanciering van meerfondsenprogramma's per doelstelling. Maar met betrekking tot de voorgaande periodes, waarvan verplichtingen ten belope van 41 600 miljoen euro eind 1999 nog niet waren afgewikkeld, leidt de nieuwe nomenclatuur ertoe dat bijvoorbeeld één artikel (voltooiing doelstelling 1) alle betalingskredieten van de vier structuurfondsen voor doelstelling 1 (12 000 miljoen euro) bevat. Zoals de Rekenkamer reeds heeft opgemerkt⁽¹⁰⁾, verliest het beginsel van begrotingspecialiteit bij begrotingsonderdelen met zulke bedragen aan betekenis.

9.19. Volgens de geconsolideerde jaarrekening beliepen de negatieve landbouwuitgaven in het begrotingsjaar 2000 in totaal 3 798 miljoen euro. Om een eind te maken aan deze praktijk, die afbreuk doet aan de budgettaire en boekhoudkundige doorzichtigheid, heeft de Commissie voorgesteld die negatieve uitgaven voortaan als ontvangsten met specifieke bestemming te behandelen en ze zonder onderscheid aan het EOGFL toe te wijzen ter financiering van om het even welke uitgave die verband houdt met de afdeling Garantie⁽¹¹⁾. Naar het oordeel van de Rekenkamer bestaat de budgettaire correcte oplossing erin de landbouwontvangsten, die tot nu toe in de begroting als negatieve uitgaven staan vermeld, in de algemene staat van ontvangsten op te nemen⁽¹²⁾ (zie de paragrafen 2.12-2.16).

9.20. Omdat Italië de extra heffing wegens overschrijding van de melkquota niet had betaald, werden de voorschotten aan dat land in totaal met 380,6 miljoen

⁽¹⁰⁾ Advies nr. 2/2001 over een voorstel voor een verordening van de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Unie (uitgebracht krachtens artikel 279 EG), paragraaf 6 (nog niet gepubliceerd). Advies nr. 4/97 over het voorstel voor een verordening (Euratom, EGKS, EG) van de Raad tot wijziging van het Financieel Reglement van 21 december 1977 van toepassing op de algemene begroting der Europese Gemeenschappen, paragraaf 15 van het advies en paragrafen 1.20 en 1.21 van de bijlage (PB C 57 van 23.2.1998).

⁽¹¹⁾ Voorstel voor een verordening van de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 1258/1999 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en van verscheidene andere verordeningen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Document van de Commissie ref. 2000/0204 (CNS) — COM(2000) 494 def.

⁽¹²⁾ Advies nr. 1/2001 van de Rekenkamer (PB C 55 van 21.2.2001).

9.18. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De begrotingsstructuur behelst dat de kredieten die voor een bepaalde uitgavencategorie bestemd zijn, in één begrotingsonderdeel worden ondergebracht. De door de Rekenkamer genoemde begrotingsonderdelen inzake voltooiing omvatten de programma's die vóór de huidige periode zijn goedgekeurd voor een bepaalde doelstelling, zodat er een logisch verband tussen bestaat. De omvang van de kredieten van deze begrotingsonderdelen is daarentegen geen criterium van fundamenteel belang. Voorts zullen de kredieten op deze begrotingsonderdelen de komende jaren snel dalen en is het niet wenselijk de nomenclatuur te vaak te wijzigen. Bovendien kan de follow-up van de uitvoering zo nodig op een meer gedecentraliseerd niveau plaatsvinden, aangezien in de boekhouding onderverdelingen bestaan.

9.19. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie is het niet eens met het standpunt van de Rekenkamer dat negatieve uitgaven in de algemene staat van ontvangsten moeten worden opgenomen. Zij is van mening dat deze bedragen, waarbij het gaat om terugbetalingen van reeds door het EOGFL gefinancierde bedragen, moeten worden behandeld als ontvangsten met specifieke bestemming die door het EOGFL kunnen worden gebruikt, zoals voorgesteld bij de herziening van het Financieel Reglement.

9.20. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Wanneer de lidstaten de Gemeenschapswetgeving niet naleven, int de Commissie de verschuldigde bedragen overeenkomstig de voorschriften inzake de begrotingsdiscipline door vermindering van de voorschotten. In dergelijke gevallen heeft de Commissie geen andere keuze dan de geïnde bedragen in de begrotingspost op te nemen die hiervoor speciaal is voorzien (B1-3 7 0 1).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

euro gekort (134,7 miljoen euro voor het verkoopseizoen 1998-1999 en 245,9 miljoen euro voor het verkoopseizoen 1999-2000). Het feit dat dit werd geboekt als vermindering van voorschotten en niet als extra heffing, vormt een inbreuk op het beginsel van specialiteit van de kredieten en maakt de rekeningen minder doorzichtig. Bovendien werd de voorschotvermindering van 134,7 miljoen euro wegens vertraging bij de toezending van de gegevens over het begrotingsjaar 1999 geboekt in de rekeningen van het begrotingsjaar 2000, hetgeen een inbreuk vormt op het beginsel van jaarperiodiciteit (zie paragraaf 2.18).

9.21. Een onderzoek van de aan de begrotingsautoriteit voor te leggen kredietoverschrijving nr. 79/2000 betreffende het EOGFL-Garantie, waarmee een totaalbedrag van 544 miljoen euro gemoeid is, waarvan 310 miljoen euro voor de monetaire reserve, geeft aanleiding tot verschillende opmerkingen (zie de paragrafen 2.9-2.11).

9.22. De Commissie heeft dit voorstel bij de Raad ingediend op 10 januari 2001, terwijl zij dit volgens de geldende voorschriften uiterlijk eind oktober 2000 had moeten doen wat betreft het naar de monetaire reserve over te maken deel⁽¹³⁾. Deze te late toezending bracht mee dat de Commissie de overschrijving moest registreren voordat deze formeel door de Raad was goedgekeurd, om de begrotingsverrichtingen vóór de voorgeschreven datum te kunnen boeken.

9.23. Bovendien heeft de Commissie bij de overschrijving naar de monetaire reserve het grootste gedeelte van de 310 miljoen euro afgeboekt van hoofdstuk B1-3 7 „Goedkeuring van de rekeningen van voorgaande begrotingsjaren en vermindering/schorsing van de voorschotten”, en niet van de posten waarop besparingen waren ontstaan door de gunstige ontwikkeling van de USD-europariteit. Met deze procedure, waarover de Rekenkamer reeds een opmerking heeft gemaakt⁽¹⁴⁾, worden aan de begrotingsautoriteit niet alle

Door de late toezending van gegevens door de betrokken lidstaat was het onmogelijk de vermindering van 134,7 miljoen euro in 1999 te boeken. In 2000 werden stappen ondernomen om herhaling van dit probleem te voorkomen (zie 2.18).

9.21-9.22. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De overschrijving naar de monetaire reserve werd uitgevoerd na de ontvangst en het onderzoek van de einddeclaraties van de uitgaven van de lidstaten, aan de hand waarvan kon worden vastgesteld van welke begrotingsplaatsen deze kredieten konden worden overgeschreven (zie punt 2.10). Dankzij deze aanpak behoefde niet onnodig een beroep te worden gedaan op andere procedures zoals een gewijzigde en aanvullende begroting.

Voor de overige overschrijvingen werd het voorstel ingediend binnen de in artikel 104 van het Financieel Reglement genoemde uiterste termijn van 10 januari 2001. Deze overschrijvingen, regulariseringsoverschrijvingen die dienden om het boeken van reeds verrichte uitgaven mogelijk te maken, werden na de goedkeuring door Coreper op 25 januari 2001 geregistreerd, vier dagen voor de formele goedkeuring door de Raad. Dit stelde de diensten van de Commissie in staat de overschrijvingen te verrichten die noodzakelijk waren voor de afsluiting van de rekeningen binnen de in het Financieel Reglement genoemde termijn van 31 januari.

9.23. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Wanneer de tweede en de derde zin van artikel 11 van Verordening (EG) nr. 2040/2000 van de Raad zorgvuldig worden gelezen en met elkaar vergeleken, blijkt dat de verordening betreffende de begrotingsdiscipline niet vereist dat overschrijvingen naar de monetaire reserve uitsluitend en volledig geschieden van de begrotingsonderdelen waarvan de uitgaven worden beïnvloed door veranderingen in de euro/dollarpariteit (zie punt 2.11).

⁽¹³⁾ Verordening (EG) nr. 2040/2000 van de Raad betreffende de begrotingsdiscipline, artikel 11 (PB L 244 van 29.9.2000).

⁽¹⁴⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1998, paragraaf 2.28 (PB C 349 van 1.12.1999).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

overschrijvingen van het ene hoofdstuk naar het andere gepresenteerd, die haar hadden moeten worden voorgelegd (zie paragraaf 2.11) en worden uitgaven gefinancierd met omrekeningsverschillen uit andere begrotingsonderdelen.

9.24. Uitgaven werden hetzij vóór hun werkelijke betaling hetzij met grote vertraging gedeclareerd en dus aangewezen op een ander begrotingsjaar dan dat waarin de uitgave werkelijk was gedaan. Spanje gaf op dat uitgaven in het begrotingsjaar waren gedaan, terwijl ze pas in het volgende jaar werden gedaan (steun voor bijenteelt). Omgekeerd betaalden Italië en Spanje voorschotten (steun voor de verwerking van citrusvruchten en steun voor groenten en fruit) veel later dan voorgeschreven, zodat de uitgaven op het volgende begrotingsjaar werden aangewezen. In Frankrijk tenslotte werden transportkosten in verband met openbare opslag meer dan zes maanden na de werkelijke betalingsdatum gedeclareerd, hetgeen leidde tot aanwijzing op een ander begrotingsjaar. In deze laatste drie gevallen had de Commissie, buiten de specifieke bepalingen van Verordening (EG) nr. 296/96 van de Commissie om, de voorschotten trouwens proportioneel kunnen korten krachtens de Verordeningen (EG) nr. 2040/2000 en (EG) nr. 1258/1999 van de Raad.

Indien de dollar daalt ten opzichte van de euro bepaalt de verordening uitdrukkelijk dat „... uit de monetaire reserve kredieten (worden) overgeschreven naar de begrotingsonderdelen van de afdeling Garantie van het EOGFL die door de daling van de dollar werden getroffen” (derde zin van artikel 11). Indien echter, zoals in 2000 het geval was, de dollar stijgt ten opzichte van de euro, bepaalt de verordening slechts dat „... besparingen in de afdeling Garantie naar de monetaire reserve (worden) overgeschreven tot een bedrag van 500 miljoen euro” (tweede zin van artikel 11), zonder de herkomst van deze besparingen te specificeren. Dit staat in contrast met de meer precieze bewoordingen van de derde zin van artikel 11. De volgorde van de twee zinnen is in dit verband ook relevant.

De Commissie heeft in voorgaande verslagen en overschrijvingsvoorstellen betreffende de gevolgen van schommelingen van de wisselkoers van de dollar (bijvoorbeeld in het verslag en overschrijvingsvoorstel voor 1998 — SEC (1998) 1893 def. van 13 november 1998) gewezen op het feit dat de besparingen voor elke sector niet noodzakelijkerwijs behoeven te leiden tot even grote bedragen die aan het einde van het jaar beschikbaar zijn. De Commissie heeft op dergelijke factoren zelfs de aandacht gevestigd in haar antwoord op punt 2.28 van het jaarverslag van de Rekenkamer over 1998 (PB C 349 van 3.12.1999, blz. 53).

9.24. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Artikel 14 van Verordening (EG) nr. 2040/2000 voorziet in verlaging of opschorting van de voorschotten indien de uitgaven niet in overeenstemming zijn met de communautaire voorschriften. Dit artikel wordt consequent toegepast in samenhang met artikel 4 van Verordening (EG) nr. 296/96 wanneer de in de wetgeving neergelegde betalingstermijnen niet in acht worden genomen. Voor 2000 vielen 233 begrotingsonderdelen onder deze controle en werden de maandelijkse voorschotten verlaagd met 15,7 miljoen euro.

De termijn voor bepaalde betalingen is echter afhankelijk van de datum waarop de aanvragen in de lidstaten worden ontvangen of gecontroleerd; deze kan uitsluitend in de individuele dossiers in de lidstaten worden geverifieerd. Gevallen zoals de door de Rekenkamer genoemde kunnen alleen worden ontdekt in het kader van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen krachtens artikel 7, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1258/1999 indien de betrokken sector op basis van risicoanalyse voor controle is geselecteerd en de betrokken transactie deel uitmaakt van de gecontroleerde steekproef.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.25. Evenals in de voorgaande jaren blijkt uit een analyse van de boeking in de begroting van de maandelijksse betalingsopdrachten ter regularisatie van de verrichtingen van het EOGFL-Garantie dat deze opdrachten voor acht van de twaalf maanden (goed voor een totaal van 33 286 miljoen euro ofwel 82,4 % van de betalingen) na het verstrijken van de voorgeschreven termijn werden geïnviseerd en gevalideerd. De geconstateerde vertraging varieert van 16 tot 70 dagen (zie paragraaf 2.47).

9.26. Volgens artikel 10 van het Financieel Reglement⁽¹⁵⁾ moeten de begroting en de gewijzigde of aanvullende begrotingen (GAB's) op initiatief van de voorzitter van het Parlement in het Publicatieblad worden bekendgemaakt, „normaliter... binnen één maand na de datum van constatering van definitieve vaststelling van de begroting”. GAB nr. 1/2000 werd vastgesteld op 2 augustus 2000 maar pas bekendgemaakt op 17 april 2001, dus meer dan zeven maanden na de voorgeschreven uiterste datum. GAB nr. 2/2000 werd vastgesteld op 6 juli 2000 maar pas bekendgemaakt op 2 oktober 2000, dus met bijna twee maanden vertraging.

*Regelgeving en praktijken op boekhoudkundig gebied***Boekhouding**

9.27. Krachtens de bepalingen van het Financieel Reglement en de uitvoeringsbepalingen daarbij⁽¹⁶⁾ dient de rekenplichtige een begrotingsboekhouding op kasbasis bij te houden voor het opstellen van de geconsolideerde jaarrekening, en een algemene boekhouding voor het opstellen van de geconsolideerde balans. De verrichtingen worden eerst aangewezen op een begrotingsonderdeel. Vervolgens worden de verrichtingen die op de balans verschijnen, in de algemene boekhouding en in de geconsolideerde balans opgenomen op basis van extra-comptabele inventarisaties.

9.25. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Om uiteenlopende administratieve en technische redenen liep de boeking van de maandelijksse regularisatiebetalingen voor acht maanden gemiddeld 39 dagen vertraging op. Deze problemen zijn nu echter aangepakt en sinds augustus zijn slechts twee vertragingen van respectievelijk een en vijf dagen geconstateerd.

9.26. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie tracht de bevoegde diensten van het Europees Parlement alle nodige technische bijstand te verlenen om de publicatie van de GAB te versnellen.

9.27. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie is zich ervan bewust dat zij niet beschikt over een adequaat boekhoudsysteem dat in overeenstemming is met de standaardnormen en op basis waarvan de rekeningen van de instellingen op geharmoniseerde en constante wijze kunnen worden opgesteld. Dit probleem zal worden verholpen door de invoering van een nieuw boekhoudsysteem, die nu onvermijdelijk is. De invoering ervan zal verlopen in opeenvolgende fasen die betrekking hebben op de financiële staten van verschillende begrotingsjaren.

⁽¹⁵⁾ Financieel Reglement van 21 december 1977 van toepassing op de algemene begroting der Europese Gemeenschappen (PB L 356 van 31.12.1977), gewijzigd bij verschillende verordeningen.

⁽¹⁶⁾ Artikelen 6, 69, 70, 70 bis en 72 van het Financieel Reglement van 21 december 1977 van toepassing op de algemene begroting der Europese Gemeenschappen (PB L 356 van 31.12.1977), gewijzigd bij verschillende verordeningen. Artikelen 133-136 van de uitvoeringsvoorschriften betreffende een aantal bepalingen van het Financieel Reglement (PB L 315 van 16.12.1993).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.28. Deze extra-comptabele inventarisaties, met name voor de investeringsuitgaven, de voorraden of de aan financiële intermediairs voorgeschoten maar nog niet aan de uiteindelijke begunstigden overgemaakte fondsen (zie paragraaf 9.7), worden door de beheerders opgesteld zonder enige aansluiting met de overeenkomstige aanwijzingen op de begroting. De schulden, die een onmisbaar element in de berekening van het economisch resultaat vormen (zie de paragrafen 9.34-9.37) worden niet systematisch geboekt.

9.29. Het ontbreken van continue, gedetailleerde boekingen in de algemene boekhouding maakt het onmogelijk de rekeningen op gezette tijden en binnen redelijke termijnen af te sluiten, aangezien een groot deel van de vereiste informatie in het centrale boekhoudsysteem ontbreekt.

Ontwikkeling van de boekhoudkundige regelgeving

9.30. Sinds 1994 bevat het deel van de betrouwbaarheidsverklaring (DAS) over de betrouwbaarheid van de rekeningen reserves en opmerkingen, waarvan er vele jaar in jaar uit zijn herhaald. Vaak ligt de oorzaak in het ontbreken van een geschikte boekhoudkundige regelgeving voor de begrotings- en vermogensboekingen.

9.28. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De inlichtingen over de extra-comptabele inventarisaties zijn door de beheerders opgesteld aan de hand van precieze en gedetailleerde normen, met name de verordening betreffende het boekhoudkundig beheer van de niet-financiële vaste activa en de handleiding voor boekhouding en consolidatie (deze handleiding behelst de opstelling van uniforme regels voor boeking en presentatie van de rekeningen van de Europese instellingen), ook al zijn zij inderdaad niet getoetst aan de begrotingsboekhouding.

Dankzij het nieuwe geïntegreerde boekhoudsysteem zullen de extra-comptabele inventarisaties geleidelijk verdwijnen.

Aangezien de boekhouding op kasbasis wordt bijgehouden, worden de schulden niet regelmatig geregistreerd. Via het centrale register van de facturen (een project dat momenteel loopt) zullen de schulden in de toekomst regelmatig kunnen worden geboekt, hetgeen met de huidige organisatie van de boekhouding niet mogelijk is (zie punt 9.36).

9.29. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Zoals in de volgende punten wordt uiteengezet, zal het nieuwe boekhoudsysteem de zwakke punten van de huidige boekhouding van de Europese Gemeenschappen verhelpen.

9.30. ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

De gewijzigde en aanvullende begroting (GAB) nr. 2/2000 is definitief vastgesteld op 6 juli 2000. De bevoegde dienst van het Europees Parlement heeft deze de daaropvolgende week naar het Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen (OPOCE) gezonden.

Daar het Parlement een amendement op de GAB nr. 1/2000 had aangenomen waarvoor de instemming van de Raad vereist was, is de GAB nr. 1/2000 pas op 2 augustus 2000 definitief vastgesteld en begin september naar het OPOCE gezonden.

De omkering van de „natuurlijke” volgorde van deze beide gewijzigde en aanvullende begrotingen heeft evenwel tot technische moeilijkheden geleid wat de basisbedragen betreft. De publicatie van de GAB nr. 1/2000 is uitgesteld op verzoek van de Europese Commissie teneinde haar in staat te stellen

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

in overleg met de begrotingscommissie van het Parlement de nodige verificaties te verrichten. De definitieve teksten zijn op 26 februari 2001 voor publicatie naar het OPOCE gezonden. Na een aantal bijkomende correcties heeft de Commissie de budgettaire gegevens op 5 april 2001 gevalideerd.

Het Parlement zal erop toezien dat dit soort vertragingen bij de publicatie van de begroting of van GAB's wordt voorkomen door het publicatieproces op de voet te volgen en de met de publicatie belaste organen tot spoed aan te manen als er zich vertraging dreigt voor te doen.

9.30. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie is begonnen met de modernisering van de boekhouding van de Europese Gemeenschappen, teneinde van een boekhoudsysteem dat draait om een loutere beschrijving van de kasbewegingen als gevolg van de uitvoering van de begroting, een geïntegreerde vermogensboekhouding te maken met als doel om een vollediger en betrouwbaarder overzicht te geven van de financiële situatie van de Gemeenschappen. Dankzij het nieuwe geïntegreerde boekhoudsysteem zullen de extra-comptabele inventarisaties geleidelijk verdwijnen.

9.31. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Het nieuwe boekhoudsysteem moet op verschillende niveaus worden ontwikkeld:

- 1. Ontwikkeling in de richting van een geïntegreerd boekhoudsysteem dat alle gegevens omvat die nodig zijn voor het afleggen van rekening en verantwoording;*
- 2. Goedkeuring van algemeen aanvaarde boekhoudbeginselen;*
- 3. Ontwikkeling van een algemene boekhouding op transactiebasis (accrual accounting) en handhaving van de begrotingsboekhouding op kasbasis. Dit betekent dat de begrotingsboekhouding en de algemene boekhouding volledig op elkaar aansluiten;*
- 4. Goedkeuring van boekhoudmethodes en evaluatieregels waarin de boekhoudkundige beginselen in detail worden uitgewerkt;*

9.31. Reeds meerdere jaren zegt de Commissie toe, met een nieuwe boekhoudkundige regelgeving op basis van de beginselen van vermogensboekhouding te komen. Een groep onafhankelijke experts van hoog niveau heeft in juli 2000 een studie afgerond en gepresenteerd. De Commissie heeft een zodanig tijdschema opgesteld dat zij de voorstellen uit die studie⁽¹⁷⁾ niet kon opnemen in haar voorstel tot wijziging van het Financieel Reglement van 17 oktober 2000⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁷⁾ Zie ook advies nr. 2/2001 van de Rekenkamer over een voorstel voor een verordening van de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting der Europese Gemeenschappen, paragrafen 41-43 (PB C 162 van 5.6.2001).

⁽¹⁸⁾ Voorstel voor een verordening (EG, EGKS, Euratom) van de Raad, door de Commissie ingediend op 17 oktober 2000, houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting der Europese Gemeenschappen (COM(2000) 461 def.).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5. *Verbetering van de financiële staten zodat zij een getrouw beeld geven van het vermogen, de financiële situatie, de uitvoering van de begroting, de resultaten van de entiteit en de cashflow van het jaar. Het doel is de aanbevelingen van de IFAC (Internationale Federatie van Accountants) te volgen;*

6. *Verruiming van de consolidatie.*

Al deze elementen zullen in het gewijzigde voorstel tot herziening van het Financieel Reglement en in de verordening houdende uitvoeringsvoorschriften worden opgenomen.

Zoals de Rekenkamer zeer terecht opmerkt, vergt het boekhoudkundig kader tijd. Het is van het grootste belang dat het goed wordt voorbereid, geanalyseerd en geëvalueerd voordat het operationeel wordt. De diensten van de rekenplichtige van de Commissie hebben onlangs een actieplan opgesteld. Er zal een groep van boekhoudingsdeskundigen worden gevormd die uit ambtenaren en externe adviseurs zal bestaan en die dit project tot een goed einde moet brengen.

Voorts hebben contacten met de nationale overheidsdiensten van de meest geavanceerde lidstaten op het gebied van overheidsboekhouding plaatsgehad, en deze zullen gedurende het gehele project worden voortgezet. Het is zeer nuttig van de door deze landen opgedane ervaring te profiteren.

De conclusie luidt dat de hervorming van de boekhouding van de Europese Gemeenschappen een ambitieus project is, dat aansluit bij de boekhoudkundige ontwikkelingen in verschillende landen die door de internationale boekhoudkundige instanties worden aanbevolen.

9.32. Sindsdien zit er niet veel schot in het dossier. Er is nog geen gedetailleerd plan van actie goedgekeurd en de bepalingen inzake de boekhoudkundige basisregeling, de boekhouding en de rekening en verantwoording, die moeten worden opgenomen in het voorstel tot herziening van het Financieel Reglement, zijn nog niet afgerond.

9.33. De Commissie wordt verzocht, onverwijld in deze leemten te voorzien en daarbij rekening te houden met de praktische consequenties van een zo groot-scheeps en ingewikkeld project uit een oogpunt van in te zetten personele en technische middelen en op organisatorisch vlak, nu de hele Commissie erbij betrokken is.

9.32. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Over het project is een verslag verschenen waarin de verschillende aspecten in detail worden beschreven en dat een gedetailleerd actieplan omvat dat door de nieuwe rekenplichtige van de Commissie zal worden bekrachtigd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Economisch resultaat

9.34. Voor het eerst hebben de instellingen dit jaar een resultaat in ruime zin berekend, dat in de geconsolideerde jaarrekening „economisch resultaat” wordt genoemd. Overeenkomstig het Financieel Reglement, zoals gewijzigd in november 1998 ⁽¹⁹⁾, bestaat dit uit het begrotingssaldo en het resultaat van de aanpassingen. Er wordt getracht verband te leggen tussen enerzijds de begrotingsboekhouding op kasbasis en anderzijds de algemene boekhouding, die steeds meer kenmerken van een vermogensboekhouding vertoont. Het economisch resultaat weerspiegelt de invloed op de balans van de baten en lasten die niet voortvloeien uit het begrotingsbeheer.

9.35. De in het begrotingssaldo aangebrachte aanpassingen betreffen vooral de parallelboeking van de verwervingen en verkopen van vaste activa en voorraden die eerst op de begrotingsboekhouding zijn aangewezen, de stortingen en terugbetalingen van leningen of de participaties met begrotingskredieten, alsook de desbetreffende toewijzingen, terugboekingen van afschrijvingen en waardeverminderingen. Ook betreffen zij de boeking van budgettaire schuldvorderingen, de toewijzingen en terugboekingen van waardeverminderingen van die vorderingen alsook de toewijzingen aan en terugboekingen van de voorzieningen.

9.36. Dat een economisch resultaat wordt berekend is een vooruitgang die aansluit bij de internationaal gesignaleerde ontwikkelingen in de publieke sector. Er ontbreken echter een aantal gegevens, met name omdat met het bestaande boekhoudsysteem niet alle voor de berekening vereiste gegevens kunnen worden geregistreerd. Zo is de Commissie niet in staat het bedrag te berekenen van de schulden die op de geconsolideerde balans moeten verschijnen. Bij het berekenen van het economische resultaat worden van de niet onder de balanstelling vallende verplichtingen bepaalde voorzieningen voor risico's en lasten niet meegeteld, zoals de voorziening ter dekking van de kosten voor de ontmanteling van nog werkende kerninstallaties en de opruiming van kernafval van het GCO (220 miljoen euro per 31 december 2000) of de verplichtingen inzake pensioenen, die moeten worden geraamd op basis van een actuariële berekening (zie paragraaf 7.6).

9.36. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie zal de door de Rekenkamer genoemde voorbeelden nauwgezet analyseren om te bepalen welke procedure het best kan worden gevolgd, rekening houdend met de volgende opmerkingen:

Schulden: zoals vermeld wordt de boekhouding van de Europese Gemeenschappen op kasbasis bijgehouden. Daarom worden de schulden niet systematisch geregistreerd. De Commissie ontwikkelt momenteel een centraal facturenregister waarmee schulden in de toekomst kunnen worden geboekt. Overigens voorziet het nieuwe, geïntegreerde boekhoudkundige kader, zoals reeds is uiteengezet, onder meer in boeking van de schulden.

Pensioenen: de Commissie is van mening dat het in dit stadium het belangrijkste is om volledige informatie te verstrekken over de verplichtingen inzake pensioenen in de financiële staten. Zoals de Rekenkamer erkent, heeft de Commissie in de bijlage bij de financiële staten volledige informatie opgenomen. Over de procedure die moet worden gevolgd voor de schuld met betrekking tot de pensioenen van publieke instellingen bestaat momenteel nog geen internationale overeenstemming, zodat een diepgravende boekhoudkundige analyse

⁽¹⁹⁾ Zie artikel 70 van het Financieel Reglement van 21 december 1977 van toepassing op de algemene begroting der Europese Gemeenschappen, zoals gewijzigd bij Verordening (EG, EGKS, Euratom) nr. 2548/98 van de Raad van 23 november 1998 (PB L 320 van 28.11.1998).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

nodig is. De door de Rekenkamer aanbevolen procedure wordt niet gevolgd door de lidstaten of door derde landen met een zeer geavanceerde overheidsboekhouding.

Voorts benadrukt de Commissie dat de IFAC nog geen standaardnorm heeft aangenomen voor de pensioenen in de publieke sector.

De kosten voor de ontmanteling van kerninstallaties van het GCO: de Commissie heeft een voorziening van 230 miljoen euro getroffen voor de kosten van de ontmanteling van reeds gesloten installaties (inclusief de kosten voor de verwijdering van het kernafval).

Voor de andere, nog in bedrijf zijnde installaties heeft de Commissie toegezegd een voorziening te boeken zodra zij daartoe over voldoende gegevens beschikt. In afwachting daarvan heeft zij de kosten geraamd in de niet in de balanstelling opgenomen verbintenissen.

9.37. De Rekenkamer is zich ervan bewust dat de ontwikkeling naar een vermogensboekhouding — die een economisch resultaat oplevert — slechts geleidelijk kan verlopen. Voordat deze zijn beslag krijgt, weerspiegelt het weergegeven resultaat slechts ten dele de economische realiteit.

Follow-up van de opmerkingen over het boekhoudsysteem Sincom 2

9.38. De meeste opmerkingen die de Rekenkamer in haar jaarverslag over het begrotingsjaar 1999 ⁽²⁰⁾ heeft gemaakt, blijven actueel.

9.37. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De berekening van het economische resultaat is een belangrijke ontwikkeling in de boekhouding van de Europese Gemeenschappen. Deze berekening zal geleidelijk nog worden verbeterd naarmate het nieuwe boekhoudkundige kader vordert.

9.38. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie merkt op dat voortdurend aandacht wordt besteed aan de kwaliteit van Sincom 2 en dat zij regelmatig aanzienlijk investeert in de verbetering van de prestaties van de horizontale financiële toepassingen.

De Commissie erkent echter dat bepaalde aangekondigde acties vertraging hebben opgelopen omdat de oplossingen technisch ingewikkeld zijn. Toch worden maatregelen genomen om het beheer van de financiële informatiesystemen te verbeteren.

⁽²⁰⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, paragrafen 8.41-8.56 (PB C 342 van 1.12.2000, blz. 193).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.39. Ondanks de complexe structuur van het boekhoudsysteem Sincom 2 verricht de Commissie nog steeds geen volledige periodieke aansluitingen tussen de gegevens van de drie subsystemen van Sincom 2. De centrale diensten van de Commissie hebben ook geen schriftelijke instructies gegeven aan de beheersdiensten, noch systematische aansluitingen verricht tussen alle lokale systemen en het centrale systeem, ondanks de toezegging in de antwoorden op de opmerkingen van de Rekenkamer ⁽²¹⁾. De samenhang tussen de gegevens in de subsystemen en de betrouwbaarheid van de informatie die ten behoeve van het beheer ter beschikking van de beheerders wordt gesteld, zijn dus niet gewaarborgd.

9.40. De door de Rekenkamer gesignaleerde functionele tekortkomingen werden slechts zeer ten dele verholpen. Er doen zich nog steeds problemen voor met de verwerking van boekhouddata en -perioden, het beheer van gedeeltelijke betalingen met betrekking tot eigen middelen of de verwerking van wijzigingen in verplichtingen waardoor het controletraject vervaagt. De invoering van bepaalde fundamentele boekhoudfuncties waarover het programma beschikt, zoals rekeningen ter controle van debiteuren en crediteuren of van de vaste activa, schijnt nog niet te worden overwogen. De rapportage, met name inzake ontvangsten en follow-up van schuldvorderingen, is nog steeds problematisch.

9.39. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie is begonnen met de analyse van een nieuwe aanpak voor een regelmatige afstemming van de gegevens van de drie subsystemen van Sincom 2. In het kader van de afsluiting 2000 is een eerste test uitgevoerd met betrekking tot de besteding van de vastleggingskredieten.

De Commissie erkent dat de verzending van de schriftelijke instructies aan de diensten (zij moeten de gegevens van de lokale systemen en die van Sincom 2 regelmatig controleren) vertraging heeft opgelopen. Aangezien de validatie van de via de lokale systemen ingevoerde transacties uitsluitend via het centrale systeem (Sincom 2) geschiedt, moeten de ordonnateurs zich ervan vergewissen dat hun lokale systeem de centrale gegevens goed heeft overgenomen. In oktober 2001 zullen aan de diensten schriftelijke instructies worden toegezonden.

9.40. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie merkt op dat zij in 2001 aanzienlijke vooruitgang heeft geboekt wat betreft het verhelpen van de door de Rekenkamer gesignaleerde functionele tekortkomingen, al zijn de van tevoren aangekondigde termijnen niet gehaald.

De Commissie heeft maatregelen gepland ter verbetering van het beheer van de transacties met betrekking tot boekhouddata en -perioden. De leverancier van de software heeft aan de Commissie een nieuwe versie geleverd waarmee sinds augustus 2000 de geschiedenis van de transacties kan worden nagegaan. Er is een instrument ontwikkeld waarmee gegevens kunnen worden opgevraagd. De opnemings van de historische gegevens van Sincom 1 (1990-1998) en Sincom 2 in het Data Warehouse is in 2001 begonnen: de gegevens met betrekking tot de vastleggingen en betalingen zijn sinds mei 2001 beschikbaar, de gegevens met betrekking tot de kredieten zullen eind 2001 beschikbaar zijn. Voortaan kunnen dankzij rapportage de verschillende wijzigingen worden gevolgd die in een vastlegging zijn aangebracht.

De Commissie heeft verschillende acties ondernomen om bepaalde boekhoudfuncties die de software biedt, te gebruiken. Een eerste prototype van de toepassing centraal facturenregister (actie 11 van het witboek) is in het najaar van 2001 in gebruik genomen. Dit is de eerste stap in de richting van de invoering van een derdenboekhouding.

Het beheer van de gedeeltelijke betalingen van eigen middelen en andere functies met betrekking tot het beheer van de ontvangsten zijn gedeeltelijk ingevoerd in september 2001.

⁽²¹⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, antwoorden van de Commissie, paragraaf 8.48 (PB C 342 van 1.12.2000, blz. 200).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.41. De Commissie had zich ertoe verbonden vóór het einde van het jaar 2000 de gegevensopslag te testen, maar dit werd herhaaldelijk uitgesteld, laatstelijk eind juli 2001. Zonder een operationeel noodplan zou de Commissie na een ernstig voorval dus niet in staat zijn gegevens terug te halen en de lopende functies voort te zetten. Op basis van een risicoanalyse door de diensten van de Commissie kan worden geschat dat zo'n breuk in het systeem zou leiden tot een direct verlies van ongeveer 100 miljoen euro wegens vertragingrenten, boeten en dubbele betalingen.

9.42. Hoewel de Commissie begonnen is met corrigerende maatregelen op het gebied van de toegangsbeveiliging, blijven een groot aantal belangrijke gebreken bestaan, die na een controle in februari jl. door de producent van de software voor het referentiesysteem van Sincom 2 werden bevestigd. Er is nog steeds geen strikte procedure voor toezicht op en follow-up van de door het systeem geregistreerde fouten, het toegangsbeheer is niet naar behoren gedocumenteerd en het aantal gebruikers met een profiel van systeemadministrateur of ontwikkelaar blijft te hoog.

9.43. De Rekenkamer constateert dat het systeem vaak technische ingrepen ondergaat waarbij blokkades worden weggenomen die te wijten zijn aan incoherenties in de opzet van het systeem, of waarbij hoofdelementen van de verrichtingen, zoals bedrag of begrotingsonderdeel, worden gewijzigd. Gewoonlijk ontbreekt bij deze ingrepen nagenoeg elke documentatie en bestaat het gevaar dat het controletraject verloren gaat. Bovendien wordt niet opnieuw het visum van de financieel controleur en de rekenplichtige gevraagd. Ook constateerde de Rekenkamer dat er nog steeds te ruime gebruikersprofielen worden toegekend. De Commissie moet nu onverwijld meer prioriteit geven aan de versterking van de interne controle op dit systeem.

9.41. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De volledige test van het noodplan moest worden uitgesteld omdat enkele computers van het Rekencentrum moesten worden vervangen. Het noodplan kon namelijk uitsluitend op de nieuwe configuratie volledig worden uitgevoerd. De Commissie heeft de Rekenkamer hiervan in alle openheid op de hoogte gebracht. Wel zijn in afwachting van de definitieve tenuitvoerlegging van het algemene noodplan gedeeltelijke tests uitgevoerd.

9.42. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie heeft een actieplan opgesteld ter verbetering van de veiligheid. In het eerste halfjaar 2001 is een groot aantal individuele acties verwezenlijkt (bv. blokkeren van niet-actieve gebruikers en verbetering van het beheer van de wachtwoorden). De Commissie blijft het nodige doen om dit actieplan te voltooien.

De Commissie zal standaardcontroles ontwikkelen waarmee het toegangsrecht van de gebruikers kan worden gecontroleerd.

De Commissie heeft actie ondernomen om het aantal gebruikers met de meest uitgebreide toegangsprofielen tot het strikt noodzakelijke te beperken.

9.43. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De ingewikkelde aard van het systeem maakt technische handelingen nodig om enerzijds transacties te deblokkeren en anderzijds de gegevens van de module van de ordonnateur (SI2) af te stemmen op de gegevens van de boekhouding (R/3).

Bij de verrichtingen waarnaar de Rekenkamer verwijst, gaat het voornamelijk om twee soorten verrichtingen: synchronisatie van de nog af te wikkelen betalingsverplichtingen en heraanwijzingen. Wat het overnemen van de nog af te wikkelen betalingsverplichtingen betreft: aan het begin van het begrotingsjaar worden de in nationale valuta uitgedrukte vastleggingen, die maandelijks in euro worden herberekend, van het vorige begrotingsjaar naar het nieuwe begrotingsjaar overgenomen. Aangezien elke nationale valuta een eigen herberekeningsmechanisme heeft, kunnen verschillen in eurocenten optreden; het is dus nodig de waarde van de nog af te wikkelen betalingsverplichtingen in de module van de ordonnateur (SI2) af te stemmen op de in de boekhoudkundige module (R/3) vastgestelde waarden. Deze synchronisatie

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

verandert dus niets aan de elementen waarop het visum van de financieel controleur en de validatie van de rekenplichtige betrekking hadden.

Een andere categorie handelingen betreft de heraanwijzingen, waarbij een vastlegging van het ene begrotingsonderdeel naar het andere wordt verplaatst, hetzij om rekening te houden met de overdracht van bevoegdheden tussen directoraten-generaal waartoe de Commissie aan het begin van het begrotingsjaar besluit, hetzij om rekening te houden met wijzigingen in de begrotingsnomenclatuur. De Commissie zal erop toezien dat het visum van de financieel controleur in de workflow wordt opgenomen.

Hoewel het systeem een reeks gegevens over deze maatregelen bevat, zal de Commissie de nodige aandacht schenken aan het verbeteren van de kwaliteit van de documentatie en het formaliseren van de procedures ter vergemakkelijking van het controletraject.

Over de rol van de financieel controleur en de rekenplichtige bij de andere soorten wijzigingen zal snel overleg worden gevoerd, teneinde een betere definitie op te stellen van de handelingen met betrekking tot de verrichtingen die tot hun respectieve bevoegdheden behoren. Indien blijkt dat Sincom 2 moet worden aangepast, zal hieraan de nodige prioriteit worden toegekend.

De Commissie herinnert eraan dat elke informaticoepassing technische handelingen mogelijk moet maken om transacties te deblokken of programma's te corrigeren. Aan een beperkt aantal systeembeheerders of met veiligheid belaste ambtenaren moet dan ook uitgebreide toegang worden verschaft.

De Commissie heeft het aantal gebruikers met toegang reeds beperkt. Om de beveiliging van deze handelingen te waarborgen zijn zij tot één module beperkt; de handelingen kunnen nooit betrekking hebben op beide modules waaruit Sincom 2 bestaat. De Commissie zal erop toezien dat het aantal personen met toegang tot het strikt noodzakelijke minimum wordt beperkt.

WETTIGHEID EN REGELMATIGHEID VAN DE ONDERLIGGENDE VERRICHTINGEN

Inleiding

9.44. Kenmerkend voor de begroting van de Europese Unie is dat deze wordt uitgevoerd op diverse niveaus door actoren van zeer verschillende aard, van de

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ordonnateurs van de Commissie voor het centrale beheer tot de vele plaatselijke begunstigden met een grote geografische en functionele spreiding. Daartussen zijn er verschillende vormen van — nationaal of zelfs regionaal — gedecentraliseerd beheer. Bij het landbouwbeleid en de structurele acties, die goed zijn voor meer dan 80 % van de begroting, worden de communautaire acties, elk op hun niveau beheerd door nationale en regionale diensten en organen. Op het gebied van intern beleid, onderzoek en externe maatregelen worden de middelen en de desbetreffende verrichtingen rechtstreeks beheerd door de diensten van de Commissie via tal van organen binnen en buiten Europa die als tussenschakel of eindstation fungeren.

9.45. Deze qua ruimte en tijd gespreide begrotingsuitvoering compliceert de controle van de wettigheid en regelmatigheid van alle verrichtingen ten zeerste. Krachtens artikel 274 van het EG-Verdrag is de Commissie verantwoordelijk voor de begrotingsuitvoering, maar zij is daarbij afhankelijk van de welwillende medewerking van de nationale instanties en andere actoren. Dit systeem wordt gekenmerkt door een grote verscheidenheid van culturen, tradities en administratieve en boekhoudkundige praktijken.

