

IV

*(Informatie)*INFORMATIE AFKOMSTIG VAN DE INSTELLINGEN EN ORGANEN VAN DE
EUROPESE UNIE

REKENKAMER



Overeenkomstig de bepalingen van artikel 248, leden 1 en 4, van het EG-Verdrag en de artikelen 129 en 143 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen, laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1525/2007 van de Raad van 17 december 2007 en de artikelen 139 en 156 van Verordening (EG) nr. 215/2008 van de Raad van 18 februari 2008 houdende het Financieel Reglement van toepassing op het 10e Europees Ontwikkelingsfonds,

**heeft de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen op haar vergadering van 24 september 2009 vastgesteld, haar
JAARVERSLAGEN
over het begrotingsjaar 2008.**

Deze verslagen, tezamen met de antwoorden van de instellingen op de opmerkingen van de Rekenkamer, zijn aan de kwijting-verlenende autoriteiten en aan de andere instellingen toegezonden.

De leden van de Rekenkamer zijn:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (president), Hubert WEBER, Maarten B. ENGWIRDA, Máire GEOGHEGAN-QUINN,
David BOSTOCK, Morten Louis LEVYSOHN, Ioannis SARMAS, Július MOLNÁR, Vojko Anton ANTONČIČ, Gejza HALÁSZ,
Jacek UCZKIEWICZ, Josef BONNICI, Irena PETRUŠKEVIČIENĚ, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULOID, Kikis KAZAMIAS,
Massimo VARI, Juan RAMALLO MASSANET, Olavi ALA-NISSILÄ, Lars HEIKENSTEN, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR,
Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK en Henri GRETHEN.

JAARVERSLAG OVER DE UITVOERING VAN DE BEGROTING

(2009/C 269/01)

INHOUD

	Blz.
Algemene inleiding	7
Hoofdstuk 1 — Betrouwbaarheidsverklaring en toelichting daarbij	9
Hoofdstuk 2 — Internecontrolesysteem van de Commissie	37
Hoofdstuk 3 — Begrotingsbeheer	63
Hoofdstuk 4 — Ontvangsten	71
Hoofdstuk 5 — Landbouw en natuurlijke hulpbronnen	87
Hoofdstuk 6 — Cohesie	121
Hoofdstuk 7 — Onderzoek, energie en vervoer	139
Hoofdstuk 8 — Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding	157
Hoofdstuk 9 — Onderwijs en burgerschap	175
Hoofdstuk 10 — Economische en financiële zaken	193
Hoofdstuk 11 — Administratieve en andere uitgaven	213
Bijlage I — Financiële informatie betreffende de algemene begroting	231
Bijlage II — Lijst met speciale verslagen die de Rekenkamer sinds het laatste jaarverslag heeft uitgebracht	255

ALGEMENE INLEIDING

0.1. De Europese Rekenkamer is de EU-instelling die bij het Verdrag is opgericht om de controle van de EU-financiën te verrichten. Als externe controleur van de EU draagt zij bij tot de verbetering van het financiële beheer van de EU en treedt zij op als onafhankelijk hoedster van de financiële belangen van de burgers van de Unie. Meer informatie over de Rekenkamer is te vinden in haar jaarlijkse activiteitenverslag dat, evenals haar speciale verslagen over specifieke onderwerpen en haar adviezen over nieuwe of gewijzigde regelgeving, beschikbaar is op haar website: www.eca.europa.eu

0.2. Dit document, betreffende het begrotingsjaar 2008, bevat het 32e Jaarverslag van de Rekenkamer over de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie. De antwoorden van de Commissie — of, in voorkomend geval, van andere EU-instellingen en -organen — verschijnen samen met het verslag. Een afzonderlijk jaarverslag betreft de Europese Ontwikkelingsfondsen.

0.3. De algemene begroting van de EU wordt jaarlijks vastgesteld door de Raad en het Europees Parlement. Het Jaarverslag van de Rekenkamer vormt de basis voor de kwijtingsprocedure, waarmee het jaarlijkse begrotingsproces wordt afgesloten. De kern van dit verslag vormt de verklaring van de Rekenkamer over de betrouwbaarheid van de rekeningen van de Europese Gemeenschappen en over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen.

0.4. De uitgaven uit de afdeling Commissie van de begroting zijn verdeeld in 23 titels die de diverse beleidsterreinen bestrijken. Aan de hand van de beleidsterreinen worden de activiteiten van de Unie gepland en geregistreerd, en de verantwoordelijken voor elk terrein zijn aansprakelijk voor hun beheer van de bestede middelen. De EU-uitgaven worden gepland in cycli van zeven jaar (financiële kaders) binnen zes verschillende rubrieken. De beleidsterreinen hebben meestal betrekking op één rubriek, maar soms op meerdere rubrieken. Het verslag van de Rekenkamer is opgebouwd rond groepen beleidsterreinen zoals aangegeven in **tabel 1.2** (23 titels voor uitgaven, 1 titel voor ontvangsten en 9 afdelingen voor administratieve uitgaven). Deze komen goeddeels, maar niet volledig, overeen met de rubrieken van het financieel kader 2007-2013.

0.5. Hoofdstuk 1 van het verslag bevat de betrouwbaarheidsverklaring alsook nadere informatie ter onderbouwing daarvan. Hoofdstuk 2 brengt verslag uit over het internecontrolesysteem van de Commissie en hoofdstuk 3 betreft het beheer van de begroting 2008 door de Commissie. De overige hoofdstukken — 4 tot en met 11 — bevatten gedetailleerde controlebevindingen in de vorm van specifieke beoordelingen van de communautaire ontvangsten en de verschillende uitgaventerreinen.

0.6. De specifieke beoordelingen zijn vooral gebaseerd op de resultaten van het onderzoek van de Rekenkamer naar de regelmatigheid van de verrichtingen en op een beoordeling van de doeltreffendheid van de voornaamste systemen voor toezicht en controle op de betrokken ontvangsten en uitgaven. De conclusies van deze werkzaamheden vormen de grondslag voor de betrouwbaarheidsverklaring.

HOOFDSTUK 1

Betrouwbaarheidsverklaring en toelichting daarbij

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
De aan het Europees Parlement en de Raad voorgelegde betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer	I-XIII
Oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen	VII-VIII
Oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen	IX-XIII
Toelichting bij de betrouwbaarheidsverklaring	1.1-1.49
Inleiding	1.1-1.3
Betrouwbaarheid van de rekeningen	1.4-1.19
Algemene achtergrond	1.4-1.5
Reikwijdte en aanpak van de controle	1.6
Maatregelen ter versterking van de boekhouding op transactiebasis	1.7-1.11
Geconsolideerde financiële staten per 31 december 2008	1.12-1.15
Andere aangelegenheden	1.16-1.18
Conclusie	1.19
Regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen	1.20-1.49
Structuur van de specifieke beoordelingen in het kader van de DAS	1.20
Uitleg van de DAS-aanpak en de resultaten	1.21-1.31
Algemeen overzicht van de controleresultaten voor 2008	1.32-1.38
Aanpak van gebreken	1.39-1.49

DE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VOORGELEGDE BETROUWBAARHEIDSVERKLARING VAN DE REKENKAMER

I. Krachtens het bepaalde in artikel 248 van het Verdrag heeft de Rekenkamer gecontroleerd:

- a) de „jaarrekening van de Europese Gemeenschappen” die bestaat uit de „geconsolideerde financiële staten” ⁽¹⁾ en de „geconsolideerde verslagen over de uitvoering van de begroting” ⁽²⁾ voor het op 31 december 2008 afgesloten begrotingsjaar, en
- b) de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij deze rekening.

Verantwoordelijkheid van de leiding

II. Overeenkomstig de artikelen 268-280 van het Verdrag, en het Financieel Reglement, is de leiding ⁽³⁾ verantwoordelijk voor het opstellen en de getrouwe weergave van de „jaarrekening van de Europese Gemeenschappen” en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen daarbij:

- a) de verantwoordelijkheid van de leiding inzake de „jaarrekening van de Europese Gemeenschappen” omvat het opzetten, invoeren en in stand houden van de interne controle met betrekking tot de voorbereiding en de getrouwe weergave van financiële staten die geen afwijkingen van materieel belang als gevolg van fraude of fouten bevatten, het kiezen en toepassen van adequate grondslagen voor financiële verslaggeving op basis van door de rekenplichtige van de Commissie vastgestelde boekhoudregels ⁽⁴⁾, en het maken van boekhoudkundige schattingen die onder de gegeven omstandigheden redelijk zijn. Overeenkomstig artikel 129 van het Financieel Reglement keurt de Commissie de „jaarrekening van de Europese Gemeenschappen” goed nadat de rekenplichtige van de Commissie ze heeft geconsolideerd op basis van de door de andere instellingen ⁽⁵⁾ en organen ⁽⁶⁾ verstrekte inlichtingen en een nota heeft opgesteld die de geconsolideerde rekeningen vergezelt, waarin onder meer wordt verklaard dat hij redelijke zekerheid heeft dat deze op alle materiële punten een getrouw beeld geven van de financiële positie van de Europese Gemeenschappen.
- b) de wijze waarop de leiding haar verantwoordelijkheid voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen uitoefent, is afhankelijk van de methode van begrotingsuitvoering. In geval van direct gecentraliseerd beheer worden uitvoeringstaken door de diensten van de Commissie verricht. Bij gedeeld beheer worden uitvoeringstaken gedelegeerd aan de lidstaten, bij gedecentraliseerd beheer aan derde landen en bij indirect gecentraliseerd beheer aan andere organen. In geval van gezamenlijk beheer worden de uitvoeringstaken gedeeld door de Commissie en internationale organisaties (artikelen 53-57 van het Financieel Reglement). Uitvoeringstaken moeten verenigbaar zijn met het beginsel van goed financieel beheer, dat vereist dat een doeltreffende en doelmatige interne controle wordt opgezet, ingevoerd en in stand gehouden, waarbij ook naar behoren toezicht wordt uitgeoefend en passende maatregelen worden getroffen ter voorkoming van onregelmatigheden en fraude en, indien nodig, vervolging wordt ingesteld om onverschuldigd betaalde of verkeerd gebruikte middelen terug te vorderen. Ongeacht de toegepaste uitvoeringsmethode draagt de Commissie uiteindelijk de verantwoordelijkheid voor de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de rekeningen van de Europese Gemeenschappen (artikel 274 van het Verdrag).

⁽¹⁾ De „geconsolideerde financiële staten” omvatten de balans, de economische resultatenrekening, de tabel van de kasstromen, de staat van de mutaties in de nettoactiva en een overzicht van de grondslagen van financiële verslaggeving en andere toelichtingen (met verslaggeving per begrotingsterrein).

⁽²⁾ De „geconsolideerde verslagen over de uitvoering van de begroting” omvatten de geconsolideerde verslagen over de uitvoering van de begroting en een overzicht van de begrotingsbeginselen en andere toelichtingen.

⁽³⁾ Op het niveau van de Europese instellingen en organen omvat de leiding de leden van de instellingen, de directeuren van de agentschappen, de gedelegeerde en gesubdelegeerde ordonnateurs, de rekenplichtigen en de leidinggevenden van de financiële, audit- of controle-eenheden. Op het niveau van de lidstaten en de begunstigde staten omvat de leiding de ordonnateurs, de rekenplichtigen en de leidinggevenden van de betaalorganen, verklarende instanties en uitvoerende agentschappen.

⁽⁴⁾ De door de rekenplichtige van de Commissie vastgestelde boekhoudregels zijn afgeleid van de International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), uitgebracht door de Internationale Federatie van Accountants of, bij gebreke daarvan, de International Accounting Standards (IAS)/International Financial Reporting Standards (IFRS), uitgebracht door de International Accounting Standards Board. Overeenkomstig het Financieel Reglement worden de „geconsolideerde financiële staten” over het begrotingsjaar 2008 opgesteld (zoals sinds het begrotingsjaar 2005 het geval is) op basis van deze door de rekenplichtige van de Commissie vastgestelde boekhoudregels, waarin de periodotoerekeningsbeginselen zijn aangepast aan de specifieke context van de Gemeenschappen, terwijl de „geconsolideerde verslagen over de uitvoering van de begroting” nog steeds hoofdzakelijk op kasstromen zijn gebaseerd.

⁽⁵⁾ Voordat de rekeningen door de instellingen worden goedgekeurd, tekenen de betrokken rekenplichtigen ze af, waarmee zij verklaren dat zij redelijke zekerheid hebben dat de rekeningen een getrouw beeld van de financiële situatie van de instelling geven (artikel 61 van het Financieel Reglement).

⁽⁶⁾ De jaarrekening wordt opgesteld door de respectieve directeuren en wordt, vergezeld van het oordeel van de betrokken raad van bestuur, de rekenplichtige van de Commissie toegezonden. Voorts tekenen de betrokken rekenplichtigen ze af, waarmee zij verklaren dat zij redelijke zekerheid hebben dat de rekeningen een getrouw beeld van de financiële situatie van de organen geven (artikel 61 van het Financieel Reglement).

Verantwoordelijkheid van de controleur

III. Het is de verantwoordelijkheid van de Rekenkamer om op basis van haar controle het Europees Parlement en de Raad een verklaring voor te leggen over de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. De Rekenkamer verrichtte haar controle overeenkomstig de internationale controlestandaarden en de regels inzake beroepsethiek van IFAC en de internationale controlestandaarden van de Hoge Controle-instanties van INTOSAI, voor zover deze in de communautaire context van toepassing zijn. Deze standaarden schrijven voor dat de Rekenkamer de controle zodanig plant en uitvoert dat redelijke zekerheid wordt verkregen over de vraag of de „jaarrekening van de Europese Gemeenschappen” geen afwijkingen van materieel belang bevat en de onderliggende verrichtingen daarbij wettig en regelmatig zijn.

IV. Een controle houdt in dat procedures worden uitgevoerd om controle-informatie te verkrijgen over de bedragen en mededelingen in de geconsolideerde rekeningen en over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen daarbij. De keuze van de procedures wordt aan de controleur overgelaten, waaronder de beoordeling van de risico's van afwijkingen van materieel belang in de geconsolideerde rekeningen en van niet conformiteit in materieel opzicht van de onderliggende verrichtingen met de voorschriften van de communautaire regelgeving, hetzij door fraude, hetzij door fouten. Bij deze risicobeoordelingen kijkt de controleur naar de interne controle met betrekking tot de opstelling en getrouwe weergave van de geconsolideerde rekeningen en naar de toezicht- en controlesystemen die worden gehanteerd ter waarborging van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen om controleprocedures op te zetten die onder de gegeven omstandigheden adequaat zijn. Een controle houdt tevens een beoordeling van de geschiktheid van de gehanteerde grondslagen voor financiële verslaggeving en de redelijkheid van de gemaakte boekhoudkundige schattingen in, alsmede een beoordeling van de algemene presentatie van de geconsolideerde rekeningen en de jaarlijkse activiteitenverslagen.

V. Ten aanzien van de „Ontvangsten” neemt de Rekenkamer bij haar controle van de eigen middelen op basis van de belasting over de toegevoegde waarde (btw) en het bruto nationaal inkomen (bni) als uitgangspunt de door de lidstaten opgestelde en aan de Commissie voorgelegde macro-economische aggregaten, en beoordeelt zij vervolgens de systemen van de Commissie voor de verwerking van de gegevens totdat deze worden opgenomen in de definitieve rekeningen en de bijdragen van de lidstaten zijn ontvangen. Bij de traditionele eigen middelen onderzoekt de Rekenkamer de rekeningen van de douaneautoriteiten en analyseert zij de stroom van douanerechten die onder toezicht van de douane valt totdat de bedragen worden opgenomen in de definitieve rekeningen en ontvangen door de Commissie.

VI. De Rekenkamer is van oordeel dat de verkregen controle-informatie toereikend is en geschikt als grondslag voor haar betrouwbaarheidsverklaring.

Oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen

VII. Naar het oordeel van de Rekenkamer geeft de „jaarrekening van de Europese Gemeenschappen” in alle materiële opzichten een getrouw beeld van de financiële situatie van de Gemeenschappen per 31 december 2008, en van de resultaten van hun verrichtingen en kasstromen voor het op die dag afgesloten begrotingsjaar, overeenkomstig de bepalingen van het Financieel Reglement en de door de rekenplichtige van de Commissie vastgestelde boekhoudregels.

VIII. Zonder iets af te doen aan het in paragraaf VII gegeven oordeel merkt de Rekenkamer op dat gebreken in de boekhoudsystemen, die deels te wijten zijn aan het complexe wettelijk en financieel kader, nog steeds een risico vormen voor de kwaliteit van de financiële informatie van bepaalde directoraten-generaal van de Commissie (met name inzake voorfinanciering, de desbetreffende afsluiting en inzake facturen/kostendeclaraties) alsmede van die betreffende de vaste activa van het Europese Satellietprogramma Galileo.

Oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen

IX. Naar het oordeel van de Rekenkamer zijn de „Ontvangsten”, de vastleggingen voor alle beleidsgroepen en de onderliggende betalingen bij de rekeningen over het per 31 december 2008 afgesloten begrotingsjaar voor de beleidsgroepen „Onderwijs en burgerschap” en „Administratieve en andere uitgaven” in alle materiële opzichten wettig en regelmatig.

X. Naar het oordeel van de Rekenkamer

- a) zijn de onderliggende betalingen bij de rekeningen over het per 31 december 2008 afgesloten begrotingsjaar voor de beleidsgroep „Landbouw en natuurlijke hulpbronnen”, behalve Plattelandsontwikkeling, in alle materiële opzichten wettig en regelmatig. Voor deze beleidsgroep blijft het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS) in het algemeen doeltreffend. Op sommige terreinen moeten er gebreken worden verholpen, met name bij Plattelandsontwikkeling, om het risico van onregelmatige uitgaven te beperken;
- b) zijn de onderliggende betalingen bij de rekeningen over het per 31 december 2008 afgesloten begrotingsjaar voor de beleidsgroep „Economische en financiële zaken”, behalve de uitgaven voor het Zesde Kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling (KP6) in deze beleidsgroep, in alle materiële opzichten wettig en regelmatig. Bij deze beleidsgroep zijn de toezicht- en controlesystemen op het beleidsterrein „Ondernemingen”, hoofdzakelijk als gevolg van gebreken betreffende KP6, deels doeltreffend om fouten te voorkomen, dan wel te ontdekken en te corrigeren.

XI. Naar het oordeel van de Rekenkamer bevatten de onderliggende betalingen bij de rekeningen over het per 31 december 2008 afgesloten begrotingsjaar voor de beleidsgroepen „Cohesie”, „Onderzoek, energie en vervoer” en „Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding” fouten van materieel belang, zij het op verschillende niveaus. Bij de voornoemde beleidsgroepen, behalve „Cohesie”, zijn de toezicht- en controlesystemen deels doeltreffend om de vergoeding van overgedeclareerde of niet subsidiabele kosten te voorkomen, dan wel te ontdekken en corrigeren. Bij de beleidsgroep „Cohesie” zijn de systemen van de lidstaten voor het corrigeren van tijdens nationale controles geconstateerde fouten in de meeste gevallen ten minste deels doeltreffend.

XII. De Rekenkamer herhaalt dat ingewikkelde of onduidelijke rechtsvoorschriften (zoals subsidiabiliteitsregels) aanzienlijke invloed hebben op de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de uitgaven in de beleidsgroepen „Landbouw en natuurlijke hulpbronnen”, met name Plattelandsontwikkeling, „Cohesie”, „Onderzoek, energie en vervoer” en „Economische en financiële zaken”, met name wat betreft de uitgaven van KP6.

XIII. De Rekenkamer constateert verdere vooruitgang in de toezicht- en controlesystemen van de Commissie, met name wat betreft de impact van de punten van voorbehoud op de zekerheid die wordt gegeven in de verklaringen van de directeuren-generaal, en een grotere overeenkomst tussen die verklaringen en de bevindingen van de Rekenkamer. Toch merkt de Rekenkamer op dat de Commissie nog niet kan aantonen dat haar maatregelen ter verbetering van de toezicht- en controlesystemen het foutenrisico in de in de paragrafen X en XI genoemde beleidsgroepen en activiteiten doeltreffend hebben beperkt.

24 september 2009

Vítor Manuel da Silva Caldeira

President

Europese Rekenkamer
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxemburg

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

TOELICHTING BIJ DE BETROUWBAARHEIDSVKLAARING

Inleiding

1.1. Krachtens artikel 248 van het EG-Verdrag legt de Rekenkamer aan het Europees Parlement en de Raad een verklaring voor inzake de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen (DAS). Het Verdrag machtigt de Rekenkamer tevens deze verklaring aan te vullen met specifieke beoordelingen voor ieder belangrijk werktelein van de EU.

1.2. De werkzaamheden in verband met de betrouwbaarheid van de rekeningen van de Europese Gemeenschappen zijn erop gericht voldoende passende zekerheid te krijgen over de mate waarin de ontvangsten en uitgaven, activa en passiva naar behoren zijn geboekt en dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de financiële situatie per 31 december 2008, alsmede van de resultaten van de verrichtingen en kasstromen voor het per die datum afgesloten begrotingsjaar (zie de paragrafen 1.4-1.18).

1.3. De controlewerkzaamheden van de Rekenkamer in verband met de regelmatigheid (?) van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen 2008 hebben ten doel, voldoende geschikte bewijzen te verzamelen voor de onderbouwing van haar oordeel of de verrichtingen overeenkomen met de geldende rechtsvoorschriften of contractbepalingen en of zij correct zijn berekend. Zie de paragrafen 1.20-1.49 van dit hoofdstuk voor algemene kwesties en een samenvatting van de resultaten, en de hoofdstukken 2 en 4-11 voor nadere bijzonderheden in de vorm van specifieke beoordelingen.

(?) Korthedshalve wordt de uitdrukking „regelmatigheid van de verrichtingen” in het hele verslag gebruikt ter aanduiding van de „wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Betrouwbaarheid van de rekeningen***Algemene achtergrond***

1.4. De opmerkingen van de Rekenkamer hebben betrekking op de jaarrekening over het begrotingsjaar 2008, opgesteld door de rekenplichtige van de Commissie en goedgekeurd door de Commissie overeenkomstig artikel 129 van het Financieel Reglement van 25 juni 2002⁽⁸⁾, die de Rekenkamer op 29 juli 2009 heeft ontvangen. De rekeningen omvatten de „geconsolideerde financiële staten” — die met name de balans met de activa en passiva aan het eind van het jaar en de economische resultatenrekening bevatten — alsook de „geconsolideerde verslagen over de uitvoering van de begroting” — over de ontvangsten en uitgaven van het jaar.

1.5. De rekenplichtige van de Commissie deed de Rekenkamer een „representation letter” toekomen waarin hij bevestigt dat de geconsolideerde rekeningen volledig en betrouwbaar zijn (zie echter paragraaf 1.9) en dat de meeste lokale systemen van de Commissie zijn gevalideerd (zie echter paragraaf 1.10).

Reikwijdte en aanpak van de controle

1.6. Bij haar controle van de rekeningen 2008 heeft de Rekenkamer zich voornamelijk op de volgende elementen geconcentreerd:

- nagaan of de maatregelen, getroffen om in de boekhoudsystemen van enkele directoraten-generaal⁽⁹⁾ en gedecentraliseerde organen vastgestelde tekortkomingen te verhelpen, hebben bijgedragen tot het verbeteren van de betrouwbaarheid van de rekeningen;
- verifiëren of de rekeningen 2008 betrouwbaar zijn, met name ten aanzien van elementen waarop de Rekenkamer in haar oordeel over de rekeningen 2007⁽¹⁰⁾ de aandacht heeft gevestigd (voorfinancieringen, de desbetreffende afsluiting, facturen/kostendeclaraties en activa van het Europees Ruimteagentschap in het kader van het Galileo-programma⁽¹¹⁾).

⁽⁸⁾ Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB L 248 van 16.9.2002, blz. 1), laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1525/2007 van 17 december 2007 (PB L 343 van 27.12.2007, blz. 9), bepaalt dat de definitieve rekeningen uiterlijk op 31 juli van het volgende begrotingsjaar moeten worden toegezonden.

⁽⁹⁾ Zie paragraaf VIII van de betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2007.

⁽¹⁰⁾ Zie paragraaf VIII van de betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2007.

⁽¹¹⁾ Het Galileo-programma beoogt een wereldwijd satellietnavigatiesysteem te ontwikkelen en in gebruik te nemen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Maatregelen ter versterking van de boekhouding op transactiebasis

1.7. De maatregelen die in 2007⁽¹²⁾ door de rekenplichtige van de Commissie zijn ingevoerd om de boekhoudcontrole-omgeving op het niveau van de afzonderlijke directoraten-generaal te verbeteren, hebben ook een impact gehad in 2008 en hebben bijgedragen tot een versterking van het kader voor financiële verslaggeving en van de boekhoudsystemen. Er blijven echter bepaalde gebreken bestaan die moeten worden verholpen om de kwaliteit van de boekhoudkundige gegevens te verzekeren (zie de paragrafen 1.10 en 1.11).

1.8. **Tabel 1.1** bevat een overzicht en een bespreking van het antwoord van de Commissie op de opmerkingen van de Rekenkamer met betrekking tot de betrouwbaarheid van de rekeningen 2007, alsook van de overige punten die door de Rekenkamer aan de orde zijn gesteld.

Beperking vermeld in de „management representation letter” met betrekking tot de geconsolideerde rekeningen

1.9. De rekenplichtige van de Commissie benadrukte in zijn „management representation letter” dat minder dan de helft van de instellingen en agentschappen in hun eigen „management representations” informatie had verschaft over de validatie van hun boekhoudsystemen.

1.7. De Commissie is verheugd over het feit dat de Rekenkamer vaststelt dat er vooruitgang is geboekt en zij erkent dat er nog enige verbeteringen geboden zijn. Haar boekhoudkundige diensten zullen dan ook werk blijven maken van de aan de orde gestelde zaken en de boekhoudkundige werkzaamheden van de directoraten-generaal nauwlettend blijven volgen, teneinde de juistheid van de boekhoudkundige basisgegevens te verbeteren, bijvoorbeeld door middel van initiatieven als het lopende project voor boekhoudkundige kwaliteit.

⁽¹²⁾ Zie paragraaf 1.10 van het Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007.

Tabel 1.1 — Follow-up van de opmerkingen in de betrouwbaarheidsverklaring over het begrotingsjaar 2007 inzake de betrouwbaarheid van de rekeningen en andere opmerkingen in het Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007

Opmerkingen in de betrouwbaarheidsverklaring over het begrotingsjaar 2007	Antwoorden van de Commissie in het Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007	Ontwikkelingen in 2008	Antwoord van de Commissie
<p>Deels vanwege het complexe wettelijke en financiële kader, en ondanks de gerealiseerde verbeteringen, vormen gebreken in boekhoudsystemen nog altijd een risico voor de kwaliteit van de financiële informatie van een aantal directoraten-generaal van de Commissie. Dit is met name het geval bij voorfinancieringen, de desbetreffende afsluiting, facturen/kostendeclaraties en activa in het bezit van het Europees Ruimteagentschap in het kader van het Galileo-programma. Dit heeft geleid tot een aantal correcties na de presentatie van de voorlopige rekeningen.</p>	<p>De rekenplichtige van de Commissie is van mening dat de boekhoudkundige gegevens voldoende nauwkeurig zijn voor de definitieve rekeningen.</p> <p>Voor de activa in het bezit van het Europees Ruimteagentschap bestaat enige onzekerheid en vertraging in de overdracht aan de Europese Gemeenschappen. Het ligt in de bedoeling dat de activa worden erkend zodra de kwesties inzake de overdracht zijn verholpen.</p>	<p>Gebreken in de boekhoudsystemen van bepaalde directoraten-generaal van de Commissie vormen nog steeds een risico voor de kwaliteit van de financiële informatie, met name inzake voorfinancieringen, de desbetreffende afsluiting en inzake facturen/kostendeclaraties. Bijgevolg moest er een beperkt aantal correcties worden aangebracht na de presentatie van de voorlopige rekeningen.</p> <p>Met betrekking tot de activa van het Europees Ruimteagentschap, wordt het programma nog geacht in de onderzoeksfase te verkeren en zijn er daarom tot op heden geen activa erkend. De Commissie zou echter de noodzakelijke informatie moeten verkrijgen om een inventarislijst op te stellen, de erkenningscriteria te verifiëren en de waardering van de activa te beoordelen.</p>	<p><i>De boekhoudkundige diensten zullen werk blijven maken van de aan de orde gestelde problemen en de boekhoudkundige werkzaamheden van de directoraten-generaal nauwlettend blijven volgen teneinde de juistheid van de boekhoudkundige basisgegevens te verbeteren.</i></p> <p><i>De Commissie werkt momenteel samen met het Europees Ruimteagentschap (ESA) om te waarborgen dat de betrokken activa van het Galileo-programma aan de Commissie worden overgedragen en naar behoren en tijdig worden opgenomen in de boekhouding. Aan de overdracht van de activa van het Galileo-programma van het ESA aan de Commissie zal waarschijnlijk niet vóór eind 2010 worden begonnen.</i></p>
<p>Andere opmerkingen in het kader van het Jaarverslag inzake het begrotingsjaar 2007</p>			
<p>De rekenplichtige van de Commissie kon voor twee lokale systemen nog steeds geen validatie verstrekken en voor een derde geen validatie zonder beperking. Evenals in voorgaande jaren waren de horizontale en andere hangende kwesties belangrijk.</p>	<p>Er wordt nog altijd gewerkt om tot een validatie van de beide systemen te komen. De beperkingen aanzien van het derde systeem is in 2008 opgeheven.</p>	<p>De rekenplichtige van de Commissie kon voor één van de lokale systemen nog steeds geen validatie verstrekken en evenmin voor een tweede systeem dat in 2008 gevalideerd moest worden. Ondanks een aanzienlijke afname van het aantal hangende kwesties, vormen de aard en het belang van de overgebleven horizontale problemen nog altijd een risico voor de betrouwbaarheid van de rekeningen.</p>	
<p>Er zijn fouten geconstateerd in bedragen die in het boekhoudsysteem als voorfinancieringen en facturen/kostendeclaraties zijn geregistreerd. Hoewel het foutenpercentage wat betreft de financiële impact voor deze posten op de balans laag was, wijst de frequentie van deze fouten erop dat de nauwkeurigheid van de boekhoudkundige basisgegevens op het niveau van de operationele directoraten-generaal verder moet worden verbeterd.</p>		<p>De Rekenkamer heeft een laag foutenpercentage vastgesteld wat betreft de financiële impact ten aanzien van deze posten op de balans. De frequentie van deze fouten wijst er echter opnieuw op dat de nauwkeurigheid van de boekhoudkundige basisgegevens op het niveau van de operationele directoraten-generaal verder moet worden verbeterd.</p>	<p><i>De Commissie onderschrijft de opmerking van de Rekenkamer, en haar boekhoudkundige diensten zullen dan ook werk blijven maken van de aan de orde gestelde zaken en de boekhoudkundige werkzaamheden van de directoraten-generaal nauwlettend blijven volgen, teneinde de juistheid van de boekhoudkundige basisgegevens te verbeteren, bijvoorbeeld door middel van initiatieven als het lopende project voor boekhoudkundige kwaliteit.</i></p>

Opmerkingen in de betrouwbaarheidsverklaring over het begrotingsjaar 2007	Antwoorden van de Commissie in het Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007	Ontwikkelingen in 2008	Antwoord van de Commissie
<p>Ondanks de geconstateerde verbeteringen zijn er nog meer maatregelen geboden ter waarborging van de volledigheid en betrouwbaarheid van de boekhoudkundige gegevens en de informatie in de toelichtingen betreffende de financiële correctie-activiteiten van de lidstaten en kortingen op latere betalingen.</p>	<p>In het kader van de actieplannen voor de structuurfondsen spant de Commissie zich in om de betrouwbaarheid en volledigheid van de van lidstaten ontvangen informatie te verbeteren, onder andere door controles ter plaatse te verrichten in de lidstaten. Het boekhoudsysteem is in de loop van 2008 aangepast zodat alle terugvorderingen die gedaan worden door middel van een korting op een latere betaling kunnen worden achterhaald en verklaard.</p>	<p>Ondanks de inspanningen van de Commissie bevatten de toelichtingen bij de financiële staten nog steeds geen volledige en betrouwbare boekhoudgegevens over de financiële correcties die de lidstaten hebben aangebracht, met name op het gebied van de structurele acties.</p>	<p><i>De Commissie blijft zich inspannen om de verslaggeving te verbeteren, opdat alle lidstaten volledige en betrouwbare gegevens indienen.</i></p>

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Validatie van lokale systemen voor financieel beheer

1.10. Vele directoraten-generaal gebruiken hun eigen lokale IT-systemen voor het financiële beheer en voor het boeken van verrichtingen die via een interface naar het centrale boekhoudsysteem (ABAC) worden gestuurd. Het merendeel van deze systemen is gevalideerd⁽¹³⁾ door de rekenplichtige van de Commissie. In zijn aanbevelingen wijst de rekenplichtige van de Commissie echter op een aantal hangende horizontale kwesties⁽¹⁴⁾ die wegens hun aard en belang nog altijd een risico voor de betrouwbaarheid van de rekeningen kunnen inhouden⁽¹⁵⁾.

Versterking van de afsluitingsprocedures

1.11. „Afsluiting” verwijst naar de relevante procedures om te besluiten aan welk begrotingsjaar een verrichting moet worden toegerekend. Dergelijke procedures moeten worden toegepast door de diensten van de Commissie voor alle opgelopen financiële lasten (meer dan 100 miljard euro). Bij de tien directoraten-generaal die de Rekenkamer heeft onderzocht⁽¹⁶⁾ en die meer dan 90 % van de opgelopen financiële lasten vertegenwoordigen, heeft zij in de laatste drie jaar constante verbeteringen waargenomen. Opgemerkt zij echter dat enkele diensten de afgrenzing tijdens de afsluitingsprocedure gebruiken om onjuiste rekeningen aan te passen in plaats van de desbetreffende individuele foutgevoelige boekingen te corrigeren (bv. het boeken van onjuiste bedragen, dubbele of weggeaten boekingen). Dit kan tot onnauwkeurigheden in de boekhoudgegevens over het jaar leiden (zie de paragrafen 1.13-1.15).

1.10. *De diensten van de rekenplichtige voorzien de directoraten-generaal regelmatig van follow-up om oplossingen te vinden voor gesignaleerde problemen. Zo boekten de diensten in 2008 zoveel vooruitgang dat de helft van de aanbevelingen als uitgevoerd kon worden beschouwd. Dezelfde follow-up wordt ook in 2009 geboden teneinde de uitvoering van nog meer aanbevelingen te kunnen afronden. Dit moet de algehele situatie ten goede komen en zo het risico voor de betrouwbaarheid van de rekeningen verder beperken.*

1.11. *De Commissie onderschrijft de opmerking van de Rekenkamer, en haar boekhoudkundige diensten zullen dan ook werk blijven maken van de aan de orde gestelde zaken en de boekhoudkundige werkzaamheden van de directoraten-generaal nauwlettend blijven volgen, teneinde de juistheid van de boekhoudkundige basisgegevens te verbeteren, bijvoorbeeld door middel van initiatieven als het lopende project voor boekhoudkundige kwaliteit.*

⁽¹³⁾ De lokale systemen van het directoraat-generaal Externe betrekkingen en het directoraat-generaal Justitie, vrijheid en veiligheid waren eind 2008 niet gevalideerd.

⁽¹⁴⁾ Het aantal hangende kwesties, ingedeeld in vier niveaus van belangrijkheid zoals opgesteld door de rekenplichtige van de Commissie (kritisch — zeer belangrijk — belangrijk — wenselijk) in de validatierapporten over de periode 2005-2007, toonde een significante afname in de loop van 2008, van 161 naar 81. Van deze 81 gevallen werden er echter vijf aangemerkt als „kritisch” en 23 als „zeer belangrijk”.

⁽¹⁵⁾ Met name algemene kwesties betreffende afsluitingsprocedures, het verrekenen en boeken van voorfinancieringen, de tijdigheid van het boeken van verrichtingen, ABAC-contracten, vermogensbeheer, wisselende kennis van de beginselen van boekhouding op transactiebasis bij de diensten, en gegevensconsistentie tussen de lokale systemen en ABAC.

⁽¹⁶⁾ Directoraat-generaal Landbouw en plattelandsontwikkeling, directoraat-generaal Informatiemaatschappij en media, directoraat-generaal Onderzoek, directoraat-generaal Energie en vervoer, directoraat-generaal Gezondheid en consumenten, directoraat-generaal Regionaal beleid, directoraat-generaal Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen, dienst voor samenwerking EuropeAid, directoraat-generaal Uitbreiding en directoraat-generaal Onderwijs en cultuur.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Geconsolideerde financiële staten per 31 december 2008

1.12. De controle door de Rekenkamer van de geconsolideerde financiële staten heeft geen fouten van materieel belang aan het licht gebracht. Zoals hierna weergegeven werden er echter een aantal kwesties met betrekking tot specifieke elementen geconstateerd die verdere aandacht vereisen.

*Geconsolideerde balans per 31 december 2008***Voorfinancieringen**

1.13. De controle door de Rekenkamer van een representatieve statistische steekproef van 80 in het boekhoudsysteem opgenomen voorfinancieringen bracht een laag foutenpercentage aan het licht wat betreft de financiële impact ten aanzien van deze post op de balans. De frequentie van deze fouten wijst er echter op dat de nauwkeurigheid van de boekhoudkundige basisgegevens op het niveau van de operationele directoraten-generaal verder moet worden verbeterd. De meest voorkomende soorten fouten zijn:

- ontbrekende of dubbele boekingen of onjuiste bedragen, die over het algemeen gecorrigeerd worden door aanpassingen bij de afsluiting;
- het boeken van verrichtingen op een verkeerde grootboekrekening.

1.14. Voorts wezen aanvullende controlewerkzaamheden met betrekking tot de vaststelling en validatie van voorfinancieringen op problemen in verband met de volledigheid/ juistheid van de balans:

- de verrekening van uitstaande voorfinancieringen wordt niet altijd correct uitgevoerd. Een aantal verrekeningen werd helemaal niet uitgevoerd of voor onjuiste bedragen geboekt;
- directoraten-generaal passen verschillende methoden toe om voorfinancieringen te verrekenen. Terwijl de meeste directoraten-generaal een voorfinanciering verrekenen wanneer zij de betrokken kostendeclaraties of de facturen hebben ontvangen en op subsidiabiliteit hebben gecontroleerd, wachten andere directoraten-generaal tot het einde van een programma of zelfs totdat het definitieve controlerapport is ontvangen⁽¹⁷⁾. De afwijkende en ongeschikte verrekening van voorfinancieringen leidt tot minder nauwkeurige resultaten voor de afsluitingsberekening aan het eind van het jaar.

1.13. De Commissie onderschrijft de opmerkingen van de Rekenkamer, en haar boekhoudkundige diensten zullen dan ook werk blijven maken van de aan de orde gestelde zaken en de boekhoudkundige werkzaamheden van de directoraten-generaal nauwlettend blijven volgen, teneinde de juistheid van de boekhoudkundige basisgegevens te verbeteren, bijvoorbeeld door middel van initiatieven als het lopende project voor boekhoudkundige kwaliteit.

⁽¹⁷⁾ Met name het directoraat-generaal Onderzoek, op het gebied van onderzoek.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Crediteuren

1.15. De controle van een representatieve statistische steekproef van 80 facturen/kostendeclaraties uit de in het boekhoudsysteem geregistreerde crediteurenpopulatie bracht een laag foutenpercentage aan het licht wat betreft de financiële impact ten aanzien van deze balanspost. De frequentie van boekhoudkundige fouten wijst er echter op dat de betrouwbaarheid van de boekhoudkundige basisgegevens op het niveau van de operationele directoraten-generaal verder moet worden verbeterd. De meeste fouten betreffen de boeking van facturen bij ontvangst (vóór de subsidiabiliteitscontroles) tegen onjuiste bedragen, alsmede de correctie van onjuiste boekingen door middel van aanpassingen bij de afsluiting.

Andere aangelegenheden*Terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen*

1.16. Op aanbeveling van de Rekenkamer is in de toelichting bij de jaarrekening meer informatie verstrekt over de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen. De controle van de Rekenkamer toont aan dat de Commissie betrouwbare cijfers rapporteert over financiële correcties voor zover zij het gevolg zijn van haar eigen controleactiviteiten. Lidstaten verschaffen de Commissie echter dikwijls geen volledige en betrouwbare informatie over de financiële correcties die zij zelf uitvoeren (zie paragraaf 6.30). Als gevolg van het hoge percentage niet subsidiabele uitgaven waarop in haar jaarverslagen herhaaldelijk is gewezen, is de Rekenkamer van oordeel dat er op het gebied van structurele acties in de toelichtingen bij de geconsolideerde rekeningen volledige en betrouwbare boekhoudkundige gegevens over deze correctiemechanismen van de lidstaten moeten worden verstrekt.

1.17. Op grond van haar onderzoek naar het werk van de verklarende instanties en de analyse van de Commissie dienaangaande herhaalt de Rekenkamer haar twijfel over de betrouwbaarheid van de vorderingen op lidstaten op het gebied van de landbouw (ELGF-debiteurenrekeningen)⁽¹⁸⁾. De Commissie wees op tekortkomingen met betrekking tot de debiteurenrekeningen bij een kwart van de betaalorganen⁽¹⁹⁾ en heeft financiële correcties⁽²⁰⁾ voorgesteld die ongeveer 25,3 miljoen euro belopen. Deze correcties maken 1,95 % uit van de 1 295 miljoen euro die per ultimo van het begrotingsjaar 2008 moet worden teruggevorderd. Hoewel ze juist onder de materialiteitsdrempel van 2 % blijven, geven deze correcties aan dat er bij de ELGF-debiteurenrekeningen in het algemeen een risico op fouten van materieel belang bestaat (zie paragraaf 5.56).

1.15. De Commissie onderschrijft de opmerkingen van de Rekenkamer, en haar boekhoudkundige diensten zullen dan ook werk blijven maken van de aan de orde gestelde zaken en de boekhoudkundige werkzaamheden van de directoraten-generaal nauwlettend blijven volgen, teneinde de juistheid van de boekhoudkundige basisgegevens te verbeteren, bijvoorbeeld door middel van initiatieven als het lopende project voor boekhoudkundige kwaliteit.

1.16. Wat betreft de informatie over financiële correcties van de lidstaten zelf, heeft de Commissie in het kader van het actieplan voor een geïntegreerd internecontrolekader aanzienlijke inspanningen geleverd om de toezichhoudende rol van de Commissie ten aanzien van structurele acties te versterken en de kwaliteit van de door de lidstaten verstrekte gegevens te verbeteren; zij blijft streven naar betere verslaglegging, opdat alle lidstaten volledige en betrouwbare gegevens verschaffen. Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 6.30.

1.17. De Commissie beschikt over voldoende informatie over de schuldenaren voor goedkeuring van de rekeningen en boekhoudkundige controle. In geen enkel geval bleek de financiële impact op het algemene rekeningniveau (en dus in de zin van de beschikking) van materieel belang te zijn.

De correcties van 25,3 miljoen euro zijn door de Commissie voorgesteld op basis van haar beoordeling van de informatie uit de verslagen van de verklarende instanties, en van haar berekening van de meest waarschijnlijke foutenpercentages (en de betrokken bedragen) betreffende schulden bij bepaalde betaalorganen. Voor schulden wordt dezelfde logica gevolgd als voor de behandeling (en mogelijke correctie) van fouten die aan het licht komen bij de uitgebreide controle van uitgaven van het fonds.

De ontdekte financiële fouten worden hersteld via de gewone procedure voor goedkeuring van de rekeningen.

⁽¹⁸⁾ Zie paragraaf 5.61 van het Jaarverslag over het begrotingsjaar 2006 en paragraaf 5.44 van het Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007.

⁽¹⁹⁾ Artikel 10 van Verordening (EG) nr. 885/2006 van de Commissie (PB L 171 van 23.6.2006, blz. 90) krachtens hetwelk de Commissie de resultaten van haar verificatie van de verstrekte gegevens aan de lidstaten mededeelt.

⁽²⁰⁾ Financiële correcties ingevolge artikel 11 van Verordening (EG) nr. 885/2006 van de Commissie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Leningen u.g. en o.g.

1.18. Ten aanzien van macro-economische financiële bijstand, betalingsbalans- en Euratom leningen, lenen de Gemeenschappen geld op de kapitaalmarkten en stellen ze dit „back-to-back” aan de beoogde begunstigden beschikbaar. De „international accounting standards” en boekhoudregel 11 van de Commissie schrijven voor dat de verschillen tussen het geboden rentetarief en het markttarief in de rekeningen tot uiting moeten komen. Dit is evenwel niet gebeurd. De redenen en effecten van deze afwijking van de standaarden worden niet genoegzaam verklaard in de toelichtingen bij de financiële staten van de Gemeenschappen.

1.18. *Overeenkomstig de verordeningen van de Raad betreffende macro-economische financiële bijstand, betalingsbalanshulp en Euratom-leningen, leenden de Gemeenschappen op de kapitaalmarkt geleende middelen tegen hetzelfde rentetarief door aan lidstaten en begunstigde derden. Deze operaties zijn bedoeld om de begunstigden te laten profiteren van de kredietwaardigheid van de EG. Derhalve doet het markttarief bij deze „back-to-back”-verrichtingen niet ter zake en is de effectieverentemethode van EG-boekhoudregel 11 niet van toepassing. De huidige boekhoudkundige behandeling sluit beter aan bij de specifieke aard en het wezen van de opgenomen of verstrekte leningen (het beginsel dat het wezen boven de vorm gaat).*

Overeenkomstig de suggestie van de Rekenkamer zal de Commissie in de toelichting bij de jaarrekening van de EG meer expliciete informatie verschaffen; ook zal zij overwegen boekhoudregel 11 te verduidelijken teneinde meer recht te doen aan de specifieke kenmerken van deze verrichtingen.

Conclusie

1.19. De Rekenkamer concludeert dat de gemaakte opmerkingen geen impact van materieel belang op de betrouwbaarheid van de rekeningen hebben.

Regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen**Structuur van de specifieke beoordelingen in het kader van de DAS**

1.20. De Rekenkamer geeft in de hoofdstukken 5-11 specifieke beoordelingen over groepen beleidsterreinen waarop activiteitengeoriënteerd begroten (ABB) wordt toegepast (zie **tabel 1.2**). Hoofdstuk 4 heeft betrekking op de ontvangsten. Iedere specifieke beoordeling bestaat uit een inleiding op de beleidsgroep, bevindingen en conclusies met betrekking tot de regelmatigheid van de verrichtingen en de doeltreffendheid van de systemen, evenals een follow-up van eerdere opmerkingen.

Uitleg van de DAS-aanpak en de resultaten

1.21. De aanpak die de Rekenkamer heeft gevolgd om de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen te controleren, bestaat uit **twee hoofdpijlers**: het rechtstreeks toetsen van de verrichtingen om vast te stellen in hoeverre zij regelmatig zijn, en het beoordelen van de doeltreffendheid van de toezicht- en controlesystemen bij het waarborgen van de regelmatigheid. Hierbij komt nog controle-informatie afkomstig van het relevante werk van andere controleurs (indien beschikbaar) en de analyse van „management representations” ⁽²¹⁾.

Hoe de Rekenkamer de verrichtingen toetst

1.22. Het toetsen van de verrichtingen geschiedt op basis van een **representatieve statistische steekproef** van ontvangsten of betalingen, genomen uit de populatie als geheel, normaal gesproken de groep van beleidsterreinen. Deze toetsing biedt een statistisch onderbouwde inschatting van de mate waarin de verrichtingen van de betrokken populatie regelmatig zijn.

1.23. De Rekenkamer hanteert een **controlebetrouwbaarheidsmodel** teneinde de omvang van de steekproef te bepalen. Dit model omvat de beoordeling van het inherente risico dat zich fouten voordoen in de verrichtingen en het risico dat de toezicht- en controlesystemen dergelijke fouten niet voorkómen, dan wel opsporen en corrigeren (controlerisico). In de meeste gevallen moet de Rekenkamer zich voornamelijk baseren op haar rechtstreekse toetsing omdat de systemen niet voldoende zekerheid bieden ten aanzien van de regelmatigheid van de verrichtingen.

1.24. Het toetsen behelst **gedetailleerd onderzoek** van de geselecteerde verrichtingen om te controleren of de declaratie of betaling correct is berekend en voldoet aan de relevante regels en rechtsvoorschriften die gelden voor de bestedingen. Indien de verrichting onjuist is berekend, of niet in overeenstemming is met de geldende rechtsvoorschriften of contractbepalingen, wordt deze geacht een **fout** te bevatten. Door middel van haar steekproef van boekhoudkundige verrichtingen die zijn opgenomen in de begrotingsrekeningen, volgt de Rekenkamer de betaling tot op het niveau van de eindbegunstigde (bv. een landbouwer, een organisator van cursussen, een projectontwikkelaar op het gebied van ontwikkelingshulp) en toetst zij de naleving van de desbetreffende voorwaarden op ieder niveau, indien van toepassing.

⁽²¹⁾ Met name de jaarlijkse activiteitenverslagen en de verklaringen van de directeuren-generaal van de Commissie en hun syntheseverslag.

Tabel 1.2 — Uitgavenvolume in 2008 per hoofdstuk van het jaarverslag

(miljoen euro)

Afdelingen (Afd.) en titels (T.) ⁽¹⁾ overeenkomend met de begrotingsnomenclatuur 2008 uitgesplitst per hoofdstuk van het jaarverslag van de Rekenkamer	Betalingen in 2008 ⁽²⁾
Hoofdstukken van het jaarverslag	
Ontvangsten	53,7 ⁽³⁾
Belastingen en douane-unie (T.14)	
Landbouw en natuurlijke hulpbronnen	55 114,9
Landbouw en plattelandontwikkeling (T.05) Milieu (T.07) Maritieme zaken en visserij (T.11) Gezondheidszorg en consumentenbescherming (T.17)	
Cohesie	36 596,9
Werkgelegenheid en sociale zaken (T.04) Regionaal beleid (T.13)	
Onderzoek, energie en vervoer	7 516,7
Onderzoek (T.08) Energie en vervoer (T.06) Informatiemaatschappij en media (T.09) Eigen onderzoek (T.10)	
Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding	6 323,1
Externe betrekkingen (T.19) Ontwikkeling en betrekkingen met de ACS-landen (T.21) Uitbreiding (T.22) Humanitaire hulp (T.23)	
Onderwijs en burgerschap	1 734,9
Onderwijs en cultuur (T.15) Communicatie (T.16) Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (T.18)	
Economische en financiële zaken	621,4
Economische en financiële zaken (T.01) Ondernemingen (T.02) Concurrentie (T.03) Interne markt (T.12) Handel (T.20)	
Administratieve en andere uitgaven	8 582,9
Parlement (Afd. I) Raad (Afd. II) Commissie (Afd. III) Hof van Justitie (Afd. IV) Rekenkamer (Afd. V) Europees Economisch en Sociaal Comité (Afd. VI) Comité van de Regio's (Afd. VII) Europese Ombudsman (Afd. VIII) Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (Afd. IX)	
Totaal-generaal	116 544,5

⁽¹⁾ Over de begrotingstitels 24-31 van afdeling III van de algemene begroting, die voornamelijk betrekking hebben op administratieve uitgaven, wordt gerapporteerd in het gedeelte van hoofdstuk 11 betreffende de Europese Commissie.

⁽²⁾ De administratieve uitgaven worden niet opgevoerd bij de beleidsgroepen, maar apart in een eigen rubriek vermeld; dit leidt tot verschillen in vergelijking met de bedragen in de hoofdstukken 4-10.

⁽³⁾ Dit cijfer heeft betrekking op „beleidsuitgaven” en niet op de waarde van de „ontvangsten”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Hoe de Rekenkamer de resultaten van de toetsing van verrichtingen evalueert en presenteert

1.25. Fouten in de verrichtingen ontstaan om uiteenlopende redenen en nemen verschillende vormen aan, afhankelijk van de aard van de overtreding en de specifieke regel of contractbepaling die geschonden werd. Ze kunnen betrekking hebben op een betalingsvoorwaarde of op een ander aspect van naleving.

1.26. De Rekenkamer deelt fouten in de volgende twee categorieën in:

- a) *kwantificeerbaar* of *niet-kwantificeerbaar*, afhankelijk van de mogelijkheid te meten welk deel van het uit de EU begroting betaalde bedrag onjuist was, en
- b) *naar hun aard*: een fout inzake de *subsidiabiliteit* (de betaling voldoet niet aan de subsidiabiliteitsvereisten), een fout inzake de *realiteit* (vergoeding van kosten waarvan niet is bewezen dat ze zijn gemaakt), een *onjuistheid* (de betaling is onjuist berekend of er is niet aangetoond dat ze correct was) of een *andere* fout inzake de *naleving* (een fout die niet de subsidiabiliteit van een betaling ter discussie stelt).

1.27. De Rekenkamer beschrijft de frequentie waarmee zich fouten voordoen door aan te geven in welke proportie de steekproef fouten vertoonde (zowel kwantificeerbare als niet-kwantificeerbare). Dit geeft aan op welke schaal zich waarschijnlijk fouten voordoen binnen de beleidsgroep als geheel (zie 1.3 van deel 1 van bijlage 1 bij de verschillende hoofdstukken).

1.28. De Rekenkamer schat de financiële impact van fouten op basis van een **foutenpercentage**. Dit percentage wordt alleen op basis van kwantificeerbare fouten berekend. De Rekenkamer beoordeelt het geschatte foutenpercentage aan de hand van een **materialiteitsdrempel** van 2 % om — mede met behulp van ander bewijs — vast te stellen of de betalingen van het uitgaventerrein geen materiële fouten bevatten („goedkeurende” verklaring), dan wel een materieel foutenniveau bevatten („afkeurende” verklaring ⁽²²⁾). Om de resultaten te kunnen weergeven wordt het foutenpercentage ingedeeld in één van de volgende drie marges:

⁽²²⁾ Bovendien kan de Rekenkamer een verklaring met voorbehoud afgeven wanneer slechts een klein gedeelte van de populatie materiële fouten vertoont.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- a) onder 2 %;
- b) tussen 2 en 5 %;
- c) boven 5 %.

Deze informatie wordt verstrekt in deel 1 van bijlage 1 bij de hoofdstukken 4-11 en samengevat in **tabel 1.3**.

Hoe de Rekenkamer systemen beoordeelt en verslag doet van de resultaten

1.29. **Toezicht- en controlesystemen** worden door de Commissie (en door lidstaten en begunstigde staten in het geval van gedeeld of gedecentraliseerd beheer) ingesteld om de risico's voor de begroting te beheren, met inbegrip van de regelmatigheid van de verrichtingen. Het beoordelen van de doeltreffendheid van systemen om de regelmatigheid te verzekeren is dan ook een essentiële auditprocedure, en bijzonder nuttig om aanbevelingen voor verbeteringen te doen.