9.46. Een van de middelen waarover de Commissie beschikt om het geheel behoorlijk te laten functioneren is het vaststellen van verordeningen of kaderregelingen die voorschrijven welke minimumcontroles de nationale autoriteiten moeten verrichten, eventueel aangevuld met procedures voor de erkenning van bevoegde organen en met sancties. Dergelijke verordeningen bestaan reeds op landbouwgebied, met de goedkeuring van de rekeningen — inclusief de procedure voor het certificeren van de rekeningen van de betaalorganen — en met het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS) ⁽²²⁾, en op het gebied van de structurele acties met de Verordeningen (EG) nr. 2064/97 en (EG) nr. 438/2001 ⁽²³⁾ tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen inzake de systemen voor beheer en controle van de toegekende bijstand. Voor de andere rubrieken van de financiële vooruitzichten bestaan geen kaderregelingen inzake de controle.

⁽²²⁾ Verordening (EEG) nr. 3508/92 van de Raad van 27 november 1992 (PB L 355 van 5.12.1992, blz. 1). Verordening (EEG) nr. 3887/92 van de Commissie (PB L 391 van 31.12.1992, blz. 36) bevat de uitvoeringsbepalingen.

⁽²³⁾ PB L 290 van 23.10.1997, blz. 1, en PB L 63 van 3.3.2001, blz. 21.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.47. De werkzaamheden van de Rekenkamer betreffende het begrotingsjaar 2000, namelijk de controle van onderliggende verrichtingen en de analyse van bepaalde beheers- en controlesystemen (zie de paragrafen 9.1-9.3) toonden aan dat er een groot risico van functiestoornissen bestaat, met name bij de uiteindelijke begunstigen. De resultaten worden hierna per groot begrotingsterrein samengevat.

Eigen middelen

9.48. Het grootste deel van de eigen middelen (ongeveer 83 % van het totaal) is gebaseerd op de BTW en het BNP. De bedragen worden berekend met ingewikkelde financiële modellen op basis van door de lidstaten aan de Commissie verstrekte statistieken. Twee belangrijke factoren beïnvloeden de berekening van deze middelen: de betrouwbaarheid van de statistieken zelf en de kwaliteit van het systeem waarmee de Commissie de gegevens verwerkt. Daar de totale ontvangsten uit eigen middelen moeten overeenstemmen met de totale uitgaven, waarbij de middelen op basis van het BNP het verschil aanzuiveren, kunnen berekeningsfouten alleen het aandeel van elke lidstaat in het totaal beïnvloeden.

9.49. De Rekenkamer onderzocht hoe de Commissie de kwaliteit controleert van de stelsels van procedures en controles die de lidstaten hanteren bij de inning van de BTW, met inbegrip van het voorkomen, opsporen en bestraffen van fraude of onregelmatigheden. Zij stelde vast dat de Commissie de coördinatie en uitvoering van haar werkzaamheden op dit gebied kan verbeteren, vooral door toezicht op en evaluatie van het functioneren van de nationale systemen (zie de paragrafen 1.19-1.36).

9.50. Nadat de Rekenkamer eerder was nagegaan hoe de Commissie de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van de BNP-gegevens van de lidstaten controleert, werd een follow-up-controle verricht naar de corrigerende maatregelen die de Commissie had genomen. De Rekenkamer concludeerde dat er nu wel een deugdelijk en aanpasbaar kader bestaat voor het beheer van de BNP-kwaliteitscontrole, maar dat dit niet systematisch wordt toegepast. Bovendien is de mededeling van de gegevens aan de gebruikers vaak onvolledig, hetgeen tot onjuiste interpretaties kan leiden (zie de paragrafen 1.50-1.65).

9.47. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie spant zich ervoor in om coherente controlesystemen in te voeren en deze op doeltreffende wijze ten uitvoer te leggen, met name op het gebied van landbouw, structurele maatregelen, onderzoek en externe maatregelen. De hervorming van de Commissie en de herziening van het Financieel Reglement zijn belangrijke onderdelen van deze actie.

9.49. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie heeft de plicht noch de middelen om op dit gebied meer te ondernemen. De Commissie heeft haar rol inzake de eigen middelen uit de BTW toegelicht in haar opmerkingen op hoofdstuk 1 van dit jaarverslag. De Commissie zal op dit gebied haar rol blijven spelen in gevallen waarvan zij meent dat een communautaire dimensie het optreden van de nationale overheden van de lidstaten zal versterken. Afgezien van de specifieke verplichting krachtens artikel 12 van Verordening (EEG) nr. 1553/89 geeft het huidige communautaire juridische kader de Commissie echter niet de taak van toezicht en evaluatie van de BTW-controles van de lidstaten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.51. De traditionele eigen middelen zijn goed voor ongeveer 14 % van het totaal en bestaan hoofdzakelijk uit douanerechten die worden betaald over de import van goederen in de Europese Unie. De verantwoordelijkheid voor de inning van die rechten berust bij de douaneautoriteiten van de lidstaten. Daarbij is het van essentieel belang dat de rechten volledig en nauwkeurig worden vastgesteld en betaald. De douaneautoriteiten zijn verantwoordelijk voor de invoering van procedures en controles die toereikend zijn om te waarborgen dat dit gebeurt. Bij haar controle inzake de antidumpingmaatregelen, waaronder één van de soorten douanerechten valt, onderzocht de Rekenkamer de systemen die zijn ingevoerd ter bestrijding van het grote risico dat exporteurs naar de Europese Unie trachten die rechten te ontduiken. De Rekenkamer ontdekte daarbij een aantal tekortkomingen in de opzet en de toepassing van de systemen die bij de Commissie en in de lidstaten bestaan, zoals het gebruik van ongeschikte technische middelen bij de risicogerichte selectie van douaneaangiften voor nadere controle.

Landbouwbeleid

9.52. Het landbouwgarantiefonds heeft het grootste aandeel in de begroting (ongeveer 47 % van het totaal). De uitgaven worden in samenwerking met de lidstaten via hun betaalorganen indirect beheerd. Die organen verrichten miljoenen betalingen aan tal van begunstigen, meestal individuele landbouwers of landbouwbedrijven. De betalingen zijn gebaseerd op ingediende declaraties, waarin de aanvrager zelf de subsidiabiliteit van zijn werkzaamheden — bijvoorbeeld het inzaaien van een perceel met een bepaald gewas of het aanhouden van een aantal dieren gedurende een bepaalde tijd — bevestigt. Onder dergelijke omstandigheden moeten de beheers- en controlesystemen degelijk genoeg zijn om verschillende soorten risico's op fouten inzake wettigheid/regelmatigheid aan te kunnen. Uit de systeemcontroles en controlebevindingen van de Rekenkamer blijkt dat deze risico's in 2000 onvoldoende werden beheerd. Hierna volgt een korte analyse van een essentieel systeem.

9.53. Het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS) werd ingesteld na de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in 1992 en vergt van de nationale autoriteiten systematische controles van de logica en redelijkheid van de steunaanvragen,

9.51. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Met betrekking tot de opmerkingen over de „tekortkomingen in de toepassing” en „ongeschikte technische middelen” verklaart de Commissie, zoals reeds vermeld in de punten 1.31-1.34 en 1.40 van hoofdstuk 1, dat zij via Taric specifieke gegevens over de gepubliceerde antidumpingwetgeving aan de lidstaten beschikbaar stelt om een uniforme en gelijktijdige toepassing van de antidumpingmaatregelen te waarborgen.

Voorts is sinds 1997 een gids voor risicoanalyse en douanecontroles verschenen. In deze handleiding worden specifieke risico-indicatoren omschreven voor goederen waarvoor antidumpingrechten en compenserende rechten gelden (hoofdstuk 3, onderafdeling 3). Deze indicatoren zijn bedoeld om de risico's te bestrijken waarop de audit van de Rekenkamer betrekking had.

Omdat de risicoanalyse een belangrijk instrument is voor de douanecontrole, bepleit de Commissie in het kader van het programma Douane 2002 een communautaire aanpak van het risicobeheer die onder meer de ontwikkeling van risico-indicatoren omvat voor de douaneprocedures bij invoer, uitvoer en in het kader van de douanevervoerregeling.

9.52. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Op basis van haar eigen controles en haar analyse van de procedure inzake de betrouwbaarheidsverklaring 2000 is de Commissie het er niet mee eens dat sprake is geweest van onvoldoende beheer van de risico's van fouten op het gebied van de wettigheid en regelmatigheid.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

systematische kruiscontroles tussen de steunaanvragen en een continu bijgewerkte database over landbouwpercelen of dieren, een gestandaardiseerde verwerking van berekeningen, boeking en uitbetaling van steun, tijdige steekproefsgewijze controles ter plaatse bij de aanvragers om te verifiëren of de steunaanvragen overeenstemmen met de feiten, en een systeem van sancties voor onjuiste opgaven.

9.54. Het risico van onjuiste aanvragen door begunstigen wordt slechts ten dele ondervangen, want fouten inzake de materiële juistheid van de aangiften, bijvoorbeeld het werkelijk op het hele terrein ingezaaide gewas of het werkelijk aantal gehouden dieren, kunnen slechts met fysieke controles ter plaatse worden ontdekt. De verordening voorziet alleen in een minimumpercentage (5 à 10 %) van dergelijke fysieke inspecties.

9.55. In sommige lidstaten (zie speciaal verslag nr. 4/2001) bestaan nog steeds een aantal tekortkomingen, waarbij enkele van de belangrijkste voorschriften niet altijd worden nageleefd. In het algemeen kan het GBCS als een goede basis worden beschouwd om het risico van onjuiste of onnauwkeurige aanvragen te beheersen, maar de Commissie moet er beter voor zorgen dat het volledig en consequent wordt toegepast. Bovendien is het systeem alleen van toepassing op bepaalde begrotingsonderdelen (ongeveer 60 % van de totale uitgaven) en niet op alle landbouwtuitgaven.

9.54. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Fysieke inspecties blijven een belangrijke methode om toe te zien op de naleving van de voorschriften, en zij verschaffen de zekerheid dat de databanken juist zijn. De Rekenkamer noemt als minimumvereiste voor controles ter plaatse slechts 5 % voor akkerbouwgewassen en 10 % voor dieren. Hierbij gaat het echter om het absoluut vereiste wettelijke minimum in procent van de steunaanvragen, en het deel van de gebieden of dieren dat werkelijk wordt gecontroleerd is altijd groter, en soms veel groter. Voorts moet worden benadrukt dat controles ter plaatse doorgaans gebaseerd zijn op risicoanalyse, en het aantal controles bij landbouwbedrijven moet worden opgevoerd indien significante onregelmatigheden aan het licht komen.

Het systeem voor de toekenning van directe steun is gebaseerd op de aanvragen van producenten, maar de Rekenkamer schijnt de volledige (100 % administratieve) kruiscontroles en andere verificaties aan de hand van databanken waaraan zij worden onderworpen, over het hoofd te zien. Deze uitputtende administratieve controles leiden wel degelijk tot selectie voor controles ter plaatse, resulteren wel degelijk in de oplegging van sancties en kunnen resulteren in uitgestelde betalingen voor producenten die zich niet aan de regels houden. De afschrikkende werking van de administratieve controles kan derhalve als een van de belangrijkste elementen van het GBCS worden beschouwd.

9.55. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De positieve beoordeling van het GBCS door de Rekenkamer wordt verwelkomd. De Commissie heeft ook in sommige lidstaten structurele tekortkomingen vastgesteld, en zij pakt deze op afdoende wijze aan in het kader van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen, die de Rekenkamer in een ander verband (recent ontwerp-verslag van de Rekenkamer over BSE — punt 1.69) als goede manier beschouwde om de lidstaten ertoe aan te zetten corrigerende maatregelen te nemen.

De Commissie, die het regelgevingskader heeft opgesteld voor het verrichten van uitgaven via het GBCS en die de lidstaten van richtsnoeren en advies heeft voorzien over hun GBCS-systemen, houdt nauwlettend toezicht op de werkzaamheden,

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.56. De conclusie luidt dat het GBCS een goede basis biedt om de meeste uitgaven van het EOGFL-Garantie te controleren, maar momenteel niet zodanig werkt dat het voldoende zekerheid verschaft. De tekortkomingen die werden ontdekt in het functioneren van het GBCS en in het beheer van andere landbouwmarkten worden bevestigd door de resultaten van de controles van de EOGFL-verrichtingen door de Rekenkamer (zie de paragrafen 2.29-2.52).

Structurele acties

9.57. De structuurfondsen (ESF, EFRO, EOGFL-Oriëntatie, FIOV) en het Cohesiefonds, die goed zijn voor ongeveer 35 % van de begroting, hebben ten doel de economische en sociale samenhang van de Europese Unie te versterken. De uitgaven van de structuurfondsen lopen via een ingewikkelde structuur waarin een groot aantal beheersorganen duizenden projecten uitvoeren. De regels van de structuurfondsen zijn vaak ingewikkeld, moeilijk toe te passen en vatbaar voor onjuiste interpretaties. De verordeningen die golden voor de programmeringsperiode 1994-1999, waarvoor de afsluitingsprocedure thans loopt, bieden de Commissie geen duidelijke rechtsgrondslag om sancties of financiële correcties op te leggen voor tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen van de lidstaten. Dit gebrek werd in het juridisch kader voor de programmeringsperiode 2000-2006 verholpen.

zodat eventuele tekortkomingen in de werking van het systeem aan het licht kunnen komen en de lidstaten het nodige kunnen doen om in deze situatie verbetering te brengen. Indien de door een lidstaat ingevoerde GBCS-systemen onbevredigend blijken, weigert de Commissie in het kader van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen alle of een deel van de betrokken uitgaven te financieren.

Bovendien herziet de Commissie sinds eind 2000 de GBCS-wetgeving, hetgeen zal leiden tot een nieuwe gecodificeerde verordening in 2002. Voorts wijst zij op de regelmatige vergaderingen van de groep van deskundigen, die een uitstekend forum voor harmonisatie, verbetering en uitwisseling van informatie vormen.

9.56. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Wat betreft de tekortkomingen die door de Rekenkamer worden geconstateerd met betrekking tot de landbouwuitgaven in het algemeen, is de Commissie van mening dat deze in de juiste context moeten worden geplaatst, zowel kwalitatief als kwantitatief. Er moet met nadruk op worden gewezen dat het voor landbouwers vaak zeer moeilijk is hun percelen precies op te meten. Het is dan ook niet verwonderlijk dat bij de controles ter plaatse van de Rekenkamer, die 18 maanden na de steundeclaratie werden uitgevoerd, toen de percelen wellicht waren gehergroepeerd of van vorm waren veranderd, vaak verschillen (meestal betrekkelijk geringe) aan het licht komen — vandaar de behoefte aan toleranties op regelgevend en technisch vlak.

9.57. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie is het met de Rekenkamer eens dat de tenuitvoerlegging van de structuurfondsen een ingewikkeld proces is waarbij het onvermijdelijk is dat bij de uitvoering van de vele duizenden door de Gemeenschapsbegroting medegefinancierde projecten talloze verschillende instanties betrokken zijn. Er moeten gedetailleerde voorschriften zijn om ervoor te zorgen dat de doelstellingen van de fondsen worden bereikt, en het risico bestaat dat interpretatieverschillen ontstaan. De Commissie heeft getracht de voorschriften voor de periode 2000-2006 duidelijker te maken, bijvoorbeeld door middel van de goedkeuring van Verordening (EG) nr. 1685/2000, en zij voorziet de lidstaten van advies wanneer zij vragen hebben.

De Commissie is van mening dat zij krachtens artikel 24 van Verordening (EEG) nr. 4253/88 niet alleen in individuele

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.58. Uit eerdere controles van de Rekenkamer is gebleken dat de lidstaten vóór de uitgavendeclaratie of de afsluiting van bijstandsvormen de nodige verificaties geheel niet of slechts in beperkte mate verrichtten. De vaststelling van Verordening (EG) nr. 2064/97, die de voorschriften voor de beheers- en controleprocedures van de lidstaten bevat, vormt een belangrijk initiatief van de Commissie om de financiële controle van de structuurfondsen door de lidstaten te verbeteren.

9.59. De verordening bepaalt dat vóór de afsluiting van elke vorm van bijstand ten minste 5 % van alle subsidiabele uitgaven moet worden gecontroleerd. Er zijn geen duidelijke instructies gegeven inzake de doelstellingen van deze controles of de selectie van de te controleren verrichtingen. Eigenlijk moet worden gezocht naar een evenwicht tussen risicogerichte controles, die de beste mogelijkheden bieden om fouten te ontdekken en te corrigeren, en representatieve controles, die zowel de foutenfrequentie aangeven als onjuiste aanvragen tegengaan. Het onderzoek van de Rekenkamer naar de implementatie van dit controlekader toonde aan dat er ondanks enige vooruitgang nog grote tekortkomingen voorkomen in de uitvoering van de controles die in alle bezochte lidstaten bestaan. De Commissie heeft te weinig duidelijke en tijdige richtsnoeren gegeven, hoewel twee in oktober 1999 verspreide aanhangsels van de controlehandleiding richtsnoeren bevatten die een goede basis vormen voor de toepassing van de verordening. Tot eind 2000 had de Commissie weinig gedaan om de inspanningen van de lidstaten te evalueren (zie de paragrafen 3.47-3.52).

9.60. De vastgestelde tekortkomingen worden ook bevestigd door de bevindingen in een onderzoek van onderliggende verrichtingen van de uitgavendeclaraties en door de gedetailleerde controles van geselecteerde afgesloten programma's door de Rekenkamer. Het feit dat de definitieve declaraties van de lidstaten nog een groot aandeel niet-subsidiabele uitgaven bevatten, heeft geleid tot een verlies voor de communautaire begroting (zie paragraaf 3.39).

gevallen van onregelmatigheden correcties kan opleggen, maar in naar behoren gerechtvaardigde gevallen ook omvangrijker correcties kan toepassen die rekening houden met het risico voor de communautaire middelen in het algemeen. Dit is vermeld in de interne richtsnoeren inzake financiële correcties van 15 oktober 1997.

9.58-9.59. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Controles door de lidstaten waren een vereiste overeenkomstig artikel 23 van Verordening (EEG) nr. 4253/88 van de Raad, hoewel de aard en het minimumaantal controles in Verordening (EG) nr. 2064/97 werden vastgesteld. Sinds de inwerkingtreding van Verordening (EG) nr. 2064/97 heeft de Commissie zich grote moeite getroost om de lidstaten van gedetailleerde richtsnoeren inzake de uitvoering ervan te voorzien, met name via de controlehandleiding voor de structuurfondsen, die in juni 1998 voor het eerst verscheen, alsmede via de systematische behandeling van vragen over de verordening in het kader van de bilaterale coördinatievergaderingen met de lidstaten, tijdens de jaarlijkse bijeenkomsten van de financieel controleurs van de EU in 1998, 1999 en 2000 en bij andere gelegenheden.

De Commissie heeft met name advies gegeven over de uit te voeren controles en de selectie van de verrichtingen in de controlehandleiding voor de structuurfondsen. De Commissie herziet deze handleiding momenteel. Zij zal rekening houden met de resultaten van haar eigen controlewerkzaamheden en met de opmerkingen van de Rekenkamer, en zij zal de gedetailleerde methode met de lidstaten bespreken.

Wat de beoordeling van de toepassing van de verordening betreft: sinds 1999 is door de met de structuurfondsen belaste diensten een aantal controles uitgevoerd met betrekking tot de naleving van bepaalde aspecten van de verordening. Ter voorbereiding van de afsluiting van de programma's van de periode 1994-1999 is begin 2001 een volledig onderzoek van start gegaan naar de toepassing van de verordening door alle lidstaten. Wanneer bij dit onderzoek problemen aan het licht komen, worden de nationale autoriteiten op de hoogte gesteld, zodat zij corrigerende maatregelen kunnen treffen.

9.60. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De financiële gevolgen van de in punt 3.39 genoemde afgesloten programma's worden onderzocht aan de hand van door de lidstaten verstrekte informatie. In een geval erkent de Rekenkamer dat er geen gevolgen zijn voor de communautaire begroting.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.61. Tenzij de Commissie en de lidstaten onmiddellijk maatregelen treffen om te zorgen voor een correcte toepassing van de verordening door de lidstaten, zal er onvoldoende betrouwbare informatie zijn die als basis kan dienen om de bijstandsvormen van het CB 1994-1999 zodanig te kunnen afsluiten dat cofinanciering van niet-subsidiabele uitgaven wordt voorkomen.

Intern beleid

9.62. Het begrotingsterrein intern beleid, dat ongeveer 6 % van de begroting uitmaakt, wordt gekenmerkt door een veelheid en verscheidenheid van maatregelen en voorschriften. De geografische spreiding van de talrijke begunstigen maakt centraal beheer en controle nog ingewikkelder. De Rekenkamer richtte haar controle vooral op het Vijfde Kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling (vijfde KP) van de EU, dat financieel gezien het belangrijkste beheerssysteem op het gebied van het intern beleid is.

9.63. In de kaderprogramma's voor onderzoek worden financiële bijdragen toegekend op basis van werkelijk gemaakte kosten. Daar contracten op basis van onkostenvergoeding erg gedetailleerd en ingewikkeld zijn, wordt zowel van de contractanten als van de Commissie een grote administratieve inspanning gevraagd in verband met voorstellen, contracten en projectbeheer inzake indirecte OTO-acties. De diensten van de Commissie beperken hun verificaties van de gedeclareerde kosten voornamelijk tot waarschijnlijkheidscontroles, maar om de realiteit en nauwkeurigheid van de kosten-declaraties te verifiëren, zijn normaliter controles ter plaatse nodig. De Commissie liet deze controles verrichten door particuliere accountantskantoren.

9.61. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Zoals in de antwoorden op de punten 3.47 en 9.59 is vermeld, verricht de Commissie momenteel een onderzoek naar de toepassing van de verordening. Overeenkomstig artikel 8 van de verordening is de afsluiting van vormen van bijstandsverlening afhankelijk van de afgifte van een afsluitingsverklaring door de onafhankelijke instantie. Indien niet aan de controlevereisten is voldaan, moet deze instantie een verklaring onder voorbehoud afgeven. Krachtens artikel 8, lid 2, van de verordening kan de Commissie om de uitvoering van aanvullende controles verzoeken, en zij heeft de verantwoordelijkheid om financiële correcties aan te brengen waar dit nodig en gerechtvaardigd is.

9.63. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Het financieringssysteem van de kaderprogramma's voor onderzoek heeft sterke en zwakte punten. De Commissie heeft de zwakte punten geleidelijk aangepakt. Gezien het evolutionaire karakter zijn de deelnemers en de diensten van de Commissie zeer vertrouwd met het systeem.

Voor het volgende kaderprogramma wordt het financieringssysteem weer herzien om het voor de projectdeelnemers eenvoudiger te maken, om de controles binnen de grenzen van de financiële en personele middelen van de Commissie verder te verbeteren, om resultaatgericht te zijn en nog beter in staat te zijn om te hoge declaraties en fraude te ontmoedigen.

De Commissie heeft het aantal controles ter plaatse bij contractanten van het kaderprogramma voor onderzoek aanzienlijk verhoogd, met name door een beroep te doen op externe accountants die onder de verantwoordelijkheid van de Commissie werken. Voorts heeft de Commissie proefprojecten opgezet waarbij voor een beperkt aantal projecten kosten-declaraties moeten worden ingediend vergezeld van accountantsverklaringen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.64. De regels van het vijfde KP bieden de Commissie niet de mogelijkheid om instanties die te hoge kosten declareren te bestraffen; zij kan slechts de te veel betaalde bedragen met rente terugvorderen. De begunstigden lopen dus slechts een gering risico wanneer zij de werkelijk gemaakte kosten te hoog opgeven.

9.65. De Commissie heeft geen controlestructuur opgezet om ervoor te zorgen dat het door het management gekozen beleid wordt uitgevoerd en dat de noodzakelijke maatregelen worden genomen om iets aan de onderkende risico's te doen. Daardoor werden belangrijke stappen in het controlesysteem niet op dezelfde wijze gevolgd of overgeslagen voor het hele vijfde KP of voor onderdelen ervan. Bij tests van de essentiële operationele controles in elk van de onderzochte sub-systemen en processen bleek dat een aantal controles niet daadwerkelijk door alle DG's en alle programma's was verricht. Vooral de verificatie van de juridische en financiële levensvatbaarheid van de contractanten en de voorafgaande goedkeuring van de contractvoorwaarden bleken te ontbreken of niet coherent te zijn toegepast. Bijgevolg bieden de bestaande controleprocedures voor het vijfde KP als geheel slechts beperkte zekerheid. De vastgestelde tekortkomingen worden bevestigd door de controlebevindingen van de Rekenkamer inzake de onderliggende verrichtingen.

9.64. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Het juridisch kader voor directe uitgaven en met name contracten in het kader van het vijfde communautaire kaderprogramma omvat reeds maatregelen om de financiële belangen van de Gemeenschap te beschermen. Wanneer het vermoeden van fraude of ernstige financiële onregelmatigheden bestaat, geven artikel 3, lid 2, en artikel 7, lid 6, van bijlage II van het contract de Commissie uitdrukkelijk de mogelijkheid om niet alleen haar financiële bijdrage te verlagen, maar ook om de gehele bijdrage terug te vorderen.

Desalniettemin heeft de versterking van de controlebepalingen voor de Commissie hoge prioriteit. Om deze reden omvat het OLAF-werkprogramma de integratie van administratieve maatregelen en sancties op het gebied van de directe uitgaven. Naast de bestaande bepalingen inzake de terugbetaling van de communautaire financiële bijdrage wordt gesproken over een aanvullende clausule inzake financiële sancties wanneer opzettelijk of uit nalatigheid te hoge kosten worden gedeclareerd op het gebied van de directe uitgaven.

9.65. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Met het vijfde kaderprogramma heeft de Commissie aanzienlijke verbeteringen ingevoerd om potentiële risico's aan te pakken, met name met betrekking tot de selectie van voorstellen, een nieuwe strategie ter versterking van de controles ter plaatse en effectievere maatregelen in geval van financiële onregelmatigheden.

De interne controles werden versterkt, waarbij in sommige DG's het organisatieschema werd aangepast om het financieel beheer te decentraliseren, terwijl tegelijkertijd de financiële circuits werden geformaliseerd en het financieel beheer en de interne controleactiviteiten werden versterkt.

Er is een uitvoeriger methode ontwikkeld om van tevoren na te gaan of de deelnemers juridisch en financieel solide zijn; hierdoor kunnen criteria voor het bepalen van financiële risico's consequent worden toegepast. Bij de keuze van het systeem van onkostenvergoeding voor onderzoeks-, ontwikkelings- en demonstratieprojecten, ontvangen de deelnemers aanwijzingen met betrekking tot hun kostensysteem. Enkel door audits ter plaatse kan worden nagegaan of hun keuze juist was. Deze controle maakt deel uit van de verificatie van de juridische en financiële soliditeit binnen ieder programma. Dankzij de invoering van een gemeenschappelijke gegevensbank zal deze verificatie verscheidene programma's kunnen omvatten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Externe maatregelen

9.66. De sector externe maatregelen maakt ongeveer 6 % van de begroting uit en wordt gekenmerkt door een grote verscheidenheid van maatregelen die zich uitstrekken over de hele wereld. Het algemene controlekader op dit gebied wordt verder uitgewerkt door het per 1 januari 2001 opgerichte Samenwerkingsbureau EuropeAid.

9.67. Voor het begrotingsjaar 2000 verrichtte de Rekenkamer hoofdzakelijk op het niveau van de Commissie een controle van het Tacis-programma (zie de paragrafen 5.24-5.44). Dit programma maakt deel uit van de rubriek Externe maatregelen in de financiële vooruitzichten, die gericht is op de Nieuwe Onafhankelijke Staten en Mongolië. De bijstand van de Europese Unie in het kader van het Tacis-programma bestaat doorgaans uit subsidies voor contracten voor technische bijstand die de begunstigde landen moeten helpen bij de overgang naar een goed functionerende markteconomie. Een en ander omvat de financiering van kosten voor de betrokken adviseurs, meestal op basis van tijdschrijven tegen een overeengekomen tarief, alsmede andere uitgaven, zoals reis- en verblijfkosten. Bij zulke contracten bestaat het inherente risico dat de realiteit en de kwaliteit van de verrichte diensten niet overeenstemt met de door de adviseur ingediende kostendeclaratie die wordt onderbouwd met een tijdregistratie en prestatierapporten.

9.68. De Commissie heeft een vrij goed ontwikkeld systeem om het proces van de ontvangst van de factuur van de adviseur tot de betaling ervan te volgen. De inhoud van elke factuur wordt grondig gecontroleerd op rekenkundige juistheid, naleving van de contractvoorwaarden (waaronder het gehanteerde tarief), ontvangst van verslagen of andere af te leveren stukken, en kennelijke redelijkheid. De Rekenkamer constateerde dat deze controles in het algemeen doeltreffend zijn, maar geeft in overweging, in de betalingsprocedures rekening te houden met de verslagen die de toezichtseenheden aan de projectbeheerders bezorgen, alvorens betalingen goed te keuren. Tevens moeten op grotere schaal tijdige inspecties ter plaatse worden uitgevoerd.

Het resultaat van de onderhandeling moet, soms impliciet, worden goedgekeurd door verscheidene wetenschappelijke en financiële afdelingen van het directoraat-generaal voordat de Commissie een besluit kan nemen over de selectie van een project.

9.66. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Na de invoering van de praktische gids voor gunningsprocedures van de EG op het gebied van buitenlandse hulp gelden sinds januari 2001 in de hele wereld dezelfde procedures, standaardpublicatieformaten en standaardcontracten voor alle begrotingsuitgaven — een ontwikkeling die door potentiële inschrijvers zeer wordt gewaardeerd. Een aanvullende financiële gids voor de buitenlandse hulp van de EG is in voorbereiding.

9.67. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Elk contract brengt een risico mee dat een contractant een valse declaratie indient. Volgens de nieuwe regeling moet de projectbeheerder bevestigen dat de door de contractant gedeclareerde kosten aanvaardbaar zijn. De nieuwe dienstverleningsovereenkomst omvat een maandelijkse cash-flowraming die zal worden gebruikt om na te gaan dat afwijkingen van de raming overeenstemmen met bekende veranderingen in de werkelijke door deskundigen geïnvesteerde tijd en bijkomende kosten.

9.68. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Volgens de nieuwe regeling die in 2001 is ingevoerd, wordt voor elk contract een projectbeheerder aangewezen die de belangen van de aanbestedende dienst vertegenwoordigt. De projectbeheerder moet toezicht houden op de geboekte vooruitgang en de behaalde resultaten. Daarnaast worden de programma's aan een onafhankelijke evaluatie van de efficiëntie, doeltreffendheid, relevantie van de effecten en duurzaamheid onderworpen.

De projectbeheerders moeten bevestigen dat de facturen de werkelijk door de contractanten verrichte werkzaamheden

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

weergeven (op basis van persoonlijke kennis van het project door middel van controleverslagen) voordat zij de betalingen goedkeuren. Door uit de nieuwe dienstverleningsovereenkomst de eis te schrappen dat bewijsmateriaal voor de betaling van de facturen moet worden geverifieerd, moeten de project-beheerders in staat worden gesteld de vooruitgang die bij de uitvoering van de overeenkomst wordt geboekt in de toekomst nauwlettender te volgen.

Huishoudelijke uitgaven

9.69. Bij het plannen van de controle van de huishoudelijke uitgaven, die goed zijn voor ongeveer 5 % van de totale begroting, hield de Rekenkamer rekening met de over het algemeen bevredigende resultaten van het in voorgaande jaren verrichte onderzoek van de hoofdsystemen voor de bezoldiging en de verschaffing van kantoorruimte. Dit jaar onderzocht de Rekenkamer uitvoerig de controles van de door de instellingen gevolgde aanbestedingsprocedures voor de aanschaf van goederen en diensten; de resultaten van het onderzoek zijn opgenomen in de paragrafen 7.20-7.33. De Rekenkamer concludeert dat de huishoudelijke uitgaven van de Commissie — die voor dit deel van de financiële vooruitzichten het belangrijkste zijn — en de uitgaven van het Parlement, de Raad en het Hof van Justitie uit een oogpunt van wettigheid en regelmatigheid bevredigend waren (zie paragraaf 7.7). Over de rekeningen van de Rekenkamer wordt door onafhankelijke accountants een afzonderlijk verslag uitgebracht dat apart in het Publicatieblad wordt bekendgemaakt (zie paragraaf 7.7).

CONCLUSIE

Betrouwbaarheid van de rekeningen

9.70. De Rekenkamer is van oordeel dat de rekeningen betrouwbaar zijn, maar maakt een voorbehoud ten aanzien van de voornoemde problemen betreffende de vaste activa, de ontoereikende gegevens over de vooruitbetalingen, de overwaardering van de nog af te wikkelen verplichtingen en het ontbreken van begrotingsverplichtingen — met name bij de structuurfondsen — en de evaluatie van het economisch resultaat.

9.70. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie benadrukt dat wel degelijk verbeteringen zijn ingevoerd op het gebied van de betrouwbaarheid van de rekeningen, met name op het gebied van de vaste activa, de schuldvorderingen, het economisch resultaat en de gegevens die in de bijlagen bij de financiële staten zijn opgenomen (financiële vooruitzichten, abnormale nog af te wikkelen betalingsverplichtingen, pensioenen, financiële intermediairs...). Zij is het niet eens met bepaalde methodologische opmerkingen van de Rekenkamer over de vaste activa en het economisch resultaat. Zij zal zich blijven inzetten voor de betrouwbaarheid van de rekeningen en de invoering van het nieuwe boekhoudkundige kader.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.71. Bovendien zijn bij de vaststelling van een nieuwe begrotingsnomenclatuur alle eind 1999 nog niet afgewikkelde verplichtingen voor de vier structuurfondsen opgenomen in één enkel artikel per doelstelling. Wanneer begrotingsonderdelen zulke grote bedragen bevatten, verliest het beginsel van begrotingsspecialiteit aan betekenis.

9.72. De Commissie wordt verzocht dat deel van haar voorstel voor een Financieel Reglement dat betrekking heeft op de boekhouding en op de rekening en verantwoording, te herzien in het licht van de voorstellen in de studie van de experts. Tevens moet zij beginnen met de werkzaamheden ter vaststelling van een nieuwe boekhoudkundige regelgeving volgens de beginselen van de vermogensboekhouding, en daarvoor de nodige middelen uittrekken. Zo lang de modernisering van de boekhouding nog niet geheel is voltooid, weerspiegelt het economisch resultaat slechts ten dele de economische realiteit.

Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen

9.73. Behalve bij het interne beheer van de Unie vertonen de onderzochte beheers- of controlesystemen tekortkomingen, met name bij de tenuitvoerlegging ervan.

9.71. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De begrotingsstructuur behelst dat de kredieten die voor een bepaalde uitgavencategorie bestemd zijn, in één begrotingsonderdeel worden ondergebracht. De door de Rekenkamer genoemde begrotingsonderdelen inzake voltooiing omvatten de programma's die vóór de huidige periode zijn goedgekeurd voor een bepaalde doelstelling, zodat er een logisch verband tussen bestaat. De omvang van de kredieten van deze begrotingsonderdelen is daarentegen geen criterium van fundamenteel belang. Bovendien zullen de kredieten op deze begrotingsonderdelen de komende jaren snel dalen en is het niet wenselijk de nomenclatuur te vaak te wijzigen. Voorts kan de follow-up van de uitvoering zo nodig op een meer gedecentraliseerd niveau plaatsvinden, aangezien in de boekhouding onderverdelingen bestaan.

9.72. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Wat de modernisering van de boekhouding betreft, is een werkdocument opgesteld waarin de verschillende onderdelen van het project alsmede een actieplan in detail worden beschreven. In het gewijzigde voorstel tot herziening van het Financieel Reglement heeft de Commissie de algemeen aanvaarde boekhoudbeginselen opgenomen, de samenstelling van de jaarrekeningen in detail beschreven en rekening gehouden met de voorstellen van de door deskundigen uitgevoerde studie. Om de betrouwbaarheid van de rekeningen te vergroten wil de Commissie elk jaar verbeteringen in de financiële staten aanbrengen, met name met betrekking tot het economisch resultaat.

9.73-9.76. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie spant zich ervoor in om coherente controlesystemen in te voeren en deze op doeltreffende wijze ten uitvoer te leggen, met name op het gebied van landbouw, structurele maatregelen, onderzoek en externe maatregelen. De hervorming van de Commissie en de herziening van het Financieel Reglement zijn belangrijke onderdelen van deze actie.

Met de jaarlijkse herziening van het beheer bestaat de verleiding om de normen voortdurend te verhogen, zodat het resultaat een negatief aanzien krijgt zelfs wanneer de situatie ten opzichte van het vorige jaar eigenlijk is verbeterd. De instellingen moeten aan deze verleiding weerstaan.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De kans dat zich fouten voordoen en de ernst van deze fouten houden verband met het ingewikkelde karakter van de voorschriften. Met dit aspect moet rekening worden gehouden wanneer een redelijke betrouwbaarheidsverklaring moet worden afgegeven.

Ten slotte moet een dergelijke verklaring ook rekening houden met de kosten van de corrigerende maatregelen die nodig zijn om een aanvaardbaar niveau van onregelmatigheden te bereiken. Wanneer van nieuwe controles slechts een marginaal voordeel kan worden verwacht, kan aan de kosteneffectiviteit ervan worden getwijfeld.

9.73. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie heeft erkend dat haar interne controlesystemen verder kunnen worden verbeterd, en deze actie is een belangrijk onderdeel van de huidige hervormingen van het financieel beheer. De verbetering van het financieel beheer kan echter niet op korte termijn worden voltooid, en de Rekenkamer moet zich ervan bewust zijn dat veel van de genoemde systemen zijn ingevoerd voordat het hervormingsproces op gang kwam. De maatregelen die in het kader van de hervorming zijn getroffen, met name de ontwikkeling van minimum-controlenormen die door de diensten van de Commissie moeten worden geïmplementeerd alsmede de responsabilisering van de diensten van de ordonnateur en de eigen evaluatie van interne controlesystemen, zullen naar verwachting in de toekomst tot aanzienlijke verbeteringen in de systemen leiden.

Uiteraard moet de Commissie bij het proces van verbetering van de controle ook een beroep doen op haar partners die namens haar indirecte uitgaven beheren. In dit verband neemt de Commissie maatregelen om de controle over dergelijke uitgaven te verbeteren. De Commissie zal tevens actie blijven ondernemen om de systemen te verbeteren naar aanleiding van de speciale verslagen van de Rekenkamer.

9.74. Zo waren de algemene bepalingen ter regeling van de controle op het gebied van de structurele acties (Verordening (EG) nr. 2064/97) ontoereikend om te komen tot een volledige, coherente en doeltreffende controle, bevatten ze onvoldoende strenge sancties voor onjuiste declaraties door de begunstigden en worden ze lang niet integraal toegepast. Op het gebied van de landbouw werden tekortkomingen geconstateerd bij de uitvoering van het GBGS, waarvan bepaalde elementen te onvolledig waren voor doeltreffende controles of zelfs helemaal ontbraken (zie speciaal verslag nr. 4/2001, paragrafen 74-80; PB C 214 van 31.7.2001). Voor het deel van het gemeenschappelijk landbouwbeleid dat niet

9.74. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De controlevereisten met betrekking tot structurele maatregelen werden versterkt en preciezer omschreven in Verordening (EG) nr. 2064/97. Voor de nieuwe programmeringsperiode 2000-2006 omvatten de Verordeningen (EG) nr. 438/2001 en (EG) nr. 448/2001 nog meer gedetailleerde verplichtingen met betrekking tot het beheer en de controle van de structuurfondsen door de lidstaten. Zij omvatten tevens de procedures voor de toepassing van financiële correcties. Het is de verantwoordelijkheid van de lidstaten, die zich moeten houden aan artikel 280 van het Verdrag, om in geval van onregelmatigheden sancties te nemen tegen individuele

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

onder het GBCS valt, moet het controlekader nog verder worden ontwikkeld. Bij het interne beleid en de externe maatregelen, waar de Commissie direct verantwoordelijk is voor de uitvoering van de programma's, moeten de controleregelingen nog aanzienlijk worden verbeterd en strikt worden toegepast, zoals de controles van de Rekenkamer hebben aangetoond.

9.75. De door de Rekenkamer verrichte controles van betalingsverrichtingen tonen aan dat de controlemechanismen niet kunnen beletten dat er te vaak onregelmatig gebruik van communautaire middelen wordt gemaakt.

9.76. Aangezien de Commissie onvoldoende vat heeft op de processen van interne controle, met name op de gedecentraliseerde niveaus, kan geen redelijke zekerheid worden gegeven dat de onderliggende verrichtingen bij de betalingen over het geheel genomen wettig en regelmatig zijn. De Commissie moet de verordeningen en voorschriften ter regeling van de controle verder uitbouwen door de bestaande regels te versterken, te zorgen voor de integrale toepassing ervan en door dergelijke mechanismen in te voeren waar die nog niet bestaan.

begunstigden. De in artikel 8 van Verordening (EG) nr. 2064/97 beschreven procedure voor de afsluiting van programma's moet ervoor helpen zorgen dat van tevoren ontdekte tekortkomingen en onregelmatigheden worden gecorrigeerd voordat de einddeclaratie van de uitgaven wordt ingediend. De Commissie zal haar eigen controleactiviteiten blijven ontwikkelen, met name door verdere verificaties van de controle- en beheerssystemen van de lidstaten uit te voeren om ervoor te zorgen dat zij in overeenstemming zijn met de communautaire voorschriften en de communautaire middelen voldoende beschermen.

Wat landbouw betreft, is de Commissie het ermee eens dat de lidstaten moeten streven naar de integratie van hun controle-systemen, en zij stimuleert een dergelijke aanpak met wetgevende en praktische maatregelen. Daartoe bestaan reeds specifieke bepalingen in de huidige wetgeving, die in het kader van de huidige herziening van het GBCS meer nadruk krijgen, en controles ter plaatse geven vaak aanleiding tot aanbevelingen aan de lidstaten. Wat andere landbouwuitgaven betreft, beschikken de sectoren die niet onder het GBCS vallen, over hun eigen controlemiddelen. Voorts heeft de Commissie getracht de controlemethodes in het kader van het GBCS op elkaar af te stemmen, door te voorzien in dezelfde systemen voor de identificatie van percelen en dieren, kruiscontroles van de databanken en risicoanalyse en -controleprocedures die lijken op die welke in het GBCS worden gebruikt. In dit verband heeft de Commissie besloten aanzienlijke financiële correcties op te leggen wanneer wordt vastgesteld dat de controlevoorschriften niet worden nageleefd.

Wat betreft het interne beleid heeft de Commissie op het gebied van onderzoek met het vijfde kaderprogramma aanzienlijke verbeteringen aangebracht om potentiële risico's in de controle-regelingen aan te pakken, met name met betrekking tot de selectieprocedure, de onderhandelingsfase en de voorbereiding van contracten. Tegelijkertijd werden de interne controles versterkt, en zij worden in het kader van de hervorming van de Commissie verder verbeterd. In het volgende kaderprogramma zijn verdere verbeteringen voorzien.

Wat de externe maatregelen betreft, ontwikkelt de Commissie de controlevoorschriften verder. Zo zijn sinds januari 2001 standaardprocedures ingevoerd (met name voor de publicatie van aanbestedingen en standaardcontracten) die nu voor alle begrotingsuitgaven voor externe ontwikkelingsprogramma's gelden. Bovendien is een aanvullende financiële gids voor de buitenlandse hulp van de EG in voorbereiding.

VERSLAG OVER DE ACTIVITEITEN IN HET
KADER VAN HET ZESDE, ZEVENDE EN
ACHTSTE EUROPEES
ONTWIKKELINGSFONDS (EOF)

VERSLAG OVER DE ACTIVITEITEN IN HET KADER VAN HET ZESDE, ZEVENDE
EN ACHTSTE EOF

INHOUD	Paragraaf
Hoofdstuk I — Uitvoering van het zesde, zevende en achtste EOF per 31 december 2000	1-29
Situatie aan het eind van het begrotingsjaar 2000	1-10
Opmerkelijke feiten bij de begrotingsuitvoering in de loop van het begrotingsjaar	11-27
De vorming van algemene reserves binnen de drie lopende EOF's	12
Niveau van de betalingen blijft achter bij de doelstellingen	13
Omvang van de verplichtingen van het achtste EOF heeft nuancering	14-16
De weerslag van de vertraagde uitvoering op de tussentijdse controle van de programmeerbare steun	17-20
De werkelijke mobilisatiegraad van de Stabex-middelen	21-27
Conclusies en aanbevelingen	28-29
Hoofdstuk II — Betrouwbaarheidsverklaring voor de Europese Ontwikkelingsfondsen	30-38
Betrouwbaarheidsverklaring inzake het zesde, zevende en achtste Europese Ontwikkelingsfonds (EOF) voor het begrotingsjaar 2000	I-IV
Toelichting bij de betrouwbaarheidsverklaring	30-38
Inleiding	30-32
Betrouwbaarheid van de rekeningen	33-37
Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen	38
Hoofdstuk III — Follow-up van eerdere opmerkingen: ACS-secretariaat	39-51
Inleiding	39
Het jaarverslag van de Rekenkamer over 1990 en het verslag van DG Financiële controle over 2000	40-41
Financiering voor een vast bedrag in de financieringsovereenkomst 2000-2004	42-44
Toegenomen financiering	45-46
Niet op de werklast afgestemde financiering	47
Door de Commissie uitgeoefende controle	48
Conclusies	49-50
Aanbeveling	51

Hoofdstuk IV — Voornaamste opmerkingen uit de speciale verslagen die de Rekenkamer sinds de laatste kwijtingsprocedure heeft uitgebracht	52-54
Speciaal verslag nr. 5/2001 over de tegenwaardefondsen van de steun voor structurele aanpassing, die wordt bestemd voor begrotingssteun (zevende en achtste EOF)	52-54
De controle van de Rekenkamer	52
Conclusie en aanbevelingen	53-54
Hoofdstuk V — Overige opmerkingen	55-61
Tendens naar deconcentratie van het beheer van de kredieten buiten het kader van het Financieel Reglement	55
Aanpassing van de voorwaarden voor samenwerking met de ACS-staten waar zich gewapende conflicten afspelen	56
Door de diensten van de Commissie in opdracht gegeven externe controles	57-61

HOOFDSTUK I — UITVOERING VAN HET ZESDE, ZEVENDE EN ACHTSTE EOF PER 31 DECEMBER 2000

Situatie aan het eind van het begrotingsjaar 2000

1. De Europese Ontwikkelingsfondsen (EOF's) zijn ontstaan uit internationale overeenkomsten ⁽¹⁾ tussen de lidstaten van de Europese Unie en 71 staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS) ⁽²⁾, en uit besluiten van de Raad betreffende de associatie van 24 landen en gebieden overzee (LGO). De Commissie is, samen met de ACS-staten, verantwoordelijk voor het beheer van de EOF's, afgezien van bepaalde financiële instrumenten waarvoor de Europese Investeringsbank (EIB) verantwoordelijk is ⁽³⁾.

2. Elk EOF bestaat uit een algemene financiële toewijzing, afkomstig uit de bijdragen van de lidstaten en gesplitst in vier deeltewijzingen:

- a) *programmeerbare steun*, in principe bestemd voor de tenuitvoerlegging van ontwikkelingsprojecten in het kader van nationale indicatieve programma's (NIP's) die met elk van de ACS-staten zijn gesloten. Sinds het achtste EOF worden de financiële middelen van de NIP's in twee tranches vrijgegeven (zie paragraaf 18);
- b) *niet-programmeerbare steun* die is gereserveerd voor specifieke samenwerkingsterreinen zoals de steun voor land- en mijnbouwproducten;
- c) *steun voor structurele aanpassing*, verbonden aan de begrotingssteun en aan de steun ten behoeve van de betalingsbalans van de begunstigde landen;
- d) *een algemene reserve* die in de loop van het begrotingsjaar 2000 is gevormd en alle nog toe te wijzen middelen omvat.

Medebeheer geldt als grondbeginsel voor de tenuitvoerlegging van de EOF's, waarbij de Commissie (als hoofdonnateur) samenwerkt met één nationale ordonnateur in elk land. Tot goedkeuring van de financieringsbesluiten (primaire verplichtingen) is

⁽¹⁾ De eerste hiervan, de Overeenkomst van Yaoundé I, dateert uit 1964.

⁽²⁾ Met de Overeenkomst van Cotonou van 23 juni 2000 komt het aantal landen op 77.

⁽³⁾ Risicodragend kapitaal en rentesubsidies.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

uitsluitend de Commissie bevoegd, die financieringsvoorstellen boven een drempelbedrag van 2 miljoen euro vooraf voor advies voorlegt aan het Comité van het EOF, dat bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten van de Europese Unie. De financieringsbesluiten worden vervolgens ten uitvoer gelegd in de vorm van kredieten die aan de nationale ordonnateurs worden gedelegeerd (secundaire verplichtingen of contracten).

3. In 2000 is de uitvoering van het zesde ⁽⁴⁾, zevende ⁽⁵⁾ en achtste ⁽⁶⁾ EOF gelijktijdig voortgezet, want hoewel zij in principe een looptijd van vijf jaar hebben, zijn hun kredieten onbeperkt besteedbaar ⁽⁷⁾. Pas als de Commissie van mening is dat de tenuitvoerlegging van een fonds ver genoeg is gevorderd, draagt zij het saldo naar het volgende fonds over. Naar aanleiding van de op 23 juni 2000 gesloten Overeenkomst van Cotonou die van toepassing zal zijn op het negende EOF, en in afwachting van de ratificatie ervan, heeft de ACS-EG-Raad op 27 juli 2000 besloten tot vervroegde toepassing van deze overeenkomst met ingang van 2 augustus 2000. Krachtens dit besluit is de Commissie gemachtigd om de programmering van het negende EOF ter hand te nemen, om de nieuwe procedures toe te passen op het merendeel van de in uitvoering zijnde middelen zonder bestemming van de EOF's en om de financiering van de niet-programmeerbare middelen, alsmede van de bij de Vierde Overeenkomst van Lomé ingestelde instellingen en organen voort te zetten. Het volgens de richtsnoeren van de Overeenkomst van Cotonou mobiliseren van de middelen die uit hoofde van de lopende EOF's ⁽⁸⁾ zijn gereserveerd, is pas mogelijk wanneer de Raad het Financieel Reglement voor het negende EOF heeft vastgesteld (zie paragraaf 12).

4. Overeenkomstig het bepaalde in artikel 67, lid 2, van het Financieel Reglement van het achtste EOF heeft de Commissie voorzien in een analyse van het financieel beheer voor het begrotingsjaar 2000. Hier is sprake van een positieve ontwikkeling, want dit document, dat moet dienen ter verduidelijking van de jaarrekening, was voor beide voorgaande begrotingsjaren niet opgesteld. Deze analyse blijkt echter zeer voor verbetering vatbaar, aangezien zij beperkt blijft tot een beschrijving van de actieterreinen van het EOF.

3. *Bij de inwerkingtreding van de ACS-EG-partnerschapsovereenkomst van Cotonou die de tenuitvoerlegging van het negende EOF moet regelen, zullen de niet-bestede saldi van de eerdere EOF's naar het negende EOF worden overgedragen. Het Financieel Reglement van het negende EOF is momenteel in voorbereiding en zal vóór de inwerkingtreding van de partnerschapsovereenkomst voltooid zijn.*

4. *De Commissie heeft overeenkomstig artikel 67, lid 2, van het Financieel Reglement een analyse verricht van het financiële beheer voor het begrotingsjaar 2000. Zij is zich ervan bewust dat deze analyse in de toekomst kan worden verfijnd, rekening houdende met de opmerkingen van de Rekenkamer.*

⁽⁴⁾ Derde Overeenkomst van Lomé (PB L 86 van 31.3.1986).

⁽⁵⁾ Vierde Overeenkomst van Lomé (PB L 229 van 17.8.1991).

⁽⁶⁾ Vierde Overeenkomst van Lomé zoals gewijzigd in Mauritius (PB L 156 van 29.5.1998).

⁽⁷⁾ Zie artikel 7, lid 1, van het Intern Akkoord van 20 december 1995 (PB L 156 van 29.5.1998).

⁽⁸⁾ Middelen waarbij het er niet toe doet of de Overeenkomst van Cotonou al dan niet is geratificeerd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5. Zo wordt er geen toelichting gegeven op de praktische uitvoering van de maatregelen die moeten bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen op het gebied van armoedebestrijding. Nieuwe transversale programma's op het gebied van gezondheid en particuliere ondernemingen komen niet van de grond, ondanks het specifieke karakter van de voor deze programma's gekozen procedures. De problemen die in verband met de uitvoeringsgraad zijn opgetreden (secundaire verplichtingen, betalingen) worden niet uitgebreid geanalyseerd en de getrokken conclusies lijken niet altijd te worden onderbouwd. Het lage betalingspercentage wordt gebagatelliseerd en in wezen afgedaan als een tijdelijk probleem dat een gevolg is van de lage verplichtingen in 1999, en waarvoor in 2001 en 2002 een oplossing komt dankzij het niveau van de verplichtingen in 2000. De dieperliggende structurele oorzaken van dit lage betalingsniveau (soms ondeugdelijke programmering en ontwerp van de projecten, omslachtige procedures, tekortkomingen bij de nationale overheden), die op hun beurt voortvloeien uit de moeilijkheden bij de tenuitvoerlegging van de Overeenkomsten van Lomé, worden niet of nauwelijks aangepakt. In dat verband wordt de „omzetting van besluiten in contracten” als „bijzonder gunstig” aangemerkt, terwijl het percentage secundaire verplichtingen (als totaalbedrag en voor de NIP's), gerelateerd aan het bedrag van de nettomiddelen of aan dat van de toewijzingen van de programmeerbare steun, zorgwekkend blijft voor zowel het zevende als het achtste EOF (zie de paragrafen 9 en 14). Er is geen commentaar geleverd op de financiële instrumenten met geleidelijke toepassing, zoals de kaders voor wederzijdse verplichtingen van Stabex en de memoranda van overeenstemming voor het vrijmaken van de begrotingssteun ten behoeve van de structurele aanpassing. Het optreden van conflicten of spanningen op het gebied van de mensenrechten en democratie in bepaalde landen, die leiden tot de opschorting van de steun, wordt enkel genoemd maar niet geanalyseerd. Voorts dient te worden opgemerkt dat er geen verandering is gekomen in de presentatie van de EOF-balans, ondanks de aanbeveling van de Rekenkamer in 1999 om deze te vereenvoudigen en beter leesbaar te maken ⁽⁹⁾.

6. **Tabel 1** geeft een overzicht van de besteding van het zesde, zevende en achtste EOF per 31 december 2000. De betalingen voor het begrotingsjaar 2000 bedragen 1 548 miljoen euro; in 1999 was dit 1 275,4 miljoen euro. De verplichtingen ⁽¹⁰⁾ van het begrotingsjaar 2000 belopen, na aftrek van de vrijgekomen kredieten, 3 758 miljoen euro. In 1999 bedroegen ze 2 692,8 miljoen euro.

⁽⁹⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1999 over de activiteiten in het kader van het zesde, zevende en achtste EOF, paragraaf 9 (PB C 342 van 1.12.2000).

⁽¹⁰⁾ Financieringsbesluiten. Deze besluiten zijn in tabel 1 niet afzonderlijk opgenomen omdat de desbetreffende betalingen geleidelijk plaatsvinden.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5. Als oorzaken van het lage niveau van betalingen en secundaire verplichtingen, moeten met name worden genoemd:

- het geringe absorptievermogen van een groot aantal overheidsbesturen in de ACS-landen;
- de toepassing van het principe van goed beheer, als gevolg waarvan de activiteiten van de Commissie in bepaalde landen werden gestaakt;
- het belang dat de Commissie hecht aan zowel kwalitatieve (resultaten en effecten) als kwantitatieve factoren;
- de hervorming van het beheer van de buitenlandse hulp, die niet onmiddellijk al haar effecten sorteert;
- de verplaatsing van personeel van de delegaties in de ACS-landen naar andere zones; hier zij er tevens aan herinnerd dat het aantal ambtenaren dat bij de Commissie voor het beheer van de hulp instaat, ontoereikend is.

De Rekenkamer heeft veelvuldig opmerkingen gemaakt ten aanzien van de presentatie van de rekeningen, waarvan er sommige door de Commissie zijn overgenomen. Tijdens de opstelling van de rekeningen voor het begrotingsjaar 2000 heeft de Commissie opdracht gegeven tot een studie met het oog op de verbetering en modernisering van de presentatie van de EOF-rekeningen, nadat een soortgelijke studie was verricht voor de begrotingsrekeningen van de Commissie. Deze studie werd nu voltooid en er zal bij de opstelling van de rekeningen voor het begrotingsjaar 2001, indien mogelijk, rekening worden gehouden met de gedane bevindingen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7. Het resterende bedrag dat voor nieuwe besluiten beschikbaar is, daalt sterk (met 37,4 %) van 9 822,3 miljoen euro eind 1999 tot 6 147,7 miljoen euro eind 2000. Deze ontwikkeling hangt vooral samen met een sterke stijging van het aantal financieringsbesluiten in het kader van het achtste EOF. Zo is het gecumuleerde bedrag van de niet afgewikkelde besluiten in één jaar met 71 % gestegen. De duidelijke daling van het voor nieuwe besluiten beschikbare resterende bedrag zou de indruk kunnen wekken dat de EOF's in een hoger tempo worden uitgevoerd dan in voorgaande jaren. Deze indruk wordt echter gelogenstraft door een analyse van de betalingspercentages (betalingen/nettomiddelen) en de percentages aan gesloten contracten (gedelegeerde kredieten/nettomiddelen), die aangeven hoe traag de EOF-middelen worden gemobiliseerd (zie **tabel 2**).

7. Ofschoon zij achterblijven bij de ramingen, zijn de betalingen voor het jaar 2000 toch met 21 % toegenomen ten opzichte van het jaar 1999. Dit wijst op een merkbare trend tot verbetering bij de betalingen; deze zou in de toekomst moeten doorzetten, want de Commissie zal indien mogelijk (kwaliteit van de uitgavenketen, passende controle) naast gedelegeerde kredieten, die in 2000 een hoog niveau bereikten, rechtstreekse begrotingssteun verstrekken ten behoeve van specifiek geselecteerde sectoren (steun aan nationale programma's van sectoraal beleid).

Tabel 1 — Besteding van de middelen van het zesde, zevende en achtste EOF per 31 december 2000

(Mio EUR)

Middelen en besteding (ACS + LGO)	Zesde EOF (verstreken in 1990)	Zevende EOF (verstreken in 1995)	Achtste EOF (verstrekt in 2002)	Totaal per 31.12.2000	Totaal per 31.12.2000
Oorspronkelijke toewijzing	7 500,0	10 940,0	12 840,0	31 280,0	31 280,0
Bijzondere bijdrage EIB	60,0			60,0	60,0
Geïnde middelen	8 104,8 ⁽¹⁾	9 676,3 ⁽²⁾	1 859,6 ⁽⁴⁾	19 640,7	17 720,2
Nog van de lidstaten te innen middelen	—	2 065,5 ⁽³⁾	11 040,2 ⁽³⁾	13 105,7	14 943,1
Middelenoverdrachten van het zesde naar het zevende EOF	(181,7)	181,7	—	0,0	0,0
Middelenoverdrachten van het zevende naar het achtste EOF	—	(315,0)	315,0	0,0	0,0
Middelenoverdrachten van het zesde naar het achtste EOF	(94,0)		94,0	0,0	0,0
Nettomiddelen	7 829,1	11 608,5	13 308,8	32 746,4	32 663,3
Betalings vóór 2000	7 035,3	8 021,2	1 011,2	16 067,7	14 792,2
Betalings in 2000	100,8	478,2	969,1	1 548,1	1 275,4
Nog af te wikkelen besluiten	360,0	2 255,1	6 367,8	8 982,9	6 773,4
Besteding	7 496,1	10 754,5	8 348,1	26 598,7	22 841,0
Voor nieuwe besluiten beschikbaar saldo	333,0	854,0	4 960,7	6 147,7	9 822,3

⁽¹⁾ Inclusief een overdracht van middelen uit het vierde EOF en de geïnde rente op banktegoeden.

⁽²⁾ Inclusief een overdracht van middelen uit het vijfde EOF en de geïnde rente op banktegoeden.

⁽³⁾ Inclusief de op de lidstaten te verhalen BTW.

⁽⁴⁾ Inclusief de geïnde rente op Stabex-fondsen.

Bron: Rekenkamer.

Tabel 2 — Verplichtingen en betalingen per 31 december 2000 uit hoofde van het zesde, zevende en achtste EOF

(Mio EUR)

Soort kredieten	Zesde EOF		Zevende EOF		Achtste EOF	
	Gecumuleerd bedrag	% van NM	Gecumuleerd bedrag	% van NM	Gecumuleerd bedrag	% van NM
Nettomiddelen (NM)	7 829,1		11 608,5		13 308,8	
Primaire verplichtingen	7 496,1	96	10 754,4	93	8 348,1	63
Secundaire verplichtingen	7 258,5	93	9 363,1	81	3 796,3	29
Betalings	7 136,1	91	8 499,4	73	1 980,3	15

Bron: Rekenkamer.

8. Vijftien jaar na de inwerkingtreding van het zesde EOF kwamen de betalingen daaruit op 91 % van de nettomiddelen. De toename in 2000 bedroeg niet meer dan 2 procentpunten. De betalingen voor het zevende EOF beliepen aan het eind van het tiende jaar van uitvoering 73 %, een stijging van 4 procentpunten, die is afgenomen ten opzichte van de in 1999 vastgestelde stijging (5,3 procentpunten). De betalingen voor het achtste EOF bedroegen, ondanks de stijging met 8 procentpunten, aan het eind van het derde uitvoeringsjaar slechts 15 %, ondanks de voorschotten ad 350 miljoen euro, die uit hoofde van het initiatief van de schuldsanering voor enkele arme landen met een zware schuldenlast waren overgemaakt aan de internationale financiële instellingen (Wereldbank en EIB). Uit de percentages secundaire verplichtingen (contracten), 81 % en 29 % voor het zevende, respectievelijk achtste EOF, blijkt dat het uitvoeringstempo van de acties nog problematisch blijft.

9. Er zijn verschillende redenen voor de blijvend trage uitvoering van de EOF's. De opschorting — feitelijk of van rechtswege — van de hulp in de ACS-staten die te kampen hebben met conflicten (Angola, Ethiopië, Eritrea...) of binnenlandse onlusten (Haïti, Fiji, Ivoorkust...) vormt een verklarende factor. Meer in het algemeen draagt het geringe absorptievermogen van de nationale overheden van de ACS-staten, ondanks de uit het EOF en van andere geldschietters ontvangen steun voor technische bijstand, ertoe bij dat de financiële en technische samenwerking praktisch stilligt. Deze inertie is ook te wijten aan het beheer van de steun door de Commissie waarbij — ondanks het bestaan van concentratiesectoren — sprake is van versnipperde maatregelen, nog steeds omslachtige uitvoeringsprocedures (contracten, betalingen) en een nog ontoereikend niveau van projectvoorbereiding⁽¹¹⁾, al zijn er vorderingen op dit gebied gemaakt dankzij de onlangs opgerichte groep voor kwaliteitsondersteuning waarin verschillende diensten zijn vertegenwoordigd⁽¹²⁾.

9. De Rekenkamer vermeldt drie dieperliggende structurele oorzaken voor het lage niveau van betalingen: de programmering en de vaak gebrekkige opzet van de projecten, de logge procedures, en het tekortschieten van de nationale overheden.

Programmering en opzet van projecten

Programmering: de Commissie heeft in haar mededeling van 26 april 2000 prioriteitsgebieden voor de communautaire ontwikkelingshulp vastgesteld. Er zijn daarbij zes concentratiesectoren afgebakend waarbinnen communautaire actie een toegevoegde waarde heeft in vergelijking met andere donoren. De programmering van de samenwerkingsstrategieën met de ACS-staten voor de tenuitvoerlegging van het negende EOF, waaraan momenteel wordt gewerkt, is in overeenstemming met deze beleidslijn. Op de middellange termijn zal dit leiden tot een beperkt aantal projecten/programma's per land ter ondersteuning van sectorale beleidsmaatregelen waarbij de versnippering zal afnemen en zelfs volledig verdwijnen.

Opzet van de projecten: er wordt een inspanning geleverd om de opzet van de projecten te verbeteren. Zo is onder andere de projectcyclus (identificatie, uitvoering en evaluatie) vanaf 1 januari 2001 opnieuw samengebracht in de handen van de Dienst voor samenwerking EuropeAid (zie punt 7 in het verslag van de Rekenkamer), die een systeem voor kwaliteitscontrole van de projecten en programma's (Quality Support Group) heeft ingevoerd. Tezelfdertijd wordt de nadruk

⁽¹¹⁾ Zie de paragrafen 28-47 van speciaal verslag nr. 21/2000 over het beheer van de externe-hulpprogramma's van de Commissie (PB C 57 van 22.2.2001).

⁽¹²⁾ „Quality support group”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

gelegd op de continue opleiding van het personeel dat de dossiers beheert (projectbeheerder).

Uitvoeringsprocedures

De Commissie heeft met succes een vereenvoudiging doorgevoerd van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in het kader van de samenwerking met derde landen. De nieuwe vereenvoudigde regels worden van toepassing bij de ratificatie van de Overeenkomst van Cotonou. Tezelfdertijd heeft de Commissie dit jaar een begin gemaakt met de deconcentratie van bevoegdheden van de hoofdzetel naar de delegaties in de derde landen, waarvan zes in ACS-landen. Op dit ogenblik worden de diensten in de hoofdzetel die met het financiële en contractuele beheer van de ACS-projecten belast zijn, versterkt.

Tekortschieten van de nationale overheden

Het onvermogen van de nationale overheden is vaak een belemmering geweest voor de goede uitvoering van projecten en programma's. De Commissie is van mening dat het gebrek aan institutionele capaciteit de duurzame ontwikkeling en de armoedebestrijding in de weg staat. Dit is de reden waarom zij van de versterking van de institutionele capaciteit een concentratiesector heeft gemaakt voor de ontwikkelingshulp van het negende EOF. In de huidige programmering kiezen bepaalde ACS-staten institutionele versterking als concentratiesector.

Voor de Overeenkomst van Cotonou en de tenuitvoerlegging van het negende EOF zijn verschillende maatregelen genomen ter verbetering van de programmering (sterkere concentratie), vereenvoudiging van de procedures en striktere voorbereiding van projecten.

10. De hervorming van het beheer van de externe steunmaatregelen, waartoe de Commissie in de loop van het begrotingsjaar 2000 heeft besloten, is derhalve van het grootste belang. Deze hervorming is gebaseerd op rationalisering van de methoden (striktere programmering en deconcentratie), alsmede op structuren (oprichting van het bureau EuropeAid en versterking van de externe delegaties van de Commissie) die allereerst het projectontwerp en -beheer moeten bespoedigen en kwalitatief moeten verbeteren. Het is echter niet erg waarschijnlijk dat de hervorming op korte termijn meetbare resultaten oplevert. Ook dient te worden opgemerkt dat DG AUDIT van de Commissie in februari 2000 een verslag over het financieel beheer van het EOF heeft ingediend met voorstellen voor maatregelen op verschillende gebieden (harmonisatie van de financiële regelgeving en van de interne instructies, rationalisering van de trajecten voor de ondertekening van financieringsovereenkomsten en contracten, enz. ...). De

10. *De hervorming van het beheer van de buitenlandse hulp is een fundamentele stap; het is juist dat de resultaten niet zichtbaar zullen zijn op de korte termijn, maar pas naarmate de doelstellingen van de belangrijkste maatregelen die aan de hervorming ten grondslag liggen, kunnen worden verwezenlijkt. Met name wat betreft de deconcentratie van de bevoegdheden van de hoofdzetel naar de delegaties, zal er in het hervormingsproces op de korte termijn geen verrijkende vooruitgang kunnen worden geboekt. Er zij aan herinnerd dat de eerste fase in de deconcentratie naar de delegaties in 2004 zal worden voltooid; de resultaten van dit proces zullen dan ook pas op dat tijdstip kunnen worden beoordeeld.*

De Dienst voor samenwerking EuropeAid omvat een directie Operationele ondersteuning die zich bezighoudt met de opstelling van procedures en financiële circuits. De financiële circuits zijn in overeenstemming gebracht met de doelstellingen van de hervorming. Wat de harmonisatie van de procedures voor het

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

ordonnateursdiensten van de Commissie hadden eind mei 2001 nog geen enkel concreet gevolg aan dit rapport geven.

Opmerkelijke feiten bij de begrotingsuitvoering in de loop van het begrotingsjaar

11. **Tabel 3** biedt een overzicht van de begrotingsuitvoering van het zesde, zevende en achtste EOF per financieel instrument per 31 december 2000.

De vorming van algemene reserves binnen de drie lopende EOF's

12. Op basis van het bepaalde in artikel 3, lid 3, sub b), van het besluit van de ACS-EG-Raad van 27 juli 2000 heeft de Commissie op 15 december 2000 besloten tot de vorming van een algemene reserve ad 1 433,4 miljoen euro (zie **tabel 3**). In het kader van het achtste EOF is deze reserve (10,7 % van de oorspronkelijke totale toewijzing) gevormd na een drastische daling

plaatsen van opdrachten voor het EOF betreft, is het evenwel noodzakelijk dat de Overeenkomst van Cotonou door de lidstaten wordt geratificeerd voordat deze procedures in werking kunnen treden.

12. *Wat voetnoot 14 betreft, heeft de Commissie akte genomen van de opmerkingen van de financiële commissarissen van het CIO/COB over de begrotingsjaren 1997 to en met 1999 van het centrum. Zij heeft de antwoorden op deze opmerkingen van de huidige directeur van het COB bestudeerd en de ACS-groep van de Raad voorgesteld voor deze drie begrotingsjaren een audit te laten uitvoeren. De ACS-groep*

Tabel 3 — Begrotingsuitvoering per financieel instrument per 31 december 2000 ⁽¹⁾

(Mio EUR)

	Zesde EOF		Zevende EOF		Achtste EOF	
	5 174,3		6 070,6		6 547,9	
Toewijzing NIP + RIP ⁽²⁾	Gecumuleerd bedrag	% toewijzing	Gecumuleerd bedrag	% toewijzing	Gecumuleerd bedrag	% toewijzing
Primaire verplichtingen	4 891,4	95	5 531,3	91	4 360,9	67
Secundaire verplichtingen	4 682,6	90	4 562,0	75	931,7	14
Betalingen	4 578,4	88	3 953,5	65	453,9	7
Toewijzing structurele aanpassing	6,0		1 152,6		1 650,0	
Primaire verplichtingen	6,0	100	1 152,6	100	1 352,0	82
Secundaire verplichtingen	6,0	100	1 149,3	100	848,4	51
Betalingen	5,4	90	1 137,5	99	641,9	39
Toewijzing niet-programmeerbare steun	2 529,2		3 778,7		3 770,8	
Primaire verplichtingen	2 509,4	99	3 702,4	98	2 635,1	70
Secundaire verplichtingen	2 485,1	98	3 362,5	89	2 016,2	53
Betalingen	2 468,7	98	3 168,5	84	884,5	23
Algemene reserve	9,5		47,4		1 376,5	

⁽¹⁾ De uitvoering van diverse operaties en de afwikkeling van de restbedragen van het vierde en vijfde EOF, die in de rekeningen van het EOF zijn opgenomen, zijn hier gemakshalve niet weergegeven. Deze tabel kan dus niet worden aangesloten op de tabellen 1 en 2.

⁽²⁾ NIP = nationaal indicatief programma, RIP = regionaal indicatief programma.

Bron: Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

van de toewijzingen ter hoogte van de beschikbare rest-bedragen uit hoofde van de financiële steuninstrumenten voor landbouwgrondstoffen en mijnbouwproducten (Stabex: – 63 %, respectievelijk Sysmin: – 79 %). De reserve zou moeten dienen ter financiering van de besluiten die de ACS-EG-Raad eind 2000 heeft genomen ⁽¹³⁾ voor een totaalbedrag van 299 miljoen euro, met name ten behoeve van het regionale programma voor handelsbevordering (100 miljoen euro), het programma „Proinvest” (110 miljoen euro), de begrotingen van het Centrum voor de ontwikkeling van ondernemingen (20 miljoen euro) ⁽¹⁴⁾, het Technisch Centrum voor landbouwsamenwerking en plattelandsontwikkeling (12 miljoen euro) en het ACS-secretariaat (8 miljoen euro).

Niveau van de betalingen blijft achter bij de doelstellingen

13. Volgens het rapport van het ACS-EG-Comité inzake samenwerking ter financiering van de ontwikkeling ⁽¹⁵⁾ van juni 2000 streefde de Commissie naar jaarlijkse betalingen ad 1 985 miljoen euro, exclusief de acties in het kader van het initiatief van de schuldsanering voor enkele arme landen met een zware schuldenlast. De totale betalingen voor alle EOF's bedroegen in werkelijkheid 1 198 miljoen euro (exclusief die ten behoeve van de arme landen met een zware schuldenlast). De betalingen vallen bijzonder laag uit wat de toewijzingen aan de nationale en regionale indicatieve programma's betreft: 719 miljoen euro, ofwel 28 % minder dan het streefbedrag van 1 000 miljoen euro ⁽¹⁶⁾. Deze situatie is hoofdzakelijk te wijten aan de tijd die gemoeid was met het sluiten van de contracten (secundaire verplichtingen) voor het zevende en vooral het achtste EOF. Voor dit laatste EOF bedragen de gecumuleerde secundaire verplichtingen per 31 december 2000 slechts 14 % van de toewijzing van de programmeerbare steun (zie **tabel 3**).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

van de Raad heeft vervolgens besloten voor de begrotingsjaren 1997 tot en met 1999 geen kwijting te verlenen; hij heeft de door de Commissie opgestelde specificaties voor een financiële en organisatorische audit goedgekeurd en de vertegenwoordiger van de Commissie opdracht gegeven deze ter kennis te brengen van de ACS-leden. Deze audit wordt gefinancierd door de Commissie; hij moet zo spoedig mogelijk van start gaan en zal worden verricht door onafhankelijke consultants, op wie een beroep zal worden gedaan via de raamovereenkomst van de Eenheid accountantsonderzoek van de Dienst voor samenwerking EuropeAid. De Commissie heeft voorgesteld de werkzaamheden van de audit en de tenuitvoerlegging van de daaruit voortvloeiende aanbevelingen door een paritaire ad-hocwerkgroep te laten volgen.

13. Cfr. antwoorden op de punten 7 en 9.

⁽¹³⁾ Besluit nr. 3/2000 van de ACS-EG-Raad van ministers van 15 december 2000 (PB L 8 van 12.1.2001, blz. 38).

⁽¹⁴⁾ Het laatste verslag van de accountant van het CDI/CDE met betrekking tot het begrotingsjaar 1999 maakt melding van ernstige tekortkomingen in het beheer van het CDI en geeft de met toezicht belaste comités in overweging, een rapport te laten opstellen over de wijze waarop het beheer de vier voorgaande jaren was uitgevoerd.

⁽¹⁵⁾ 2112/2/00 2e herz. van 9 juni 2000.

⁽¹⁶⁾ Zie verklaring van commissaris Nielson tijdens de vergadering van de Raad Ontwikkeling van 10 november 2000.

**Omvang van de verplichtingen van het achtste EOF
behoeft nuancering**

14. In de loop van het begrotingsjaar 2000 bedroegen alleen al de uit hoofde van het achtste EOF genomen financieringsbesluiten 3 614 miljoen euro, tegenover 2 510 miljoen euro in 1999, hetgeen een stijging van 43 % betekent. Voor de gedelegeerde kredieten is de stijging nog opvallender (111 %). Deze dynamiek houdt echter hoofdzakelijk verband met het gewicht van de financieringsbesluiten, goedgekeurd uit hoofde van de instrumenten voor snel uitkeerbare steun (structurele aanpassing en initiatief voor schuldsanering voor arme landen met een zware schuldenlast). Hier is sprake van een fundamentele wijziging in de aanpak van de EU-ACS-samenwerking. Voor het begrotingsjaar 2000 belopen de primaire en secundaire verplichtingen van laatstgenoemd initiatief alleen al 1 miljard euro. Wordt dit initiatief buiten beschouwing gelaten, dan bedraagt de jaarlijkse stijging van de primaire en secundaire verplichtingen van het achtste EOF nog slechts 4 %.

15. De goede resultaten bij de verplichtingen uit het achtste EOF moeten ook met de nodige omzichtigheid worden geïnterpreteerd ten aanzien van de niet-programmeerbare steun, de rubriek waaronder met name de instrumenten Stabex, Sysmin en het initiatief voor de arme landen met een zware schuldenlast vallen. Per 31 december 2000 beliepen de gecumuleerde primaire en secundaire verplichtingen uit hoofde van deze niet-programmeerbare steun 70 %, respectievelijk 53 % van het daaraan toegewezen bedrag (zie **tabel 3**). Deze toewijzing is echter gedaald met 1 290 miljoen euro, het restbedrag dat aan de algemene reserve is toegewezen (zie paragraaf 12). Was de toewijzing op het peil van 1999 gehouden, dan zou de uitvoeringsgraad van de niet-programmeerbare steun van het achtste EOF nog maar 52 % voor de primaire, en 40 % voor de secundaire verplichtingen belopen.

16. De analyse wijst uit dat de Commissie in 2000 vooral door middel van acties die niet afhankelijk zijn van procedures met de individuele nationale ordonnateurs van de EOF's erin is geslaagd, de EOF-steun nog enigszins te mobiliseren.

De weerslag van de vertraagde uitvoering op de tussentijdse controle van de programmeerbare steun

17. De jaarrekening van het begrotingsjaar 2000 van de EOF's wijst andermaal op een trage mobilisatie per land van de programmeerbare steun, waarop reeds werd gewezen in het jaarverslag 1999 van de Rekenkamer. Bij

14. De Commissie is zich ervan bewust dat de in 2000 vastgestelde dynamiek op het gebied van financieringsbesluiten en gedelegeerde kredieten grotendeels toe te schrijven is aan het belang van de financieringsbesluiten die werden goedgekeurd uit hoofde van de instrumenten voor snel uitkeerbare steun. Deze ontwikkeling spoort met het nieuwe beleid van de Commissie, dat erop gericht is, in het kader van haar algemene strategie, de communautaire activiteiten sterker te concentreren op een beperkt aantal prioriteitsgebieden en -sectoren, waarbij onder andere intensiever gebruik wordt gemaakt van begrotingssteun. Deze concentratie vergemakkelijkt tevens de complementariteit, coördinatie en cofinanciering met andere donoren, zoals de tenuitvoerlegging van het initiatief ten behoeve van de landen met een zware schuldenlast (HIPC's), waaraan de Gemeenschap, aan de zijde van de lidstaten, niet alleen als schuldeiser, maar vooral ook als donor, overeenkomstig de wensen van de ACS-landen, een grote bijdrage heeft geleverd.

17. Van de in tabel 4 opgenomen landen zijn er vier betrokken geweest bij internationale conflicten (de Republiek Congo (Brazzaville), de Democratische Republiek Congo (Kinshasa), Ethiopië en Rwanda).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

het zesde EOF kwamen eind 2000 nog bij 13 landen betalingen van minder dan 85 % van het bedrag van hun indicatieve programma voor. Bij het zevende EOF beliepen na tien jaar de betalingen voor 25 landen nog geen 70 % van de programmeerbare middelen. **Tabel 4** geeft aan welke van deze landen onder zowel de ene als de andere categorie vallen. Wat het achtste EOF betreft, wordt de vertraging in de uitvoering — voor alle ACS-staten dooreen genomen en per groot geografisch gebied — al aan het eind van het derde jaar zichtbaar, want de gecumuleerde betalingen bedragen niet meer dan 9 % van het totaalbedrag van de eerste tranche van de NIP's, zoals blijkt uit **tabel 5.a**.

18. De tussentijdse evaluatie van de nationale en regionale indicatieve programma's van het achtste EOF heeft in de loop van het begrotingsjaar 2000 plaatsgevonden (zie de **tabellen 5.a** en **5.b**). Hiermee zou aan de hand van verschillende criteria (zie de paragrafen 19 en 28) de tweede tranche van de programmeerbare middelen moeten kunnen worden vastgesteld en eventueel een uitspraak kunnen worden gedaan over de toekenning van aanvullende middelen voor bepaalde landen. Na afloop van die evaluatie blijft het bedrag van de NIP's voor alle ACS-staten tezamen slechts 3,7 % onder het bij inwerkingtreding van het achtste EOF genoemde bedrag. Dit houdt in dat de beschikbare middelen uit de tweede tranche grotendeels zijn toegewezen ondanks de door bepaalde landen ondervonden moeilijkheden bij de mobilisatie van de middelen (zie paragraaf 9).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

In Nigeria is de hulp lange tijd opgeschort geweest, maar deze is onlangs weer op gang gebracht. Ook voor Togo is de hulp opgeschort.

Voor Barbados en Trinidad en Tobago zij opgemerkt dat de oorzaak van de bestedingsproblemen met de EOF-middelen moet worden gezocht in het feit dat de programmeerbare steun voor deze landen relatief beperkt is ten opzichte van de andere investeringsbronnen.

In tabel 5 dient er mee rekening te worden gehouden dat het achtste EOF pas in juni 1998 in werking is getreden en dat er pas vanaf 1999 en 2000 financieringsbesluiten zijn genomen. Ook al kan dit percentage op het eerste gezicht gering lijken, de ervaring leert dat dit als normaal moet worden beschouwd. De uitvoering moet immers altijd eerst op gang komen, voordat een fonds uiteindelijk zijn kruissnelheid bereikt.