1.30. Binnen iedere beleidsgroep gelden allerlei afzonderlijke systemen, en het testen en beoordelen van elk daarvan vergt veel tijd. De Rekenkamer selecteert daarom gewoonlijk ieder jaar een steekproef van de te onderzoeken systemen. De resultaten van de **stelsysteembeoordelingen** worden gepresenteerd in de vorm van een tabel genaamd „Beoordeling van geselecteerde toezicht- en controlesystemen” die te vinden is in deel 2 van bijlage 1 bij de hoofdstukken 4-11. De systemen worden aangemerkt als „doeltreffend” voor het beperken van het risico op fouten in de verrichtingen, „deels doeltreffend” (indien er enkele gebreken zijn die de operationele doeltreffendheid beïnvloeden) of „niet doeltreffend” (wanneer gebreken wijdverbreid zijn en daardoor de operationele doeltreffendheid volledig ondermijnen).

1.31. Voorts verstrekt de Rekenkamer een **algehele beoordeling** van de toezicht- en controlesystemen (tevens weergegeven in deel 2 van bijlage 1 bij de hoofdstukken 4-11), waarin zowel de beoordeling van de geselecteerde systemen als de resultaten van de toetsing van de verrichtingen zijn meegewogen.

Algemeen overzicht van de controleresultaten voor 2008

1.32. Ten aanzien van Ontvangsten en de beleidsgroep Administratieve en overige uitgaven zijn de toezicht- en controlesystemen over het geheel genomen doeltreffend (zie de paragrafen 4.29, 4.30, 11.20 en 11.21) en schat de Rekenkamer de financiële impact van de fouten op minder dan 2 % van de totale bedragen (zie **tabel 1.3**). Tevens werd tijdens de beoordeling door de Rekenkamer van de verklaringen van de directeuren-generaal en de gedelegeerde ordonnateurs bevestigd dat er geen punten van voorbehoud hoefden te worden gemaakt (zie de paragrafen 2.3, 2.4 en 2.9 en **tabel 2.1**).

Tabel 1.3 — Samenvatting van de DAS-resultaten 2008 inzake de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen




Specifieke beoordelingen in het jaarverslag DAS 2008	Paragrafen in het jaarverslag	Werking van toezicht- en controlesystemen	Foutenbereik
Ontvangsten ⁽¹⁾	4.29-4.30		
Landbouw en natuurlijke hulpbronnen	5.62-5.67	⁽²⁾	⁽³⁾
Cohesie	6.35-6.36	⁽⁴⁾	
Onderzoek, energie en vervoer	7.40-7.41		
Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding	8.33-8.34		
Onderwijs en burgerschap	9.31-9.32		
Economische en financiële zaken	10.27-10.28	⁽⁵⁾	⁽⁶⁾
Administratieve en andere uitgaven	11.20-11.21		

De bovenstaande tabel geeft een overzicht van de algemene beoordeling van de toezicht- en controlesystemen zoals uiteengezet in de desbetreffende hoofdstukken, en geeft in grote lijnen de resultaten van de gegevensgerichte controles van de Rekenkamer weer. In de tabel komen de kernpunten naar voren, maar kunnen niet alle relevante bijzonderheden worden weergegeven (met name inzake de gebreken in de toezicht- en controlesystemen en de soorten fouten), waarvoor wordt verwezen naar de hoofdstek van het verslag, binnen de context van de methodologie die ten grondslag ligt aan de controleaanpak van de Rekenkamer (zie de paragrafen 1.5-1.15).

Verklaring:**Werking van de toezicht- en controlesystemen**

	Doeltreffend
	Deels doeltreffend ⁽⁷⁾
	Niet doeltreffend

Foutenbereik ⁽⁸⁾

	Lager dan 2 % (onder materialiteitsdrempel)
	Tussen 2 en 5 %
	Hoger dan 5 %

⁽¹⁾ Zie beperkingen van de reikwijdte in de paragrafen 4.4 en 4.7.

⁽²⁾ Evenals in voorgaande jaren herhaalt de Rekenkamer, op grond van het foutenpercentage in de getoetste verrichtingen en haar beoordeling van de systemen, dat het GBSC over het algemeen een doeltreffend controlesysteem is voor het beperken van het risico op fouten of onregelmatige uitgaven (zie paragraaf 5.64).

⁽³⁾ Bij de uitgaven voor plattelandontwikkeling ligt het geschatte foutenpercentage boven 2 % (zie de paragrafen 1.33 en 5.62).

⁽⁴⁾ In 2007 heeft de Rekenkamer de controlesystemen van de lidstaten beoordeeld als deels doeltreffend. In 2008 zijn er geen ingrijpende wijzigingen doorgevoerd in de regelgeving betreffende de controlesystemen van de lidstaten (zie paragraaf 6.23). Omdat de programmeerperiode 2000-2006 ten einde loopt, is de Rekenkamer van mening dat een aanvullende volledige beoordeling van de controlesystemen van de lidstaten over de periode 2000-2006 geen toegevoegde waarde heeft. Aangezien er nauwelijks tussentijdse betalingen zijn gedaan voor de periode 2007-2013, heeft de Rekenkamer haar beoordeling toegespitst op het deel van de systemen van de lidstaten dat is ingesteld om fouten die bij nationale controles zijn ontdekt, vast te leggen en te corrigeren en om financiële correcties aan de Commissie te rapporteren (zie de paragrafen 6.21 en 6.36).

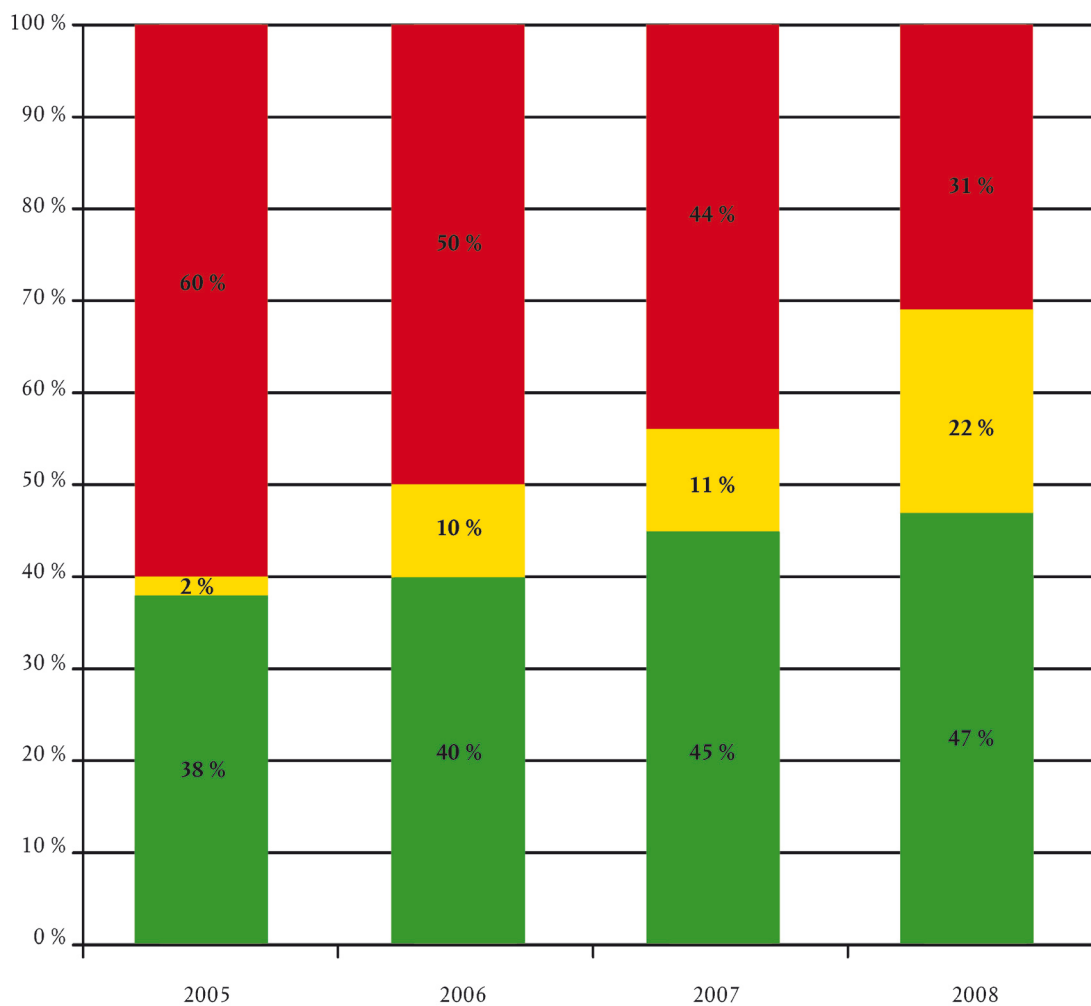
⁽⁵⁾ Dit is geen algehele beoordeling van de systemen van de beleidsgroep. Het betreft enkele van de onderzochte systemen en weerspiegelt hoofdzakelijk de gebreken die zijn waargenomen in de toezicht- en controlesystemen van het Zesde Kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling (KP6) (zie paragraaf 10.28).

⁽⁶⁾ Een onevenredig groot deel van het algehele foutenpercentage is toe te schrijven aan KP6 (zie paragraaf 10.27).

⁽⁷⁾ Systemen worden aangemerkt als „deels doeltreffend” wanneer de werking van enkele controleregelingen adequaat bevonden wordt, maar die van andere niet. Het is dan ook mogelijk dat zij er over het geheel genomen niet in slagen fouten in de onderliggende verrichtingen tot een aanvaardbaar niveau te beperken.

⁽⁸⁾ De Rekenkamer heeft besloten om de foutenpercentages (zie paragraaf 1.28) in te delen in drie intervallen. Deze foutenmarges kunnen niet worden geïnterpreteerd als vertrouwensinterval (in statistische zin).

Grafiek 1.1 — Vergelijking tussen begrotingsjaren (*)



(*) Percentage van de begroting overeenkomstig het desbetreffende foutenbereik ■ < 2 % ■ 2-5 % ■ > 5 % voor de verschillende beleidsgroepen. Bij „Landbouw en natuurlijke hulpbronnen” maakt de grafiek onderscheid tussen de relevante bestanddelen (Plattelandontwikkeling en andere uitgaven voor 2007 en 2008; GBCS- en niet-GBCS-uitgaven voor de voorgaande begrotingsjaren).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.33. Voor de beleidsgroepen Landbouw en natuurlijke hulpbronnen en Onderwijs en burgerschap schat de Rekenkamer dat de algemene financiële impact van de fouten minder dan 2 % van de totale uitgaven voor de respectieve beleidsgroep betreft. De Rekenkamer constateerde echter dat de uitgaven voor Plattelandsontwikkeling binnen de beleidsgroep Landbouw en natuurlijke hulpbronnen een foutenniveau van meer dan 2 % vertoonden (zie paragraaf 5.62) en uit de toetsing van de Rekenkamer valt af te leiden dat de tussentijdse en saldobetalingen in de beleidsgroep Onderwijs en burgerschap fouten van materieel belang bevatten (zie paragraaf 9.31). Bij de beleidsgroep Economische en financiële zaken schat de Rekenkamer het foutenpercentage op even boven 2 % van de totale uitgaven voor deze beleidsgroep. De Rekenkamer constateerde echter dat de betalingen in het kader van het Zesde Kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling een onevenredig groot gedeelte van dit algehele foutenpercentage uitmaken (zie de paragrafen 10.12 en 10.13).

1.34. De Rekenkamer concludeert dat de toezicht- en controlesystemen voor de beleidsgroep Landbouw en natuurlijke hulpbronnen deels doeltreffend zijn ter waarborging van de regelmatigheid van betalingen (zie paragraaf 5.63). Hoewel de Rekenkamer herhaalt dat het GBCS in het algemeen een doeltreffend controlesysteem is om het risico op fouten of onregelmatige uitgaven te beperken (zie paragraaf 5.64), heeft zij in de BTR- en REAB-regelingen (zie paragraaf 5.65) en op het terrein van Plattelandsontwikkeling (zie paragraaf 5.66) gebreken vastgesteld die moeten worden verholpen. De Rekenkamer concludeert dat de toezicht- en controlesystemen voor de beleidsgroep Onderwijs en burgerschap deels doeltreffend zijn (zie paragraaf 9.32) ⁽²³⁾. In de beleidsgroep Economische en financiële zaken onderzocht de Rekenkamer drie toezicht- en controlesystemen. Twee daarvan werden doeltreffend, en één slechts deels doeltreffend bevonden ⁽²⁴⁾ om de wettigheid en regelmatigheid van de betalingen te verzekeren (zie paragraaf 10.28).

⁽²³⁾ Hoewel de Rekenkamer opmerkt dat de richtsnoeren die aan de nationale agentschappen zijn verstrekt zodanig zijn ontwikkeld dat ze als procedurehandboek kunnen worden gebruikt (zie paragraaf 9.33), concludeert zij dat de huidige tenuitvoerlegging van de toezicht- en controlesystemen nog geen voldoende zekerheid geeft dat fouten inzake de regelmatigheid zullen worden opgespoord en gecorrigeerd (zie de paragrafen 9.33 en 9.34).

⁽²⁴⁾ Dit is grotendeels toe te schrijven aan de toezicht- en controlesystemen van het Zesde Kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.33. De Commissie is verheugd over de positieve algehele beoordeling van deze beleidsgroepen. Zij deelt de mening van de Rekenkamer dat de uitgaven voor plattelandsontwikkeling een hoger foutenpercentage vertonen, maar stelt tevreden vast dat het foutenpercentage op dit gebied afneemt.

De Commissie merkt op dat de Rekenkamer voor de beleidsgroep Onderwijs en burgerschap kwantificeerbare fouten heeft ontdekt in 4 van de 21 onderzochte tussentijdse en saldobetalingen. Zie ook het antwoord op paragraaf 9.31.

Aangezien slechts 8 % van de betalingen voor Economische en financiële zaken betrekking heeft op KP6, is de Commissie van mening dat het algemene foutenpercentage voor verrichtingen op dit beleidsgebied, over het geheel genomen, geen materiële fouten bevat. Wat betreft KP6-betalingen zijn de bevindingen en conclusies van de Rekenkamer in dit hoofdstuk gelijk aan die in hoofdstuk 7. Zie ook de antwoorden op de paragrafen 10.12 en 10.13.

1.34. De ontwikkeling van de laatste jaren toont dat de toezicht- en controlesystemen voor Landbouw en natuurlijke hulpbronnen over het algemeen zijn verbeterd en thans doeltreffend zijn, hoewel er op het gebied van plattelandsontwikkeling nog steeds verbeteringen geboden zijn. De Commissie is van mening dat een aantal van de suggesties van de Rekenkamer betreffende de REAB en de BTR de invoering impliceert van nog meer ingewikkelde regels, die tot een uiterst complex controlesysteem zouden leiden, waarvan de uitvoering duur zou zijn en dat haaks zou staan op het streven van de Commissie naar vereenvoudiging. Bovendien zouden steunbetalingen in zekere zin weer aan productie worden gekoppeld (zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 5.65 b)).

In 2008 vormt het voor de periode 2007-2013 ingestelde toezicht- en controlesysteem een deugdelijk kader voor directoraat-generaal Onderwijs en cultuur. De tenuitvoerlegging ervan is aanzienlijk vooruitgegaan door de analyse van ex-post betrouwbaarheidsverklaringen en intensievere controle en controlebezoeken.

Wat betreft de beleidsgroep Economische en financiële zaken komen de bevindingen en conclusies van de Rekenkamer betreffende KP6 overeen met die van hoofdstuk 7, terwijl de overige uitgaven geen materiële fouten bevatten. De Commissie acht de bestaande toezicht- en controlesystemen over het geheel kostenefficiënt, evenredig en adequaat (zie de antwoorden op de paragrafen 10.19 en 10.28).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.35. Voor de beleidsgroepen Cohesie ⁽²⁵⁾, Onderzoek, energie en vervoer, Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding, en Economische en financiële zaken concludeert de Rekenkamer dat de toezicht- en controlesystemen deels doeltreffend zijn (zie de paragrafen 6.21, 6.23, 6.36, 7.41, 8.34 en 10.28, alsmede **tabel 1.3**). Waar de beleidsgroepen Onderzoek, energie en vervoer, Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding en Economische en financiële zaken naar schatting van de Rekenkamer een foutenpercentage van 2-5 % van de totale uitgaven vertoont, ligt het geschatte foutenpercentage voor de beleidsgroep Cohesie boven 5 % (zie de paragrafen 6.17, 6.35, 7.40 en 8.33, alsmede **tabel 1.3**). Voor de beleidsgroepen Cohesie en Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding is de Rekenkamer van mening dat de reikwijdte van de punten van voorbehoud in de verklaringen van de directeuren-generaal en de gedelegeerde ordonnateurs, ruimer had moeten zijn om de belangrijke tekortkomingen weer te geven die zich nog altijd voordoen op deze uitgaventerreinen, zoals blijkt uit de controlebevindingen van de Rekenkamer (zie de paragrafen 2.6, 2.7, 2.10 en 2.11, en **tabel 2.1**). Cohesie blijft het meest problematische terrein; het geschatte foutenpercentage ligt daar ver boven dat van de andere beleidsgebieden.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.35. Op het gebied van Cohesie zijn er in 2008 aanzienlijke verbeteringen gerealiseerd bij de tenuitvoerlegging van de beheers- en controlesystemen van een aantal programma's. De beoordeling van de doeltreffende werking van de systemen in 545 operationele programma's in de jaarlijkse activiteitenverslagen voor 2008 van de directoraten-generaal Regionaal beleid en Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen wijst uit dat 78 % van de programma's goed werkt of tekortkomingen vertoont met beperkte impact (57 % in 2007). Hoewel het foutenpercentage nog steeds onaanvaardbaar hoog is, is de foutenfrequentie gedaald: 43 % van de projecten in de steekproef van de Rekenkamer bleek fouten te vertonen, tegenover 54 % in 2007. De Commissie wijst erop dat de controlesteekproef waarop de bevindingen zijn gebaseerd uitsluitend betrekking heeft op de programmaperiode 2000-2006, aangezien er voor de programmaperiode 2007-2013 bijna geen vergoedingen zijn uitgekeerd. Zie ook het antwoord van de Commissie op de paragrafen 6.23, 6.35 en 6.36.

Er zijn aanzienlijke inspanningen geleverd om het beheer van het onderzoeksbeleid te verbeteren binnen de grenzen van het toepasselijke wettelijke en financiële kader. De Commissie zal doorgaan met de strenge toepassing van controles. De Commissie blijft zich inzetten om het aantal restfouten bij deze beleidsgroep verder te beperken.

De redelijke zekerheid betreffende de wettigheid en rechtmatigheid van de onderliggende verrichtingen wordt verschaft in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directeuren-generaal. Wanneer een directeur-generaal zijn redelijke zekerheid kan baseren op een geschat foutenpercentage dat onder de materialiteitsdrempel ligt — zoals bijvoorbeeld het geval is voor het directoraat-generaal Uitbreiding, dat door de Rekenkamer wordt behandeld in de beleidsgroep Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding —, hoeft geen voorbehoud te worden gemaakt.

Op het gebied van Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding heeft de Commissie haar controles voor deze beleidsgroep zo opgezet dat de volledige levensduur van de meerjarige projecten erdoor wordt bestreken, waardoor de meeste financiële vergissingen tijdens het normale verloop van de controles kunnen worden voorkomen of ontdekt en gecorrigeerd. Met de financiële controles die de Commissie volgens haar controlesysteem verplicht is te verrichten, moet zij deze fouten inzake de voorfinanciering in een later boekjaar kunnen ontdekken en corrigeren, voordat de saldobetalingen zijn verricht. Dit lage restfoutenniveau wordt bevestigd door de controles achteraf van de Commissie.

Zie ook het antwoord op paragraaf 8.34.

⁽²⁵⁾ Zie **tabel 1.3**, voetnoot 4.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.36. In vergelijking met voorgaande jaren werden de volgende veranderingen geconstateerd: een afname van het geschatte foutenpercentage voor de beleidsgroepen Landbouw en natuurlijke hulpbronnen ⁽²⁶⁾ en Onderzoek, energie en vervoer ⁽²⁷⁾. Voor de beleidsgroep Landbouw en natuurlijke hulpbronnen schat de Rekenkamer dat het algemene foutenpercentage juist onder de 2 % uitkomt (zie paragraaf 5.13), terwijl het bij de beleidsgroep Onderzoek, energie en vervoer nog steeds boven de 2 % ligt (zie paragraaf 7.40). Voor de beleidsgroep Onderwijs en burgerschap schat de Rekenkamer dat de fouten een financiële impact hebben van minder dan 2 %. De Rekenkamer is van oordeel dat dit grotendeels is toe te schrijven aan het grote gedeelte aan voorschotten, die relatief minder fouten vertonen dan tussentijdse en saldobetalingen (zie de paragrafen 9.6, 9.7 en 9.31). Ten aanzien van de beleidsgroep Economische en financiële zaken ligt het geschatte foutenpercentage voor het begrotingsjaar 2008 juist boven 2 % (in 2007 even onder 2 %) vanwege de fouten die werden ontdekt in bestedingen in het kader van KP6, die echter slechts 8 % van de uitgaven van de beleidsgroep vertegenwoordigen (zie paragraaf 10.27).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.36. *De Commissie stelt tevreden vast dat het oordeel van de Rekenkamer over het geheel genomen gunstiger is dan voorheen en van een opmerkelijke vooruitgang ten opzichte van vorig jaar getuigt.*

⁽²⁶⁾ De afname is vastgesteld voor de uitgaven van de beleidsgroep Landbouw en natuurlijke hulpbronnen in het algemeen, en voor die van Plattelandsontwikkeling in het bijzonder. Laatstgenoemde categorie vertoont echter nog altijd een hoger foutenpercentage dan het ELGF (zie paragraaf 5.62). De Rekenkamer is op grond van het foutenpercentage in de getoetste verrichtingen en van haar beoordeling van de systemen van mening dat het GBCS, evenals in voorgaande jaren, in het algemeen een doeltreffend controlesysteem is om het risico op onregelmatige uitgaven te beperken (zie paragraaf 5.64).

⁽²⁷⁾ Het vroegere „interne beleid” valt nu onder de beleidsgroepen Onderzoek, energie en vervoer, Onderwijs en burgerschap, en Economische en financiële zaken (zie **tabel 2.1**).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.37. De Rekenkamer benadrukt dat haar controles aantonen dat ingewikkelde of onduidelijke subsidiabiliteitscriteria of andere complexe rechtsvoorschriften, met name binnen de beleidsgroepen Landbouw en natuurlijke hulpbronnen, Cohesie, Onderzoek, energie en vervoer, alsmede Economische en financiële zaken aanzienlijk bijdragen tot het foutenrisico (zie de paragrafen 5.17-5.26, 5.34-5.52, 6.18-6.20, 7.12-7.15 en 10.11-10.14).

1.38. Voor de beleidsgroepen Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding, en Economische en financiële zaken beheert de Commissie de EU-uitgaven gezamenlijk met internationale organisaties⁽²⁸⁾ op basis van overeenkomsten die ook de controlerechten van de Rekenkamer garanderen. Niettemin werd de toegang van de Rekenkamer tot door de VN geproduceerde controleverslagen en bewijsstukken of het afleggen van verificatiebezoeken in het kader van de DAS 2008 geheel of gedeeltelijk geweigerd (zie de paragrafen 8.13 en 10.10).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.37. Een bepaalde mate van complexiteit is bij regels en subsidiabiliteitscriteria onvermijdelijk, aangezien deze dikwijls worden vastgesteld ter verwezenlijking van beleidsdoelstellingen, die het resultaat zijn van een complexe wetgevingsprocedure waarin de wetgevende autoriteit het laatste woord heeft.

De Commissie heeft zich er echter toe verbonden de wetgevende autoriteiten waar mogelijk voorstellen te doen voor verdere vereenvoudiging. Zij zal nagaan hoe zij kan bijdragen tot verdere vereenvoudiging van de subsidiabiliteitsregels door middel van het voorstel dat zij in 2010 zal doen met het oog op de driejaarlijkse herziening van het Financieel Reglement. Ook zal de Commissie zich bezinnen op uitgangspunten voor verdere vereenvoudiging van de sectorale wetgeving door middel van de volgende reeks basisbesluiten, die in 2014 van kracht worden.

Voor Landbouw en natuurlijke hulpbronnen zijn de resultaten verbeterd dankzij de aanhoudende inspanningen om de wettelijke vereisten/subsidiabiliteitscriteria voor beide pijlers van het GLB te vereenvoudigen. Zie ook de specifieke antwoorden op de paragrafen 5.17-5.26 en 5.34-5.52.

Op het gebied van Cohesie zijn wijzigingen aangebracht in de verordeningen voor 2007-2013, waarbij vereenvoudigingen zijn opgenomen op instigatie van een gezamenlijke deskundigengroep van de Commissie en de lidstaten. Ook heeft de Commissie begin 2009 een samenvatting van subsidiabiliteitsregels gepubliceerd. Zie ook het antwoord van de Commissie op de paragrafen 1.41, 1.42 en 6.37 a).

Het zevende kaderprogramma was een stap in de richting van vereenvoudiging. Op basis van de ervaring opgedaan bij de tenuitvoerlegging van het programma kan de Commissie, in voorkomend geval, voorstellen de rechtsgrondslag ervan te wijzigen.

1.38. De Commissie steunt de verzoeken van de Rekenkamer om informatie en toegang tot documentatie volledig. De standaardbijdrageovereenkomst met internationale organisaties bevat een passage over de toegangsrechten van de Rekenkamer.

Zie ook het antwoord op paragraaf 8.13.

⁽²⁸⁾ Artikel 53 van het Financieel Reglement voorziet in deze methode voor de uitvoering van de EU-begroting.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Aanpak van gebreken

1.39. De Rekenkamer heeft vorig jaar opgemerkt dat ondanks de positieve ontwikkelingen in het internecontrolekader van de Commissie, een aanzienlijk deel van de onderliggende verrichtingen bij de EU-rekeningen een materieel foutenniveau blijft vertonen (paragraaf 1.42 van het Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007). De DAS-controle van de Rekenkamer vestigt bovendien de aandacht op de soms significante verschillen in soort, frequentie en niveau van de onregelmatigheden tussen en binnen de beleidsgroepen. De volgende paragrafen beogen nader inzicht te verschaffen in de beoordeling van de te boeken vooruitgang in de richting van een doeltreffend communautair internecontrolekader ⁽²⁹⁾.

1.40. Ondanks het feit dat de Unie één algemene begroting heeft, wordt het geld op veel verschillende wijzen uitgegeven. Dit heeft te maken met: de wijze van beheer; de soorten begunstigden; de periodiciteit van de steun; de declaratiewijze en de verschillende soorten controle- en terugvorderingssystemen. Deze verschillen ontstaan doordat rekening wordt gehouden met de kenmerken van het betrokken begrotingsterrein en met de afzonderlijke doelstellingen van de steun, alsmede met de kosten en complexiteit van het beheren en controleren van de regelingen.

Noodzaak van vereenvoudiging

1.41. De regels voor de wijze van besteding van het geld zijn opgesteld om te verzekeren dat met de steun de beoogde beleidsdoelstellingen worden verwezenlijkt — „uitgaven op de juiste plaats op het juiste moment”. Sommige regels gelden voor alle soorten betalingen, terwijl andere afhankelijk zijn van het soort besteding. Het soort en de complexiteit van de regels kan derhalve ook samenhangen met de complexiteit van de beleidsdoelstellingen.

1.42. Hoe lastiger en complexer de regels zijn, des te groter is het risico dat ze niet worden nageleefd, waardoor het risico op fouten bij verrichtingen en op het niet halen van beleidsdoelstellingen toeneemt. Tegelijkertijd zal een al te gedetailleerde formulering bij het opstellen van heel specifieke programmadoelstellingen onvermijdelijk leiden tot hogere kosten bij het controleren of de doelen ook zijn gehaald. Met andere woorden: goed ontworpen regels en regelgeving die eenvoudig kunnen worden geïnterpreteerd en toegepast, verlagen het risico op fouten (paragraaf 1.45 van het Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007).

1.41-1.42. De Commissie onderschrijft de analyse van de Rekenkamer, maar benadrukt dat het er bij het opstellen van regels om gaat een evenwicht te vinden: enerzijds moet recht worden gedaan aan dikwijls specifieke beleidsdoelstellingen, anderzijds moet al te grote complexiteit worden vermeden. Hoewel het de taak van de Commissie is om wetgevingsvoorstellen te doen, kunnen deze aan complexiteit winnen bij de behandeling door de wetgevende autoriteit, die hierover definitief besluit.

De Commissie heeft zich ertoe verbonden alle relevante toekomstige wetgevingsvoorstellen vergezeld te doen gaan van een beschrijving van de bijhorende controleregeling.

Vereenvoudiging is een belangrijk onderdeel van het programma voor betere regelgeving van de Commissie. Ook de lidstaten moeten de subsidiabiliteitscriteria in hun nationale programma's vereenvoudigen. Een bepaalde mate van complexiteit is echter onvermijdelijk en moet aan bod komen in toekomstige besprekingen over de vraag welk risico toelaatbaar is.

Zie ook het antwoord op paragraaf 2.35 b).

⁽²⁹⁾ Paragrafen 1.43-1.51 van het Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.43. Enige voorzichtigheid is hier geboden. Het vereenvoudigen van regels enkel en alleen om het risico van onregelmatigheden te verminderen, kan enige nadelen hebben indien meer generieke regelgeving leidt tot minder gerichte bestedingen. Verder zou „vereenvoudiging” op sommige terreinen (zie bijvoorbeeld de paragrafen 9.6 en 9.7) kunnen suggereren dat de voorwaarden om voorschotten te ontvangen versoepeld worden en dat de bedragen die uit dien hoofde kunnen worden betaald zullen toenemen. Een dergelijke vereenvoudiging moet echter ondersteund worden door doeltreffende systemen omdat onregelmatige uitgaven anders slechts aan het licht zouden komen wanneer programma's gedeeltelijk afgerond of volledig afgesloten worden, hetgeen pas later in het proces gebeurt. Ondanks deze reserves dient vereenvoudiging wel een primaire doelstelling te blijven.

Op Cohesiegebied voorzag de ESF-verordening voor 2007-2013 al in de mogelijkheid indirecte kosten volgens vaste tarieven te declareren. Het gebruik van vaste bedragen, bedragen ineens en kosten berekend onder toepassing van standaardschalen van eenheidskosten voor de programma's van 2007-2013 werd mogelijk voor het hele EFRO en ESF, na een wijziging van de verordeningen van de fondsen in mei 2009. Andere vereenvoudigingen werden goedgekeurd in december 2008 en mei 2009. In juli 2009 heeft de Commissie ook voorstellen ingediend tot verdere vereenvoudiging van Uitvoeringsverordening (EG) nr. 1828/2006 en algemene Verordening (EG) nr. 1083/2006.

Op basis van de ervaring opgedaan bij de tenuitvoerlegging van het programma kan de Commissie, in voorkomend geval, voorstellen de rechtsgrondslag ervan te wijzigen.

1.43. De Commissie ziet ook in dat het er bij vereenvoudiging om gaat een balans te vinden tussen het goed beheer van publieke middelen en de verwezenlijking van dikwijls zeer specifieke beleidsdoelstellingen. Deze balans vergt op elk beleidsterrein een andere aanpak en leidt tot verschillende beheersmethoden en -voorschriften, aangezien diverse actoren op verschillende niveaus een rol spelen. De Commissie neemt stappen om te waarborgen dat haar controlesystemen zo doeltreffend mogelijk zijn; zij houdt daarbij terdege rekening met de meerjarige opzet van veel programma's en het feit dat het verrichten van de juiste controles op het juiste moment een efficiënt en effectief controlesysteem vereist.

Wat betreft het beleidsterrein Onderwijs en cultuur houdt de opzet van de nieuwe programma's voor 2007-2013 een vereenvoudiging van de regels en uitgebreider gebruik van forfaitaire financiering in. Deze opzet moet, in combinatie met de strenge goedkeuringsprocedure voor de nationale beheers- en controlesystemen, het risico in verband met saldobetalingen beperken.

Zie ook het antwoord op paragraaf 9.7.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Het noodzakelijke antwoord

1.44. Erkend moet worden dat het beheer van de EU-begroting zich geleidelijk aan heeft ontwikkeld naargelang van de soorten uitgavenprogramma's die nadien zijn geïntroduceerd. De regels waaraan de bestedingen zijn onderworpen dienen evenals de beheersmethoden rekening te houden met de specifieke kenmerken van de verschillende doelstellingen van de budgettaire bestedingen. Deze doelstellingen moeten echter niet al te gedetailleerd zijn, want dit zou leiden tot excessieve administratieve lasten en moeilijk na te leven regelgeving. Dit vergt van de Commissie een verstandige beoordeling van de onderliggende regelgeving en beheersstructuur van specifieke uitgavenprogramma's.

1.45. In dit verband dient er eerst en vooral voor te worden gezorgd dat er betrouwbare en uitvoerige informatie wordt verzameld om een geloofwaardige evaluatie van de huidige controlekosten mogelijk te maken ⁽³⁰⁾.

1.46. Van essentieel belang is ook, zorgvuldig te beoordelen of het huidige uitgavenniveau voor controles een maximaal rendement oplevert. Indien wordt geoordeeld dat dit niet het geval is, zou de onmiddellijke doelstelling moeten zijn, maximaal rendement te halen uit het geld dat al wordt uitgegeven en uit de middelen die hiertoe reeds worden ingezet ⁽³¹⁾.

1.44. De Commissie benadrukt dat regelgeving tot de bevoegdheden van de wetgever behoort. De Commissie heeft onlangs een aantal vereenvoudigingsvoorstellen gedaan (en voor de structuurfondsen zijn al enige vereenvoudigingen vastgesteld) en zij zal dit blijven doen, telkens wanneer dit de verwezenlijking van specifieke beleidsdoelstellingen ten goede komt.

In dit verband zij erop gewezen dat de Commissie streeft naar formulering van een aanvaardbaar foutenrisico; het gaat erom duidelijk te maken welk risico kan worden beheerd via de subsidiabiliteitsvoorwaarden en de controleomgeving, en dus ook welk risico niet kostenefficiënt kan worden beheerd. De Commissie zal de begrotingsautoriteit in 2010 concrete voorstellen voorleggen over het aanvaardbare risico bij onderzoek, energie en vervoer, plattelandsontwikkeling, externe steun en administratieve uitgaven.

Zie ook het antwoord op de paragrafen 1.41 en 1.42.

1.45. De Commissie zal informatie over de controlekosten verzamelen in het kader van haar voorstellen betreffende het aanvaardbare foutenrisico, te beginnen in 2010 met onderzoek, energie en vervoer, plattelandsontwikkeling, externe steun en administratieve uitgaven.

1.46. De Commissie heeft een voortdurende verbetering van haar internecontrolesystemen gestimuleerd (zoals erkend in paragraaf 1.39) en zal deze inspanningen krachtig voortzetten. Deze controlesystemen zijn opgezet om redelijke zekerheid te verschaffen op grond van een passend evenwicht tussen verschillende soorten controles („de juiste controles op het juiste moment”). Zo kunnen met controles vooraf sommige soorten fouten wel worden geconstateerd, maar andere niet, en zou het niet kostenefficiënt zijn om alle projecten ter plaatse te controleren.

⁽³⁰⁾ De Commissie onderkent in haar mededeling over „het begrip aanvaardbaar foutenrisico” (COM(2008) 866 definitief) op de bladzijden 8 en 10 dat zij tot op heden slechts op beperkte schaal gegevens heeft verzameld.

⁽³¹⁾ De Commissie erkent in COM(2008) 866 definitief op bladzijde 7 dat bij de structuurfondsen het foutenpercentage met 2 à 3 % zou kunnen worden teruggebracht zonder (noemenswaardige) meerkosten door „...verbetering van de bestaande controles vooraf...”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.47. Afgezien van de noodzakelijke maatregelen om de doeltreffendheid van de systemen te verzekeren, zal het bepalen van de juiste balans tussen de kosten van controles en de voordelen die zij opleveren de aangewezen doelstelling moeten zijn (zie de aanbeveling van de Rekenkamer in het Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007, paragraaf 1.52).

1.48. Het zou wenselijk zijn om op het moment dat uitgavenprogramma's ter goedkeuring worden beoordeeld, de hieraan verbonden risico's uiteen te zetten, evenals de nodige administratieve en controlekosten om deze risico's te beperken tot een kosteneffectief niveau. Op deze manier zouden de relevante beslissingen met meer kennis van zaken door de Raad en het Parlement genomen worden, waarbij de betrokken risico's en kosten uitdrukkelijk in aanmerking worden genomen.

1.49. De Rekenkamer benadrukt het belang van verdere reflectie over de vereenvoudiging en over de kosten en baten van de controles. Deze overweging dient tijdig te worden gemaakt, voordat voorstellen voor het nieuwe meerjarige financiële kader worden voorbereid ⁽³²⁾.

Naar aanleiding van het actieplan ter verbetering van het toezicht op de structuurfondsen heeft de Commissie al maatregelen vooraf genomen om de controlesystemen te verbeteren. Ook zij erop gewezen dat de daling van 2-3 % van het foutenpercentage door doeltreffender controles vooraf (genoemd in verband met het EFRO in de verhelde-rende casestudy in de mededeling over aanvaardbaar risico (COM(2008) 866)) voortvloeit uit een beoordeling van de fouten die de Rekenkamer ontdekte in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring 2005, en meer een graadmeter voor het controlerisico is (het risico dat bepaalde controles in sommige gevallen niet doeltreffend werken).

1.47. Het begrip efficiënt en effectief intern beheer is vervat in het Financieel Reglement (artikel 28 bis). Elke dienst van de Commissie moet in zijn jaarlijkse activiteitenverslag dan ook de resultaten van de interne controle opnemen, aangeven hoe doeltreffend deze controle was, en actie ondernemen om de vastgestelde tekortkomingen te verhelpen. Aangezien de verbetering van controlestructuren en de vereenvoudiging van procedures voortdurende processen zijn, is de Commissie van mening dat dergelijke inspanningen constant moeten worden geleverd.

Overeenkomstig de suggestie van de Rekenkamer zal de Commissie het evenwicht tussen de controlekosten en -baten nader onderzoeken bij het formuleren van haar voorstellen betreffende het aanvaardbare risico, te beginnen in 2010 met de beleidsterreinen onderzoek, energie en vervoer, plattelandsontwikkeling, externe steun en administratieve uitgaven.

1.48. In de mededeling „Naar een gemeenschappelijke visie op het begrip aanvaardbaar foutenrisico” (COM(2008) 866) heeft de Commissie zich ertoe verbonden alle relevante toekomstige wetgevingsvoorstellen vergezeld te doen gaan van een beschrijving van de bijhorende controleregeling.

1.49. Ook de Commissie hecht er belang aan een passend evenwicht te vinden tussen de controlekosten en de vastgestelde mate van vereenvoudiging; zij bezint zich erop hoe dit nog voor de nieuwe financiële perspectieven zijn beslag kan krijgen.

Zie ook het antwoord op paragraaf 1.37.

⁽³²⁾ Zie het antwoord van de Rekenkamer op de mededeling van de Commissie „De Europese begroting hervormen voor een ander Europa” (<http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/1481518.PDF>).

HOOFDSTUK 2

Internecontrolesysteem van de Commissie

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	2.1-2.2
De „management representations” van de Commissie	2.3-2.22
Jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal	2.3-2.11
Syntheseverslag van de Commissie	2.12-2.17
Aan de jaarlijkse overzichten te ontlelen zekerheid	2.18-2.22
Internecontrolenormen van de Commissie	2.23-2.25
Inleiding	2.23-2.24
Doeltreffendheid	2.25
Actieplan	2.26-2.28
Algemene beoordeling van de uitvoering	2.26-2.27
Impact van het actieplan	2.28
Algemene conclusies en aanbevelingen	2.29-2.36
Conclusies	2.29-2.33
Aanbevelingen	2.34-2.36

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

INLEIDING

2.1. In dit hoofdstuk wordt onderzocht in hoeverre de Commissie in 2008 vooruitgang heeft geboekt bij het verhelpen van de gebreken in haar toezicht- en controlesystemen teneinde de regelmatigheid van uit de EU-begroting gefinancierde verrichtingen te waarborgen. Er wordt met name ingegaan op de mate waarin:

- a) de „management representations” in de jaarlijkse activiteitenverslagen en de verklaringen van de directeuren-generaal en in het syntheseverslag van de Commissie een getrouw beeld geven (paragrafen 2.3-2.11);
- b) de Commissie vooruitgang heeft geboekt ten aanzien van de werking en de doeltreffendheid van de herziene internecontrole-normen en het geïntegreerde internecontrolekader en zij de positieve impact daarvan op de uitgaven voor 2008 heeft kunnen aantonen (paragrafen 2.23-2.25).

2.2. De Rekenkamer onderzocht ook de jaarlijkse overzichten⁽¹⁾ over de structurele acties, het Europees Visserijfonds en de landbouw om na te gaan welke meerwaarde deze opleveren en hoe die werd benut door de diensten van de Commissie (paragrafen 2.18-2.22).

DE „MANAGEMENT REPRESENTATIONS” VAN DE COMMISSIE

Jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal

2.3. Alle directeuren-generaal verklaarden redelijke zekerheid te hebben verkregen dat de hun toegewezen middelen voor de beoogde doelen waren gebruikt en dat de interne controles die zij hadden ingevoerd de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen waarborgden, waarbij in twaalf gevallen een voorbehoud werd gemaakt.

⁽¹⁾ Artikel 53 ter, lid 3, van het herziene Financieel Reglement bepaalt: „Daartoe stellen de lidstaten op het passende nationale niveau jaarlijks een overzicht van de beschikbare controles en verklaringen op” (Verordening (EG, Euratom) nr. 1995/2006 van de Raad van 13 december 2006 tot wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB L 390 van 30.12.2006, blz. 1)).

2.1. *De Commissie is van oordeel dat de bestaande internecontrolesystemen, binnen de grenzen als beschreven in de jaarlijkse activiteitenverslagen van 2008, redelijke zekerheid verschaffen over het feit dat de voor haar activiteiten toegewezen middelen werden gebruikt voor het doel waarvoor zij waren bestemd overeenkomstig de beginselen van goed financieel beheer. Zij is ook van oordeel dat de geldende controleprocedures de nodige garanties bieden inzake de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen waarvoor de Commissie krachtens artikel 274 van het EG-Verdrag de algemene verantwoordelijkheid opneemt.*

De Commissie treft maatregelen om haar internecontrolesysteem verder te verbeteren in het licht van haar eigen ervaring en om de problemen op te lossen die controleurs aan de orde stellen. De in 2008 ondernomen acties omvatten de inwerkingtreding van de herziene internecontrole-normen voor een doeltreffend beheer vanaf 1 januari 2008, de voltooiing van de implementatiefase van het Actieplan voor een geïntegreerd internecontrolekader en de verbetering van de duidelijkheid en de samenhang van de jaarlijkse activiteitenverslagen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.4. Van de 41 voornaamste door directoraten-generaal of diensten in 2008 afgegeven verklaringen zijn er twaalf die een of meer punten van voorbehoud bevatten, waarvan het merendeel betrekking heeft op tekortkomingen inzake de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Het totale aantal daalde van 17 (2007) naar 15 (2008). **Tabel 2.1** vermeldt links de belangrijkste punten van voorbehoud in verband met de regelmatigheid van de verrichtingen.

2.5. In de beleidsgroep Landbouw en natuurlijke hulpbronnen heeft de directeur-generaal Landbouw en plattelandontwikkeling zijn langdurig voorbehoud (zes jaar) wegens de ontoereikende toepassing van het GBCS in Griekenland ingetrokken omdat de betrokken instanties een nieuw systeem voor perceelidentificatie hebben ingevoerd, en het voorbehoud inzake de plattelandontwikkeling werd nader uitgewerkt nadat de controlestatistieken van de verklarende instanties van de lidstaat waren geverifieerd en goedgekeurd. Toch heeft de directeur-generaal geen zekerheid dat het door Griekenland opgestelde en uitgevoerde actieplan ten aanzien van de aanvraagprocedure van 2007 doeltreffend was. Bovendien biedt het door de Commissie en de verklarende instanties in die lidstaat verrichte werk voor de validering van de controlestatistieken naar het oordeel van de Rekenkamer niet de vereiste hoge mate van zekerheid.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.4. De Commissie wijst erop dat 8 van de 15 punten van voorbehoud te maken hadden met blootstelling aan financiële risico's en de overige 7 met aangelegenheden die een reputatierisico voor de dienst of de Commissie kunnen inhouden, maar waarvan de impact veeleer materieel is vanwege de aard dan financieel.

Voorts zijn in 2008 3 langdurige punten van voorbehoud weggenomen (dat van het DG Landbouw en plattelandontwikkeling over de implementatie van het GBCS in Griekenland, dat van het DG Communicatie over de afwezigheid van een systeem van controles achteraf en dat van het DG Ondernemingen en industrie over de financiering van Europese normaliseringsorganen).

Op andere beleidsterreinen, zoals Cohesiebeleid, is de omvang van de punten van voorbehoud gereduceerd, rekening houdende met de corrigerende maatregelen die reeds door de lidstaten zijn genomen.

2.5. Het voorbehoud betreffende de ontoereikende implementatie van het GBCS in Griekenland was gebaseerd op het hoge reputatierisico waarmee de Gemeenschapsinstellingen rekening hielden en dat het gevolg is van het aanhoudende karakter van de betrokken tekortkomingen in Griekenland, en niet op het financiële risico voor het ELGF, dat steeds adequaat was gedekt door de financiële correcties die in het kader van de conformiteitsgoedkeuring aan Griekenland zijn opgelegd. Uit de tot februari 2009 in Griekenland uitgevoerde controlebezoeken is gebleken dat de Griekse autoriteiten overeenkomstig hun actieplan van 2006 tegen 31 december 2008 een nieuw operationeel LPIS-GIS hebben opgezet dat het volledige Griekse grondgebied bestrijkt. Daardoor waren op het tijdstip van ondertekening van het jaarlijkse activiteitenverslag 2008 door de directeur-generaal alle onderdelen van het GBCS geïnstalleerd en was het reputatierisico waarmee de Commissie zoals hierboven gezegd rekening hield als gevolg van het aanhoudende karakter van de tekortkomingen, niet langer aanwezig. Het residuele financiële risico wordt in zijn geheel lager dan het materiële foutenniveau geraamd en wordt gedekt door de conformiteitsgoedkeuringen voor de uitgavenjaren 2006-2008. Het voorbehoud kan bijgevolg worden opgeheven.

Tabel 2.1 — Vergelijking van het bewijsmateriaal, verschaft in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directoraten-generaal van de Commissie voor de betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer

Beleidsgroep	Voornaamste punten van voorbehoud van de directoren-generaal (opgenomen in de verklaringen)	2007	2008	Effect van deze voornaamste punten van voorbehoud op de zekerheid van de directeur-generaal volgens de Rekenkamer ⁽¹⁾		Andere significante gebreken ontdekt tijdens controles van de Rekenkamer en/of de Commissie (niet opgenomen in de verklaringen)	2007	2008	Bewijsmateriaal in het jaarlijkse activiteitenverslag voor de controleconclusies van de Rekenkamer ⁽²⁾	
				2007	2008				2007	2008
				Landbouw en natuurlijke hulpbronnen	Ontoereikende toepassing van het GBCS in Griekenland				X	
Uitgaven voor plattelandsontwikkeling	X	X (Zwaartepunt 2 „verbetering van het milieu en de landelijke omgeving”)								
Subsidiabiliteit van de aan de lidstaten vergoede kosten voor uitgaven op het terrein van de controle en handhaving van het gemeenschappelijk-visserijbeleid		X								
Beheers- en controlesystemen voor SAPARD in Bulgarije en Roemenië		X			X	Controle-, inspectie- en sanctiesystemen betreffende visbestanden: vangstgegevens onvolledig en onbetrouwbaar, inspectiesystemen verschaffen geen zekerheid.				

Beleidsgroep	Voornaamste punten van voorbehoud van de directeu-ren-generaal (opgenomen in de verklaringen)	2007	2008	Effect van deze voornaamste punten van voorbehoud op de zekerheid van de direc-teur-generaal volgens de Rekenkamer ⁽¹⁾		Andere significante gebreken ontdekt tijdens controles van de Rekenkamer en/of de Com-missie (niet opgenomen in de verklaringen)	2007	2008	Bewijsmateriaal in het jaar-lijkse activiteitenverslag voor de controleconclusies van de Rekenkamer ⁽²⁾	
				2007	2008				2007	2008
Cohesie	ESF: beheers- en controlesystemen (2000-2006)	X Spanje, Ver-enigd Konink-rijk, Frankrijk, Italië, Slowa-kije, Portugal, België, Luxem-burg	X Spanje, Ver-enigd Konink-rijk, Frankrijk, Italië, België, Luxemburg, Duitsland	B	B	Tot dusver zijn er geen rede-lijke aanwijzingen dat de in 2008 getroffen corrigerende maatregelen volledig doeltref-fend zijn ⁽³⁾ .			B	B
	EFRO: beheers- en controlesystemen (2000-2006)	X Tsjechische Re-publiek, Fin-land, Grieken-land, Duitsland, Ierland, Italië, Luxemburg, Polen, Slowa-kije, Spanje	X België, Duits-land, Italië, Spanje							
	Interreg: beheers- en controlesystemen (2000-2006)	X Op een totaal van 51 pro-gramma's	X Op een totaal van 21 pro-gramma's							
	Cohesiefonds: beheers- en controlesystemen (2000-2006)	X Bulgarije, Tsjechische Repu-bliek, Slowa-kije, Hongarije, Polen	X Bulgarije							

Beleidsgroep	Voornaamste punten van voorbehoud van de directeu-ren-generaal (opgenomen in de verklaringen)	2007	2008	Effect van deze voornaamste punten van voorbehoud op de zekerheid van de direc-teur-generaal volgens de Rekenkamer ⁽¹⁾		Andere significante gebreken ontdekt tijdens controles van de Rekenkamer en/of de Com-missie (niet opgenomen in de verklaringen)	2007	2008	Bewijsmateriaal in het jaarlijks activiteitenverslag voor de controleconclusies van de Rekenkamer ⁽²⁾	
				2007	2008				2007	2008
Onderzoek, energie en vervoer	Percentage resterende fouten in verband met de juistheid van de kostendeclaraties	X Zesde kaderprogramma	X Zesde kaderprogramma	B	B	Er zijn tot dusverre geen redelijke aanwijzingen over de impact van de systemen betreffende financiële correcties en terugvorderingen of over de vraag wanneer ze een impact hebben op de foutenpercentages gedurende de KP6-beheerscyclus ⁽³⁾ .		X	B	B
Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding	Phare: mogelijke onregelmatigheden in het beheer van Phare-middelen door bepaalde uitvoerende agentschappen in Bulgarije	X	X	A	A	Toezicht- en controlesystemen inzake de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de uitvoerende organisaties dienen verder te worden verbeterd om volledig doeltreffend te worden.	X	X	B	B

Beleidsgroep	Voornaamste punten van voorbehoud van de directeur-generaal (opgenomen in de verklaringen)	2007	2008	Effect van deze voornaamste punten van voorbehoud op de zekerheid van de directeur-generaal volgens de Rekenkamer ⁽¹⁾		Andere significante gebreken ontdekt tijdens controles van de Rekenkamer en/of de Commissie (niet opgenomen in de verklaringen)	2007	2008	Bewijsmateriaal in het jaarlijkse activiteitenverslag voor de controleconclusies van de Rekenkamer ⁽²⁾	
				2007	2008				2007	2008
Onderwijs en burgerschap	Ontbreken van een gestructureerd systeem voor controles achteraf en van controles ter plaatse bij het DG alsook van controles in de vertegenwoordigingen gedurende het grootste deel van het jaar — tien van de twaalf maanden	X				De controles achteraf weerspiegelen niet volledig het werkelijke foutenpercentage in de gecontroleerde contracten.	X	X		
	Groot aantal fouten in de verrichtingen voor subsidies en contracten		X							
	Gebreken in het beheers- en controlesysteem van het Europees Vluchtelingenfonds in Italië voor de programmeringsperioden 2000-2004 en 2005-2007	X		B	B				B	B
	Beperkte zekerheid over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen van 14 lidstaten in het kader van het Europees Vluchtelingenfonds II (2005-2007)	X								

Beleidsgroep	Voornaamste punten van voorbehoud van de directeur-generaal (opgenomen in de verklaringen)	2007	2008	Effect van deze voornaamste punten van voorbehoud op de zekerheid van de directeur-generaal volgens de Rekenkamer ⁽¹⁾		Andere significante gebreken ontdekt tijdens controles van de Rekenkamer en/of de Commissie (niet opgenomen in de verklaringen)	2007	2008	Bewijsmateriaal in het jaarlijkse activiteitenverslag voor de controleconclusies van de Rekenkamer ⁽²⁾	
				2007	2008				2007	2008
Economische en financiële zaken	Mogelijkheid dat de nieuwe risicobeperkende controles die werden ingevoerd na de resultaten van het verslag van de controle achteraf niet volledig doeltreffend zijn	X	X							
	Percentage resterende fouten in verband met de juistheid van de kostendeclaraties in het Zesde kaderprogramma voor onderzoek — KP6	X	X	B	B				A	A
	Onbevredigend functioneren van de financiering van de Europese standaardisering	X								
Administratieve uitgaven	—	—	—	A	A				A	A

Verklaring:

⁽¹⁾ Effect van deze voornaamste punten van voorbehoud op de verklaring van de directeur-generaal volgens de Rekenkamer:

A: redelijke zekerheid dat de internecontrolesystemen de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen waarborgen: geen of niet-significante beperkingen.

B: redelijke zekerheid, maar met beperkingen: vastgestelde gebreken in het internecontrolesysteem.

C: geen zekerheid.

⁽²⁾ Bewijsmateriaal in het jaarlijkse activiteitenverslag voor de controleconclusies van de Rekenkamer:

A: toereikend bewijs voor de DAS-conclusies van de Rekenkamer (duidelijk en ondubbelzinnig).

B: bewijs voor de DAS-conclusies van de Rekenkamer na correcties.

C: geen bewijs voor de DAS-conclusies van de Rekenkamer.

„+/-” waar er onvoldoende bewijs was om een evaluatiewijziging te rechtvaardigen maar de Rekenkamer toch een significante verbetering of verslechtering opmerkte, wordt dit aangegeven met „+” of „-” bij de oorspronkelijke evaluatie.

⁽³⁾ Hoewel opgenomen in het jaarlijkse activiteitenverslag

Bron: Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.6. In de beleidsgroep Cohesie handhaafden de directoraat-generaal Regionaal beleid en Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen hun punten van voorbehoud inzake de gebreken van de beheers- en controlesystemen voor de periode 2000-2006, hoewel het totale aantal betrokken lidstaten en operationele programma's alsook de financiële kwantificering aanzienlijk zijn gedaald. In totaal ging het in 2008 om 99 operationele programma's, tegenover 185 in 2007. De directoraat-generaal berekenden de impact van deze punten van voorbehoud op 201 miljoen euro (in 2007: 726 miljoen euro) ⁽²⁾.