18. *Over de tweede tranche van het NIP wordt niet alleen op basis van het criterium „mobilisatiegraad van de middelen” besloten. Er worden in het geheel zeven criteria gehanteerd, op basis van artikel 282, lid 4.*

In dit verband is de tenuitvoerlegging van de programmeerbare steun aan onder andere de volgende beoordelingscriteria getoetst:

— *de naleving van de aangepaste verbintenissen bij de tenuitvoerlegging van het sectorale en macro-economische beleid;*

Tabel 4 — Vertragingen bij de uitvoering van het zesde en zevende EOF

(Mio EUR)

Land	Nationaal indicatief programma zesde EOF	Betalingen	%	Nationaal indicatief programma zevende EOF	Betalingen	%
Barbados	5,00	3,76	75,20	5,50	2,87	52,18
Congo (Brazzaville)	48,00	35,91	74,81	51,00	16,54	32,43
Democratische Republiek Congo (Kinshasa)	166,50	121,84	73,18	170,00	29,32	17,25
Ethiopië	210,00	169,29	80,61	214,00	118,67	55,45
Kenia	135,00	103,81	76,90	140,00	60,13	42,95
Nigeria	213,50	177,24	83,02	365,00	64,36	17,63
Rwanda	110,00	92,65	84,23	118,00	69,76	59,12
Suriname	24,00	15,84	66,00	27,00	13,60	50,37
Togo	61,50	49,26	80,10	68,00	21,92	32,24
Trinidad en Tobago	15,00	6,75	45,00	18,10	11,75	64,92

Bron: Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Tabel 5.a — NIP achtste EOF: resultaten van de tussentijdse controle

(Mio EUR)

ACS-gebied	Oorspronkelijk NIP	NIP per 31.12.2000	Variatie NIP (%)	Betalingspercentage ⁽¹⁾ (%)
Afrika	4 201,5	4 038,6	- 3,9	7,6
Caribisch gebied	453,0	438,6	- 3,2	8,8
Stille Oceaan	132,9	132,5	- 0,3	6,1
Totaal ACS-staten	4 787,4	4 609,7	- 3,7	7,6

— de naleving van het tijdschema voor de hervormingen;

— de prestaties bij de aanwending van de middelen van het achtste EOF;

— de macro-economische prestaties;

— de geboekte vooruitgang in het structuurbeleid.

Zonder druk van de lidstaten, die zich in meerdere gevallen tegen de voorstellen van de Commissie hebben verzet, zouden de tweede tranches in sterkere mate zijn verlaagd.

Tabel 5.b — NIP achtste EOF: gedeeltelijke weergave van de resultaten van de tussentijdse controle

(Mio EUR)

ACS-staat	Oorspronkelijk NIP	NIP per 31.12.2000	Variatie NIP (%)	Betalingspercentage ⁽¹⁾ (%)
<i>Land waar een conflict speelt volgens EOF-comité van 22 november 2000</i>				
Angola	167,0	116,9	- 30,0	0,1
Ethiopië	294,0	206,0	- 29,9	0,5
Oeganda	210,0	210,0	0,0	2,7
Rwanda ⁽²⁾	0,0	110,0		
Sierra Leone	111,5	78,1	- 30,0	0,0
Zimbabwe	110,0	110,0	0,0	10,0

Land waarover wordt overlegd in de zin van artikel 366 bis, Lomé IV / art. 96 Cotonou

Comoren	27,5	19,3	- 29,8	9,5
Ivoorkust	120,0	84,0	- 30,0	4,0
Fiji	25,5	17,9	- 29,8	0,9
Haïti	148,0	148,0	0,0	5,1

Landen die aanvullende middelen ontvangen, hoewel hun bestedingspercentage lager is dan het gemiddelde van het geografisch gebied waartoe zij behoren

Belize	9,5	11,5	21,1	2,1
Kameroen	133,0	140,5	5,6	4,6
Kaapverdië	30,0	33,0	10,0	7,1
Kiribati	8,5	12,0	41,2	0,0
Mali	189,0	209,0	10,6	2,3
Mauritius	39,5	42,0	6,3	4,6
Dominicaanse Republiek	106,0	110,0	3,8	2,4
Samoa	11,5	14,2	23,5	5,2
Tsjaad	141,5	151,6	7,1	3,0

⁽¹⁾ Gecumuleerde betalingen, gerelateerd aan het bedrag van de betaalde eerste tranche.⁽²⁾ Het NIP van Rwanda is pas op 9 maart 2000 ondertekend.

Bron: Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

19. Tijdens de besprekingen van het Comité van het EOF zijn bepaalde landen beboet (geen toekenning van de tweede tranche) en de zo beschikbaar gekomen middelen zijn toegewezen aan verdienstelijker geachte landen die, behalve de toegewezen tweede tranche, soms nog aanvullende middelen ontvingen. De analyse van de gevolgde procedure levert niet zozeer problemen op bij de verklaring van de opgelegde boetes, die logisch lijken (zo was er geen tweede tranche voor Angola), als wel bij de verklaring van de premies in de vorm van aanvullende middelen. Voor bepaalde landen (Malawi, Gabon, Zambia, ...), waarvoor het betalingspercentage ruim boven het gemiddelde betalingspercentage van hun geografisch gebied ligt, vormen de aanvullende middelen een premie die wordt toegekend voor inspanningen voor het mobiliseren van communautaire middelen. Andere landen zoals Mali, Tsjaad, Kameroen of de Dominicaanse Republiek, met een betalingspercentage dat ver onder het gemiddelde van hun geografisch gebied ligt, hebben eveneens bijkomende middelen ontvangen. Deze middelen zijn toegekend op grond van criteria zoals de uitvoering van structurele en institutionele hervormingen. De analyse van het financieel beheer, die in paragraaf 4 aan de orde kwam, was gebaat geweest bij een betere verantwoording van de keuzes voor de landen met zeer lage betalingspercentages.

20. Het onderzoek van de resultaten van de tussentijdse evaluatie doet ook vragen rijzen over de behandeling van vier specifieke landen: Rwanda, Oeganda, Zimbabwe en Haïti. Volgens het verslag van het Comité van het EOF van 22 november 2000 worden de eerste drie landen geacht in staat van gewapend conflict te verkeren, en wordt over het vierde land overleg gepleegd op grond van artikel 366 bis van de herziene Vierde Overeenkomst van Lomé (voortaan artikel 96 in de Overeenkomst van Cotonou). Tijdens diezelfde vergadering stelde het Comité dat deze landen „niet in staat waren de volledige oorspronkelijke toewijzing van het negende EOF” te absorberen, en dat hun slechts een gedeelte daarvan zou worden toegekend, terwijl de toekenning van het restbedrag zou afhangen van latere evaluaties. Deze voorzichtige aanpak is geheel terecht, en het is dan ook moeilijk te begrijpen waarom tezelfdertijd aan drie van deze landen (Oeganda, Zimbabwe en Haïti) het volledige bedrag van hun tweede tranche uit het achtste EOF is toegekend, terwijl het vierde land (Rwanda) in maart 2000 110 miljoen euro kreeg toegewezen uit hoofde van het NIP van het achtste EOF (zie **tabel 5.b**). Ook kan men zich afvragen of het consequent is, pas bij het negende EOF een sanctie te verbinden aan de grote problemen die deze landen ondervinden bij het opgebruiken van de communautaire middelen, terwijl zij in het kader van het achtste EOF een veel gunstiger

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

19. *De Commissie heeft de tweede tranche (en de aanvulling daarop) toegewezen op basis van zeven criteria, overeenkomstig artikel 282, lid 4, van de Vierde Overeenkomst van Lomé. Het realiseren van de geplande verplichtingen en betalingen was slechts één daarvan, de mate van voorbereiding van programma's, die op dat ogenblik niet tot uiting kwam in het niveau van de verplichtingen, een ander. Dit kan verklaren dat bepaalde landen de volledige tweede tranche hebben ontvangen ondanks een laag niveau van betalingen en verplichtingen (Mali, Tsjaad, Kameroen en de Dominicaanse Republiek). In het geheel werden immers zeven criteria gehanteerd.*

20. *Het was niet de bedoeling van de Commissie om slechts een gedeelte van de oorspronkelijke toewijzing toe te kennen aan landen die in conflict verkeerden en derhalve het volledige bedrag niet konden besteden.*

Een gedeeltelijke kennisgeving zou immers geen afbreuk doen aan het bedrag van de werkelijke toewijzing. De Commissie heeft het EOF-Comité voor het eerst op 22 november 2000 een voorstel voorgelegd voor een gedeeltelijke kennisgeving van de toewijzing uit het negende EOF voor conflictlanden. Deze aanpak werd ingegeven door de wens om een politiek signaal af te geven aan de betrokken landen, en hield geen rechtstreeks verband met de absorptie van middelen op een bepaald ogenblik (Zimbabwe bijvoorbeeld had een hoog absorptievermogen, maar was betrokken bij een gewapend conflict). Anderzijds werd er wel van uitgegaan dat de betrokkenheid van landen bij gewapende conflicten in de toekomst een negatieve invloed zou kunnen hebben op hun absorptie van middelen. Het voorstel voor een gedeeltelijke kennisgeving werd in een reeks vergaderingen van het EOF-Comité besproken en later ingetrokken; het maakt geen deel uit van de definitieve beslissing. De absorptie van middelen op een bepaald ogenblik was niet het enige criterium voor de toewijzing van de tweede tranche van het achtste EOF. De criteria voor de toewijzing van middelen van het achtste EOF zijn op consistente en coherente wijze toegepast in overeenstemming met de bepalingen van de

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

behandeling kregen. De tegenstelling is des te groter daar aan bepaalde landen waar zich conflicten afspeelden (Angola, Sierra Leone...) of die onder artikel 366 bis vallen (Fiji) de tweede tranche en alle aanvullende middelen uit het achtste EOF weer niet werden toegekend. Ook daar had een toelichting in de analyse van het financieel beheer meer licht geworpen op de beweegredenen van de autoriteiten van het EOF bij het nemen van hun definitieve besluiten over de toekenning van de middelen.

De werkelijke mobilisatiegraad van de Stabex-middelen

21. De artikelen 186-212 van de Vierde Overeenkomst van Lomé regelen het systeem voor de stabilisatie van de exportopbrengsten van landbouwgrondstoffen van de EOF's (Stabex). Dit systeem stelt jaarlijks aan alle ACS-staten middelen met een zeker maximum ter beschikking, die worden verdeeld over de betrokken landen naar gelang van de vermindering van exportopbrengsten ten opzichte van een referentieperiode. Deze bedragen worden gemobiliseerd door middel van transferovereenkomsten uit hoofde waarvan de aan elke ACS-staat verschuldigde bedragen voor elk basisproduct door de Commissie in euro worden gestort „op een rentedragende rekening [die is geopend in een lidstaat van de Gemeenschap]” (artikel 211, lid 1). Wanneer de transferovereenkomsten eenmaal zijn gesloten, kunnen de uitbetaalde bedragen door elke ACS-staat alleen worden gebruikt indien „een protocol waarin de wederzijdse verplichtingen worden vastgelegd en de wijze van aanwending van de transfermiddelen [...] nader wordt aangegeven”, is ondertekend door de Commissie en de ACS-staat (artikel 210).

22. Eind 2000 en sinds de opening van het zevende en achtste EOF zijn transferovereenkomsten gesloten met 44 ACS-staten voor een totaalbedrag van 2 360 miljoen euro⁽¹⁷⁾. Daarvan was 1 803 miljoen euro uitbetaald door de Commissie en, overeenkomstig de geldende regelgeving, in de rekeningen van het EOF gepresenteerd voor eenzelfde bedrag aan definitieve uitgaven, waarmee gedeeltelijk wordt vooruitgelopen op de feitelijke tenuitvoerlegging van de steun, aangezien de middelen slechts worden besteed naarmate de in de kaders voor wederzijdse verplichtingen opgenomen

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Vierde Overeenkomst van Lomé, ook voor Oeganda, Zimbabwe en Haïti. Het NIP voor Rwanda werd om voor de hand liggende redenen uitgesteld en pas in maart 2000 ondertekend. De Commissie kon niet anders dan haar handtekening plaatsen voor de 70 % van de eerste tranche zoals in de Overeenkomst is bepaald. Overeenkomstig de criteria werd er geen tweede tranche toegekend.

De toewijzingscriteria voor het achtste EOF — alsmede voor de tweede tranche en de aanvullende middelen — verschillen van die voor het negende EOF, in navolging van de ontwikkelingen in de overeenkomsten tussen de ACS en de EG. De toewijzingscriteria voor het negende EOF zijn met de lidstaten besproken en overeengekomen.

22. De Commissie is van mening dat het boeken van de transfers van de Stabex-kasmiddelen als definitieve uitgaven met de werkelijkheid overeenstemt. De transfers hebben effectief plaatsgevonden naar bankrekeningen op naam van de plaatselijke overheden. Vanuit begrotingstechnisch oogpunt en onverminderd de juridische verantwoordelijkheid van de Commissie voor de aanwending van deze fondsen, betekent het feit dat zij pas zullen worden aangesproken naarmate de acties in het kader van de wederzijdse verplichtingen (artikel 186, lid 2, van de Overeenkomst van Lomé) ten uitvoer worden gelegd, niet dat de transfers niet effectief zijn verricht.

⁽¹⁷⁾ De aan de landen en gebieden overzee (LGO) toegekende bedragen zijn niet in dit totaal meegerekend.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

acties worden uitgevoerd. Een onderzoek bij de delegaties van de Commissie die zijn belast met de mobilisatie van de transferovereenkomsten heeft uitgewezen dat voor 39 van de 44 betrokken landen 622 miljoen euro nog op in de Gemeenschap geopende bankrekeningen stond, terwijl op bankrekeningen die luidden in plaatselijke deviezen in de ACS-staten, het equivalent van 170 miljoen euro beschikbaar was, hetgeen in totaal circa 44 % van de Stabex-uitgaven uitmaakte. Bepaalde bedragen stonden al meerdere jaren op die bankrekeningen. **Tabel 6** geeft een analyse van de situatie van de landen met de grootste onbestede bedragen. Het zou wenselijk zijn dat de analyse van het financieel beheer een indicatie geeft van de feitelijke uitvoeringsgraad van de steun.

23. **Tabel 6** geeft aan dat vier van de negen landen die over grote bedragen beschikken, voorkomen op de lijst van minst ontwikkelde landen (artikel 330) ⁽¹⁸⁾, ofwel de landen met bijzonder dringende financieringsbehoeften. In het geval van Saint Lucia en Saint Vincent zijn aanzienlijke bedragen gedeponerd, en wel 2,7, respectievelijk 3,5 maal de programmeerbare middelen van deze landen voor het zevende en achtste EOF. De analyse wijst ook uit dat er weliswaar kaders voor wederzijdse verplichtingen bestaan voor een deel van de 622 miljoen euro die in paragraaf 22 ter sprake kwam, maar dat voor tal van transferovereenkomsten geen enkel kader is ondertekend omdat er geen overeenstemming tussen de partijen bestond (zie **tabel 7**). Bovendien worden enkele kaders voor wederzijdse verplichtingen zeer traag uitgevoerd.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Het is evenwel juist dat de tenuitvoerlegging van de acties in het kader van de wederzijdse verplichtingen eerder traag blijkt te verlopen en dat de bedragen in sommige gevallen verschillende jaren op de bankrekeningen blijven staan. Om deze reden zou de Commissie kunnen overwegen om voor 2001 deze bijkomende informatie op te nemen in de jaarrekening en in de analyse van het financiële beheer, teneinde erop te wijzen dat de uit hoofde van Stabex overgedragen middelen nog niet zijn aangewend door de begunstigden.

23. Voor Mauritanië gaat het bij de geplande aanwending van de middelen evenwel om een traditioneel „project” waar een zeer lange periode van voorbereiding en instructie aan is voorafgegaan.

Alle Stabex-transfers moeten worden aangewend in overeenstemming met de doelstellingen en voorwaarden van artikel 186, lid 2, van de Vierde Overeenkomst van Lomé.

Tabel 6 — Stabex-middelen die zich per 31 december 2000 op bankrekeningen bevonden

(Mio EUR)

Land	Totaal	Toepassingsjaar								
		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Kameroen	97,58		21,24	47,69		16,46				12,19
Ethiopië	53,86		20,34	15,02	11,22	7,28				
Ghana	26,66	0,43	1,22	5,51	19,33					0,17
Kenia	91,26	24,36	23,87	19,52	23,51					
Madagaskar	25,80	0,08	0,69	11,10	8,79			3,02	2,12	
Mauritanië	31,34	26,75	3,59	1,00						
Oeganda	100,05	1,18	4,82	18,69	40,25	32,89 ⁽¹⁾	0,49	1,73		
Saint Vincent	40,32				1,00	16,24	7,47	15,61		
Saint Lucia	30,01					8,89	7,89	9,01		4,22

⁽¹⁾ Bedragen in Oegandese shillings waarvoor de oorspronkelijke toepassingsjaren niet zijn vastgesteld.

Bron: Rekenkamer.

⁽¹⁸⁾ Ethiopië, Madagaskar, Mauritanië en Oeganda.

Tabel 7 — Voorbeelden van transferovereenkomsten waarvoor nog kaders voor wederzijdse verplichtingen moeten komen

(Mio EUR)

Land	Toepassingsjaar	Bedrag
Burundi	1991	7,98
Kameroen	1994 en 1998	42,42
Ivoorkust	1996	19,82
Malawi	1994 en 1995	12,29
Rwanda	1996-1998	6,27
Salomonseilanden	1998	41,82
Senegal	1997 en 1998	21,12
Togo	1991-1995	16,78
Zimbabwe	1995	13,32

Bron: Rekenkamer.

24. Deze zorgwekkende situaties moeten worden bekeken door de hoofdordonateur van het EOF, die de maatregelen zou moeten onderzoeken waarmee de sluimerende middelen kunnen worden gemobiliseerd. In dat verband voorziet de Vierde Overeenkomst van Lomé (artikel 209, lid 4) in een onderlinge afstemming van de Stabex-transfers en de steun voor structurele aanpassing. Ook zou kunnen worden overwogen, uiterste data vast te stellen waarna de overgedragen Stabex-middelen worden toegevoegd aan de begrotingssteun die uit hoofde van de steun voor structurele aanpassing wordt toegekend aan de landen die voor dat soort steun in aanmerking komen⁽¹⁹⁾. Voor Benin, Ethiopië, Togo, Saint Vincent en Saint Lucia is voor meerdere transfers⁽²⁰⁾ gekozen voor dezelfde aanpak, die begin 2001 tevens door de delegatie van de Commissie in Kameroen werd overwogen.

25. Afgezien van de in de loop van het begrotingsjaar 2000 genomen besluiten (361,6 miljoen euro) waren diverse transfers betreffende toepassingsjaren vóór 1999, die 188,5 miljoen euro beliepen, per 31 december 2000 niet betaald. De vertragingen in de betalingen, die bij drie landen voorkwamen (Burundi, Soedan en Togo), waren hoofdzakelijk te wijten aan een opschorting van de steun vanwege de situatie op het gebied van de mensenrechten en de democratie. De diensten van de Commissie achten deze schuld van het EOF jegens deze drie landen onverjaarbaar.

⁽¹⁹⁾ Alle landen die voorkomen in tabel 6 ontvangen overigens steun voor structurele aanpassing. Bovendien werd in december 1999 de Raad van ACS-EG-ministers verplicht om 250 miljoen euro te onttrekken aan de programmeerbare middelen van het achtste EOF ter aanvulling van de ontoereikende kredieten van de structurele aanpassingsfaciliteit (SAF).

⁽²⁰⁾ Toewijzing aan de begrotingssteun van het programma voor structurele aanpassing III.

24. De Commissie heeft al Stabex-transfers toegewezen aan haar structurele-aanpassingsfaciliteit voor een aantal landen. Deze werkwijze is adequaat en zal met de Overeenkomst van Cotonou in een wettelijke vorm worden gegoten.

De Commissie deelt het standpunt van de Rekenkamer dat voor landen in tabel 6 dergelijke transfers opnieuw kunnen worden verricht. In sommige gevallen zou het evenwel raadzamer kunnen zijn niet-uitgekeerde Stabex-middelen aan te wenden voor andere specifieke activiteiten (in het geval van Rwanda bijvoorbeeld zullen de Stabex-middelen voor 1996-1998 worden aangewend voor plattelandsontwikkeling, waarvoor weldra een overeenkomst voor een stelsel van wederzijdse verplichting zal worden ondertekend).

25. Wat Burundi betreft (zevende EOF: 29,7 miljoen euro; achtste EOF: 13,8 miljoen euro), heeft de hervatting van de samenwerking het mogelijk gemaakt de hangende betaling van transfers af te wikkelen. Wat Sudan (zevende EOF: 103,8 miljoen euro; achtste EOF: 87,1 miljoen euro) en Togo (achtste EOF: 12,1 miljoen euro) betreft, doet het verstrijken van het Stabex-systeem geen afbreuk aan de door deze landen uit hoofde van de Vierde Overeenkomst van Lomé verworven rechten. In dit verband zij verwezen naar artikel 70, lid 1, van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, dat het gewoonterecht terzake weergeeft. Volgens deze bepaling tast de beëindiging van een verdrag „geen enkel recht, geen enkele verplichting of geen enkele rechtspositie van partijen aan, die voor de uitvoering van het verdrag vóór zijn beëindiging is ontstaan”, tenzij het verdrag anders bepaalt of de partijen anders overeenkomen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

26. Artikel 207, lid 4, van de Overeenkomst van Lomé schrijft de Commissie voor dat zij „bij het Comité van ambassadeurs verslag uitbrengt over de vordering bij de behandeling van het geheel van transfers”. Op 12 december 2000 heeft de Commissie haar verslag over het toepassingsjaar 1999 ingediend. Dit verslag geeft de stand van zaken met betrekking tot de Stabex-middelen eind juni 2000 weer en bevat de lijst met de besluiten voor het toepassingsjaar 1999. Het maakt nergens melding van de tenuitvoerlegging van de nog betaalbaar te stellen transfers. Artikel 31, lid 3, van het Intern Akkoord betreffende de financiering van de Vierde Overeenkomst van Lomé schrijft voor dat jaarlijks een samenvattend verslag wordt opgesteld over de werking van het systeem voor de stabilisatie van de exportopbrengsten, en dat in dit verslag met name aandacht wordt besteed aan het effect van de verrichte transfers op de ontwikkeling van de sectoren waarvoor zij bestemd waren. Het door de Commissie op 21 september 2000 ingediende verslag voor het jaar 1999 geeft een uiteenzetting van de berekeningswijze van de transfergrondslagen en vergelijkt het bedrag van de transfers van 1998 met de exportopbrengsten van elk betrokken product. Het verslag vermeldt weliswaar de acties die zijn gepland in de kaders voor wederzijdse verplichtingen die in de loop van het jaar zijn ondertekend, maar biedt geen totaaloverzicht en verwijst bovendien nergens naar de struikelblokken bij de nog betaalbaar te stellen transferbedragen, die corrigerende maatregelen vergen. Omdat het op jaarbasis verschijnt, biedt het verslag geen totaaloverzicht over de lopende of nog uit te voeren acties. De analyse van het financieel beheer (zie paragraaf 4) voorziet niet in de leemten van deze twee jaarverslagen over de tenuitvoerlegging van het Stabex-instrument.

27. Ten aanzien van de realiseerbare en beschikbare waarden van de EOF's ad 1 266,4 miljoen euro per 31 december 2000 zou besluit nr. 3/2000 van het ACS-EG-Comité van ambassadeurs tot overboeking van het restbedrag van Stabex ad 1 105,7 miljoen euro van de speciale Stabex-rekening naar de algemene EOF-rekening, vereffening mogelijk moeten maken van de kasoverschotten waarop de Rekenkamer in paragraaf 15 van haar jaarverslag over 1999 wees. Het Comité van ambassadeurs heeft in datzelfde besluit namelijk verzocht om vereffening van de situatie op uiterlijk 31 december 2001.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

26. *In het door de Rekenkamer bedoelde verslag aan het ACS-EG-Comité van ambassadeurs zijn nooit kwesties aan bod gekomen die betrekking hebben op de betaalbaarstelling van de transfers, maar alleen op de door de Commissie genomen transferbesluiten, overeenkomstig de bepalingen van de Overeenkomst die eisen dat de Commissie een verslag uitbrengt over de vordering bij de behandeling van het geheel van transfers.*

Bij het overzichtsverslag voor 1999 dient te worden opgemerkt dat met de beëindiging van het Stabex-instrument het overzichtsverslag voor het jaar 2000, dat thans reeds is opgesteld, het laatste wordt. In de toekomst zou een algemeen beeld van de lopende of nog te nemen acties moeten worden opgenomen in de door de Commissie verstrekte analyse van het financiële beheer van het EOF (punt 4 van het verslag van de Rekenkamer).

27. *Overeenkomstig het besluit van het Comité van ambassadeurs zal in de loop van het jaar 2001 een bedrag van 885 miljoen euro van de speciale Stabex-rekening worden overgedragen naar de EOF-rekening.*

Conclusies en aanbevelingen

28. Ondanks een aanzienlijke toename van de financieringsbesluiten, voornamelijk uit hoofde van het achtste EOF, worden de EOF's nu in een trager tempo uitgevoerd. Dit blijkt met name uit het niveau van de in het begrotingsjaar 2000 verrichte betalingen, die duidelijk achterblijven bij de door de Commissie gestelde doelen. Aan deze trage uitvoering lijkt niet altijd een sanctie te zijn verbonden bij de tussentijdse controle van het achtste EOF, waarbij andere criteria werden gehanteerd voor de toekenning van de tweede tranche en aanvullende middelen. Er is pas zicht op een betere uitvoering van de EOF's wanneer de Commissie de tweeledige uitdaging aangaat die erin bestaat de in 2000 en 2001 aangevangen hervorming van haar eigen structuren en methoden voor het beheer van de externe steun (zie paragraaf 10) tot een goed einde te brengen en in samenspraak met de andere donoren de beheers- en opnamecapaciteit van de ontvangende landen te vergroten. Gezien de grotere verantwoordelijkheden ten aanzien van het beheer van de middelen die de Overeenkomsten van Lomé en de Overeenkomst van Cotonou aan de nationale ordonnateurs toebedelen, moet deze versterkte capaciteit worden beschouwd als absoluut noodzakelijk, willen de hervormingen binnen afzienbare tijd zichtbare effecten opleveren.

29. Ter verbetering van de doorzichtigheid van de rekeningen zou het wenselijk zijn dat de Commissie niet alleen streeft naar vereenvoudiging van de inrichting van de balansen van de EOF's, maar ook een werkelijke analyse van het financieel beheer uitbrengt die duidelijker is gericht op inhoudelijke aspecten van het beheer gedurende het onderzochte begrotingsjaar.

28. *De versterking van de beheercapaciteit is steeds een punt van grote zorg geweest, in die mate dat het één van de zes prioriteiten van het communautaire ontwikkelingsbeleid is geworden. In sommige gevallen zijn de EOF-uitgaven bij de stopzetting van programma's opgeschort, totdat de Commissie het bewijs van goed beheer werd voorgelegd of bepaalde kwaliteitsnormen werden bereikt, of ook vanwege het geringe absorptievermogen van sommige ACS-overheidsbesturen. De hervormingen in het beheer van de hulp binnen de Commissie zelf zouden mettertijd resultaat moeten opleveren, maar een snellere en efficiëntere uitvoering van de EOF-programma's zal toch in wezenlijke mate afhangen van een verhoging van het aantal projectbeheerders binnen de Commissie zelf.*

29. *De Commissie studeert op de mogelijkheid om de EOF-gegevens in de toekomst duidelijker te presenteren, eventueel ook met behulp van een analyse zoals door de Rekenkamer werd aanbevolen.*

HOOFDSTUK II — BETROUWBAARHEIDSVERKLARING VOOR DE EUROPESE ONTWIKKELINGSFONDSEN

Betrouwbaarheidsverklaring inzake het zesde, zevende en achtste Europese Ontwikkelingsfonds (EOF) voor het begrotingsjaar 2000

I. De Europese Rekenkamer („de Rekenkamer”) heeft de rekeningen van het zesde, zevende en achtste EOF voor het op 31 december 2000 afgesloten begrotingsjaar onderzocht. Deze rekeningen, die de financiële verantwoording en de jaarrekeningen omvatten ⁽²¹⁾, zijn door de Commissie te laat ingediend bij mededeling COM (2001) 233 def. van 18 mei 2001, gericht aan het Europees Parlement, de Raad en de Rekenkamer ⁽²²⁾. Krachtens het Financieel Reglement ⁽²³⁾ dient de Rekenkamer aan het Parlement en de Raad een verklaring voor te leggen waarin de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen worden bevestigd.

II. De Rekenkamer heeft de controle overeenkomstig haar controlebeleidslijnen en -normen verricht. Deze berusten op de algemeen aanvaarde internationale controlenormen, aangepast aan de EOF-context. De controle omvatte een reeks passende procedures die ten doel hadden, de bewijsstukken met betrekking tot zowel de bedragen en de toelichtingen in de rekeningen als de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen op basis van steekproeven te onderzoeken. Zij omvatte tevens een evaluatie van de boekhoudbeginselen en van de presentatie van de rekeningen. De controle verschaft de Rekenkamer een deugdelijke grondslag voor de navolgende verklaringen.

Betrouwbaarheid van de rekeningen

III. Behoudens de gevolgen van de in de punten a), b), c) en d) geschetste feiten is de Rekenkamer van oordeel dat de financiële verantwoording en de jaarrekeningen over het begrotingsjaar 2000 een getrouw beeld geven van de ontvangsten en uitgaven van het zesde, zevende en achtste EOF voor het begrotingsjaar en van hun financiële situatie aan het eind van het jaar:

- a) overdrachten van middelen ad 350 miljoen euro zijn geboekt als betalingen, zodat de uitgevoerde steun een te hoog bedrag aangeeft (zie paragraaf 33);
- b) de bedragen van de primaire verplichtingen en de gedelegeerde kredieten zijn te hoog gewaardeerd, omdat de Commissie de verplichtingen waarvan de tenuitvoerlegging niet tijdig is begonnen, niet heeft geannuleerd (zie paragraaf 34);
- c) de mate van tenuitvoerlegging van macro-financiële (macro-economische) steun is niet aangegeven (zie paragraaf 35);
- d) de betrouwbaarheid van gedelegeerde kredieten als indicatie van toekomstige betalingen is beperkt doordat onvoorziene uitgaven zijn opgenomen in het bedrag van de gedelegeerde kredieten, en ook doordat bepaalde bedragen onnodig geoormerkt blijven voor contracten (zie paragraaf 36).

⁽²¹⁾ Zoals omschreven in de artikelen 66 en 67 van het Financieel Reglement van toepassing op het achtste EOF, die van overeenkomstige toepassing zijn op het zesde en zevende EOF.

⁽²²⁾ Artikel 68 van het Financieel Reglement van toepassing op het achtste EOF, dat van overeenkomstige toepassing is op het zesde en zevende EOF, bepaalt dat deze documenten per 1 mei beschikbaar komen.

⁽²³⁾ Artikel 73 van het Financieel Reglement van toepassing op het achtste EOF, dat van overeenkomstige toepassing is op het zesde en zevende EOF.

Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen

IV.

- a) Bij de ontvangsten die in de rekeningen zijn opgenomen, de toewijzingen aan het achtste EOF, en de verplichtingen en betalingen van het begrotingsjaar heeft de Rekenkamer bij haar controle geen fouten vastgesteld die materiële gevolgen hebben.
- b) Bij de gedelegeerde kredieten van het achtste EOF voor het begrotingsjaar bracht de controle van de Rekenkamer aan het licht dat er contracten waren gesloten zonder dat er een rechtsgeldige primaire verplichting was doordat de uiterste termijn voor de tenuitvoerlegging niet in acht was genomen, zodat de uit hoofde van de primaire verplichting gedelegeerde kredieten ongeldig werden (zie paragraaf 38).
- c) Wat betreft de betalingen in de ACS-staten onder verantwoordelijkheid van de nationale en regionale ordonnateurs in het kader van bepaalde programma's of financiële instrumenten, blijkt zowel uit de financiële controles uit hoofde van financieringsovereenkomsten als uit die op verzoek van de dienst Externe audit van de acties van het Samenwerkingsbureau, EuropeAid, dat niet-subsidiabele verrichtingen ten laste van de EOF's gebracht kunnen worden (zie de paragrafen 57-61).

Gelet op de hiervoor uiteengezette bevindingen is de Rekenkamer van oordeel dat de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de financiële verantwoording van het zesde, zevende en achtste EOF voor het op 31 december 2000 afgesloten begrotingsjaar, over het geheel genomen wettig en regelmatig zijn.

10 oktober 2001

Jan O. KARLSSON
President

Europese Rekenkamer
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxemburg

Toelichting bij de betrouwbaarheidsverklaring

Inleiding

30. Het oordeel van de Rekenkamer over de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de rekeningen is gebaseerd op de stukken die beschikbaar waren bij de Commissie in Brussel en, in voorkomend geval, bij delegaties in ACS-staten. De Rekenkamer heeft geen controles ter plaatse in ACS-staten verricht om na te gaan of de werken, leveringen of diensten waarop de stukken betrekking hebben, werkelijk hebben plaatsgevonden.

31. De Rekenkamer wil erop wijzen dat gezien de vele uitzonderingsmogelijkheden het juridische kader van de EOF's zich moeilijk leent voor scherpe controle op het nakomen van de voorschriften. Dit kader blijft vaak indicatief, hetgeen de reikwijdte van de controles van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen aanzienlijk beperkt.

32. Ten aanzien van macro-economische steun en met name steun voor structuuraanpassingsprogramma's wordt de mobilisatie van steuntranches voor begunstigde landen geregeld door financieringsovereenkomsten waarin de voorwaarden worden uiteengezet waaraan moet worden voldaan voordat de steun wordt vrijgegeven. De Commissie gebruikt deze voorwaarden als politiek middel om de begunstigde regeringen te stimuleren tot het doorvoeren van overeengekomen hervormingen. Bovendien kan er, aangezien de steun voor structurele aanpassing onderdeel is van een gezamenlijke inspanning van de donoren, slechts één programma per land zijn. Zodoende heeft de Commissie afwijkingen van bepaalde in de financieringsovereenkomsten opgenomen voorwaarden toegestaan en steuntranches vrijgegeven op basis van een beoordeling van de algehele situatie in het begunstigde land. In dit licht is het zinloos, een strenge controle van de wettigheid en regelmatigheid te verrichten op basis van een systematische controle van elke voorwaarde in de financieringsovereenkomsten. Het gaat er namelijk niet langer om, te beoordelen of de situatie beantwoordt aan een tevoren vastgestelde norm, maar er moet worden bezien of het raadzaam is de programma's voort te zetten.

32. *De Commissie onderschrijft de uitspraak van de Rekenkamer dat zij in het verleden in het kader van haar activiteiten ten behoeve van structurele aanpassingen beleidsvoorwaarden heeft gehanteerd om een beleidsdialoog aan te gaan met regeringen die met de instellingen van Bretton Woods overeengekomen beleidshervormingen doorvoerden. Het is moeilijk om de naleving van de voorwaarden enkel en alleen op hun wettigheid en regelmatigheid te toetsen, omdat de naleving van specifieke voorwaarden moet worden bekeken in de bredere context van de algemene vooruitgang bij de uitvoering van de hervormingen en het effect ervan op de verbetering van de kwaliteit van het leven van de betrokken bevolking.*

Teneinde de continuïteit en toepasselijkheid van de steun aan hervormingsprogramma's van overheidswege die in de strategiedocumenten voor armoedebestrijding zijn uiteengezet, op een meer voorspelbare wijze te garanderen, heeft de Commissie een flexibeler aanpak geïntroduceerd ten aanzien van de voorwaarden voor haar recente structurele-aanpassingsprogramma's, waarbij de klemtoon steeds meer is verschoven van op beleid gebaseerde naar op resultaat gebaseerde voorwaarden. Deze aanpak is voor het eerst geprobeerd met Burkina Faso, waar de donorgemeenschap slechts één hervormingsprogramma, namelijk het programma dat de regering met de instellingen van Bretton Woods en andere donoren was overeengekomen, heeft aanvaard en waarvoor alle betrokken donoren gezamenlijke niet-automatische beoordelingen verrichten, waarin rekening wordt gehouden met de algemene macro-economische prestaties en op resultaat gebaseerde prestaties in sleutelsectoren, inclusief verbeteringen in het beheer van de overheidsuitgaven.

Betrouwbaarheid van de rekeningen

Te hoge boeking van uitgaven door overdrachten als betalingen te boeken

33. In de rekeningen werd een te hoog bedrag aan uitgaven opgenomen doordat overdrachten van middelen als betalingen werden geboekt. De Commissie heeft 250 miljoen euro aan de Wereldbank, en 100 miljoen euro aan de EIB overgemaakt in verband met het schuldsaneringsinitiatief. Deze bedragen werden in de EOF-rekeningen geboekt als betalingen, hoewel het ging om overdrachten van middelen aan intermediairs, waarbij betaling aan de begunstigden zou volgen na goedkeuringsprocedures waarbij de Commissie was betrokken. Verder bevatten de rekeningen geen informatie waaruit bleek dat geen van deze middelen tegen het eind van het jaar waren gebruikt.

Te hoge boeking van verplichtingen en gedelegeerde kredieten

34. Sinds juni 1998 ⁽²⁴⁾ bevatten de financieringsovereenkomsten van de EOF's een uiterste termijn voor de aanvang. Als er op die datum nog niet met de uitvoering van de overeenkomsten is begonnen, zijn zij niet meer geldig en moet de Commissie nieuwe besluiten nemen voor de gehandhaafde operaties. De controle van de Rekenkamer bracht echter aan het licht dat de Commissie financieringsovereenkomsten waarvan de uiterste termijn voor aanvang van de uitvoering niet in acht was genomen, niet had geannuleerd. Bijgevolg geven de rekeningen een te hoog bedrag aan verplichtingen en gedelegeerde kredieten aan. In het systeem voor boekhoudkundig beheer van het EOF kunnen deze besluiten niet achterhaald worden. Zodoende kan het bedrag van de betrokken verplichtingen uitsluitend worden vastgesteld door het uitpluizen van grote aantallen verrichtingen. Dit probleem heeft ook gevolgen voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen (zie paragraaf 38).

33. De Commissie is een andere mening toegedaan dan de Rekenkamer. Het HIPC-initiatief is een solide multidonorprogramma waarin de Commissie als donor participeert (via bijdragen aan het IHBO-trustfund en aan de EIB), zoals is bepaald in een besluit van de ACS-EG-Raad van ministers. Dat de Commissie eventueel verder betrokken is bij de distributie van de middelen naar de afzonderlijke begunstigde landen (door de naleving van de aan het schuldverlichtingsinitiatief verbonden voorwaarden te beoordelen), verandert niets aan het feit dat deze niet langer deel uitmaken van de middelen van de Commissie. De transfers naar de betrokken instellingen moeten derhalve als definitieve betalingen voor de tenuitvoerlegging van het HIPC-initiatief worden beschouwd en daarom ook als uitgaven worden geboekt.

34. Het tijdstip waarop een financieringsovereenkomst begint te lopen, valt niet altijd samen met een financiële of boekhoudkundige verrichting, waardoor het in een boekhoudkundig systeem moeilijk wordt de begindata van overeenkomsten bij te houden. Met een dergelijk systeem kunnen echter wel controlelijsten worden opgesteld die vervolgens worden onderzocht door de diensten van de Commissie en, in voorkomend geval, de autoriteiten van de betrokken ACS-landen, teneinde erop toe te zien dat de projecten en programma's daadwerkelijk aanvangen vóór de geplande uiterste termijn.

Bij de oprichting van de Dienst voor samenwerking EuropeAid was men zich ten volle bewust van de noodzaak om lijsten van deze gevallen op te stellen, teneinde deze in de rekeningen van 2000 te kunnen annuleren; de operationele eenheden hebben evenwel aan andere prioriteiten het hoofd moeten bieden, waardoor zij deze taak niet hebben kunnen uitvoeren. Uiteraard zullen deze lijsten in de loop van dit jaar worden bijgewerkt, zodat de Eenheid financiën en contractbeheer de annuleringen kan verrichten en de verplichtingen in overeenstemming kan brengen met de werkelijke situatie.

⁽²⁴⁾ Artikel 9 van het Financieel Reglement van toepassing op het achtste EOF.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Uitvoeringsgraad van macro-financiële steun

35. De begrotingssteun komt niet goed naar voren in de eindejaarsrekeningen van het EOF, want hij is afkomstig uit verschillende financiële instrumenten waarvan sommige programmeerbaar zijn en andere niet. Het zou wenselijk zijn dat de financiële verantwoording of de analyse van het financieel beheer een precieze aanwijzing gaf van deze steun, inclusief de aan het eind van het begrotingsjaar af te roepen bedragen.

Beperkte betrouwbaarheid van gedelegeerde kredieten als indicator van toekomstige betalingen

36. Het kan zijn dat kredieten onnodig geblokkeerd worden en dat het niveau van de gedelegeerde kredieten geen betrouwbare indicator is van toekomstige betalingen omdat:

- a) de waarde van in de EOF-rekeningen geboekte contracten wordt opgedreven door voorzieningen voor onvoorziene uitgaven;
- b) in de rekeningen als onderdeel van de gedelegeerde kredieten ook nog steeds bedragen voorkomen die onnodig bestemd blijven voor contracten.

Informatie over risicodragend kapitaal

37. De EOF-rekeningen bevatten bedragen die door de Commissie aan de EIB zijn betaald ter financiering van projecten met risicodragend kapitaal in de vorm van leningen of participaties, maar bevatten geen informatie over de huidige stand van deze leningen en deelnemingen. In dit verband biedt de bepaling van bijlage II, hoofdstuk 1, van de Overeenkomst van Cotonou, dat risicokapitaal moet worden beheerd als een revolverend fonds en gericht moet worden op financiële duurzaamheid, een grondslag voor het opnemen van deze informatie in de EOF-rekeningen.

Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen

38. Sinds juni 1998 schrijft het Financieel Reglement van het EOF voor dat in financieringsbesluiten en -overeenkomsten een uiterste termijn voor de start van het project wordt vastgesteld. Is het project op die datum nog niet van start gegaan, dan is de verplichting niet langer geldig en moet een nieuwe verplichting worden aangegaan voordat een contract wordt gesloten (zie paragraaf 34). Bij een aantal door de Rekenkamer onderzochte contracten werd de uiterste datum voor de start niet gehaald, zodat deze zonder geldige verplichting zijn gesloten.

35. De Commissie neemt de opmerkingen van de Rekenkamer in overweging en zal de mogelijkheid om de jaarrekeningen en de analyse van het financiële beheer in de toekomst anders te presenteren, bestuderen. Er is al een externe studie naar de presentatie van de rekeningen verricht.

36. Het is juist dat in het totale bedrag van de verplichtingen voorzieningen voor onvoorziene uitgaven zijn opgenomen, die werden berekend op basis van de oorspronkelijke verplichtingen. Dit bedrag is uitgedrukt in een percentage dat varieert naar gelang van de aard van de projecten.

Het treffen van voorzieningen voor ieder project is een maatregel die voortvloeit uit de samenwerkingsacties die momenteel worden uitgevoerd en tot onvoorziene uitgaven kunnen leiden.

37. De Commissie is zich ervan bewust dat de financiële analyse van de EOF's geen informatie geeft over de door de EIB beheerde projecten met risicodragend kapitaal. Het nut van dergelijke informatie staat niet ter discussie en deze moet in de toekomst worden opgenomen in de analyse van het financiële beheer van de EOF's.

38. Cfr. antwoord op punt 34.

HOOFDSTUK III — FOLLOW-UP VAN EERDERE OPMERKINGEN: ACS-SECRETARIAAT

Inleiding

39. Het ACS-secretariaat in Brussel werd ingesteld bij de Overeenkomst van Georgetown van 1975. Het moet toezicht houden op de toepassing van de Overeenkomsten van Lomé en taken uitvoeren op verzoek van de Raad van ACS-ministers, het Comité van ambassadeurs en de ACS-leden van de Paritaire Vergadering ACS-EU. Het budget van het ACS-secretariaat voor 2000 voorziet in 87 personeelsleden en exploitatiekosten van circa 8 miljoen euro, gefinancierd uit de bijdragen van de ACS-staten en uit het EOF.

Het jaarverslag van de Rekenkamer over 1990 en het verslag van DG Financiële controle over 2000

40. Het jaarverslag van de Rekenkamer over 1990⁽²⁵⁾ bevatte opmerkingen over de controle door de Commissie van de uit het EOF gefinancierde uitgaven van het ACS-secretariaat. De financieringsovereenkomst werd als vaag omschreven, de toelagen werden als buitensporig hoog beschouwd en de documentatie op basis waarvan deze werden uitbetaald, als ontoereikend. De Commissie betwistte de bevindingen van de Rekenkamer met betrekking tot niet-subsidiabele en buitensporige uitgaven.

41. In 1999 en 2000 werd in de verslagen van DG Financiële controle over het ACS-secretariaat gewezen op problemen die in eerdere opmerkingen van de Rekenkamer al aan de orde waren gesteld. Het verslag maakte melding van een te royale regeling voor accommodatie⁽²⁶⁾, medische, onderwijs- en reiskosten, en haalde

39. Het ACS-secretariaat is de tegenhanger van de Commissie in het kader van het beheer van de betrekkingen tussen de Europese Unie en de ACS-landen en vervult daarmee een onmiskenbare en politieke rol. De Overeenkomst van Lomé voorziet in de financiering van het ACS-secretariaat; de opzet van deze financiering is complex, omdat de middelen ten dele afkomstig zijn van de directe bijdragen van de ACS-landen en ten dele van het EOF.

41. De Commissie erkent dat er in de jaren negentig door alle partijen meer had kunnen worden gedaan — en zou moeten zijn gedaan — om het beheer (inclusief het financiële beheer) van het secretariaat te verbeteren. De Commissie heeft zich voor het eerst in 1999 over het probleem gebogen en is na het verslag van DG AUDIT in 2000 krachtiger gaan optreden: de problemen in verband met buitensporige en niet-subsidiabele uitgaven werden grondig doorgelicht, er werden gedetailleerde vergelijkingen gemaakt en nieuwe eenheidstarieven overeengekomen, en er werd een nieuw financieringsvoorstel opgesteld waarin ook middelen werden uitgetrokken voor een doorlichting van het ACS-secretariaat, teneinde voorstellen te doen om dit effectiever te laten functioneren.

⁽²⁵⁾ Jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 1990, paragrafen 14.17-14.29.

⁽²⁶⁾ Zo werd in het verslag van DG Financiële controle gesteld dat de medewerkers een huisvestingstoelage ontvingen die op basis van een besluit van de Raad van ACS-ministers was verhoogd van 620 euro in 1992 tot 1 388 euro per maand, zonder dat de Commissie hiertoe had besloten of hierbij was betrokken, en zonder dat zich een reële stijging in de huisvestingskosten in Brussel had voorgedaan.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

nog andere voorbeelden van vergoeding van niet-subsidiabele uitgaven aan. In een schriftelijke reactie van DG Ontwikkeling op het verslag van DG Financiële controle werden vooral vraagtekens gezet bij de aanbevelingen voor invorderingsmaatregelen.

Financiering voor een vast bedrag in de financieringsovereenkomst 2000-2004

42. In het verslag van DG Financiële controle werd voorgesteld om de EOF-financiering voortaan te baseren op vaste bedragen in plaats van de daadwerkelijk gemaakte onkosten te vergoeden. Deze aanbeveling werd door de Commissie opgevolgd en vormde de grondslag voor de op 9 maart 2000 gesloten financieringsovereenkomst voor 2000-2004 voor een bedrag van 18 miljoen euro. Door de financiering voor een vast bedrag verviel de voorwaarde dat het ACS-secretariaat bewijs moest bijbrengen dat de uitgaven subsidiabel waren en daadwerkelijk waren gedaan, en kwam daarvoor de voorwaarde in de plaats dat het bewijs moest worden geleverd dat 38 personeelsleden kaderfuncties bekleedden ⁽²⁷⁾. Met financiering voor een vast bedrag worden weliswaar administratieve controles van bewijsstukken vermeden en procedures vereenvoudigd, maar de problemen in verband met buitensporige en niet-subsidiabele uitgaven die in de verslagen van de Rekenkamer en DG Financiële controle aan de orde worden gesteld, kunnen slechts worden aangepakt indien er tevens adequate beheers- en controleprocedures worden ingesteld en aantoonbare resultaten van alle activiteiten van het ACS-secretariaat worden goedgekeurd.

⁽²⁷⁾ Voor elke expert die in functie is, tot een maximum van 38 posten, zal het ACS-secretariaat 7 685 euro per maand ontvangen, hetgeen gemiddeld op 3,5 miljoen euro per jaar neerkomt. Samen met onvoorziene en enige incidentele kosten bedraagt het pakket 18 miljoen euro voor vijf jaar, ofwel gemiddeld 3,6 miljoen euro per jaar.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

In reactie op de aanbevelingen van DG AUDIT om over te gaan tot terugvordering, hebben de bevoegde diensten van de Commissie eerst de bedragen geverifieerd alvorens terugvordering te eisen, maar alle financiële transacties met het ACS-secretariaat werden in januari 2001 opgeschort, terwijl er een onderzoek werd ingesteld naar beschuldigingen over mogelijke onregelmatigheden in een regionaal project van 7 miljoen euro. De opschorting van de betalingen werd pas in mei 2001 opgeheven en de Commissie heeft daarop actie ondernomen om de resterende verschuldigde bedragen terug te vorderen. Een bedrag van 29 395,69 euro dat in het verslag van DG Financiële controle als niet-subsidiabele uitgaven was aange-merkt, is teruggevorderd.

Daarnaast zijn er nog bijkomende sommen teruggevorderd, hoofdzakelijk door bedragen in mindering te brengen op nieuwe betalingen aan het ACS-secretariaat ten belope van in totaal 790 019,57 euro, waarvan 284 056,06 euro voor normale huishoudelijke uitgaven en 505 963,51 euro voor ad-hocprojecten. Het betreft hier voornamelijk voorschotten die werden teruggevorderd. Binnenkort zal nog eens 140 000 euro worden teruggevorderd.

42. *De aanbeveling van DG AUDIT om een financieringssysteem met vaste bedragen in te voeren ter vereenvoudiging van de wijze waarop aan de uitgaven van het ACS-secretariaat wordt bijgedragen, werd overgenomen. In het huidige systeem betaalt de Commissie het secretariaat 7 437 euro per maand per post tot maximaal 38 posten. Dit vaste bedrag stemt overeen met circa 90-95 % van de salariskosten en de onkosten, inclusief reiskosten (op basis van schattingen van 1999).*

In het vorige systeem moesten alle uitgaven worden gerechtvaardigd voor alle kosten van bepaalde overeengekomen posten. In het nieuwe systeem is het beheer veel eenvoudiger.

Overige problemen in verband met procedures in het secretariaat worden in kaart gebracht in de doorlichting die een toonaangevend bedrijf in management consultancy momenteel verricht. De opdracht bestaat er onder andere in een vergelijking tussen de structuur en de taakstelling van het secretariaat te maken.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

43. Van de extra financiering in de nieuwe financieringsovereenkomst gebruikte het ACS-secretariaat 550 000 euro per jaar voor het volledig financieren van 10 % opslag met terugwerkende kracht tot 1 januari 2000 voor het voltallige personeel, en een stijging van de werkgeverspensioenbijdrage. Het ACS-Comité van ambassadeurs keurde deze verhogingen goed met het argument dat deze volledig konden worden bekostigd uit het EOF zonder dat dit enig effect had op de bijdragen van de ACS-staten.

44. Het ACS-secretariaat kon deze salarisverhoging financieren omdat:

- a) de nieuwe financieringsovereenkomst een aanzienlijke stijging van de EOF-financiering inhield;
- b) de toegenomen financiering geen verband hield met enige overeengekomen stijging van de werklust of met verwachte prestaties van het ACS-secretariaat.

Toegenomen financiering

45. De financieringsovereenkomst voor de exploitatiekosten van het ACS-secretariaat voor de periode 2000-2004 houdt met gemiddeld 3,6 miljoen euro per jaar een stijging in van 50 % ten opzichte van de periode 1992-1999, toen de EOF-financiering gemiddeld 2,4 miljoen euro per jaar beliep. Voor het verhogen van de financiering werden onder meer de volgende redenen aangevoerd:

- a) een stijging in de exploitatiekosten van het ACS-secretariaat;

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

43. De salarisverhoging van 10 % was niet uitdrukkelijk opgenomen in de nieuwe financieringsovereenkomst. Hoewel de bijdrage van de Commissie minder dan de helft van de huishoudelijke uitgaven voor 2000 bedroeg, kon hiermee toch een oud verzoek van de vereniging van ACS-personeel worden ingewilligd om het salarisspeil op te trekken naar een niveau dat vergelijkbaar is met wat doorgaans in gemeenschappelijke ACS-EU-instellingen wordt betaald; ondanks de verhoging van 10 % zijn de voorwaarden in het ACS-secretariaat nog altijd minder aantrekkelijk. Vergeleken met de salarissen die andere internationale instellingen aan personeel in het buitenland betalen, valt het bedrag dat een eenheidshoofd van het ACS-secretariaat netto mee naar huis neemt, veel lager uit.

44. De opmerking van de Rekenkamer moet worden bekeken in de context die wordt toegelicht in het antwoord op paragraaf 43. Bij de verhoging van 36 naar 38 posten werd, ten dele, rekening gehouden met een toename in het werk van het secretariaat ten gevolge van de Overeenkomst van Cotonou, die met name in versterkte handelssamenwerking voorziet.

45. Vóór de financieringsovereenkomst 2000-2004 vergoedde de Commissie de werkelijke uitgaven voor een aantal gespecificeerde posten. Wegens de grote administratieve werkdruk die de controle van de voorgelegde bewijsstukken met zich meebracht, besloot de Commissie de bijdrage afhankelijk te maken van de vervulling van een aantal posten voor deskundigen (38) en de indiening van een jaarlijks werkprogramma. Tevens werd een vast bedrag gereserveerd voor een doorlichting van het secretariaat.

- a) De kostenstijging was ten dele toe te schrijven aan het feit dat het ACS-secretariaat met de nieuwe financiële regelingen het maximale aantal posten gemakkelijker kon vervullen. In de vorige regeling vergoedde de Commissie 100 % van de kosten voor 36 specifieke posten. Het secretariaat verkeerde niet altijd in de mogelijkheid de posten zoals die in de overeenkomst waren gespecificeerd, te vervullen, waardoor de werkelijke vergoeding lager uitviel dan de overeengekomen maximumbedragen. In de nieuwe regeling ontvangt het secretariaat de bijdrage van de Commissie, op voorwaarde dat het kan aantonen dat er 38 posten op het niveau van bepaalde overeengekomen graden zijn vervuld. Hierdoor kan het secretariaat het maximale aantal posten waarover het kan beschikken, gemakkelijker vervullen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- b) een stijging in het aandeel van de uit het EOF gefinancierde exploitatiekosten van 44 tot 50 %;
- c) ad-hocprojecten zouden niet langer worden gebruikt om de exploitatiekosten van het ACS-secretariaat te financieren; bij deze praktijk worden in het verslag van DG Financiële controle vraagtekens gezet vanwege een gebrek aan transparantie.

46. De analyse van de Commissie was echter niet volledig. Zo werd er geen verklaring gegeven voor de stijging van de exploitatiekosten van het ACS-secretariaat, en kwam er geen raming van de totale toekomstige exploitatiekosten. Bovendien werd in de analyse van DG Ontwikkeling het aandeel van de door de ACS-staten gefinancierde exploitatiekosten te hoog ingeschat doordat niet in aanmerking werd genomen dat niet alle ACS-staten hun aandeel in de bijdragen betalen⁽²⁸⁾. Voorts bestaat er geen duidelijkheid over de mate waarin de exploitatiekosten van het ACS-secretariaat nog steeds uit ad-hocprojecten worden gefinancierd.

Niet op de werklast afgestemde financiering

47. In bijlage LXIX van de Vierde Overeenkomst van Lomé wordt gesteld dat de Europese Gemeenschap bereid is, financieringsaanvragen van het ACS-secretariaat te bestuderen „teneinde het secretariaat in staat te stellen over het nodige personeel te beschikken”. De financieringsovereenkomst 2000-2004 was echter niet gericht op de output, maar veel meer op het vereiste dat werd aangetoond dat er 38 kaderleden in functie waren. Het ACS-secretariaat werd weliswaar verplicht een exemplaar van zijn jaarlijks werkprogramma over te leggen, maar hierin werd de geplande werklast niet afgezet tegen de personeelssterkte. Uit de financieringsovereenkomst blijkt dan ook niet dat de 38 posten „nodig” waren⁽²⁹⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- b) *De Commissie was zich ervan bewust dat dit inhield dat haar aandeel kon toenemen van circa 44 % tot circa 50 %, maar zij meende dat dit acceptabel was, omdat het nauwer aansloot bij de praktijk in soortgelijke instellingen. Het ACS-secretariaat kreeg evenwel minder dan oorspronkelijk gevraagd, want het wilde de financieringsovereenkomst op 45 posten baseren.*

46. *Ofschoon de bijdrage van de ACS-staten in de analyse van de Commissie misschien wel overschat werd, zal later waarschijnlijk toch blijken dat zij in 2000 meer hebben bijgedragen dan de Commissie.*

De Commissie erkent dat er in uitzonderlijke gevallen nog steeds via ad-hocprojecten wordt bijgedragen aan de huishoudelijke uitgaven van het secretariaat; ook al is dit geen gangbare praktijk meer, toch streeft zij toch ernaar hieraan paal en perk te stellen.

47. *In de financieringsovereenkomst 2000-2004 zijn de werkdruk van het secretariaat en de bijdrage van de Commissie niet rechtstreeks aan elkaar gekoppeld, maar is bepaald dat het secretariaat een jaarlijks werkprogramma en budget voor zijn activiteiten moet opstellen als grondslag voor de betaling van jaarlijkse voorschotten — een onmiskenbare breuk met het verleden. Het secretariaat moet het bewijs voorleggen dat de 38 posten zijn vervuld vóórdat de bijdrage van de Commissie wordt betaald. De Commissie werkt aan de overschakeling naar een financieringssysteem op basis van resultaten, waarbij een verslag zal moeten worden ingediend over de tenuitvoerlegging van het werkprogramma en de behaalde resultaten.*

⁽²⁸⁾ De rekeningen van het ACS-secretariaat wijzen uit dat ACS-staten nog grote bedragen verschuldigd zijn. Eind 1998 bedroegen de schulden van de ACS-landen circa 4,1 miljoen euro. Bovendien werd ruim de helft van deze schulden, te weten 2,1 miljoen euro, aangemerkt als dubieus.

⁽²⁹⁾ De financieringsovereenkomst 2000-2004 voorzag in een onderzoek van het management dat in 2000 zou worden uitgevoerd (d.w.z. toen de overeenkomst reeds in werking was getreden). Het ontwerprapport werd in augustus 2001 ontvangen.

Door de Commissie uitgeoefende controle

48. De controleprocedures van de Commissie volstaan niet om de kosteneffectiviteit en een goed financieel beheer van haar bijdrage ten behoeve van het ACS-secretariaat te waarborgen. De Commissie heeft traag gereageerd op bewijzen van gebrekkig beheer van middelen door het ACS-secretariaat. Dit was niet alleen het geval bij de bevindingen in controleverslagen; de Commissie ging evenmin tot actie over toen het ACS-secretariaat een beroep deed op zijn diplomatieke onschendbaarheid en weigerde zich te voegen naar de sinds 1995 gedane uitspraken van de Belgische rechtbanken, die het secretariaat verplichtten tot betaling van schadeloosstelling aan een oud-werknemer.

48. De Commissie erkent dat er veel vroeger actie had kunnen worden ondernomen. In hun geheel vormen de onderstaande maatregelen, die nu door de Commissie worden uitgevoerd, een onder de gegeven omstandigheden solide en passend antwoord, hoewel het tijd zal vergen voordat de resultaten zichtbaar worden:

- i) De financieringsovereenkomsten voor de betalingen van de bijdrage van de Commissie zijn volledig herzien en vereenvoudigd, zoals is uiteengezet in het antwoord op paragraaf 43.
- ii) Tot en met september 2001 is een totaal bedrag van bijna 820 000 euro teruggevorderd; daarnaast zal nog eens 140 000 euro worden teruggevorderd.
- iii) De doorlichting die een rechtstreeks gevolg was van het verslag van DG AUDIT (cfr. antwoord op paragraaf 41), was de eerste stap in een programma ter verbetering van de effectiviteit van het eigen beheer van het ACS-secretariaat. De Commissie heeft in augustus 2001 de bevindingen ontvangen en er zijn onmiddellijk regelingen getroffen voor besprekingen met het ACS-secretariaat over de uitvoering van de aanbevelingen.
- iv) Met de financieringsovereenkomst 2000-2004 werd de betaling van jaarlijkse voorschotten afhankelijk gemaakt van een jaarlijks werkprogramma en budget.
- v) De Commissie is voornemens het secretariaat bij de indiening van het werkprogramma voor 2002 om een verslag over de tenuitvoerlegging van het werkprogramma voor 2001 te verzoeken, waarin met name wordt nagegaan in hoeverre de doelstellingen en geplande resultaten zijn verwezenlijkt en in hoeverre de verrichte activiteiten efficiënt en effectief waren. Zonder een dergelijk verslag zal het werkprogramma voor 2002 niet worden aanvaard.
- vi) Met het verzoek om een activiteitenverslag zal de Commissie een duidelijk signaal geven dat het in het belang van het secretariaat is om deugdelijke kwaliteit te bieden. In de komende jaren zal het ACS-secretariaat dergelijke analyses moeten voorleggen.
- vii) Voor alle ad-hocprojecten zal een onafhankelijke externe audit worden vereist.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

viii) Er wordt het nodige gedaan voor de tussentijdse herziening, zoals gepland in de financieringsovereenkomst, ter controle van de tenuitvoerlegging van de bovengenoemde acties en van de aanbevelingen van de doorlichting. Het verslag zal naar verwachting worden voltooid tegen medio 2002.

In de loop van het jaar 2000 hebben er in het ACS-secretariaat verschillende wijzigingen plaatsgevonden naar aanleiding van de ondertekening van de Overeenkomst van Cotonou en het aantreden van de nieuwe secretaris-generaal. Alle medewerkers werden geëvalueerd en het contract van enkele ondermaats presterende functionarissen werd niet verlengd. Er werden twee bijkomende posten van assistent-secretaris-generaal gecreëerd (voorheen was er maar één), zodat er nu een post is voor respectievelijk administratie en financiën, duurzame economische ontwikkeling, en politieke en menselijke ontwikkeling. De laatste twee dekken de twee hoofdpijlers van de samenwerking binnen de nieuwe Overeenkomst. De Commissie ziet hierin een positieve ontwikkeling en hoopt dat hiermee een krachtiger vernieuwingsgeest door het ACS-secretariaat zal waaien.

De Overeenkomst van Cotonou vormt een bijkomende werkdruk voor het secretariaat, dat nu ook een werkprogramma met uit te voeren projecten moet opstellen en zich moet bezighouden met de voorbereiding van vergaderingen en het verichten van activiteiten met het oog op de tenuitvoerlegging van de Overeenkomst.

Aangezien het om veroordelingen gaat die betrekking hebben op het ACS-secretariaat dat een diplomatieke status heeft, kan noch mag de Commissie zich mengen in aangelegenheden die verband houden met arbeidsrechtvragen of uitspraken van de Belgische rechtbanken.

Conclusies

49. De controleprocedures van de Commissie volstaan voornamelijk niet ter waarborging van de kosteneffectiviteit en een goed financieel beheer van haar bijdrage ten behoeve van het ACS-secretariaat, ondanks de risico's waarop bewijzen van gebrekkig beheer wezen.

50. De financiering voor een vast bedrag in de financieringsovereenkomst 2000-2004 hield geen verband met de werklast of verwachte resultaten.

49. De Commissie heeft de financieringsovereenkomsten voor het ACS-secretariaat aanzienlijk verbeterd, waarbij er een evenwicht is gevonden tussen het noodzakelijke administratieve toezicht en autonomie voor het secretariaat. Het probleem in verband met het management binnen het secretariaat wordt door de Commissie aangepakt aan de hand van een reeks maatregelen die in het antwoord op paragraaf 48 zijn uiteengezet.

50. In de financieringsovereenkomst 2000-2004 worden de werkdruk bij het secretariaat en de bijdrage van de Commissie niet rechtstreeks aan elkaar gekoppeld; wel moet het secretariaat een jaarlijks werkprogramma en budget voor zijn activiteiten opstellen als grondslag voor de betaling van jaarlijkse voorschotten. De Commissie werkt aan de overschakeling van een financieringssysteem op basis van resultaten (cfr. antwoord op paragraaf 48).

Aanbeveling

51. Bij de forfaitaire cofinanciering van de exploitatiekosten van externe organisaties zou de Commissie van de begunstigen output-gerichte informatie moeten verlangen, en de verwachte resultaten duidelijk moeten omschrijven, bij voorkeur zodanig dat deze verifieerbaar en meetbaar zijn. Het bedrag van de subsidie moet in overeenstemming zijn met de verwachte resultaten. Teneinde na te gaan in hoeverre de resultaten worden gerealiseerd en ter onderbouwing van financieringsaanvragen zou de Commissie niet alleen de financiële jaarrekening en externe accountantsverslagen, maar ook activiteitenverslagen met prestatie-indicatoren verplicht moeten stellen.

51. De Commissie onderschrijft de standpunten van de Rekenkamer ten aanzien van bijdragen voor huishoudelijke kosten van externe organisaties. In het geval van het ACS-secretariaat voorzien de door de Commissie doorgevoerde hervormingen al in de invoering van een jaarlijks werkprogramma en budget als grondslag voor de betaling van voorschotten, wat de Commissie in staat zal stellen de activiteiten van het secretariaat te evalueren (cfr. volledige lijst van maatregelen in het antwoord op paragraaf 48).

HOOFDSTUK IV — VOORNAAMSTE OPMERKINGEN UIT DE SPECIALE VERSLAGEN DIE DE REKENKAMER SINDS DE LAATSTE KWIJTINGSPROCEDURE HEEFT UITGEBRACHT

Speciaal verslag nr. 5/2001 over de tegenwaardefondsen van de steun voor structurele aanpassing, die wordt bestemd voor begrotingssteun (zevende en achtste EOF) ⁽³⁰⁾

De controle van de Rekenkamer

52. De Rekenkamer heeft onderzocht hoe de Commissie toezicht houdt op het gebruik van de tegenwaardefondsen die zijn gevormd in het kader van de steun van de EOF's voor structurele aanpassing in de ACS-landen, niet hoe zij toeziet op de programma's voor structurele aanpassing als zodanig. De controle had voornamelijk betrekking op 23 financieringsovereenkomsten die tussen 1994 en 1999 met acht ACS-landen zijn gesloten. De meeste van deze steunmaatregelen bestonden in rechtstreekse financiering van de begroting van de begunstigde staten; de besteding en controle van deze steun verliep niet volgens de EOF-procedures, maar volgens de nationale procedures voor overheidsuitgaven in de ACS-landen.

⁽³⁰⁾ PB C 257 van 14.9.2001.

Conclusie en aanbevelingen

53. Gezien de gebreken in de nationale procedures voor uitvoering en controle van de overheidsuitgaven is het niet realistisch te denken dat de uitgaven van de begunstigde landen in de prioritaire sectoren altijd op regelmatige wijze zullen worden gedaan en dat ze een daadwerkelijk effect zullen hebben op het niveau en de kwaliteit van de sociale diensten. De hervormingen die deze landen in het beheer van de overheidsfinanciën hebben aangebracht, zijn van recente datum en kunnen op korte termijn niet volledig effect sorteren. Dit werd bevestigd door de controles van de Commissie vanaf 1998. De begrotingsautoriteit dient zich bewust te zijn van de risico's die met de gekozen aanpak gepaard gaan, erop te staan dat deze risico's worden geëvalueerd door middel van controles van de overheidsuitgaven en te proberen, de omvang ervan geleidelijk te verminderen door de daadwerkelijke uitvoering van de hervormingen in de ACS-landen te stimuleren, met name via een gezamenlijke actie van de gemeenschap van geldschieters.

54. Om de uitvoering van de steunmaatregelen beter in de greep te krijgen en ze te laten verlopen volgens de nieuwe richtsnoeren van de begrotingsautoriteit, is het wenselijk dat de Commissie:

- a) haar programma's baseert op een strategie en plan voor de hervorming van het beheer van de overheidsfinanciën en op een sterke coördinatie van alle actoren op dit gebied;

53. De Commissie is het met de Rekenkamer eens dat de recente hervormingen die verschillende landen hebben doorgevoerd om het beheer van hun overheidsfinanciën geleidelijk te verbeteren, moeten worden verwelkomd als een werkelijke stap voorwaarts. Dit proces kan alleen maar traag verlopen, want het is uitermate ingewikkeld en creëert onzekerheid in talloze situaties; bovendien zijn de middelen van de begunstigde staten beperkt en kunnen zij nog helemaal niet garanderen dat het risico op ontsporingen in het beheer van overheids-gelden beperkt blijft. Dit werd bevestigd door de audits die de Commissie sinds 1998 heeft verricht.

In het kader van de strategiedocumenten voor armoedebestrijding (PRSP) zijn de autoriteiten van de begunstigde landen zich sterker bewust geworden van de risico's die inherent zijn aan het beheer van overheidsfinanciën in het algemeen; met de geleverde inspanningen wordt beoogd de omvang van deze risico's geleidelijk aan terug te dringen door de effectieve tenuitvoerlegging van hervormingen in de ACS-landen aan te moedigen, met name via een gecoördineerde actie van de donorgemeenschap.

De Commissie en de Wereldbank hebben aanvang 2001 een versterkte samenwerking op de rails gezet met gemeenschappelijke doelstellingen en financiële middelen („Trust Fund for Public Expenditure Management and Accountability Assessments”) en coördinatie door alle betrokken partijen (bilaterale donoren en autoriteiten van het begunstigde ACS-land).

54.

- a) De Commissie wil er zeker van zijn dat in de PRSP de problematiek inzake het goede beheer van de overheidsfinanciën wordt aangepakt in een strategie en een algemeen plan voor de hervorming van het beheer van de overheidsfinanciën, waarin prestatie-indicatoren zijn vastgelegd aan de hand waarvan op gecoördineerde wijze de terzake geboekte vorderingen kunnen worden geëvalueerd. In coördinatie met de andere donoren ontwikkelt zij een gecoördineerde aanpak voor de evaluatie van overheidsfinanciën („Trust Fund for Public Expenditure Management and Accountability Assessments”; Strategisch partnerschap voor Afrika). Dit zal haar in staat stellen de toegepaste werkwijze in de sinds eind 1999 tenuitvoer-gelegde programma's te volgen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- b) duidelijke richtlijnen opstelt om haar diensten beter in staat te stellen de vooruitgang bij het beheer van de overheidsfinanciën van elk betrokken land en de kwaliteit van de uitgaven te beoordelen, want anders dreigen de doelstellingen van de programma's niet te worden bereikt;
- c) voordat de financieringsovereenkomsten worden gesloten, de wijze van toezicht en controle van elk programma nauwkeurig aangeeft;
- d) de verantwoordelijkheden voor enerzijds het toezicht op de macro-economische en algemene institutionele steunmaatregelen en anderzijds de beoordeling van het functioneren van de sociale sectoren, beter over haar diensten verdeelt;
- e) er samen met het IMF zorg voor draagt dat het bedrag van de jaarlijkse begrotingssteun, ongeacht de financieringsbron, voorspelbaarder wordt;
- f) overal waar mogelijk, in het kader van multilaterale benaderingen haar sectorale steun in de begrotingen van de begunstigde landen integreert.
- b) *De Commissie deelt het standpunt van de Rekenkamer en is reeds begonnen met de uitvoering van duidelijke richtsnoeren die zouden moeten worden vastgesteld voor de beheerders van de Commissie en de nationale ordonnateurs, namelijk: i) de criteria voor de beoordeling van de vooruitgang die bij het beheer van de overheidsfinanciën is geboekt; ii) het toetsingskader voor uitgaven in een context van niet-gespecificeerde begrotingssteun, dat de begrotingsautoriteit een indicatie geeft in hoeverre de middelen goed worden beheerd; en iii) de verschillende voorwaarden waaronder een beroep kan worden gedaan op betrouwbare prestatie-indicatoren in de sociale sectoren en hun verhouding tot de begrotingsuitgave.*
- c) *De Commissie verbindt zich ertoe, in de mate van het mogelijke, toelichtingen op de voorwaarden waaronder de follow-up en het toezicht zullen gebeuren, op te nemen in de financieringsovereenkomsten in plaats van in de memoranda van overeenstemming.*
- d) *Het onderscheid tussen de macro-economische diensten en de diensten die bevoegd zijn voor de sociale sectoren, bestaat reeds zowel op het niveau van de opzet van de programma's (DG Ontwikkeling) als op dat van hun tenuitvoerlegging (Dienst voor samenwerking EuropeAid). Het is van essentieel belang ervoor te zorgen dat de werkzaamheden van de verschillende eenheden op elkaar aansluiten, wat de Commissie probeert te realiseren via de onderlinge verhoudingen tussen de eenheden en door middel van de delegaties en de desk officers.*
- e) *De verbetering van de financieringsprognoses voor de landen is voor de Commissie een constante bron van zorg en het was niet altijd gemakkelijk vooruitgang te boeken (onderbreking van programma's, niet-naleving van voorwaarden). De in het kader van de Overeenkomst van Cotonou geplande tenuitvoerlegging van driejarenprogramma's zou in goed presterende landen een dergelijke verbetering in de hand moeten werken.*
- f) *De Commissie steunt de sectorale programma's; dit houdt automatisch een gecoördineerde aanpak van de donoren in. Zij is de belangrijkste donor voor deze programma's na de Wereldbank. Deze aanpak heeft tot doel de sectorale steun in de begroting van de begunstigde landen te integreren. Met de Overeenkomst van Cotonou kan de Commissie voortaan deze sectorale programma's financieren door middel van begrotingssteun indien de omstandigheden zich daartoe lenen.*

HOOFDSTUK V — OVERIGE OPMERKINGEN

Tendens naar deconcentratie van het beheer van de kredieten buiten het kader van het Financieel Reglement

55. De Commissie vertoont steeds meer de neiging om het beheer (betalingsopdrachten, betaling, toezicht) van de aan programma's of projecten toegekende fondsen aan particuliere intermediairs, natuurlijke of rechtspersonen (programmabeheereenheden)⁽³¹⁾ over te laten. In het kader van de EOF's is deze praktijk met name (maar niet uitsluitend) ontstaan bij de uitvoering van programma's voor bedrijfsontwikkeling en van micro-projecten in het kader waarvan PMU's op bankrekeningen opeenvolgende voorschotten ontvangen die zij beheren en die moeten worden overgedragen aan de uiteindelijke begunstigden, die nog niet bekend zijn. Er worden soms aanzienlijke bedragen beheerd. Het Financieel Reglement voorziet niet uitdrukkelijk in deze praktijk en de regels die gelden voor de vorming en de werking van de voorschotkas zijn niet van toepassing op dit soort procedures voor beheer van openbare middelen. Gezien de risico's die zijn verbonden aan een dergelijke uitvoering en het feit dat de klassieke regels voor de verantwoordelijkheid van de ordonnateurs en de rekenplichtigen niet gelden voor dit soort beheer, zou het wenselijk zijn dat het Financieel Reglement van het negende EOF, waarvan het ontwerp aan de begrotingsautoriteit moet worden voorgelegd, voldoende duidelijke regels voor deze vormen van beheer bevat als waarborg voor een wettige en regelmatige uitvoering hiervan. Het reglement zou met name, overeenkomstig hetgeen is bepaald voor de voorschotkas, basisnormen voor goed financieel beheer moeten vaststellen waaraan deze particuliere intermediairs zich moeten houden⁽³²⁾.

Aanpassing van de voorwaarden voor samenwerking met de ACS-staten waar zich gewapende conflicten afspelen

56. Overeenkomstig het bepaalde in artikel 11, lid 4, van de Overeenkomst van Cotonou, en in navolging van de resolutie van het Europees Parlement van 16 oktober 2000⁽³³⁾ over samenwerking met ACS-landen die bij gewapende conflicten betrokken zijn, heeft de Commissie de lidstaten in november 2000 meegedeeld voornemens te zijn de situatie te onderzoeken in elk land dat

55. De Commissie kan onmogelijk honderden, om niet te zeggen duizenden kleine verrichtingen tot in detail beheren; het beheer van grotere sommen overheidsgeld moet derhalve aan particuliere actoren worden toevertrouwd. In het nieuwe Financieel Reglement voor het negende EOF zouden hiervoor duidelijke regels moeten worden opgenomen en zouden duidelijke normen voor goed en transparant financieel beheer moeten worden vastgelegd.

56. De Commissie is niet voornemens voorstellen voor duidelijke en bindende maatregelen te doen. In de mededeling van de Commissie wordt voorgesteld een kader te creëren waarbinnen ieder geval op een ad-hocbasis kan worden onderzocht, terwijl er terdege rekening wordt gehouden met universele normen en waarden zoals die zijn neergelegd in het communautaire en internationale recht. Een aanpak van geval per geval moet ook in de toekomst worden gevolgd.

De omschrijving „niet-gespecificeerde budgettaire steun” ontbeert duidelijkheid. Op basis van artikel 224 van de Vierde Overeenkomst van Lomé verstrekt de Commissie rechtstreekse of onrechtstreekse budgettaire steun, naargelang de valuta van een land converteerbaar en transfereerbaar is. Deze steun wordt altijd verstrekt ter ondersteuning van begrote uitgaven, die vaak zijn bestemd voor uitgaven in een specifieke sector, bijvoorbeeld de gezondheidszorg en het onderwijs. De tenuitvoerlegging van deze begrote uitgaven wordt van nabij gevolgd: in de regel wordt zowel de opstelling als de uitvoering van de

⁽³¹⁾ Ook wel Programme management unit (PMU) genoemd.

⁽³²⁾ De huidige wijze van beheer is soms niet voldoende nauwkeurig. Zie het in oktober 2000 verschenen controleverslag van Ernst & Young over programma's voor micro-projecten in Tanzania (7 TA 031 en 7 TA 99).

⁽³³⁾ A5-0296/2000.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

in staat van oorlog verkeert, om na te gaan welke risico's van misbruik van communautaire middelen gepaard kunnen gaan met de conflictsituatie. Er wordt op gewezen dat het Parlement in zijn resolutie van oktober 2000 de Commissie verzocht „met voorstellen te komen voor duidelijke en bindende maatregelen en criteria”. Het Parlement deed eveneens het verzoek „te stoppen met het verlenen van niet gespecificeerde budgettaire steun aan landen die in een gewapend conflict verwickeld zijn” en verzocht dat deze „stevige garanties [bieden] dat EU-gelden niet naar oorlogsinspanningen worden afgeleid”. De Commissie zou moeten toelichten welke concrete gevolgen aan deze resolutie zullen worden gegeven. Deze toelichting zou met name op haar plaats zijn voor landen die verstrikt lijken te zijn in een duurzaam conflict, en die directe begrotingssteun genieten (Rwanda, Burundi, Oeganda en Sierra Leone).

Door de diensten van de Commissie in opdracht gegeven externe controles

57. In het kader van haar controle van de rekeningen van het EOF voor het begrotingsjaar 1999 verdiepte de Rekenkamer zich in het gevolg dat was gegeven aan de controles die de Commissie in opdracht had gegeven, en merkte zij op dat de beheerders afgezien van de steun voor structurele aanpassing moeilijkheden ondervinden om op te treden naar aanleiding van de conclusies van de controleverslagen. De Commissie stelde dat het bestaan van een dienst Interne audit de operationele diensten niet van hun verantwoordelijkheden ontslaat ⁽³⁴⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

begroting in ACS-landen die rechtstreekse of onrechtstreekse begrotingssteun ontvangen, van nabij gevolgd en geëvalueerd door de Commissie, in coördinatie met andere donoren, met name de instellingen van Bretton Woods. Er wordt daarbij bijzondere nadruk gelegd op de kwaliteit van het beheer van de overheidsfinanciën.

Voor ACS-landen die in een gewapend conflict betrokken zijn, wordt de begrotingssteun aan bijkomende toezicht- en controlemaatregelen onderworpen. Veelvuldige en uitvoerige herzieningsonderzoeken naar de overheidsuitgaven maken een integraal deel uit van de desbetreffende financieringsovereenkomsten en spelen een sleutelrol bij de besluitvorming over het al dan niet vrijmaken van communautaire middelen.

Land per land wordt er door donoren en ontvangers van de steun onderhandeld over uitgavenplafonds voor militaire en andere essentiële bestedingen op de korte en middellange termijn, met als referentiepunt het niveau van de uitgaven vóór het conflict. Deze plafonds zijn de benchmarks voor de beoordeling van de programma's en de middelen worden pas vrijgemaakt als de overeengekomen doelstellingen worden verwezenlijkt.

Van de regeringen wordt een schriftelijke bevestiging gevraagd dat de middelen niet worden afgeleid voor militaire doeleinden, maar daarbovenop omvatten alle financieringsovereenkomsten voor begrotingssteun specifieke controlemechanismen om de aanwending van de middelen te volgen, en programma's worden onmiddellijk stopgezet als er ook maar enig bewijs is dat de middelen worden afgeleid of er misbruik van wordt gemaakt.

⁽³⁴⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, paragraaf 54.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

58. Voor het begrotingsjaar 2000 heeft de Rekenkamer een analyse verricht van de afsluiting van de controles die eind 1999 nog liepen. Deze analyse had betrekking op de zes financiële controles inzake een steunbedrag van circa 40 miljoen euro die door de dienst Externe audit van EuropeAid zijn ingesteld en in 2000 afgerond. Uit die controles is gebleken dat zo'n 36 % van de uitgaven die door controleurs in dienst van de Commissie waren gecontroleerd, niet voor subsidie in aanmerking kwam. Terwijl de Commissie in haar antwoorden op het verslag over 1999 had verklaard dat de terugvorderingsopdrachten door de financiële diensten van de ordonnateur moesten worden gegeven, was er in april 2001 nog geen enkele betalingsopdracht naar aanleiding van die controles opgesteld. Gebleken is dat de centrale diensten de instructies van de plaatselijke delegaties van de Commissie afwachtten, waaraan de definitieve controleverslagen waren gericht.