2.7. De punten van voorbehoud van de directoraat-generaal voor de beleidsgroepen Onderzoek, energie en vervoer en Economische en financiële zaken komen overeen met de bevindingen van de Rekenkamer dat het percentage van de restfouten (na verrekening en correctie) in de kostendeclaraties voor het zesde kaderprogramma (KP6) nog steeds boven de materialiteitsdrempel ligt.

2.8. Voor de beleidsgroep Onderwijs en burgerschap wees de directeur-generaal van DG Communicatie op hetgeen was bereikt bij het versterken van de controlesystemen, maar beklemtoonde hij dat 9,4 % van de gecontroleerde verrichtingen fouten bevatte, zij het met een geringe impact.

2.9. De analyse van de Rekenkamer toont rechts in **tabel 2.1** aan dat de jaarlijkse activiteitenverslagen alleen voor de administratieve uitgaven en de economische en financiële zaken overeenkomen met de DAS-conclusies van de Rekenkamer. Met andere woorden, op deze beleidsterreinen brachten de controles van de Rekenkamer of van de Commissie geen significante gebreken aan het licht die niet waren vermeld in de verklaringen van de directoren-generaal. Voor het beleidsterrein Landbouw en natuurlijke hulpbronnen sluit het jaarlijkse activiteitenverslag van de directeur-generaal Landbouw en plattelandsontwikkeling beter dan in voorgaande jaren aan bij de conclusies van de betrokken specifieke beoordeling in het kader van de DAS.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.6. De Commissie merkt op dat de punten van voorbehoud die in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de DG's Regionaal beleid en Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen zijn gemaakt, gebaseerd waren op een grondige analyse van elk operationeel programma. De financiële gevolgen zijn berekend met gebruikmaking van forfaitaire correctieniveaus voor de systeemtekortkomingen, toegepast op de betalingen in het kader van de aangetaste onderdelen van de betrokken programma's.

De reductie van de financiële gevolgen van de punten van voorbehoud wordt duidelijk toegelicht in de respectieve jaarlijkse activiteitenverslagen, en bevestigt dat de Commissie haar verantwoordelijkheid heeft genomen, overeenkomstig haar engagement om haar toezichhoudende rol te versterken. De gekwantificeerde resultaten zijn het gevolg van de krachtige inspanningen die de Commissie voor alle programma's heeft gedaan in 2008, o.a. via follow-up van alle in de jaarlijkse activiteitenverslagen over 2007 gemaakte punten van voorbehoud, de sluiting van 14 nationale plannen van aanpak en de toepassing van ruim 1,5 miljard euro aan correcties, waardoor de punten van voorbehoud in vele gevallen konden worden opgeheven.

Zie ook het antwoord op paragraaf 2.17.

2.7. De Commissie hanteert een controlestrategie die erop gericht is de wettelijkheid en de regelmatigheid van betalingen op meerjarige basis te garanderen. Voor het Zesde kaderprogramma (KP6) bestaat de strategische doelstelling erin om het residuele foutenpercentage tegen het einde van het vierde jaar van uitvoering (2010) terug te dringen. Deze doelstelling wordt jaarlijks opnieuw beoordeeld in het licht van de aard, de frequentie en het bedrag van de ontdekte fouten en kosten-batenoverwegingen.

Zie ook het antwoord op paragraaf 7.17.

2.8. Er is een actieplan ten uitvoer gelegd om de kwaliteit van de verrichtingen bij DG Communicatie te verbeteren; in het bijzonder zijn opleidingsinitiatieven genomen die nog steeds worden voortgezet.

2.9. De Commissie verheugt zich over de vastgestelde verbeteringen en herhaalt haar engagement om verdere vooruitgang op dit gebied te boeken. Zij beoordeelt momenteel de factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van de jaarlijkse activiteitenverslagen en zal maatregelen bevorderen om die kwaliteit verder te verbeteren.

⁽²⁾ Op basis van een geschatte forfaitaire financiële correctie van 5 of 10 %.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.10. Met betrekking tot de beleidsgroep Cohesie merkt de Rekenkamer op dat de reikwijdte en omvang van de punten van voorbehoud betreffende 2007 de ernst van de problemen inzake onregelmatigheid op dit begrotingsterrein niet voldoende weerspiegelen (zie paragraaf 6.35).

2.11. In de beleidsgroep Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding constateerde de Rekenkamer een materieel foutenpercentage (zie paragraaf 8.39) en stelde zij vast dat de toezicht- en controlesystemen slechts deels doeltreffend zijn met het garanderen van de regelmatigheid van de betalingen (zie paragraaf 8.44). Deze bevindingen komen niet voldoende tot uitdrukking in de verklaringen van de directeuren-generaal. Dit is het vierde opeenvolgende jaar waarin de Rekenkamer deze specifieke opmerking maakt ⁽³⁾.

Syntheseverslag van de Commissie

2.12. Door het vaststellen van het syntheseverslag neemt de Commissie de politieke verantwoordelijkheid op zich voor de operationele uitvoering van de EU-begroting door haar directeuren-generaal ⁽⁴⁾. Het verslag biedt een beoordeling achteraf van het financiële beheer tijdens de gehele ambtstermijn van de scheidende Commissie.

⁽³⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007, paragraaf 2.14 en tabel 2.1, Jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, tabel 2.1 en Jaarverslag over het begrotingsjaar 2005, tabel 2.1. De beleidsgroep Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding heette vroeger Externe maatregelen.

⁽⁴⁾ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en de Rekenkamer — Samenvatting van de beheersresultaten van de Commissie in 2008, COM(2009) 256 def. van 8.6.2009.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.10. De Commissie is van oordeel dat de punten van voorbehoud die door de directeuren-generaal zijn gemaakt in de jaarlijkse activiteitenverslagen over 2008 in overeenstemming zijn met de vastgestelde materialiteitscriteria en de toegepaste methodologie. De bevindingen van de Rekenkamer tonen dat de fouten geconcentreerd zijn in programma's waarvoor de Commissie in 2008 reeds actie heeft ondernomen (zie antwoord op paragraaf 6.17). De Commissie beschikt over controle-informatie dat het risico kleiner is voor programma's die in de jaarlijkse activiteitenverslagen als doeltreffend of gedeeltelijk doeltreffend zijn aangemerkt. Bovendien waren in het actieplan van de Commissie voor 2008 acties opgenomen om het afsluitingsproces op te zetten en te garanderen dat de resterende fouten van de eindbetalingen van de Commissie worden uitgesloten.

De Commissie zal er zoals vorige jaren op toezien dat alle door de Rekenkamer gesignaleerde gevallen adequaat worden opgevolgd en dat corrigerende maatregelen worden genomen.

2.11. De door de Rekenkamer ontdekte fouten op het gebied van buitenlandse hulp, ontwikkeling en uitbreiding houden doorgaans verband met uitgaven die worden gedaan door de organisaties die de projecten uitvoeren met behulp van voorschotten van de Commissie. Met de financiële audits die in het kader van haar controlesysteem vóór de saldobetaling dienen te worden verricht, moet de Commissie in staat zijn dit soort fouten te ontdekken en corrigeren voordat de eindbetalingen worden gedaan. Zie ook de antwoorden op de paragrafen 8.18 en 8.34.

In het kader van zijn voortdurende inspanningen om het internecontrolesysteem in zijn geheel te verbeteren en in samenhang met de werkzaamheden van de Commissie met betrekking tot het aanvaardbare foutenrisico zal EuropeAid zijn controlestrategie in 2010 aan een evaluatie onderwerpen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.13. De Commissie is van oordeel dat voor 2008 „de geldende controleprocedures de nodige garanties bieden inzake de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen waarvoor de Commissie krachtens artikel 274 van het EG-Verdrag de algemene verantwoordelijkheid opneemt.”.

2.14. De Commissie verwijst naar de uitkomst van de begin 2009 uitgevoerde jaarlijkse „peer review”, dat de kwaliteit van de jaarlijkse activiteitenverslagen — een van de meest essentiële bestuursinstrumenten — voor verdere verbetering vatbaar is. De Commissie verwacht dat deze verbeteringen in de activiteitenverslagen vanaf 2009 tot uitdrukking zullen komen.

2.15. Het syntheseverslag geeft enige uitleg over de benadering van punten van voorbehoud door de Commissie. De Commissie verklaart dat er systematisch voorbehoud wordt gemaakt bij significante tekortkomingen, tenzij betrouwbare controle-informatie aantoont dat er een actieplan is ingevoerd en dat het functioneert. Toch vindt de Rekenkamer dat de Commissie meer aandacht moet besteden aan de noodzaak, degelijker aanwijzingen te verkrijgen dat de in de actieplannen genoemde corrigerende maatregelen doeltreffend waren of dat waarschijnlijk zullen zijn, en had de reikwijdte van het gemaakte voorbehoud naar haar oordeel in vele gevallen ruimer moeten zijn (zie de voorbeelden in de paragrafen 2.5, 2.10 en 2.11, en **tabel 2.1**).

2.16. De Rekenkamer neemt er nota van dat de Commissie de noodzaak onderkent van verdere maatregelen om de vastgestelde problemen op andere terreinen op te lossen. Die maatregelen moeten onder meer betrekking hebben op:

a) de evaluatie van de doeltreffendheid van interne controles;

2.14. De Commissie zal de factoren beoordelen die van invloed zijn op de kwaliteit van de jaarlijkse activiteitenverslagen en zal maatregelen bevorderen om die kwaliteit verder te verbeteren, op tijd voor het activiteitenverslag over 2009. De richtsnoeren voor het opstellen van de jaarlijkse activiteitenverslagen worden momenteel gestroomlijnd en gebruikersvriendelijker gemaakt. Er zal in het bijzonder werk worden gemaakt van een specifieke opleiding hierover, gericht op functionarissen die eind 2009 de jaarlijkse activiteitenverslagen moeten opstellen.

2.15. In de benadering van de Commissie dient geen voorbehoud te worden gemaakt wanneer doeltreffende controles bestaan of er controle-informatie is waaruit blijkt dat er actieplannen ten uitvoer zijn gelegd en dat deze doeltreffend waren.

Wanneer een directeur-generaal punten van voorbehoud maakt, dient hij een actieplan op te stellen om de aangewezen tekortkomingen te verhelpen. De genomen maatregelen worden daarna in het eerstvolgende jaarlijkse activiteitenverslag beschreven en geëvalueerd. Als er voldoende bewijs is dat de acties een meetbare impact hebben op de tekortkomingen, kan het voorbehoud worden opgeheven. Beslissingen om voorbehoud te maken of op te heffen zijn een van de belangrijkste punten die in de „peer reviews” worden besproken, hoewel de uiteindelijke beslissing door de bevoegde gedelegeerd ordonnateur wordt genomen.

Wat het GBCS in Griekenland betreft, zie het antwoord op paragraaf 2.5.

Wat het Cohesiebeleid betreft, zie het antwoord op paragraaf 2.6.

De Commissie verwijst naar haar antwoorden op de paragrafen 2.10 en 2.11.

2.16.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- b) het toespitsen van de middelen op de verbetering van de bestaande controlestructuur voor het uitgavenbeheer in het financiële kader 2007-2013 en op het verhelpen van de gebreken in het vorige kader, en
- c) volledige en betrouwbare rapportage over de correctie van fouten op het niveau van de lidstaten.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- b) *Via het actieplan ter verbetering van de toezichhoudende rol van de Commissie bij structurele acties heeft de Commissie haar werkzaamheden toegespitst op preventieve maatregelen voor de periode 2007-2013 en op de voorbereiding van de afsluiting van de programma's 2000-2006.*
- c) *De informatie over financiële correcties die door de lidstaten zelf zijn toegepast, is opgenomen in de eindafrekeningen.*

De Commissie is van mening dat er door haar acties vooruitgang is geboekt wat betreft het voortbrengen van betrouwbaar bewijs dat de meerjarige correctiemechanismen doeltreffend werken. Zij blijft zich inspannen om de volledigheid en de kwaliteit van de gegevens die de lidstaten verstrekken, te verbeteren.

Voor de periode 2007-2013 is het systeem voor het melden van financiële correcties door de lidstaten aan de Commissie aanzienlijk verduidelijkt en versterkt door de aanwijzing van een bevoegde autoriteit en de verstrekking van een tabel (artikel 61 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 en artikel 20 van Verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie).

De Commissie verwijst ook naar haar antwoord op paragraaf 6.30.

2.17. Wat het Cohesiebeleid betreft meldt de Commissie dat zij meer formele besluiten heeft genomen voor het opschorten van tussentijdse betalingen (tien in 2008 tegen één in 2007) en veel grotere financiële correcties heeft toegepast (1 587 miljoen in 2008 tegen 396 miljoen in 2007). Toch erkent zij met betrekking tot haar actieplan ter versterking van haar toezichhoudende rol in het gedeelde beheer van cohesie dat er meer tijd nodig is voordat de impact van de acties valt af te meten aan een daling van het foutenpercentage.

2.17. In haar verslag over de uitvoering van het actieplan ter versterking van de toezichhoudende rol van de Commissie in het kader van het gedeelde beheer van structurele acties (COM(2009) 42), toont de Commissie aan dat in 2008 op alle 10 actiereinen effectieve resultaten zijn geboekt. Dit omvatte de snellere inleiding van de procedures voor financiële correcties en het niveau van de financiële correcties in 2008. De Commissie erkent dat de impact van het actieplan voor de periode 2000-2006 nog niet volledig kan worden beoordeeld en verbindt zich ertoe om in februari 2010 verslag uit te brengen over de eerste resultaten.

Meer in het algemeen heeft de Commissie een meerjarig controlesysteem ingesteld dat gebaseerd is op preventie of opsporing en correctie. De beste raming die de Commissie kan maken van de financiële correcties en terugvorderingen waartoe in 2008 is besloten, bedraagt 2,967 miljard euro voor alle beleidsgebieden, hetgeen wijst op een bijzondere inspanning wat betreft de aspecten opsporing en correctie van haar controlesysteem (zie afdeling 6 „Terugvordering van onterecht betaalde bedragen” van de toelichting bij de jaarrekening over 2008).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Aan de jaarlijkse overzichten te ontlenen zekerheid

2.18. In haar Jaarverslag 2007 constateerde de Rekenkamer dat de jaarlijkse overzichten in het eerste jaar van hun bestaan geen betrouwbare beoordeling gaven van de werking en de doeltreffendheid van de toezicht- en controlesystemen en zij beval de Commissie aan maatregelen te treffen om de verstrekte informatie te verbeteren ⁽⁵⁾.

2.19. De Rekenkamer onderzocht de jaarlijkse overzichten van 2008 om na te gaan of de voorschriften van het Financieel Reglement waren nageleefd en of de lidstaten aanvullende informatie hadden verstrekt.

2.20. Niet alle lidstaten namen de voorschriften van het Financieel Reglement in acht, of volgden de richtsnoeren van de Commissie ⁽⁶⁾. Toch is de kwaliteit van de in alle jaarlijkse overzichten opgenomen analyse verbeterd in vergelijking met vorig jaar.

2.18. *De rechtsgrondslag waarmee de Commissie op Cohesiegebied in 2008 werkte (artikel 53 ter, lid 3, van het Financieel Reglement) voorziet niet in een betrouwbaarheidsverklaring noch in een algemene verklaring van de lidstaten. De Commissie heeft evenwel de aanbevelingen van het Europees Parlement en de Rekenkamer gevolgd en er bij de lidstaten op aangedrongen de werking van de systemen te analyseren, problemen aan te wijzen en oplossingen te zoeken, beste praktijken te beschrijven en verklaringen af te geven inzake de mate van zekerheid die zij aan de systemen ontlenen.*

Op landbouwgebied moeten alle lidstaten die slechts één betaalorgaan hebben een betrouwbaarheidsverklaring van de directeur van het betaalorgaan overleggen, evenals een certificaat van het certificerende orgaan, die het jaarlijkse overzicht vormen zoals bedoeld in het Financieel Reglement en het Interinstitutioneel Akkoord. Daarnaast worden jaarlijkse overzichten, ook syntheseverslagen genoemd, opgesteld door de lidstaten met meer dan één betaalorgaan.

2.20. *De directoraten-generaal Regionaal beleid en Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen hebben in hun jaarlijkse activiteitenverslagen voor 2008 vermeld dat de meeste lidstaten (grotendeels) aan de minimumvoorschriften hebben voldaan. De Commissie heeft het nodige gedaan om alle gevallen waarin niet aan de wettelijke voorschriften was voldaan, op te volgen. De in de jaarlijkse overzichten verstrekte informatie werd gebruikt als een aanvullende bron van zekerheid voor de jaarlijkse activiteitenverslagen van beide DG's over 2008.*

⁽⁵⁾ Zie de paragrafen 2.19 en 2.41, onder b), van het Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007.

⁽⁶⁾ Voor Cohesiebeleid verstrekten negen lidstaten informatie die conform was, elf lidstaten verstrekten informatie die goeddeels conform was, afgezien van kleine gebreken in de vorm van onvolledige of onjuiste gegevens in de tabellen. Drie lidstaten dienden jaarlijkse overzichten in die niet conform waren en door de Commissie werden teruggezonden om opnieuw te worden ingediend; voor vier andere lidstaten had de Commissie de analyse per 28 februari 2009 nog niet afgerond. Vrijwel dezelfde conclusie wordt getrokken door de directeur-generaal van DG REGIO en een overeenkomstige beoordeling wordt gegeven in de betrokken jaarlijkse activiteitenverslagen. De Rekenkamer neemt nota van de follow-up van de Commissie in gevallen waarin lidstaten de voorschriften niet in acht namen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Toegevoegde waarde

2.21. De jaarlijkse overzichten vormen een element van interne controle en de Rekenkamer heeft de Commissie gestimuleerd, het proces een toegevoegde waarde te geven door te wijzen op gemeenschappelijke problemen, mogelijke oplossingen en beste praktijken en die informatie te gebruiken in haar toezichthoudende rol⁽⁷⁾. Evenzo heeft de Commissie de lidstaten gestimuleerd, hetzelfde te doen.

2.22. Uit de analyse van de Rekenkamer bleek dat een aantal lidstaten⁽⁸⁾ voor 2008 elementen of analyses hadden ingediend die voor de jaarlijkse overzichten een toegevoegde waarde hadden omdat werd getracht systeemgebreken of horizontale kwesties te ontdekken en te bespreken. De directeuren-generaal Cohesie hebben de gegevens in de jaarlijkse overzichten meegenomen in hun eigen beoordeling van de nationale systemen.

Het directoraat-generaal Landbouw en plattelandsontwikkeling merkte in zijn jaarlijkse activiteitenverslag over 2008 op dat de lidstaten hun wettelijke verplichtingen zijn nagekomen en zich in het algemeen aan het richtsnoer van de diensten van de Commissie hebben gehouden. In vergelijking met vorig jaar is de kwaliteit van de in de jaarlijkse overzichten gemaakte analyse verbeterd, maar in sommige gevallen dient de beoordeling van sommige basisonderdelen verder te worden verbeterd. De Commissie heeft dit punt daarom met de lidstaten besproken en vervolgens een van haar richtsnoeren herzien.

2.21. De Commissie heeft de lidstaten via haar beoordelingen van de jaarlijkse overzichten in kennis gesteld van de te volgen beste praktijken. Zij zal de lidstaten via een bijwerking van haar leidraad blijven stimuleren informatie te verstrekken die een meerwaarde geeft aan de jaarlijkse overzichten.

De Commissie verwijst ook naar haar antwoord op paragraaf 2.18.

2.22. De Commissie verwijst naar haar antwoord op paragraaf 2.20.

Voor het Cohesiegebied hebben zeven lidstaten in de jaarlijkse overzichten de betrouwbaarheidsverklaring opgenomen die in de richtsnoeren van de Commissie wordt voorgesteld. De Commissie zal de tot dusver verstrekte verklaringen analyseren om er die essentiële onderdelen uit te lichten die de jaarlijkse overzichten een meerwaarde kunnen geven. De resultaten daarvan zullen worden verwerkt in de bijwerking van de leidraad.

Inzake landbouw en plattelandsontwikkeling wordt zekerheid over de rekeningen en over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen verschaft door de betrouwbaarheidsverklaring van de directeur van het betaalorgaan. Het certificerend orgaan onderwerpt deze verklaring aan een audit en brengt daarover een advies uit, en vergroot daarmee de zekerheid. Het syntheseverslag (opgesteld door de lidstaten met meer dan één betaalorgaan) biedt een meerwaarde door deze zekerheid uit te breiden tot het nationale niveau.

⁽⁷⁾ Advies nr. 6/2007 van de Rekenkamer over de jaarlijkse overzichten van de lidstaten, de nationale verklaringen van de lidstaten en de door nationale controle instanties verrichte controlewerkzaamheden met betrekking tot EU-middelen (PB C 216 van 14.9.2007, blz. 3).

⁽⁸⁾ 16 voor Structurele acties en het Europees Visserijfonds en 9 voor Landbouw.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

INTERNECONTROLENORMEN VAN DE COMMISSIE

Inleiding

2.23. In oktober 2007 kwam de Commissie met een mededeling ter herziening van de internecontrole-normen (ICN) en de onderliggende structuur⁽⁹⁾. Deze bevatte 16 herziene internecontrole-normen voor doeltreffend beheer, die met ingang van 1 januari 2008 in de plaats komen van de 24 oude normen.

2.24. Bij 16 directoraten-generaal onderzocht de Rekenkamer de ICN's die de regelmatigheid van de verrichtingen moeten verzekeren en daarbij constateerde zij dat het toepassingspercentage evenals in voorgaande jaren hoog was⁽¹⁰⁾.

Doeltreffendheid

2.25. De herziening van de ICN's ging gepaard met het voorschrift dat de directeuren-generaal de doeltreffende toepassing van bepaalde prioritair gestelde normen moesten aantonen⁽¹¹⁾. De meeste directeuren-generaal kozen ervoor dat in 2008 te doen voor de ICN's 7-11, die voornamelijk betrekking hebben op „Verrichtingen en controleactiviteiten”⁽¹²⁾. Daarentegen koos slechts een klein aantal directoraten-generaal „Planning en risicobeheersingsprocessen” (ICN's 5 en 6)⁽¹³⁾, ondanks het belang van dit aspect. De Commissie kon echter niet aantonen dat de toezicht- en controlesystemen voldoende doeltreffend zijn om het foutenrisico te beperken op/in de volgende beleidsterreinen/-groepen: plattelandsontwikkeling in Landbouw en natuurlijke hulpbronnen (paragraaf 5.63), Cohesie (paragraaf 6.36), Onderzoek, energie en vervoer (paragraaf 7.41) en Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding (paragraaf 8.34).

2.24. De Commissie verheugt zich erover dat de Rekenkamer erkent dat de internecontrole-normen voor bijna 100 procent door haar diensten zijn toegepast.

2.25. De Commissie wijst erop dat haar internecontrolesystemen beter worden en van invloed zijn op de foutenpercentages, zoals wordt weerspiegeld door de gunstige ontwikkeling van de betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer de jongste jaren (zie paragraaf 1.36).

Dertien directoraten-generaal (één derde), waarvan een aantal van de grootste op uitgavengebied, hebben ervoor gekozen om van één of meer van de planning- en risicobeheersnormen een prioriteit te maken. De Commissie is van mening dat dit een passende weerspiegeling is van het belang dat de betrokken DG's aan die normen hechten.

⁽⁹⁾ Mededeling aan de Commissie: „Revision of the Internal Control Standards and Underlying Framework: Strengthening Control Effectiveness”, SEC(2007) 1341. De Rekenkamer sprak zich positief uit over de overgang, zie paragraaf 2.27 van het Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007.

⁽¹⁰⁾ Zie paragraaf 2.25 van het Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007. Voor 2007 en 2008 wordt een toepassingspercentage van meer dan 96 % berekend.

⁽¹¹⁾ Mededeling aan de Commissie „Revision of the Internal Control Standards and Underlying Framework — Strengthening Control Effectiveness” (SEC(2007) 1341 van 16.10.2007). Aan de hand van dit richtsnoer kunnen de directoraten-generaal de doeltreffendheid aantonen voor bepaalde ICN's die in de beheersplannen van de DG's voor het voorgaande jaar alvast prioriteit kregen.

⁽¹²⁾ De diensten van de Commissie hadden de mogelijkheid, aan bepaalde normen prioriteit te geven op grond van hun specifieke activiteiten en risico's, en die keuze te vermelden in hun jaarlijkse beheersplan voor 2008.

⁽¹³⁾ Een soortgelijke verdeling geldt voor de jaarlijkse beheersplannen voor 2009.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Voor Landbouw en natuurlijke hulpbronnen als geheel ligt de geraamde totale waarde van de fouten lichtjes onder de materialiteitsdrempel van 2 %. Een meerjarige trend laat zien dat de toezicht- en controlesystemen op dit beleidsterrein in het algemeen beter zijn geworden en nu doeltreffend zijn, ook al zijn er op het gebied van plattelandsontwikkeling nog verbeteringen nodig.

Via de uitvoering van het actieplan ter versterking van de toezichthoudende rol van de Commissie in het kader van het gedeelde beheer van structurele acties, heeft de Commissie aanzienlijke vooruitgang geboekt wat betreft de verbetering van de toezichtsystemen en de matiging van het foutenrisico. Zij heeft tevens aanvullende maatregelen genomen, zoals het vereenvoudigen van de regels voor het declareren van kosten in het Cohesiebeleid door de invoering van forfaits, vaste bedragen en eenheidskostenbarema's en door de versterking van het controlekader voor de periode 2007-2013. De Commissie is van mening dat de impact van dergelijke maatregelen op het foutenpercentage maar over een langere periode kan worden gemeten en zal begin 2010 verslag uitbrengen over de eerste gevolgen voor de betalingen 2007-2013.

De Commissie verwijst ook naar haar antwoord op paragraaf 2.17.

Er zijn reeds aanzienlijke inspanningen geleverd om het beheer van het onderzoeks-, energie- en vervoersbeleid te verbeteren binnen de grenzen van het toepasselijke wettelijke en financiële kader. De Commissie zal streng blijven controleren (zie ook het antwoord op paragraaf 7.42).

Voor de beleidsgroep Externe hulp, ontwikkeling en uitbreiding heeft de Commissie haar controles zo opgezet dat zij de volledige levenscyclus van haar meerjarige projecten bestrijken, zodat zij de meeste financiële fouten in de gewone loop van haar controles kan voorkomen of opsporen en corrigeren. Met de verplichte financiële audits die in het kader van haar controlesysteem dienen te worden verricht, moet de Commissie in staat zijn dit soort fouten in de voorfinanciering in een volgend begrotingsjaar te ontdekken en te corrigeren voordat de eindbetalingen worden gedaan. De controles achteraf van de Commissie bevestigen dit lage residuele foutenniveau.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

ACTIEPLAN

Algemene beoordeling van de uitvoering

2.26. Met het actieplan 2006 werd beoogd specifieke leemten op te vullen in het internecontrolekader van de Commissie⁽¹⁴⁾. De mededeling van de Commissie van februari 2009⁽¹⁵⁾ bevat een bijgewerkte beoordeling van de resultaten van het actieplan op basis van indicatoren.

2.27. De door de Rekenkamer verrichte analyse van deze mededeling (zie **tabel 2.2**) toont aan dat de Commissie alle 14 subacties die in het vorige jaarverslag van de Rekenkamer werden aangemerkt als zijnde „in uitvoering”⁽¹⁶⁾ heeft uitgevoerd en daarmee de uitvoering van het actieplan heeft voltooid.

Impact van het actieplan

2.28. De Commissie biedt een reeks indicatoren en beschrijvingen om de impact van het actieplan te meten en beoordelen⁽¹⁷⁾. Uit de analyse van de Rekenkamer (zie **tabel 2.2**) blijkt dat de meeste daarvan alleen de output en de activiteit van de Commissie per (sub-)actie meten in plaats van de doeltreffendheid. Hoewel ze feitelijk correct zijn, is het niet mogelijk op basis daarvan te bepalen of het actieplan een meetbare impact had op de toezicht- en controlesystemen en uiteindelijk ook op de regelmatigheid van de verrichtingen.

2.28. *De Commissie erkent dat het vaak moeilijk is om de impact van afzonderlijke maatregelen op foutenmarges in onderliggende verrichtingen aan te tonen. De conclusie van het jongste „impactverslag” (COM(2009) 43) luidt evenwel dat globaal gezien aanzienlijke vooruitgang is geboekt met het versterken van de internecontrolesystemen tijdens het mandaat van de huidige Commissie. Een deel van deze positieve impact is te danken aan acties die vóór 2005 waren gestart, doch dankzij het actieplan van begin 2006 is het tempo van de vooruitgang aanzienlijk opgevoerd.*

De Commissie is voorts van oordeel dat de actieplannen de jongste jaren bij de nationale autoriteiten of externe organen tot een gezamenlijk besef hebben geleid wat betreft de maatregelen die nodig zijn om fouten in EU-programma's te voorkomen. Dit is een zeer belangrijk resultaat waarop kan worden voortgebouwd voor toekomstige acties en samenwerking.

⁽¹⁴⁾ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en de Europese Rekenkamer — Actieplan van de Commissie voor een geïntegreerd internecontrolekader, COM(2006) 9 def. van 17.1.2006.

⁽¹⁵⁾ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en de Europese Rekenkamer — Verslag over de impact van het actieplan van de Commissie voor een geïntegreerd controlekader, COM(2009) 43 def. van 4.2.2009.

⁽¹⁶⁾ Zie paragraaf 2.30 van het Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007.

⁽¹⁷⁾ Dit was niet het geval bij het voorgaande syntheseverslag van de Commissie over 2007, zie paragraaf 2.34 van het Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007.

Tabel 2.2 — Overzicht van de uitvoering van het actieplan van de Commissie voor een geïntegreerd internecontrolekader

Referentie	Terrein / (sub-)acties / in het actieplan vastgelegde uiterste termijn	Beoordeling door de Commissie van de bereikte impact (februari 2009) ⁽¹⁾ Door de Commissie gepresenteerde impactindicatoren	Beoordeling door de Rekenkamer van de per 31.12.2008 bereikte impact ⁽²⁾
Vereenvoudiging en gemeenschappelijke controlebeginselen (acties 1-4)			
1	De vereenvoudiging in het oog houden van de regels voor de periode 2007-2013 inzake met name de subsidiabiliteit van uitgaven uit de structuurfondsen en de onderzoeksprogramma's (31.12.2006).	<ul style="list-style-type: none"> — <i>Percentage van de begroting dat is uitgevoerd volgens een vereenvoudigde aanpak</i> — <i>Lager ERK-foutenniveau dankzij duidelijker regelgeving en uitgebreide begeleiding</i> 	Een groter percentage van de begroting werd uitgevoerd volgens een vereenvoudigde aanpak. Er is nog weinig bewijs voor een verband tussen het lagere ERK-foutenniveau en de duidelijker regelgeving/uitgebreide begeleiding.
2	Voorstellen interne controle op te nemen als begrotingsbeginsel in het herziene Financieel Reglement op basis van de resultaten van interinstitutioneel overleg (1.6.2006).	Ingetrokken	
3a	Internecontroletemplates opstellen die het bereik aangeven van de controle-elementen die in elke controleomgeving aanwezig moeten zijn (31.5.2006).	<ul style="list-style-type: none"> — <i>Betere evaluatie van de kwaliteit van de JAV's door de ERK</i> 	De (sub-)acties werden uitgevoerd en er werden verbeteringen geconstateerd in de relevantie en coherentie van de JAV's, maar de impact hiervan op het foutenniveau is niet meetbaar ⁽³⁾ .
3b	Tonen hoe de directoraten-generaal zekerheid verkrijgen over de internecontrolestructuren voor gedeeld beheer en intern beleid, en hierbij rekening houden met de ontwikkelde templates en controlestrategieën op Commissieniveau (30.9.2006).	<ul style="list-style-type: none"> — <i>Voor actie 3N zie ook actie 11N</i> 	
3c	Een peer review organiseren teneinde de coherentie en consistentie van controlestrategieën per familie te verbeteren (31.3.2007).		
3d	Tonen hoe de directoraten-generaal zekerheid verkrijgen over de internecontrolestructuren voor extern beleid, administratieve uitgaven, pretoetredingssteun, EOF en eigen middelen, en hierbij rekening houden met de ontwikkelde templates en controlestrategieën op Commissieniveau (31.12.2007).		
3e	Een peer review organiseren teneinde de coherentie en consistentie van controlestrategieën per familie te verbeteren (31.12.2007).		

Referentie	Terrein / (sub-)acties / in het actieplan vastgelegde uiterste termijn	Beoordeling door de Commissie van de bereikte impact (februari 2009) ⁽¹⁾ Door de Commissie gepresenteerde impactindicatoren	Beoordeling door de Rekenkamer van de per 31.12.2008 bereikte impact ⁽²⁾
3N	Met ingang van het syntheseverslag 2006 zal de Commissie punten van voorbehoud ten aanzien van de algehele zekerheid duidelijk formuleren en meedelen aan de begrotingsautoriteiten, zo nodig per sector of lidstaat, tezamen met de desbetreffende financiële correcties of stakingen van betaling (31.12.2007).		
4	Een interinstitutioneel initiatief lanceren inzake de in overweging te nemen basisbeginselen met betrekking tot de risico's die in de onderliggende verrichtingen kunnen worden aanvaard en de vaststelling van gemeenschappelijke benchmarks voor het beheer van deze risico's (31.3.2006).	Ingetrokken	
Managementverklaringen en controlezekerheid (acties 5-8)			
5	Het gebruik bevorderen van managementverklaringen op operationeel niveau bij de onderhandelingen over de regelgeving 2007-2013 inzake indirect gecentraliseerd beheer en de oprichting van nationale coördinatieorganen die een overzicht kunnen geven van de zekerheid die kan worden verkregen door bijvoorbeeld een synthese van de operationele verklaringen per beleidsgebied (30.6.2006).	<ul style="list-style-type: none"> — <i>De kwaliteit van de ontvangen overzichten en de getroffen maatregelen moet worden verbeterd</i> — <i>Ontvangst van voorafgaande betrouwbaarheidsverklaringen voor Onderwijs en Cultuur</i> — <i>Initiatieven van de lidstaten inzake de verklaringen</i> 	<p>De jaarlijkse overzichten en nationale verklaringen zijn nuttige bouwstenen en bevorderen de doorzichtigheid van de EU-uitgaven.</p> <p>Voorafgaande nationale verklaringen op middellange termijn kunnen het foutenniveau verlagen door de systemen in operationeel opzicht doeltreffender te maken.</p> <p>De Rekenkamer is ingenomen met de informatie over de ontvangst en monitoring van de voorafgaande verklaringen, maar merkt tot nu toe geen impact op het foutenniveau.</p>
6a	Richtsnoeren ontwikkelen voor het opstellen van doeltreffender managementverklaringen voor onderzoek en andere terreinen van intern beleid (30.9.2006).	Gecombineerd met actie 7	
6b	Richtsnoeren uitbreiden voor het opstellen van doeltreffender managementverklaringen voor extern beleid (31.12.2007).	Ingetrokken	

Referentie	Terrein / (sub-)acties / in het actieplan vastgelegde uiterste termijn	Beoordeling door de Commissie van de bereikte impact (februari 2009) ⁽¹⁾ Door de Commissie gepresenteerde impactindicatoren	Beoordeling door de Rekenkamer van de per 31.12.2008 bereikte impact ⁽²⁾
7a	Criteria opstellen voor certificeringscontroles op het gebied van onderzoek en intern beleid, toegespitst op het gebruik van overeengekomen procedures (31.12.2006).	<ul style="list-style-type: none"> — <i>Betere kwaliteit van rapportage door externe controleurs</i> — <i>Actie 7b is ingetrokken</i> 	Hoewel er vooruitgang is geboekt, is het foutenniveau nog niet voldoende verkleind.
7b	Criteria onderzoeken, voor zover hierin nog niet is voorzien, voor certificeringscontroles op het gebied van gedeeld beheer 2007-2013, waarbij ook rekening wordt gehouden met het gebruik van overeengekomen procedures (31.3.2007).		
7c	Zo nodig criteria voor certificeringscontroles, toegespitst op het gebruik van overeengekomen procedures, uitbreiden tot andere vormen van beheer (31.12.2007).		
8	Analyse van potentiële extra zekerheid van HCI's over de huidige praktijk in verband met EU-middelen (31.12.2006).	— <i>Een aantal HCI's overlegt met de Commissie</i>	Zulke initiatieven dragen bij tot bewustwording, maar hebben geen directe impact op het foutenniveau.
8N	Teneinde het momentum van deze actie te benutten, zal de Commissie contact opnemen met de HCI's om na te gaan hoe hun werk kan worden gebruikt om zekerheid te verschaffen over de uitvoering van haar programma's in de lidstaten. Ook zal zij een casestudy maken van de belangrijkste kwesties waarmee de HCI's bij hun onderzoek van de EU-uitgaven worden geconfronteerd (31.12.2007).		
Single-auditaanpak: resultaten uitwisselen en prioriteit geven aan kosten-batenverhouding (acties 9-11)			
9a.1	De potentiële acties beoordelen die nodig zijn om de uitwisseling van audit- en controleresultaten te bevorderen en de follow-up daarvan te registreren op het gebied van intern beleid, inclusief onderzoek (31.12.2006).	— <i>Gebruik van het controle-instrument en betere coördinatie van controles</i>	De Rekenkamer onderschrijft de bewering van de Commissie dat een betere coördinatie de doeltreffendheid van de controles verhoogt, maar niet rechtstreeks het foutenniveau verlaagt.
9a.1N	Om toezicht te houden op de beginfasen van de gegevensuitwisseling via het ABAC zal de Commissie voor het zesde kaderprogramma het gebruik van gegevensuitwisseling en managementrapportage monitoren teneinde uit te maken wat de cruciale factoren zijn om de gegevensuitwisseling succesvol in het algehele controleproces te integreren (31.12.2007).		

Referentie	Terrein / (sub-)acties / in het actieplan vastgelegde uiterste termijn	Beoordeling door de Commissie van de bereikte impact (februari 2009) ⁽¹⁾ Door de Commissie gepresenteerde impactindicatoren	Beoordeling door de Rekenkamer van de per 31.12.2008 bereikte impact ⁽²⁾
9a.2	De potentiële acties beoordelen die nodig zijn om de uitwisseling van audit- en controleresultaten te bevorderen en de follow-up daarvan te registreren op het gebied van de structuurfondsen 2007-2013 (31.5.2007).		
9a.3	De potentiële acties beoordelen die nodig zijn om de uitwisseling van audit- en controleresultaten te bevorderen en de follow-up daarvan te registreren op andere beleidsterreinen (31.12.2007). (Zie onder sub-actie 9b)		
9b	Voor uitgaven onder direct beheer een aan het ABAC gekoppeld instrument invoeren voor een uitwisseling in de gehele Commissie van informatie over controle- en auditbezoeken aan alle juridische entiteiten (31.12.2007).		
9c	Bij openbare inschrijving opdracht geven tot een Commissie-breed contractueel kader om directoraten-generaal te ondersteunen bij methodologische kwesties, de uitvoering van controlewerk en het bijhouden van controleprestaties (30.4.2007).		
10a.1	De controlekosten bij gedeeld beheer beoordelen: vaststellen van een gemeenschappelijke methodologie (31.5.2006).	— <i>Vorderingen in de richting van een gemeenschappelijke opvatting over aanvaardbaar risico</i>	De Commissie heeft een mededeling gedaan betreffende een gemeenschappelijke opvatting over aanvaardbaar risico. Dit heeft geen onmiddellijke impact op het foutenniveau.
10a.2	De controlekosten bij gedeeld beheer beoordelen: met een initiatief komen voor het verstrekken van gegevens door de lidstaten (30.9.2006).		
10a.3	De controlekosten bij gedeeld beheer beoordelen: verstrekken van gegevens door de lidstaten (28.2.2007).		
10a.4	De controlekosten bij gedeeld beheer beoordelen: analyse van ontvangen informatie (30.9.2007).		
10b	Een eerste raming maken van de controlekosten bij uitgaven onder rechtstreeks beheer (30.6.2007).		
10N	Om de kosten-batenverhouding van controle verder te bestuderen, zal de Commissie het effect van de programmaopzet en de voorwaarden waaronder controlekosten in aanmerking kunnen komen onderzoeken, teneinde op een praktische basis een gedetailleerde analyse van het aanvaardbare risico te ontwikkelen (31.12.2007).		

Referentie	Terrein / (sub-)acties / in het actieplan vastgelegde uiterste termijn	Beoordeling door de Commissie van de bereikte impact (februari 2009) ⁽¹⁾ Door de Commissie gepresenteerde impactindicatoren	Beoordeling door de Rekenkamer van de per 31.12.2008 bereikte impact ⁽²⁾
11	Een proefproject houden ter evaluatie van de baten in het kader van het interne beleid (30.6.2007).		
11N	Teneinde vast te stellen of de systemen voor terugvordering en verrekening doeltreffend werken door de in 2005 en 2006 teruggevorderde bedragen en de samenhang daarvan met tijdens controles geconstateerde fouten vast te stellen, zal de Commissie voor het directe beheer een typologie ontwikkelen van fouten in relatie tot terugvorderingen, financiële correcties en aanpassingen van betalingen, en zal zij voor het gedeeld beheer de betrouwbaarheid van de nationale monitor- en rapportagesystemen onderzoeken (31.12.2007).	<ul style="list-style-type: none"> — <i>Betrouwbaarheid, consistentie en volledigheid van de gegevens over terugvorderingen</i> — <i>Doeltreffendheid van het terugvorderingsproces</i> — <i>Volume van de financiële correcties</i> 	Deze sub-actie heeft geen onmiddellijke impact op het foutenniveau, maar toont aan dat er compenserende maatregelen worden getroffen en dat de kwaliteit van de gegevens over terugvorderingen is verbeterd.
Sectorspecifieke leemten (acties 12-16)			
12	Stappen ondernemen om deze leemten via jaarlijkse beheersplannen op te vullen, met follow-up in de vorm van voortgangsrapportage in de jaarlijkse activiteitenverslagen (15.6.2007).	<ul style="list-style-type: none"> — <i>Kwaliteit van de controlesystemen</i> — <i>Foutenniveau in KP6</i> 	De directeurs-generaal van TREN, ENTR, RTD en INFOSO hebben bij het KP6-programma in 2008 allen een voorbehoud gemaakt inzake het percentage resterende fouten wat betreft de juistheid van de kostendeclaraties. De impact van de sub-actie op het signaleren en corrigeren van fouten is nog niet meetbaar.
12N	Om te waarborgen dat zij daadwerkelijk extra zekerheid krijgt, zal de Commissie in 2007 300 audits voor KP6 verrichten, terwijl dat er in 2006 nog 45 waren. Bovendien zal de Commissie, die in het kader van actie 16b een systematische aanpak heeft ontwikkeld voor het analyseren en steekproefsgewijs controleren van de populatie van KP6-begunstigden, overgaan tot het signaleren en corrigeren van fouten bij begunstigden die het grootste deel van de begroting ontvangen. Dit zal eind 2007 ook een representatief beeld opleveren van het niveau en de aard van de onregelmatigheden in de onderzoeksbegroting als geheel (31.12.2007).		
13.1	Zoals gevraagd door de Ecofin-Raad, afronden van de analyse van de huidige controles op de structuurfondsen op sectoraal en regionaal niveau en van de waarde van de bestaande verklaringen, rekening houdend met de uiterlijk in juni 2006 uit te brengen jaarverslagen van artikel 13 en de auditresultaten van de Commissie (31.3.2007).	<ul style="list-style-type: none"> — <i>Kwaliteit van de systemen van de lidstaten</i> 	Dit heeft geen directe impact op het foutenniveau.
13.2	In de context van de jaarlijkse activiteitenverslagen bijwerken van de informatie over de vraag hoe directoraten-generaal over de periode 2007-2013 zekerheid ontlenen aan de internecontrolestructuren voor de structuurfondsen en landbouw (31.12.2007).		

Referentie	Terrein / (sub-)acties / in het actieplan vastgelegde uiterste termijn	Beoordeling door de Commissie van de bereikte impact (februari 2009) ⁽¹⁾ Door de Commissie gepresenteerde impactindicatoren	Beoordeling door de Rekenkamer van de per 31.12.2008 bereikte impact ⁽²⁾
14a	Verspreiden van goede praktijken voor primaire controles teneinde het foutenrisico bij de onderliggende verrichtingen te beheersen, en de lidstaten aanbevelen om hun voorlichtingsactiviteiten ten behoeve van de begunstigen op te voeren, onder meer over controles en het risico van annulering van middelen (30.6.2006).	— <i>Toetsing aan in de regelgeving vastgelegde ijkpunten door de lidstaten</i>	Impact niet meetbaar
14b	In het kader van de structuurfondsen en indirect gecentraliseerd beheer 2007-2013 richtsnoeren aanreiken aan begunstigen en/of intermediairs met betrekking tot controles en verantwoordelijkheden in de controleketen (31.12.2007).		
15	Vertrouwenscontracten voor structuurfondsen sluiten met acht lidstaten, bij voldoende belangstelling, als een hechte basis ter voorbereiding van de uitvoering van de nieuwe regelgeving en ter verbetering van de zekerheid over uitgaven uit hoofde van de huidige regelgeving (31.12.2007).	— <i>Single-auditaanpak uitgebreid in het kader van vertrouwenscontracten</i>	Impact niet meetbaar
16a	Op basis van opgedane ervaring richtsnoeren opstellen inzake erkenning, opleiding en monitoring van externe auditors op het gebied van onderzoek en ander intern beleid (30.6.2007).	— <i>Niveau van bewustwording en consistentie van aanpak bij de structuurfondsen</i>	Impact nog niet meetbaar
16b	Gemeenschappelijke benaderingen ontwikkelen voor het gebruik van risicoanalyse en representatieve steekproeven op het gebied van onderzoek en ander intern beleid, alsmede extern beleid (31.12.2007).		
16c	Auditnormen coördineren, foutenpercentages melden, enz., voor de structuurfondsen (31.12.2007).		

⁽¹⁾ COM(2009) 43.

⁽²⁾ De Commissie verklaart ook dat de impact van de diverse (sub-)maatregelen op de vermindering van fouten of de verhoging van de zekerheid mettertijd zal toenemen naarmate ze de onderliggende controlesystemen meer beïnvloeden.

⁽³⁾ Zie paragraaf 2.37 van het Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007 en paragraaf 2.29 van dit verslag.

Bron: Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

ALGEMENE CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Conclusies

2.29. In 2008 heeft de Rekenkamer verdere vooruitgang geconstateerd in de toezicht- en controlesystemen van de Commissie, met name wat betreft de impact van de desbetreffende punten van voorbehoud bij de zekerheid die wordt gegeven in de verklaringen van de directeuren-generaal (paragrafen 2.5-2.8).

2.30. Toch brachten de controles van de Rekenkamer bij bepaalde jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen blijvende gebreken aan het licht inzake de reikwijdte en omvang van de punten van voorbehoud en inzake de beoordeling en werking van de toezicht- en controlesystemen (paragrafen 2.9-2.11).

2.31. De Commissie heeft vooruitgang geboekt met het beheer van de jaarlijkse syntheseverslagen, die nu aanvullende zekerheid bieden en een toegevoegde waarde verlenen aan de verklaringen van de directeuren-generaal. Maar niet alle lidstaten namen het Financieel Reglement volledig in acht (paragrafen 2.20 en 2.22).

2.32. De Commissie kan aantonen dat zij de herziene internecontrole-normen vrijwel integraal toepast (paragraaf 2.24) en heeft de subacties in haar actieplan voor een geïntegreerd internecontrolekader uitgevoerd (paragraaf 2.27).

2.33. Toch stelt de Rekenkamer vast dat de Commissie niet kan aantonen dat haar acties ter verbetering van de toezicht- en controlesystemen doeltreffend waren met het beperken van het foutenrisico op sommige begrotingsterreinen (zie paragraaf 1.33).

2.29. De Commissie verheugt zich over het oordeel van de Rekenkamer dat het internecontrolesysteem van de Commissie als geheel in 2008 verder is versterkt. Belangrijke te vermelden vorderingen in 2008 zijn, de daadwerkelijke toepassing van de controlenormen als zodanig en de verbeterde kwaliteit van de jaarlijkse overzichten van de lidstaten en van de betrouwbaarheidsverklaringen.

2.30. Voor het cohesieterrein is de voor het maken van voorbehoud toegepaste methodologie gebaseerd op een uitvoerige analyse van de toezicht- en controlesystemen op nationaal/lokaal niveau. De Commissie is van oordeel dat de in de jaarlijkse activiteitenverslagen gemaakte punten van voorbehoud een getrouw beeld geven van de systeemtekortkomingen (zie ook het antwoord op paragraaf 2.6).

De Commissie verheugt zich over de in tabel 2.1 vermelde verbeteringen en herhaalt haar engagement om verdere vooruitgang op dit gebied te boeken. Zij beoordeelt momenteel de factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van de jaarlijkse activiteitenverslagen en zal maatregelen bevorderen om die kwaliteit verder te verbeteren.

Zie de antwoorden op de paragrafen 2.9, 2.10 en 2.11.

2.31. In 2008 hebben zeven lidstaten in de jaarlijkse overzichten de betrouwbaarheidsverklaring opgenomen die in de richtsnoeren van de Commissie wordt voorgesteld. De Commissie zal haar leidraad verder blijven ontwikkelen zodat de jaarlijkse overzichten nog meer meerwaarde aan het proces geven.

De Commissie heeft het nodige gedaan om alle gevallen waarin niet aan de wettelijke voorschriften was voldaan, op te volgen en is erin geslaagd de lidstaten in vergelijking met vorig jaar een grotere meerwaarde aan hun jaarlijkse overzichten te doen geven.

2.33. De Commissie stelt vast dat de betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer de afgelopen jaren geleidelijk aan is verbeterd (de beleidsgroepen in hun geheel gezien, kreeg in 2003 6 % van de totale uitgaven groen licht wat het ontdekte percentage fouten betreft; in 2008 was dat cijfer gestegen tot 56 %). Dit is volgens de Commissie onmiskenbaar het resultaat van de geleverde inspanningen en de ten uitvoer gelegde actieplannen om het internecontrolesysteem te verbeteren, ook al is het niet mogelijk om te zeggen welke impact afzonderlijke acties op het foutenpercentage hebben gehad.

De Commissie verwijst ook naar haar antwoorden op de paragrafen 2.17 en 2.25.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Aanbevelingen

2.34. Het verbeteren van de toezicht- en controlesystemen moet worden gezien als een doorlopend proces waarbij de desbetreffende maatregelen pas na enige tijd doeltreffend kunnen worden geacht. Dit betekent dat eerdere aanbevelingen van de Rekenkamer blijven gelden ⁽¹⁸⁾.

2.35. Verder moet er in de eerste plaats bijzondere aandacht worden besteed aan de uitgaventerreinen waarvoor de Rekenkamer nog steeds een hoog foutenpercentage meldt. Dit houdt het volgende in:

- a) afweging van de kosten en de waarde van controles op beleidsterreinen;
- b) bevordering van eenvoud bij de opstelling van toekomstige beleidsvoorstellen;

2.34. De Commissie blijft zich inspannen om de aanbevelingen van de Rekenkamer uit het verleden uit te voeren. Uit een analyse van de toezicht- en controlesystemen blijkt dat de impact van de genomen maatregelen op het verkleinen van het foutenrisico blijft toenemen. Er mag redelijkerwijze worden verwacht dat de gevolgde controlestrategie ertoe zal leiden dat de controledoelstelling mettertijd wordt verwezenlijkt, vooral wat de meerjarige programma's betreft, omdat er — bovenop de corrigerende maatregelen die gedurende de uitvoering van de programma's worden genomen — aanvullende controles zijn gepland aan het einde van de programmeringsperiode voordat de rekeningen uiteindelijk worden goedgekeurd. Bij de analyse van de corrigerende maatregelen van zowel de lidstaten als de Commissie dient noodzakelijkerwijze rekening te worden gehouden met het aspect van de meerjarigheid.

2.35.

- a) De Commissie is vastberaden haar initiatief voort te zetten inzake het aanvaardbare foutenrisico, met inachtneming van de kosten van controles. Zij zal beginnen met het indienen van concrete voorstellen voor de uitgaven voor onderzoek, energie en vervoer, plattelandontwikkeling, externe hulp en administratie in 2010. De andere beleidsterreinen zullen in de jaren daarna aan bod komen.
- b) Een zekere mate van complexiteit wat betreft de regels en de criteria is onvermijdelijk; deze worden immers vastgesteld met het oog op het verwezenlijken van de gewenste beleidsdoelstellingen, die de uitkomst zijn van een complex wetgevend proces waarin de wetgevende macht het laatste woord heeft. De Commissie is evenwel van plan om waar zulks mogelijk is, voorstellen voor verdere vereenvoudiging aan de wetgever te doen. Zij zal de ruimte voor verdere vereenvoudiging van de subsidiabiliteitsregels bekijken in het kader van haar in 2010 in te dienen voorstel voor de driejaarlijkse herziening van het Financieel Reglement. Zij zal tevens de beginselen bestuderen voor een verdere vereenvoudiging van de sectorale wetgeving met het oog op de volgende ronde basisbesluiten die vanaf 2014 in werking moeten treden.

De Commissie verwijst naar de conclusie die de Rekenkamer zelf in paragraaf 1.39 trekt, dat er een spanningsveld kan bestaan tussen vereenvoudiging en het bewerkstelligen dat met de steun de beleidsdoelstellingen worden bereikt. Zij merkt in dit verband op dat voor zeer gerichte beleidsdoelstellingen soms complexe regels vereist zijn om te waarborgen dat de doelstellingen verwezenlijkt worden.

⁽¹⁸⁾ Paragrafen 2.41 en 2.42 van het Jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2007.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- c) voortgaan met de verbetering van het mechanisme waardoor financiële correcties, onttrekkingen of terugvorderingen de opgetreden fouten moeten corrigeren, en de nodige maatregelen treffen zodat de impact hiervan praktisch aantoonbaar is.

2.36. Op de beleidsterreinen waar jaarlijkse bijdragen van de lidstaten wettelijk zijn voorgeschreven, dient de Commissie ervoor te zorgen dat zulke bijdragen, bv. jaarlijkse overzichten en verklaringen vooraf, maximaal worden benut. Ook moet de nodige aandacht worden besteed aan vrijwillige initiatieven van de lidstaten (in de vorm van nationale verklaringen) of van de hoge controle-instanties teneinde extra inzicht te krijgen in alle thema's die relevant kunnen zijn voor de waarborging van de wettigheid en regelmatigheid van uitgaven uit de EU-begroting.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Voor het Cohesiebeleid zijn de fondsenverordeningen in mei 2009 gewijzigd om het gebruik van forfaits, vaste bedragen en standaard-eenhedenkostenbarema's reeds voor de programma's 2007-2013 mogelijk te maken. De Commissie heeft de lidstaten sterk aangemoedigd om deze vereenvoudigde kostenformules toe te passen. In juli 2009 heeft zij verdere voorstellen voor vereenvoudiging van het regelgevingskader 2007-2013 gedaan.