59. Ten aanzien van één van de verslagen (inzake Tanzania) bestreden de autoriteiten de conclusies van de controleurs en eisten zij een nieuwe controle, waarin de delegatie toestemde. In slechts één geval (Centraal-Afrikaanse Republiek) maakte het verslag melding van fraudegevallen, maar over de door het betrokken land te nemen maatregelen bestond geen specifieke overeenstemming met de centrale diensten van de Commissie. Daarentegen wezen de andere verslagen op ernstige gebreken in de procedures voor interne controle en in de systemen voor het beheer van de projecten, aangezien het ging om plaatselijk verrichte uitgaven.

60. De dienst Externe audit van de acties van EuropeAid heeft vastgesteld dat er voor het jaar 2000 120 controles zijn verricht door de nationale ordonnateurs van het EOF in het kader van de financieringsovereenkomsten van de projecten of programma's, waarvan er 40 waren afgerond voor het eind van het begrotingsjaar. Maar bij gebreke van de nodige middelen en van een voldoende duidelijk mandaat ⁽³⁵⁾ kan deze dienst niet zorgen voor de follow-up van deze controles, of waarborgen dat de ACS-staten inderdaad maatregelen nemen ingeval fraude of onregelmatigheden zijn geconstateerd. Zo is tijdens een controlebezoek aan Senegal in oktober 2000 gebleken dat bij een project in het kader van het zevende EOF de besluiten van de Senegalese justitie inzake het tijdens een controle in 1995 geconstateerde oneigenlijke gebruik

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

58. *De resultaten van de zes audits die de Rekenkamer heeft doorgelicht, hebben uitsluitend betrekking op de onderwerpen die in deze audits werden onderzocht. Zij mogen niet als representatief worden beschouwd voor de toestand van het EOF als geheel.*

Terugvorderingsopdrachten ingevolge een audit kunnen pas worden uitgevaardigd nadat de bevindingen van de audit door de delegaties met de betrokken organisaties in de begunstigde landen zijn besproken. Dit proces was nog niet voltooid. De Commissie introduceert niettemin maatregelen om de follow-up van auditresultaten te verbeteren.

59. *De delegatie heeft deze kwestie in de Centraal-Afrikaanse Republiek meermaals aan de orde gesteld bij de nationale ordonnateur; in maart 2001 heeft een missie van Commissie-ambtenaren andermaal de nadruk gelegd op de verantwoordelijkheden van de autoriteiten.*

60. *De follow-up van de audits geschiedt op instructie en onder verantwoordelijkheid van de ordonnateur en wordt door de operationele (technische aspecten) en financiële (financiële aspecten) eenheden verricht.*

Het dossier in kwestie wordt van nabij gevolgd door de centrale diensten en de delegatie. Het is naar UCLAF gestuurd, dat zich in maart 1999 ter plaatse heeft begeven.

Volgens de Senegalese autoriteiten hebben de verdachten beroep aangetekend, waardoor de uitvoering van de straffen wordt opgeschort tot de uitspraak die daarop volgt.

De Commissie deelt de zorg van de Rekenkamer en is ook van mening dat de stand van zaken in dit dossier nog steeds onaanvaardbaar is. De delegatie heeft de Senegalese autoriteiten bij verschillende gelegenheden hierop geattendeerd.

⁽³⁵⁾ Mission statement.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

van circa 6 miljoen ECU niet ten uitvoer waren gelegd ⁽³⁶⁾. Ook berustten de centrale operationele diensten van de Commissie in de situatie dat de Senegalese autoriteiten geen uitvoering gaven aan hun eigen gerechtelijke besluiten vanwege de politieke problemen die de toepassing van zwaarwegende principes ⁽³⁷⁾ op financieel gebied kan oproepen.

61. Zo gezien lijkt het door de Commissie gehanteerde proces van deconcentratie van het beheer van de externe steun gepaard te moeten gaan met versterking van alle bewakingsfuncties van de centrale diensten, waarbij de follow-up van de uitbestede controles door zowel de Commissie zelf als de nationale en regionale ordonnateurs van het EOF een belangrijke plaats moet blijven innemen. Medio 2001 kon EuropeAid, gezien het personeelsbestand en mandaat (mission statement) van zijn dienst Externe audit van de acties (G4), een dergelijke rol niet vervullen.

De Commissie zal niet aarzelen om de bevoegde autoriteiten aan te spreken, teneinde een passende oplossing voor dit geval te vinden.

61. *De Commissie is voornemens het toezicht op centraal niveau, inclusief ten aanzien van de audits, te versterken, voorzover extra personele middelen aan deze activiteitensector kunnen worden toegewezen.*

⁽³⁶⁾ Besluit van de strafkamer van de rechtbank te Dakar van 29 april 1999 waarbij 36 verdachten worden veroordeeld wegens oneigenlijk gebruik van overheidsgelden in het kader van het programma ter ondersteuning van het MKB in de regio Saint-Louis (7 SE 011). De boetes bedragen meer dan 4 miljard FCFA (6 miljoen euro).

⁽³⁷⁾ Artikel 8 van het Financieel Reglement van toepassing op het achtste EOF (PB L 191 van 7.7.1998).

BIJLAGEN

BIJLAGE I

**Financiële gegevens betreffende de algemene begroting
van de Europese Unie**

INHOUD

OPMERKINGEN VOORAF

Bronnen van de financiële gegevens

Munteenheid

Nomenclatuur

Gebruikte afkortingen en tekens

BASISGEGEVENS BETREFFENDE DE ALGEMENE BEGROTING

1. Ontstaan van de algemene begroting
2. Rechtsgrond
3. Voornaamste begrotingsbeginselen, neergelegd in de Verdragen en het Financieel Reglement
4. Inhoud en structuur van de algemene begroting
5. Munteenheid van de algemene begroting
6. Financiering van de algemene begroting (begrotingsontvangsten)
7. De verschillende soorten begrotingskredieten
8. Uitvoering van de algemene begroting
9. Indiening van de rekeningen
10. Externe controle
11. Kwijting en te nemen maatregelen

GRAFIEKEN

**Grafiek van het 6e, 7e en 8e geconsolideerde EOF:
toewijzing, verdeling en besteding van de steun**

OPMERKINGEN VOORAF

BRONNEN VAN DE FINANCIËLE GEGEVENS

De in deze bijlage opgenomen financiële gegevens zijn ontleend aan de jaarrekeningen en financiële balansen van de Europese Gemeenschappen ⁽¹⁾, alsmede aan verschillende andere door de Commissie verstrekte financiële staten. De geografische verdeling vond plaats aan de hand van de indices van de landencodes van het Sincom-systeem. Zoals uiteengezet door de Commissie, is het analyseren van de uitgaven per lidstaat slechts een rekenkundige handeling die een onvolledig beeld geeft van het profijt dat elke lidstaat van de Unie trekt.

MUNTEENHEID

Alle financiële gegevens zijn in miljoenen euro (Mio EUR) weergegeven. Zij zijn afgerond op tienden van miljoenen. Bij totalen gaat het om de afronding van de exacte totale waarde en dit hoeft niet noodzakelijkerwijze de som van de afgeronde cijfers te zijn.

NOMENCLATUUR

De Kamer bedient zich voor het weergeven van historische reeksen voor elk begrotingsjaar van de met dat jaar overeenkomende financiële vooruitzichten.

GEBRUIKTE AFKORTINGEN EN TEKENS

EG	Europese Gemeenschap(pen)
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EGA of Euratom	Europese Gemeenschap voor Atoomenergie
EVA	Europese Vrijhandelsassociatie
EU	Europese Unie
BNP	Bruto nationaal product
BTW	Belasting over de toegevoegde waarde
ATS	Oostenrijkse schilling
BEF	Belgische frank
DEM	Duitse mark
DKK	Deense kroon (krone)
ESP	Spaanse peseta
FIM	Finse mark
FRF	Franse frank
GBP	Pond sterling
GRD	Griekse drachme
IEP	Iers pond (punt)
ITL	Italiaanse lire
LUF	Luxemburgse frank
NLG	Nederlandse gulden
PTE	Portugese escudo

⁽¹⁾ Voor het begrotingsjaar 2000: jaarrekening en financiële balans betreffende de verrichtingen in het kader van de begroting 2000 (Doc. SEC(2001) 528-531).

SEK	Zweedse kroon (krona)
EUR	Euro
Mio EUR	Miljoen(en) euro
GK	Gesplitste kredieten
NGK	Niet-gesplitste kredieten
VK	Vastleggingskredieten
BK	Betalingskredieten
KVV	Kredieten voor vastleggingen
KVB	Kredieten voor betalingen
B	België
DK	Denemarken
D	Duitsland
EL	Griekenland
E	Spanje
F	Frankrijk
IRL	Ierland
I	Italië
L	Luxemburg
NL	Nederland
A	Oostenrijk
P	Portugal
FIN	Finland
S	Zweden
UK	Verenigd Koninkrijk
EUR 15	Alle 15 lidstaten van de Europese Gemeenschap tezamen
FR	Financieel Reglement van 21 december 1977 (zie ook het bericht aan de lezer op bladzijde II van het omslag)
PB	<i>Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen</i>
A	Afdeling van de begroting
Oa	Onderafdeling van de begroting
T	Titel van de begroting
H	Hoofdstuk van de begroting
0,0	Tussen nul en 0,05
—	Geen gegevens voorhanden
%	Percentage
G	Grafiek waarnaar wordt verwezen in een andere grafiek (bv. G III)

*BASISGEGEVENS BETREFFENDE DE ALGEMENE BEGROTING***1. ONTSTAAN VAN DE ALGEMENE BEGROTING**

De algemene begroting werd ingesteld bij het Fusieverdrag ⁽²⁾ (artikel 20) en kwam op 1 januari 1968 in de plaats van de drie afzonderlijke EG-begrotingen die voordien bestonden: de administratieve begroting van de EGKS, de begroting van de EEG en de exploitatiebegroting van Euratom. Sinds 1971 is krachtens het Verdrag van Luxemburg ⁽³⁾ (artikel 10) de EGA-begroting voor onderzoek en investeringen opgenomen in de algemene begroting.

2. RECHTSGROND

Voor de algemene begroting gelden de financiële bepalingen van de Verdragen van Parijs ⁽⁴⁾ (artikel 78 van het EGKS-Verdrag) en Rome ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾ (artikelen 268-280 van het EG-Verdrag en artikelen 171-183 van het EGA-Verdrag), en een aantal financiële reglementen ⁽⁷⁾.

3. VOORNAAMSTE BEGROTINGSBEGINSELEN, NEERGELEGD IN DE VERDRAGEN EN HET FINANCIEEL REGLEMENT

Alle ontvangsten en uitgaven van de Gemeenschap dienen in één begroting te worden opgenomen (eenheidsbeginsel). De ontvangsten moeten zonder onderscheid dienen voor de financiering van alle uitgaven, en moeten evenals de uitgaven voor het volle bedrag in de begroting en in de jaarrekening worden opgenomen; ontvangsten en uitgaven mogen niet met elkaar worden gecompenseerd (universaliteitsbeginsel). De kredieten worden gegroepeerd naar hun aard of bestemming (specificiteitsbeginsel). De begroting wordt vastgesteld voor één begrotingsjaar (beginsel van de jaarperiodiciteit). De ontvangsten en uitgaven moeten in evenwicht zijn (beginsel van begrotingsevenwicht). Op deze algemene beginselen bestaan enkele uitzonderingen.

4. INHOUD EN STRUCTUUR VAN DE ALGEMENE BEGROTING

De begroting bestaat uit een „algemene staat van ontvangsten” en een „staat van ontvangsten en uitgaven”, die weer is onderverdeeld in acht afdelingen: (I) Parlement; (II) Raad (tot 1994 in bijlage opgenomen: Economisch en Sociaal Comité); (III) Commissie ⁽⁸⁾; (IV) Hof van Justitie; (V) Rekenkamer; (VI) Economisch en Sociaal Comité; (VII) Comité van de Regio's; (VIII) Europese Ombudsman.

Binnen elke afdeling ⁽⁸⁾ worden de ontvangsten en uitgaven naar hun aard of bestemming ondergebracht in begrotingsonderdelen (titels, hoofdstukken, artikelen en eventueel posten).

⁽²⁾ Fusieverdrag (8 april 1965): Verdrag tot instelling van één Raad en één Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben.

⁽³⁾ Verdrag van Luxemburg (22 april 1970): Verdrag houdende wijziging van een aantal budgettaire bepalingen van de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en van het Fusieverdrag.

⁽⁴⁾ Verdrag van Parijs (18 april 1951): Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS).

⁽⁵⁾ Verdrag van Rome (25 maart 1957): Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG).

⁽⁶⁾ Verdrag van Rome (25 maart 1957): Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EGA).

⁽⁷⁾ Voornamelijk het Financieel Reglement van 21 december 1977 (PB L 356 van 31.12.1977); zie hiervoor het bericht aan de lezer op bladzijde II van het omslag.

⁽⁸⁾ Afdeling III (Commissie) is verder verdeeld in een deel A „Huishoudelijke kredieten” en een deel B „Beleidskredieten”; dit laatste deel is weer onderverdeeld in onderafdelingen die de grote werkterreinen betreffen.

5. MUNTEENHEID VAN DE ALGEMENE BEGROTING

De begroting wordt opgesteld en uitgevoerd in euro. Krachtens Verordening (EG) nr. 1103/97 van de Raad heeft de euro per 1 januari 1999 de Europese rekeneenheid vervangen.

Tussen de euro en de deelnemende nationale valuta's werden de volgende onherroepelijke omrekeningskoersen vastgesteld: 1 EUR = 13,7603 ATS = 40,3399 BEF = 1,95583 DEM = 166,386 ESP = 5,94573 FIM = 6,55957 FRF = 0,787564 IEP = 1 936,27 ITL = 40,3399 LUF = 2,20371 NLG = 200,482 PTE = 340,750 GRD.

6. FINANCIERING VAN DE ALGEMENE BEGROTING (BEGROTINGSONTVANGSTEN)

De algemene begroting wordt voornamelijk gefinancierd door de eigen middelen van de Gemeenschappen: landbouwrechten, heffingen en bijdragen voor suiker en isoglucose, douanerechten, eigen middelen afkomstig uit de BTW en op basis van het BNP. Voor nadere informatie raadplege men de geldende rechtsvoorschriften ⁽⁹⁾.

Naast de eigen middelen bestaan er nog andere ontvangsten, die van geringe betekenis zijn (zie grafiek I).

7. DE VERSCHILLENDE SOORTEN BEGROTINGSKREDIETEN

Ter dekking van de voorziene uitgaven onderscheidt de algemene begroting de volgende soorten begrotingskredieten:

- a) gesplitste kredieten (GK), die zijn bestemd ter financiering van meerjarige activiteiten op bepaalde begrotings-terreinen. Zij omvatten vastleggingskredieten (VK) en betalingskredieten (BK):
 - met de vastleggingskredieten kunnen tijdens het begrotingsjaar juridische verplichtingen worden aangegaan voor werkzaamheden waarvan de uitvoering zich uitstrekt over meer dan één begrotingsjaar,
 - met de betalingskredieten kunnen uitgaven worden gefinancierd die voortvloeien uit verplichtingen die zijn aangegaan in het lopende en vorige begrotingsjaren;
- b) niet-gesplitste kredieten (NGK), waarmee verplichtingen kunnen worden aangegaan en betalingen verricht voor uitgaven betreffende jaarlijkse activiteiten tijdens elk begrotingsjaar.

Het is dan ook van belang om voor eenzelfde begrotingsjaar de volgende twee totalen vast te stellen:

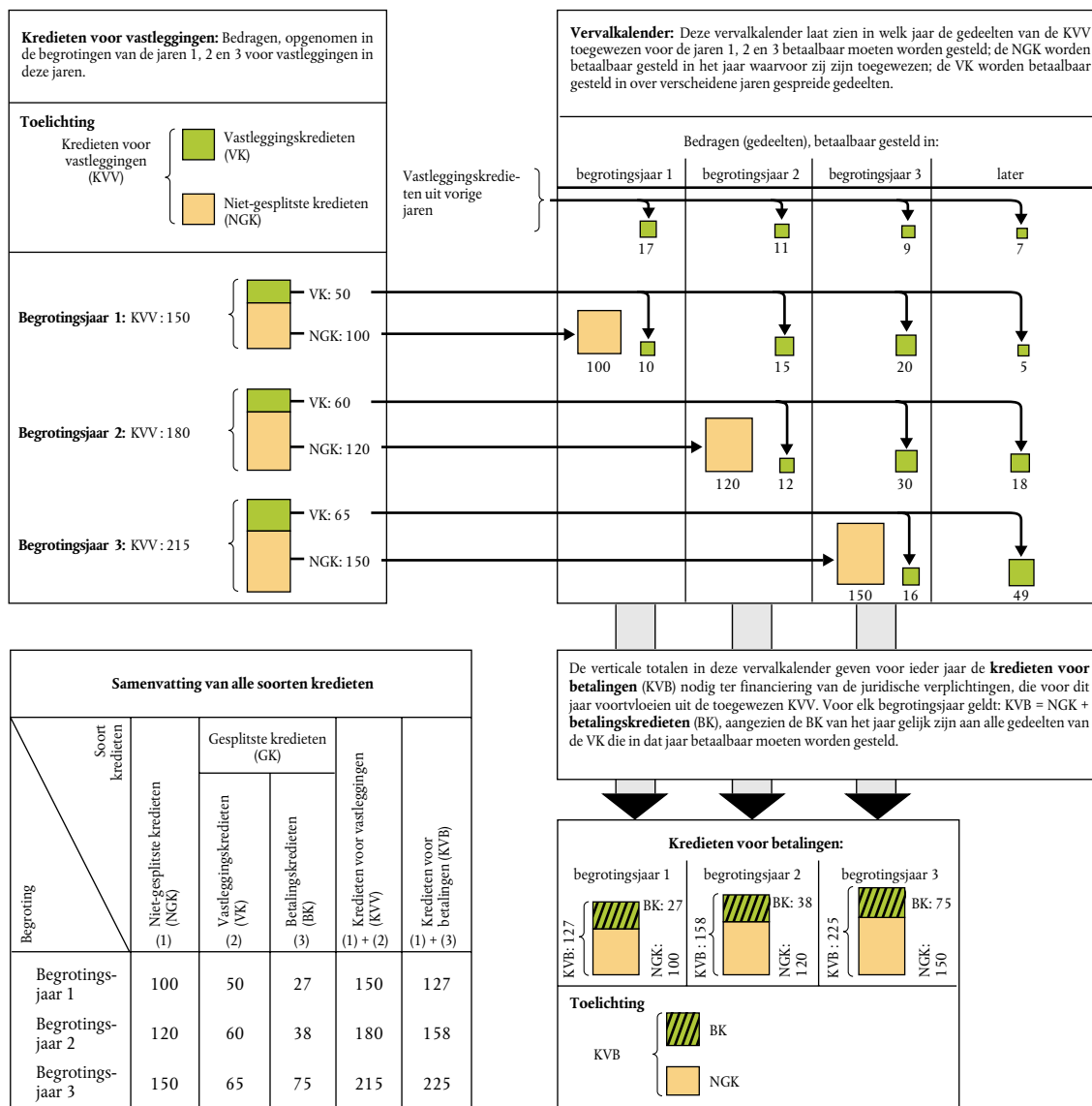
- a) het totaal van de kredieten voor vastleggingen (KVV) ⁽¹⁰⁾ = niet-gesplitste kredieten (NGK) + vastleggingskredieten (VK) ⁽¹⁰⁾;
- b) het totaal van de kredieten voor betalingen (KVB) ⁽¹⁰⁾ = niet-gesplitste kredieten (NGK) + betalingskredieten (BK) ⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Voornaamste rechtsvoorschriften betreffende de eigen middelen: Zesde Richtlijn van de Raad van 17 mei 1977, gemeenschappelijk BTW-stelsel; uniforme grondslag (PB L 145 van 13.6.1977); Besluit 94/728/EG van de Raad van 31 oktober 1994 (PB L 293 van 12.11.1994); Verordening (EEG, Euratom) nr. 1552/89 van de Raad van 29 mei 1989 (PB L 155 van 7.6.1989); Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 van de Raad van 29 mei 1989 (PB L 155 van 7.6.1989); Richtlijn 89/130/EEG, Euratom van de Raad van 13 februari 1989 betreffende de harmonisatie van de opstelling van het BNP (PB L 49 van 21.2.1989).

⁽¹⁰⁾ Gewezen zij op het verschil tussen „kredieten voor vastleggingen” en „vastleggingskredieten” en tussen „kredieten voor betalingen” en „betalingskredieten”. De beide termen „vastleggingskredieten” en „betalingskredieten” worden uitsluitend gebruikt waar het gaat om gesplitste kredieten.

De begrotingsontvangsten dienen ter dekking van de kredieten voor betalingen. De vastleggingskredieten behoeven niet door ontvangsten te worden gedekt.

Uit onderstaand vereenvoudigd schema (met fictieve bedragen) blijkt in welke mate deze verschillende soorten kredieten van invloed zijn voor ieder begrotingsjaar.



8. UITVOERING VAN DE ALGEMENE BEGROTING

8.1. Verantwoordelijkheid voor de uitvoering

De Commissie voert de begroting onder haar eigen verantwoordelijkheid uit, overeenkomstig het Financieel Reglement en binnen de grenzen van de toegewezen begrotingskredieten. Zij verleent de andere instellingen de nodige bevoegdheden voor de uitvoering van de begrotingsafdelingen die op hen betrekking hebben ⁽¹¹⁾. Het Financieel Reglement omschrijft nauwkeurig de uitvoeringsprocedures en met name de verantwoordelijkheid van de ordonnateurs, de rekenplichtigen, de beheerders van gelden ter goede rekening en de financiële controleurs van de instellingen ⁽¹²⁾. Op bepaalde specifieke terreinen (met name EOGFL-Garantie en Structuurfondsen) wordt het beheer over de middelen van de Gemeenschap met de lidstaten gedeeld.

8.2. Ontvangsten

De geraamde ontvangsten worden in de begroting opgenomen onder voorbehoud van eventuele wijzigingen via gewijzigde en aanvullende begrotingen.

De begrotingsuitvoering van de ontvangsten bestaat in de vaststelling van de rechten en de inning van de aan de Gemeenschappen verschuldigde bedragen (eigen middelen en andere ontvangsten). Voor deze uitvoering gelden speciale bepalingen ⁽¹³⁾. De werkelijke ontvangsten van een begrotingsjaar worden gedefinieerd als de som van de bedragen, geïnd op grond van de vastgestelde rechten van het lopende begrotingsjaar, en de nog in te vorderen bedragen op grond van de rechten van voorgaande begrotingsjaren.

Er wordt op gewezen dat de lidstaten, optredend namens de Gemeenschappen, verantwoordelijk zijn voor de inning van uit hoofde van douanerechten, landbouwrechten en heffingen voor suiker en isoglucose verschuldigde bedragen. De lidstaten houden 10 % van de betrokken bedragen in ter dekking van hun inningskosten.

8.3. Uitgaven

De geraamde uitgaven worden in de begroting opgenomen.

De begrotingsuitvoering van de uitgaven, dat wil zeggen het beloop en de besteding van de kredieten, kan als volgt worden samengevat:

a) kredieten voor vastleggingen:

- i) *beloop van de kredieten*: de totale, in een begrotingsjaar beschikbare kredieten voor vastleggingen zijn als volgt samengesteld: oorspronkelijke begroting (NGK en VK) + gewijzigde en aanvullende begrotingen + bijkomende ontvangsten ⁽¹⁴⁾ + overschrijvingen ⁽¹¹⁾ + uit het voorgaande begrotingsjaar overgedragen vastleggingskredieten ⁽¹⁵⁾ + niet-automatische overdrachten ⁽¹⁶⁾ van het voorgaande begrotingsjaar, waarvoor nog geen verplichtingen zijn aangegaan (NGK) + van voorgaande begrotingsjaren vrijgemaakte en wederopgevoerde kredieten ⁽¹⁷⁾ + terugbetaalde vooruitbetalingen die opnieuw kunnen worden gebruikt ⁽¹⁸⁾,

⁽¹¹⁾ Zie de artikelen 78 quinquies van het EGKS-Verdrag, 274 van het EG-Verdrag, 179 van het EGA-Verdrag en 22, lid 2, van het Financieel Reglement.

⁽¹²⁾ Zie de artikelen 21-55 en 73-77 van het Financieel Reglement.

⁽¹³⁾ Zie de artikelen 28-35 van het Financieel Reglement en Verordening (EEG, Euratom) nr. 1552/89 van de Raad van 29 mei 1989 (PB L 155 van 7.6.1989).

⁽¹⁴⁾ Zie artikel 96, lid 2, van het Financieel Reglement.

⁽¹⁵⁾ Zie artikel 7, lid 2, onder a), van het Financieel Reglement.

⁽¹⁶⁾ Zie artikel 7, lid 1, onder a), en lid 3, van het Financieel Reglement.

⁽¹⁷⁾ Zie artikel 7, lid 6, van het Financieel Reglement.

⁽¹⁸⁾ Zie artikel 7, lid 7, van het Financieel Reglement.

- ii) *besteding van de kredieten*: de kredieten voor vastleggingen zijn tijdens het begrotingsjaar beschikbaar voor het aangaan van verplichtingen (bestede kredieten voor vastleggingen = bedrag van de aangegane verplichtingen),
 - iii) *overdrachten van kredieten van het begrotingsjaar naar het volgende begrotingsjaar*: niet-gesplitste kredieten van het begrotingsjaar waarvoor geen verplichtingen zijn aangegaan, kunnen na goedkeuring door de begrotingsautoriteit niet-automatisch naar het volgende begrotingsjaar worden overgedragen ⁽¹⁶⁾. Niet-bestede vastleggingskredieten van het begrotingsjaar kunnen door de Commissie worden overgedragen naar het volgende begrotingsjaar ⁽¹⁵⁾. Bedragen met betrekking tot uitgaven voor rekening van derden mogen meer dan eens worden overgedragen,
 - iv) *annulering van kredieten*: het saldo wordt geannuleerd;
- b) kredieten voor betalingen:
- i) *beloop van de kredieten*: de totale, in een begrotingsjaar beschikbare kredieten voor betalingen zijn als volgt samengesteld: oorspronkelijke begroting (NGK en BK) + gewijzigde en aanvullende begrotingen + bijkomende ontvangsten ⁽¹⁴⁾ + overschrijvingen ⁽¹¹⁾ + uit het vorige begrotingsjaar overgedragen kredieten in de vorm van automatische overdrachten (of overdrachten van rechtswege) ⁽¹⁹⁾ of van niet-automatische overdrachten ⁽²⁰⁾ + terugbetaalde vooruitbetalingen die opnieuw kunnen worden gebruikt ⁽¹⁸⁾,
 - ii) *besteding van de kredieten*: de kredieten voor betalingen zijn tijdens het begrotingsjaar beschikbaar voor het verrichten van betalingen (bestede kredieten voor betalingen = bedrag van de betalingen ten laste van de kredieten van het begrotingsjaar),
 - iii) *overdrachten van kredieten van het begrotingsjaar naar het volgende begrotingsjaar*: de niet-bestede kredieten van het begrotingsjaar kunnen naar het volgende begrotingsjaar worden overgedragen als automatische overdrachten (of overdrachten van rechtswege) ⁽¹⁹⁾ of als niet-automatische overdrachten ⁽²⁰⁾. Bedragen met betrekking tot uitgaven voor rekening van derden mogen meer dan eens worden overgedragen,
 - iv) *annulering van kredieten*: het saldo wordt geannuleerd,
 - v) *totaal van de tijdens het begrotingsjaar verrichte betalingen*: betalingen ten laste van kredieten voor betalingen van het begrotingsjaar + betalingen ten laste van uit het voorgaande begrotingsjaar overgedragen kredieten voor betalingen,
 - vi) *uit hoofde van een begrotingsjaar gedane werkelijke uitgaven*: uitgaven, opgenomen in de geconsolideerde jaarrekening (zie paragraaf 8.4) = betalingen ten laste van de kredieten voor betalingen van het begrotingsjaar + naar het volgende begrotingsjaar overgedragen kredieten voor betalingen van het begrotingsjaar.

8.4. Geconsolideerde jaarrekening en vaststelling van het saldo van het begrotingsjaar

Bij de afsluiting van elk begrotingsjaar wordt een geconsolideerde jaarrekening opgesteld. Daarin wordt het saldo van het begrotingsjaar vastgesteld, dat door middel van een gewijzigde begroting wordt opgenomen in de begroting van het volgende begrotingsjaar ⁽²¹⁾.

9. INDIENING VAN DE REKENINGEN

De rekeningen van een begrotingsjaar worden uiterlijk 1 mei van het volgende begrotingsjaar voorgelegd aan het Parlement, de Raad en de Rekenkamer; deze rekeningen worden ingediend in de vorm van een jaarrekening en een financiële balans en gaan vergezeld van een analyse van het financieel beheer ⁽²²⁾.

⁽¹⁹⁾ Zie artikel 7, lid 1, onder b), van het Financieel Reglement.

⁽²⁰⁾ Zie artikel 7, lid 1, onder a), en lid 2, onder b), van het Financieel Reglement.

⁽²¹⁾ Zie artikel 32 van het Financieel Reglement en de artikelen 15 en 16 van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1552/89 van de Raad (PB L 155 van 7.6.1989).

⁽²²⁾ Zie de artikelen 78–82 van het Financieel Reglement.

10. EXTERNE CONTROLE

Sinds 1977 wordt de externe controle van de algemene begroting verricht door de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen ⁽²³⁾. De Rekenkamer onderzoekt de rekeningen van alle ontvangsten en uitgaven van de algemene begroting. Zij legt aan het Europees Parlement en aan de Raad een verklaring voor waarin de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen wordt bevestigd. Zij onderzoekt de wettigheid en regelmatigheid van de ontvangsten en uitgaven en gaat na of een goed financieel beheer werd gevoerd. De controles kunnen worden verricht vóór afsluiting van het betrokken begrotingsjaar, en wel aan de hand van stukken en, zo nodig, ter plaatse bij de instellingen van de Gemeenschappen en in de lidstaten. De Rekenkamer stelt een jaarverslag op over ieder begrotingsjaar en kan voorts op ieder gewenst moment opmerkingen maken over bepaalde aangelegenheden en op verzoek van elke instelling van de Gemeenschappen adviezen uitbrengen.

11. KWIJTING EN TE NEMEN MAATREGELEN

Sinds 1977 zijn de volgende bepalingen van toepassing ⁽²⁴⁾: op aanbeveling van de Raad verleent het Parlement de Commissie uiterlijk 30 april van het tweede jaar dat volgt op het betrokken begrotingsjaar, kwijting voor de uitvoering van de begroting. Daartoe onderzoeken de Raad en het Parlement de door de Commissie ingediende rekeningen en het jaarverslag van de Rekenkamer. De instellingen dienen de nodige maatregelen te nemen naar aanleiding van de opmerkingen in de kwijtingsbesluiten en moeten van de genomen maatregelen verslag uitbrengen ⁽²⁵⁾.

GRAFIEKEN

ALGEMENE BEGROTING VOOR HET JAAR 2000 EN BEGROTINGSUITVOERING IN HET JAAR 2000

G I	Algemene begroting 2000 — Geraamde ontvangsten en definitieve kredieten voor betalingen
G II	Algemene begroting 2000 — Kredieten voor vastleggingen
G III	In 2000 beschikbare kredieten voor vastleggingen en de besteding daarvan, naar financieel vooruitzicht
G IV	In 2000 beschikbare kredieten voor betalingen en de besteding daarvan, naar financieel vooruitzicht
G V	In 2000 verrichte betalingen, naar financieel vooruitzicht
G VI	In 2000 verrichte betalingen, naar lidstaat

HISTORISCHE GEGEVENS BETREFFENDE DE UITVOERING VAN DE ALGEMENE BEGROTING (1996-2000)

G VII	Evolutie en besteding van de kredieten voor betalingen in de periode 1996-2000, naar financieel vooruitzicht
-------	--

⁽²³⁾ Zie de artikelen 45 A, 45 B en 45 C van het EGKS-Verdrag, 246, 247 en 248 van het EG-Verdrag, 160 A, 160 B en 160 C van het EGA-Verdrag en de artikelen 83-90 van het Financieel Reglement.

⁽²⁴⁾ Zie de artikelen 78 octies van het EGKS-Verdrag, 276 van het EG-Verdrag en 180 ter van het EGA-Verdrag.

⁽²⁵⁾ Zie artikel 89 van het Financieel Reglement.

Grafiek I

Algemene begroting 2000 — Geraamde ontvangsten en definitieve kredieten voor betalingen

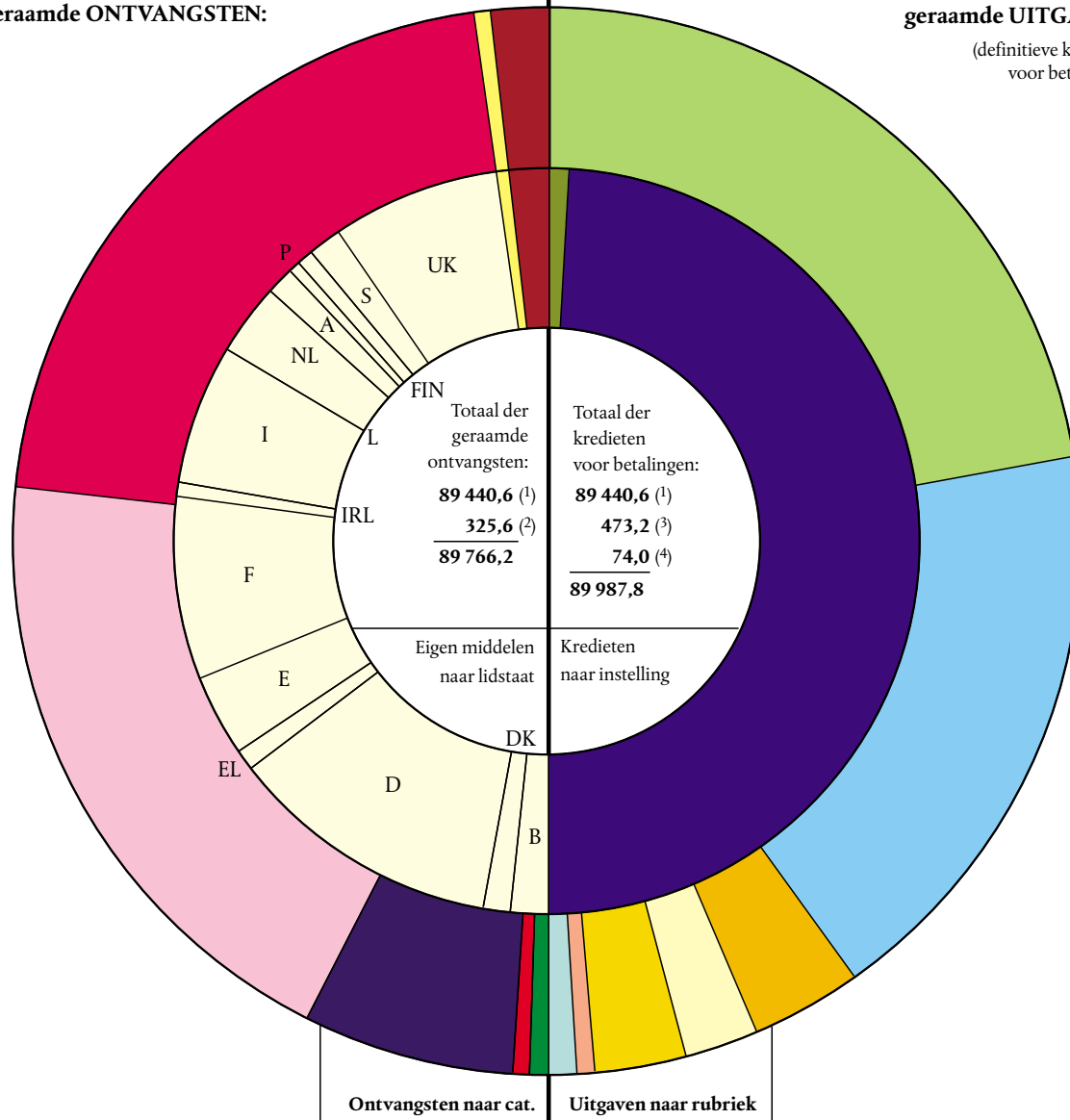
(voor ontvangstencriteria, zie „Basisgegevens betreffende de algemene begroting”, paragraaf 8.2 en voor meer gedetailleerde informatie, zie hoofdstuk 1, tabel 1.1 en voor uitgavencriteria, zie „Basisgegevens betreffende de algemene begroting”, paragraaf 8.3 en voor meer gedetailleerde informatie, zie G IV, kolom (a))

(Mio EUR en %)

geraamde ONTVANGSTEN:

geraamde UITGAVEN:

(definitieve kredieten voor betalingen)



Ontvangsten naar cat.

Uitgaven naar rubriek

Verklaring der ontvangsten

Totaal eigen middelen (naar lidstaat)	
Landbouwrechten	992,0 (1,1 %)
Heffingen en bijdragen suiker en isoglucose	1 046,4 (1,2 %)
Douanerechten	11 665,3 (13 %)
Eigen middelen uit BTW	34 048,6 (37,9 %)
Eigen middelen op basis van BNP	37 805,1 (42,1 %)
Overige ontvangsten	999,7 (1,1 %)
Beschikbaar overschot vorig begrotingsjaar	3 209,1 (3,6 %)

⁽¹⁾ Na gewijzigde en aanvullende begrotingen.⁽²⁾ Ontvangsten uit deelnemingen van derden.

Verklaring der uitgaven

Financiële vooruitzichten

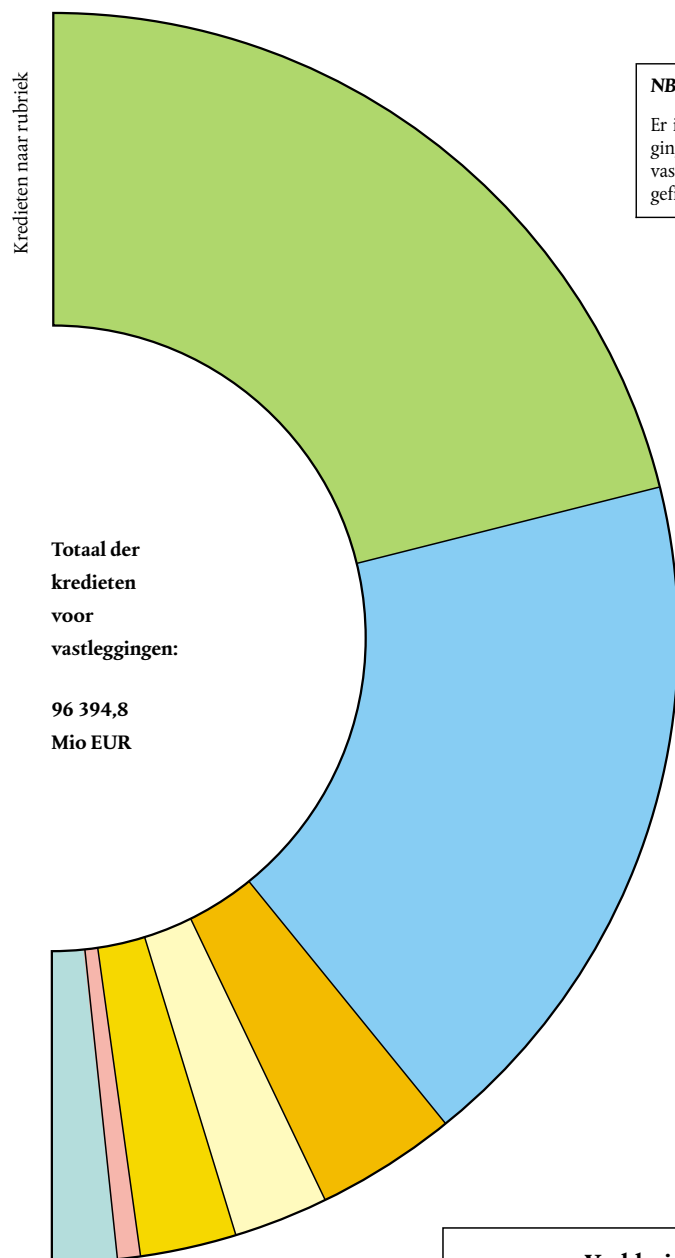
1. Gemeenschappelijk landbouwbeleid	40 683,9 (45,2 %)
2. Structurele acties	31 831,4 (35,4 %)
3. Intern beleid	6 193,1 (6,9 %)
4. Externe maatregelen	3 928,3 (4,4 %)
5. Administratieve uitgaven	4 735,7 (5,3 %)
6. Reserves	1 036,0 (1,2 %)
7. Pretoetredingssteun	1 579,4 (1,8 %)
Kredieten ter beschikking van de andere instellingen	1 656,0 (1,8 %)
Kredieten ter beschikking van de Commissie waaronder beleidskredieten	88 331,8 (98,2 %)
	85 252,1 (94,7 %)

⁽¹⁾ Na gewijzigde en aanvullende begrotingen.⁽³⁾ Overschrijvingen tussen rubrieken, ontvangsten met bestemming en wederopgevoerde kredieten.⁽⁴⁾ EVA-uitgaven.

Grafiek II Algemene begroting 2000 — kredieten voor vastleggingen

(na gewijzigde en aanvullende begrotingen: voor meer gedetailleerde informatie, zie G III, kolom (b))

(Mio EUR en %)










NB:

Er is geen evenwicht tussen het totaal van de kredieten voor vastleggingen en de ontvangsten volgens de begroting 2000, aangezien in de vastleggingskredieten ook bedragen zijn begrepen die zullen worden gefinancierd met ontvangsten uit latere begrotingsjaren.