- c) In het actieplan ter versterking van de toezichthoudende rol van de Commissie in het kader van het gedeelde beheer van structurele acties worden zowel de oorzaken als de gevolgen behandeld van het hoge foutenpercentage dat de Rekenkamer in de uitgaven voor structuurmaatregelen heeft aangetroffen. De Commissie is van oordeel dat het mechanisme voor financiële correcties is versterkt, hetgeen wordt bevestigd door het aantal schorsingen en financiële correcties in 2008 en de hoogte van de bedragen. Voorts zal de Commissie haar strategie voor de afsluiting van de periode 2000-2006 toespitsen op het verlagen van het residuele foutenpercentage tot een aanvaardbaar niveau. De Commissie zal haar inspanningen aanhouden en zij heeft de lidstaten verzocht de terugvorderingsprocedures en de rapportering in 2009 te versterken en heeft de wettelijke voorschriften voor de jaarlijkse verslaglegging over financiële correcties voor de periode 2007-2013 aangescherpt.

Verwacht wordt dat het corrigeren van systematische fouten op het gebied van onderzoek in 2009 op kruissnelheid zal komen.

2.36. De Commissie zal haar inspanningen voortzetten om de kwaliteit en de meerwaarde van de vereiste jaarlijkse overzichten te vergroten. Zij zal tevens positieve initiatieven blijven stimuleren, zoals het tijdig indienen van vrijwillige nationale beheersverklaringen die zekerheid verschaffen over de regelmatigheid van de EU-uitgaven. De Commissie juicht ook gezamenlijke acties toe van hoge controle-autoriteiten van de lidstaten om knowhow en ervaringen uit te wisselen, en ondersteunt deze. Zoals de Rekenkamer evenwel in haar advies 6/2007 over de jaarlijkse overzichten en nationale verklaringen heeft geconstateerd, is de in die laatste vervatte informatie slechts bruikbaar als de verklaringen dezelfde reikwijdte, benadering en timing hebben.

HOOFDSTUK 3

Begrotingsbeheer

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	3.1
Opmerkingen	3.2-3.12
Doelstellingen verwezenlijkt door het wijzigen van begrotingen	3.2-3.4
Tenuitvoerlegging van de programma's	3.5-3.6
Uitgaven voor het cohesiebeleid	3.5-3.6
Het Europees economisch herstelplan	3.7-3.8
Niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen („RAL”)	3.9-3.12
Conclusies en aanbevelingen	3.13-3.15

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

INLEIDING

3.1. In dit hoofdstuk worden onderwerpen geanalyseerd in verband met de uitvoering van de algemene EU-begroting in 2008. Het behandelt met name de uitvoeringsgraad van de begroting, de tenuitvoerlegging van EU-programma's, in het bijzonder de uitgaven voor het EU-cohesiebeleid, de gewijzigde begrotingen en het niveau van de niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen.

OPMERKINGEN

Doelstellingen verwezenlijkt door het wijzigen van begrotingen

3.2. De voor 2008 vastgestelde begrotingskredieten (goedgekeurde begroting en gewijzigde begrotingen) bedroegen, samen met de overdracht uit 2007, in totaal 132,3 miljard euro aan vastleggingen en 117 miljard euro aan betalingen, ofwel 4,7, respectievelijk 1,7 % meer dan in de definitieve begroting 2007 ⁽¹⁾. In totaal lagen de budgettaire vastleggingskredieten van het jaar 2,2 miljard euro onder het maximum van het financiële kader, terwijl de betalingskredieten 14,0 miljard euro onder het maximum bleven (zie de **grafieken III** en **IV** in **bijlage I**).

3.3. De tien gewijzigde begrotingen die gedurende het jaar werden goedgekeurd, leidden tot een totale toename van de kredieten voor vastleggingen met 1,4 miljard euro en een daling van de kredieten voor betalingen met 4,6 miljard euro. Deze daling is grotendeels toe te schrijven aan lager dan verwachte bestedingen op het gebied van cohesiebeleid (4,5 miljard euro) en buitenlandse betrekkingen (0,3 miljard euro). Het verlagen van kredieten voor betalingen door middel van gewijzigde begrotingen geeft blijk van een goed financieel beheer: men past zich aan veranderingen aan en vermindert het begrotingsoverschot ⁽²⁾ (zodat met name eigen middelen eerder kunnen worden teruggestort naar de lidstaten).

3.4. De Commissie produceert een reeks documenten die onder meer de volgende informatie bevatten over de begrotingsuitvoering van de Europese Gemeenschappen ⁽³⁾:

⁽¹⁾ Exclusief de bestemmingsontvangsten over 2008. Bestemmingsontvangsten omvatten onder meer teruggaven voortvloeiend uit de terugvordering van abusievelijk betaalde bedragen die opnieuw worden toegewezen aan hun oorspronkelijke begrotingslijn, bijdragen van de EFTA-leden die leiden tot stijgingen van specifieke begrotingslijnen, of ontvangsten van derden ingeval er overeenkomsten zijn gesloten met een financiële bijdrage aan EU-activiteiten.

⁽²⁾ Het begrotingsoverschot (begrotingsresultaat) is het resultaat van de begrotingsuitvoering. Het is geen reserve en kan niet worden gecumuleerd en in volgende jaren gebruikt ter financiering van uitgaven. De onbestede ontvangsten die het overschot vormen, worden in mindering gebracht op de in het volgende jaar te innen eigen middelen.

⁽³⁾ Gedetailleerde informatie over de begrotingsuitvoering 2008 is te vinden in deel II van de jaarrekening van de Europese Gemeenschappen, begrotingsjaar 2008, het verslag van de EC (DG Begroting) over het begrotings en financieel beheer — begrotingsjaar 2008, en het verslag over de analyse van de begrotingsuitvoering van de structuurfondsen en het Cohesiefonds in 2008.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- het begrotingsoverschot aan het eind van 2008 (1,8 miljard euro) bleef nagenoeg op hetzelfde niveau als in 2007 (1,5 miljard euro);
- de bestedingsgraad van zowel vastleggingen als betalingen bleef in 2008 met respectievelijk 99 en 97 % (na gewijzigde begrotingen) op een met 2007, het eerste jaar van de nieuwe programmeringsperiode, vergelijkbaar hoog niveau (96 en 98 %);
- 2,1 miljard euro aan niet-gebruikte betalingskredieten (exclusief bestemmingsontvangsten, zie voetnoot 1) werd niet geannuleerd maar uit 2008 overgedragen naar 2009: een hoger niveau dan in 2007 (1,2 miljard euro);
- voor het terrein „Cohesie” ⁽⁴⁾ (opgenomen in de titels 04, 05, 11 en 13 ⁽⁵⁾) leidde de daling van de betalingskredieten met 4,5 miljard euro tot een definitieve bestedingsgraad van 99 % (deze zou zijn uitgekomen op 88 % indien de negende gewijzigde begroting niet was aangenomen);
- de ramingen van de lidstaten voor de betalingen die voortvloeien uit vastleggingen voor bestedingen in de periode 2000-2006 zijn de laatste drie jaar beter geworden. De totale te hoge raming van 33 % in 2006 werd teruggebracht tot 18 % in 2007 en tot 16 % in 2008. Met betrekking tot de vastleggingen die in de huidige programmeringsperiode (2007-2013) zijn gedaan, beliepen de te hoge ramingen voor betalingen in 2008 27 %.

Tenuitvoerlegging van de programma's***Uitgaven voor het cohesiebeleid***

3.5. Met betrekking tot de structuurfondsprogramma's van 2000-2006 bleek de tenuitvoerlegging van betalingskredieten over 2008 veel hoger te zijn dan verwacht. In plaats van de geraamde 16,3 miljard euro beliepen de betalingen 24,0 miljard euro. De aanvankelijke raming was gebaseerd op de aanname dat de bedragen voor betalingsaanvragen in 2008 zouden afnemen omdat de termijn n+2 ⁽⁶⁾ niet van toepassing was en er sinds 2006 geen nieuwe vastleggingen waren gedaan. De verwachte daling heeft zich echter niet voorgedaan.

⁽⁴⁾ Het begrip „Cohesie” ter omschrijving van een beleidsterrein (zie hoofdstuk 6) is geïntroduceerd voor de programmeringsperiode 2007-2013 en dekt de structuurfondsen (Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en Europees Sociaal Fonds), en het Cohesiefonds. Voorheen (in de programmeringsperiode 2000-2006) omvatten de structuurfondsen het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, en tevens het Landbouwfonds afdeling Oriëntatie, en het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij. Het Cohesiefonds, dat een afzonderlijke rechtsgrondslag heeft, werd niet gezien als een structuurfonds. Omdat dit hoofdstuk betrekking heeft op de verschillende programmeringsperiodes worden bewust de beide begrippen „terrein Cohesie” en „structuurfondsen” gebruikt.

⁽⁵⁾ De titels hebben betrekking op de beleidsterreinen 04: Werkgelegenheid en sociale zaken; 05: Landbouw en plattelandsontwikkeling; 11: Visserij en maritieme zaken; 13: Regionaal beleid.

⁽⁶⁾ De termijn n+2 vereist een automatische vrijmaking van alle middelen die aan het eind van het tweede jaar volgend op het jaar van toewijzing niet zijn besteed.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.6. De overlegging van conformiteitsverklaringen door de lidstaten voor goedkeuring door de Commissie, een vereiste voor de vergoedingen uit de cohesieprogramma's 2007-2013, verliep traag (zie paragraaf 6.26). Dit leidde ertoe dat de uitvoering van betalingskredieten aanzienlijk geringer was dan verwacht (12,6 miljard euro). Nagenoeg alle betalingen in 2008 met betrekking tot de nieuwe programmeringsperiode betroffen eerste voorschotten.

Het Europees economisch herstelplan

3.7. Op 26 november 2008 schetste de Commissie de structuur voor een Europees economisch herstelplan als een gezamenlijk Europees antwoord op de huidige financiële en economische crisis (7).

3.8. Als onderdeel van de bijdrage van de EU aan deze stimulans werd in het plan voorgesteld om de betalingen in het kader van de structuurfondsen te versnellen. Voorgesteld werd, de criteria voor bijstand uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en uit het Europees Sociaal Fonds te vereenvoudigen, bestedingen te herprogrammeren en voorschotbetalingen op te voeren vanaf begin 2009. Dit verleende de lidstaten eerder toegang tot een bedrag van maximaal 1,8 miljard euro aan voorschotbetalingen uit het Europees Sociaal Fonds om hun actieve arbeidsmarktbeleid te versterken, hun steun opnieuw te richten op de meest kwetsbaren en acties te intensiveren om bekwaamheden te verbeteren. Gepland was ook, een extra bedrag van 4,5 miljard euro aan voorschotbetalingen uit het EFRO ter financiering van cohesie, te vervroegen. Teneinde energie-interconnecties en de breedbandinfrastructuur te verbeteren is de Commissie voornemens om nog eens 5,00 miljard euro uit te trekken voor de periode 2009-2010. Dit pakket omvat een totaal van 3,98 miljard euro voor investeringen in koolstofopvang en opslag, windprojecten op zee en energie interconnecties, en 1,02 miljard euro om het hogesnelheidsinternet in landelijke gemeenschappen uit te breiden en te verbeteren, alsook om nieuwe uitdagingen in de agromilieusector aan te gaan. De budgettaire gevolgen van het herstelplan zullen pas vanaf 2009 waarneembaar zijn.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.6. *Te rekenen vanaf de goedkeuring van programma's hebben de lidstaten 12 maanden om conformiteitsbeoordelingsdocumenten in te dienen. In de meeste gevallen hebben de lidstaten tot het laatst gewacht met het indienen van deze documenten; soms werden de documenten ook na de gestelde termijn nog ingediend. Na de ontvangst van de conformiteitsbeoordelingen heeft de Commissie haar goedkeuringsprocedures binnen de voorgeschreven termijnen laten plaatsvinden.*

Soms hebben de lidstaten geen verzoeken om tussentijdse betaling ingediend, zelfs niet wanneer de conformiteitsbeoordelingsdocumenten reeds waren goedgekeurd. Dit wijst erop dat veel programma's op het terrein een trage uitvoering kennen.

(7) Mededeling van de Commissie aan de Europese Raad — Een Europees economisch herstelplan (COM(2008) 800 def. van 26.11.2008), gewijzigd bij een voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van het Interinstitutioneel Akkoord van 17 mei 2006 betreffende de begrotingsdiscipline en een goed financieel beheer ten aanzien van het meerjarig financieel kader (COM(2009) 171 def. van 8.4.2009).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen („RAL”)

3.9. De niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen (d.w.z. niet-gebruikte vastleggingen die zijn overgedragen om toekomstige uitgaven te dekken), voornamelijk bij meerjarenprogramma's, zijn met 16,4 miljard euro (11,8 %) toegenomen tot 155,0 miljard euro. Alleen al op de beleidsterreinen die worden gefinancierd met gesplitste kredieten⁽⁸⁾ waren er niet-afgewikkelde verplichtingen voor een totaalbedrag van 153,8 miljard euro, het equivalent van 1,8 jaar aan vastleggingen of 2,3 jaar aan betalingen in het bestedingstempo van 2008 op de respectieve beleidsterreinen. Bijna 80 % van de niet-afgewikkelde vastleggingen dateert echter van 2007 en 2008 en heeft derhalve betrekking op het financiële kader 2007-2013. De structuur van de gecumuleerde „RAL” toont het effect van de inspanningen om nog uitstaande vastleggingen af te wikkelen door middel van betalingen voordat de regel van annulering van rechtswege wordt toegepast die zowel voor de structuurfondsen als voor het Cohesiefonds geldt („n+2”-regel/„n+3”-regel).

3.10. Niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen zijn een rechtstreeks gevolg van gesplitste kredieten, waarbij de afronding van uitgavenprogramma's een aantal jaren in beslag neemt en vastleggingen een aantal jaren vóór de desbetreffende betalingen worden gedaan. Daar vastleggingen worden afgewikkeld door betalingen, leiden vastleggingen die aanzienlijk hoger zijn dan de betalingen op lange termijn tot een cumulatieve van niet-afgewikkelde verplichtingen, een situatie die elk jaar weer vooruit geschoven wordt.

3.9. *Het totaal aan niet-afgewikkelde vastleggingen komt overeen met ongeveer twee jaar aan vastleggingen, een voor de structuurfondsen normaal niveau.*

⁽⁸⁾ De begroting onderscheidt twee soorten kredieten: niet-gesplitste en gesplitste kredieten. Niet-gesplitste kredieten worden gebruikt ter financiering van verrichtingen met een jaarlijks karakter, bv. administratieve uitgaven. Gesplitste kredieten werden ingevoerd om meerjarige verrichtingen te beheren; de desbetreffende betalingen kunnen gedaan worden in het jaar van de vastlegging en gedurende de daaropvolgende jaren. Gesplitste kredieten worden voornamelijk gebruikt voor de structuurfondsen en het Cohesiefonds.

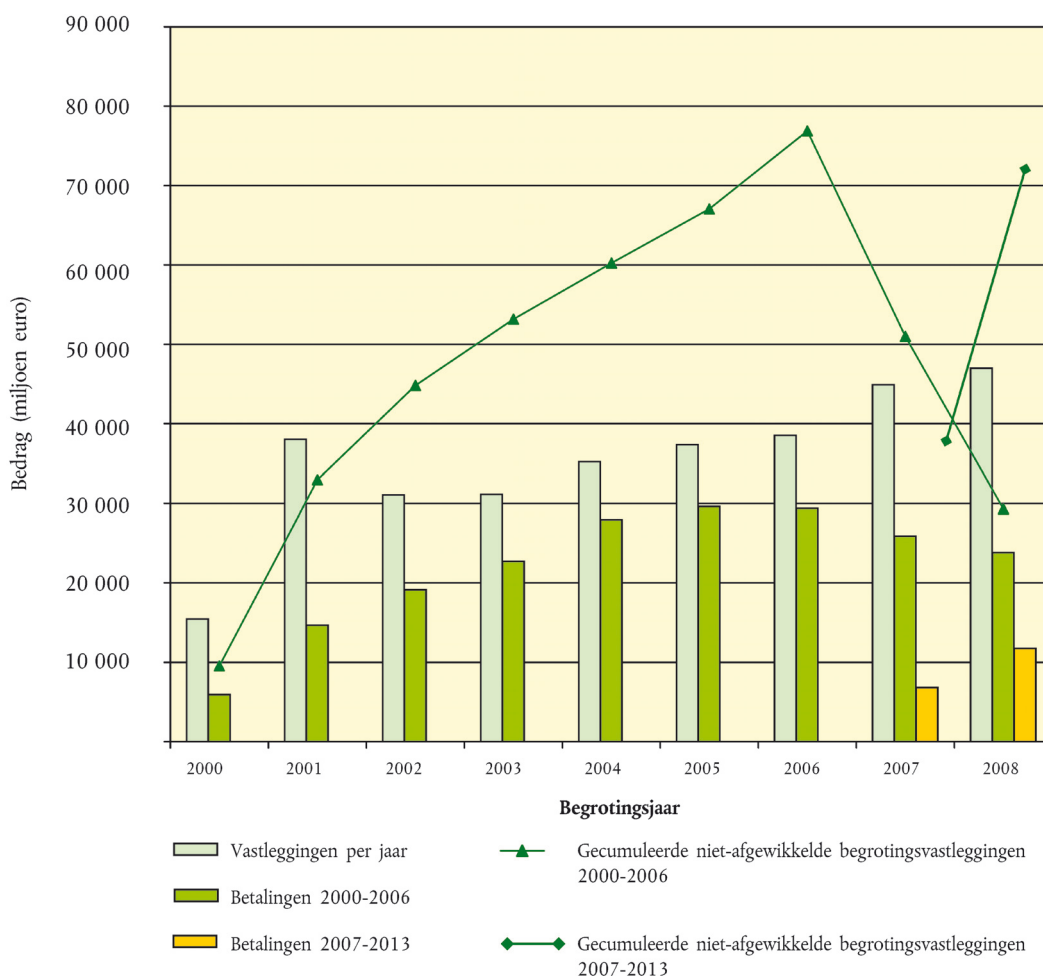
OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.11. Het grootste deel van de niet-afgewikkelde vastleggingen heeft betrekking op Cohesie (zie **grafiek 3.1**). Op dit terrein bedroegen de niet-afgewikkelde vastleggingen 103 miljard euro⁽⁹⁾ (ongeveer 66 % van het totale bedrag), hetgeen overeenkomt met 2,2 jaar aan vastleggingen of 2,9 jaar aan betalingen tegen het bestedingstempo van 2008. Het overgrote deel van de niet-afgewikkelde vastleggingen op dit gebied (73,8 miljard euro) heeft betrekking op de huidige periode 2007-2013. De niet-afgewikkelde vastleggingen met betrekking tot het financiële kader 2000-2006 belopen 29,3 miljard euro.

3.11. Het aantal niet-afgewikkelde vastleggingen op het terrein van cohesie is vergelijkbaar met dat van andere terreinen met gesplitste vastleggingskredieten (zoals onderzoek, trans-Europese netwerken of extern optreden). Zoals de Rekenkamer onder 3.9 uiteenzet, verplicht de meerjarenfinanciering van het cohesiebeleid tot een systematische overdracht van openstaande vastleggingen naar volgende jaren. Door de regel van ambtshalve annulering ($n+2/n+3$ jaar) waarnaar de Rekenkamer verwijst, wordt de begrotingsdiscipline versterkt. Deze discipline blijkt uit het feit dat niet-afgewikkelde vastleggingen voornamelijk 2007 en 2008 betreffen, daar de bovengenoemde regel op eerdere jaren reeds was toegepast.

Grafiek 3.1 — Beloop van de gecumuleerde niet-afgewikkelde vastleggingen voor de structuurfondsen 2000-2006 en op het terrein Cohesie 2007-2008⁽¹⁾



⁽¹⁾ Inclusief het Cohesiefonds sinds het begin van de programmeringsperiode 2007-2013.

Bron: Voorlopige jaarrekening van de Europese Gemeenschappen, Deel II: Geconsolideerde verslagen over de uitvoering van de begroting van de Europese Gemeenschappen.

⁽⁹⁾ Voor Cohesie zie het verslag over het begrotings en financieel beheer, begrotingsjaar 2008, blz. 41.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.12. Van het totaal der ongebruikte vastleggingen had ongeveer 13,4 % (20,9 miljard euro) betrekking op het Cohesiefonds, hoewel slechts ongeveer 6,2 % van de in totaal voor 2008 toegestane vastleggingskredieten naar dat fonds ging. Dit is een verhoging met 2,8 miljard euro ofwel ongeveer 15,5 % in vergelijking met 2007. Dit grote bedrag aan niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen betreffende het Cohesiefonds staat gelijk aan 1,4 jaar aan vastleggingen of 4,9 jaar aan betalingen tegen het bestedingstempo van 2008.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

3.13. De bestedingspercentages bleven in 2008 op een hoog niveau. Wat betreft het beleidsterrein Cohesie werden de oorspronkelijke betalingskredieten met 4,5 miljard euro teruggebracht bij wege van gewijzigde begrotingen, als gevolg van een aanzienlijke vertraging in de tenuitvoerlegging van de nieuwe programma's voor 2007-2013.

3.14. De lidstaten verbeterden hun uitgavenramingen op het gebied van de structuurfondsen, waardoor ze het percentage te hoge ramingen verlaagden.

3.15. De niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen voor gesplitste uitgaven blijven zeer omvangrijk en overstijgen de totale vastleggingskredieten van de begroting voor 2008. De meeste niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen dateren nu echter van 2007 en 2008 en hebben daarom betrekking op het huidige financiële kader. De Rekenkamer beveelt de Commissie aan, de lidstaten aan te moedigen om de resterende documenten inzake conformiteitsbeoordelingen van de beheers- en controlesystemen zo snel mogelijk en met behoud van voldoende kwaliteit in te sturen om verdere vertragingen met betrekking tot de tussentijdse betalingen en een verdere toename van niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen te voorkomen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.12. Volgens het regelgevingskader voor het Cohesiefonds voor de periode 2000-2006 worden de betalingen gestaakt zodra het project aan 80 % van zijn begroting komt (en niet aan 95 % zoals voor andere structuurfondsprogramma's geldt). De meeste van deze projecten hebben dit maximum reeds bereikt, zodat het hoge peil aan niet-afgewikkelde vastleggingen een logisch gevolg van de regelgeving is.

Bovendien bestaan er, anders dan voor de andere structuurfondsen, voor de projecten van het Cohesiefonds over de periode 2000-2006 geen ambtshalve annuleringen.

Voor de periode 2007-2013 is het Cohesiefonds in lijn met het EFRO geprogrammeerd, en gelden ambtshalve annuleringen voor beide fondsen. Hierdoor zullen niet-afgewikkelde vastleggingen voor het Cohesiefonds voortaan lager uitkomen.

3.13. De Kamer heeft in punt 3.3 opgemerkt dat het verlagen van kredieten voor betalingen via gewijzigde begrotingen blijk geeft van een goed financieel beheer.

3.14. Ofschoon de prognoses voor de periode 2000-2006 beter waren, kwam de overschatting voor de periode 2007-2013 (het eerste jaar met prognoses) uit op 27 %.

3.15. Een groot deel van de niet-afgewikkelde vastleggingen (RAL) bestond eind 2008 eigenlijk uit het verschil tussen de vastleggingen voor de nieuwe programmeringsperiode en de betaalde voorschotten. Vanwege de beperkte tussentijdse betalingen zijn de RAL noodzakelijkerwijze hoger uitgevallen.

De Commissie heeft in 2008 en 2009 met het versturen van aanmaningen, in contacten en in bijeenkomsten met lidstaten het nodige gedaan om vooruitgang met de conformiteitsbeoordelingsprocedure te boeken. Ook zal op de lidstaten druk worden uitgeoefend met de regelgevingsbepalingen aangaande de terugbetaling van voorfinancieringen wanneer er binnen de 24 maanden geen verzoek om betalingen plaatsvindt en met de toepassing van de ambtshalve annulering. Zie eveneens het antwoord op 3.6.

De toestand op 30 juni 2009 is, dat het totale aantal rapporten dat is ontvangen en het totale aantal dat is goedgekeurd, respectievelijk 93 % en 58 % van de kredieten voor 2007-2013 uitmaakten.

HOOFDSTUK 4

Ontvangsten

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	4.1-4.9
Reikwijdte van de controle	4.3-4.9
Traditionele eigen middelen	4.4-4.6
Eigen middelen btw en bni	4.7-4.9
Regelmatigheid van de verrichtingen	4.10-4.12
Traditionele eigen middelen	4.10-4.11
Eigen middelen btw en bni	4.12
Doeltreffendheid van de systemen	4.13-4.28
Traditionele eigen middelen	4.13-4.16
Eigen middelen btw	4.17-4.21
Toezicht op de toepassing van de btw-richtlijnen	4.18-4.19
Verslag in het kader van artikel 12 van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 van de Raad	4.20-4.21
Eigen middelen bni	4.22-4.28
Jaarlijkse bni-gegevens	4.22
Compilatie van de nationale rekeningen in de lidstaten	4.23-4.24
Algemene en specifieke punten van voorbehoud	4.25-4.27
Verificatie van bni-overzichten in de lidstaten	4.28
Conclusies en aanbevelingen	4.29-4.36
Traditionele eigen middelen	4.31-4.32
Eigen middelen btw	4.33-4.34
Eigen middelen bni	4.35-4.36

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

INLEIDING

4.1. Dit hoofdstuk betreft de specifieke beoordeling van de Rekenkamer inzake de ontvangsten. De ontvangstenzijde van de begroting van de Europese Unie bestaat uit eigen middelen en andere ontvangsten. Zoals **tabel 4.1** weergeeft, vormen de eigen middelen veruit de belangrijkste financieringsbron van begrotingsuitgaven (89,4 %).

Tabel 4.1 — Ontvangsten voor het begrotingsjaar 2008

Begrotings-titel	Soort ontvangsten	Omschrijving	Ontvangsten 2008 (miljoen euro)	%
1	Traditionele eigen middelen (TEM)	Landbouwrechten (hoofdstuk 10)	1 278	1,0
		Suiker- en isoglucoseheffingen (hoofdstuk 11)	708	0,6
		Douanerechten (hoofdstuk 12)	15 297	12,6
1	Eigen middelen btw	Middelen uit btw (belasting over de toegevoegde waarde) over het lopende begrotingsjaar (hoofdstuk 13)	17 966	14,8
1	Eigen middelen bni	Middelen uit bni (bruto nationaal inkomen) over het lopende begrotingsjaar (hoofdstuk 14)	73 015	60,1
1	Correctie van begrotingsonevenwichtig-heden	VK-correctie (hoofdstuk 15)	385	0,3
TOTAAL EIGEN MIDDELEN			108 649	89,4
3		Overschotten, saldi en aanpassingen	4 174	3,4
4		Ontvangsten afkomstig van personen die verbonden zijn aan de instellingen en andere communautaire organen	977	0,8
5		Aangroeiende ontvangsten voortvloeiend uit de administratieve werking van de instellingen	353	0,3
6		Bijdragen en terugbetalingen in verband met overeenkomsten en programma's van de Gemeenschap	5 564	4,6
7		Rente over te late betalingen en boetes	1 794	1,5
8		Opgenomen en verstrekte leningen	34	0,0
9		Diverse ontvangsten	39	0,0
TOTAAL ANDERE ONTVANGSTEN			12 935	10,6
Totaal ontvangsten over het jaar			121 584	100,0

Bron: Jaarrekening 2008.

4.2. Op 26 januari 2009 stelde de Raad gewijzigde voorschriften vast ⁽¹⁾ houdende toepassing van het nieuwe besluit betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (2007/436/EG, Euratom) ⁽²⁾, dat op 1 maart 2009 met terugwerkende kracht tot 1 januari 2007 in werking trad. Aangezien de ratificatieprocedure eind 2008 niet was afgerond, werden in 2009 de nodige herberekeningen over 2007 en 2008 gemaakt van de bijdragen btw en bni van de lidstaten.

⁽¹⁾ Verordening (EG, Euratom) nr. 105/2009 van de Raad van 26 januari 2009 tot wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 houdende toepassing van Besluit 2000/597/EG, Euratom, betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (PB L 36 van 5.2.2009, blz. 1).

⁽²⁾ PB L 163 van 23.6.2007, blz. 17.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Reikwijdte van de controle

4.3. De Rekenkamer selecteerde een representatieve statistische steekproef van 60 invorderingsopdrachten uit het inningsregister met alle ontvangsten van de Commissie, en onderzocht de regelmatigheid van de verrichtingen op het niveau van de Commissie (zie **bijlage 4.1**). De controle omvatte een follow-up van enkele eerdere bevindingen (zie **bijlage 4.2**). Door de Rekenkamer verrichte aanvullende werkzaamheden worden beschreven in de paragrafen 4.4-4.8.

Traditionele eigen middelen

4.4. De controle door de Rekenkamer van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen kan geen niet-aangegeven importen bestrijken, of importen die aan het douanetoezicht zijn ontsnapt.

4.5. De Rekenkamer beoordeelde de toezicht- en controlesystemen in drie lidstaten⁽³⁾ en hun boekhoudsystemen voor de traditionele eigen middelen. De controleurs testten een aselechte steekproef van telkens 30 invoeraangiften in elk van deze drie lidstaten.

4.6. De Rekenkamer beoordeelde de toezicht- en controlesystemen bij de Commissie, met inbegrip van haar inspecties in de lidstaten. Zij onderzocht de rekeningen voor de traditionele eigen middelen en analyseerde de geldstromen van de rechten om redelijke zekerheid te verkrijgen dat de geboekte bedragen volledig en correct zijn. Tevens werd de toezichthoudende rol van het RCEM⁽⁴⁾ beoordeeld.

Eigen middelen btw en bni

4.7. De eigen middelen btw en bni zijn bijdragen die voortvloeien uit de toepassing van uniforme percentages op de hypothetisch geharmoniseerde btw-grondslagen van de lidstaten of op hun bni, berekend overeenkomstig communautaire regels. Beide typen eigen middelen zijn gebaseerd op macro-economische statistieken waarvan de onderliggende gegevens niet rechtstreeks kunnen worden gecontroleerd. Om die reden werd voor de controle uitgegaan van de ontvangst door de Commissie van de door de lidstaten opgestelde macro-economische grootheden en werden vervolgens de systemen van de Commissie beoordeeld voor de verwerking van de gegevens totdat zij in de definitieve rekeningen worden opgenomen. De controle had dus betrekking op de opstelling van de jaarbegroting en de juistheid van de bijdragen van de lidstaten.

⁽³⁾ Tsjechische Republiek, Griekenland en Nederland.

⁽⁴⁾ Raadgevend Comité voor de eigen middelen: artikel 20 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad (PB L 130 van 31.5.2000, blz. 1).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.8. De controle betrof ook de toezicht- en controlesystemen van de Commissie die ertoe dienen redelijke zekerheid te verschaffen dat deze middelen correct zijn berekend en geïnd, alsmede de rol van het RCEM⁽⁵⁾ en het bni-comité. Verder onderzocht de Rekenkamer de toezicht- en controlesystemen van de nationale bureaus voor de statistiek (NBS) voor de compilatie van de nationale rekeningen in vier lidstaten⁽⁶⁾.

4.9. De bni-middelenbron wordt gebruikt om de begroting in evenwicht te brengen. Wordt het bni voor een bepaalde lidstaat te laag opgegeven — zonder dat dit van invloed is op de totale eigen middelen uit bni — dan heeft dit tot gevolg dat de bijdragen van de overige lidstaten toenemen, totdat het probleem is vastgesteld en verholpen.

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

Traditionele eigen middelen

4.10. Traditionele eigen middelen worden vastgesteld en geïnd door de lidstaten. Driekwart van deze bedragen worden aan de Gemeenschap afgedragen, terwijl het resterende kwart wordt ingehouden ter dekking van de inningskosten. Elke lidstaat stuurt de Commissie een maandoverzicht van vastgestelde rechten toe (het overzicht van de „A-boekhouding”) en een kwartaaloverzicht met de vastgestelde rechten die hier niet in zijn opgenomen (de „B-boekhouding”) (7).

4.11. De Rekenkamer constateerde dat de overzichten die de lidstaten de Commissie toestuurd, over het geheel genomen geen materiële fouten vertoonden.

Eigen middelen btw en bni

4.12. Bij haar controle constateerde de Rekenkamer dat de berekening van de bijdragen van de lidstaten en de betaling ervan geen fouten van materieel belang bevatten.

DOELTREFFENDHEID VAN DE SYSTEMEN

Traditionele eigen middelen

4.13. Controles ter plaatse van de Rekenkamer bevestigden dat de gecontroleerde toezicht- en controlesystemen voor de douane en voor de boeking van de traditionele eigen middelen in het algemeen goed functioneerden.

⁽⁵⁾ Artikel 4 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1287/2003 van de Raad (de „bni-verordening”) (PB L 181 van 19.7.2003, blz. 1).

⁽⁶⁾ België, Italië, Luxemburg en Polen.

⁽⁷⁾ Wanneer betaling van rechten of heffingen uitblijft en er geen zekerheid is gesteld, of er zekerheden voor zijn gesteld maar de rechten of heffingen worden betwist, mogen de lidstaten de terbeschikkingstelling van deze middelen opschorten door ze in deze afzonderlijke boekhouding op te nemen (de „B-boekhouding”).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.14. Evenals in voorgaande jaren kwamen tijdens de controle van de Rekenkamer echter problemen aan het licht met betrekking tot bedragen in de B-boekhouding die weliswaar niet van zodanig materieel belang waren dat zij van invloed waren op de algemene conclusie, maar wel moeten worden verholpen:

- vertraging in de vaststelling en terugvordering van rechten, zelfs al waren de douaneautoriteiten⁽⁸⁾ op de hoogte van de verschuldigde bedragen en de identiteit van de debiteuren, en
- gebrek aan nationale instructies⁽⁹⁾ voor het schatten van het bedrag aan schulden waarvan het onwaarschijnlijk is dat ze worden betaald.

4.15. Voorts merkte de Rekenkamer in een eerder jaarverslag⁽¹⁰⁾ op dat de frequentie van fysieke controles op importen zeer laag lag. De Commissie antwoordde dat dit wordt gecompenseerd door latere „op controles gebaseerde verificaties”. De Rekenkamer heeft echter de frequentie van dergelijke controles op basis van verificaties achteraf in enkele lidstaten bekritiseerd⁽¹¹⁾.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.14. Vanwege de vele B-rekeningen die dikwijls plaatselijk bij individuele douanekantoren worden aangehouden en die gewoonlijk ingewikkelde zaken van navordering van douanerechten bevatten, was een onderzoek van de B-rekeningen voor het achterhalen en oplossen van individuele fouten in deze rekeningen een thema van de inspectie van de Commissie in 2008 en is het dat ook in 2009. Een onderzoek van de B-rekeningen is de afgelopen jaren altijd al een algemeen aspect van de inspecties van de Commissie geweest. Dit onderzoek is in alle lidstaten doorgevoerd. Bovendien heeft de Commissie de lidstaten in 2007 tevens specifieke richtsnoeren over de B-rekeningen verschaft om bij de lidstaten de alertheid op het juiste gebruik van deze rekeningen te vergroten.

- De Commissie zal de opvolging van deze bevindingen met de betrokken lidstaten verzorgen. Bij vertragingen met het beschikbaar stellen van de eigen middelen voor de EU-begroting, zal nalatigheidsrente worden berekend.
- De aanbeveling van de Rekenkamer om een formele procedure in te stellen zal met de twee betrokken lidstaten worden opgevolgd.

4.15. Krachtens de Gemeenschapswetgeving zijn de lidstaten zelf verantwoordelijk voor het definiëren van hun controlestrategieën om de financiële belangen van de EU op het gebied van de traditionele eigen middelen te beschermen. De klemtoon zou bij alle controleactiviteiten echter moeten liggen op de daadwerkelijke risico's, vast te stellen aan de hand van passende risicoanalysemethoden. Hiermee kunnen de beste resultaten met een optimale inzet van middelen worden bereikt. De aandacht moet vooral uitgaan naar handelaren en transacties waarbij er hoog risico is en secundair naar handelaren met een middelgroot of een laag risico.

De Commissie heeft voor 2009 de controlestrategieën van de lidstaten voor de traditionele eigen middelen als algemeen inspectiethema gekozen. Gedurende deze inspecties onderzoekt zij de opgestelde controlestrategie, het gebruik van risicoanalyse bij de formulering van de controleprogramma's, de tenuitvoerlegging van de controleprogramma's en de kwaliteit van de controles na douaneafhandeling.

⁽⁸⁾ Tsjechische Republiek, Griekenland en Nederland.

⁽⁹⁾ Tsjechische Republiek en Griekenland.

⁽¹⁰⁾ Paragraaf 4.18 (voetnoot 21) van het Jaarverslag over het begrotingsjaar 2006.

⁽¹¹⁾ Paragraaf 3.15 van het Jaarverslag over het begrotingsjaar 2004, paragraaf 4.22 van het Jaarverslag over het begrotingsjaar 2005, paragraaf 4.18 (voetnoot 23) van het Jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, en paragraaf 4.19 van het Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.16. In 2008 publiceerde de hoge controle-instantie (HCI) van een van deze lidstaten een verslag⁽¹²⁾ dat soortgelijke bevindingen bevatte als die van de Rekenkamer, en waarin kritiek werd geleverd op het systeem voor de controle op import in die lidstaat waarvoor rechten zijn verschuldigd. Er werd met name gewezen op:

- het feit dat de douaneautoriteit weliswaar goed had gepresteerd qua bevordering van de handel, maar dat zij de nodige expertise en middelen nog moet ontwikkelen bij haar uitvoering van de controles op stukken;
- een afnemend aantal en wisselende kwaliteit van audits gebaseerd op controles achteraf, zelfs al wordt een toenemend aantal fouten aangetroffen;
- de noodzaak om streefdoelen en standaarden te ontwikkelen voor de frequentie en kwaliteit van deze audits ter waarborging van de fiscale controle en van de integriteit van de regeling.

De Rekenkamer merkt op dat dergelijke verslagen van HCI's een aanvullend hulpmiddel vormen om de financiële belangen van de Gemeenschap te beschermen.

Eigen middelen btw

4.17. Door middel van een voorbehoud kan de Commissie onzekere elementen in de door de lidstaten ingediende btw-declaraties na de wettelijke termijn van vier jaar openhouden voor correctie. In 2008 werden er 41 punten van voorbehoud gemaakt en werden er 15 opgeheven, waarmee het aantal geldende punten van voorbehoud per ultimo dat jaar op 163 komt (zie **tabel 4.2**). 34 hiervan hebben betrekking op de jaren vóór 2000. Van de 15 in 2008 opgeheven punten van voorbehoud had geen enkel betrekking op de drie vroegste jaren, 1989, 1993 en 1995. De Commissie beschikt nog steeds niet over doeltreffende middelen om te waarborgen dat de lidstaten tijdig toereikende informatie verstrekken die het haar mogelijk maakt hangende punten van voorbehoud betreffende de eigen middelen btw op te heffen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.16. De Commissie heeft na twee inspecties in 2006 en een in 2008 reeds gelijksoortige bevindingen bij de betrokken lidstaat aangekaart; de follow-up hiervan loopt nog steeds. Gedurende de inspectie van 2009 zal de volledige controlestrategie van deze lidstaat worden bekeken. Daarbij zullen de conclusies van het verslag van de hoge controle-instantie (HCI) worden meegenomen en de inspectie zal een onderzoek omvatten naar de vraag of als gevolg van genoemde conclusies corrigerende maatregelen moeten worden ondernomen.

De Commissie verheugt zich over het optreden van de nationale controle-instanties, vooral op het gebied van de traditionele eigen middelen. Zij raadpleegt voor de vervollediging van haar eigen beoordelingen bij haar inspecties de beschikbare nationale controleverslagen.

4.17. Een nieuw initiatief van de Commissie in 2008 beoogde een beter proactief beheer van de punten van voorbehoud, gebaseerd op een hele reeks objectieve criteria. De managementbijeenkomsten van de Commissie en de lidstaten die in dit verband zijn georganiseerd, hebben bewezen dat zij niet alleen bij het terugdringen van het aantal als materieel gekenschetste punten van voorbehoud, vooral die welke al langer dan vijf jaar open staan, maar ook bij het verbeteren van de uitwisseling van informatie tussen de Commissie en de lidstaten in kwestie een doeltreffend werktuig zijn. De tot dusver verkregen resultaten hebben thans een merkbaar effect op het aantal lang openstaande punten van voorbehoud en waarborgen de voortzetting van deze nieuwe aanpak.

⁽¹²⁾ Brits National Audit Office: HM Revenue and Customs: The Control and Facilitation of Imports, d.d. 7 november 2008 (http://www.nao.org.uk/publications/0708/hmrc_import_control.aspx).

Tabel 4.2 — Punten van voorbehoud in verband met btw per 31.12.2008

Lidstaat	Aantal hangende punten van voorbehoud per 31.12.2007	In 2008 opgeworpen punten van voorbehoud	In 2008 opgeheven punten van voorbehoud	Aantal hangende punten van voorbehoud per 31.12.2008	Vroegste jaar waarop het voorbehoud betrekking heeft
België	8	0	0	8	1989
Denemarken	0	0	0	0	
Duitsland	18	0	0	18	1999
Griekenland	10	0	0	10	1998
Spanje	6	1	4	3	2001
Frankrijk	4	0	0	4	1993
Ierland	12	5	1	16	1998
Italië	14	3	3	14	1995
Luxemburg	1	2	1	2	2004
Nederland	2	3	0	5	2002
Oostenrijk	8	3	0	11	1995
Portugal	7	2	0	9	1996
Finland	7	3	2	8	1995
Zweden	9	0	0	9	1995
Verenigd Koninkrijk	5	1	2	4	1998
Cyprus	3	0	0	3	2004
Tsjechische Republiek	1	8	1	8	2004
Estland	0	9	1	8	2004
Letland	1	1	0	2	2004
Litouwen	2	0	0	2	2004
Hongarije	5	0	0	5	2004
Malta	6	0	0	6	2004
Polen	3	0	0	3	2004
Slowakije	5	0	0	5	2004
Slovenië	0	0	0	0	
Bulgarije	0	0	0	0	
Roemenië	0	0	0	0	
Totaal	137	41	15	163	
EU-15	111	23	13	121	
EU-10	26	18	2	42	

Bron: Europese Commissie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Toezicht op de toepassing van de btw-richtlijnen

4.18. DG TAXUD is verantwoordelijk voor het verzekeren van de correcte toepassing van de btw-richtlijnen en dient toezicht te houden op de omzetting en de conformiteit van de nationale uitvoeringsvoorschriften die de lidstaten hebben vastgesteld. In 2008 traden twee btw-richtlijnen⁽¹³⁾ in werking. DG TAXUD hield echter geen toezicht op alle nationale omzettingsmaatregelen met betrekking tot beide richtlijnen. Onjuiste of onvolledige omzetting kan van invloed zijn op het ontvangen btw-bedrag, en bijgevolg op het betaalde bedrag aan eigen middelen. Ook kan de werking van de interne markt hierdoor worden verstoord.

4.19. Wanneer de Commissie van oordeel is dat een lidstaat zijn verplichtingen krachtens de btw-richtlijn niet nakomt, kan zij de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie⁽¹⁴⁾. In 2008 waren er drie van dergelijke zaken⁽¹⁵⁾, waarvan er één zou kunnen leiden tot een lager bedrag aan eigen middelen btw. In dit geval waren er meer dan vier jaar verstreken van de registratie van de zaak in het enig register van potentiële inbreuken tot de verzending van de brief betreffende de verwijzing naar het Hof van Justitie door de Commissie in 2008, en bedroeg het tijdsverloop tussen deze registratie van de klacht en de verzending van de ingebrekestelling ruim 20 maanden⁽¹⁶⁾.

4.18. De Commissie houdt de btw-wetgeving in de lidstaten regelmatig in het oog en treedt gepast op.

Wat de twee in 2008 in werking getreden btw-richtlijnen betreft, zij gezegd dat de eerste⁽¹⁾ de mogelijkheid biedt, maar geen verplichting, dat lidstaten nationale bepalingen aannemen waarin van de normale regels van de btw-richtlijn wordt afgeweken om belastingfraude of belastingontduiking aan te pakken. Dit soort maatregelen dienen het btw-comité te worden medegedeeld en zullen bij goedkeuring een positieve uitwerking op de eigen middelen uit btw-bron hebben. De andere richtlijn⁽²⁾ leidt niet tot materiële wijzigingen in de bestaande wetgeving; de noemenswaardige wijzigingen staan uitputtend vermeld in artikel 412 en zijn derhalve in de betrokken lidstaten overgenomen.

4.19. De Commissie erkent dat de genoemde zaak zeer veel tijd heeft gevegd. Het betreft evenwel een bijzonder ingewikkelde zaak.

De juridische context in de lidstaten is vaak gedetailleerd en gecompliceerd en vergt grondige analyse. De Commissie geeft bijzondere aandacht aan de voorbereiding van zaken betreffende de interpretatie van wetgeving inzake indirecte belastingen.

Daarenboven heeft de Commissie haar procedures het afgelopen jaar gewijzigd om de frequentie van de besluitneming te verhogen en zo de termijnen te verkorten die zich voordeden wanneer kennisgevingen van een lidstaat binnenkwamen kort voor de volgende procedurestap moest plaatsvinden. Hierdoor kunnen zaken vooruitgaan zodra de analyse van de nieuwe informatie is voltooid. Telkens wanneer een potentiële impact op de traditionele eigen middelen wordt vastgesteld, neemt de Commissie passende maatregelen door punten van voorbehoud te maken.

⁽¹³⁾ Richtlijn 2006/69/EG van de Raad (PB L 221 van 12.8.2006, blz. 9) en Richtlijn 2006/112/EG van de Raad (de „btw-richtlijn”) (PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1).

⁽¹⁴⁾ Na de inbreukprocedure: artikel 226 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

⁽¹⁵⁾ Zaaknrs. 2004/4282 (Finland), die tot een daling van de eigen middelen btw zou kunnen leiden, 2005/4756 (Verenigd Koninkrijk) en 2005/5051 (Frankrijk), zonder impact. Zie ook **bijlage 4.2** voor de follow-up van een soortgelijke opmerking uit 2007.

⁽¹⁶⁾ De uiterste termijn die de Commissie stelt, bedraagt twaalf maanden (zie COM(2002) 141).

⁽¹⁾ Richtlijn 2006/69/EG van de Raad (PB L 221 van 12.8.2006, blz. 9).

⁽²⁾ Richtlijn 2006/112/EG van de Raad (de „btw-richtlijn”) (PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Verslag in het kader van artikel 12 van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 van de Raad

4.20. De Commissie presenteerde het zesde verslag op grond van artikel 12⁽¹⁷⁾ in november 2008, ondanks dat dit eind 2007 had moeten gebeuren. Hoofddoelstelling van dit verslag is de Commissie, samen met de betrokken lidstaat, in staat te stellen na te gaan of eventuele verbeteringen kunnen worden aangebracht ter verhoging van de doeltreffendheid van de procedures die worden toegepast voor het registreren van belastingplichtigen en voor de vaststelling en inning van de btw, alsmede van de btw-controlesystemen.

4.21. In het zesde verslag werd de waarde van eerdere verslagen kritisch geëvalueerd. Hierin werd geconcludeerd dat de begrotingsautoriteit niet had gereageerd, noch zich had beraden op de kwesties die in de eerdere verslagen aan de orde werden gesteld, en de Commissie kon weinig tot geen bewijs vinden waaruit bleek dat aanbevelingen direct hadden geleid tot veranderingen in de lidstaten. De geïnde btw vormt het uitgangspunt voor de schatting van het door de lidstaten te betalen bedrag aan eigen middelen btw.

Eigen middelen bni**Jaarlijkse bni-gegevens**

4.22. Naar aanleiding van de melding door de lidstaten aan de Commissie van de bni-gegevens over 2008 was het bni-comité van oordeel dat, rekening houdend met de bestaande punten van voorbehoud⁽¹⁸⁾, de gegevens van de EU-15-lidstaten geschikt waren voor gebruikmaking in verband met de eigen middelen. Het bni-comité kon zich geen oordeel vormen over de gegevens met betrekking tot de EU-12-lidstaten, die nog openstaan ofwel waarvoor een voorbehoud geldt, omdat de analyse van de bni-overzichten⁽¹⁹⁾ nog gaande is (zie de paragrafen 4.25 en 4.26).

⁽¹⁷⁾ Artikel 12 van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 van de Raad van 29 mei 1989 betreffende de definitieve uniforme regeling voor de inning van de eigen middelen uit de belasting over de toegevoegde waarde (PB L 155 van 7.6.1989, blz. 9) schrijft voor dat de Commissie om de drie jaar een verslag bij het Parlement en de Raad indient over de in de lidstaten toegepaste procedures en betreffende de registratie van de belastingplichtigen en de bepaling en invordering van de btw, alsmede van de voorschriften en resultaten van hun btw-controlestelsels. De lidstaten dienen de Commissie de nodige informatie over deze procedures te verstrekken.

⁽¹⁸⁾ Artikel 10, lid 7, van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad bepaalt dat eventuele wijzigingen van het bnp/bni na 30 september van het vierde jaar volgende op een bepaald begrotingsjaar niet meer in aanmerking worden genomen, behalve op vóór het verstrijken van deze termijn hetzij door de Commissie, hetzij door de lidstaat ter kennis gebrachte punten. Deze punten zijn bekend als punten van voorbehoud.

⁽¹⁹⁾ Overeenkomstig artikel 3 van de bni-verordening verschaffen de lidstaten de Commissie (Eurostat) een overzicht van de procedures en basisstatistieken die zijn gebruikt voor de berekening van het bni en zijn componenten overeenkomstig het ESR 95.

4.20. *De vertraging bij het opstellen van het verslag vloeide voort uit de laattijdige indiening van gegevens door enkele lidstaten en uit een strategische bezinning over de inhoud ervan.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Compilatie van de nationale rekeningen in de lidstaten

4.23. De Rekenkamer onderzocht de hoofdcomponenten van de toezicht- en controlesystemen die ten grondslag liggen aan het compilatieproces voor de bni-gegevens die in 2008 in vier lidstaten werden gemeld, en constateerde dat de documentatie van de procedures voor het genereren van deze gegevens tekortkomingen vertoonde, dat verificaties van de kwaliteit van de statistieken niet systematisch werden gedocumenteerd en/of dat de evaluatie van de systemen die ten grondslag liggen aan de productie van statistieken niet altijd werd verricht.

4.24. De Rekenkamer handhaaft haar standpunt ⁽²⁰⁾ dat de verschillen tussen de toezicht- en controlesystemen bij de NBS's ten koste van de vergelijkbaarheid, betrouwbaarheid en volledigheid van de nationale rekeningen zouden kunnen gaan.

4.23. De Commissie heeft nota genomen van de tekortkomingen inzake documentatie en evaluatie waarop de Rekenkamer wijst met betrekking tot de toezicht- en controlesystemen in vier lidstaten. De Commissie zal in de context van haar bni-verificatie betreffende deze landen met de genoemde opmerkingen rekening houden.

4.24. Volgens de Commissie hangt de betrouwbaarheid van de nationale rekeningen allereerst af van de specifieke statistische bronnen en methoden die worden gehanteerd; het uitgangspunt voor haar bni-validatie is verificatie en verbetering van die bronnen en methoden. Goed uitgedachte stelsels van toezicht en controle in de nationale bureaus voor de statistiek van de lidstaten kunnen helpen het foutenrisico op te sporen en te beperken.

De Commissie heeft nota genomen van de opmerkingen van de Rekenkamer inzake toezicht- en controlesystemen. Vooral in het bni-comité is sinds 2006 gesproken over deze stelsels van toezicht en controle. De specifieke vragen 3 en 4 inzake de beschrijving en de evaluatie van toezicht- en controlesystemen werden geïntroduceerd in de geactualiseerde vragenlijst voor de evaluatie van de bni-inventaris (GIAQ, GNI Inventory Assessment Questionnaire (GIAQ-document GNIC/081 van april 2007)). De herziene richtsnoeren bni-inventaris (GNIC/053 herz. 2) schrijven een meer gedetailleerde beschrijving van de procedures van de lidstaten voor. De Commissie zal voortgaan het uitwisselen van beste praktijken tussen landen op dit gebied te bevorderen, inzonderheid door hierover voor december 2009 een werkbijeenkomst te organiseren.

Algemene en specifieke punten van voorbehoud

4.25. Eind 2008 bestonden er algemene punten van voorbehoud ⁽²¹⁾ betreffende de bni-gegevens van de EU-15-lidstaten met betrekking tot de periode 2002-2004, hangende de analyse van de geactualiseerde bni-overzichten. In juni 2008 werden voor de EU-10-lidstaten algemene punten van voorbehoud gemaakt ten aanzien van bni-gegevens over de periode 2004-2006.

4.26. Begin 2008 stonden er 25 specifieke punten van voorbehoud ⁽²²⁾ betreffende het bni open met betrekking tot de periode 1995-2001. In de loop van 2008 trok de Commissie 15 punten van voorbehoud in, waarna er aan het eind van het jaar nog tien ⁽²³⁾ openstonden.

4.26. In juli 2009 werden er zes specifieke punten van voorbehoud opgeheven, zodat er op 10 juli 2009 nog vier overbleven.

⁽²⁰⁾ Zie de paragrafen 3.47-3.49 van het Jaarverslag over het begrotingsjaar 2004. Zie de paragrafen 4.23-4.25 van het Jaarverslag over het begrotingsjaar 2005.

⁽²¹⁾ Een algemeen voorbehoud betreft alle gegevens van een lidstaat.

⁽²²⁾ Een specifiek voorbehoud betreft bepaalde elementen van het bni-overzicht.

⁽²³⁾ Deze openstaande punten van voorbehoud betreffen Griekenland en het Verenigd Koninkrijk, en hebben betrekking op gedateerde bronnen waarop bepaalde schattingen zijn gebaseerd, ofwel op aspecten betreffende de methodiek en compilatie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.27. Tijdens haar onderzoek ter plaatse van de door de NBS's verstrekte documentatie constateerde de Rekenkamer dat, voor twee punten van voorbehoud die de Commissie in 2008 had ingetrokken, niet alle informatie ter onderbouwing van de in de berekening van de eigen middelen bni aangebrachte wijzigingen beschikbaar was. In één geval was de beoordeling van de expert die voor de raming van een component van de nationale rekeningen werd gehanteerd niet gedocumenteerd, en in het andere geval waren de aan de Commissie verstrekte gegevens niet geheel onderbouwd met statistieken, zodat er geen volledig controletraject was. Evenals in 2007⁽²⁴⁾ stelde de Rekenkamer vast dat de Commissie bij haar werkzaamheden om de intrekking van punten van voorbehoud mogelijk te maken, geen controles op stukken had verricht om door middel van vergelijking met andere bronnen na te gaan hoe nauwkeurig de door de lidstaten verstrekte informatie was, noch verificaties ter plaatse had uitgevoerd om de gewijzigde totalen van de nationale rekeningen te staven.