Verklaring der uitgaven

Financiële vooruitzichten

	1. Gemeenschappelijk landbouwbeleid	40 717,0 (42,2 %)
	2. Structurele acties	34 914,0 (36,2 %)
	3. Intern beleid	6 582,5 (6,8 %)
	4. Externe maatregelen	5 217,1 (5,4 %)
	5. Administratieve uitgaven	4 757,9 (4,9 %)
	6. Reserves	1 036,0 (1,1 %)
	7. Pretoetredingssteun	3 170,4 (3,3 %)

Grafiek III

In 2000 beschikbare kredieten voor vastleggingen en de besteding daarvan, naar financieel vooruitzicht

(Mio EUR)

Financieel vooruitzicht rubrieken en afdelingen (tussen haakjes zijn de afkortingen van de met de begrotingsnomenclatuur 2000 overeenkomende afdelingen (A), onderafdelingen (Oa), titels (T) en hoofdstukken (H) aangegeven)	Financieel vooruitzicht	Definitieve kredieten		Besteding der kredieten				
		Bedrag ⁽¹⁾ ⁽²⁾	Bestedingen (%)	In 2000 aangegane verplichtingen	Bestedingen (%)	Overdrachten naar 2001 ⁽³⁾	Annuleringen	Bestedingen (%)
		(a)	(b)/(a)	(c)	(c)/(d)	(d)	(e) = (b) - (c) - (d)	(e)/(b)
1. Gemeenschappelijk landbouwbeleid	41 738	40 717,0 ⁽⁴⁾	97,6	40 466,7	99,4	—	250,3 ⁽⁴⁾	0,6
Markten		36 512,1 ⁽⁴⁾		36 290,3	99,4	—	221,8 ⁽⁴⁾	0,6
1.1 Akkerbouwgewassen (H. B1-1 0)		16 672,0		16 663,1	99,9	—	8,9	0,1
1.2 Suiker (H. B1-1 1)		1 942,0		1 910,2	98,4	—	31,8	1,6
1.3 Vet- en eiwouthoudende gewassen (H. B1-1 2 en 1 3)		2 593,0		2 591,5	99,9	—	1,5	0,1
1.4 Groenten en fruit (H. B1-1 5)		1 567,0		1 551,3	99,0	—	15,7	1,0
1.5 Wijn (H. B1-1 6)		766,0		765,5	99,9	—	0,5	0,1
1.6 Tabak (H. B1-1 7)		994,0		989,4	99,5	—	4,6	0,5
1.7 Zuivelproducten (H. B1-2 0)		2 550,0		2 544,3	99,8	—	5,7	0,2
1.8 Vlees, eieren, slachtpluimvee (H. B1-2 1 tot 2 4)		6 752,0		6 710,3	99,4	—	41,7	0,6
1.9 Diverse markten (H. B1-1 4 en B1-1 8)		1 375,0		1 341,5	97,6	—	33,5	2,4
1.10 Overige maatregelen (H. B1-2 5 tot 3 0)		1 301,1 ⁽⁴⁾		1 223,3	94,0	—	77,8 ⁽⁴⁾	6,0
1.11 Plattelandsontwikkeling en begeleidende maatregelen (T. B1-4 en 5)		4 204,9 ⁽⁴⁾		4 176,4	99,3	—	28,5 ⁽⁴⁾	0,7
2. Structurele acties	32 678	34 914,0	106,8	20 089,5	57,5	8 638,8	6 185,6	17,7
Structuurfondsen		32 252,3	⁽¹⁾	17 843,2	55,3	8 225,3	6 183,8	19,2
2.1 Doelstelling 1 (H. B2-1 0)		21 667,3		12 703,9	58,6	5 374,8	3 588,6	16,6
2.2 Doelstelling 2 (H. B2-1 1)		4 223,0		709,9	16,8	2 648,7	864,4	20,5
2.3 Doelstelling 3 (H. B2-1 2)		3 561,7		3 373,4	94,7	187,8	0,6	0,0
2.4 Overige structurele acties (H. B2-1 3)		190,4		171,9	90,3	14,0	4,5	2,4
2.5 Communautaire initiatieven (B2-1 4)		2 546,2		851,0	33,4	—	1 695,2	66,6
2.6 Innovatieve acties en technische bijstand (H. B2-1 6)		63,6		33,1	52,0	—	30,5	48,0
2.7 Cohesiefonds (T. B2-3)		2 661,7		2 246,4	84,4	413,5	1,8	0,1
2.8 Financieel mechanisme EER (T. B2-4)		—		—	—	—	—	—
3. Intern beleid	6 031	6 582,5 ⁽⁴⁾	109,1	6 008,3	91,3	442,6	131,7 ⁽⁴⁾	2,0
3.1 Onderzoek en technologische ontwikkeling (Oa. B6)		4 054,7	⁽¹⁾	3 819,5	94,2	211,4	23,8	0,6
3.2 Overige structurele acties (H. B2-5 tot 9)		133,6 ⁽⁴⁾		128,4	96,2	—	5,1 ⁽⁴⁾	3,8
3.3 Opleiding, jeugdzaken en sociale acties (Oa. B3)		967,9		901,7	93,2	42,3	23,9	2,5
3.4 Energie, Euratom en milieu (Oa. B4)		219,2		68,3	31,2	139,5	11,3	5,2
3.5 Consumenten, interne markt, industrie en netwerken (Oa. B5)		1 207,3 ⁽⁴⁾		1 090,3	90,3	49,4	67,6 ⁽⁴⁾	5,6
4. Externe maatregelen	4 627	5 217,1 ⁽⁴⁾	112,8	4 986,8	95,6	39,4	190,9 ⁽⁴⁾	3,7
4.1 Voedselhulp (T. B7-2)		950,9	⁽¹⁾	947,7	99,7	0,0	3,1	0,3
4.2 Samenwerkingsvormen (T. B7-3 tot B7-5)		3 501,1 ⁽⁴⁾		3 350,2	95,7	9,0	142,0 ⁽⁴⁾	4,1
4.3 Andere samenwerkingsacties (T. B7-6)		361,7 ⁽⁴⁾		343,7	95,0	13,8	4,2 ⁽⁴⁾	1,2
4.4 Initiatief democratie en mensenrechten (T. B7-7)		96,9		93,8	96,8	—	3,1	3,2
4.5 Externe aspecten van bepaalde communautaire beleidssectoren (T. B7-8)		233,6 ⁽⁴⁾		202,0	86,5	6,7	24,8 ⁽⁴⁾	10,6
4.6 Pretoetredingsstrategie t.b.v. de mediterrane landen (H. B7-0 4)		15,0		7,7	51,3	7,3	—	—
4.7 Gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (Oa. B8)		57,9		41,6	71,9	2,6	13,7	23,6
5. Administratieve uitgaven	4 638	4 757,9	102,6	4 685,9	98,5	2,6	69,3	1,5
5.1 Parlement (A. I)		979,9	⁽¹⁾	972,8	99,3	—	7,1	0,7
5.2 Raad (A. II)		354,5		349,7	98,7	—	4,8	1,3
5.3 Commissie (A. III)		3 075,5		3 028,9	98,5	2,6	44,0	1,4
5.4 Hof van Justitie (A. IV)		131,3		129,4	98,6	—	1,9	1,4
5.5 Rekenkamer (A. V)		70,3		66,3	94,3	—	4,0	5,7
5.6 Economisch en Sociaal Comité (A. VI)		107,4		103,5	96,4	—	3,9	3,6
5.7 Comité van de Regio's (A. VII)		35,2		32,1	91,3	—	3,1	8,7
5.8 Europese Ombudsman (A. VIII)		3,9		3,2	82,5	—	0,7	17,5
6. Reserves	906	1 036,0	114,3	186,3	18,0	—	849,7	82,0
6.1 Monetair reserve (T. B1-6)		810,0	⁽¹⁾	—	—	—	810,0	100,0
6.2 Reserve voor garanties (H. B0-2 3 en 2 4)		203,0		186,3	91,8	—	16,7	8,2
6.3 Reserve voor noodhulp (H. B7-9 1)		23,0		—	—	—	23,0	100,0
7. Pretoetredingssteun	3 174	3 170,4	99,9	3 112,4	98,2	44,7	13,3	0,4
7.1 SAPARD (H. B7-0 1)		529,0		528,9	100,0	—	0,1	0,0
7.2 ISPA (H. B7-0 2)		1 058,0		1 016,3	96,1	41,2	0,5	0,0
7.3 PHARE (pretoetreding) (H. B7-0 3)		1 583,4		1 567,2	99,0	3,4	12,7	0,8
8. Reserves en voorzieningen (T. B0-4)		— ⁽⁴⁾		—	—	—	— ⁽⁴⁾	—
Totaal-generaal beschikbare kredieten voor vastleggingen	93 792	96 394,8	102,8 ⁽¹⁾	79 535,9	82,5	9 168,2	7 690,7	8,0
Totaal-generaal kredieten voor betalingen	91 322	94 808,6	103,8 ⁽¹⁾	83 331,1	87,9	2 609,3	8 868,2	9,4

⁽¹⁾ Begrotingskredieten die zijn gewijzigd, rekening houdend met uit 1999 overgedragen of in 2000 wederopgevoerde vastleggingskredieten, kredieten ter hoogte van ontvangsten uit diensten voor rekening van derden, niet automatische overdrachten uit 1999, overschrijvingen tussen begrotingslijnen en EVA-kredieten. Bijgevolg overschrijden de beschikbare kredieten de limiet die was vastgesteld voor enkele rubrieken van de financiële vooruitzichten.

⁽²⁾ Exclusief de nieuwe aanwending van de ontvangsten van het begrotingsjaar en van de uit het vorige begrotingsjaar overgedragen ontvangsten ad 226,3 Mio EUR.

⁽³⁾ Inclusief de beschikbaar gebleven kredieten met betrekking tot diensten voor rekening van derden.

⁽⁴⁾ Na verdeling van de voorzieningen (H. B0-4 0): Oa. B1 (24,9 Mio EUR), B2 (1 Mio EUR), B5 (12 Mio EUR) en B7 (24,2 Mio EUR).

Grafiek IV In 2000 beschikbare kredieten voor betalingen en de besteding daarvan, naar financieel vooruitzicht

(Mio EUR)

Financieel vooruitzicht rubrieken en afdelingen (tussen haakjes zijn de afkortingen van de met de begrotingsnomenclatuur 2000 overeenkomende afdelingen (A), onderafdelingen (Oa), titels (T), en hoofdstukken (H) aangegeven)	Definitieve kredieten ⁽¹⁾ ⁽²⁾	Besteding der kredieten				
		In 2000 verrichte betalingen	Bestedingen (%)	Overdrachten naar 2001	Annuleringen	Bestedingen (%)
		(a)	(b)/(a)	(c)	(d) = (a) - (b) - (c)	(d)/(a)
1. Gemeenschappelijk landbouwbeleid	40 822,3 ⁽³⁾	40 505,9	99,2	52,3	264,2 ⁽³⁾	0,6
Markten	36 617,4 ⁽³⁾	36 329,4	99,2	52,3	235,7 ⁽³⁾	0,6
1.1 Akkerbouwgewassen (H. B1-1 0)	16 672,0	16 663,1	99,9	—	8,9	0,1
1.2 Suiker (H. B1-1 1)	1 942,0	1 910,2	98,4	—	31,8	1,6
1.3 Vet- en eiwithoudende gewassen (H. B1-1 2 en 1 3)	2 593,0	2 591,5	99,9	—	1,5	0,1
1.4 Groenten en fruit (H. B1-1 5)	1 567,0	1 551,3	99,0	—	15,7	1,0
1.5 Wijn (H. B1-1 6)	766,0	765,5	99,9	—	0,5	0,1
1.6 Tabak (H. B1-1 7)	996,9	986,7	99,0	3,0	7,2	0,7
1.7 Zuivelproducten (H. B1-2 0)	2 550,0	2 544,3	99,8	—	5,7	0,2
1.8 Vlees, eieren, slachtpluimvee (H. B1-2 1 tot 2 4)	6 752,0	6 710,3	99,4	—	41,7	0,6
1.9 Diverse markten (H. B1-1 4 en B1-1 8)	1 375,0	1 341,5	97,6	—	33,5	2,4
1.10 Overige maatregelen (H. B1-2 5 tot 3 0)	1 403,5 ⁽³⁾	1 265,1	90,1	49,3	89,1 ⁽³⁾	6,3
1.11 Plattelandsontwikkeling en begeleidende maatregelen (T. B1-4 en 5)	4 204,9 ⁽³⁾	4 176,4	99,3	—	28,5 ⁽³⁾	0,7
2. Structurele acties	35 579,8	27 590,8	77,5	1 470,0	6 519,0	18,3
Structuurfondsen	32 621,1	25 905,6	79,4	1 170,0	5 545,5	17,0
2.1 Doelstelling 1 (H. B2-1 0)	20 103,4	15 485,2	77,0	1 020,0	3 598,2	17,9
2.2 Doelstelling 2 (H. B2-1 1)	4 863,5	3 859,5	79,4	150,0	853,9	17,6
2.3 Doelstelling 3 (H. B2-1 2)	3 343,8	3 094,1	92,5	—	249,7	7,5
2.4 Overige structurele acties (H. B2-1 3)	1 056,7	980,6	92,8	—	76,1	7,2
2.5 Communautaire initiatieven (B2-1 4)	3 026,3	2 301,4	76,0	—	724,9	24,0
2.6 Innoverende acties en technische bijstand (H. B2-1 6)	227,4	184,7	81,2	—	42,7	18,8
2.7 Cohesiefonds (T. B2-3)	2 958,7	1 685,2	57,0	300,0	973,5	32,9
2.8 Financieel mechanisme EER (T. B2-4)	—	—	—	—	—	—
3. Intern beleid	6 416,1 ⁽³⁾	5 360,8	83,6	378,7	676,6 ⁽³⁾	10,5
3.1 Onderzoek en technologische ontwikkeling (Oa. B6)	4 085,7	3 404,0	83,3	262,3	419,5	10,3
3.2 Overige structurele acties (H. B2-2 4 tot 2 9)	159,7	146,4	91,6	0,9	12,5	7,8
3.3 Opleiding, jeugdzaken en sociale acties (Oa. B3)	890,0	769,4	86,5	72,7	47,9	5,4
3.4 Energie, Euratom en milieu (Oa. B4)	207,1	150,3	72,6	30,1	26,7	12,9
3.5 Consumenten, interne markt, industrie en netwerken (Oa. B5)	1 073,5 ⁽³⁾	890,7	83,0	12,8	170,0 ⁽³⁾	15,8
4. Externe maatregelen	4 201,5 ⁽³⁾	3 841,0	91,4	173,7	186,8 ⁽³⁾	4,4
4.1 Voedselhulp (T. B7-2)	986,7	978,4	99,2	0,0	8,2	0,8
4.2 Samenwerkingsvormen (T. B7-3 tot B7-5)	2 522,2 ⁽³⁾	2 339,2	92,7	104,4	78,7 ⁽³⁾	3,1
4.3 Andere samenwerkingsacties (T. B7-6)	350,2 ⁽³⁾	278,1	79,4	37,3	34,8 ⁽³⁾	9,9
4.4 Initiatief democratie en mensenrechten (T. B7-7)	92,4 ⁽³⁾	53,2	57,5	20,9	18,4 ⁽³⁾	19,9
4.5 Externe aspecten van bepaalde communautaire beleidssectoren (T. B7-8)	209,6 ⁽³⁾	169,0	80,6	2,1	38,5 ⁽³⁾	18,4
4.6 Pretoetredingsstrategie t.b.v. de mediterrane landen (H. B7-0 4)	2,0	—	—	—	2,0	100,0
4.7 Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (Oa. B8)	38,4	32,2	60,5	9,0	6,2	16,0
5. Administratieve uitgaven	5 173,5	4 643,0	89,7	391,1	139,5	2,7
5.1 Parlement (A. I)	1 083,3	979,9	90,5	87,1	16,2	1,5
5.2 Raad (A. II)	405,0	352,1	86,9	41,7	11,2	2,8
5.3 Commissie (A. III)	3 312,9	2 988,3	90,2	232,2	92,4	2,8
5.4 Hof van Justitie (A. IV)	138,3	128,0	92,5	7,4	3,0	2,2
5.5 Rekenkamer (A. V)	78,1	66,0	84,6	7,7	4,3	5,5
5.6 Economisch en Sociaal Comité (A. VI)	114,6	97,1	84,7	10,0	7,5	6,6
5.7 Comité van de Regio's (A. VII)	37,0	28,3	76,4	4,7	4,1	11,0
5.8 Europese Ombudsman (A. VIII)	4,4	3,2	73,2	0,4	0,8	18,0
6. Reserves	1 036,0	186,3	18,0	—	849,7	82,0
6.1 Monetair reserve (T. B1-6)	810,0	—	—	—	810,0	100,0
6.2 Reserve voor garantie (H. B0-2 3 en 2 4)	203,0	186,3	91,8	—	16,7	8,2
6.3 Reserve voor noodhulp (H. B7-9 1)	23,0	—	—	—	23,0	100,0
7. Pretoetredingssteun	1 579,4	1 203,4	76,2	143,5	232,5	14,7
7.1 SAPARD (H. B7-0 1)	150,0	—	—	140,1	9,9	6,6
7.2 ISPA (H. B7-0 2)	175,0	2,5	1,5	—	172,5	98,5
7.3 PHARE (pretoetreding) (H. B7-0 3)	1 254,4	1 200,9	95,7	3,4	50,1	4,0
8. Reserves en voorzieningen (T. B0-4)	— ⁽³⁾	—	—	—	— ⁽³⁾	—
Totaal-generaal	94 808,6	83 331,1	87,9	2 609,3	8 868,2	9,4

⁽¹⁾ Begrotingskredieten gewijzigd door verwerking van overschrijvingen tussen begrotingsonderdelen, van ontvangsten uit diensten voor rekening van derden en van na terugstorting van vooruitbetalingen wederopgevoerde kredieten en uit het voorgaande jaar overgedragen kredieten. Deze laatste verklaren het verschil ad 4 820,8 Mio EUR tussen de definitieve kredieten in deze grafieken het totaalbedrag in grafiek I.

⁽²⁾ Exclusief de nieuwe aanwending van de ontvangsten van het begrotingsjaar en van de uit het vorige begrotingsjaar overgedragen ontvangsten, ten bedrage van 226,3 Mio EUR.

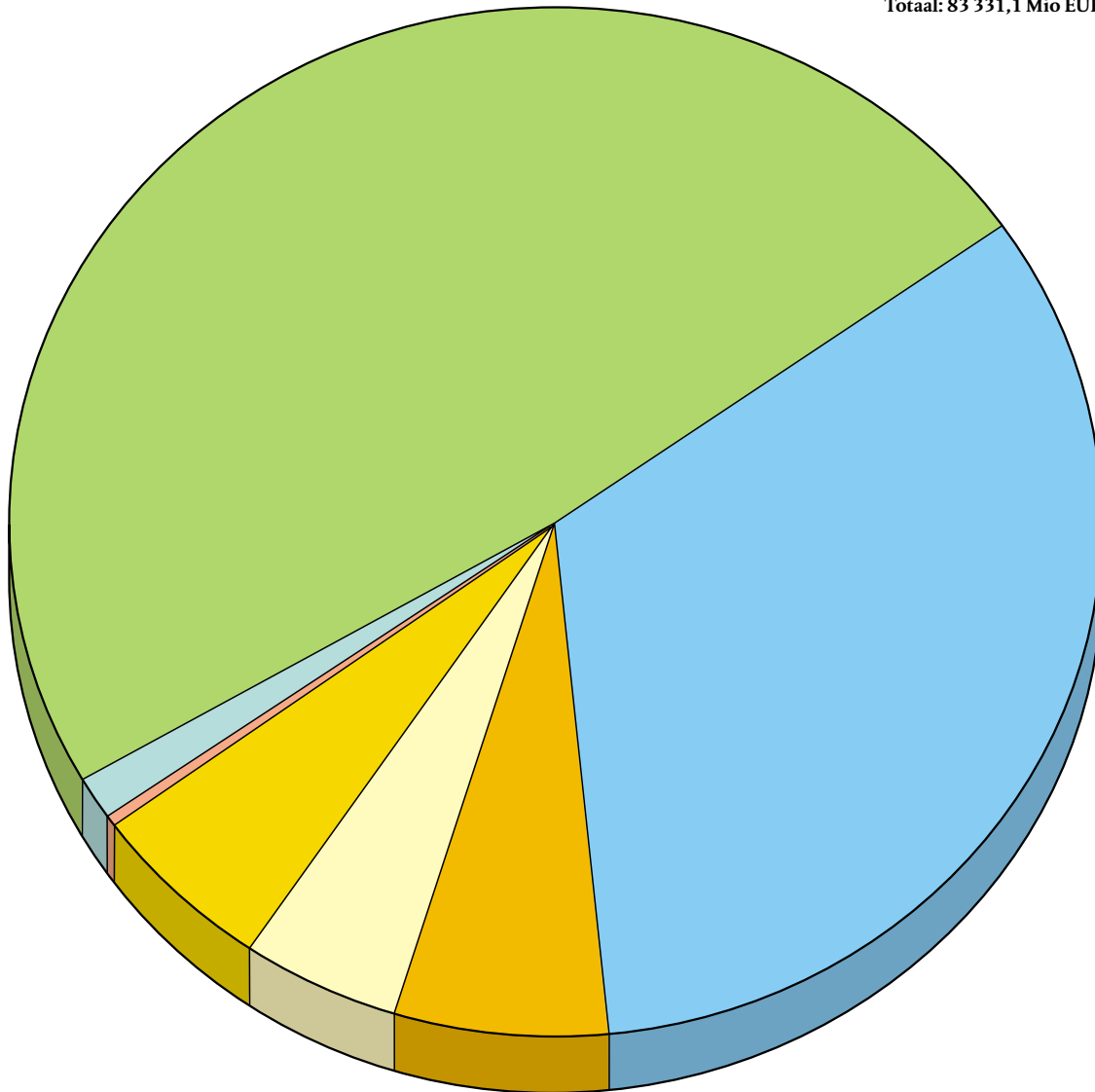
⁽³⁾ Na verdeling van voorzieningen (H. B0-4 0): Oa. B1 (24,9 Mio EUR), B5 (11 Mio EUR), B7 (32,4 Mio EUR).

Grafiek V In 2000 verrichte betalingen, naar financieel vooruitzicht








NB: In 2000 verrichte betalingen = betalingen ten laste van de kredieten van 2000 + betalingen ten laste van overdrachten uit 1999.

(Mio EUR en %)

Totaal: 83 331,1 Mio EUR



Verklaring

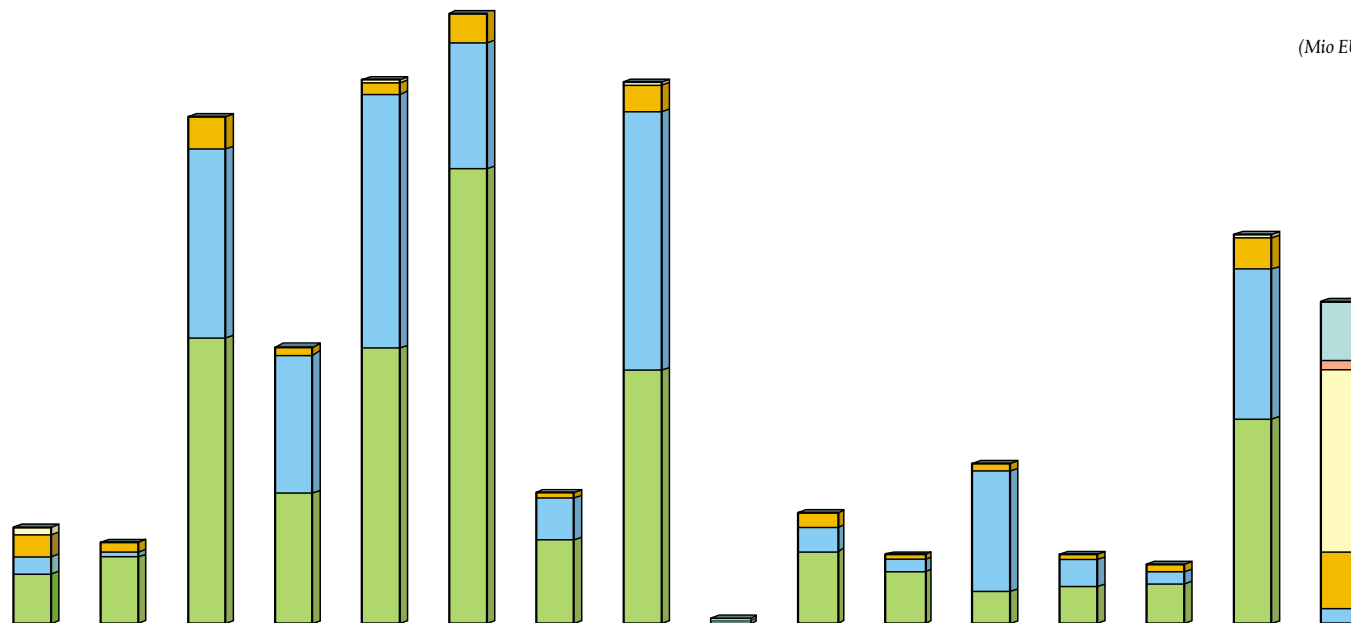
	1. Gemeenschappelijk landbouwbeleid	40 505,9 (48,6 %)
	2. Structurele acties	27 590,8 (33,1 %)
	3. Intern beleid	5 360,8 (6,4 %)
	4. Externe maatregelen	3 841,0 (4,6 %)
	5. Administratieve uitgaven	4 643,0 (5,6 %)
	6. Reserves	186,3 (0,2 %)
	7. Pretoetredingssteun	1 203,4 (1,4 %)

Grafiek VI In 2000 verrichte betalingen, naar lidstaat ⁽¹⁾

NB: In 2000 verrichte betalingen = betalingen ten laste van de kredieten 2000 + betalingen ten laste van overdrachten uit 1999.

Financieel vooruitzicht

(Mio EUR en %)



	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	Diversen (2) (3)	Totaal
– Gemeenschappelijk landbouwbeleid	957,3	1 309,1	5 674,9	2 598,2	5 484,8	9 005,8	1 681,3	5 042,7	21,2	1 441,9	1 018,7	652,7	727,8	798,1	4 061,6	29,7	40 505,9
– Structurele acties	379,6	125,4	3 747,7	2 745,8	5 027,4	2 496,2	828,1	5 122,7	10,3	477,2	259,6	2 363,8	542,3	230,3	2 955,3	279,2	27 590,8
– Intern beleid	434,3	161,0	630,7	134,0	235,8	593,3	88,4	517,0	42,3	267,1	91,9	172,2	92,9	133,9	640,9	1 125,3	5 360,8
– Externe maatregelen	159,4	1,5	13,0	0,9	12,0	7,9	0,8	26,8	1,2	6,8	1,5	0,8	0,7	1,5	27,7	3 578,5	3 841,0
– Reserves	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	186,3	186,3
– Pretoetredingssteun	1,0	—	0,2	—	0,5	0,2	—	0,9	5,1	0,7	0,2	0,0	0,0	0,0	0,3	1 194,3	1 203,4
TOTAAL	1 931,5 2,5 %	1 597,0 2,0 %	10 066,5 12,8 %	5 479,0 7,0 %	10 760,5 13,7 %	12 103,3 15,4 %	2 598,6 3,3 %	10 710,2 13,6 %	80,0 0,1 %	2 193,6 2,8 %	1 371,9 1,7 %	3 189,6 4,1 %	1 363,6 1,7 %	1 163,8 1,5 %	7 685,8 9,8 %	6 393,3 8,1 %	78 688,1 100,0 %

⁽¹⁾ De geografische verdeling komt niet overeen met een verdeling van de betalingen ten behoeve van de lidstaten, maar is een verdeling van de uitgaventoewijzing naar gelang van de gegevens in het geautomatiseerde boekhoudstelsel van de Commissie (Sincom2).

⁽²⁾ Waarvan een bedrag van 27 Mio EUR is betaald voor het Publicatiebureau en de diensten van de Commissie.

⁽³⁾ Waarvan een bedrag van 186,3 Mio EUR door de Commissie is betaald voor het Garantiefonds.

Grafiek VII
Evolutie en besteding van de kredieten voor betalingen in de periode 1996-2000,
naar financieel vooruitzicht

(Mio EUR)

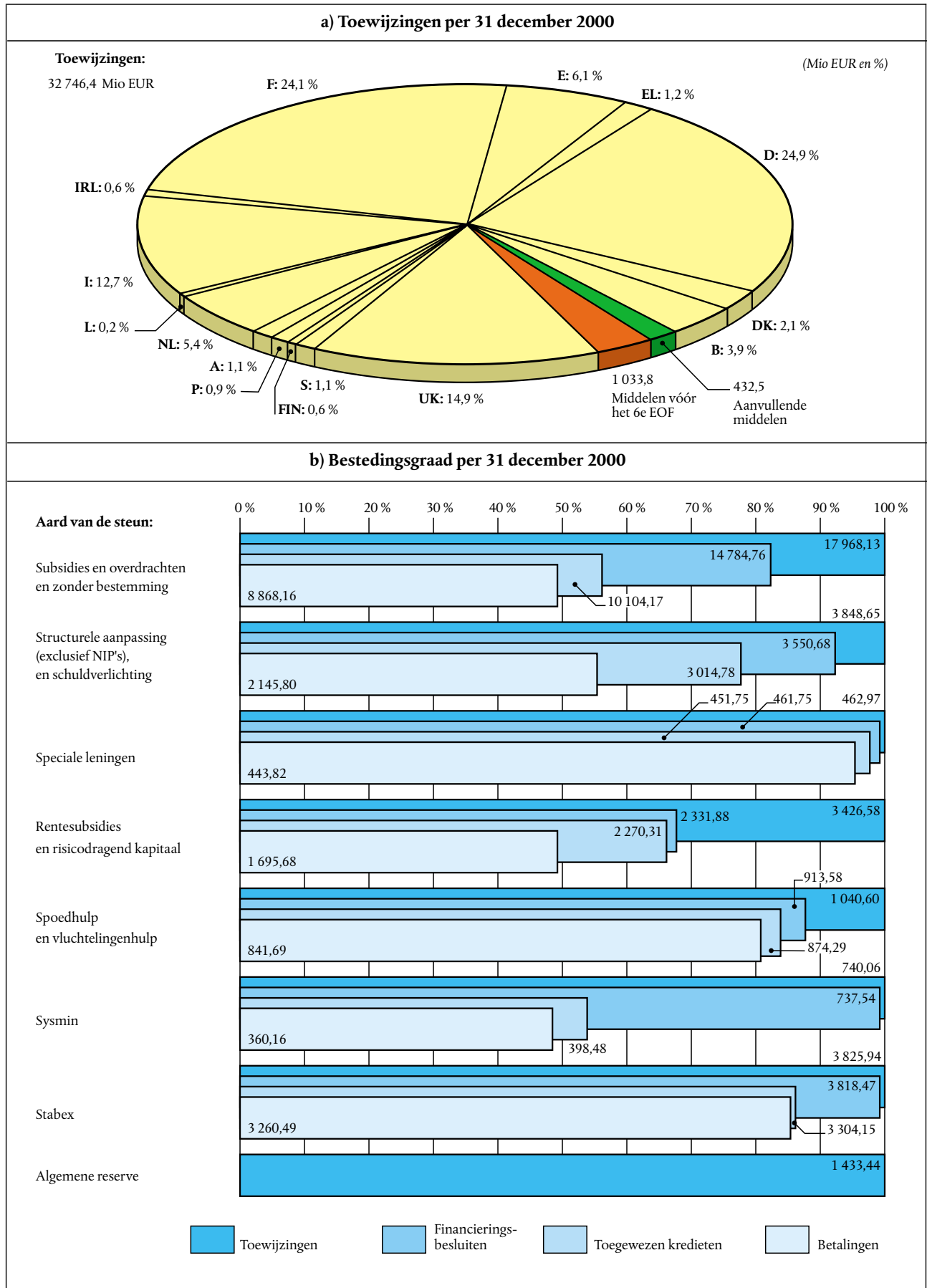
Financieel vooruitzicht rubrieken/begrotingsjaar (voor de nomenclatuur van de rubrieken, zie G IV)	Besteding der kredieten				Aandeel van de betalingen in het totaal der verrichtingen (betalingen en annuleringen) ⁽²⁾	
	Definitieve kredieten ⁽¹⁾	Betalingen	Overdracht naar het volgende jaar	Annuleringen		
	(a)	(b)	(c)	(d) = (a) - (b) - (c)	(e) = (b)/((b) + (d))	
1. Gemeenschappelijk landbouwbeleid	1996	40 816,7	39 080,9	426,9	1 308,8	96,8
	1997	41 187,9	40 623,2	82,4	482,3	98,8
	1998	39 941,4	38 810,0	415,5	715,9	98,2
	1999	40 451,7	39 780,3	138,4	533,0	98,7
	2000	40 822,3	40 505,9	52,3	264,2	99,4
2. Structurele acties	1996	25 758,6	24 426,8	36,4	1 295,5	(*) 95,0
	1997	26 426,1	26 059,2	—	366,9	98,6
	1998	28 643,4	28 366,0	204,9	72,5	99,7
	1999	30 657,7	26 663,6	3 748,4	245,8	99,1
	2000	35 579,8	27 590,8	1 470,0	6 519,0	(**) 80,9
3. Intern beleid	1996	5 335,3	4 544,4	160,2	630,7	(**) 87,8
	1997	5 371,3	4 934,7	182,3	254,2	95,1
	1998	5 246,8	4 878,5	163,5	204,7	96,0
	1999	5 243,0	4 473,1	413,8	356,1	(*) 92,6
	2000	6 416,1	5 360,8	378,7	676,6	(**) 88,8
4. Externe maatregelen	1996	4 642,7	3 804,8	225,8	612,1	(**) 86,1
	1997	4 678,3	3 992,0	49,8	636,5	(**) 86,2
	1998	4 515,6	4 067,7	198,4	249,6	(*) 94,2
	1999	5 091,8	4 585,8	273,6	232,4	95,2
	2000	4 201,5	3 841,0	173,7	186,8	95,4
5. Administratieve uitgaven	1996	4 540,8	3 962,5	453,6	124,7	96,9
	1997	4 739,9	4 129,2	432,4	178,3	95,9
	1998	4 941,0	4 219,4	580,7	140,9	96,8
	1999	5 090,9	4 506,7	445,0	139,3	97,0
	2000	5 173,5	4 643,0	391,1	139,5	97,1
6. Reserves	1996	997,0	235,4	—	761,6	(**) 23,6
	1997	1 202,0	286,1	—	915,9	(**) 23,8
	1998	1 154,0	272,4	—	881,6	(**) 23,6
	1999	846,0	300,1	—	545,9	(**) 35,5
	2000	1 036,0	186,3	—	849,7	(**) 18,0
7. Compensaties / Pretoetredingssteun ⁽³⁾	1996	764,0	701,0	—	63,0	(*) 91,8
	1997	212,0	212,0	—	—	100,0
	1998	99,0	99,0	—	—	100,0
	1999	—	—	—	—	—
	2000	1 579,4	1 203,4	143,5	232,5	(**) 83,8
Algemene begroting – Totaal	1996	82 855,1	76 755,7	1 302,9	4 796,5	(*) 94,1
	1997	83 817,5	80 236,4	746,9	2 834,2	96,6
	1998	84 541,2	80 713,0	1 563,0	2 265,2	97,3
	1999	87 381,1	80 309,5	5 019,2	2 052,4	97,5
	2000	94 808,6	83 331,1	2 609,3	8 868,2	(*) 90,4

⁽¹⁾ Na aanvullende ontvangsten, overschrijvingen van het ene naar het andere begrotingsonderdeel.

⁽²⁾ De letter (e) geeft het beloop aan van het over de betrokken periode uiteindelijk betaalde aandeel der kredieten. Het verschil tussen dit cijfer en 100 % geeft het aandeel van de uiteindelijk geannuleerde kredieten aan. De indexcijfers (e) lager dan 95 % zijn aangegeven met (*), lager dan 90 % met (**), lager dan 80 % met (***)

⁽³⁾ Voor de periode 1993-1999 dekte rubriek 7 de compensaties voor de nieuwe lidstaten. Voor 2000-2006 heeft ze betrekking op de pretoetredingssteun.

Grafiek van het 6e, 7e en 8e geconsolideerde EOF: toewijzing, verdeling en besteding van de steun



BIJLAGE II

Verslagen en adviezen die de Rekenkamer de laatste vijf jaar heeft uitgebracht

Krachtens het bepaalde in de Verdragen is de Rekenkamer gehouden een jaarverslag uit te brengen. Op grond van de Verdragen en andere geldende regelingen moet zij ook jaarverslagen uitbrengen over bepaalde organen en activiteiten van de Gemeenschappen. Voorts is bij de

Verdragen aan de Rekenkamer de bevoegdheid verleend over bijzondere kwesties opmerkingen te maken en op verzoek van een instelling adviezen uit te brengen. Onderstaande lijst bevat de verslagen en adviezen die de Rekenkamer de laatste vijf jaar heeft uitgebracht.