Verificatie van bni-overzichten in de lidstaten

4.28. Ultimo 2008 had de Commissie geactualiseerde of nieuwe bni-overzichten ontvangen⁽²⁵⁾ en controlebezoeken in 16 lidstaten afgelegd. In zes gevallen werden de bni-totalen rechtstreeks geverifieerd. Bij gebreke van goedgekeurde interne richtsnoeren voor de toepassing van deze controleaanpak, zoals de criteria voor het selecteren van de te verifiëren bni-bestanddelen, bestaat het risico dat de rechtstreekse verificatie in die lidstaten niet consistent wordt toegepast. Verder had de Commissie de toezicht- en controlesystemen bij de NBS's voor de compilatie van de nationale rekeningen nog niet beoordeeld.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.29. Op basis van haar controlewerkzaamheden concludeert de Rekenkamer het volgende:

- de opgaven en betalingen door de lidstaten van de traditionele eigen middelen,
- de berekening door de Commissie van de bijdragen van de lidstaten op basis van de door de lidstaten doorgegeven btw- en bni-gegevens, alsmede
- de overige soorten ontvangsten

over het per 31 december 2008 afgesloten jaar bevatten geen fouten van materieel belang.

⁽²⁴⁾ Paragraaf 4.35 van het Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007.

⁽²⁵⁾ Behalve van Bulgarije en Roemenië, waarvoor als termijn 31.12.2009 geldt. Luxemburg en Oostenrijk hebben hun proces-tabellen nog niet doorgegeven.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.27. De Commissie vindt dat de door haar in 2008 uitgevoerde administratieve controles voldoende informatie hebben opgeleverd om de twee genoemde specifieke punten van voorbehoud op te heffen, ook al omdat het geringe bedragen betrof. Deze administratieve controles omvatten het in acht nemen van de deskundigenopinie in een zaak en conformiteitscontroles in de andere zaak. Daar waar de punten van voorbehoud werden opgeheven, was uit de administratieve controles van de Commissie niet de noodzaak van bezoeken ter plaatse gebleken en evenmin de noodzaak van een vergelijking met andere bronnen of onderliggende statistieken. De Commissie zal het documenteren van haar controles zeker nog verbeteren.

4.28. De Commissie begon de rechtstreekse verificatie in 2007 toe te passen. Op basis van de ervaring hiermee en de specifiek beschikbare deskundigheid van haar personeel werden er in september 2008 ontwerprichtsnoeren opgesteld en ter beschikking van het personeel gesteld. Deze richtsnoeren werden in april 2009 in het bni-comité besproken en goedgekeurd. In verband met de bijzondere kenmerken van de bronnen van de nationale rekeningen en de methoden die in de verschillende lidstaten worden gebruikt, werkt een rechtstreekse verificatie als aanpak alleen wanneer deze is toegesneden op de situatie van elk afzonderlijk land. De specifieke deskundigheid van haar personeel ter zake in aanmerking genomen, heeft de Commissie in de manier waarop zij de rechtstreekse verificatie aanpakt geen tegenstrijdigheden gezien. Zij beoordeelt de statistische bronnen en methoden van de lidstaten waarop haar aanpak van rechtstreekse verificatie is gebaseerd permanent. De Commissie beoordeelt de toezicht- en controlesystemen in de NBS zoals dit in haar antwoord op paragraaf 4.24 is beschreven.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.30. Op basis van haar controlewerkzaamheden concludeert de Rekenkamer dat de toezicht- en controlesystemen op doeltreffende wijze de regelmatigheid van de ontvangsten waarborgen (zie **bijlage 4.1**). De Rekenkamer vestigt echter de aandacht op de tekortkomingen, die weliswaar niet van materieel belang zijn voor de doeltreffendheid van de systemen als geheel, maar toch noodzaken tot de volgende maatregelen.

Traditionele eigen middelen

4.31. De controles van de Rekenkamer brengen nog steeds problemen aan het licht in verband met de gebruikmaking van de B-boekhouding; de Rekenkamer spreekt dan ook de aanbeveling uit dat de Commissie zich blijft inspannen om een juist gebruik hiervan en haar toezicht op de vaststelling en invordering van de rechten te verzekeren (paragraaf 4.14).

4.32. Met het oog op de gebreken in de controlestrategie die in eerdere jaarverslagen werden geconstateerd, adviseert de Rekenkamer de Commissie deze bevindingen in overweging te nemen voor haar inspecties in de lidstaten. Met name dient zij een passend evenwicht te bevorderen tussen fysieke controles bij de import en controles achteraf door handelaren. De frequentie en kwaliteit moeten volstaan om de financiële belangen van de Gemeenschap te beschermen (paragrafen 4.15 en 4.16).

Eigen middelen btw

4.33. De Commissie beschikt nog steeds niet over doeltreffende middelen om te waarborgen dat de lidstaten tijdig toereikende informatie verstrekken die het haar mogelijk maakt hangende punten van voorbehoud betreffende de eigen middelen btw op te heffen. De Rekenkamer beveelt de Commissie aan haar inspanningen voort te zetten⁽²⁶⁾ om in overleg met de betrokken lidstaten tot een oplossing te komen, zodat deze punten van voorbehoud zo spoedig mogelijk kunnen worden opgeheven en de nodige correcties in de btw-grondslagen van de lidstaten kunnen worden aangebracht (paragraaf 4.17).

4.31. Het stelsel van de B-rekeningen staat garant voor voortdurende inspecties; de Commissie zal erop blijven toezien dat de lidstaten deze rekeningen op correcte wijze voeren. Zij zal de zwakke punten waarop de Rekenkamer heeft gewezen met de betreffende lidstaten opnemen en zo nodig maatregelen treffen om eventuele bedragen aan eigen middelen of verschuldigde interesten nog in te vorderen.

4.32. De controlestrategieën van de lidstaten voor de douane worden in hun geheel bekeken in de loop van de TEM-inspecties van 2009 om zich ervan te vergewissen dat de controles door hun douaneautoriteiten voldoende efficiënt en effectief zijn waar het gaat om het beschermen van de financiële belangen van de Gemeenschappen.

4.33. De Commissie heeft onlangs managementbijeenkomsten ingevoerd als efficiënt en effectief middel om speciale aandacht verdienende punten van voorbehoud aan te pakken. Tot dusver zijn er vier van dergelijke bijeenkomsten gehouden; andere worden momenteel gepland. De resultaten ervan (namelijk het opheffen van 15 punten van voorbehoud) zullen vanaf 2009 en daarna een aanzienlijke invloed hebben op het aantal langdurig openstaande punten van voorbehoud en de voortzetting van deze aanpak rechtvaardigen, met daarnaast als positief effect ook een toegenomen doeltreffendheid van de communicatiestromen tussen de lidstaten en de Commissie.

⁽²⁶⁾ In de aanbeveling van de Raad inzake de kwijting 2007 werd de oproep aan de Commissie herhaald om in samenwerking met de lidstaten haar inspanningen voort te zetten om ervoor te zorgen dat de punten van voorbehoud binnen een redelijke termijn worden opgeheven.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.34. Ten aanzien van het verslag op grond van artikel 12 spreekt de Rekenkamer de aanbeveling uit dat de Commissie tijdens haar controlebezoeken de betrouwbaarheid van de berekeningen in de door de lidstaten verstrekte informatie aan de orde moet stellen. Zo zou dit verslag helpen waarborgen dat het volledige bedrag aan verschuldigde btw daadwerkelijk wordt geïnd. De geïnde btw vormt het uitgangspunt voor de schatting van het door de lidstaten te betalen bedrag aan eigen middelen btw (paragraaf 4.21). Dit is des te relevanter in het licht van de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie in zaak nr. C-132/06 ⁽²⁷⁾.

Eigen middelen bni

4.35. De Commissie heeft in 2008 15 specifieke punten van voorbehoud opgeheven zonder controles aan de hand van stukken om de juistheid van de door de lidstaten toegestuurde informatie na te gaan, ofwel controles ter plaatse voor rechtstreekse verificatie (paragraaf 4.27). De Rekenkamer acht dit niet altijd toereikend om redelijke zekerheid te bieden over de juistheid van de gewijzigde gegevens.

4.36. De Rekenkamer spreekt de aanbeveling uit dat de Commissie specifieke regels opstelt en toepast voor de uitvoering van het onderzoek van de bni-overzichten (paragraaf 4.28), met inbegrip van de gebruikmaking van rechtstreekse verificatie en de inachtneming van de risico's die zijn verbonden aan de compilatie van de nationale rekeningen, een beoordeling van de toezicht- en controlesystemen bij de NBS's en het kosten-batenbeginsel.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.34. De Commissie beschikt krachtens de wetgeving van de Gemeenschap niet over de bevoegdheid op het gebied van de eigen middelen uit de btw om btw-bedragen te kwantificeren die vanwege ontduiking door individuele belastingbetalers niet zijn geïnd. De inspecties van de Commissie beogen ervoor te zorgen dat de btw-ontvangsten die in een welbepaald kalenderjaar daadwerkelijk zijn geïnd, op juiste wijze worden aangegeven, en beogen tevens de juistheid en volledigheid van de andere gegevens die lidstaten in hun jaarlijkse btw-overzichten verstrekken, te onderzoeken. De Commissie ziet toe op de mogelijke gevolgen van verzuim de btw-richtlijnen van de Gemeenschap toe te passen voor de eigen middelen uit btw; zij ziet er ook op toe dat corrigerende maatregelen worden genomen om te garanderen dat in de nationale btw-grondslag het bedrag aan geïnde btw plus eventueel verschuldigde interesten wordt opgenomen.

4.35. Voor de opgeheven punten van voorbehoud hebben de administratieve controles die de Commissie in 2008 heeft uitgevoerd om de informatie van de lidstaten te verifiëren, geen aanleiding gegeven tot bezoeken ter plaatse of om rechtstreekse verificatie dan wel nadere onderzoeken te verrichten. De Commissie acht de verschafte informatie voldoende om de punten van voorbehoud op te heffen (zie tevens het antwoord op paragraaf 4.27). De Commissie zal voortgaan met haar inspanningen om het documenteren van haar controles nog te verbeteren.

4.36. De Commissie heeft een compleet bni-valideringskader opgezet dat voornamelijk berust op de verificatie en verbetering van de betrouwbaarheid en de geschiktheid van de bronnen en methoden die voor het compileren van het bni zijn gebruikt en de verenigbaarheid daarvan met het Europees Systeem van nationale en regionale rekeningen; daarbij wordt ook aan risicoanalyse gedaan. De Commissie acht deze aanpak van wezenlijk belang voor het trekken van conclusies over de betrouwbaarheid, vergelijkbaarheid en compleetheit van het bni in overeenstemming met de bepalingen (waaronder het kosten-batenbeginsel) van de bni-verordening. Voorts is de Commissie sinds 2007 de rechtstreekse verificatie beginnen toe te passen (zie het antwoord op paragraaf 4.28). De Commissie heeft inzake de nationale stelsels van toezicht en controle rekening gehouden met de opmerkingen van de Rekenkamer en bevordert vooral de ontwikkeling en de verspreiding van beste praktijken, zoals beschreven in haar antwoord op paragraaf 4.24.

⁽²⁷⁾ Dit arrest (paragrafen 37-39) bepaalt dat „uit de artikelen 2 en 22 van de Zesde richtlijn alsmede uit artikel 10 EG [voort]vloeit dat iedere lidstaat verplicht is alle wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen te nemen om te waarborgen dat de btw op zijn grondgebied volledig wordt geïnd. (...) Daarbij beschikken [de lidstaten] over een zekere bewegingsvrijheid met name aangaande de wijze waarop de middelen waarover zij beschikken, worden aangewend. Deze bewegingsvrijheid wordt evenwel beperkt door de verplichting om de doeltreffende inning van de eigen middelen van de Gemeenschap te waarborgen en door de verplichting om binnen een lidstaat dan wel in alle lidstaten geen aanzienlijke verschillen in de behandeling van de belastingplichtigen in het leven te roepen. (...) De lidstaten moeten bij de inning van de btw steeds dit beginsel eerbiedigen.”

BIJLAGE 4.1
CONTROLLERESULTATEN

DEEL 1: HOOFDKENMERKEN VAN DE STEEKPROEFGEWIJZE TOETSING VAN VERRICHTINGEN

1.1 — Omvang van de steekproef (van ontvangsten op het niveau van de Commissie)

Jaar	Aantal geteste verrichtingen (*)
2008	60
2007	66

1.2 — Opzet van de steekproef (van ontvangsten op het niveau van de Commissie)

Percentage van de geteste verrichtingen bestaande uit	2008			
	TEM (*)	Btw/bni	Overige	Totaal
Invoeringsopdrachten	10 %	78 %	12 %	100 %

(*) Het verrichte werk omvatte onderzoek van de compilatie van het onderliggende maandoverzicht en de boekhoudkundige stukken in de betrokken lidstaat. Een aanvullende aselecte steekproef van 30 invoeraangiften werd in elk van de drie bezochte lidstaten onderzocht (zie paragraaf 4.5).

DEEL 2: ALGEGELE BEOORDELING VAN TOEZICHT- EN CONTROLESYSTEMEN

2.1 — Beoordeling van geselecteerde toezicht- en controlesystemen

Soort ontvangsten	Essentiële interne controle (Commissie)				Essentiële interne controles in nationaal douanetoezicht / compilatie van nationale rekeningen in gecontroleerde lidstaten	Algehele beoordeling
	Verificaties door de Commissie in de lidstaten	Controles op stukken door de Commissie	Beheer ontvangsten	Beheer punten van voorbehoud		
TEM				N.v.t.	(²)	
Btw					N.v.t.	
Bni				(¹)		

(¹) De werkzaamheden die door de Commissie worden verricht om het mogelijk te maken dat punten van voorbehoud betreffende bni worden opgeheven, volstaan niet altijd om redelijke zekerheid te bieden over de juistheid van de gewijzigde gegevens (paragrafen 4.27 en 4.35).

(²) Ten aanzien van de TEM bestaat het risico dat het percentage fysieke controles bij invoer te laag ligt en dat controles achteraf dat niet compenseren (paragrafen 4.15 en 4.16).

Algehele beoordeling (*)	2008	2007

(*) Zie beperking van de reikwijdte waarnaar in de paragrafen 4.4 en 4.7 wordt verwezen (paragrafen 4.4 en 4.9 met betrekking tot 2007).

Verklaring:

	Doeltreffend
	Deels doeltreffend
	Niet doeltreffend
N.v.t.	Niet van toepassing of niet beoordeeld

FOLLOW-UP VAN EERDERE DAS-OPMERKINGEN

Opmerking van de Rekenkamer	Getroffen maatregel	Analyse van de Rekenkamer	Antwoord van de Commissie
Traditionele eigen middelen: potentiële rechten staan ter discussie tussen de Commissie en Duitsland			
<p>In paragraaf 3.23 van het Jaarverslag over 2004 merkte de Rekenkamer op dat Duitsland in 2003 voor een totaalbedrag van 40,1 miljoen euro boeking uit zijn B-boekhouding schrapte zonder daarvoor een volledige verklaring te geven.</p> <p>In 2005 stelde de Rekenkamer dat 22,7 miljoen euro aan potentiële rechten nog steeds ter discussie staan tussen de Commissie en Duitsland.</p>	<p>Het saldo van 22,7 miljoen euro stond in 2007 en 2008 nog steeds ter discussie. De Commissie heeft Duitsland verzocht in de B-boekhouding onderscheid te maken tussen schulden waarvoor wel en schulden waarvoor geen zekerheid is gesteld voor zegge 2005 en 2006, en met behulp van deze gegevens na te gaan hoe sterk de zekerheid is betreffende de bedragen die uiteindelijk waarschijnlijk wel zullen worden ingevorderd.</p>	<p>Het definitieve in te vorderen bedrag moet spoedig worden vastgesteld, zodat deze kwestie eindelijk kan worden afgesloten.</p>	<p><i>In het Raadgevend Comité eigen middelen van december 2008 werd het verslag van de Commissie over de inspectie van 2007 betreffende deze ingewikkelde zaak besproken. Hierop volgend moest de Commissie toch nog voor een klein gedeelte van de betrokken verrichtingen om nadere opheldering vragen. Zodra zij het antwoord heeft ontvangen, komt de Commissie graag tot haar eindconclusies.</i></p>
Eigen middelen btw: vertraging houdt verband met inbreukprocedure			
<p>In haar Jaarverslag over 2007 wees de Rekenkamer erop dat van drie zaken, daterend van 2003-2005 (één ervan is van invloed op de eigen middelen), er eind 2007 geen enkele bij het Hof van Justitie aanhangig was gemaakt, hoewel het daartoe strekkende besluit in juni 2007 was genomen (paragraaf 4.24).</p>	<p>Deze zaken werden uiteindelijk in april, juni en november 2008 bij het Hof van Justitie aanhangig gemaakt.</p>	<p>De Rekenkamer stelt wederom dat de Commissie de behandeling van zaken en het beheer van de inbreukprocedure dient te versnellen teneinde zaken binnen de voorgeschreven termijn naar het Europese Hof van Justitie te verwijzen.</p>	<p><i>De Commissie heeft afgelopen jaar haar procedures gewijzigd om de frequentie van de besluitvorming te verhogen en zodoende de vertragingen te verkorten die optreden wanneer zij kort voor een volgende stap in de procedure moest worden ondernomen, kennisgevingen uit een lidstaat ontving. Daardoor kunnen zaken vooruitgaan zodra de nieuw binnengekomen informatie compleet is geanalyseerd. Bij mogelijke gevolgen voor de eigen middelen neemt de Commissie door het maken van punten van voorbehoud passende maatregelen.</i></p> <p><i>De juridische context in de lidstaten is vaak gedetailleerd en complex, en vergt een grondige analyse. De Commissie geeft bijzondere aandacht aan de voorbereiding van zaken betreffende de interpretatie van de wetgeving inzake indirecte belastingen.</i></p>

Opmerking van de Rekenkamer	Getroffen maatregel	Analyse van de Rekenkamer	Antwoord van de Commissie
Eigen middelen bni: herzieningsbeleid (waaronder de follow-up van de Griekse herziening)			
<p>In haar Jaarverslag over 2006 maakte de Rekenkamer opmerkingen over de herziening van het Griekse bni (paragrafen 4.24 4.26) en beval zij in paragraaf 4.32 aan dat de Commissie met name:</p> <p>a) regels vaststelt voor het melden van ingrijpende herzieningen en daarvan, samen met het bni-comité, vooraf in kennis wordt gesteld;</p> <p>b) een gecoördineerd beleid gaat voeren voor herzieningen van de gegevens van de nationale rekeningen, met inbegrip van het vereiste van regelmatige benchmarking, en</p> <p>c) ervoor zorgt dat de conclusies van de controle van het Griekse overzicht snel genoeg beschikbaar zijn, zodat de gecorrigeerde gegevens kunnen worden opgenomen in de rekeningen voor het begrotingsjaar 2007.</p> <p>In haar Jaarverslag over 2007 nam de Rekenkamer nota van de vorderingen van de Commissie en van de benodigde aanvullende werkzaamheden, in samenwerking met de lidstaten, om bovenbedoelde aanbevelingen ten uitvoer te leggen (paragrafen 4.28 tot en met 4.32 en bijlage 4.2).</p>	<p>a) Na ontvangst van de eerste vooraankondigingsbrieven van ingrijpende herzieningen door lidstaten nam de Commissie een systeem in gebruik om toezicht te houden op de toepassing van de richtsnoeren voorgesteld door het Comité voor monetaire, financiële en betalingsbalansstatistiek (CMFB).</p> <p>b) In de CMFB-vergadering van juli 2008 stelde Eurostat een geharmoniseerd herzieningsbeleid voor de nationale rekeningen op Europees niveau voor, met onder meer de belangrijkste in overweging te nemen aspecten die moeten worden geanalyseerd bij het opzetten van een gemeenschappelijk herzieningsbeleid.</p> <p>In de CMFB-vergadering van februari 2009 presenteerde Eurostat een eerste overzicht van nationale praktijken op het gebied van herziening van de compilatie van de nationale rekeningen op basis van de resultaten van vragenlijsten die van 17 lidstaten waren ontvangen.</p> <p>c) In 2008 diende Griekenland een volledige bnp/bni-vragenlijst en een kwaliteitsverslag in.</p> <p>Hangende de afronding van de verificatie van de onderliggende berekeningen had de Commissie eind 2008 niet de zeven specifieke punten van voorbehoud opgeheven die waren gemaakt voor bnp-gegevens over de periode 1995-2001.</p>	<p>a) Het door de Commissie ten uitvoer gelegde systeem voor toezicht moet worden beoordeeld zodra alle stappen van het communicatieproces zijn afgewerkt en de eerste ingrijpende herzieningen van de nationale rekeningen hebben plaatsgevonden.</p> <p>b) Ondanks de geboekte vooruitgang moet meer werk door de Commissie en de lidstaten worden verricht om in de Europese Unie een gemeenschappelijk herzieningsbeleid te voeren.</p> <p>c) De Commissie dient haar verificatie van de Griekse bnp-gegevens in 2009 in samenwerking met de Griekse autoriteiten af te ronden om de resterende specifieke punten van voorbehoud te kunnen opheffen.</p>	<p>a) De Commissie ziet voortdurend toe op de toepassing van de CMFB-richtsnoeren, vooral door de lidstaten in het bni-comité steeds aan deze richtsnoeren te herinneren. De tot dusverre bereikte resultaten zijn positief en pleiten voor een voortzetting van de aanpak. Gelet op de opmerkingen van de Rekenkamer, zal de Commissie tevens een algemene evaluatie verrichten van het toezichtstelsel zodra de eerste grotere herzieningen van de nationale rekeningen zijn uitgevoerd.</p> <p>b) De Commissie zet haar werkzaamheden voort en blijft met de lidstaten in gesprek voor een gemeenschappelijk beleid van herziening in de EU, daarbij rekening houdend met de opmerkingen van de Rekenkamer.</p> <p>c) In juli 2009 werden zes van in totaal zeven punten van voorbehoud opgeheven. De Commissie blijft met de Griekse autoriteiten samenwerken om het nog resterende specifieke voorbehoud op te kunnen heffen.</p>

HOOFDSTUK 5

Landbouw en natuurlijke hulpbronnen

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	5.1-5.12
Specifieke kenmerken van de beleidsgroep Landbouw en natuurlijke hulpbronnen	5.3-5.9
Reikwijdte van de controle	5.10-5.12
Regelmatigheid van de verrichtingen	5.13-5.26
Landbouw en plattelandsontwikkeling	5.16-5.22
Milieu, Visserij en maritieme zaken, en Gezondheidszorg en consumentenbescherming	5.23-5.26
Doeltreffendheid van de systemen	5.27-5.61
Beleidsterrein Landbouw en plattelandsontwikkeling	5.27-5.59
Systemen betreffende de regelmatigheid van verrichtingen	5.27-5.52
Systemen met betrekking tot terugvorderingen en financiële correcties	5.53-5.59
De beleidsterreinen Milieu, Visserij en maritieme zaken, en Gezondheidszorg en consumentenbescherming	5.60-5.61
Conclusies en aanbevelingen	5.62-5.67

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

INLEIDING

5.1. Dit hoofdstuk betreft de specifieke beoordeling door de Rekenkamer van de beleidsgroep Landbouw en natuurlijke hulpbronnen, die bestaat uit de volgende beleidsterreinen: 05-Landbouw en plattelandontwikkeling, 07-Milieu, 11-Visserij en maritieme zaken en 17-Gezondheidszorg en consumentenbescherming. **Tabel 5.1** bevat gedetailleerde informatie over de betrokken activiteiten, de uitgaven over het jaar en het betrokken beheerstype.

Tabel 5.1 — Landbouw en natuurlijke hulpbronnen — uitsplitsing van de betalingen per beleidsterrein

(miljoen euro)

Begrotings-titel	Beleidssterrein	Omschrijving	Betalingen 2008	Wijze van begrotingsbeheer
5	Landbouw en plattelandontwikkeling	Administratieve uitgaven ⁽¹⁾	124	Gecentraliseerd direct
		Interventies op de landbouwmarkten	5 442	Gedeeld
		Rechtstreekse steun	37 569	Gedeeld
		Plattelandontwikkeling	10 527	Gedeeld
		Pretoetredingsmaatregelen	144	Gedeeld
		Overige	- 3	Gedeeld
		53 803		
7	Milieu	Administratieve uitgaven ⁽¹⁾	82	Gecentraliseerd direct
		Beleidsuitgaven	182	Gecentraliseerd direct / indirect
		264		
11	Visserij en maritieme zaken	Administratieve uitgaven ⁽¹⁾	38	Gecentraliseerd direct
		Beleidsuitgaven	841	Gecentraliseerd / gedeeld
		879		
17	Gezondheidszorg en consumentenbescherming	Administratieve uitgaven ⁽¹⁾	102	Gecentraliseerd direct
		Beleidsuitgaven	413	Gecentraliseerd direct / indirect
		515		
<i>Totaal administratieve uitgaven</i>			346	
<i>Totaal beleidsuitgaven</i>			55 115	
Totaal betalingen over het jaar			55 461	
Totaal vastleggingen over het jaar			59 964	

Bron: Jaarrekening van de Europese Gemeenschappen over het begrotingsjaar 2008, bijlage B.

⁽¹⁾ Over de controle van de administratieve uitgaven wordt gerapporteerd in hoofdstuk 11.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.2. Krachtens het Verdrag berust de algemene verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de EU-begroting bij de Commissie. Vrijwel alle uitgaven voor landbouw en plattelandsontwikkeling worden in gedeeld beheer verricht, waarbij uitvoeringstaken worden overgedragen aan de lidstaten. Wat betreft de andere sectoren worden de begrotingsmiddelen uitgegeven in direct beheer van de Commissie, met uitzondering van het Europees Visserijfonds, waarvan het beheer wordt gedeeld op basis van meerjarige programma's.

Specifieke kenmerken van de beleidsgroep Landbouw en natuurlijke hulpbronnen

5.3. De communautaire begroting financiert het gemeenschappelijk landbouwbeleid hoofdzakelijk via twee fondsen ⁽¹⁾: het Europees Landbouwgarantiefonds (hierna „ELGF”), voor de financiering van marktmaatregelen en rechtstreekse steun, en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (hierna „ELFPO”), voor de financiering van programma's voor plattelandsontwikkeling.

5.4. De voornaamste uit het ELGF gefinancierde maatregelen zijn de volgende:

- De regeling voor rechtstreekse steun „*bedrijfstoeslagregeling*” (BTR): de BTR werd ingevoerd om de band te verbreken tussen landbouwproductie en betalingen aan de landbouwers („ontkoppeling”). Om in aanmerking te komen voor de BTR, moeten landbouwers eerst „rechten” verwerven. De nationale autoriteiten berekenden het aantal en de waarde van de toeslagrechten van elke landbouwer volgens een van de in de communautaire regelgeving voorgeschreven modellen ⁽²⁾. Elk toeslagrecht leidt, samen met één hectare subsidiabele ⁽³⁾, door de landbouwer opgegeven grond, tot een BTR-betaling. De BTR is belangrijker geworden en was in 2008 goed voor 28 234 miljoen euro aan uitgaven.

⁽¹⁾ Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad van 21 juni 2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 209 van 11.8.2005, blz. 1).

⁽²⁾ Volgens het historische model krijgt elke landbouwer toeslagrechten op basis van de gemiddelde hoeveelheid ontvangen steun en bebouwde grond gedurende de referentieperiode 2000-2002. In het regionale model hebben alle rechten in een regio dezelfde forfaitaire waarde en wordt de landbouwer een recht toegewezen voor elke subsidiabele hectare die in het jaar van de eerste aanvraag is opgegeven. Het hybride model combineert het historische element met een forfaitair bedrag en indien het een dynamisch model is, neemt de historische component elk jaar af tot het systeem hoofdzakelijk forfaitair is geworden.

⁽³⁾ Onder „subsidiabele hectare” wordt verstaan welke landbouwgrond ook van het bedrijf in de vorm van bouwland en blijvend grasland met uitzondering van de grond die voor blijvende teelten, als bosgrond of voor niet landbouwactiviteiten in gebruik was.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- De regeling voor rechtstreekse steun „*regeling inzake een enkele areaalbetaling*” (REAB): deze houdt in dat uniforme bedragen per subsidiabele hectare landbouwgrond worden betaald. Subsidiabele hectaren worden gedefinieerd als landbouwgrond die op 30 juni 2003 goede landbouwconditie (GLC) werd gehouden ⁽⁴⁾. Het voornaamste verschil tussen de BTR en de REAB is dat er bij deze laatste geen „rechten” worden vastgesteld. De REAB wordt momenteel toegepast in tien van de nieuwe lidstaten ⁽⁵⁾ en was in 2008 goed voor 2 974 miljoen euro aan uitgaven.
- Overige regelingen voor rechtstreekse steun (gekoppelde betalingen) ⁽⁶⁾: zij beliepen 6 361 miljoen euro aan uitgaven.
- *Interventies op landbouwmakten*: de voornaamste maatregelen zijn interventieopslag en uitvoerrestituties. De uitgaven zijn de laatste jaren verminderd door beleidskeuzes in het kader van de recente hervormingen van het GLB en door de heersende marktomstandigheden (5 442 miljoen euro).

5.5. Alleen landbouwers komen in aanmerking voor rechtstreekse EU-steun „Landbouwer” wordt gedefinieerd als een natuurlijke of rechtspersoon die een landbouwactiviteit uitoefent. Onder „landbouwactiviteit” wordt verstaan: landbouwproducten produceren, fokken of telen tot en met het oogsten, het melken, het fokken en het houden van dieren voor landbouwdoeleinden of de grond in goede landbouw- en milieucnditie (GLMC) houden.

5.6. De EU-regelgeving schrijft voor dat lidstaten minimum-eisen inzake GLMC moeten vaststellen op basis van het in de EU-regelgeving vastgestelde kader. Wat betreft grasland vereisen de door de EU-regelgeving vastgestelde normen een minimale veebezetting en/of een passend regime om te zorgen voor een minimaal onderhoud en achteruitgang van habitats te voorkomen.

5.6. In het kader van de Gezondheidscontrole is besloten dat de veebezettingsdichtheid per 1 januari 2009 facultatief is geworden.

⁽⁴⁾ Voor Bulgarije en Roemenië bestaat de subsidiabele grond uit de cultuurgrond die in GLC wordt gehouden overeenkomstig nationale criteria.

⁽⁵⁾ Bulgarije, Tsjechische Republiek, Estland, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Polen, Roemenië en Slowakije.

⁽⁶⁾ Sinds de invoering van de BTR staat de betaling aan de meeste landbouwers los van de werkelijk geproduceerde hoeveelheid. Niettemin zijn er steunregelingen die gekoppeld blijven of kunnen worden aan de productie om stopzetting daarvan te voorkomen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.7. Het vereiste om grond in GLMC te houden wordt gesteld in het kader van het systeem van de randvoorwaarden („cross-compliance”) dat zowel bij de BTR als bij de REAB van toepassing is. Als de GLMC-vereisten niet worden nageleefd, wordt de rechtstreekse steun verlaagd of ingetrokken in het kader van cross-compliance (?).

5.8. Het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) financiert uitgaven voor *plattelandsontwikkeling* die een groot aantal maatregelen betreffen, zoals agromilieuregelingen, compensatiebedragen voor landbouw in probleemgebieden, investeringen in landbouwbedrijven en infrastructuur in landelijke gebieden (10 527 miljoen euro).

5.9. *Milieu, Visserij en maritieme zaken, alsmede Gezondheidszorg en consumentenbescherming* worden door de Commissie beheerd met specifieke controlesystemen. Het gaat om maatregelen ten behoeve van de volksgezondheid, het milieu, dierenwelzijn, consumentenbescherming, internationale visserijovereenkomsten en het Europees Visserijfonds (1 658 miljoen euro).

Reikwijdte van de controle

5.10. Teneinde redelijke zekerheid te verkrijgen over de regelmatigheid van de onderliggende *verrichtingen* bij de rekeningen van de EU onderzocht de Rekenkamer een enkele representatieve statistische steekproef van 204 verrichtingen betreffende het geheel van de in dit hoofdstuk behandelde uitgaven (zie paragraaf 5.1) en beoordeelde zij de toezicht- en controlesystemen. Een beschrijving van de reikwijdte en de methodologie van de DAS is te vinden in hoofdstuk 1.

5.11. Wat betreft de *toezicht- en controlesystemen* onderzocht de Rekenkamer de betrouwbaarheid van de systemen die van toepassing zijn op *ELGF*-aanvragen bij geselecteerde betaalorganen in vier lidstaten die de regeling inzake een enkele areaalbetaling (REAB) toepassen — Bulgarije, Estland, Polen en Roemenië — en in vier lidstaten die de bedrijfstoelageregeling (BTR) toepassen: België (Waalse regio), Spanje (Catalonië), Slovenië en het Verenigd Koninkrijk (Schotland). Er zij op gewezen dat 2008 het eerste volledige landbouwjaar was waarin de regeling van toepassing was in Bulgarije en Roemenië. Voor uitgaven voor *plattelandsontwikkeling* onderzocht de Rekenkamer de toezicht- en controlesystemen in de Tsjechische Republiek, Ierland, Griekenland, Spanje, Italië, Hongarije en Portugal. De Rekenkamer controleerde ook toezicht- en controlesystemen betreffende het *Europees Visserijfonds*.

(?) Artikel 6, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad (PB L 270 van 21.10.2003, blz. 1).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.12. Verder onderzocht de Rekenkamer 62 van de *certificaten en verslagen van de verklarende instanties* met betrekking tot 57 betaalorganen ⁽⁸⁾. Bij acht andere betaalorganen werd onderzocht waarom hun verklaring was voorzien van een beperking.

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

5.13. Op grond van de resultaten van haar controlewerkzaamheden concludeert de Rekenkamer dat wat betreft de betalingen van het per 31 december 2008 afgesloten jaar de geschatte waarde van het globale foutenpercentage voor de beleidsgroep als geheel iets onder de materialiteitsdrempel van 2 % ligt. Bij uitgaven voor plattelandsonwikkeling doet zich nog steeds een hoger foutenpercentage voor, hoewel het geschatte foutenpercentage lager ligt dan in voorgaande jaren.

5.14. Van de 204 onderzochte verrichtingen bevatten er 66 (32 %) fouten. 45 fouten (48 %) waren kwantificeerbaar en hadden vooral betrekking op de subsidiabiliteit en de juistheid. Het resultaat van de steekproefsgewijze toetsing van de verrichtingen is weergegeven in **bijlage 5.1**. De classificatie van fouten door de Rekenkamer wordt toegelicht in hoofdstuk 1. Hierna volgen voorbeelden van de verschillende soorten aangetroffen fouten.

5.15. Het jaarlijks activiteitenverslag van de directeur-generaal Landbouw bevat punten van voorbehoud ten aanzien van de uitgaven in het kader van het Sapard-programma in Bulgarije en Roemenië en met betrekking tot de in as 2 opgenomen maatregelen voor plattelandsonwikkeling (verbetering van het milieu en het platteland) ⁽⁹⁾. Het jaarlijks activiteitenverslag van de directeur-generaal Maritieme zaken en visserij (DG MARE) bevat ook een voorbehoud voor uitgaven in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ In de DAS steekproef opgenomen betaalorganen en de desbetreffende fondsen (dit betrof 57 certificaten en verslagen voor het ELGF en vijf voor het ELFPO).

⁽⁹⁾ Het voorbehoud met betrekking tot Sapard had volgens het verslag te maken met grote tekortkomingen betreffende het beheers en controlesysteem.

Het voorbehoud inzake de in as 2 opgenomen maatregelen voor plattelandsonwikkeling hield volgens het verslag verband met een foutenpercentage dat ruim boven de momenteel door de Europese Rekenkamer gehanteerde materialiteitsdrempel lag.

⁽¹⁰⁾ Volgens het voorbehoud werd onder de activiteit „controle en handhaving” van het GVB (gemeenschappelijk visserijbeleid) een materieel niveau van niet subsidiabele uitgaven vergoed aan de lidstaten.

5.13. *De Commissie verheugt zich over de in het algemeen positieve beoordeling. Zij bevestigt de vaststelling van de Rekenkamer dat het foutenpercentage bij de uitgaven voor plattelandsonwikkeling hoger is, maar constateert met voldoening dat dit foutenpercentage afneemt.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Landbouw en plattelandontwikkeling

5.16. Bij het ELGF bevatten 42 (28 %) van de 151 in de steekproef opgenomen verrichtingen fouten. 30 fouten (54 %) waren kwantificeerbaar. Met betrekking tot ELFPO-acties bevatten 17 (40 %) van de 42 verrichtingen in de steekproef fouten. 11 fouten (55 %) waren kwantificeerbaar. Deze fouten waren in financiële termen echter relatief klein.

5.17. Bij haar controle van het ELGF constateerde de Rekenkamer fouten inzake de *subsidiabiliteit* ⁽¹⁾ bij REAB-betalingen aan begunstigden die niet onder de definitie van landbouwer vielen aangezien zij geen landbouwactiviteit uitoefenden en de grond niet in GLMC hielden (zie paragraaf 5.46).

5.17. De Commissie heeft zich in het kader van de Gezondheidscontrole gebogen over de door de Rekenkamer aan de orde gestelde kwestie van de definitie van „landbouwer”. Zij heeft voorgesteld dat de lidstaten natuurlijke personen en rechtspersonen wier ondernemingsdoel niet de uitoefening van een landbouwactiviteit is of wier landbouwactiviteiten onaanzienlijk zijn, van de rechtstreekse betalingsregelingen uitsluiten. De Raad heeft deze bepaling evenwel niet-verbindend gemaakt voor de lidstaten (artikel 28, lid 2, van Verordening (EG) nr. 73/2009). Wat de door de Rekenkamer genoemde aangelegenheid betreft, moet worden opgemerkt dat krachtens de in 2008 vigerende wetgeving natuurlijke of rechtspersonen die een landbouwactiviteit uitoefenden of gronden in goede landbouwconditie (GLC) hielden, in aanmerking kwamen voor REAB-betalingen.

Voorbeeld

Een begunstigde diende een REAB-aanvraag in uit naam van een aantal landbouwers die gemeenschappelijke grond in eigendom van de gemeente gebruikten. De aanvrager ontving de betaling en hij verklaarde dat hij deze vervolgens evenredig met het aantal gehouden dieren deelde met de landbouwers. Acht percelen werden geselecteerd voor een meting; alle waren in 2007 opgegeven als blijvend grasland. Geen van deze percelen vertoonde tekenen dat het verscheidene jaren door dieren begraaasd of gemaaid was. Het grootste gedeelte van de oppervlakten was overwoekerd door struikgewas en varens en de rest door lange, ruige vegetatie. Alle gecontroleerde percelen bleken uit productie genomen te zijn en niet in aanmerking te komen voor steun.

Gemeenten genoten REAB-betalingen voor gemeenschappelijk grasland dat door lokale landbouwers gebruikt werd om hun dieren te laten grazen. Een stuk van de grond werd gebruikt om afval te storten.

Voorbeeld ⁽¹⁾

Sedert de loskoppeling van de directe betalingen is geen specifieke landbouwactiviteit meer vereist; het volstaat dat de landbouwer de grond in goede landbouwconditie (GLC) houdt. Krachtens de vigerende wetgeving komt het de lidstaat toe te omschrijven wat als GLC wordt aangemerkt. De betrokken lidstaat heeft GLC-criteria vastgesteld, maar deze omvatten geen begrazings of maaiverplichting. Een en ander is niet in strijd met de EU-kaderwetgeving.

Natuurlijke of rechtspersonen die een landbouwactiviteit uitoefenen of gronden in GLC houden, komen in aanmerking voor REAB-betalingen. Aangezien de betrokken gronden in GLC werden gehouden, was de betrokken gemeentelijke overheid gerechtigd om REAB-betalingen te ontvangen.

Voor zover financiële steun is toegekend voor gronden die daarvoor niet in aanmerking kwamen, zal hieraan een passend gevolg worden gegeven in de context van de conformiteitsgoedkeuring-procedure. Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 5.49.

⁽¹⁾ De begunstigde had geen recht op (een deel van) de betaling.

⁽¹⁾ De Commissie beschouwt deze individuele bevindingen van de Rekenkamer niet als voorbeelden van systeemfouten in de betrokken steunregelingen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.18. Bij het ELFPO trof de Rekenkamer ten aanzien van de subsidiabiliteit gevallen aan waarin specifieke aan de steun voor agromilieu- en bosbouwmaatregelen verbonden voorwaarden niet werden nageleefd, en de opgegeven arealen niet in aanmerking kwamen voor agromilieumaatregelen.

Voorbeeld

Er was steun verleend voor agromilieuverbintenissen om een weidegebied te omheinen en een deel van de grond die gedeeltelijk bedekt was met struiken, vrij te maken. Het doel hiervan was, grotere oppervlakten voor extensieve begrazing te creëren, aangezien de concentratie van vee op de bestaande vrijgemaakte oppervlakten vanwege de slechte kwaliteit van de bodem schadelijk was voor het herstel van de grasbedekking door overbegrazing. De controleurs van de Rekenkamer constateerden dat de van struiken vrijgemaakte oppervlakte niet geheel overeenkwam met de oppervlakte waarvoor de steun was toegekend en iets kleiner was dan het opgegeven totaal. De begunstigde had bijgevolg slechts recht op ongeveer 90 % van de betaalde som. Daarnaast is in dit geval een sanctie van 18 % van toepassing.

5.19. Wat betreft fouten inzake de *juistheid* ⁽¹²⁾ bij het ELGF heeft het leeuwendeel van de door de Rekenkamer aangetroffen fouten betrekking op een te hoog opgegeven areaal, dat leidt tot een te hoge betaling.

Voorbeeld

Er werd een te hoge opgave geconstateerd (35 %) die grotendeels te wijten was aan het feit dat de landbouwer hele hectaren opgaf in plaats van het daadwerkelijk gebruikte areaal. Er waren ook enkele kleine niet-subsidiabele oppervlakten die afgetrokken hadden moeten worden. Een dergelijk groot verschil (8 van de 23 gemeten hectaren) had moeten leiden tot de intrekking van de REAB-betaling.

5.20. Bij het ELFPO trof de Rekenkamer wat de *juistheid* betreft fouten aan die bestonden in de onjuiste berekening van subsidiabele kosten en van het te betalen bedrag; te hoge opgaven van het betrokken areaal; en niet-naleving van de communautaire voorschriften betreffende het minimumbedrag per hectare.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.18. *Aan de algemene opmerkingen van het Rekenhof zal het passende gevolg worden gegeven in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.*

5.19.

Voorbeeld

De vastgestelde tekortkomingen van het controlesysteem van de lidstaten inzake REAB-betalingen worden aangepakt in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.

5.20. *Met betrekking tot de vastgestelde te hoge opgaven is de Commissie het eens met de Rekenkamer.*

⁽¹²⁾ De betaling is niet juist berekend.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Voorbeeld

Vanwege de beperking van de fondsen die beschikbaar waren overeenkomstig het financieringsplan van het betrokken programma voor plattelandsontwikkeling waren de nationale autoriteiten niet in staat, de landbouwers in probleemgebieden het door de communautaire regels voorgeschreven minimumbedrag per hectare te betalen.

5.21. Bij het *ELFPO* trof de Rekenkamer een fout inzake de *realiteit* ⁽¹³⁾ aan die was te wijten aan het feit dat de gefinancierde werkzaamheden niet geheel waren uitgevoerd.

Voorbeeld

Een van de verrichtingen in de steekproef betrof aan een gemeente verleende steun voor de asfaltering van een landweg. Omdat een landbouwer de toegang tot zijn land weigerde, was ongeveer 8 % van de weg niet geasfalteerd. In plaats daarvan was de aannemer verzocht om de toegang tot percelen aan de weg te asfalteren. Aangezien het project niet formeel was aangepast, meent de Rekenkamer dat de gemeente, hoewel zij de totale prijs voor de uitgevoerde wegwerkzaamheden heeft betaald, slechts recht had op ongeveer 90 % van de in totaal ontvangen steun.

5.22. Met betrekking tot *andere* soorten fouten dan die inzake de subsidiabiliteit, juistheid of realiteit trof de Rekenkamer bij het *ELGF* de volgende zaken aan: niet-inning van de melkheffing bij de producenten, dierregisters die niet werden bijgewerkt en databases die niet in gebruik waren. Daarnaast werd een uitvoerrestitutie drie jaar te laat door de lidstaat betaald. Bij het *ELFPO* kon de Rekenkamer in twee lidstaten de grenzen van bepaalde percelen waarvoor EU-steun was betaald niet vaststellen. Voorts merkt de Rekenkamer op dat sommige ernstige fouten die niet gekwantificeerd konden worden en die in het Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007 aan de orde waren gesteld, nog steeds bestaan (zie **bijlage 5.2**).

5.22. De problemen met de dierregisters en de problemen met betrekking tot de databank voor identificatie en registratie van dieren zijn de Commissie bekend en maken het voorwerp uit van conformiteitsgoedkeuringsprocedures.

De Commissie heeft werk gemaakt van het probleem van de „rente-subsidies”, dat door de Rekenkamer in haar jaarverslag over 2007 aan de orde is gesteld. De betrokken lidstaat heeft een nieuw administratiesysteem ingevoerd dat het vanaf 2008 gemakkelijker maakt om leningen van bank tot eindbegunstigde te volgen. Voorts heeft de Commissie de resultaten van recente door de lidstaat uitgevoerde audits geanalyseerd om de financiële gevolgen voor de eerdere programmeringsperiodes te bepalen.

⁽¹³⁾ De gedeclareerde kosten of activiteiten bestonden niet.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Voorbeeld

Krachtens Verordening (EG) nr. 1788/2003 van de Raad⁽¹⁴⁾ zijn de nationale autoriteiten verantwoordelijk voor de betaling van de melkheffing en zijn zij verplicht deze te innen bij de producenten. De nationale autoriteiten houden het geïnde geld, tezamen met de rente bij te late betaling van de heffing. Italië betaalde de heffing voor alle betrokken producenten (174,5 miljoen euro), maar slaagde er slechts in 21,5 miljoen euro van hen te innen. In het door de Rekenkamer gecontroleerde geval is de producent momenteel 614 157 euro plus 5 244 euro rente verschuldigd voor de melkprijsjaren sinds 1995/1996.

Voorbeeld

De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de betaling van de melkheffing, die deel uitmaakt van de bestemmingsontvangsten in de EU-begroting. Italië heeft de overeenkomstige bedragen betaald, zodat de EU-begroting geen schade heeft geleden. Voorts heeft Italië een invorderingsprocedure ingeleid tegen de producenten die de verschuldigde heffing nog niet hebben betaald, waaronder de door de Rekenkamer gecontroleerde producent, en het rekent deze producenten de krachtens de toepasselijke communautaire regelgeving voorgeschreven nalatigheidsinterest aan. De invorderingsprocedure is een procedure van intern Italiaans recht die door Italië onverkort moet worden toegepast, ook als dit leidt tot vertragingen bij de invordering.

Milieu, Visserij en maritieme zaken, en Gezondheidszorg en consumentenbescherming

5.23. Wat betreft Milieu, Visserij en maritieme zaken, en Gezondheidszorg en consumentenbescherming bevatten zeven (64 %) van de elf verrichtingen in de steekproef fouten. Vier fouten (24 %) waren kwantificeerbaar.

5.23. Wat Gezondheidszorg en consumentenbescherming betreft, is de Commissie het niet eens met de interpretatie van het Rekenhof (zie antwoord op paragraaf 5.26).

Wat Visserij en maritieme zaken betreft, bevatten vier van de zeven verrichtingen in de steekproef fouten, die in twee gevallen kwantificeerbaar waren.

Wat Milieu betreft, wordt verwezen naar het antwoord van de Commissie op paragraaf 5.24.

5.24. Met betrekking tot het LIFE⁽¹⁵⁾ -instrument constateerde de Rekenkamer tekortkomingen in de aanbestedingsprocedures en fouten bij de betalingen als gevolg van het ontbreken van toereikende bewijsstukken, alsmede een verkeerde berekening van personeelskosten.

5.24. De bevindingen van het Rekenhof betreffen betalingen die nog geen definitief karakter hebben en die zijn verricht op basis van redelijke waarborgen dat aan de betalingsvoorwaarden zal worden voldaan. Bescheiden ter staving van de gedeclareerde kosten worden in deze fase normaliter niet onderzocht; zij worden pas verlangd wanneer het eindrapport wordt ingediend. Er mag van uit worden gegaan dat de Commissie eventuele fouten vaststelt en corrigeert alvorens de laatste betaling plaatsvindt.

Voorbeeld

In één geval had er geheel geen openbare inschrijvingsprocedure plaatsgevonden en in een ander geval werd de opdracht gegund aan een firma die betrokken was bij de opstelling van de inschrijving voor die opdracht voor de begunstigde, hoewel er een juridisch advies was om het bedrijf niet toe te laten. Bovendien gaf de begunstigde de ontvangen rente over de voorfinanciering niet op.

⁽¹⁴⁾ PB L 270 van 21.10.2003, blz. 123.

⁽¹⁵⁾ LIFE L'Instrument Financier pour l'Environnement.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.25. Wat betreft het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV) constateerde de Rekenkamer niet-subsidiabele kosten voor de modernisering van een vissersvaartuig en voor de uitbesteding van werk aan arbeidskrachten.

Voorbeeld

Er werden kosten voor de vervanging van vistuig gedeclareerd die uitdrukkelijk waren uitgezonderd in de verordening ⁽¹⁶⁾.

5.26. Met betrekking tot het toezicht op overdraagbare spongiforme encefalitis (OSE) overschreden de kosten voor de tests soms de in de regelgeving opgenomen maxima en sommige dieren voldeden niet aan de leeftijdsgrens.

DOELTREFFENDHEID VAN DE SYSTEMEN

Beleidssterrein Landbouw en plattelandontwikkeling***Systemen betreffende de regelmatigheid van verrichtingen***

5.27. Wat betreft de uitgaven voor landbouw en plattelandontwikkeling is het geïntegreerd beheers- en controlestelsel (GBCS) ⁽¹⁷⁾ het voornaamste controlesysteem om de regelmatigheid van de verrichtingen te waarborgen.

5.28. Het GBCS bestaat in elke lidstaat uit een database van bedrijven en aanvragen, systemen voor de identificatie van percelen landbouwgrond en de registratie van dieren in geval van gekoppelde premies, alsmede een register met toeslagrechten in de lidstaten die de BTR toepassen. Het systeem omvat meerdere subsidiabiliteitscontroles: een administratieve controle van alle aanvragen, kruiscontroles met databases om te voorkomen dat eenzelfde perceel/dier tweemaal wordt aangegeven, en een minimumpercentage van 5 % voor inspecties op bedrijven, uit te voeren door de betaalorganen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.25. *Toen zij haar besluit nam over de betalingen aan de betrokken lidstaten, was de Commissie niet op de hoogte van de door de Rekenkamer vastgestelde fouten op het niveau van de betaling aan de eindbegunstigde. De Commissie past evenwel een toezichtstrategie toe en voert controles achteraf uit om te verifiëren of de beheer en toezichtsystemen van de lidstaten naar behoren functioneren om dergelijke fouten te voorkomen.*

Voorbeeld

De Commissie trekt niet-subsidiabele kosten af van later ingediende uitgavendeclaraties (in voorkomend geval) of brengt ze vóór het afsluiten van het programma alsnog in mindering.

5.26. *De Commissie is van mening dat de subsidiabiliteitsgrens voor de kosten van tests op lidstaatniveau moet worden toegepast.*

⁽¹⁶⁾ Artikel 9 van Verordening (EG) nr. 2792/1999 van de Raad (PB L 337 van 30.12.1999, blz. 10).

⁽¹⁷⁾ Verordening (EG) nr. 1782/2003, nadien ingetrokken en vervangen door Verordening (EG) nr. 73/2009 (PB L 30 van 31.1.2009, blz. 16) en Verordening (EG) nr. 796/2004 van de Commissie (PB L 141 van 30.4.2004, blz. 18).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.29. Het GBCS omvat de belangrijkste uit het ELGF gefinancierde regelingen die op het niveau van de lidstaten worden gecontroleerd, te weten de BTR en de REAB. In het geval van het ELFPO, en vooral op agromilieugebied en probleemgebieden, vallen bepaalde basiselementen, zoals de oppervlakte of het aantal dieren, onder het GBCS en andere onder specifieke controles.

5.30. Wat betreft de controle van specifieke GBCS-toezichten controlesystemen op het niveau van de betaalorganen beoordeelde de Rekenkamer er acht in het kader van het ELGF en zeven in dat van het ELFPO (zie paragraaf 5.11).

5.31. De controle van de Rekenkamer had zowel betrekking op de naleving van de bepalingen van de betrokken verordeningen als op een beoordeling van de doeltreffendheid van de systemen wat betreft de waarborging van de regelmatigheid van de verrichtingen. Met name de volgende elementen werden onderzocht:

- I) administratieve procedures en controles om correcte betaling te verzekeren, met inbegrip van de kwaliteit van de databases;
- II) controlesystemen gebaseerd op controles ter plaatse;
- III) het systeem om de tenuitvoerlegging en controle van cross-compliance te verzekeren.

5.32. In het algemeen geven de resultaten van de tests van de verrichtingen in de ELGF-steekproef die onder het GBCS vallen aan dat dit een effectief controlesysteem is. De Rekenkamer constateerde dat de bestaande controlesystemen bij vijf van de acht gecontroleerde betaalorganen geheel of gedeeltelijk doeltreffend waren. Ernstige gebreken werden aangetroffen bij de toepassing van essentiële elementen van het systeem in het Verenigd Koninkrijk (Schotland), Bulgarije en Roemenië. De Rekenkamer is derhalve van mening dat het GBCS in die lidstaten niet doeltreffend de regelmatigheid van de betalingen waarborgt. Ten aanzien van Bulgarije en Roemenië komen de aan de Commissie gerapporteerde nationale inspectieresultaten⁽¹⁸⁾ overeen met de beoordeling van de Rekenkamer.

5.32. De Commissie erkent dat het GBCS in het VK (Schotland) tekortkomingen vertoont, maar gelooft om de hieronder uiteengezette redenen niet dat deze het systeem ondoeltreffend maken:

- De overlapping tussen referentiepercelen in het LPIS is zeer beperkt en betreft slechts 0,3 % van het subsidiabele areaal (mogelijk 15 000 ha op een gedeclareerd totaal van 4,5 miljoen ha). Momenteel worden de mogelijke financiële consequenties geanalyseerd, inclusief de terugvordering van ten onrechte uitbetaalde bedragen voor de afgelopen periode (zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 5.36).
- Wat de berekening van de sancties betreft, zijn in andere lidstaten vergelijkbare tekortkomingen vastgesteld die door de Commissie verder worden behandeld in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedures.

⁽¹⁸⁾ De nationale inspectieresultaten voor ter plaatse gecontroleerde aanvragen met fouten zijn: Bulgarije 6,20 %; Roemenië 12,57 % (Bron: DG AGRI).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- Wat een eventuele overschrijding van het plafond voor de toekenning van toeslagrechten in het VK betreft, wordt actie ondernomen in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.