Titel	Publicatie
<i>In de loop van 2001 uitgebrachte verslagen en adviezen</i>	
Jaarverslag en betrouwbaarheidsverklaringen	
Vierentwintigste jaarverslag over het begrotingsjaar 2000: — Verslag en betrouwbaarheidsverklaring over de activiteiten in het kader van de algemene begroting — Verslag en betrouwbaarheidsverklaring over de activiteiten in het kader van het zesde, zevende en achtste EOF	In dit PB
Speciale verslagen	
<i>Gemeenschappelijk landbouwbeleid</i>	
— Speciaal verslag nr. 4/2001 over de controle van het EOGFL-Garantie — de implementatie van het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS)	PB C 214 van 31.7.2001
— Speciaal verslag nr. 6/2001 over de melkquota	PB C 305 van 30.10.2001
— Speciaal verslag nr. 7/2001 over uitvoerrestituties — bestemming en het in de handel brengen	PB C 314 van 8.11.2001
— Speciaal verslag nr. 8/2001 over de productierestituties voor aardappel- en graanzetmeel, en de steun voor aardappelmeel	PB C 294 van 19.10.2001
— Speciaal verslag nr. 14/2001 over de follow-up van speciaal verslag nr. 19/98 van de Rekenkamer over BSE	PB C 324 van 20.11.2001
<i>Structurele acties</i>	
— Speciaal verslag nr. 1/2001 over het communautair initiatief Urban	PB C 124 van 25.4.2001
— Speciaal verslag nr. 10/2001 over de financiële controle van de structuurfondsen, Verordeningen (EG) nr. 2064/97 en (EG) nr. 1681/94 van de Commissie	PB C 314 van 8.11.2001
— Speciaal verslag nr. 12/2001 over bepaalde structuurmaatregelen ten behoeve van de werkgelegenheid: effect van de EFRO-steun op de werkgelegenheid en ESF-maatregelen ter bestrijding van langdurige werkloosheid	PB C 334 van 28.11.2001
<i>Intern beleid</i>	
— Speciaal verslag nr. 9/2001 over het programma voor opleiding en mobiliteit van onderzoekers	Wordt nog gepubliceerd
<i>Externe maatregelen</i>	
— Speciaal verslag nr. 2/2001 over het beheer van de humanitaire noodacties voor de slachtoffers van de crisis in Kosovo (Echo)	PB C 168 van 12.6.2001
— Speciaal verslag nr. 3/2001 over het beheer door de Commissie van de internationale visserijovereenkomsten	PB C 210 van 27.7.2001

Titel	Publicatie
— Speciaal verslag nr. 5/2001 over de tegenwaardefondsen van de steun voor structurele aanpassing, die wordt bestemd voor begrotingssteun (zevende en achtste EOF)	PB C 257 van 14.9.2001
— Speciaal verslag nr. 11/2001 over het Tacis-programma voor grensoverschrijdende samenwerking	PB C 329 van 23.11.2001
— Speciaal verslag nr. 13/2001 over het beheer van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheids beleid (GBVB)	PB C 338 van 30.11.2001
Specifieke jaarverslagen	
— Verslag van de Rekenkamer over de doelmatigheidscontrole bij de Europese Centrale Bank voor het begrotingsjaar 1999	PB C 47 van 13.2.2001
— Verslag over de jaarrekening van de EGKS per 31 december 2000	PB C 185 van 30.6.2001
— Specifiek jaarverslag over de financiële verantwoording van het beheer door de secretaris-generaal/hoge vertegenwoordiger van de Raad van de contracten die deze sluit als vertegenwoordiger van bepaalde lidstaten met betrekking tot de installatie en de werking van de Help Desk Server van de Management Unit en van het Sirene-netwerk fase II („Schengen-contracten”) betreffende het per 31 december 2000 afgesloten begrotingsjaar	Niet in het PB gepubliceerd
— Specifiek jaarverslag over de financiële verantwoording van het beheer door de plaatsvervangend secretaris-generaal van de Raad van de overeenkomsten die deze sluit namens bepaalde lidstaten met betrekking tot de installatie en de werking van de communicatie-infrastructuur voor de Schengenomgeving „Sisnet”, betreffende het per 31 december 2000 afgesloten begrotingsjaar	Niet in het PB gepubliceerd
— Verslag over de doelmatigheidscontrole bij de Europese Centrale Bank voor het begrotingsjaar 2000	Wordt nog gepubliceerd
— Jaarverslag 2000 met betrekking tot de EGKS	Wordt nog gepubliceerd
— Verslag over de jaarrekening van het Voorzieningsagentschap van Euratom voor het begrotingsjaar 2000	Niet in het PB gepubliceerd
— Verslag over de financiële verantwoording van het Europees Bureau voor wederopbouw en de implementatie van de steun voor Kosovo voor het jaar 2000	Wordt nog gepubliceerd
— Verslag over de jaarrekening van het Communautair Bureau voor plantenrassen (CBPR-Angers) betreffende het per 31 december 2000 afgesloten begrotingsjaar	Wordt nog gepubliceerd
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk (EAVG-Bilbao) betreffende het per 31 december 2000 afgesloten begrotingsjaar	Wordt nog gepubliceerd
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Milieuagentschap (EMA-Kopenhagen) betreffende het per 31 december 2000 afgesloten begrotingsjaar	Wordt nog gepubliceerd
— Verslag over de jaarrekening van de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden (Stichting Dublin) betreffende het per 31 december 2000 afgesloten begrotingsjaar	Wordt nog gepubliceerd
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD-Lissabon) betreffende het per 31 december 2000 afgesloten begrotingsjaar	Wordt nog gepubliceerd
— Verslag over de jaarrekening van het Vertaalbureau voor de organen van de Europese Unie (VBOU-Luxemburg) betreffende het per 31 december 2000 afgesloten begrotingsjaar	Wordt nog gepubliceerd
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding (Cedefop-Thessaloniki) betreffende het per 31 december 2000 afgesloten begrotingsjaar	Wordt nog gepubliceerd
— Verslag over de jaarrekening van de Europese Stichting voor opleiding (ESO-Turijn) betreffende het per 31 december 2000 afgesloten begrotingsjaar	Wordt nog gepubliceerd
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat (EWRV-Wenen) betreffende het per 31 december 2000 afgesloten begrotingsjaar	Wordt nog gepubliceerd
— Verslag over de jaarrekening van de Europese Scholen betreffende het per 31 december 2000 afgesloten begrotingsjaar	Wordt nog gepubliceerd
— Verslag over de jaarrekening 2000 van de „Joint European Torus (JET), Joint Undertaking”	Niet in het PB gepubliceerd

Titel	Publicatie
Adviezen	
— Advies nr. 1/2001 over een voorstel voor een verordening van de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 1258/1999 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en van verscheidene andere verordeningen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid	PB C 55 van 21.2.2001
— Advies nr. 2/2001 over een voorstel voor een verordening van de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen	PB C 162 van 5.6.2001
— Advies nr. 3/2001 van de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen over een voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van bijzondere maatregelen inzake beëindiging van de dienst door ambtenaren van de Commissie van de Europese Gemeenschappen naar aanleiding van de hervorming van de Commissie	PB C 162 van 5.6.2001
— Advies nr. 4/2001 van de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen over een voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (Euratom, EGKS, EEG) nr. 549/69 ter bepaling van de categorieën van ambtenaren en overige personeelsleden van de Europese Gemeenschappen waarop de bepalingen van de artikelen 12, 13, tweede alinea, en 14 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Gemeenschappen van toepassing zijn (onderwerp: belasting van de ontvangers van de vergoeding wegens beëindiging van de dienst)	PB C 162 van 5.6.2001
— Advies nr. 5/2001 over een voorstel tot wijziging van het financieel reglement van het Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt (BHIM-Alicante)	Niet in het PB gepubliceerd
— Advies nr. 6/2001 over een ontwerp voor een verordening van de Commissie tot wijziging van Verordening (Euratom, EGKS, EG) nr. 3418/93 van de Commissie van 9 december 1993 houdende uitvoeringsvoorschriften betreffende een aantal bepalingen van het Financieel Reglement van 21 december 1977	Niet in het PB gepubliceerd
— Advies nr. 7/2001 van de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen over een voorstel voor een verordening van de Raad houdende wijziging van Verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr. 259/68 tot vaststelling van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Gemeenschappen	Niet in het PB gepubliceerd
<i>In de loop van 2000 uitgebrachte verslagen en adviezen</i>	
Jaarverslag en betrouwbaarheidsverklaringen	
Drieëntwintigste jaarverslag, over het begrotingsjaar 1999: — Verslag en betrouwbaarheidsverklaring over de activiteiten in het kader van de algemene begroting — Verslag en betrouwbaarheidsverklaring over de activiteiten in het kader van het zesde, zevende en achtste EOF	PB C 342 van 1.12.2000
Speciale verslagen	
<i>Eigen middelen</i>	
— Speciaal verslag nr. 17/2000 over de controle van de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van de BNP's van de lidstaten door de Commissie	PB C 336 van 27.11.2000
— Speciaal verslag nr. 23/2000 over de waardebepaling van geïmporteerde goederen voor de douane (douanewaarde)	PB C 84 van 14.3.2001
<i>Gemeenschappelijk landbouwbeleid</i>	
— Speciaal verslag nr. 1/2000 over klassieke varkenspest	PB C 85 van 23.3.2000
— Speciaal verslag nr. 8/2000 over de communautaire maatregelen voor de afzet van botervet	PB C 132 van 12.5.2000
— Speciaal verslag nr. 11/2000 over de steunregeling voor olijfolie	PB C 215 van 27.7.2000
— Speciaal verslag nr. 14/2000 over de maatregelen voor een milieuvriendelijker gemeenschappelijk landbouwbeleid	PB C 353 van 8.12.2000
— Speciaal verslag nr. 20/2000 over het beheer van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker	PB C 50 van 15.2.2001
— Speciaal verslag nr. 22/2000 over de evaluatie van de gewijzigde procedure voor de goedkeuring van de rekeningen	PB C 69 van 2.3.2001

Titel	Publicatie
<i>Structurele acties</i>	
— Speciaal verslag nr. 3/2000 over het Europees Sociaal Fonds en het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (afdeling Oriëntatie) — Maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid van jongeren	PB C 100 van 7.4.2000
— Speciaal verslag nr. 7/2000 over het Internationaal Fonds voor Ierland en het speciale steunprogramma voor vrede en verzoening in Noord-Ierland en de aangrenzende graafschappen van Ierland (1995-1999)	PB C 146 van 25.5.2000
— Speciaal verslag nr. 15/2000 met betrekking tot het Cohesiefonds	PB C 279 van 2.10.2000
<i>Intern beleid</i>	
— Speciaal verslag nr. 9/2000 over de Trans-Europese Netwerken (TEN) — Telecommunicatie	PB C 166 van 15.6.2000
— Speciaal verslag nr. 10/2000 inzake door het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek gegunde overheidsopdrachten	PB C 172 van 21.6.2000
<i>Externe maatregelen</i>	
— Speciaal verslag nr. 2/2000 over de steun van de Europese Unie aan Bosnië-Herzegovina in het kader van het herstel van de vrede en de rechtsstaat	PB C 85 van 23.3.2000
— Speciaal verslag nr. 4/2000 over herstelmaatregelen voor ACS-landen ter voorbereiding van normale ontwikkelingshulp	PB C 113 van 19.4.2000
— Speciaal verslag nr. 12/2000 over het beheer door de Commissie van de steun van de Europese Unie voor de ontwikkeling van de mensenrechten en de democratie in derde landen	PB C 230 van 10.8.2000
— Speciaal verslag nr. 16/2000 over de mededingingsprocedures voor overeenkomsten inzake diensten van de programma's Phare en Tacis	PB C 350 van 6.12.2000
— Speciaal verslag nr. 18/2000 betreffende het programma om de Russische federatie van landbouwproducten te voorzien	PB C 25 van 25.1.2001
— Speciaal verslag nr. 19/2000 over het beheer door de Commissie van het steunprogramma voor de Palestijnse gemeenschap	PB C 32 van 31.1.2001
— Speciaal verslag nr. 21/2000 over het beheer van de externe-hulpprogramma's van de Commissie (met name ten aanzien van landenprogrammering, projectvoorbereiding en de rol van delegaties)	PB C 57 van 22.2.2001
<i>Administratieve uitgaven</i>	
— Speciaal verslag nr. 5/2000 over de uitgaven voor gebouwen van het Hof van Justitie (Bijgebouwen Erasmus en Thomas More, bijgebouw C)	PB C 109 van 14.4.2000
— Speciaal verslag nr. 13/2000 over de uitgaven van de fracties van het Europees Parlement	PB C 181 van 28.6.2000
<i>Financiële instrumenten en bankactiviteiten</i>	
— Speciaal verslag nr. 6/2000 over de toekenning door de Gemeenschap van rentesubsidies voor leningen die de Europese Investeringsbank in het kader van haar tijdelijke leningsfaciliteit aan kleine en middelgrote ondernemingen verstrekt	PB C 152 van 31.5.2000
Specifieke jaarverslagen	
— Verslag over de doelmatigheid van het Europees Monetair Instituut en de Europese Centrale Bank betreffende het begrotingsjaar 1998	PB C 133 van 12.5.2000
— Verslag over de jaarrekening van de EGKS per 31 december 1999	PB C 281 van 4.10.2000
— Verslag over de jaarrekening 1999 van het Voorzieningsagentschap van Euratom	Niet in het PB gepubliceerd
— Verslag over de jaarrekening 1999 van de „Joint European Torus (JET), Joint Undertaking”	Niet in het PB gepubliceerd
— Specifiek jaarverslag over de financiële verantwoording van het beheer door de secretaris-generaal/hoge vertegenwoordiger van de Raad van de contracten die deze sluit als vertegenwoordiger van bepaalde lidstaten met betrekking tot de installatie en de werking van de Help Desk Server van de Management Unit en van het Sirene-netwerk fase II („Schengen-contracten”) over het tijdvak 3 mei-31 december 1999	Niet in het PB gepubliceerd

Titel	Publicatie
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling (EMEA-Londen) betreffende het per 31 december 1999 afgesloten begrotingsjaar	PB C 373 van 27.12.2000
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt (BHIM-Alicante) betreffende het per 31 december 1999 afgesloten begrotingsjaar	PB C 373 van 27.12.2000
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Milieuagentschap (EMA-Kopenhagen) betreffende het per 31 december 1999 afgesloten begrotingsjaar	PB C 373 van 27.12.2000
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk (EAVG-Bilbao) betreffende het per 31 december 1999 afgesloten begrotingsjaar	PB C 373 van 27.12.2000
— Verslag over de jaarrekening van de Europese Stichting voor opleiding (ESO-Turijn) betreffende het per 31 december 1999 afgesloten begrotingsjaar	PB C 373 van 27.12.2000
— Verslag over de jaarrekening van het Communautair Bureau voor plantenrassen (CBPR-Angers) betreffende het per 31 december 1999 afgesloten begrotingsjaar	PB C 373 van 27.12.2000
— Verslag over de jaarrekening van de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden (Stichting Dublin) betreffende het per 31 december 1999 afgesloten begrotingsjaar	PB C 373 van 27.12.2000
— Verslag over de jaarrekening van het Vertaalbureau voor de organen van de Europese Unie (VBOU-Luxemburg) betreffende het per 31 december 1999 afgesloten begrotingsjaar	PB C 373 van 27.12.2000
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding (Cedefop-Thessaloniki) betreffende het per 31 december 1999 afgesloten begrotingsjaar	PB C 373 van 27.12.2000
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat (Wenen) betreffende het per 31 december 1999 afgesloten begrotingsjaar	PB C 373 van 27.12.2000
— Verslag over de jaarrekening van de Europese Scholen betreffende het per 31 december 1999 afgesloten begrotingsjaar	Niet in het PB gepubliceerd
— Jaarverslag 1999 met betrekking tot de EGKS	PB C 347 van 4.12.2000

Adviezen

— Advies nr. 1/2000 over een voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van het Financieel Reglement van 21 december 1977 tot scheiding van de functie van interne audit en de functie van financiële controle vooraf (artikel 24, vijfde alinea, van het Financieel Reglement)	PB C 327 van 17.11.2000
— Advies nr. 2/2000 betreffende een voorstel tot wijziging van het financieel reglement van toepassing op het Communautair Bureau voor plantenrassen (CBPR-Angers)	Niet in het PB gepubliceerd

In de loop van 1999 uitgebrachte verslagen en adviezen

Jaarverslag en betrouwbaarheidsverklaringen

Tweëntwintigste jaarverslag, over het begrotingsjaar 1998:	PB C 349 van 3.12.1999
— Verslag en betrouwbaarheidsverklaring over de activiteiten in het kader van de algemene begroting	
— Verslag en betrouwbaarheidsverklaring over de activiteiten in het kader van het zesde, zevende en achtste EOF	

Speciale verslagen

<i>Eigen middelen</i>	
— Speciaal verslag nr. 8/99 over de in het communautair douanewetboek voorgeschreven zekerheden en borgtochten ter bescherming van de inning van de traditionele eigen middelen	PB C 70 van 10.3.2000

Titel	Publicatie
<i>Gemeenschappelijk landbouwbeleid</i>	
— Speciaal verslag nr. 1/99 over de steun voor het gebruik van ondermelk en mageremelkpoeder als diervoeder	PB C 147 van 27.5.1999
— Speciaal verslag nr. 2/99 over de gevolgen van de hervorming van het GLB voor de graansector	PB C 192 van 8.7.1999
<i>Structurele acties</i>	
— Speciaal verslag nr. 6/99 betreffende het additionaliteitsbeginsel	PB C 68 van 9.3.2000
— Speciaal verslag nr. 7/99 over de ontwikkeling van bedrijventerreinen	PB C 68 van 9.3.2000
<i>Intern beleid</i>	
— Speciaal verslag nr. 9/99 met betrekking tot onderzoeksacties op het gebied van landbouw en visserij, programma FAIR (Fisheries, Agriculture & Agro-Industrial Research)	PB C 92 van 30.3.2000
<i>Externe maatregelen</i>	
— Speciaal verslag nr. 4/99 over de financiële hulp aan de landen en gebieden overzee in het kader van het zesde en zevende EOF	PB C 276 van 29.9.1999
— Speciaal verslag nr. 5/99 over grensoverschrijdende samenwerking in het kader van PHARE (1994-1998)	PB C 48 van 21.2.2000
<i>Financiële instrumenten en bankactiviteiten</i>	
— Speciaal verslag nr. 3/99 over het beheer en de controle van de rentesubsidies door de diensten van de Commissie	PB C 217 van 29.7.1999
Specifieke jaarverslagen	
— Verslag over de jaarrekening van de EGKS per 31 december 1998	PB C 240 van 25.8.1999
— Jaarverslag 1998 met betrekking tot de EGKS	PB C 338 van 25.11.1999
— Verslag over de jaarrekening 1998 van het Voorzieningsagentschap van Euratom	Niet in het PB gepubliceerd
— Verslag over de rekeningen 1998 van de Joint European Torus (JET), Joint Undertaking	Niet in het PB gepubliceerd
— Verslag over de jaarrekening van de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden (Stichting Dublin) betreffende het per 31 december 1998 afgesloten begrotingsjaar	PB C 372 van 22.12.1999
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding (Cedefop-Thessaloniki) betreffende het per 31 december 1998 afgesloten begrotingsjaar	PB C 372 van 22.12.1999
— Verslag over de rekeningen van de Europese Scholen betreffende het op 31 december 1998 afgesloten begrotingsjaar	Niet in het PB gepubliceerd
— Verslag over de doelmatigheidscontrole van het Europees Monetair Instituut betreffende het begrotingsjaar 1997	PB C 164 van 10.6.1999
— Verslag over de jaarrekening van het Communautair Bureau voor plantenrassen (OCVV-Angers) betreffende het per 31 december 1998 afgesloten begrotingsjaar	PB C 372 van 22.12.1999
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt (BHIM-Alicante) betreffende het per 31 december 1998 afgesloten begrotingsjaar	PB C 372 van 22.12.1999
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk (AESS-Bilbao) betreffende het per 31 december 1998 afgesloten begrotingsjaar	PB C 372 van 22.12.1999
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Milieuagentschap (EMA-Kopenhagen) betreffende het per 31 december 1998 afgesloten begrotingsjaar	PB C 372 van 22.12.1999
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD-Lissabon) betreffende het per 31 december 1998 afgesloten begrotingsjaar	PB C 372 van 22.12.1999

Titel	Publicatie
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling (EMEA-Londen) betreffende het per 31 december 1998 afgesloten begrotingsjaar	PB C 372 van 22.12.1999
— Verslag over de jaarrekening van het Vertaalbureau voor de organen van de Europese Unie (VBOU-Luxemburg) betreffende het per 31 december 1998 afgesloten begrotingsjaar	PB C 372 van 22.12.1999
— Verslag over de jaarrekening van de Europese Stichting voor opleiding (ESO-Turijn) betreffende het per 31 december 1998 afgesloten begrotingsjaar	PB C 372 van 22.12.1999
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat (Wenen) (periode 1 mei-31 december 1998)	PB C 372 van 22.12.1999

Adviezen

— Advies nr. 1/99 betreffende een voorstel tot wijziging van het financieel reglement van toepassing op het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD-Lissabon)	Niet in het PB gepubliceerd
— Advies nr. 2/99 over het gewijzigde voorstel voor een verordening (EG, Euratom) van de Raad betreffende de door het Bureau voor fraudebestrijding verrichte onderzoeken	PB C 154 van 1.6.1999
— Advies nr. 3/99 over een gewijzigd voorstel voor een verordening (EG, EGKS, Euratom) van de Raad tot wijziging van het Financieel Reglement van 21 december 1977 van toepassing op de algemene begroting der Europese Gemeenschappen (door de Commissie bij document COM(1998) 676 def. van 20 november 1998 ingediend voorstel)	PB C 154 van 1.6.1999
— Advies nr. 4/99 betreffende een voorstel tot wijziging van het financieel reglement van toepassing op het Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk (AESS-Bilbao)	Niet in het PB gepubliceerd
— Advies nr. 5/99 over de regeling betreffende het vrijwillig aanvullend pensioenfonds voor de leden van het Europees Parlement	Niet in het PB gepubliceerd
— Advies nr. 6/99 over het ontwerp tot wijziging van de Obnova-verordening met het oog op de oprichting van een bureau voor de wederopbouw van Kosovo	Niet in het PB gepubliceerd
— Advies nr. 7/99 betreffende een voorstel tot wijziging van het financieel reglement van toepassing op het Vertaalbureau voor de organen van de Europese Unie (VBOU-Luxemburg)	Niet in het PB gepubliceerd
— Advies nr. 8/99 over een voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie (doc. COM(1999) 333 def.)	PB C 310 van 28.10.1999
— Advies nr. 9/99 over een voorstel voor een verordening (EG) van de Raad betreffende de begrotingsdiscipline (doc. COM(1999) 364 def.)	PB C 334 van 23.11.1999

In de loop van 1998 uitgebrachte verslagen en adviezen

Jaarverslag en betrouwbaarheidsverklaringen

Eenentwintigste jaarverslag, over het begrotingsjaar 1997:	PB C 349 van 17.11.1998
— Verslag en betrouwbaarheidsverklaring over de activiteiten in het kader van de algemene begroting	
— Verslag en betrouwbaarheidsverklaring over de activiteiten in het kader van het zesde en zevende EOF	

Speciale verslagen

Eigen middelen

— Speciaal verslag nr. 6/98 over de balans van het stelsel van de middelen uit BTW en BNP	PB C 241 van 31.7.1998
— Speciaal verslag nr. 9/98 over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie inzake de BTW in het intracommunautaire handelsverkeer	PB C 356 van 20.11.1998
— Speciaal verslag nr. 13/98 over de controle van het gebruik van risicoanalysetechnieken bij douanecontroles en de inklering van goederen	PB C 375 van 3.12.1998

Titel	Publicatie
<i>Gemeenschappelijk landbouwbeleid</i>	
— Speciaal verslag nr. 2/98 over de beschikkingen van de Commissie van 23 april en 30 juli 1997 betreffende de goedkeuring van de rekeningen voor 1993 in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven	PB C 121 van 20.4.1998
— Speciaal verslag nr. 4/98 over de import in de Gemeenschap tegen een verlaagd heffingspercentage van Nieuw-Zeelandse zuivelproducten en Zwitserse kaas en de afzet ervan	PB C 127 van 24.4.1998 en PB C 191 van 18.6.1998
— Speciaal verslag nr. 19/98 over de communautaire financiering van bepaalde maatregelen naar aanleiding van de BSE-crisis	PB C 383 van 9.12.1998
— Speciaal verslag nr. 20/98 over de verificatie van fysieke controles op landbouwproducten waarvoor uitvoerrestituties worden betaald	PB C 375 van 3.12.1998
— Speciaal verslag nr. 21/98 over de procedure voor erkenning en verklaring, zoals toegepast op de goedkeuring van de rekeningen inzake de uitgaven van het EOGFL-Garantie voor 1996	PB C 389 van 14.12.1998
<i>Structurele acties</i>	
— Speciaal verslag nr. 3/98 over de tenuitvoerlegging door de Commissie van het beleid en de acties van de EU op het gebied van de waterverontreiniging	PB C 191 van 18.6.1998
— Speciaal verslag nr. 12/98 over de uitvoering van de operationele programma's betreffende de bevordering van de plattelandsontwikkeling in de zones van doelstelling 5b)	PB C 356 van 20.11.1998
— Speciaal verslag nr. 14/98 over de afsluiting van de vormen van bijstandsverlening van het EFRO	PB C 368 van 27.11.1998
— Speciaal verslag nr. 15/98 over de evaluatie van de bijstandsverlening van de structuurfondsen betreffende de perioden 1989-1993 en 1994-1999	PB C 347 van 16.11.1998
— Speciaal verslag nr. 16/98 over de besteding van de kredieten van de structurele acties gedurende de programmeringsperiode 1994-1999	PB C 347 van 16.11.1998
— Speciaal verslag nr. 18/98 over de communautaire maatregelen ter aanmoediging van de oprichting van gemengde vennootschappen in de visserijsector	PB C 393 van 16.12.1998
— Speciaal verslag nr. 22/98 betreffende het beheer door de Commissie van de uitvoering van maatregelen ter bevordering van gelijke kansen voor vrouwen en mannen	PB C 393 van 16.12.1998
<i>Intern beleid</i>	
— Speciaal verslag nr. 17/98 inzake steun voor hernieuwbare energiebronnen in de acties voor gezamenlijke rekening van het programma Joule-Thermie en in de modelprojecten van het programma Altener	PB C 356 van 20.11.1998
— Speciaal verslag nr. 23/98 over de voorlichtings- en communicatieacties van de Europese Commissie	PB C 393 van 16.12.1998
<i>Externe maatregelen</i>	
— Speciaal verslag nr. 1/98 over de bilaterale financiële en technische samenwerking met de mediterrane derde landen	PB C 98 van 31.3.1998
— Speciaal verslag nr. 5/98 over de wederopbouw in het voormalige Joegoslavië (periode 1996-1997)	PB C 241 van 31.7.1998
— Speciaal verslag nr. 7/98 over het communautaire programma voor ontwikkelingshulp aan Zuid-Afrika (1986-1996)	PB C 241 van 31.7.1998
— Speciaal verslag nr. 11/98 over de ontwikkeling van de particuliere sector Phare & Tacis (periode 1991-1996) (programma's ter ondersteuning van de KMO's, de regionale ontwikkeling en de herstructurering van het bedrijfsleven)	PB C 335 van 3.11.1998
— Speciaal verslag nr. 24/98 over verrichtingen met risicodragend kapitaal, gefinancierd uit de middelen van de Europese ontwikkelingsfondsen	PB C 389 van 14.12.1998
— Speciaal verslag nr. 25/98 over de door de Europese Unie gevoerde acties op het gebied van de nucleaire veiligheid in Midden- en Oost-Europa (LMOE) en in de nieuwe onafhankelijke staten (NOS) (periode 1990-1997)	PB C 35 van 9.2.1999

Titel	Publicatie
<i>Administratieve uitgaven</i>	
— Speciaal verslag nr. 8/98 over de diensten van de Commissie die specifiek zijn betrokken bij de fraudebestrijding, met name de „unité de coordination de la lutte antifraude” (UCLAF)	PB C 230 van 22.7.1998
— Speciaal verslag nr. 10/98 over de uitgaven en vergoedingen van de leden van het Europees Parlement	PB C 243 van 3.8.1998
Specifieke jaarverslagen	
— Verslag over de jaarrekening van de EGKS per 31 december 1997	PB C 255 van 13.8.1998
— Jaarverslag 1997 met betrekking tot de EGKS	PB C 352 van 18.11.1998
— Verslag over de rekeningen 1997 van het Voorzieningsagentschap van Euratom	Niet in het PB gepubliceerd
— Verslag over de rekeningen 1997 van de Joint European Torus (JET), Joint Undertaking	Niet in het PB gepubliceerd
— Verslag over de financiële staten en het beheer van de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden (Stichting Dublin) betreffende het begrotingsjaar 1997	PB C 406 van 28.12.1998
— Verslag over de financiële staten en het beheer van het Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding (Cedefop-Thessaloniki) over het per 31 december 1997 verstreken begrotingsjaar	PB C 406 van 28.12.1998
— Verslag over de rekeningen van de Europese Scholen betreffende het begrotingsjaar 1997	Niet in het PB gepubliceerd
— Verslag over de financiële staten van het Communautair Bureau voor plantenrassen (OCVV-Angers) betreffende het per 31 december 1997 afgesloten begrotingsjaar	PB C 406 van 28.12.1998
— Verslag over de financiële staten van het Europees Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt (BHIM-Alicante) betreffende het per 31 december 1997 afgesloten begrotingsjaar	PB C 406 van 28.12.1998
— Verslag over de financiële staten van het Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk (AESS-Bilbao) betreffende het per 31 december 1997 afgesloten begrotingsjaar	PB C 406 van 28.12.1998
— Verslag over de financiële staten van het Europees Milieuagentschap (EMA-Kopenhagen) betreffende het per 31 december 1997 afgesloten begrotingsjaar	PB C 406 van 28.12.1998
— Verslag over de financiële staten van het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD-Lissabon) betreffende het per 31 december 1997 afgesloten begrotingsjaar	PB C 406 van 28.12.1998
— Verslag over de financiële staten van het Europees Bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling (EMEA-Londen) betreffende het per 31 december 1997 afgesloten begrotingsjaar	PB C 406 van 28.12.1998
— Verslag over de financiële staten van het Vertaalbureau voor de organen van de Europese Unie (CTOU-Luxemburg) betreffende het per 31 december 1997 afgesloten begrotingsjaar	PB C 406 van 28.12.1998
— Verslag over de financiële staten van de Europese Stichting voor opleiding (ESO-Turijn) betreffende het per 31 december 1997 afgesloten begrotingsjaar	PB C 406 van 28.12.1998
Adviezen	
— Advies nr. 1/98 over een voorstel voor een verordening (EG, Euratom) van de Raad houdende toepassing van Besluit 94/728/EG, Euratom betreffende het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschappen	PB C 145 van 9.5.1998
— Advies nr. 2/98 over een voorstel voor een verordening (Euratom, EGKS, EG) van de Raad tot wijziging van Verordening (Euratom, EGKS, EEG) nr. 549/69 ter bepaling van de categorieën van ambtenaren en overige personeelsleden van de Europese Gemeenschappen waarop de bepalingen van de artikelen 12, 13, tweede alinea, en 14 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen van toepassing zijn	PB C 191 van 18.6.1998
— Advies nr. 3/98 over het ontwerp van financieel reglement van toepassing op het Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat	Niet in het PB gepubliceerd
— Advies nr. 4/98 over een voorstel voor een verordening (EGKS, EG, Euratom) van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr. 259/68 tot vaststelling van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Gemeenschappen, en van de andere verordeningen van toepassing op deze ambtenaren en personeelsleden, met betrekking tot de vaststelling in euro van de bezoldigingen, de pensioenen en andere geldelijke rechten	Niet in het PB gepubliceerd

Titel	Publicatie
— Advies nr. 5/98 over een voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr. 259/68 tot vaststelling van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Gemeenschappen (aanpassingscoëfficiënt)	Niet in het PB gepubliceerd
— Advies nr. 6/98 over een voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr. 259/68 tot vaststelling van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Gemeenschappen (medewerkers van Parlementsleden)	Niet in het PB gepubliceerd
— Advies nr. 7/98 over de doeltreffendheid van de door het ESC toegepaste terugvorderingsmethoden en over het nieuwe door het ESC ingevoerde systeem voor het beheer en de terugbetaling van reiskosten	Niet in het PB gepubliceerd
— Advies nr. 8/98 over een voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot vaststelling van het agromonetaire stelsel voor de euro (ref. 98/0214) en een voorstel voor een verordening (EG) van de Raad houdende overgangsmaatregelen voor de invoering van de euro in het gemeenschappelijk landbouwbeleid (ref. 98/0215)	PB C 368 van 27.11.1998
— Advies nr. 9/98 over een voorstel voor een verordening (EG, EGKS, Euratom) van de Raad tot wijziging van het Financieel Reglement van 21 december 1977 van toepassing op de algemene begroting der Europese Gemeenschappen (door de Commissie bij document COM(1998) 206 def. van 3 april 1998 ingediend voorstel)	PB C 7 van 11.1.1999
— Advies nr. 10/98 betreffende bepaalde voorstellen voor verordeningen in het kader van Agenda 2000	PB C 401 van 22.12.1998
— Advies nr. 11/98 over een voorstel tot wijziging van verordening nr. CB-1-95 van het begrotingscomité van het Harmonisatiebureau voor de interne markt (HBIM-Alicante) van 27 februari 1996 (financieel reglement)	Niet in het PB gepubliceerd

In de loop van 1997 uitgebrachte verslagen en adviezen

Jaarverslag en betrouwbaarheidsverklaringen

- | | |
|--|-------------------------|
| — Twintigste jaarverslag en betrouwbaarheidsverklaringen (algemene begroting en EOF), over het begrotingsjaar 1996 | PB C 348 van 18.11.1997 |
|--|-------------------------|

Speciale verslagen

Gemeenschappelijk landbouwbeleid

- | | |
|--|------------------------|
| — Speciaal verslag nr. 1/97 over de beschikkingen van de Commissie van 10 april 1996 en 20 november 1996 betreffende de goedkeuring van de rekeningen voor het begrotingsjaar 1992 en bepaalde uitgaven voor het begrotingsjaar 1993 | PB C 52 van 21.2.1997 |
| — Speciaal verslag nr. 4/97 over de controle van bepaalde aspecten van de maatregelen in verband met de Duitse hereniging waarbij sprake is van compensatiebetalingen en uitvoerrestituties van het EOGFL | PB C 144 van 13.5.1997 |
| — Speciaal verslag nr. 5/97 over het beheer van de communautaire graanhandel waarbij sprake is van uitvoerrestituties, bijzondere invoerregelingen en regionale steunregelingen | PB C 159 van 26.5.1997 |

Externe maatregelen

- | | |
|---|------------------------|
| — Speciaal verslag nr. 2/97 over de humanitaire hulp van de Europese Unie van 1992 tot 1995 | PB C 143 van 12.5.1997 |
| — Speciaal verslag nr. 3/97 over het gedecentraliseerde systeem voor de tenuitvoerlegging van het programma Phare (periode 1990-1995) | PB C 175 van 9.6.1997 |
| — Speciaal verslag nr. 6/97 betreffende de Tacis-subsidies aan Oekraïne | PB C 171 van 5.6.1997 |

Administratieve uitgaven

- | | |
|---|-----------------------------|
| — Speciaal verslag nr. 7/97 over de controle van de Europese Associatie voor samenwerking (EAS) | Niet in het PB gepubliceerd |
|---|-----------------------------|

Titel	Publicatie
Specifieke jaarverslagen	
— Verslag over de financiële staten van de EGKS per 31 december 1996	PB C 242 van 8.8.1997
— Jaarverslag 1996 over de EGKS	PB C 380 van 15.12.1997
— Verslag over de rekeningen 1996 van het Voorzieningsagentschap van Euratom	Niet in het PB gepubliceerd
— Verslag over de rekeningen 1996 van de Joint European Torus (JET), Joint Undertaking	Niet in het PB gepubliceerd
— Verslag over de financiële staten en het beheer van de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden (Stichting Dublin) betreffende het begrotingsjaar 1996	PB C 393 van 29.12.1997
— Verslag over de financiële staten en het beheer van het Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding (Cedefop-Thessaloniki) betreffende het begrotingsjaar 1996	PB C 393 van 29.12.1997
— Verslag over de rekeningen van de Europese Scholen betreffende het begrotingsjaar 1996	Niet in het PB gepubliceerd
— Verslag over de doelmatigheidscontrole van het Europees Monetair Instituut betreffende het begrotingsjaar 1996	PB C 42 van 9.2.1998
— Verslag over de financiële staten van het Communautair Bureau voor plantenrassen (OCVV-Angers) (Begrotingsjaren 1995 en 1996)	PB C 393 van 29.12.1997
— Verslag over de financiële staten van het Europees Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt (BHIM-Alicante) (Begrotingsjaar 1996)	PB C 393 van 29.12.1997
— Verslag over de financiële staten van het Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk (AESS-Bilbao) (Begrotingsjaar 1996)	PB C 393 van 29.12.1997
— Verslag over de financiële staten van het Europees Milieuagentschap (EMA-Kopenhagen) (Begrotingsjaar 1996)	PB C 393 van 29.12.1997
— Verslag over de financiële staten van het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD-Lissabon) (Begrotingsjaar 1996)	PB C 393 van 29.12.1997
— Verslag over de financiële staten van het Europees Bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling (EMEA-Londen) (Begrotingsjaar 1996)	PB C 393 van 29.12.1997
— Verslag over de financiële staten van het Vertaalbureau voor de organen van de Europese Unie (CTOU-Luxemburg) (Begrotingsjaren 1995 en 1996)	PB C 393 van 29.12.1997
— Verslag over de financiële staten van de Europese Stichting voor opleiding (ESO-Turijn) (Begrotingsjaar 1996)	PB C 393 van 29.12.1997

Adviezen

— Advies nr. 1/97 over de uitvoeringsvoorwaarden met betrekking tot de uitgaven voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid	Niet in het PB gepubliceerd
— Advies nr. 2/97 over een voorstel voor een verordening (Euratom, EGKS, EG) van de Raad houdende bepaling van de bevoegdheden en verplichtingen van de door de Commissie overeenkomstig artikel 18, leden 2 en 3, van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1552/89 gemachtigde personeelsleden	PB C 175 van 9.6.1997
— Advies nr. 3/97 over het ontwerp van een financieel reglement van toepassing op de samenwerking inzake ontwikkelingsfinanciering in het kader van de vierde ACS-EEG-overeenkomst, gewijzigd bij het akkoord van 4 november 1995	PB C 223 van 22.7.1997
— Advies nr. 4/97 over het voorstel voor een verordening (Euratom, EGKS, EG) van de Raad tot wijziging van het Financieel Reglement van 21 december 1977 van toepassing op de algemene begroting der Europese Gemeenschappen (doc. COM(96) 351 def.)	PB C 57 van 23.2.1998
— Advies nr. 5/97 over het voorstel voor een verordening (EG, Euratom) van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1552/89 van de Raad houdende toepassing van Besluit 94/728/EG/Euratom van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen	PB C 15 van 19.1.1998
— Advies nr. 6/97 over het ontwerp-financieel reglement van het Communautair Bureau voor plantenrassen (OCVV-Angers)	Niet in het PB gepubliceerd

In de loop van 1996 uitgebrachte verslagen en adviezen

Jaarverslag en betrouwbaarheidsverklaringen

— Negentiende jaarverslag, over het begrotingsjaar 1995	PB C 340 van 12.11.1996
— Betrouwbaarheidsverklaringen (algemene begroting en EOF) over het begrotingsjaar 1995	PB C 395 van 31.12.1996

Titel	Publicatie
-------	------------

Speciale verslagen

Structurele acties

— Speciaal verslag nr. 3/96 over het beleid inzake het toerisme en de bevordering ervan PB C 17 van 16.1.1997

Externe maatregelen

- Speciaal verslag nr. 1/96 over de MED-programma's PB C 240 van 19.8.1996
- Speciaal verslag nr. 2/96 over de rekeningen van de vertegenwoordiger en het bestuur van de Europese Unie te Mostar (EUAM) PB C 287 van 30.9.1996
- Speciaal verslag nr. 4/96 over de rekeningen van de Europese verkiezingseenheid, ingesteld bij het gemeenschappelijk optreden in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, voor de waarneming van de Palestijnse verkiezingen PB C 57 van 24.2.1997
- Verslagen over de begrotingsjaren 1994 en 1995 betreffende de verrichtingen gefinancierd met de bijdragen van de derde landen die lid zijn van de Europese Economische Ruimte Niet in het PB gepubliceerd

Specifieke jaarverslagen

- Verslag over de financiële staten van de EGKS per 31 december 1995 PB C 251 van 29.8.1996
- Jaarverslag 1995 met betrekking tot de EGKS PB C 377 van 13.12.1996
- Verslag over de rekeningen 1995 van het Voorzieningsagentschap van Euratom Niet in het PB gepubliceerd
- Verslag over de rekeningen 1995 van de Joint European Torus (JET), Joint Undertaking Niet in het PB gepubliceerd
- Verslag over de financiële staten en het beheer van de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden (Stichting Dublin) betreffende het begrotingsjaar 1995 PB C 81 van 13.3.1997
- Verslag over de rekeningen en het beheer van het Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding (Cedefop-Thessaloniki) betreffende het begrotingsjaar 1995 PB C 81 van 13.3.1997
- Verslag over de rekeningen van de Europese Scholen betreffende het begrotingsjaar 1995 Niet in het PB gepubliceerd
- Verslag over de doelmatigheidscontrole van het Europees Monetair Instituut betreffende het begrotingsjaar 1994 PB C 394 van 31.12.1996
- Verslag over de doelmatigheidscontrole van het Europees Monetair Instituut betreffende het begrotingsjaar 1995 PB C 394 van 31.12.1996
- Verslag over de financiële staten van het Europees Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt (BHIM-Alicante) (periode 1 september 1994-31 december 1995) PB C 81 van 13.3.1997
- Verslag over de financiële staten van het Europees Milieuagentschap (EMA-Kopenhagen) (periode 1 september 1994-31 december 1995) PB C 81 van 13.3.1997
- Verslag over de financiële staten van het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD-Lissabon) (periode 1 november 1994-31 december 1995) PB C 81 van 13.3.1997
- Verslag over de financiële staten van het Europees Bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling (EMEA-Londen) (periode 1 september 1994-31 december 1995) PB C 81 van 13.3.1997
- Verslag over de financiële staten van de Europese Stichting voor opleiding (ESO-Turijn) (periode 1 november 1994-31 december 1995) PB C 81 van 13.3.1997

Adviezen

- Advies nr. 1/96 over het ontwerp van financieel reglement van toepassing op het Vertaalbureau voor de organen van de Europese Unie Niet in het PB gepubliceerd
- Technisch advies betreffende de financiële verplichtingen inzake de gebouwen van het Hof van Justitie Niet in het PB gepubliceerd
- Advies nr. 2/96 over een ontwerp van financieel reglement van toepassing op het Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk Niet in het PB gepubliceerd
- Advies nr. 3/96 over het Europees Garantiefonds ter aanmoediging van de film- en televisieproductie PB C 338 van 11.11.1996

Titel	Publicatie
— Advies nr. 4/96 betreffende het beheer van de informaticamiddelen bij het Europees Parlement	Niet in het PB gepubliceerd
— Advies nr. 5/96 over het voorstel voor een wijziging van het financieel reglement van het Europees Bureau voor geneesmiddelenbeoordeling	Niet in het PB gepubliceerd
— Advies nr. 6/96 over het voorstel voor een wijziging van het financieel reglement van het Europees Milieuagentschap	Niet in het PB gepubliceerd

RECTIFICATIES**Rectificatie van het jaarverslag over het begrotingsjaar 2000 — Verslag over de activiteiten in het kader van de algemene begroting, vergezeld van de antwoorden van de instellingen**

(Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen C 359 van 15 december 2001)

(2002/C 92/02)

Punt „7.16. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE” in de rechterkolom op bladzijde 317 moet worden verplaatst naar bladzijde 318 in de rechterkolom naast de tekst van paragraaf 7.17, met als hoofdje „7.17. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE”. De antwoorden op paragraaf 7.16 op bladzijde 317 zijn als volgt:

„7.16. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie heeft dit gegeven eind september 2001 in haar definitieve financiële staten met betrekking tot het begrotingsjaar 2000 opgenomen.

De Commissie onderhandelt thans over een nieuwe overeenkomst met de Belgische staat en met de vennootschap Berlaymont 2000 met als doel de kosten van de renovatie definitief vast te stellen.”.

.

RECTIFICATIES**Rectificatie op het jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2000 — Verslag over de activiteiten in het kader van de algemene begroting, vergezeld van de antwoorden van de instellingen**

(Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen C 359 van 15 december 2001)

(2003/C 36/12)

Op bladzijde 71 worden paragraaf 2.38 en voetnoot 24 (betreffende de specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid) en het antwoord van de Commissie daarop geschrapt.