Wat Bulgarije en Roemenië betreft, was 2008 zoals de Rekenkamer in paragraaf 5.11 zelf aangeeft het eerste begrotingsjaar na de toetreding van deze lidstaten waarin het GBCS er een heel jaar lang van toepassing was. De door de Rekenkamer vastgestelde tekortkomingen waren eerder al aan het licht gebracht tijdens de controles die de Commissie in 2008 uitvoerde, en betreffen met name de kwaliteit van het landbouwpercelenidentificatiesysteem (LPIS) en het aantal en de kwaliteit van de controles ter plaatse. Zij zijn gerapporteerd in het jaarlijkse activiteitenverslag van DG AGRI over 2008 en krijgen het passende gevolg in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedures.

Bovendien hebben beide landen op verzoek van de Commissie in 2009 actieplannen opgezet om die mankementen tijdig en op afdoende wijze aan te pakken.

5.33. Met betrekking tot de zeven gecontroleerde toezicht- en controlesystemen bij het ELFPO constateerde de Rekenkamer dat de systemen deels doeltreffend waren wat betreft het verzekeren van de regelmatigheid van de betalingen.

5.34. De voornaamste controlebevindingen van de Rekenkamer worden in de volgende paragrafen beschreven. Een tabel met een samenvatting van de beoordeling van de Rekenkamer per lidstaat is te vinden in **bijlage 5.1**.

I) *Administratieve procedures en controles om correcte betaling te verzekeren, met inbegrip van de kwaliteit van de databases*

5.35. Krachtens de rechtsvoorschriften⁽¹⁹⁾ worden alle steun- en betalingsaanvragen onderworpen aan administratieve controles die alle elementen betreffen waarvoor het mogelijk en passend is deze met administratieve middelen te controleren. Telkens wanneer dat mogelijk en passend is, worden als onderdeel van de administratieve controles kruiscontroles verricht met onder meer de GBCS-gegevens. Tijdens de controle van de Rekenkamer werden de kwaliteit van de databases alsmede de geschiktheid van dergelijke controles om onregelmatigheden vast te stellen en corrigerende maatregelen te nemen, onderzocht. De belangrijkste systeemgebreken die werden geconstateerd, worden hierna beschreven.

⁽¹⁹⁾ Artikel 11 van Verordening (EG) nr. 1975/2006 van de Commissie (PB L 368 van 23.12.2006, blz. 74) en artikel 24 van Verordening (EG) nr. 796/2004.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

ELGF

5.36. Het *landbouwpercelenidentificatiesysteem (LPIS)* is een database waarin het hele landbouwareaal van de lidstaat is geregistreerd. De doeltreffendheid van de controles op stukken om vast te stellen of oppervlakten voor steun in aanmerking komen, hangt af van de kwaliteit van de in het LPIS geregistreerde informatie. De Rekenkamer constateerde aanzienlijke tekortkomingen in het LPIS in twee lidstaten die de doeltreffendheid van de administratieve kruiscontroles ernstig aantasten (BG, UK). De Rekenkamer constateerde ook dat er in een lidstaat geen passende aftopping van de betaling plaatsvond op basis van orthofoto's (PL). In een andere lidstaat (ES) werden niet-subsidiabele arealen (deels bebost en/of rotsachtig berggrasland) geaccepteerd voor betalingen omdat er genereuze coëfficiënten toegepast werden.

Voorbeeld

In Bulgarije bevat het LPIS niet de precieze subsidiabele oppervlakte van de referentiepercelen. Elk referentieperceel wordt ingedeeld in een van de vijf categorieën subsidiabiliteitspercentages. Uit door de controleurs verrichte controles ter plaatse bleek dat de in het LPIS aangegeven categorieën subsidiabiliteitspercentages niet betrouwbaar waren. Bovendien leidde de maximale subsidiabele oppervlakte, berekend op basis van de in het LPIS aangegeven subsidiabiliteitspercentages, niet tot een aftopping van het totale areaal dat voor betaling in aanmerking komt. Tot slot werd geconstateerd dat de autoriteiten van de lidstaat na afloop van het declaratiejaar 2007 referentiepercelen overplaatsten van „overig landbouwgebruik” en „niet in gebruik voor landbouw” naar andere categorieën grondgebruik met hogere subsidiabiliteitspercentages.

In het Verenigd Koninkrijk (Schotland) bleken in het LPIS meer dan 12 000 overlappende referentiepercelen te zijn opgenomen, waardoor er voor ongeveer 15 000 ha dubbele BTR-betalingen werden gedaan.

5.36. Met betrekking tot het VK (Schotland) verwijst de Commissie naar haar antwoord op paragraaf 5.32. De Commissie zorgt voor een passende follow-up in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.

Wat Polen en Spanje betreft, zijn de problemen de Commissie bekend; in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedures wordt daaraan het passende gevolg gegeven.

Wat Bulgarije betreft, zie verder.

Voorbeeld

De Commissie is het met de Rekenkamer eens dat het LPIS in Bulgarije nog moet worden verbeterd. Het door de Commissie in haar antwoord op paragraaf 5.32 vermelde actieplan zal de vastgestelde mankementen verhelpen.

Het gaat om een probleem van zeer beperkte omvang. Momenteel worden de mogelijke financiële consequenties geanalyseerd, inclusief de terugvordering van ten onrechte uitbetaalde bedragen voor de afgelopen periode (zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 5.32).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.37. Een betrouwbare *database van de toeslagrechten* is een eerste vereiste voor correcte BTR-betalingen aan individuele begunstigen in het eerste jaar en alle volgende jaren. De totale waarde van alle aan landbouwers toegekende rechten mag de in de EU-regelgeving vastgelegde nationale maxima niet overschrijden⁽²⁰⁾. De Rekenkamer trof gevallen aan waarin nationaal en regionaal verschillende gegevens waren opgeslagen over het relevante onderdeel van het nationale maximum (ES), alsook een onvolledige, onnauwkeurige en achterhaalde rechtendatabase (UK).

Voorbeeld

Het Verenigd Koninkrijk verdeelde zijn nationale maximum voor de toekenning van toeslagrechten in vier submaxima, voor elk regionaal betaalorgaan één. Een van de regionale betaalorganen overschreed zijn submaximum met meer dan 25 miljoen euro, hetgeen neerkomt op 4 % van het Schotse submaximum. De autoriteiten meldden dat het nationale maximum met slechts 2,8 miljoen euro was overschreden omdat een ander regionaal betaalorgaan ruim onder zijn submaximum zou zijn gebleven. De Rekenkamer was niet in staat om de totale waarde van de rechten voor dit regionale betaalorgaan na te gaan omdat de database onbetrouwbaar is — hij is niet compleet, nauwkeurig of actueel nu er meer dan 1 200 gevallen zijn waarin rechten onopgehelderde discrepanties vertonen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.37. *De Commissie verwijst naar haar antwoord op paragraaf 5.32.*

Voorbeeld

De door de VK-instanties gerapporteerde overschrijding ten bedrage van 2,8 miljoen EUR stemt overeen met 0,1 % van het nationale plafond. Er wordt gezorgd voor een passende follow-up in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.

⁽²⁰⁾ Zie artikel 41, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1782/2003.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.38. Met betrekking tot de *juistheid van de betalingen* constateerde de Rekenkamer in een lidstaat aanzienlijke gebreken die leidden tot gevallen waarin gemeenten op eigen naam grond opgaven en de steun niet herverdeelden onder degenen die er hun dieren lieten grazen en de grond in goede landbouw- en milieuconditie hielden (RO); verder vonden er dubbele en te hoge betalingen plaats alsmede een onjuiste toepassing van het concept „kennelijke fout” ⁽²¹⁾ (RO). De Rekenkamer constateerde ook fouten bestaande in de systematisch onjuiste berekening van steun wanneer de aanvragers een kleiner braakliggend areaal opgeven dan waarvoor zij braakleggingsrechten hebben of wanneer de aanvragers minder subsidiabele hectaren bleken te hebben dan zij opgaven en zij rechten van verschillende waarden hadden (BE, UK, ES, SI).

Voorbeeld

In Roemenië profiteerden meer dan 5 500 landbouwers van dubbele of te hoge betalingen voor in totaal 2,2 miljoen euro. In bepaalde gevallen waarin de landbouwer verzocht om verkleining van de oppervlakte of intrekking van percelen waarbij uit de administratieve kruiscontroles overschrijdingen van het referentieperceel waren gebleken, werden deze verzoeken, in strijd met de EU-regelgeving, geaccepteerd zonder dat er sancties werden toegepast. De lidstaat paste het concept van de kennelijke fout ook verkeerd toe toen hij accepteerde dat areaaloverschrijdingen van referentiepercelen konden worden overgedragen naar andere referentiepercelen. Er werden op deze wijze 64 000 kennelijke fouten gecorrigeerd.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.38. *Wat betreft de kwestie van gemeenten die REAB-betalingen ontvangen, verwijst de Commissie naar haar antwoord onder paragraaf 5.17.*

Het Roemeense betaalorgaan heeft het probleem van de dubbele en te hoge betalingen in Roemenië gekwantificeerd en neemt in het kader van zijn actieplan passende corrigerende maatregelen. Voorts is de Commissie van mening dat Roemenië het begrip „kennelijke fout” in 2007 correct heeft toegepast.

De problemen in samenhang met de berekening van de betalingen in Spanje, Slovenië en het VK zijn de Commissie bekend en maken reeds het voorwerp uit van conformiteitsgoedkeuringsprocedures.

Wat België betreft, blijkt uit ingewonnen informatie dat de ter berekening van de steun toegepaste procedure in de door de Rekenkamer bedoelde gevallen weliswaar afwijkende steunbedragen heeft opgeleverd, maar dat de EU-begroting daarvan geen nadeel heeft ondervonden.

Voorbeeld

Het Roemeense betaalorgaan heeft het probleem zelf vastgesteld en neemt in het kader van zijn actieplan passende corrigerende maatregelen.

⁽²¹⁾ Artikel 19 van Verordening (EG) nr. 796/2004. Een kennelijke fout is een fout die als zodanig uit het aanvraagformulier zelf blijkt en leidt niet tot een sanctie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

ELFPO

5.39. Voor elk type in de programmeringsperiode 2007-2013 goedgekeurde maatregel voor plattelandsontwikkeling zijn er controlesystemen op basis van administratieve controles vastgesteld bij Verordening (EG) nr. 1975/2006 van de Commissie ⁽²²⁾ Soortgelijke systemen zijn van toepassing op maatregelen voor plattelandsontwikkeling die in de vorige programmeringsperiode zijn goedgekeurd.

5.40. Het geïntegreerde beheers- en controlesysteem (GBCS) omvat een systeem voor de identificatie van percelen landbouwgrond, maar heeft geen betrekking op bos en beboste percelen. Deze percelen kunnen echter wel in aanmerking komen voor specifieke maatregelen voor plattelandsontwikkeling. Op dit identificatiesysteem gebaseerde administratieve controles bleken in bepaalde gevallen waarin beboste percelen in het GBCS nog opgenomen waren als percelen landbouwgrond, niet geheel betrouwbaar te zijn (ES), en in andere gevallen waarin beboste of anderszins onbebouwde percelen in aanmerking kwamen voor steun voor plattelandsontwikkeling, ontoereikend te zijn (IT).

5.41. Bij de controle werden ook tekortkomingen geconstateerd als ontoereikende bewijsstukken (HU, PT), onnauwkeurige of onvoldoende gedocumenteerde administratieve controles (PT, IT, IE), onjuiste gegevensinvoer en rekenfouten (IT, PT).

II) Controlesystemen gebaseerd op controles ter plaatse

5.42. Op grond van de rechtsvoorschriften ⁽²³⁾ moeten de lidstaten elk jaar controles ter plaatse verrichten die ten minste 5 % van alle begunstigden betreffen. Het aantal controles ter plaatse moet worden verhoogd indien significante onregelmatigheden aan het licht gebracht worden. De controle van de Rekenkamer was toegespitst op de deugdelijkheid van de procedures van risicoanalyse voor de selectie van de begunstigden voor dergelijke controles, de kwaliteit van de controles en de deugdelijkheid van de verrichte correcties. De analyse van de procedures en het overdoen van controles door de Rekenkamer brachten specifieke gebreken in de controles ter plaatse aan het licht.

⁽²²⁾ Verordening (EG) nr. 1975/2006 van 7 december 2006 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad met betrekking tot de toepassing van controleprocedures en van de randvoorwaarden in het kader van de steunmaatregelen voor plattelandsontwikkeling.

⁽²³⁾ Artikel 12 van Verordening (EG) nr. 1975/2006 en artikel 26 van Verordening (EG) nr. 796/2004.

5.40. *Krachtens artikel 7 van Verordening (EG) nr. 1975/2006 kunnen de lidstaten passende alternatieve systemen vaststellen voor de unieke identificatie van gronden zoals beboste percelen of percelen waarvoor agromilieubetalingen worden verricht.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.43. Bij het ELGF ontdekte de Rekenkamer niet in aanmerking komende arealen of percelen die de nationale inspecteurs hadden moeten uitsluiten en constateerde zij dat het vereiste inspectieniveau niet was gehaald (BG). Vanwege het hoge aantal onregelmatigheden dat in de eerste inspectiesteekproef van 5 % was ontdekt, moest Bulgarije de steekproef vervijfvoudigen⁽²⁴⁾, maar het kwam slechts tot een dekkinggraad van 10,1 %. Het aanvaardde de resultaten van teledetectie zonder een kwaliteitsbeoordeling te verrichten. Verder inspecteerde de Rekenkamer 34 percelen die volgens de lokale diensten van het ministerie van landbouw subsidiabel waren en constateerde zij dat 12 daarvan geheel bedekt waren met struiken en bomen en niet voor landbouw benut konden worden, of al vele jaren niet meer in gebruik waren, of grond betroffen dat werd gebruikt om afval te storten.

5.44. Bij het ELFPO signaleerde de Rekenkamer tekortkomingen in die zin dat de vaststelling van steekproeven van begunstigen die ter plaatse gecontroleerd moesten worden, berustte op een ontoereikende of niet-bijgewerkte risicoanalyse (CZ, IT, ES, PT). Daarnaast maakt de concentratie van controles in een beperkt tijdsbestek, zoals in bepaalde lidstaten werd geconstateerd (IT, PT), het onmogelijk na te gaan of specifieke verbintenissen die in andere periodes van het landbouwjaar moeten worden nagekomen, zijn nageleefd.

5.45. Andere tekortkomingen betroffen gevallen waarin, ondanks een hoog aantal onregelmatigheden, het aantal controles niet was verhoogd (ES) en gevallen waarin controleverslagen een onvolledige aanduiding of beschrijving van de uitgevoerde controles bevatten (IE).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.43. *De Commissie erkent dat Bulgarije in 2007 weliswaar 10,1 % van de percelen waarvoor een REAB-aanvraag was ingediend, ter plaatse heeft geïnspecteerd – wat meer is dan het verplichte minimuminspectiepercentage van 5 % – maar dat dit percentage nog moet worden opgetrokken. Bulgarije maakt in het kader van zijn actieplan werk van de mankementen die door de Rekenkamer zijn gesignaleerd. Die worden overigens ook door de Commissie behandeld in het kader van de conformiteitsgoedkeuringprocedure.*

Wat de subsidiabiliteit van de geïnspecteerde percelen betreft, komt het de lidstaat toe te bepalen wat als GLC wordt aangemerkt. Volgens de door de Bulgaarse autoriteiten vastgestelde definitie voor het aanvraagjaar 2007 was voor GLC noch de aanwezigheid van vee, noch enige productie of maaiactiviteit vereist.

5.44-5.45. *De door de Commissie uitgevoerde controles hebben soortgelijke tekortkomingen aan het licht gebracht, die in het kader van de conformiteitsgoedkeuringprocedures zullen worden aangepakt.*

⁽²⁴⁾ Overeenkomstig het werkdokument van de Commissie inzake de verhoging van het percentage aanvragen om oppervlaktesteun dat gecontroleerd moet worden bij ontdekking van significante onregelmatigheden (DS/2006/24 rev 1).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

III) *Het systeem om de tenuitvoerlegging en controle van cross-compliance te verzekeren*

5.46. Cross-compliance verbindt rechtstreekse betalingen en bepaalde wijnbetalingen uit hoofde van het ELGF en bepaalde betalingen uit hoofde van het ELFPO aan de naleving van regels op het gebied van milieu, gezondheid van mens, dier en plant, dierenwelzijn en het houden van de grond in goede landbouw- en milieuconditie (GLMC). De regels zijn beschreven in uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen en GLMC-normen. Als een landbouwer deze verplichtingen niet nakomt, kan zijn betaling worden verlaagd. Bij haar controle ging de Rekenkamer na of de communautaire regelgeving was omgezet in nationale wetgeving en of de geselecteerde begunstigden de betrokken bepalingen naleefden, en beoordeelde zij de toepassing van sancties voor niet-naleving.

5.47. Om voor steun in aanmerking te komen moeten de landbouwers een landbouwactiviteit uitoefenen. „Landbouwactiviteit” wordt gedefinieerd als landbouwproducten produceren, fokken of telen tot en met het oogsten, het melken, het fokken en het houden van dieren voor landbouwdoeleinden of de grond in goede landbouw- en milieuconditie (GLMC) houden.

5.48. De communautaire normen voor GLMC⁽²⁵⁾ behelzen onder andere geschikte maatregelen tegen bodemerosie en voor het onderhoud van grasland, het voorkomen van verstruiking door ongewenste vegetatie en een minimale veebezetting en/of een passend regime. De lidstaten moeten op nationaal of op regionaal niveau minimumeisen inzake goede landbouw- en milieuconditie vaststellen.

5.49. De Rekenkamer constateerde zodanige tekortkomingen met betrekking tot de omschrijving door de lidstaten van de vereisten om grond in GLMC te houden, dat sommige begunstigden steun ontvangen op basis van de BTR of REAB zonder dat zij iets met de betrokken grond doen.

5.46. De naleving door de landbouwers van de criteria betreffende de randvoorwaarden is geen subsidiabiliteitsvoorwaarde. Landbouwers die deze criteria niet naleven, zijn gerechtigd rechtstreekse betalingen te ontvangen, maar het bedrag daarvan wordt verlaagd rekening houdend met de ernst, de omvang, het permanente karakter en de herhaling van de geconstateerde niet-naleving alsook van het feit of er bij de begunstigde in kwestie sprake is van nalatigheid of kwade opzet.

5.49. De Commissie heeft zich in het kader van de Gezondheidscontrole gebogen over de door de Rekenkamer aan de orde gestelde kwestie van de landbouwactiviteit. Zij heeft voorgesteld dat de lidstaten natuurlijke personen en rechtspersonen wier ondernemingsdoel niet de uitoefening van een landbouwactiviteit is of wier landbouwactiviteiten onaanzienlijk zijn, van de rechtstreekse betalingsregelingen uitsluiten. De Raad heeft deze bepaling evenwel niet-verbindend gemaakt voor de lidstaten (artikel 28, lid 2, van Verordening (EG) nr. 73/2009).

⁽²⁵⁾ Verordening (EG) nr. 1782/2003 en in het bijzonder bijlage IV, nadien ingetrokken en vervangen door Verordening (EG) nr. 73/2009.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

In tegenstelling tot wat de Rekenkamer in de voorbeelden betreffende het VK (Schotland), Bulgarije en Roemenië suggereert, zijn de lidstaten er niet toe gehouden om begrazing of maaiing verplicht te stellen. Wat de GLMC betreft, komt het de lidstaten toe de criteria te omschrijven, rekening houdend met de minimumvoorwaarden die in de toepasselijke verordening van de Raad (Verordening (EG) nr. 1782/2003) zijn vastgesteld. Die nationale criteria mogen geen productieverplichting in te houden – dat zou immers strijdig zijn met de WTO-voorschriften.

Voorbeeld

In Schotland accepteerden de autoriteiten dat BTR-steun kan worden aangevraagd voor mager grasland (hoofdzakelijk bedekt met heide en varens) waarvoor de begunstigde geen landbouwactiviteit of andere werkzaamheden hoeft uit te oefenen om het in GLMC te houden ⁽²⁶⁾. Als gevolg hiervan pachten aanvragers die rechten met een hoge waarde hebben gekocht en geen landbouwactiviteit uitoefenen jaarlijks voor een bepaalde periode grote stukken grond tegen heel lage prijzen (in de door de Rekenkamer onderzochte gevallen lopend van 2 tot 18 euro/ha) om rechten te activeren (die tot honderden euro's waard zijn). Deze grond wordt op natuurlijke wijze „onderhouden”, vaak door wilde herten; de enige activiteit die plaatsvindt, is dat er van tijd tot tijd gejaagd wordt.

In Bulgarije en Roemenië werd REAB-steun voor grasland toegekend aan begunstigden die hoegenaamd geen productie- of zelfs maar onderhoudsactiviteiten uitoefenden. Verder trof de Rekenkamer verlaten percelen aan die bedekt waren met struiken en bomen.

Voorbeeld

Sedert de loskoppeling van de rechtstreekse betalingen hoeft de begunstigde, om voor steun in aanmerking te komen, aan geen andere voorwaarde te voldoen dan het landbouwperceel in GLC te houden. Beide genoemde lidstaten hebben GLC-criteria vastgesteld, maar deze omvatten geen begrazings of maaiverplichting. Dat is niet in strijd met de EU-kaderwetgeving (zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 5.17).

⁽²⁶⁾ De GLMC-verplichtingen voor mager grasland bestaan uit het verbod op bepaalde activiteiten zoals nieuwe afwateringswerkzaamheden, ploegen, vrijmaken, enz., maar er is geen verplichting om het land te begrazen of te maaien.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.50. Zulke begunstigden vallen niet onder de definitie van „landbouwers”. Krachtens de communautaire regels ⁽²⁷⁾ „wordt niet uitbetaald aan begunstigden van wie vaststaat dat zij de voorwaarden voor de uitbetaling kunstmatig hebben gecreëerd om een voordeel te verkrijgen dat in strijd is met de doelstellingen van de betrokken steunregeling”.

5.51. Wat betreft de *toepassing van sancties*: de totale waarde van cross-compliancesancties voor het declaratiejaar 2007 beliep voor het ELGF 17,5 miljoen euro. Met betrekking tot de lidstaten die onderworpen waren aan de systeemcontroles van de Rekenkamer was het gemiddelde percentage aanvragers dat een sanctie kreeg opgelegd wegens niet-naleving bij beide fondsen (ELGF en ELFPO) 27 %, variërend van 0 % voor Roemenië tot 86 % voor Slovenië.

5.52. De voornaamste problemen die werden aangetroffen bij de gecontroleerde betaalorganen waren gevallen waarin vaak een forfaitaire sanctie van 1 % werd toegepast wegens niet-naleving van de GLMC-normen, terwijl in het algemeen een verlaging met 3 % van de betalingen is voorgeschreven (SI), en het ontbreken van bewijsstukken voor de berekening van de GLMC-sancties (PL).

Systemen met betrekking tot terugvorderingen en financiële correcties

De procedures van de Commissie voor de goedkeuring van de rekeningen

5.53. Daar het beheer van de landbouwuitgaven in de regel wordt gedeeld door de lidstaten en de Commissie, wordt de steun uitbetaald door de lidstaten, die deze vervolgens vergoed krijgen door de Commissie. Deze vergoedingen worden beschouwd als voorschotten, hoewel ze in de financiële staten van de Commissie worden vermeld als betalingen. De uiteindelijke erkenning van de uitgaven volgt in een procedure die „goedkeuring van de rekeningen” wordt genoemd en twee fasen omvat: een jaarlijkse financiële beschikking en meerjarige conformiteitsbeschikkingen van de Commissie.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.50. De Commissie heeft zich in het kader van de Gezondheidscontrole gebogen over de door de Rekenkamer aan de orde gestelde kwestie van de definitie van „landbouwer”. Zij heeft voorgesteld dat de lidstaten natuurlijke personen en rechtspersonen wier ondernemingsdoel niet de uitoefening van een landbouwactiviteit is of wier landbouwactiviteiten onaanzienlijk zijn, van de rechtstreekse betalingsregelingen uitsluiten. De Raad heeft deze bepaling evenwel niet-verbindend gemaakt voor de lidstaten (artikel 28, lid 2, van Verordening (EG) nr. 73/2009). Wat de door de Rekenkamer genoemde aangelegenheid betreft, moet worden opgemerkt dat krachtens de in 2008 vigerende wetgeving natuurlijke of rechtspersonen die een landbouwactiviteit uitoefenden of gronden in goede landbouwconditie (GLC) hielden, in aanmerking kwamen voor REAB-betalingen.

5.51. Volgens de cijfers waarover de Commissie beschikt en die in het jaarlijkse activiteitenverslag over 2008 zijn gepubliceerd, bedraagt het gemiddelde percentage van de gecontroleerde steunverleners krachtens de eerste en tweede pijler van het GLB aan wie een sanctie wegens niet naleving is opgelegd, 16,25 % voor de EU-27.

5.52. De Commissie heeft in bepaalde lidstaten soortgelijke tekortkomingen vastgesteld en maakt daar werk van in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.

5.53. De terugbetalingen door de Commissie aan de lidstaten zijn volgens de wettelijke voorschriften gedefinieerd als maandelijksse betalingen en niet als voorschotten ⁽²⁾.

⁽²⁷⁾ Artikel 29 van Verordening (EG) nr. 1782/2003.

⁽²⁾ Artikel 14 van Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad van 21 juni 2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Financiële goedkeuring

5.54. Op 29 april 2009 gaf de Commissie drie financiële goedkeuringsbeschikkingen voor de uitgaven krachtens ELGF, ELFPO en TIPO en keurde zij de rekeningen goed van alle betaalorganen, behalve die welke in **bijlage 5.3** zijn aangegeven. Deze beschikkingen berusten hoofdzakelijk op door onafhankelijke auditors (verklarende instanties) afgegeven certificaten. De Rekenkamer ontdekte bij haar controle geen door de Commissie goedgekeurde uitgaven die in de financiële goedkeuringsbeschikkingen hadden moeten worden afgewezen (losgekoppeld).

5.55. De financiële beschikkingen beperken zich echter tot de waarheidsgetrouwheid, volledigheid en juistheid van de rekeningen van de betaalorganen. De wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen („conformiteitskwesaties”) vallen niet onder de gegevensgerichte controles van de verklarende instanties en de aanvragen voor EU-steun worden door hen gewoonlijk niet ter plaatse gecontroleerd. Een financiële beschikking betekent dus niet dat de „goedgekeurde” uitgaven geen onregelmatige betalingen kunnen bevatten.

5.55. *De gegeven accountantsverklaring heeft niet uitsluitend betrekking op boekhoudkundige kwesties. Elke verklaring houdt ook een advies in over het al dan niet correct functioneren van het interne controlesysteem van het betaalorgaan voor het begrotingsjaar in kwestie en in deze context worden ook de controles ter plaatse geëvalueerd.*

Voorts verstrekken de certificerende instanties een afzonderlijk advies over de borgingsverklaring die door de directeur van elk betaalorgaan wordt afgegeven, alsook een analyse van de doeltreffendheid van de controles ter plaatse en de accuraatheid van de inspectiestatistieken.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.56. De Commissie voerde voor het begrotingsjaar 2006 nieuwe regels in voor de publicatie van vorderingen (debiteurenrekeningen) en wijzigde deze regels vervolgens met ingang van het begrotingsjaar 2008 ⁽²⁸⁾. Dergelijke wijzigingen moeten ten uitvoer worden gelegd door de betaalorganen en beteken een aanzienlijke hoeveelheid werk binnen een beperkt tijdsbestek; zij houden daarom een risico in van onjuistheden in de debiteurenrekeningen. Op basis van een onderzoek van het werk van de verklarende instanties en de analyse van dit werk door de Commissie herhaalt de Rekenkamer haar twijfels over de betrouwbaarheid van de debiteurenrekeningen ⁽²⁹⁾. De Commissie signaleerde tekortkomingen met betrekking tot de debiteurenrekeningen bij een kwart van de betaalorganen ⁽³⁰⁾ en heeft financiële correcties voorgesteld ⁽³¹⁾ ten bedrage van ongeveer 25,3 miljoen euro. Deze correcties maken zo'n 1,95 % uit van de 1 295 miljoen euro die per ultimo van het begrotingsjaar 2008 teruggevorderd moeten worden. Hoewel zij juist onder de materialiteitsdrempel van 2 % liggen, geven zij aan dat het risico bestaat dat zich een materiële fout voordoet op het niveau van de debiteurenrekeningen als geheel.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.56. *De nieuwe regels en de opeenvolgende wijzigingen daarvan zijn erop gericht de rapportage van de lidstaten aan de Commissie te verbeteren teneinde de financiële belangen van de Gemeenschap beter te vrijwaren. De Commissie is van oordeel dat de wijzigingen voldoende lang van tevoren zijn doorgevoerd om de betaalorganen in staat te stellen zich aan de nieuwe voorschriften aan te passen zonder dat zulks een extra risico op onjuistheden in de debiteurenrekeningen met zich bracht.*

De Commissie beschikt ook over voldoende informatie over de debiteuren ten behoeve van de conformiteitsgoedkeuring en de financiële controle. In geen enkel geval bleek de financiële impact op het algemene rekeningniveau (en dus in de zin van de beschikking) de materialiteitsdrempel te bereiken.

De Commissie heeft correcties ten bedrage van 25,3 miljoen euro voorgesteld op basis van een evaluatie van de door de certificerende instanties in hun rapporten verstrekte informatie en een berekening van de meest waarschijnlijke foutenpercentages (en bedragen) betreffende de schulden aan specifieke betaalorganen. Voor schulden wordt dezelfde aanpak gehanteerd als voor de behandeling en eventuele correctie van fouten die bij de gedetailleerde analyse van de uitgaven van de fondsen aan het licht komen.

De vastgestelde financiële fouten worden hersteld door terugvordering in het kader van de gewone procedures voor de goedkeuring van de rekeningen.

⁽²⁸⁾ Vóór begrotingsjaar 2006 dienden de lidstaten de ingevolge artikel 3, lid 6 bis, van Verordening (EG) nr. 296/96 van de Commissie (PB L 39 van 17.2.1996, blz. 5) vereiste tabel 105 te verstrekken, die het totaal van de vorderingen aan het eind van het begrotingsjaar weergaf; in de begrotingsjaren 2006 en 2007 moesten de lidstaten de in artikel 6, onder f, van Verordening (EG) nr. 885/2006 van de Commissie (PB L 171 van 23.6.2006, blz. 90) voorgeschreven tabellen verstrekken, waarin onderscheid werd gemaakt tussen het ELGF en het ELFPO en daarbinnen weer tussen administratieve en gerechtelijke procedures; en sinds begrotingsjaar 2008 moeten de lidstaten de tabellen die „bijlage III en III bis” genoemd worden, verstrekken op grond van artikel 6, onder h en i, van Verordening (EG) nr. 885/2006 die onderscheid maken tussen onregelmatigheden en verschuldigde bedragen die noch onregelmatigheden noch administratieve fouten zijn.

⁽²⁹⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragraaf 5.61, en Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007, paragraaf 5.44.

⁽³⁰⁾ Artikel 10 van Verordening (EG) nr. 885/2006 door middel waarvan de Commissie de resultaten van haar verificatie van de verstrekte gegevens aan de lidstaten meedeelt.

⁽³¹⁾ Financiële correcties krachtens artikel 11 van Verordening (EG) nr. 885/2006.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Conformiteitsgoedkeuring

5.57. Conformiteitsbeschikkingen worden gegeven nadat de Commissie de door de lidstaten opgegeven uitgaven extra heeft geverifieerd. Ze bestrijken meerdere jaren en hebben ten doel, uitgaven van EU-financiering uit te sluiten wanneer de Commissie heeft geconstateerd dat ze „niet overeenkomstig de EU-voorschriften zijn verricht”⁽³²⁾.

5.58. In voorgaande jaarverslagen wees de Rekenkamer op de beperkingen die ten dele inherent zijn aan het goedkeuringssysteem, zoals de terugwerkende kracht en de meerjarige aard van de conformiteitsgoedkeuring en het feit dat de financiële correcties feitelijk de lidstaten treffen en niet de eindbegunstigden. Bovendien is de methode waarmee de Commissie de conformiteitsaanpassingen berekent goeddeels gebaseerd op het gebruik van forfaitaire correcties, hetgeen betekent dat er geen deugdelijk verband kan worden gelegd tussen de aldus teruggevorderde bedragen en het werkelijke bedrag aan onregelmatige betalingen⁽³³⁾. Omdat deze beperkingen inherent van aard zijn, bleven zij in 2008 bestaan en werd daarop gewezen in de kwijtingsresolutie van het Europees Parlement voor 2007.

5.58. *De beperkingen die de Rekenkamer beschrijft, zijn inherent aan het systeem waartegen de Rekenkamer naar aanleiding van de vaststelling van Verordening (EG) nr. 1290/2005 geen bezwaar had gemaakt.*

De conformiteitsgoedkeuringsprocedure heeft tot doel uitgaven die niet in overeenstemming met de communautaire voorschriften zijn verricht, aan communautaire financiering te onttrekken. Daarentegen is die procedure niet opgezet als een mechanisme om onregelmatige betalingen aan begunstigden terug te vorderen, aangezien op grond van het beginsel van gedeeld beheer uitsluitend de lidstaten daarvoor verantwoordelijk zijn.

Wanneer in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure wordt geconstateerd dat onverschuldigde betalingen zijn gedaan, moeten de lidstaten de betrokken bedragen terugvorderen van de eindbegunstigden. Ook waar geen terugvordering van de begunstigde noodzakelijk is omdat de financiële correctie alleen betrekking heeft op tekortkomingen in het beheer en het controlesysteem van de lidstaten en niet op onverschuldigd gedane betalingen, zijn deze correcties toch een belangrijk middel om de systemen van de lidstaten te verbeteren en aldus onregelmatige betalingen aan begunstigden te voorkomen of te detecteren en terug te vorderen.

Financiële correcties worden vastgesteld op basis van de aard en de ernst van de overtreding, alsmede van de schade die de Gemeenschap is toegebracht. Het bedrag wordt berekend op basis van het werkelijk veroorzaakte verlies of op basis van extrapolatie. Als dat niet mogelijk is, zijn forfaitaire bedragen van toepassing die rekening houden met de ernst van de tekortkomingen van de nationale controlesystemen en derhalve afgestemd zijn op het financiële risico voor de Gemeenschap. De Commissie is daarom van oordeel dat er een deugdelijk verband bestaat tussen dit type financiële correcties en het bedrag van de onregelmatige betalingen aan eindbegunstigden.

De toepassing van forfaitaire bedragen is door het Hof van Justitie in overeenstemming geacht met de wettelijke regels inzake conformiteits-handhaving en – in bepaalde omstandigheden – aanvaard door het Europees Parlement (zie kwijtingsresolutie voor 2007, §83).

⁽³²⁾ Artikel 31 van Verordening (EG) nr. 1290/2005.

⁽³³⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragraaf 5.63, en Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007, paragraaf 5.47.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

GBCS-controles van de lidstaten en inspectieresultaten

5.59. De GBCS-inspectieresultaten die de betaalorganen aan de Commissie rapporteren, bevatten een oordeel over de wetmatigheid en regelmatigheid van de door landbouwers ingediende aanvragen en moesten in 2007 voor het eerst door de verklarende instanties worden geverifieerd. De meeste van deze instanties gaan voor de verificatie en validering van de GBCS-statistieken echter niet tot op het niveau van de eindbegunstigden. Bovendien dekt de Commissie dit gebied tot dusverre niet geheel, hoewel zij het op zich heeft genomen deze statistieken te valideren.

5.59. Aan de certificerende instanties is gevraagd om voor elke populatie een steekproef van ten minste 10 inspecties ter plaatse te verifiëren (dus 40 in het totaal als de instantie alle types uitgaven certificeert) alsook de overeenstemming van de in databanken en registers opgenomen informatie te controleren voor ten minste 20 veldinspectierapporten voor elke reeks cijfers (dus 60 in het totaal als de instantie alle types uitgaven certificeert).

Uit een analyse van de ontvangen rapporten van de certificerende instanties komt naar voren dat in ongeveer 75 % van de gevallen de statistische informatie inzake directe steun en plattelandontwikkeling door de certificerende instanties is getoetst ten aanzien van de kwaliteit van de eraan ten grondslag liggende controles ter plaatse en de accuraatheid van de controlestatistieken zelf, ook al geschiedde die toetsing niet altijd even grondig als de Commissie had gevraagd. (Voor de accuraatheid van de controlestatistieken voor plattelandontwikkeling en de kwaliteit van controles ter plaatse van niet onder het GBCS vallende plattelandontwikkelingsmaatregelen bedroeg het dekingspercentage ongeveer 60 %). Met betrekking tot de kwaliteit van de controles ter plaatse kwamen de certificerende instanties in meer dan 90 % van de gevallen tot een positieve conclusie (80 % voor niet onder het GBCS vallende plattelandontwikkelingsmaatregelen); met betrekking tot de accuraatheid van de controlestatistieken bedroeg dat cijfer circa 65 %.

De Commissie ontkent echter niet dat verdere verbeteringen mogelijk en noodzakelijk zijn, en zij laat geen gelegenheid onbenut om deze kwestie onder de aandacht van de lidstaten te brengen. Zij besluit dat er weliswaar ruimte voor verbetering is, maar dat deze statistische aanpak een valabel instrument is om de conformiteit en wettelijkheid van de uitgaven in de landbouwsector te controleren.

De beleidsterreinen Milieu, Visserij en maritieme zaken, en Gezondheidszorg en consumentenbescherming

5.60. Milieu, en Visserij en maritieme zaken worden evenals Gezondheidszorg en consumentenbescherming door de Commissie beheerd met behulp van specifieke controlesystemen. De controle had betrekking op de oprichting van het EVF voor de periode 2007-2013.

Goedkeuring van de nationale operationele programma's en beoordeling van de nationale controlestrategieën in het kader van het Europees Visserijfonds

5.61. De controle van de Rekenkamer bestreek twee van de interne controlesystemen van DG MARE, waarvan het eerste betrekking had op de goedkeuring van de operationele programma's van het Europees Visserijfonds (EVF) en het tweede op de beoordeling van de desbetreffende controlestrategieën. Het bestaan en de behoorlijke toepassing van essentiële controles werd gecontroleerd met betrekking tot de programma's en controlestrategieën waarvoor de betreffende goedkeurings- of aanvaardingsprocedures in 2008 waren afgerond. De controle van de Rekenkamer gaf geen aanleiding tot specifieke opmerkingen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.62. Op grond van haar controlewerkzaamheden concludeert de Rekenkamer dat, behalve wat betreft plattelandsontwikkeling⁽³⁴⁾, de betalingen over het per 31 december 2008 afgesloten jaar voor de beleidsgroep geen materiële fouten vertonen. Bij uitgaven voor plattelandsontwikkeling doet zich nog steeds een hoger foutenpercentage voor dan bij het ELGF, hoewel het geschatte foutenpercentage lager ligt dan in voorgaande jaren.

5.63. Op grond van haar controlewerkzaamheden concludeert de Rekenkamer dat wat betreft de in dit hoofdstuk behandelde beleidsterreinen de meeste toezicht- en controlesystemen deels doeltreffend zijn in het verzekeren van de regelmatigheid van de betalingen⁽³⁵⁾.

5.64. Evenals in voorgaande jaren herhaalt de Rekenkamer op basis van het foutenpercentage bij de toetsing van verrichtingen en haar beoordeling van de systemen dat het GBCS in het algemeen een doeltreffend controlesysteem ter beperking van het risico van fouten of onregelmatige betalingen is. Niettemin bleek uit de controle dat aanzienlijke verbeteringen nodig zijn bij geselecteerde betaalorganen in drie lidstaten (zie paragraaf 5.32).

5.65. Uit de controle van de Rekenkamer is gebleken dat de volgende tekortkomingen met betrekking tot de BTR- en REAB-regelingen moeten worden aangepakt:

- a) de systeemgebreken verhelpen die leiden tot fouten die te hoge opgaven van grond of onjuiste rechten betreffen, met name door ervoor te zorgen dat de databases betrouwbaar zijn;

5.62. *De Commissie verheugt zich over de in het algemeen positieve beoordeling, waaruit onder meer blijkt dat het geschatte globale foutenpercentage voor de beleidsgroep als geheel, inclusief het beleidsgebied „landbouw en plattelandsontwikkeling”, iets beneden de materialiteitsdrempel van 2 % ligt. Zij stelt met de Rekenkamer vast dat het foutenpercentage bij de uitgaven voor plattelandsontwikkeling hoger is, maar noteert met tevredenheid dat dit foutenpercentage afneemt.*

5.63. *Voor de onder dit hoofdstuk vallende beleidsgebieden geven de resultaten van de grondige toetsing door de Rekenkamer de voorbije jaren een vrij stabiel beeld te zien, waarbij het foutenpercentage net boven of onder de materialiteitsdrempel van 2 % liggen. Dat wijst erop dat de toezicht en controlesystemen over het algemeen doeltreffend zijn.*

5.64. *De Commissie erkent dat het GBCS in het VK (Schotland) tekortkomingen vertoont, maar gelooft niet dat deze het systeem ondoeltreffend maken (zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 5.32).*

De tekortkomingen van het GBCS in Bulgarije en Roemenië worden aangepakt middels de uitvoerige en omvattende actieplannen die de Commissie deze beide lidstaten in 2009 heeft opgelegd. Op de uitvoering daarvan wordt toegezien via de conformiteitsgoedkeuringsprocedure. Deze tekortkomingen zijn ook correct gerapporteerd in het jaarlijkse activiteitenverslag van DG AGRI voor 2008.

5.65.

- a) *De meeste mankementen die de Rekenkamer signaleert, zijn bekend en worden aangepakt via de conformiteitsgoedkeuring. De lidstaten worden aangemoedigd hun systemen te verbeteren en met betrekking tot deze kwesties nauw samen te werken met de diensten van de Commissie.*

⁽³⁴⁾ De betalingen voor plattelandsontwikkeling maken ongeveer 19 % van de in dit hoofdstuk behandelde beleidsterreinen uit.

⁽³⁵⁾ Dit is vooral te wijten aan de toezicht en controlesystemen voor plattelandsontwikkeling.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

b) de regels aanscherpen zodat rechtstreekse EU-steun niet wordt betaald aan aanvragers die de grond niet hebben gebruikt voor landbouwactiviteiten, noch actief in GLMC hebben gehouden;

c) minimumeisen voor grasland voor rechtstreekse EU-steun handhaven.

5.66. De Rekenkamer herhaalt ook dat er verdere inspanningen nodig zijn op het gebied van plattelandsontwikkeling om ervoor te zorgen dat begunstigden hun verplichtingen nakomen en om de regels en voorwaarden verder te vereenvoudigen.

5.67. Tot slot dienen effectieve maatregelen te worden genomen om de problemen die op de beleidsterreinen Milieu, Visserij, en Gezondheidszorg en consumentenbescherming zijn geconstateerd, te verhelpen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

b) De Commissie heeft zich in het kader van de Gezondheidscontrole gebogen over de door de Rekenkamer aan de orde gestelde kwestie van de definitie van „landbouwer”. Zij heeft voorgesteld dat de lidstaten natuurlijke personen en rechtspersonen wier ondernemingsdoel niet de uitoefening van een landbouwactiviteit is of wier landbouwactiviteiten onaanzienlijk zijn, van de rechtstreekse-betalingsregelingen uitsluiten. De Raad heeft deze bepaling evenwel niet-verbindend gemaakt voor de lidstaten (artikel 28, lid 2, van Verordening (EG) nr. 73/2009).

De Commissie is van oordeel dat het huidige systeem adequaat is en voldoende waarborgen biedt dat gronden overeenkomstig de GLMC worden beheerd. De invoering van nog meer gecompliceerde regels zou resulteren in een uiterst complex controlesysteem waarvan de toepassing duur zou uitvallen en dat haaks staat op het streven van de Commissie naar administratieve vereenvoudiging. Bovendien zou daardoor in de praktijk opnieuw een soort koppeling worden ingevoerd.

c) De thans gehanteerde regels behelzen minimumeisen die de lidstaten moeten naleven bij de vaststelling van de GLMC. De Commissie controleert de naleving van die eisen in het kader van haar conformiteitsgoedkeuringsactiviteiten.

5.66. De Commissie stelt met genoeg vast dat het foutenpercentage met betrekking tot plattelandsontwikkeling in dalende lijn gaat. Zij schrijft dit ten minste gedeeltelijk toe aan het nieuwe regelgevingskader voor de programmeringsperiode 2007–2013, dat de regels en voorwaarden heeft vereenvoudigd en de controles heeft aangescherpt. Met name voorziet Verordening (EG) nr. 1975/2006 thans in een omvattende reeks controlevoorschriften voor alle plattelandsontwikkelingsmaatregelen, en de Commissie heeft actie ondernomen om ervoor te zorgen dat die voorschriften door de lidstaten doeltreffend en efficiënt worden toegepast. De Commissie erkent evenwel dat verdere inspanningen op dit gebied noodzakelijk zijn.

5.67. De Commissie zorgt voor een passende follow-up van alle door de Rekenkamer gesignaleerde fouten en zij zal, als dat nodig blijkt, financiële correcties toepassen.

BIJLAGE 5.1

DEEL 1: HOOFDKENMERKEN VAN DE STEEKPROEFSGEWIJZE TOETSING VAN VERRICHTINGEN

1.1 — Omvang van de steekproef

Jaar	Aantal geteste verrichtingen
2008	204
2007	196

1.2 — Opzet van de steekproef

Percentage van de geteste verrichtingen bestaande uit	2008				2007
	ELGF	Plattelandsontwikkeling	SANCO, ENV, MARE	Totaal	
Tussentijdse/saldobetalings	74 %	21 %	5 %	100 %	100 %
Voorschotten	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Totaal	74 %	21 %	5 %	100 %	100 %

1.3 — Frequentie en geschatte impact van fouten

Fouten	2008				2007
	ELGF	Plattelandsontwikkeling	SANCO, ENV, MARE	Totaal	
Frequentie van geteste verrichtingen die fouten bevatten	28 % {42}	40 % {17}	64 % {7}	32 % {66}	31 % {61}
Frequentie van fouten die kwantificeerbaar zijn	54 % {30}	55 % {11}	24 % {4}	48 % {45}	49 % {39}
Impact van de kwantificeerbare fouten: het meest waarschijnlijke foutenpercentage ligt (*)	onder 2 %				tussen 2 en 5 %

(*) De Rekenkamer onderscheidt drie niveaus bij het meest waarschijnlijke foutenpercentage: onder 2 %, tussen 2 en 5 %, boven 5 %.
De cijfers tussen { } zijn absolute aantallen verrichtingen.

1.4 — Soorten fouten in de steekproef

Foutenpercentage in de geteste verrichtingen betreffende	2008				2007
	ELGF	Plattelandsontwikkeling	SANCO, ENV, MARE	Totaal	
Subsidiabiliteit	5 %	15 %	18 %	10 %	18 %
Realiteit	0 %	5 %	0 %	1 %	1 %
Juistheid	50 %	35 %	12 %	40 %	31 %
Overige, zonder financiële impact	45 %	45 %	70 %	49 %	50 %
Totaal	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

DEEL 2: ALGEHELE BEOORDELING VAN TOEZICHT- EN CONTROLESYSTEMEN

2.1 — Beoordeling van geselecteerde toezicht- en controlesystemen — GBCS-toezichtselementen — BTR/REAB

Lidstaat	Regeling	Uitgaven (miljoen euro)	Administratieve procedures en controles om correcte betaling te verzekeren, inclusief kwaliteit van databases	Methodologie voor controles ter plaatse, selectie, uitvoering, kwaliteitscontrole en rapportage over afzonderlijke resultaten	Tenuitvoerlegging en controle van GLMC/ cross-compliance (*)	Algehele beoordeling (**)
België (Wallonië)	BTR	230	1, 2			
VK (Schotland)	BTR	579	1, 2, 3, 4		a	
Spanje (Catalonië)	BTR	178	1, 2, 5		b	
Slovenië	BTR	49	1			
Estland	REAB	40				
Bulgarije	REAB	166	6, 7, 8	A, B, C	b	
Roemenië	REAB	421	8, 9, 10		b	
Polen	REAB	1 123	11, 12		c	

(*) Overeenkomstig het bepaalde in artikel 143 ter, lid 6, van Verordening (EG) nr. 1782/2003 zijn de nieuwe lidstaten tot en met 31 december 2008 (en tot en met 31 december 2011 voor Bulgarije en Roemenië) niet verplicht uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen (cross-compliance) toe te passen. In de nieuwe lidstaten is dus alleen de naleving van de GLMC gecontroleerd.

(**) De algehele beoordeling kan niet beter zijn dan de beoordeling van de administratieve procedures en controles.



Doeltreffend

Deels doeltreffend

Niet doeltreffend

- 1 Onjuiste berekening van de steun in gevallen waarin het betrokken areaal onvoldoende is om alle aangevraagde rechten te activeren of waarin de landbouwer niet al zijn rechten wegens braaklegging opgeeft.
- 2 Onjuiste vaststelling van de rechten die aan de nationale reserve moeten worden afgestaan.
- 3 Het Schotse submaximum werd overschreden met 25,4 miljoen euro; naleving van het nationale maximum van het VK onmogelijk na te gaan vanwege onbetrouwbare Engelse database.
- 4 Het LPIS bevat meer dan 12 000 overlappende referentiepercelen, die voor het declaratiejaar 2007 hebben geleid tot dubbele betalingen voor ongeveer 15 000 ha.
- 5 Discrepanties tussen de regionale en centrale rechtendatabases.
- 6 Het subsidiabele areaal is niet nauwkeurig geregistreerd in het LPIS.
- 7 In het LPIS geregistreerde subsidiabele areaal bleek onbetrouwbaar en leidde niet tot aftopping van het areaal dat werd geaccepteerd en waarvoor steun werd betaald.
- 8 Door een natuurlijk persoon of gemeente ingediende aanvragen voor grond die eigenlijk door andere personen bewerkt wordt.
- 9 Een groot aantal correcties van aanvragen zonder de toepassing van sancties.
- 10 Dubbele en te hoge betalingen voor 5 500 landbouwers.
- 11 Er werden voor een groter areaal betalingen gedaan dan in het LPIS als subsidiabel areaal is geregistreerd.
- 12 De vectorisatie is niet voor alle referentiepercelen voltooid.
- A Ongeverifieerde resultaten van teledetectie werden geaccepteerd voor de betaling.
- B Vereiste inspectieniveau niet gehaald.
- C Niet-subsidiabel areaal geaccepteerd voor BTR.
- a Geen landbouwactiviteit of het houden in GLMC vereist voor aanzienlijke arealen mager grasland die zijn toegelaten tot de BTR.
- b Onvoldoende nationale eisen inzake GLMC en cross-compliance voor grasland.
- c Geen controletraject voor sancties wegens niet-naleving van GLMC-eisen.

2.2 — Beoordeling van geselecteerde toezicht- en controlesystemen — Plattelandsontwikkeling

Lidstaat	Administratieve procedures en controles om correcte betaling te verzekeren, inclusief kwaliteit van databases	Methodologie voor controles ter plaatse, selectie, uitvoering, kwaliteitscontrole en rapportage over afzonderlijke resultaten	Tenuitvoerlegging en controle van GLMC/cross-compliance	Algehele beoordeling
Tsjechische Republiek			n.v.t.	
Griekenland				
Hongarije			n.v.t.	
Ierland			n.v.t.	
Italië			n.v.t.	
Portugal			n.v.t.	
Spanje				

	Doeltreffend
	Deels doeltreffend
	Niet doeltreffend
n.v.t.	Niet van toepassing (gecontroleerde betalingen niet onderworpen aan cross-compliance)

2.3 — Algehele beoordeling van toezicht- en controlesystemen

Algehele beoordeling	2008	2007

	Doeltreffend
	Deels doeltreffend
	Niet doeltreffend

Opmerking van de Rekenkamer	Getroffen maatregel	Analyse van de Rekenkamer	Antwoord van de Commissie
Plattelandontwikkeling			
<p>Rentesubsidies: de bestaande procedures garanderen geen toereikend controletraject, zodat de regelmatigheid van de betaling van de EU-subsidies aan de eindbegunstigden niet verifieerbaar is (Frankrijk) (paragraaf 5.15 (*)).</p>	<p>Frankrijk erkent dat het bestaande systeem niet perfect is en is van plan een nieuw systeem op te zetten dat het mogelijk maakt de databases van de overheid aan te sluiten met die van de bank. Zodra dit systeem in werking is, zal het gemakkelijker worden om de lening van de bank aan de eindbegunstigde te volgen.</p>	<p>Het door de Rekenkamer geconstateerde probleem blijft ten minste bestaan zolang het nieuwe systeem nog niet volledig operationeel is.</p>	<p>Deze kwestie is door de Commissie verder behandeld. De betrokken lidstaat heeft een nieuw administratiesysteem ingevoerd dat het vanaf 2008 gemakkelijker maakt om leningen van bank tot eindbegunstigde te volgen. Voorts heeft de Commissie de resultaten van recente door de lidstaat uitgevoerde audits geanalyseerd om de financiële gevolgen voor de eerdere programmeringsperioden te bepalen.</p>
Plattelandontwikkeling			
<p>De onnauwkeurige omschrijving in de nationale wetgeving van bepaalde subsidiabiliteitsvoorwaarden en de vaak ingewikkelde regels, vooral betreffende agromilieumaatregelen, zijn nadelig voor de kwaliteit van de controles die worden verricht om na te gaan of de landbouwers de relevante voorschriften naleven (paragraaf 5.32 (*)).</p>	<p>Er werd in 2008 geen merkbare actie ondernomen om de regels betreffende de uitgaven voor plattelandontwikkeling te vereenvoudigen. Volgens de Commissie zijn agromilieumaatregelen naar hun aard ingewikkeld en is er daarom weinig ruimte voor vereenvoudiging zonder de doelstellingen ervan op het spel te zetten (Jaarlijks activiteitenverslag 2008 van het directoraat-generaal Landbouw en plattelandontwikkeling, blz. 117).</p>	<p>Vereenvoudiging van ingewikkelde regels, met name die van toepassing op agromilieumaatregelen, is nog steeds wenselijk.</p>	<p>De volgende concrete acties zijn geïnitieerd en/of worden overwogen:</p> <ul style="list-style-type: none"> — een wijziging van Verordening (EG) nr. 1975/2006, teneinde bepaalde kwesties te verduidelijken en de regels beter af te stemmen op die welke gelden voor de eerste pijler; — het lopende vereenvoudigingsprogramma, dat heeft geresulteerd in een aantal vereenvoudigingsvoorstellen, ook voor de tweede pijler; — het opzetten van een versterkte procedure voor de bespreking van de moeilijkheden die de lidstaten ondervinden bij de uitvoering van en het toezicht op plattelandontwikkelingsmaatregelen, teneinde de uitwisseling van ervaringen en deskundigheid tussen de lidstaten te bevorderen. De resultaten van die bijeenkomsten kunnen worden benut om de bestaande richtsnoeren verder te verfijnen en te actualiseren, wat er op zijn beurt toe kan bijdragen om de maatregelen in kwestie beter vorm te geven, uit te voeren en te controleren.

Opmerking van de Rekenkamer	Getroffen maatregel	Analyse van de Rekenkamer	Antwoord van de Commissie
GBCS			
<p>In Griekenland is het LPIS onvolledig en vertoont het fouten in de referentienummers van de percelen. In sommige landen bevat het grafische deel van het LPIS (GIS) alleen luchtfoto's die meer dan vijf jaar oud zijn (Frankrijk en Zweden). In Portugal wordt het LPIS met grote vertraging geactualiseerd (5.30 b), 5.30 c (*)).</p> <p>Het jaarlijkse activiteitenverslag 2007 van de directeur-generaal Landbouw bevat andermaal een voorbehoud wegens de ontoereikende toepassing van het GBCS in Griekenland.</p>	<p>Volgens het jaarlijks activiteitenverslag 2008 van de directeur-generaal Landbouw zijn vanaf de aanvraagprocedure voor 2009 alle elementen van de GBCS in Griekenland aanwezig en operationeel en kan het voorbehoud worden opgeheven.</p> <p>Dit laat onverlet de lopende goedkeuringsprocedures inzake de conformiteit met betrekking tot de financiële risico's die voortvloeien uit de tekortkomingen in het GBCS voor de jaren 2006-2008. In het kader van deze procedures moeten de gevolgen van met name de hardnekkige tekortkomingen in het LPIS (GIS) worden beoordeeld.</p>	<p>De Rekenkamer zal in 2009 de BTR en het GBCS/LPIS in Griekenland controleren.</p>	<p><i>De Commissie houdt de situatie in Griekenland nauwgezet in het oog. Een nieuw controlebezoek van de Commissie is gepland voor het najaar van 2009.</i></p>
BTR			
<p>Bij de controle werden systematische tekortkomingen geconstateerd in de rechtenberekening (5.22 (*))-5.26 (*)).</p> <p>Hercontroles door de Rekenkamer brachten een aantal specifieke gebreken in de kwaliteit van de controles ter plaatse aan het licht, alsmede niet in aanmerking komende arealen of percelen die de nationale inspecteurs hadden moeten uitsluiten (Griekenland, Italië, Spanje, Portugal) (5.28 (*)).</p>	<p>De in de Jaarverslagen 2006 en 2007 genoemde punten worden in het algemeen al behandeld in het kader van de conformiteitsprocedures.</p>	<p>De Rekenkamer trof gevallen aan waarin nationaal en regionaal verschillende gegevens waren opgeslagen over het nationale maximum (Spanje), alsook een onvolledige, onnauwkeurige en achterhaalde rechtendatabase (Verenigd Koninkrijk) (5.37 (**)).</p> <p>De Rekenkamer constateerde ook fouten bestaande in de systematisch onjuiste berekening van steun wanneer de aanvragers een kleiner areaal opgeven dan waarvoor zij rechten hebben en zij rechten van verschillende waarden hebben (5.38 (**)).</p>	<p><i>Wat de eventuele overschrijding van het plafond voor de toekenning van toeslagrechten in het VK betreft, wordt actie ondernomen in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.</i></p> <p><i>Wat de berekening van de betalingen betreft, is de Commissie op de hoogte van de situatie in Spanje, Slovenië en het VK en heeft zij reeds actie ondernomen in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.</i></p> <p><i>Wat België betreft, blijkt uit ingewonnen informatie dat de ter berekening van de steun toegepaste procedure in de door de Rekenkamer bedoelde gevallen weliswaar afwijkende steunbedragen heeft opgeleverd, maar dat de EU-begroting daarvan geen nadeel heeft ondervonden.</i></p>
Olijfolie			
<p>De invloed van juistheid van het GIS voor olijfolie op de integratie van de productiesteunregeling in de BTR is bevestigd in Griekenland en Italië, waar vier van de vijf gecontroleerde BTR transacties in olijfolie fouten bevatten; sommige daarvan leidden tot veel te hoge betalingen (5.14 c) (*)).</p>	<p>Volgens de Commissie werden in 2007 en 2008 verdere financiële correcties inzake de productiesteun voor olijfolie toegepast.</p>	<p>De Rekenkamer constateerde opnieuw fouten die het gevolg waren van een onjuiste berekening van de rechten voor de productie van olijfolie (Griekenland).</p>	<p><i>De Commissie bevestigt dat de door de Rekenkamer gesignaleerde tekortkomingen het voorwerp uitmaken van conformiteitsgoedkeuringsprocedures.</i></p>

Opmerking van de Rekenkamer	Getroffen maatregel	Analyse van de Rekenkamer	Antwoord van de Commissie
Controles achteraf			
<p>De door de Rekenkamer verrichte analyse van de verslagen van de verklarende instanties toonde aan dat er verbeteringen nodig zijn in de verificatie van de betaalorganen en in hun rapportage over de follow up van de gemelde potentiële onregelmatigheden (5.36 (*)).</p>	<p>Wat betreft de verificatie door de betaalorganen van de follow-up van potentiële onregelmatigheden en in hun rapportage daarover werd in 90 % van de gevallen een beoordeling uitgevoerd door verklarende instanties (hoewel het verrichte werk niet altijd zo uitgebreid was als door de Commissie verzocht), en in 74 % daarvan was de verklaring over de follow-up die de betaalorganen eraan hadden gegeven, positief.</p>	<p>De door de Commissie toegepaste correcties geven aan dat het risico bestaat dat zich een materiële fout voordoet op het niveau van de debiteurenrekeningen als geheel. Daarom herhaalt de Rekenkamer haar twijfels over de betrouwbaarheid van de debiteurenrekeningen.</p>	<p><i>De Commissie beschikt over voldoende informatie over de debiteuren ten behoeve van de conformiteitsgoedkeuring en de financiële controle. In geen enkel geval bleek de financiële impact op het algemene rekeningniveau (en dus in de zin van de beschikking) de materialiteitsdrempel te bereiken. De vastgestelde financiële fouten worden hersteld door terugvordering in het kader van de gewone conformiteitsgoedkeuringprocedures.</i></p>
<p>(*) Paragraafnummer in het Jaarverslag 2007 van de ERK. (**) Paragraafnummer in het Jaarverslag 2008 van de ERK.</p>			

BIJLAGE 5.3

VOOR 2008 LOSGEKOPPELDE REKENINGEN VAN BETAALORGANEN

(miljoen euro)

Lidstaat	Betaalorgaan	Losgekoppelde rekeningen ⁽¹⁾		
		ELGF	ELFPO	TIPO
België	ALV	274	29	
Frankrijk	ODARC		7	
Duitsland	Baden-Württemberg	421		
Duitsland	Beieren		127	
Duitsland	Brandenburg		47	
Duitsland	Nedersaksen		70	
Duitsland	Schleswig-Holstein		29	
Griekenland	OPEKEPE	2 461	224	
Italië	ARBEA	102	18	
Malta	MRRA	2		3
Portugal	IFAP	720	253	
Roemenië	PIAA	462		
Slowakije	APA		98	
Spanje	Galicië		40	
Totaal		4 442	942	3

⁽¹⁾ Rekeningen die de Commissie meende niet te mogen goedkeuren in haar beschikkingen van 29 april 2009, om aan de betrokken lidstaten te wijten redenen die nader onderzoek vergen.

Bron: Beschikkingen van de Commissie 2009/366/EG, 2009/367/EG en 2009/373/EG (PB L 111 van 5.5.2009 en PB L 116 van 9.5.2009).

HOOFDSTUK 6

Cohesie

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	6.1-6.15
Specifieke kenmerken van het cohesiebeleid	6.2
Beleidsdoelstellingen en -instrumenten	6.3-6.5
Hoe het geld werd besteed	6.6-6.8
Toezicht- en controlesystemen	6.9-6.11
Financiële correcties	6.12-6.15
Regelmatigheid van de verrichtingen	6.16-6.20
Doeltreffendheid van de systemen	6.21-6.34
Systemen met betrekking tot de regelmatigheid van verrichtingen	6.23-6.28
Periode 2000-2006	6.23
Periode 2007-2013	6.24-6.28
Systemen met betrekking tot terugvorderingen en financiële correcties	6.29-6.34
Lidstaten (periode 2000-2006)	6.29-6.30
Toezicht van de Commissie (periode 2000-2006)	6.31-6.34
Conclusies en aanbevelingen	6.35-6.37
Conclusies	6.35-6.36
Aanbevelingen	6.37

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

INLEIDING

6.1. Dit hoofdstuk betreft de specifieke beoordeling door de Rekenkamer van de beleidsgroep Cohesie die bestaat uit de beleidsterreinen 4 — Werkgelegenheid en sociale zaken en 13 — Regionaal beleid ⁽¹⁾. **Tabel 6.1** bevat gedetailleerde informatie over de betrokken activiteiten, de uitgaven over het jaar en het betrokken beheerstype.

6.1. De Commissie noteert dat de begrotingsonderdelen 4 en 13 ruimer zijn dan alleen maar het cohesiebeleid. Zij omvatten de sociale dialoog, het gelijkekansenbeleid, pretoetredingsbijstand en operationele subsidies voor de Europese agentenschappen.

Tabel 6.1 — Betalingen voor beleidsterreinen 4 en 13 in 2008

Begrotings-titel	Beleidssterrein	Omschrijving	Betalings 2008 (miljoen euro)	Wijze van begrotingsbeheer
4	Werkgelegenheid en sociale zaken	Administratieve uitgaven	25,93	Gecentraliseerd direct
		Europees Sociaal Fonds	8 788,53	Gedeeld
		Werken in Europa — Sociale dialoog en mobiliteit	56,63	Gecentraliseerd direct
		Werkgelegenheid, maatschappelijke solidariteit en gendergelijkheid	105,14	Gecentraliseerd direct
		Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering	49,04	Gedeeld
		Instrument voor pretoetredingssteun	0,00	Gedecentraliseerd
13	Regionaal beleid	Administratieve uitgaven	15,64	Gecentraliseerd direct
		Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en andere regionale acties	21 455,21	Gedeeld
		Cohesiefonds (inclusief het vroegere ISPA)	5 826,46	Gedeeld
		Pretoetredingsacties met betrekking tot het structuurbeleid	42,71	Gedecentraliseerd
		Solidariteitsfonds	273,19	Gedeeld
Totaal administratieve uitgaven ⁽¹⁾			41,57	
Totaal beleidsuitgaven			36 596,91	
Totaal betalingen over het jaar			36 638,48	
Totaal vastleggingen over het jaar			48 189,59	

⁽¹⁾ Over de controle van de administratieve uitgaven wordt gerapporteerd in hoofdstuk 11.

Specifieke kenmerken van het cohesiebeleid

6.2. De uitgaven van de EU voor cohesie worden gepland in meerjarige „programmeringsperioden”; betalingen met betrekking tot elke programmeringsperiode lopen na het einde daarvan nog enkele jaren door. De EU-financiering van cohesie wordt verstrekt in de vorm van cofinanciering. Dit hoofdstuk besteedt hoofdzakelijk aandacht aan de uitgaven betreffende de programmeringsperiode 2000-2006; er werden in 2008 weinig vergoedingen (tussentijdse betalingen) voor de programmeringsperiode 2007-2013 betaald (zie paragraaf 6.8).

6.2. De Commissie noteert dat de opmerkingen van de Rekenkamer beperkt blijven tot betalingen uit de structuur- en cohesiefondsen voor de periode 2000-2006, wat circa 68 % van de betalingen voor het cohesiebeleid in 2008 vertegenwoordigt. De prefinanciering voor de periode 2007-2013 beliep 32 %.

⁽¹⁾ Over de uitgaven voor plattelandontwikkeling en visserij wordt gerapporteerd in de beleidsterreinen 5 — Landbouw en plattelandontwikkeling, en 11 — Visserij.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Beleidsdoelstellingen en -instrumenten

6.3. In de programmeringsperiode 2000-2006 werden de uitgaven voor het cohesiebeleid voor drie doelstellingen aangewend:

- a) structurele aanpassing van de regio's met een ontwikkelingsachterstand (doelstelling 1);
- b) economische en sociale omschakeling van gebieden die in structurele moeilijkheden verkeren (doelstelling 2);
- c) modernisering van de systemen voor onderwijs en werkgelegenheid (doelstelling 3);

en voor een reeks meer specifieke „communautaire initiatieven”, betreffende bijvoorbeeld interregionale samenwerking in de EU, stadsvernieuwing en bevordering van gelijke kansen op de arbeidsmarkt.

6.4. De EU-financiering is hoofdzakelijk afkomstig uit twee structuurfondsen en het Cohesiefonds ⁽²⁾:

- a) het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) steunt de doelstellingen 1 en 2 door het financieren van investeringen in de infrastructuur, het creëren of behouden van arbeidsplaatsen, lokale ontwikkelingsinitiatieven en activiteiten van kleine en middelgrote ondernemingen;
- b) het Europees Sociaal Fonds (ESF) steunt de doelstellingen 1, 2 en 3 door financiële bijstand te verlenen ter bestrijding van werkloosheid, ontwikkeling van menselijke hulpbronnen en bevordering van integratie op de arbeidsmarkt;
- c) het Cohesiefonds steunt de verbetering van de milieu- en vervoersinfrastructuur in de lidstaten waarvan het bruto nationaal product per hoofd van de bevolking minder dan 90 % van het gemiddelde van de Europese Unie bedraagt.

⁽²⁾ Deze drie fondsen dekten 97 % van de betalingen onder titels 4 en 13 van de algemene begroting in 2008. De overige 3 % was afkomstig van de andere in **tabel 6.1** opgenomen instrumenten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.5. Voor de programmeringsperiode 2007-2013 zijn EFRO, ESF en Cohesiefonds gericht op drie doelstellingen (convergentie, regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid, en Europese territoriale samenwerking). De programma's zijn bedoeld om innovatie, ondernemerschap, werkgelegenheid en de kenniseconomie te bevorderen, regionale economieën te ontwikkelen en nieuwe en betere banen te creëren.

Hoe het geld werd besteed

6.6. De structuurfondsen cofinancieren **projecten** in het kader van meerjarig **operationele programma's**. Ook de lidstaten moeten bijdragen aan de gesteunde projecten. Voor de periode 2000-2006 bestonden er 545 operationele programma's, die in omvang varieerden van minder dan 500 000 euro tot meer dan 8 miljard euro. De uitgaven voor projecten binnen deze programma's varieerden van een paar honderd euro voor een individuele begunstigde tot honderden miljoenen euro's voor een groot infrastructuurproject. In 2000-2006 cofinancierde het Cohesiefonds afzonderlijke projecten: er waren geen operationele programma's. Voor deze periode bestonden er 1 170 Cohesiefondsprojecten, die varieerden van 50 000 euro tot meer dan 1 miljard euro. Voor alle fondsen en acties voor beide in **tabel 6.1** genoemde beleidsterreinen beliepen de totale vergoedingen in 2008 24,8 miljard euro.

6.7. Cofinanciering van een project door een structuurfonds of het Cohesiefonds neemt doorgaans de vorm aan van een **vergoeding** van kosten ⁽³⁾ op basis van **uitgavendeclaraties** van de projectontwikkelaars, die worden samengevoegd tot betalingsaanvragen en door het betaalorgaan/de verklarende instantie aan de Commissie worden gericht ⁽⁴⁾. Een projectontwikkelaar ontvangt gewoonlijk voorfinanciering en dient één of meer tussentijdse uitgavendeclaraties in en één definitieve, aan het eind van het project.

6.8. De financieringsmechanismen voor 2007-2013 zijn niet wezenlijk veranderd ten opzichte van de voorgaande periode. De programma's kwamen traag op gang. De betalingen voor het jaar 2008 bedroegen 11,8 miljard euro, waarvan 11,7 miljard euro voorfinanciering behelsden.

6.8. *De Commissie is van oordeel dat zich in de periode 2007-2013 een belangrijke wijziging van het financieringsmechanisme heeft voorgedaan, aangezien de cofinancieringsgrondslag thans op het niveau van de prioritaire zwaartepunten ligt. Deze vereenvoudiging zal moeten leiden tot een daling van het aantal fouten in verband met de cofinancieringspercentages op projectniveau, die tijdens de eerdere programmeringsperioden optraden.*

⁽³⁾ Afhankelijk van het type en de complexiteit van het project kunnen er vele posten en soorten kosten zijn waarmee een aanvraag om terugbetaling wordt onderbouwd.

⁽⁴⁾ Projectontwikkelaars zijn begunstigden, en kunnen particuliere personen zijn, maar ook verenigingen, particuliere of overheidsbedrijven of lokale, regionale of nationale organen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Toezicht- en controlesystemen

6.9. De verantwoordelijkheid voor de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven voor cohesiebeleid begint bij de lidstaten, maar de Commissie draagt de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de correcte uitvoering van de begroting.

6.10. Er bestaan twee controleniveaus bij projecten op het gebied van het cohesiebeleid. Het eerste niveau is het controlesysteem in een lidstaat, dat is bedoeld om onjuiste vergoedingen van projectkosten en andere onregelmatigheden te voorkomen, dan wel op te sporen en te corrigeren. Het tweede niveau is het toezicht van de Commissie. Dit is bedoeld om te verzekeren dat de controlesystemen van de lidstaten zijn opgezet en functioneren zoals voorgeschreven en om het risico van controlegebreken in de lidstaten te verminderen.

6.11. In de verordeningen met betrekking tot de programmeringsperiode 2007-2013⁽⁵⁾ worden de bepalingen over de controle aangescherpt en worden de respectieve verantwoordelijkheden van de Commissie en de lidstaten verhelderd. De bepalingen inzake audit worden aanzienlijk aangescherpt. De lidstaten moeten voor elke beschrijving van de systemen van een operationeel programma een verslag van de conformiteitsbeoordeling en een advies van een onafhankelijk auditorgaan, alsmede een auditstrategie ter goedkeuring bij de Commissie indienen. Jaarlijkse controleverslagen met de uitkomsten van de systeemgerichte controles en van de controle van een representatieve steekproef van verrichtingen die resulteren in een jaarlijks auditoordeel worden ook verlangd.

Financiële correcties

6.12. Op het gebied van cohesiebeleid moeten uitgaven die niet voldoen aan de financieringsvoorwaarden worden uitgesloten van EU-financiering door de toepassing van de procedures voor financiële correcties.

6.9. Krachtens de sectorale verordeningen zijn de lidstaten verantwoordelijk voor de regelmatigheid van de cofinancieringsuitgaven die bij de Commissie worden ingediend. Het is de taak van de Commissie om in het kader van het gedeeld beheer de doeltreffende werking van de controlesystemen van de lidstaten te verifiëren en corrigerende maatregelen te nemen wanneer zij tekortkomingen constateert, teneinde haar verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de begroting aan te gaan (artikel 53 ter, lid 4, van het Financieel Reglement). De Commissie vervult haar superviserende rol via audits maar ook via programmaonderhandelingen, toezichtcomités, jaarlijkse bijeenkomsten met beheers- en auditautoriteiten, richtsnoeren en seminars.

6.11. Een belangrijke vernieuwing in de periode 2007-2013 is de oprichting van een auditautoriteit per programma, die tot taak heeft te verifiëren of het beheers- en controlesysteem is opgericht en gedurende de hele programmaduur doeltreffend functioneert. Het jaarlijkse controleverslag en het advies van de auditautoriteit zouden de waarborg van de nationale controlesystemen aanzienlijk moeten versterken. De auditautoriteit moet ook verslag uitbrengen over de foutenpercentages in haar audits van statistische steekproeven van onderzochte maatregelen.

⁽⁵⁾ Met name Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 25) en Verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie (PB L 371 van 27.12.2006, blz. 1).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.13. De lidstaten zijn primair verantwoordelijk voor het aanbrengen van financiële correcties met betrekking tot aan de Commissie opgegeven, gecertificeerde onregelmatige uitgaven. Wanneer met de nationale controlesystemen fouten in gecertificeerde uitgaven worden ontdekt, moet de lidstaat maatregelen nemen om de onverschuldigd aan de eindbegunstigden betaalde bedragen terug te vorderen en zo nodig de niet-subsidiabele uitgaven uit de declaratie ⁽⁶⁾ te verwijderen.

6.14. Als de Commissie tijdens haar controles constateert dat lidstaten hebben nagelaten onregelmatige uitgaven te corrigeren of dat de beheers- en controlesystemen ernstige tekortkomingen kennen, „schorst [zij] de betrokken tussentijdse betalingen” ⁽⁷⁾ en verzoekt zij de lidstaat actie te ondernemen om de ernstige systeemgebreken te verhelpen en/of financiële correcties aan te brengen. Als zij de gevraagde financiële correcties aanbrengen, hebben de lidstaten de mogelijkheid de uitgesloten uitgaven te vervangen door andere, subsidiabele uitgaven.

6.15. Als de lidstaat de gevraagde corrigerende maatregelen niet uitvoert en/of de financiële correcties niet aanbrengt, kan de Commissie besluiten, financiële correcties toe te passen, hetgeen een nettoverlaging van de beschikbare middelen inhoudt.

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

6.16. Een samenvatting van de bevindingen over de regelmatigheid van de verrichtingen bij de EU-financiering van het cohesiebeleid wordt gegeven in **bijlage 6.1, delen 1.3 en 1.4**.

6.17. Ook in 2008 bevatte een groot aantal vergoedingen voor de cohesieprojecten weer fouten, d.w.z. voor een groot aantal projecten werden te hoge vergoedingen betaald. Het aandeel van de projecten in de representatieve statistische steekproef waarbij fouten voorkwamen (zie de paragrafen 1.9-1.12) is 43 % ⁽⁸⁾. De Rekenkamer schat dat ten minste 11 % ⁽⁹⁾ van het totaal vergoede bedrag ⁽¹⁰⁾ niet terugbetaald had mogen worden.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.13. *De lidstaten zijn in de eerste plaats belast met het opsporen van onregelmatigheden alvorens de aan de Commissie opgegeven uitgaven worden gecertificeerd en in gecertificeerde uitgaven.*

6.17. *De Commissie constateert dat de meeste projecten met een groot aantal kwantificeerbare fouten in slechts drie lidstaten zijn geconcentreerd. De Commissie was al op de hoogte van het bestaan van tekortkomingen in vijf van de zes betrokken programma's en had de nodige corrigerende maatregelen genomen, met inbegrip van de uitvoering van actieplannen en het starten van schorsingsprocedures. Als gevolg daarvan werden in 2008 twee besluiten betreffende drie programma's goedgekeurd.*

⁽⁶⁾ Deze financiële correcties worden door de lidstaten als „ingetrokken bedragen”, „terugvorderingen” of „nog terug te vorderen bedragen” bij de Commissie gemeld.

⁽⁷⁾ Artikel 39, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad (PB L 161 van 26.6.1999, blz. 1).

⁽⁸⁾ Zie **bijlage 6.1, deel 1.3**. In 2007 was het desbetreffende cijfer 54 %.

⁽⁹⁾ In 2007 was het desbetreffende cijfer 11 % (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007, paragraaf 6.27) en in 2006 12 % (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragraaf 6.39).

⁽¹⁰⁾ Deze verhouding verwijst naar de 24,8 miljard euro aan vergoedingen, genoemd in de laatste zin van paragraaf 6.6.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.18. Een groot deel van het geschatte foutenpercentage is te wijten aan subsidiabiliteitsfouten, de meest voorkomende soort kwantificeerbare fouten in de controlesteekproef. Zij werden bij 41 gecontroleerde vergoedingen aangetroffen. De oorzaken van de subsidiabiliteitsfouten waren:

- a) de projecten of begunstigden voldeden niet aan de specifieke voorwaarden van het fonds;
- b) ernstige overtreding van de regels voor het plaatsen van opdrachten;
- c) het meetellen van niet voor terugbetaling in aanmerking komende kosten.

De eerste twee van de drie voornoemde oorzaken van fouten inzake de subsidiabiliteit maken bijna 80 % uit van het geschatte foutenpercentage.

De Commissie onderstreept ook dat 58 % van de fouten niet-kwantificeerbaar zijn, met inbegrip van nalevingsfouten, en dat vele fouten geen weerslag op de terugbetaling van uitgaven gehad zouden hebben, zelfs indien zij van tevoren waren opgespoord. Voorbeelden daarvan zijn vertraging bij de publicatie van de gunning van opdrachten, tekortkomingen in het audittraject of onvoldoende publiciteit op projectniveau.

*Van de 73 projecten waarin de in **bijlage 6.1** genoemde fouten zich voordeden, zijn er zes gevallen waarin de door de Rekenkamer vastgestelde omstandigheden volgens de Commissie geen grond voor de toepassing van financiële correcties vormen, of in ieder geval niet op het voorgestelde niveau. Meer in het bijzonder gaat het om vier fouten bij overheidsopdrachten, die tot het algemene foutenniveau bijdragen.*

Daarnaast verwijst de Commissie naar haar antwoord op paragraaf 6.2.

6.18. *De Commissie zal alle vaststellingen verder onderzoeken om ervoor te zorgen dat passende maatregelen worden genomen.*

b) *De Commissie constateert ook dat overtredingen van de aanbestedingsregels een belangrijke bron van onregelmatigheden vormen. Daarom heeft zij haar eigen audits op dit risicogebied toegespitst en ook andere maatregelen genomen zoals het verstrekken van richtsnoeren aan de lidstaten over de niveaus waarop financiële correcties moeten worden toegepast. De Commissie verwijst echter ook naar haar antwoord in paragraaf 6.17 betreffende de kwantificering van deze fouten.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Voorbeelden

- a) In een EFRO-project bestonden de gedeclareerde uitgaven alleen uit de aankoop van grond. Volgens de subsidiabiliteitsregels van het EFRO mag de aankoop van grond echter niet meer dan 10 % van de totale subsidiabele uitgaven uitmaken. Desondanks had de beheersautoriteit de vergoeding van het project goedgekeurd. De kostendeclaratie van 25 miljoen euro komt niet voor cofinanciering uit de structuurfondsen in aanmerking.
- b) Een ander EFRO-project had tot doel, een IT-systeem te ontwikkelen. De aanbestedende dienst was verplicht het dienstencontract met een waarde van meer dan 236 000 euro toe te kennen via de juiste aanbestedingsprocedures. De regionale autoriteiten, die de eindbegunstigde van dit project waren, sloten rechtstreeks een contract met een bedrijf zonder aanbestedingsprocedure, waardoor de 1,8 miljoen euro aan voor dit project gedeclareerde uitgaven niet-subsidiabel werd.
- c) Uitgaven moeten verband houden met de gefinancierde activiteiten, willen zij subsidiabel zijn. Bij een ESF-project werden het salaris van een administratief medewerker, meerdere facturen van leveranciers en een aantal aankopen van materieel gedeclareerd uit hoofde van het project, terwijl deze uitgaven ook verband hielden met andere activiteiten van de begunstigde. Bovendien komt bij materieelaankopen alleen de afschrijving voor subsidie in aanmerking, maar de hele koopprijs werd gedeclareerd. Dit leidde tot een overdeclaratie van 88 705 euro, ofwel 13,5 %.

6.19. Bij twee operationele programma's van het EFRO uit de steekproef van de Rekenkamer gaven de nationale autoriteiten zeven projecten op die oorspronkelijk gefinancierd waren uit nationale middelen. Deze projecten waren al afgerond voordat het verzoek om EU-cofinanciering ervan werd ingediend, om hetzij extra nieuwe uitgaven te creëren, hetzij niet-subsidiabele uitgaven te vervangen. De Rekenkamer constateerde dat de kans op fouten bij deze projecten groter was dan bij projecten die op de normale manier geselecteerd worden⁽¹⁾. Zij waren niet onderworpen aan een doeltreffende controle vooraf van de nationale autoriteiten op naleving van de EU-financieringsregels⁽²⁾. Nu de programmeringsperiode 2000-2006 ten einde loopt, staan de nationale autoriteiten onder druk om de vastgelegde EU-middelen te absorberen. Hierdoor neemt het risico toe dat niet-subsidiabele projecten vergoed worden uit de EU-begroting.

6.19. Volgens de in 2005 verstrekte richtsnoeren van de Commissie mogen deze projecten uitsluitend in de programma's worden opgenomen indien zij aan alle nodige voorwaarden voldoen zoals naleving van de selectiecriteria voor programma's, controleresultaten, publiciteit enz. Vertegenwoordigers van de Commissie hebben de autoriteiten van de lidstaten aan deze voorschriften herinnerd wanneer op bijeenkomsten van het controlecomité de opname van deze projecten werd besproken. In sommige gevallen heeft de Commissie financiële correcties aangebracht, omdat ze van oordeel was dat niet aan de voorwaarden was voldaan.

Voor vier van de vijf projecten die volgens de Rekenkamer absoluut niet in aanmerking kwamen omdat zij niet-operationeel waren, is de Commissie van oordeel dat krachtens de geldende regels een definitieve uitspraak hierover slechts bij afsluiting van het programma kan worden gedaan. Indien de omstandigheden ongewijzigd blijven, zullen de projecten niet worden gefinancierd. In het andere geval hebben de nationale autoriteiten ermeê ingestemd het project in te trekken.

⁽¹⁾ Van de zeven projecten kwamen er vijf geheel niet in aanmerking voor cofinanciering en één bevatte ernstige fouten.

⁽²⁾ De specifieke subsidiabiliteitsregels van het fonds en andere communautaire regelgeving, zoals de voorschriften van de EU inzake de plaatsing van overheidsopdrachten en staatssteun.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Voorbeeld

Een EFRO-project verleende steun voor de bouw van drie watertorens op een waterleiding voor de distributie van water van een lokaal stuwmeer. Het werd uitgevoerd tussen 2000-2004. De leiding werd nooit gebruikt omdat het stuwmeer nooit met water gevuld werd.

De beheersautoriteit wist dat het project de specifieke doelstellingen niet kon halen en dat het dus niet-subsidiabel was. Zij besloot echter toch, het in het operationele programma op te nemen ter vervanging van een ander, door de Commissie afgewezen project. Het bedrag van de bij de Commissie voor dit project gedeclareerde uitgaven was 5,7 miljoen euro.

6.20. 58 % van de in de controlesteekproef aangetroffen fouten zijn niet-kwantificeerbaar en zijn daarom niet meegenomen in de schatting van het foutenpercentage. De meeste ervan waren nalevingsfouten, d.w.z.:

- a) tekortkomingen in de procedures voor aanbesteding en het sluiten van contracten;
- b) niet-naleving van de regels inzake publiciteit.

Voorbeeld

In de aanbestedingsprocedure voor twee contracten bij een EFRO-project werd bij de beoordeling van de financiële offertes een formule van gemiddelde prijzen gehanteerd. Deze formule benadeelt de laagste offertes zonder dat de inschrijver de mogelijkheid krijgt, zijn offerte te motiveren.

Volgens het arrest van het Europese Hof van Justitie (zaak C-147/06, SECAP SpA) is voornoemde praktijk discriminerend.

Bovendien kan deze praktijk ertoe leiden dat de geselecteerde offerte niet die met de laagste prijs is, hetgeen in bepaalde gevallen in strijd kan zijn met Richtlijn 93/37/EEG van de Raad van 14 juni 1993 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken⁽¹³⁾, met name ten aanzien van het bepalen van de economisch voordeligste inschrijving.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Voorbeeld

De Commissie zal bij afsluiting van het programma nagaan of dit project operationeel is en indien niet, zal zij de nodige financiële correctie aanbrengen.

6.20.

Voorbeeld

De Commissie heeft dit type van fout in haar eigen audits aangetroffen en heeft waar nodige corrigerende maatregelen genomen.

⁽¹³⁾ PB L 199 van 9.8.1993, blz. 54.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

DOELTREFFENDHEID VAN DE SYSTEMEN

6.21. Aangezien de programmeringsperiode 2000-2006 ten einde loopt, meende de Rekenkamer dat een nieuwe volledige beoordeling van de controlesystemen van de lidstaten voor 2000-2006 geen meerwaarde zou opleveren. Daar er bijna geen tussentijdse betalingen voor de periode 2007-2013 plaatsvonden (zie paragraaf 6.8), richtte de Rekenkamer haar aandacht vooral op het deel van de systemen van de lidstaten, dat dient voor de verwerking van ontdekte fouten en de melding van financiële correcties aan de Commissie.

6.22. Verder onderzocht de Rekenkamer het toezicht van de Commissie op de controlesystemen van de lidstaten. Dit onderzoek was tweeledig. De Rekenkamer onderzocht:

- a) de controles van de Commissie met betrekking tot de werking van de systemen van de lidstaten voor de programmeringsperiode 2000-2006;
- b) de goedkeuring door de Commissie van de opzet van de controlesystemen van de lidstaten voor de programmeringsperiode 2007-2013. De Rekenkamer beoordeelde onder andere de goedkeuring door de Commissie van de door de lidstaten voorbereide conformiteitsverklaringen en controlestrategieën voor de huidige programmeringsperiode.

Systemen met betrekking tot de regelmatigheid van verrichtingen

Periode 2000-2006

6.23. In 2007 beoordeelde de Rekenkamer de controlesystemen van de lidstaten als deels effectief. Er waren in 2008 geen grote wijzigingen in de regelgeving die de controlesystemen van de lidstaten beïnvloedden. Bovendien blijft het in voorgaande jaren en dit jaar ontdekte foutenpercentage aanzienlijk hoger dan de materialiteitsdrempel.

6.21. Het systeem dat de lidstaten toepassen om financiële correcties aan de Commissie te rapporteren, is voor de periode 2007-2013 aanzienlijk verduidelijkt en versterkt, door de aanwijzing van een bevoegde autoriteit en de vaststelling van een jaarlijkse rapportagetabel (artikel 61 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 en artikel 20 van Verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie).

6.22. Afgezien van de twee elementen van de supervisie door de Commissie van de door de Rekenkamer onderzochte controlesystemen van de lidstaten omvat de superviserende taak van de Commissie ook een hele reeks in het actieplan van de Commissie beschreven activiteiten om haar superviserende rol bij structurele maatregelen te versterken (COM(2008) 97).

De Commissie verwijst bovendien naar haar antwoord op paragraaf 6.9.

6.23. De Commissie is van oordeel dat in 2008 belangrijke verbeteringen in de uitvoering van de beheers- en controlesystemen van sommige programma's zijn aangebracht. Dat is het resultaat van de maatregelen van de Commissie in de voorafgaande jaren en meer in het bijzonder van het Actieplan 2008 om de superviserende taak van de Commissie bij structurele maatregelen te versterken.

De directoraten-generaal Regionaal beleid en Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen hebben in hun jaarlijkse activiteitenverslagen over 2008 de resultaten beschreven van hun evaluaties met betrekking tot de werking van de systemen voor 545 nationale programma's over 2008. De waardering die uit de analyse van de globale cijfers blijkt, is als volgt:

- 31 % van de systemen functioneert goed (31 % voor 2007);
- 47 % van de systemen is voor verbetering vatbaar (vertoont kortkomingen met een geringe impact) (26 % voor 2007);
- 16 % van de systemen is voor verbetering vatbaar (vertoont kortkomingen met een aanzienlijke impact) (29 % voor 2007);
- 6 % van de systemen is ondoeltreffend (14 % voor 2007).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Periode 2007-2013

6.24. Zoals toegelicht in paragraaf 6.11 zijn er voor de programmeringsperiode 2007-2013 nieuwe elementen in de controlesystemen ingevoerd om het risico van fouten bij verichtingen van meet af aan terug te brengen. De lidstaten moeten vóór de eerste tussentijdse betaling voor een programma of uiterlijk twaalf maanden na de goedkeuring van het programma een systeembeschrijving, vergezeld van een conformiteitsbeoordeling van een onafhankelijk auditorgaan, ter goedkeuring bij de Commissie indienen. Daarnaast moeten de auditautoriteiten binnen negen maanden na de goedkeuring van het programma ook een auditstrategie aan de Commissie voorleggen.

6.25. Uit de controle van de Rekenkamer blijkt dat de Commissie haar goedkeuringsprocedures, zowel voor conformiteitsbeoordelingen als voor auditstrategieën, binnen de gestelde termijnen heeft verricht. Goedkeuringen van systeembeschrijvingen en conformiteitsbeoordelingen werden gemotiveerd en afwijzingen waren duidelijk gegrond op tekortkomingen in de door de lidstaten ingediende documenten (onvolledig en daarom niet in overeenstemming met de regels en/of onvoldoende kwaliteit).

6.26. Eind 2008 had de Commissie systeembeschrijvingen en conformiteitsbeoordelingen voor 282 (65 %) van de 432 goedgekeurde programma's ontvangen, en had ze er 88 (20 %) goedgekeurd. In 38 % van de gevallen hadden de lidstaten de documenten te laat ingediend voor de goedkeuring van de Commissie.

6.27. De situatie met betrekking tot de goedkeuring van de auditstrategieën van de lidstaten was soortgelijk. Eind 2008 had de Commissie de auditstrategieën voor 363 (84 %) van de 432 goedgekeurde programma's ontvangen. 206 strategieën (47 %) waren goedgekeurd. De lidstaten hadden 39 % van deze documenten te laat ingediend.

6.28. De projecten voor de periode 2007-2013 zijn al in uitvoering. Uitgaven voor projecten worden door de begunstigen bij de nationale autoriteiten, of door de nationale autoriteiten bij de Commissie gedeclareerd vóórdat de controlesystemen zijn goedgekeurd⁽¹⁴⁾. De Rekenkamer meent dat te late goedkeuringen van de systeembeschrijvingen, conformiteitsbeoordelingen en auditstrategieën van de lidstaten de kans vergroten dat de controlesystemen geen fouten voorkomen en ontdekken in de aanloopfase.

6.26. *Op 30 juni 2009 had de Commissie conformiteitsbeoordelingen ontvangen voor 88 % van alle programma's en, na onderzoek binnen de gestelde termijnen, de beoordelingen voor 48 % van alle programma's goedgekeurd.*

6.27. *Op 30 juni 2009 had de Commissie auditstrategieën ontvangen voor 91 % van alle programma's en, na onderzoek binnen de gestelde termijnen, de strategieën voor 85 % van alle programma's goedgekeurd.*

6.28. *De Commissie heeft de goedkeuringsprocedures binnen de gestelde termijnen afgerond. Het risico waarop de Rekenkamer wijst, is inherent aan de termijnen waarin de regelgeving voor de programma's 2007-2013 voorziet voor de indiening en de goedkeuring van de conformiteitsbeoordelingen en auditstrategieën. De Commissie beschouwt dit als een beperkt risico omdat de controlesystemen immers regelmatig en doeltreffend kunnen functioneren zonder dat de conformiteitsbeoordelingen daarom al goedgekeurd zijn. Elke programma-auditautoriteit dient aan de Commissie conclusies mee te delen van de bevindingen van de audit van een representatieve steekproef van verrichtingen voor de in 2008 en daarop volgende jaren gedeclareerde uitgaven, evenals een advies uit te brengen over de werking van de systemen.*

De Commissie heeft dit risico eveneens ingecalculiseerd in haar eigen auditstrategie voor 2009.

⁽¹⁴⁾ De goedkeuring van de systeembeschrijvingen en de conformiteitsverklaringen is een noodzakelijke voorwaarde voor de eerste tussentijdse betaling.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Systemen met betrekking tot terugvorderingen en financiële correcties**Lidstaten (periode 2000-2006)**

6.29. De Rekenkamer beoordeelde de systemen van de lidstaten voor de registratie en correctie van fouten die bij de verschillende nationale controles achteraf worden aangetroffen, en voor het rapporteren van financiële correcties aan de Commissie. Dit geschiedde om de betrouwbaarheid te testen van de informatie van de Commissie over de door de lidstaten toegepaste financiële correcties. De Rekenkamer ging na of de reeds door de controlesystemen van de lidstaten ontdekte fouten nauwkeurig en volledig worden geregistreerd op lidstaatsniveau, binnen redelijke termijnen worden gecorrigeerd en behoorlijk⁽¹⁵⁾ worden geregistreerd in de nationale systemen en aan de Commissie worden gerapporteerd⁽¹⁶⁾.

6.30. **Bijlage 6.1, deel 2**, laat zien dat het minst bevredigende aspect van de gecontroleerde systemen met betrekking tot terugvorderingen en financiële correcties het rapporteren van correcties aan de Commissie betreft. Bij vier van de onderzochte operationele programma's was dit aspect onbevredigend en bij zes andere deels bevredigend. In sommige gevallen werd de informatie inzake de financiële correcties helemaal niet aan de Commissie meegedeeld, in andere werd de informatie niet weergegeven op de in de instructies van de Europese Commissie (DG REGIO) voorgeschreven wijze, en was het niet mogelijk om vast te stellen of de verstrekte cijfers betrouwbaar waren. Dit betekent dat de Commissie niet beschikt over volledige en betrouwbare informatie over de betrokken financiële correcties van alle lidstaten.

Toezicht van de Commissie (periode 2000-2006)

6.31. De Rekenkamer onderzocht de belangrijkste toezichtactiviteiten van de Commissie, die de door de Commissie verrichte controles achteraf⁽¹⁷⁾ omvatten, en de toepassing van de procedures voor schorsing en financiële correcties.

6.30. De Commissie stelt vast dat voor elf van de zestien door de Rekenkamer geauditeerde systemen alle aspecten bevredigend of deels bevredigend zijn. De Commissie heeft aanzienlijke inspanningen geleverd om de kwaliteit van de door de lidstaten verstrekte gegevens te verbeteren. In 2008 heeft zij in het kader van haar actieplan in 10 lidstaten soortgelijke audits als die van de Rekenkamer verricht. Zij zet haar inspanningen verder om de verslaggeving te verbeteren, zodat voor alle lidstaten volledige en betrouwbare gegevens beschikbaar zijn. De Commissie verwijst eveneens naar haar antwoorden in de paragrafen 6.21 en 6.36.

6.31. De Commissie verwijst naar haar antwoorden in de paragrafen 6.9 en 6.22.

⁽¹⁵⁾ De lidstaten moeten aan de Commissie verslag uitbrengen over hun eigen financiële correcties en daarbij onderscheid maken tussen intrekkingen, terugvorderingen en nog terug te vorderen bedragen (zoals aangegeven in paragraaf 6.13).

⁽¹⁶⁾ De Rekenkamer beoordeelde niet of de lidstaten doeltreffend waren bij het opsporen van fouten.

⁽¹⁷⁾ De resultaten van de follow-up van controleverslagen door de Rekenkamer worden samengevat in **bijlage 6.2**.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.32. In 2008 startte de Commissie 52 procedures voor de formele schorsing van betalingen en nam zij 10 ⁽¹⁸⁾ schorsingsbesluiten ⁽¹⁹⁾ met betrekking tot de periode 2000-2006. Bijgevolg nam de omvang van de in 2008 toegepaste financiële correcties met betrekking tot de programma's voor 2000-2006 voor EFRO, ESF en Cohesiefonds toe van 220 miljoen euro ⁽²⁰⁾ in 2007 tot 1 169 miljoen euro ⁽²¹⁾ in 2008 ⁽²²⁾. Ongeveer 60 % van de gemelde financiële correcties is in 2008 daadwerkelijk uitgevoerd (d.w.z. ingetrokken, terugbetaald of vrijgemaakt). 94 % van de uitgevoerde financiële correcties werd door de lidstaten verricht door de niet-subsidiabele uitgaven in te trekken; zij konden deze vervangen door extra nieuwe subsidiabele uitgaven op te geven. Dit geeft aan dat de lidstaten bereid zijn onregelmatigheden zelf te corrigeren om te voorkomen dat de Commissie een besluit neemt dat tot een nettoverlaging van de vastgelegde middelen leidt.

6.33. De Rekenkamer wijst erop dat de praktijk om niet-subsidiabele uitgaven door nieuwe uitgaven te vervangen (intrekking) zonder doeltreffende controle vooraf door de lidstaten, niet verzekert dat alle onregelmatige uitgaven worden uitgesloten van EU-financiering bij de afsluiting van het programma.

6.34. Met betrekking tot het „actieplan ter versterking van de toezichthoudende rol van de Commissie in het kader van het gedeeld beheer van structurele acties” ⁽²³⁾ meldt de Commissie dat zij 28 van de 37 acties heeft uitgevoerd. De vijf belangrijkste acties met een mogelijk effect op de fouten hebben betrekking op controles achteraf, financiële correcties, schorsingen en plannen voor herstelmaatregelen; zij blijven lopen, aangezien zij een inherent en integrerend deel van de controleverantwoordelijkheden van de Commissie vormen. De impact van het actieplan kan nog niet worden beoordeeld, aangezien in voorgaande jaren gemaakte fouten nog steeds van invloed zijn op de door de Commissie vergoede uitgaven.

6.33. De Commissie heeft dit punt eveneens geconstateerd en zal er specifieke aandacht aan schenken in haar strategie voor de afsluiting van de programma's 2000-2006. De Commissie verwijst eveneens naar haar antwoorden in paragraaf 6.19.

6.34. De Commissie is het ermee eens dat de impact van het actieplan voor de periode 2000-2006 nog niet volledig kan worden beoordeeld. De Commissie neemt zich daarom voor een verslag over de initiële impact van haar actieplan uit te brengen in februari 2010.

De Commissie toont evenwel in haar eindverslag over de uitvoering van het actieplan (COM(2009) 42) aan dat bij de uitvoering van het actieplan in 2008 significante resultaten zijn geboekt. Zo zijn er tien schorsingsbesluiten genomen en veertien nationale actieplannen ten uitvoer gelegd. Daarnaast is in 2008 een bedrag van 1,527 miljard EUR aan correcties toegepast op gecumuleerde betalingsaanvragen van de periode 2000-2006 (en eindaanvragen van vorige perioden), en loopt voor nog eens 2,832 miljard EUR de terugvoeringsprocedure.

⁽¹⁸⁾ Het desbetreffende cijfer voor 2007 is één.

⁽¹⁹⁾ Het starten van een schorsingsprocedure is de eerste stap tijdens de uitvoering van een programma op weg naar de mogelijke toepassing van een financiële correctie door de Commissie. Als een lidstaat niet zelf de benodigde herstelmaatregelen en financiële correcties uitvoert, kan de Commissie de betalingen schorsen en een besluit tot financiële correctie nemen.

⁽²⁰⁾ Het totaalbedrag van 220 miljoen euro heeft betrekking op financiële correcties zonder besluit van de Commissie.

⁽²¹⁾ 1 109 miljoen euro zonder besluit van de Commissie en 60 miljoen euro met besluit van de Commissie.

⁽²²⁾ Gecumuleerd is het bedrag aan financiële correcties met betrekking tot de periode 2000-2006 ten gevolge van toezichthoudende acties van de Commissie 3 313 miljoen euro.

⁽²³⁾ COM(2008) 97 definitief, vastgesteld op 19 februari 2008 en het definitieve verslag over de uitvoering COM(2009) 42/3.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Conclusies

6.35. Op grond van haar controlewerkzaamheden (zie paragraaf 6.17) concludeert de Rekenkamer dat de betalingen (vergoedingen van uitgaven) over het per 31 december 2008 afgesloten jaar voor de beleidsgroep Cohesie materiële fouten bevatten.

6.36. De Rekenkamer constateerde dat de systemen van de lidstaten voor de correctie van bij nationale controles aangetroffen fouten in de meeste gevallen ten minste deels doeltreffend waren.

Aanbevelingen

6.37. De Rekenkamer beveelt de Commissie aan:

- a) de begeleiding van de lidstaten toe te spitsen op de gebieden die het meest vatbaar zijn voor fouten, te weten subsidiabiliteitskwesaties en het plaatsen van opdrachten;
- b) ervoor te zorgen dat de opsporing en correctie van fouten op lidstaatniveau, inclusief de terugvorderingsprocedures en de rapportage aan de Commissie, efficiënt verlopen;
- c) door te gaan met de op risicoanalyse gebaseerde controles van de operationele programma's, en daarbij het oog te richten op de kwesaties en programma's die het meest foutgevoelig zijn;
- d) in te staan voor de strikte toepassing van de correctiemechanismen op operationele programma's waarbij problemen ontdekt zijn, en tegelijkertijd te verzekeren dat hieruit geen nieuwe fouten voortvloeien.

6.35. Het merendeel van de belangrijke fouten waarop door de Rekenkamer wordt gewezen, is in een klein aantal lidstaten geconcentreerd. De Commissie was zich in de meeste gevallen al van de systeemtekortkomingen bewust en had in 2008 in deze programma's al passende corrigerende maatregelen genomen. De uitvoering van het actieplan ter versterking van de toezichhoudende rol van de Commissie in het kader van het gedeeld beheer van structurele acties heeft in 2008 vruchten afgeworpen. Versterkte controlemaatregelen voor de periode 2007-2013 en de inspanningen van de Commissie voor de aanlooptermijn zouden in de nieuwe periode een impact moeten hebben op het aantal fouten in betalingen van de Commissie.

6.36. De Commissie merkt op dat de meeste door de Rekenkamer geauditeerde correctiesystemen bevredigend of deels bevredigend functioneerden. Zij is van oordeel dat er inzake het verstrekken van betrouwbaar bewijs van de effectieve werking van de meerjarige correctiemechanismen vooruitgang is geboekt. De Commissie blijft zich ervoor beijveren de kwaliteit van de door de lidstaten verstrekte gegevens te verbeteren en zal in 2009 soortgelijke audits als die van de Rekenkamer op het terrein blijven verrichten, naar analogie van wat in het kader van het actieplan in 2008 is gedaan.

6.37.

- a) De Commissie heeft haar activiteiten in het kader van het actieplan in 2008 op deze aanbeveling toegespitst en zet haar inspanningen in 2009 voort. Zij heeft voor advies en begeleiding gezorgd met betrekking tot belangrijke subsidiabiliteitskwesaties, zoals de investeringen die inkomsten voortbrengen en de vereenvoudigde kostenopties (forfaits en bedragen ineens) die bij de recente wijzigingen van de regels voor 2007-2013 zijn geïntroduceerd. De Commissie heeft workshops georganiseerd over vraagstukken in verband met overheidsopdrachten en zal actief blijven meewerken aan de opleiding van de nationale instanties.
- b) De Commissie heeft bij diverse acties in het kader van haar actieplan in 2008 op dit punt ingespeeld. Zij zal haar inspanningen voortzetten en heeft de lidstaten verzocht hun terugvorderings- en rapporteringsprocedures in 2009 te versterken met het oog op de afsluiting van de programma's 2000-2006.
- c) De Commissie heeft actie 1.1 van haar actieplan in 2008 op deze aanbeveling toegespitst. Zij zal deze doelstelling in 2009 blijven nastreven, zoals is aangegeven in haar gemeenschappelijke auditstrategie voor de structuurfondsen 2009-2011.
- d) De Commissie heeft de acties 8.1 en 8.2 van haar actieplan in 2008 op deze aanbeveling toegespitst en zal erop blijven toezien — gedurende het hele proces en bij de afsluiting — dat ingetrokken onregelmatige uitgaven vervangen worden door subsidiebele uitgaven.

BIJLAGE 6.1

DEEL 1: HOOFDKENMERKEN VAN DE STEEKPROEFSGEWIJZE TOETSING VAN VERRICHTINGEN

1.1 — Omvang van de steekproef

Jaar	Aantal geteste verrichtingen
2008	170 (*)
2007	180

(*) De 170 tussentijdse vergoedingen staan voor 180 steekprofeenheden. De Rekenkamer neemt steekproeven op basis van geldwaarde (Monetary Unit Sampling), waarbij vergoedingen vaker dan één keer geselecteerd kunnen worden, indien hun geldwaarde hoger is dan het steekproefinterval.

1.2 — Opzet van de steekproef

Percentage van de geteste verrichtingen bestaande uit	2008				2007
	ESF	EFRO	Cohesiefonds	Totaal	
Tussentijdse/saldobetalings	29 %	55 %	16 %	100 %	100 %
Voorschotten	—	—	—	—	—
Totaal	29 %	55 %	16 %	100 %	100 %

1.3 — Frequentie en geschatte impact van fouten

Fouten	2008				2007
	ESF	EFRO	Cohesiefonds	Totaal	
Frequentie van: geteste verrichtingen die fouten bevatten	18 % {9}	51 % {48}	59 % {16}	43 % {73}	54 % {97}
Frequentie van: fouten die kwantificeerbaar zijn	44 % {4}	47 % {37}	21 % {4}	42 % {45}	43 % {63}
Impact van de kwantificeerbare fouten: het meest waarschijnlijke foutenpercentage ligt (*)	boven 5 %				boven 5 %

(*) De Rekenkamer onderscheidt drie niveaus bij het meest waarschijnlijke foutenpercentage: onder 2 %, tussen 2 en 5 %, boven 5 %.
De cijfers tussen {} zijn absolute aantallen verrichtingen.

1.4 — Soorten fouten in de steekproef

Foutenpercentage in de geteste verrichtingen betreffende	2008				2007
	ESF	EFRO	Cohesiefonds	Totaal	
Subsidiabiliteit	22 %	46 %	16 %	38 %	34 %
Realiteit	0 %	0 %	0 %	0 %	5 %
Juistheid	33 %	10 %	10 %	12 %	18 %
Overig (naleving, zonder invloed op de betaling)	45 %	44 %	74 %	50 %	43 %
Totaal	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

DEEL 2: ALGEHELE BEOORDELING VAN TOEZICHT EN CONTROLESYSTEMEN

2.1 — Beoordeling van geselecteerde toezicht- en controlesystemen — Systemen met betrekking tot terugvorderingen en financiële correcties op lidstaatniveau

	Registratie van fouten	Correctie van fouten	Registratie van correcties	Melding van correcties bij de Commissie	Melding van onregelmatigheden bij OLAF
EFRO — Griekenland — Epirus					
EFRO — INTERREG Duitsland/Polen — Systeem Duitsland					
EFRO — INTERREG Duitsland/Polen — Systeem Polen					
EFRO — INTERREG Spanje/Portugal					
EFRO — Italië — Calabrië					
EFRO — Italië — Puglia					
EFRO — Spanje — Andalusië					
EFRO — Polen — Concurrentievermogen					
EFRO — Portugal — Toegankelijkheid en vervoer					
EFRO — Spanje — doelstelling 1					
EFRO — Verenigd Koninkrijk — Cornwall doelstelling 1					
ESF — België — Henegouwen					
ESF — Frankrijk — doelstelling 3					
ESF — Griekenland — Concurrentievermogen					
ESF — Nederland — doelstelling 3					
ESF — Zweden — doelstelling 3					

Verklaring:

	Bevredigend
	Deels bevredigend
	Onbevredigend

FOLLOW UP VAN DE VOORNAAMSTE OPMERKINGEN UIT DE BETROUWBAARHEIDSVKLAARING

Opmerking van de Rekenkamer	Getroffen maatregelen	Analyse van de Rekenkamer	Antwoord van de Commissie
1. Acties van de Commissie ter verbetering van het beheer van projecten die onder het Cohesiefonds vallen			
<p>De Rekenkamer heeft herhaaldelijk een materieel foutenniveau ontdekt in onder het Cohesiefonds vallende projecten. De Rekenkamer beoordeelde de controlesystemen in de lidstaten als niet effectief of matig effectief en signaleerde dat het eigen toezicht van de Commissie fouten op het niveau van de lidstaten niet doeltreffend kan voorkomen.</p> <p>(Zie bijvoorbeeld de jaarverslagen over het begrotingsjaar 2007, paragrafen 6.22-6.32, begrotingsjaar 2006, paragrafen 6.37-6.45, begrotingsjaar 2005, paragrafen 6.38-6.45, begrotingsjaar 2004, paragrafen 5.47-5.54, en begrotingsjaar 2003, paragrafen 5.55, 5.56 en 5.66-5.69).</p>	<p>Begin 2008 stelde de Commissie een actieplan vast ter versterking van haar toezichhoudende rol in het kader van het gedeeld beheer van structurele acties (COM(2008) 97 definitief, gepubliceerd op 19.2.2008).</p>	<p>De Commissie is het actieplan aan het uitvoeren, en in 2008 werd gerapporteerd dat 28 van de 37 acties afgerond waren. De impact van de acties van de Commissie kan echter pas de komende jaren worden beoordeeld wanneer de resultaten van de maatregelen beschikbaar komen.</p>	<p><i>De Commissie zal een verslag over de initiële impact van haar actieplan uitbrengen in februari 2010.</i></p>
2. Betrouwbaarheidsverklaring 2006: follow-up door de Commissie van de opmerkingen van de Rekenkamer			
<p>In 2006 constateerde de Rekenkamer een materieel foutenniveau in de uitgavendeclaraties voor projecten bij alle gecontroleerde programma's. Van de 177 gecontroleerde projecten uit de programmeringsperiode 2000-2006 bevatten er 77 fouten van materieel belang.</p> <p>(Jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragrafen 6.13-6.15 en 6.26-6.28).</p>	<p>De Commissie bracht verdere verbeteringen aan in de follow-up van controleopmerkingen, die ook bestonden uit de schorsing van betalingen en financiële correcties.</p>	<p>De Rekenkamer onderzocht de follow-up door de Commissie van de opmerkingen die de Rekenkamer naar aanleiding van 20 controles in de betrouwbaarheidsverklaring betreffende het begrotingsjaar 2006 heeft geformuleerd. Uit de analyse van de Rekenkamer blijkt dat aan alle gevallen follow-up werd gegeven.</p>	<p><i>Het toezicht op en de follow-up van auditresultaten, met inbegrip van de bevindingen van de Rekenkamer, is verbeterd als gevolg van de uitvoering door de Commissie van haar actieplan 2008 ter versterking van haar toezichhoudende rol.</i></p>

Opmerking van de Rekenkamer	Getroffen maatregelen	Analyse van de Rekenkamer	Antwoord van de Commissie
3. Follow up van de voornaamste bevindingen van de controlewerkzaamheden van de Commissie			
<p>Voor het jaarverslag 2006 werden 15 door DG REGIO en DG EMPL verrichte controles beoordeeld. Iets meer dan de helft van deze controles van de Commissie vertoonde alle kwaliteiten van een doeltreffend toezichtinstrument. (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragrafen 6.23 en 6.36, tabel 6.3. Zie ook het Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007, paragraaf 6.30)</p>	<p>In het kader van het actieplan voor de structurele acties heeft de Commissie toegezegd maatregelen te zullen treffen om haar auditwerkzaamheden doeltreffender te maken door sneller schorsingen en financiële correcties toe te passen (zie jaarverslag over het begrotingsjaar 2007, antwoord van de Commissie op paragraaf 6.30).</p>	<p>Voor haar follow uponderzoek selecteerde de Rekenkamer een nieuwe steekproef van 15 door de Commissie verrichte controles; zij beoordeelde het controletraject en de documentatie van belangrijke zaken en onderzocht ook de controlewerkzaamheden. De Rekenkamer concludeerde dat DG REGIO en DG EMPL in deze 15 gevallen redelijke controleprocedures hebben toegepast om de werking van de beheers en controlesystemen van de lidstaten te beoordelen.</p> <p>Er zijn echter enige verbeteringen nodig met betrekking tot de documentatie van de uitgevoerde controlewerkzaamheden, in het bijzonder inzake de volledigheid van de controleprocedures.</p>	<p><i>De Commissie is van mening dat de documentatie in de meeste gevallen volledig was. Zij is vastberaden hoge normen inzake de kwaliteit van controles en documentatie te blijven hanteren.</i></p>

HOOFDSTUK 7

Onderzoek, energie en vervoer

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	7.1-7.10
Hoe het geld werd besteed	7.6-7.10
Regelmatigheid van de verrichtingen	7.11-7.16
Doeltreffendheid van de systemen	7.17-7.39
Systemen betreffende de regelmatigheid van de verrichtingen	7.18-7.34
Administratieve controles vooraf van kostendeclaraties	7.18-7.20
Controlecertificering van kostendeclaraties	7.21-7.27
De strategie van controles achteraf bij de Commissie	7.28-7.34
Systemen betreffende invorderingen en financiële correcties	7.35-7.39
Conclusies en aanbevelingen	7.40-7.42
Conclusies	7.40-7.41
Aanbevelingen	7.42

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

INLEIDING

7.1. Dit hoofdstuk betreft de specifieke beoordeling door de Rekenkamer van de beleidsgroep Onderzoek, energie en vervoer, die bestaat uit de beleidsterreinen 06-Energie en vervoer; 08-Onderzoek; 09-Informatiemaatschappij en media, en 10-Eigen onderzoek **Tabel 7.1** bevat gedetailleerde informatie over de betrokken activiteiten, de uitgaven over het jaar en het betrokken beheerstype.

7.2. Energie en vervoerbeleid is erop gericht de Europese burgers en ondernemingen te voorzien van concurrerende energie- en vervoersystemen, de productie en het verbruik van energie duurzamer te maken, de voorwaarden te scheppen voor een ononderbroken en zekere energievoorziening en vervoerdiensten in de EU, de veiligheid van energie en vervoer te verbeteren en het beleid van de Unie inzake concurrerende, duurzame, zekere en veilige energie en vervoer internationaal te propageren.

7.3. Het onderzoeksbeleid is gericht op de totstandbrenging van de Europese Onderzoeksruimte (ERA). Evenals de voltooiing van de interne markt is de ERA van centraal belang voor de tenuitvoerlegging van de Lissabonstrategie voor werkgelegenheid, internationaal concurrentievermogen, economische hervorming en sociale cohesie, met name door het scheppen van een ruimte van onderwijs, opleiding, onderzoek en innovatie.

7.4. Het informatiemaatschappij en mediabeleid is gericht op het strategisch initiatief i2010 van de EU, dat dient ter ondersteuning van innovatie en concurrentievermogen door middel van onderzoek en ontwikkeling van informatie en communicatietechnologieën en moet bijdragen tot een sterkere Europese audiovisuele sector.

7.5. Met uitgaven voor eigen onderzoek worden onderzoeks- en aanverwante activiteiten gefinancierd van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (GCO), een directoraat-generaal van de Commissie. Het doel van het GCO is gebruiksvriendelijke wetenschappelijke en technische ondersteuning te verlenen voor het uitstippelen, ontwikkelen, uitvoeren en volgen van het beleid van de EU.

Tabel 7.1 — Uitsplitsing van de betalingen per beleidsterrein

Begrotings-titel	Beleidssterrein	Omschrijving	Betalingen 2008 (miljoen euro)	Wijze van begrotingsbeheer
6	Energie en vervoer	Administratieve uitgaven ⁽¹⁾	128	Gecentraliseerd direct
		Vervoer over land, door de lucht en ter zee	278	Gecentraliseerd direct
		Trans-Europese netwerken (TEN's)	888	Gecentraliseerd direct
		Conventionele en duurzame energiebronnen	72	Gecentraliseerd direct
		Kernenergie	215	Gecentraliseerd direct Gecentraliseerd indirect Gedecentraliseerd en gezamenlijk
		Onderzoek in verband met energie en vervoer (KP7)	108	Gecentraliseerd direct
		Afronding van voorgaande kaderprogramma's (KP5 en KP6)	92	Gecentraliseerd direct
		Beveiliging en bescherming van gebruikers van energie en vervoer	3	Gecentraliseerd direct
				1 784
8	Onderzoek	Administratieve uitgaven ⁽¹⁾	241	Gecentraliseerd direct
		KP7	2 223	Gecentraliseerd direct
		ITER	96	Gecentraliseerd indirect
		Afronding van voorgaande kaderprogramma's (KP5 en K6)	1 836	Gecentraliseerd direct
		Overige	42	Gecentraliseerd direct
		4 438		
9	Informatie- maatschappij en media	Administratieve uitgaven ⁽¹⁾	129	Gecentraliseerd direct
		KP7	749	Gecentraliseerd direct
		Media	82	Gecentraliseerd direct
		CIP en andere	141	Gecentraliseerd direct
		Afronding van voorgaande programma's	607	Gecentraliseerd direct
		1 708		
10	Eigen onderzoek	Personeel, exploitatiekosten en investeringen ⁽²⁾	306	Gecentraliseerd direct
		KP7	38	Gecentraliseerd direct
		Historische passiva als gevolg van nucleaire activiteiten	23	Gecentraliseerd direct
		Afronding van voorgaande kaderprogramma's (KP5 en KP6)	22	Gecentraliseerd direct
		389		

Totaal administratieve uitgaven 804

Totaal KP7 ⁽²⁾ 3 214

Totaal voorgaande KP's 2 557

Totaal TEN's 888

Totaal Overige 857

Totaal beleidsuitgaven 7 516

Totaal betalingen over het jaar 8 320

Totaal vastleggingen over het jaar 9 157

⁽¹⁾ Over de controle van de administratieve uitgaven wordt gerapporteerd in hoofdstuk 11.

⁽²⁾ Het Zevende kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling (KP7) is het voornaamste instrument van de Europese Unie voor de financiering van onderzoek in de periode 2007-2013. Uitgaven voor „voorgaande KP's” zijn de tussentijdse en saldobetalingen voor de projecten die uit hoofde van de eerdere kaderprogramma's (namelijk KP6 (2002-2006) of KP5 (1998-2002)) werden geselecteerd. Zie ook paragraaf 7.6.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Hoe het geld werd besteed

7.6. Ongeveer 80 % van de beleidsuitgaven voor deze beleidsgroep gaat naar onderzoeksprojecten binnen meerjarige kaderprogramma's (KP's), die worden gekenmerkt door een veelheid aan financieringsregelingen ter ondersteuning van diverse thematische gebieden en soorten projecten.

7.7. De Commissie verricht doorgaans betalingen aan de begunstigen zonder dat nationale, regionale of lokale instanties in de lidstaten hierin worden gemoeid. Sinds 2008 loopt de EU-bijdrage voor bepaalde grote onderzoeksprojecten, zoals de ontwikkeling van de kernfusiefaciliteit ITER, via „gemeenschappelijke ondernemingen”. Dit zijn communautaire organen die de middelen beheren welke door de Commissie en andere overheids- en particuliere partners worden verstrekt.

7.8. De begunstigen kunnen onderzoeksinstituten, universiteiten, overheidsinstanties, bedrijven of individuen zijn. De begunstigen of partners ⁽¹⁾ werken doorgaans aan een project als een consortium uit verschillende lidstaten of geassocieerde staten. De projecten lopen gewoonlijk over meerdere jaren. Financiering wordt verstrekt via een subsidieovereenkomst met de Commissie. Subsidies kunnen variëren van circa 20 000 euro voor individuele onderzoekers tot 30 miljoen euro voor grote samenwerkingsprojecten. Er zijn weliswaar meer dan 15 000 begunstigen, maar de 240 grootste ontvangen circa 50 % van de totale betalingen.

7.9. Een andere grote uitgavencategorie (ongeveer 12 % van het totaal) betreft grote energie- en vervoersprojecten binnen het programma voor trans-Europese netwerken ⁽²⁾. De begunstigen zijn gewoonlijk autoriteiten van lidstaten maar kunnen ook overheids- of particuliere ondernemingen zijn.

7.10. Voor zowel onderzoeksprojecten als vervoers- en energieprojecten worden de subsidies betaald in termijnen: een voorschot bij de ondertekening van de subsidieovereenkomst, gevolgd door tussentijdse betalingen en een saldobetaling waarbij de subsidiabele uitgaven worden vergoed die de begunstige in periodieke kostendeclaraties heeft opgegeven.

7.6-7.10. *De kaderprogramma's voor onderzoek handelen over technisch en financieel complexe projecten. De controleomgeving wordt gekenmerkt door een groot aantal begunstigen, die elk hun eigen controlesystemen hanteren.*

Het beheer van de kaderprogramma's voor onderzoek kan in vier verschillende stadia worden ingedeeld: beoordeling van de voorstellen; selectie van de voorstellen en onderhandelingen over de contracten; beheer van de projecten en van de contracten; en financiële audits en andere controles achteraf.

Veel van de door de begunstigen begane fouten kunnen door de Commissie niet worden ontdekt alvorens de betalingen zijn verricht. Om dit te verhelpen, hanteert de Commissie een controlestrategie die erop is gericht de wettelijkheid en de regelmatigheid van de betalingen op meerjarige basis te garanderen. Zij is gebaseerd op de systematische opsporing en correctie van eventuele fouten die niet kunnen worden geïdentificeerd alvorens de betaling is verricht. Dit kon worden verwezenlijkt door een verhoogde inspanning van controles achteraf, wat een kernelement van de controlestrategie is, en door het terugvorderen van eventueel te veel betaalde bedragen aan gecontroleerde begunstigen.

Voorts zijn er in het kader van KP7 initiatieven genomen om andere controles te versterken. De onderzoeks-DG's hebben „overeengekomen procedures” voor betere controlecertificaten geïntroduceerd, alsmede de voorafgaande certificering van de boekhoudmethode van de begunstigde, voor het gebruik van gemiddelde personeelskosten en/of algemene kostenberekening (inclusief indirecte kosten).

Wat betreft de andere programma's die onder dit hoofdstuk vallen, zoals de trans-Europese netwerken en de nucleaire-ontmantelingsfondsen, verschillen de controlestrategieën in meerdere of mindere mate van de strategie die werd opgezet voor het kaderprogramma onderzoek, om met name rekening te houden met hun specifieke kenmerken.

⁽¹⁾ Elk project telt gemiddeld ongeveer 20 partners, maar dit aantal kan gaan van 4 tot 95. Partners kunnen aan meerdere projecten deelnemen.

⁽²⁾ In 2008 kregen 434 lopende vervoersprojecten (TEN-T) een gemiddelde subsidie van 16,43 miljoen euro en 53 lopende energieprojecten (TEN-E) een gemiddelde subsidie van 1,34 miljoen euro.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

7.11. De resultaten van het testen van verrichtingen zijn samengevat in **bijlage 7.1, deel 1**. De Rekenkamer constateerde dat 33 van de 150 betalingen in de steekproef fouten bevatten. Er werden geen fouten aangetroffen in de 63 KP7-voorschotten en de ene tussentijdse betaling die werden gecontroleerd. Het door de Rekenkamer vastgestelde meest waarschijnlijke foutenpercentage ligt tussen 2 en 5 %.

7.12. De meeste fouten hebben betrekking op de vergoeding van niet-subsidiabele kosten in de tussentijdse en saldo-betalingen voor onderzoeksprojecten van KP6. In deze gevallen heeft de Commissie hetzij de niet-subsidiabele kosten niet ontdekt voordat zij heeft betaald, hetzij het subsidiabele bedrag van de vergoeding onjuist berekend.

7.13. Deze bevindingen komen overeen met die van het eigen controleprogramma van de Commissie en met de punten van voorbehoud bij de juistheid van de KP6-kostendeclaraties die de directeuren-generaal van de onderzoeks-DG's in hun jaarlijkse activiteitenverslagen hebben gemaakt.

7.14. De meest voorkomende soort fouten is nog steeds de vergoeding van niet-subsidiabele personeels- en indirecte kosten. De begunstigde voldoet inderdaad vaak niet aan het rechtsvoorschrift, de werkelijk voor het project gemaakte kosten te declareren, met name doordat hij onjuiste tarieven in rekening brengt voor personeel dat aan het project werkt. Onderstaand voorbeeld illustreert dit.

7.12-7.14. *De meeste fouten zijn toe te schrijven aan onjuiste declaraties van personeels- en overheadkosten. Veel van deze fouten komen slechts aan het licht door controles ter plaatse. De Commissie heeft daarom een controlestrategie opgezet en een systeem van controles achteraf ontwikkeld. De corrigerende acties hebben de laatste jaren bijgedragen tot een vermindering van het foutenpercentage. Voorts zijn er nog meer corrigerende acties opgezet voor KP7, met name wat betreft controlecertificering.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Voorbeeld: niet-subsidiabele personeels- en indirecte kosten

De door de Rekenkamer genomen steekproef van verrichtingen omvatte een KP6-project met meer dan 30 partners uit verscheidene lidstaten voor onderzoek en ontwikkeling van vervoersystemen. Het project had een looptijd van verscheidene jaren en de EU financierde meer dan 10 miljoen euro.

De Rekenkamer controleerde een kostendeclaratie van een der partners voor de periode januari-december 2006, waarvoor de Commissie in 2008 een vergoeding betaalde.

Volgens de standaard-subsidiabiliteitsvoorwaarden in de subsidieovereenkomst tussen de Commissie en de begunstigde waren kosten subsidiabel als ze reëel en matig waren en noodzakelijk voor de uitvoering van het project. Om in aanmerking te komen voor vergoeding moesten de kosten bovendien zijn opgenomen in de boekhouding van de contractant (d.w.z. de projectpartner) en de toegepaste boekhoudprocedures moesten het mogelijk maken de kosten en ontvangsten betreffende de uitvoering van het project direct aan te sluiten met het totale rekeningoverzicht betreffende de algemene activiteiten van de contractant.

De begunstigde berekende de ten laste van het project te brengen personeelskosten op basis van uurtarieven voor de twee categorieën personeel (hoofdingenieur/projectmanager en ingenieur/technicus) die aan het project werkten. De Rekenkamer constateerde dat de gehanteerde tarieven niet overeenkwamen met de werkelijke uitgaven van de begunstigde bij het verrichten van de in de subsidieovereenkomst genoemde projectactiviteiten.

De controleurs van de Rekenkamer berekenden de personeelskosten opnieuw op basis van de in de boekhouding van de begunstigde opgenomen werkelijke salariskosten. Hieruit bleek dat de begunstigde de personeelskosten voor het project ruim 13 000 euro te hoog had opgegeven. Dit impliceert ook een evenredige verlaging van de subsidiabele indirecte kosten ten laste van het project.

In totaal heeft de begunstigde de subsidiabele kosten met meer dan 16 000 euro overgedeclareerd en heeft de Commissie een onverschuldigde vergoeding van iets meer dan 8 000 euro (tegen een cofinancieringsstarief van 50 %) betaald.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Voorbeeld

In dit specifieke geval zal de Commissie tijdens de volgende verslagperiode tot de nodige verrekening overgaan. De Commissie merkt echter op dat alleen een controle achteraf dit soort fouten aan het licht kan brengen.

In KP6 moeten de projectkosten worden vastgesteld „in overeenstemming met de gebruikelijke boekhoudprincipes” van de deelnemer. Dit werd door de diensten van de Commissie geïnterpreteerd als het toestaan van het gebruik van gemiddelde kosten (zolang aan de andere subsidiabiliteitsvereisten is voldaan), indien dat deel uitmaakt van de gebruikelijke boekhoudprincipes van de deelnemer. Het was echter niet duidelijk in welke mate de variatie tussen de gemiddelde kosten en de reële kosten voor het personeel dat aan het project werkte, kon worden geaccepteerd.

In de regels voor deelneming in KP7 zijn gemiddelde kosten toegestaan zolang zij niet „sterk verschillen” van de reële kosten. Om deze reden heeft de Commissie het mogelijk gemaakt certificaten van deelnemers goed te keuren betreffende hun methodologie voor het gebruik van gemiddelde personeelskosten (zie antwoord op de paragrafen 7.6 tot en met 7.10 en paragrafen 7.27).

Dit moet leiden tot een vermindering van de fouten betreffende de gedeclareerde gemiddelde personeelskosten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.15. De Rekenkamer heeft ook nog de volgende significante fouten geconstateerd:

- a) terugbetaling aan een KP6-begunstigde die niet kon aantonen dat de gedeclareerde kosten werkelijk waren gemaakt en dat er enige significante projectactiviteit had plaatsgevonden;
- b) een gegevensinvoerfout in de berekeningstabel van de Commissie voor een tussentijdse KP6-terugbetaling, die niet werd ontdekt tijdens de procedures ter goedkeuring van de betaling, zodat aan de begunstigde 76 % te veel werd betaald;
- c) terugbetaling aan een begunstigde van aanzienlijke uitbestedingskosten voor een KP5-project zonder de vereiste voorafgaande goedkeuring door de Commissie;
- d) terugbetaling van kosten voor een TEN-T-project hoewel die waren gemaakt buiten de in de financieringsovereenkomst tussen de Commissie en de begunstigde vastgestelde subsidiabele periode.

7.16. De Rekenkamer gaf ook follow-up aan eerdere opmerkingen en brengt hierover verslag uit in **bijlage 7.2**. Zij constateerde dat de Commissie corrigerende maatregelen heeft getroffen ten aanzien van de in de DAS 2006 gesignaleerde fouten, zij het met enige vertraging. Wat betreft te late betalingen stelde de Rekenkamer vast dat de Commissie op het gebied van tijdige betaling aan begunstigden haar prestaties in 2008 aanzienlijk heeft verbeterd.

DOELTREFFENDHEID VAN DE SYSTEMEN

7.17. De Rekenkamer beoordeelde de doeltreffendheid van de toezicht- en controlesystemen; de resultaten zijn samengevat in **bijlage 7.1, deel 2**. De beoordeling was toegespitst op KP6, dat goed is voor 82 % van de tussentijdse en saldo-betalingen in de steekproef uit 2008. De Rekenkamer constateerde dat de systemen deels doeltreffend waren om de regelmatigheid van de verrichtingen te verzekeren.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

7.15.

- a) *De problemen met deze begunstigde waren reeds vóór de aankondiging van de controle door de Rekenkamer geïdentificeerd en zijn aangepakt via het eigen controlesysteem van de Commissie.*
- b) *De controlemaatregelen van de Commissie zijn ontworpen om dit soort fouten zo veel mogelijk te vermijden. Voor dit bepaalde geval heeft de Commissie corrigerende actie ondernomen door het bedrag tijdens volgende verslagperiodes terug te vorderen.*
- c) *Op het moment van de betaling was er inderdaad geen voorafgaande goedkeuring voor deze kosten. De Commissie had het probleem ontdekt alvorens tot de definitieve betaling was overgegaan en heeft de contractant dan ook om verder bewijsmateriaal verzocht. Rekening houdend met die extra informatie was de Commissie van mening dat er voldoende rechtvaardiging was om de betaling uit te voeren.*
- d) *Dit was een vormfout als gevolg van een administratieve onoplettendheid van de Commissie. Ten gronde waren de kosten gerechtvaardigd.*

7.16. *De Commissie is tevreden met de positieve opmerkingen van de Rekenkamer met betrekking tot de follow-up van controles en tijdige betalingen. Op beide gebieden zijn aanzienlijke inspanningen geleverd en de resultaten waren reeds zichtbaar in 2008. De Commissie zal deze kwesties van nabij blijven volgen.*

7.17. *De Commissie hanteert een controlestrategie die erop gericht is de wettelijkheid en de regelmatigheid van betalingen op meerjarige basis te garanderen. Voor KP6 is de doelstelling van de strategie ervoor te zorgen dat het resterende foutenpercentage tegen het eind van het vierde jaar van de implementatie (2010) onder de materialiteitsdrempel van 2 % ligt. Deze doelstelling wordt jaarlijks opnieuw beoordeeld in het licht van de aard, de frequentie en het bedrag van de ontdekte fouten en kosten-batenoverwegingen.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Systemen betreffende de regelmatigheid van de verrichtingen***Administratieve controles vooraf van kostendeclaraties***

7.18. Administratieve controles bestaan voornamelijk in boekhoudkundige en rekenkundige verificaties van kostendeclaraties door de Commissie voordat er terugbetaling plaatsvindt. In sommige gevallen behelzen de controles ook een verificatie van afzonderlijke kostenposten op basis van aanvullende informatie, zoals facturen of salarisstroken, die bij de begunstigde wordt opgevraagd.

7.19. De Rekenkamer onderzocht de richtsnoeren en procedures, alsmede de regelingen inzake rapportage en toezicht voor administratieve controles vooraf bij DG INFSO. De Rekenkamer testte de werking van de controles bij 30 verrichtingen ⁽³⁾.

7.20. De controle van de Rekenkamer wees niet op specifieke gebreken en bevestigde dat de controles werken zoals gepland. De Rekenkamer merkt op dat, hoewel administratieve controles elementaire gebreken in de kostendeclaraties aan het licht kunnen brengen, vele fouten alleen kunnen worden ontdekt door controles bij de begunstigde te verrichten. Deze beperking van de administratieve controles dient te worden gecompenseerd door de andere elementen van de toezicht en controlesystemen (controlecertificering en controles achteraf).

Controlecertificering van kostendeclaraties

7.21. Wanneer de subsidieovereenkomst dit voorschrijft ⁽⁴⁾, moeten de door de begunstigten ter vergoeding ingediende kostendeclaraties vergezeld gaan van een door een onafhankelijke auditor afgegeven controlecertificaat. Daarin verklaart deze redelijke zekerheid te hebben dat de gedeclareerde kosten voldoen aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden.

7.22. Voor de 39 bij de begunstigde gecontroleerde verrichtingen waarbij een certificaat was overgelegd, heeft de Rekenkamer de resultaten van haar eigen test met het certificaat vergeleken. In 17 gevallen (43 %) constateerde de Rekenkamer fouten in kostendeclaraties waarvoor de certificerende auditor een goedkeurende verklaring had afgegeven voordat ze ter vergoeding werden ingediend.

7.22. *De Commissie deelt de bezorgdheid van de Rekenkamer over de juistheid van de KP6-controlecertificaten, die niet volledig de extra garantie bieden betreffende de wettelijkheid en de regelmatigheid van kostendeclaraties die aanvankelijk werd verwacht. Het is echter duidelijk dat dit instrument een belangrijke bijdrage heeft geleverd tot de preventie en snelle correctie van fouten, wat heeft geleid tot een daling van de foutenpercentages in vergelijking met KP5.*

⁽³⁾ 14 gevallen uit de steekproef voor gegevensgerichte controles, plus 16 andere geselecteerde gevallen.

⁽⁴⁾ Krachtens KP6 moet elke projectpartner ten minste één controlecertificaat over de hele looptijd van het project overleggen. Een certificaat is altijd vereist wanneer een partner voor een specifieke rapportageperiode een communautaire bijdrage van meer dan 750 000 euro vraagt.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.23. In de meeste van die gevallen had de certificerende auditor niet bemerkt dat sommige subsidiabele kosten te hoog waren opgegeven, met name bij de personeels- en indirecte kosten, de grootste bron van fouten in de kostendeclaraties van de begunstigden (zie paragraaf 7.14).

7.24. Deze bevinding stemt overeen met de resultaten van vorig jaar en met de bevindingen in hoofdstuk 10. Dit bevestigt dat de Commissie verder steun en sturing moet geven aan begunstigden en certificerende auditors teneinde de betrouwbaarheid van deze controle te verbeteren ⁽⁵⁾.

Certificering vooraf van de kostenberekeningsmethoden van de begunstigden in het kader van KP7

7.25. De Commissie heeft getracht de procedures te vereenvoudigen door het systeem van controlecertificering bij KP7 te herzien. De voornaamste vernieuwing is de opheffing van de verplichting certificaten over te leggen voor tussentijdse kostendeclaraties bij certificering vooraf van de kostenberekeningsmethoden van de begunstigden.

7.26. Deze maatregel beoogt niet alleen de administratieve werklast voor de begunstigden te verminderen, maar ook de toepassing van correcte kostenberekeningsmethoden te bevorderen en zo het foutenniveau in de kostendeclaraties te verlagen.

7.27. De Commissie kwam echter nog niet met een duidelijke definitie van de noodzakelijke criteria om te beoordelen of de kostenberekeningsmethoden van de begunstigden voldoen aan de rechtsvoorschriften. Eind 2008 was deze nieuwe vorm van voorafgaande certificering nog slechts in één geval goedgekeurd.

De strategie van controles achteraf bij de Commissie

7.28. Het andere hoofdelement van het systeem van de Commissie voor de controle van de onderzoeksuitgaven is haar programma van financiële controles achteraf (d.w.z. na de terugbetaling) bij de begunstigden. De controles worden verricht door controleurs van de Commissie en door externe auditkantoren onder toezicht van de Commissie. Ze hebben tot doel fouten te ontdekken en te corrigeren die niet zijn voorkomen of ontdekt door eerdere controles.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

7.23-7.24. Om in deze situatie verbetering te brengen, is de controlecertificering aangepast in KP7.

De KP7-controlecertificering is gebaseerd op „overeengekomen procedures”, waarbij de certificerende auditor vooraf bepaalde procedures moet volgen en op grond daarvan verslag moet uitbrengen over de feitelijke bevindingen. Op de Cordis-website zijn richtsnoeren voor de begunstigden en de certificerende auditors beschikbaar (<http://cordis.europa.eu/>), zie ook paragraaf 7.33. Deze aanpak moet leiden tot een vermindering van de foute interpretaties van de subsidiabiliteitsregels door de auditoren, zoals in KP6, en vormt een verdere stap naar een verbetering van de controle.

7.25-7.26. De certificering van de methodologie voor zowel personeels- als indirecte kosten werd inderdaad geïntroduceerd ter vereenvoudiging van de procedures voor begunstigden van meerdere subsidies wier systemen een redelijke zekerheid bieden dat de toegepaste methodes in overeenstemming zijn met de bepalingen van de subsidieovereenkomst. Deze certificering is facultatief.

7.27. Het opstellen van criteria voor de beoordeling van de kostenberekeningsmethode is een moeilijke oefening. De Commissie heeft bij besluit van 23 juni 2009 (C(2009) 4705) criteria vastgelegd voor de voorafgaande certificering van de kostenberekeningsmethode voor begunstigden die gebruikmaken van gemiddelde personeelskosten.

Na een langzame start is het aantal certificaten inzake beoordeelde methoden in 2009 gestegen.

⁽⁵⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007, paragrafen 7.31-7.33 en 7.43 c).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

7.29. In 2008 hebben de onderzoeks-DG's van de Commissie ⁽⁶⁾ hun controles achteraf verder geïntensiveerd, overeenkomstig de in 2007 ingevoerde gemeenschappelijke controlestrategie achteraf krachtens KP6. Die strategie omvat versterkte controles achteraf en moet leiden tot een grotere zekerheid over de regelmatigheid van de KP6-uitgaven, die goed zijn voor 42 % van de totale uitgaven voor de kaderprogramma's voor onderzoek in 2008.

7.30. De Rekenkamer onderzocht de vorderingen van de Commissie bij de uitvoering van de strategie in het licht van haar hoofddoelstellingen:

- a) verruiming van het controlebereik;
- b) versterking van de coherentie en consistentie tussen de controleactiviteiten achteraf van de onderzoeks-DG's;
- c) invoering van een nieuw gecentraliseerd IT-systeem voor controlebeheersinformatie en een instrument voor het delen van controles;
- d) versterking van het proces van controlecertificering;
- e) zorgen voor een gemeenschappelijke aanpak van de onderzoeks-DG's tegenover de externe auditkantoren waarmee contracten zijn gesloten om namens de Commissie controles te verrichten.

7.31. In 2008 werd de reikwijdte van de uitgavencontroles achteraf aanzienlijk uitgebreid (**figuur 7.1**) als reactie op eerdere kritiek van de Rekenkamer. Het aantal voltooide controles steeg van 432 eind 2007 tot 1 084 eind 2008.

7.32. De onderzoeks-DG's volgen stevast een coherente aanpak bij de controles achteraf en hebben zich ingespannen om de uitvoering van de controlestrategie intensief te coördineren en te monitoren. Maar de verdeling van de activiteiten over de onderzoeks-DG's en het feit dat er geen gebruik wordt gemaakt van een geïntegreerd beheersinformatiesysteem maken een efficiënte coördinatie moeilijker, met name wat betreft de follow-up van de controleresultaten.

7.31. De Commissie neemt akte van de positieve opmerkingen van de Rekenkamer betreffende de versterkte controles van uitgaven.

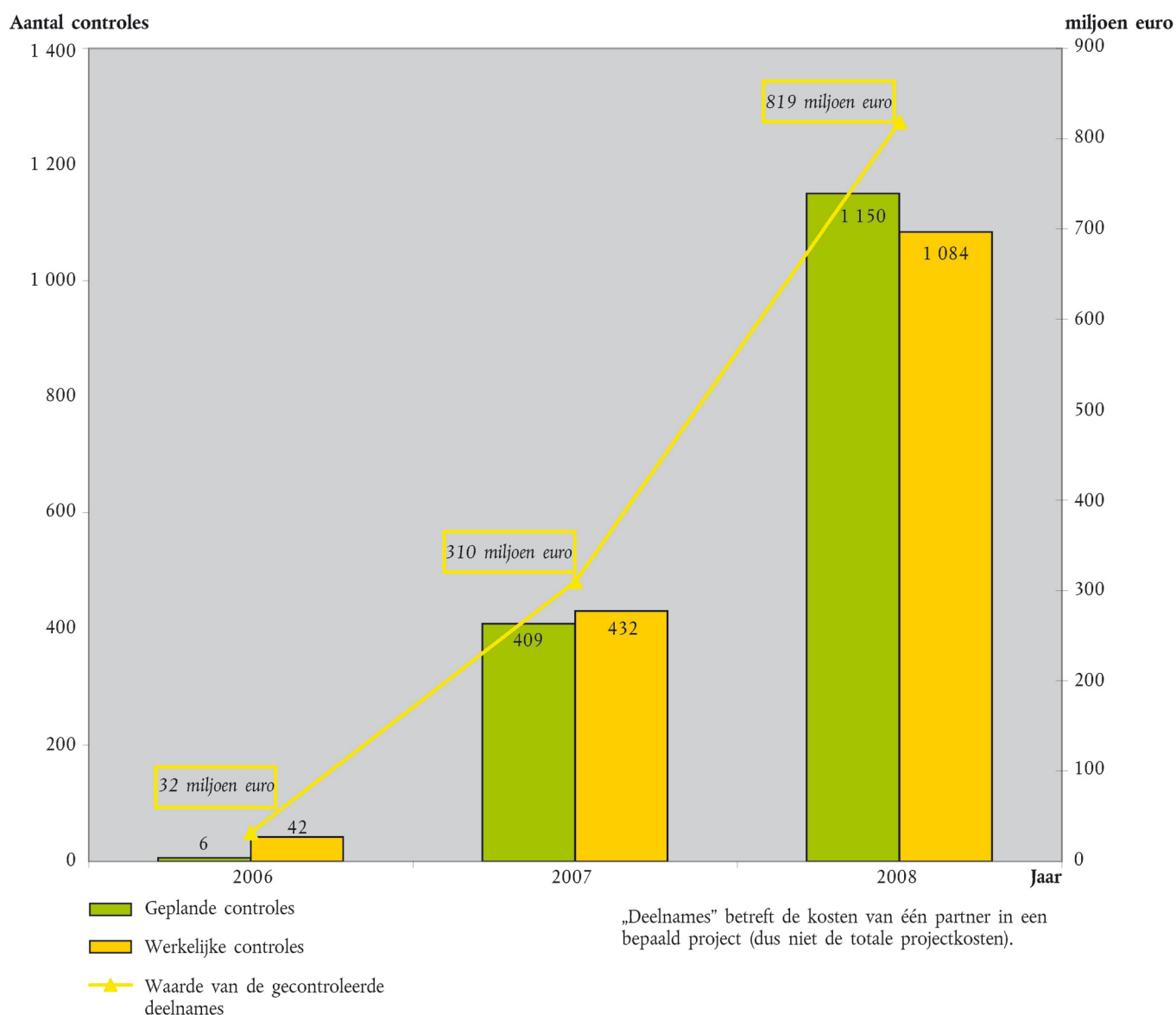
7.32. De Commissie is tevreden met de positieve opmerkingen van de Rekenkamer betreffende de consequente en coherente aanpak van de onderzoeks-DG's betreffende de tenuitvoerlegging van de gemeenschappelijke controlestrategie.

Het gebrek aan een specifiek IT-instrument staat de coördinatie op zich niet in de weg. Een hoog coördinatie-niveau wordt bereikt via de interdepartementale werkgroepen in de onderzoeks-DG's. De maandelijkse vergaderingen, waar een overzicht wordt geboden van de controleverslagen, zijn een goed voorbeeld van deze efficiënte samenwerking (zie ook paragraaf 7.34).

Het Uitvoerend Agentschap onderzoek en het Uitvoerend Agentschap Europese onderzoeksraad zullen in 2009 betrokken worden bij deze coördinatieactiviteiten.

⁽⁶⁾ DG RTD, DG INFSO, DG TREN en DG ENTR.

Figuur 7.1 — Uitvoering van de gemeenschappelijke strategie van de Commissie inzake controles achteraf



OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.33. Met haar strategie van controles achteraf wil de Commissie het proces van controlecertificering versterken door verhoogde steun voor begunstigden en certificerende controleurs. Ondanks de inspanningen van de Commissie om de sturing te verbeteren en beste praktijken te verspreiden, bleven de problemen die de Rekenkamer eerder had geconstateerd in 2008 bestaan (paragraaf 7.22).

7.34. Een gemeenschappelijke aanpak jegens externe auditkantoren wordt versterkt door maandelijks vergaderingen betreffende samenvattende controleverslagen en door de toepassing van procedures voor kwaliteitscontrole op de controleverslagen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

7.33. De nieuwe initiatieven die in het kader van KP7 werden ontwikkeld, zoals de voorafgaande certificering van de methodologie en van gemiddelde personeelskosten, die bedoeld zijn om onjuiste praktijken in de kostendeclaraties te verhinderen en waarover een uitgebreide communicatiecampagne is gevoerd, zouden de door de Rekenkamer aan het licht gebrachte problemen verder moeten verminderen (zie ook paragraaf 7.23).

7.34. De opmerking van de Rekenkamer bevestigt dat de onderzoeks-DG's efficiënte samenwerking met de externe auditoren hebben gebracht (zie antwoord op paragraaf 7.32).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Systemen betreffende invorderingen en financiële correcties

7.35. De grotere reikwijdte van de controles achteraf verschaft de Commissie een bredere basis om corrigerende maatregelen te nemen en de zekerheid over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven te verhogen.

7.36. Verdere corrigerende effecten worden beoogd of al aangebracht door het oog te richten op belangrijke begunstigen en vervolgens de systeemgerichte controlebevindingen te extrapoleren naar niet-gecontroleerde contracten van de gecontroleerde begunstigen.

7.37. De aanzienlijke toename van de controleactiviteiten betekent een veel grotere werklast in verband met de benutting van de controleresultaten (extrapolatie van fouten, toepassing van correcties, invorderingen en sancties). Het vergt ook aanzienlijke coördinatie-inspanningen tussen de onderzoeks-DG's.

7.38. In juli 2007 zette DG INFSO een intern netwerk van contactambtenaren op voor de benutting van de resultaten van controles achteraf. In september 2008 richtte DG RTD een nieuwe eenheid voor de behandeling van invorderingen op. Deze bezorgde de projectambtenaren binnen het DG richtsnoeren voor de benutting van de controleresultaten.

7.39. Toch was de Commissie eind 2008 nog slechts overgegaan tot een klein aantal invorderingen, zoals is te zien in **figuur 7.2**, en had zij nog geen enkele sanctie opgelegd ⁽⁷⁾, hoewel een uitgebreid sanctiesysteem een van de belangrijkste corrigerende maatregelen was die bij de aanvang van KP6 in 2002 werden doorgevoerd ⁽⁸⁾.

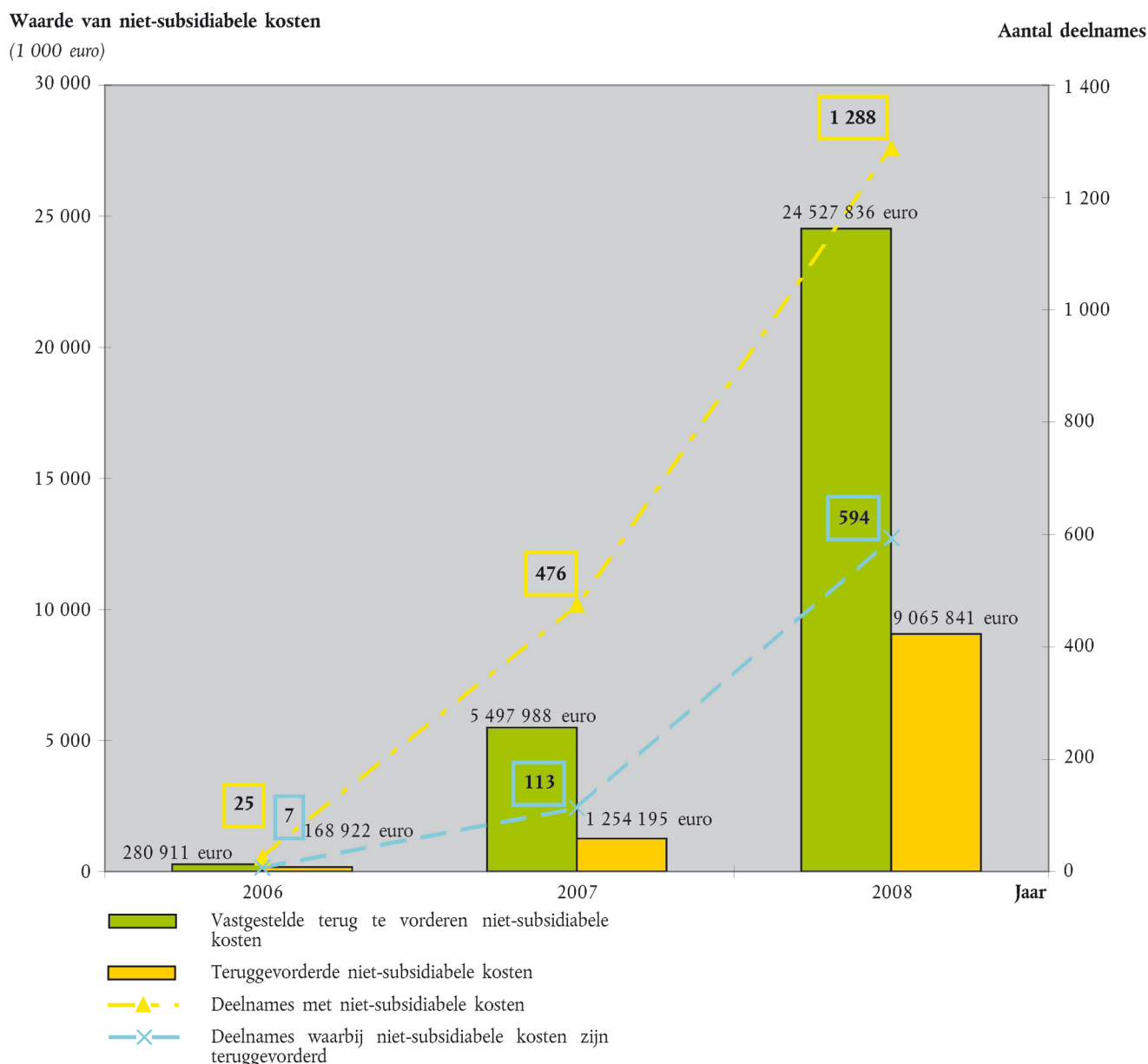
7.39. Zoals de Rekenkamer opmerkt, betekent de voortdurende toename van de controleactiviteiten een veel grotere werklast voor de DG's. Daarom is betere coördinatie nodig, alsook de invoering van een algemeen intern controlesysteem voor de follow-up van aanbevelingen door het uitgeven van invorderingsopdrachten, door de bedragen met volgende betalingen te verrekenen of via schadevergoedingen (zie voetnoot 7).

Eind 2008 was het beheersproces dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de meerjarige controlestrategie grotendeels operationeel.

⁽⁷⁾ De Commissie is niet alleen gerechtigd om middelen terug te vorderen, maar ook om een (vaste) schadevergoeding te eisen van een begunstigde die blijkt te hoge subsidiabele kosten te hebben opgegeven en bijgevolg ten onrechte een bijdrage van de EU heeft ontvangen. Wanneer wordt vastgesteld dat een begunstigde herhaaldelijk zijn contractuele verplichtingen niet is nagekomen, kan hem ook een boete worden opgelegd.

⁽⁸⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007, paragraaf 7.23.

Figuur 7.2 — Toepassing van financiële correcties na controles



OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Conclusies

7.40. Op basis van haar controlewerk concludeert de Rekenkamer dat de betalingen voor het per 31 december 2008 afgesloten jaar voor de beleidsgroep Onderzoek, energie en vervoer materiële fouten bevatten. Het meest waarschijnlijke foutenpercentage ligt tussen 2 en 5 %.

7.40. De Commissie zal zich blijven inzetten om te komen tot een restfoutenniveau dat moet leiden tot een betrouwbaarheidsverklaring zonder kanttekeningen voor deze beleidsgroep.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

7.41. Op basis van haar controlewerkzaamheden concludeert de Rekenkamer dat de toezicht- en controlesystemen voor de beleidsgroep Onderzoek, energie en vervoer deels doeltreffend zijn om de regelmatigheid van de betalingen te verzekeren.

Aanbevelingen

7.42. De laatste jaren heeft de Commissie haar controlesystemen versterkt en de regels voor de financiering van onderzoeksprojecten vereenvoudigd. Deze maatregelen hebben bijgedragen tot een verlaging van het foutenniveau in deze beleidsgroep. Om deze positieve trend vast te houden moet de Commissie:

- a) zorgen voor een strikte toepassing van de controles, met name door verbetering van de betrouwbaarheid van de controlecertificaten en door een doeltreffende toepassing van haar strategie betreffende controles achteraf, waarbij zo nodig sancties worden opgelegd en tijdig tot terugvorderingen of correcties wordt overgegaan bij onverschuldigde vergoeding van gedeclareerde kosten;
- b) overeenkomstig het recente document van de Commissie over het stroomlijnen van de financiële regels⁽⁹⁾, de financieringsregels voor het volgende kaderprogramma voor onderzoek (KP8) verder vereenvoudigen, maar wel met behoud van de doelstelling van een kosteneffectief controlesysteem dat volstaat om redelijke zekerheid te geven over de regelmatigheid van de uitgaven.

7.42. *De Commissie aanvaardt de aanbevelingen van de Rekenkamer.*

- a) *De Commissie is zich volledig bewust van het belang van een efficiënt controlesysteem en streeft permanent naar verbetering. Er zijn reeds aanzienlijke inspanningen geleverd om het beheer van onderzoeksbeleid te verbeteren binnen de grenzen van het toepasselijke wettelijke en financiële kader. De Commissie zal doorgaan met de strenge toepassing van controles.*
- b) *De Commissie is het ermeê eens dat verdere vereenvoudiging van de financiële regels in KP8 wenselijk is en dat een efficiënt controlesysteem in stand moet worden gehouden. De Commissie zal zich blijven inzetten voor de vereenvoudiging van en voor betere resultaten bij de tenuitvoerlegging van de begroting, ter ondersteuning van haar herstelplan, als bepaald in haar mededeling betreffende het stroomlijnen van de financiële voorschriften en bespoedigen van de uitvoering van de begroting om het economisch herstel te bevorderen. De Commissie zal haar werk betreffende de kosteneffectiviteit van controlesystemen voortzetten en in 2010 aanvaardbare foutenrisico's voorstellen voor onderzoek en voor andere gebieden.*

⁽⁹⁾ Mededeling van mevrouw Grybauskaitė in overeenstemming met de voorzitter van de Commissie (SEC(2009) 477 def. van 8.4.2009).

BIJLAGE 7.1

DEEL 1: HOOFDKENMERKEN VAN DE STEEKPROEFSGEWIJZE TOETSING VAN VERRICHTINGEN

1.1 — Omvang van de steekproef

Jaar	Aantal geteste verrichtingen
2008	150
2007	180

1.2 — Opzet van de steekproef

Percentage van de geteste verrichtingen bestaande uit	2008								2007	
	KP5	KP6	KP7	TEN	Nucleaire ontmanteling ⁽¹⁾	Overige	Totaal			
Voorschotten ⁽¹⁾	—	—	42 %	3 %	1 %	3 %	49 %	74	33 %	59
Tussentijdse en saldobetalingen ⁽²⁾	1 %	33 %	1 %	3 %	3 %	3 %	44 %	65	61 %	109
Niet voor projecten bestemde betalingen ⁽³⁾	—	—	—	1 %	—	6 %	7 %	11	6 %	12
Totaal	1 %	33 %	43 %	7 %	4 %	12 %	100 %		100 %	

⁽¹⁾ 74 voorschotten: 63 KP7, 5 TEN, 2 nucleaire ontmanteling (rechtstreeks aan de begunstigde betaald), 2 Uitvoerend Agentschap voor intelligente energie, 1 Uitvoerend Agentschap onderwijs en cultuur, 1 Europees Ruimteagentschap (Galileo).

⁽²⁾ 65 tussentijdse en saldobetalingen: 1 KP7, 50 KP6, 2 KP5, 4 TEN, 4 nucleaire ontmanteling (betaald aan internationale steunfondsen), 2 Uitvoerend Agentschap onderwijs en cultuur, 1 Onderzoeksfonds voor kolen en staal, 1 factuur voor dienstverleningscontract betreffende IST-programma.

⁽³⁾ 11 niet voor projecten bestemde betalingen: bijvoorbeeld facturen voor diensten en leveringen, betaling aan een leningsgarantie-instrument voor TEN-T-projecten, subsidie voor de financieringsfaciliteit voor risicodeling van KP7, beleidssubsidies voor onderzoekbureaus en de Gemeenschappelijke onderneming ITER.

⁽⁴⁾ Programma onder gezamenlijk beheer van de Commissie (DG TREN) en de Europese Bank voor wederopbouw en ontwikkeling (EBWO).

1.3 — Frequentie en geschatte impact van fouten

Fouten	2008							2007
	KP5	KP6	KP7	TEN	Nucleaire ontmanteling	Overige	Totaal	
Frequentie van geteste verrichtingen die fouten bevatten	100 % {2}	44 % {22}	—	30 % {3}	67 % {4}	12 % {2}	22 % {33}	48 % {86}
Frequentie van fouten die kwantificeerbaar zijn	50 % {1}	91 % {20}	—	20 % {1}	0 % {0}	67 % {2}	68 % {24}	44 % {61}
Impact van de kwantificeerbare fouten: het meest waarschijnlijke foutenpercentage ligt ⁽¹⁾	tussen 2 en 5 %							tussen 2 en 5 %

⁽¹⁾ De Rekenkamer onderscheidt drie niveaus bij het meest waarschijnlijke foutenpercentage: onder 2 %, tussen 2 en 5 %, boven 5 %.

De cijfers tussen {} zijn absolute aantallen verrichtingen.

DEEL 2: ALGHELE BEOORDELING VAN TOEZICHT- EN CONTROLESYSTEMEN

2.1 — Beoordeling van geselecteerde toezicht- en controlesystemen

Betrokken systeem	Essentiële interne controle (Commissie)			Essentiële interne controles in de nationale instanties	Algehele beoordeling
	Controle van stukken vóór betaling	Controlecertificering	Financiële controles achteraf		
Zesde kaderprogramma (KP6)				n.v.t.	

Algehele beoordeling	2008	2007

Verklaring:

	Doeltreffend
	Deels doeltreffend
	Niet doeltreffend
n.v.t.	Niet van toepassing of niet beoordeeld

FOLLOW-UP VAN DE VOORNAAMSTE OPMERKINGEN UIT DE BETROUWBAARHEIDSVERKLARING

Opmerking van de Rekenkamer	Getroffen maatregel	Analyse van de Rekenkamer	Antwoord van de Commissie
1. Betrouwbaarheidsverklaring 2006: materieel foutenpercentage in de betalingen			
<p>In 2006 ontdekte de Rekenkamer fouten in 26 van de 150 gecontroleerde verrichtingen. De meest frequente soorten fouten waren: ontoereikend bewijs ter rechtvaardiging van de gedeclareerde kosten, met name bij personeelskosten, die gewoonlijk de grootste afzonderlijke kostencategorie vormen; gebruik van begrote cijfers in plaats van feitelijke kosten; ongerechtvaardigde toewijzing van indirecte kosten aan het project; declaraties van buiten de subsidiabiliteitsperiode gemaakte kosten; opname van diverse niet subsidiabele kosten.</p> <p>(Jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragrafen 7.10 en 7.11).</p>	<p>Voor vier gevallen ligt de verantwoordelijkheid voor de follow-up nu bij DG's buiten de beleidsgroep.</p> <p>In zes gevallen heeft de Commissie besloten dat er geen corrigerende maatregelen nodig waren.</p> <p>In 13 gevallen heeft de Commissie financiële correcties aangebracht, hetzij door het afgeven van een invorderingsopdracht, hetzij door de betalingen aan de begunstigden in latere perioden te corrigeren.</p> <p>In drie gevallen heeft de Commissie corrigerende maatregelen ingeleid die nog niet zijn afgerond.</p>	<p>De Commissie heeft follow-up gegeven aan de fouten en corrigerende maatregelen getroffen, hoewel de financiële correcties in drie gevallen nog niet zijn voltooid. In het belang van een goed financieel beheer moet de Commissie de nog uitstaande bedragen zo snel mogelijk invorderen.</p>	<p><i>De Commissie heeft corrigerende maatregelen getroffen om de follow-up van de drie nog niet afgehandelde gevallen te waarborgen. In twee van de drie gevallen is met het betalings- en invorderingsproces begonnen. In het derde geval is er een controle gestart waarvan het definitieve verslag wordt ingewacht.</i></p>
2. Te late betalingen door de Commissie			
<p>In een aanzienlijk aantal gevallen is de Commissie ongerechtvaardigd traag tot betaling aan de begunstigden overgegaan.</p> <p>In 2005 werden 11 van de 69 door de Rekenkamer gecontroleerde betalingen (ofwel 16 %) te laat gedaan. Voor 2006 constateerde de Rekenkamer dat er in 21 van de 113 gevallen (ofwel 18,6 %) te laat was betaald. In 2007 stelde de Rekenkamer vast dat betalingen in 30 van de 180 gecontroleerde gevallen (ofwel 17 %) te laat waren verricht.</p> <p>In 2008 trof de Rekenkamer minder te late betalingen aan: 12 van de 150 gecontroleerde betalingen (ofwel 8 %).</p> <p>(Jaarverslag over het begrotingsjaar 2005, paragraaf 7.10; Jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragraaf 7.29 en bijlage 7.1; Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007, bijlage 7.2).</p>	<p>De Commissie heeft de monitoring van de vertragingen verbeterd, gestroomlijnde procedures ingevoerd, haar IT-instrumenten aangepast en haar opleidingsprogramma voor bij het betalingsproces betrokken personeel uitgebreid.</p>	<p>De prestaties van de Commissie wat betreft tijdige betaling zijn in de loop van 2008 aanzienlijk verbeterd.</p>	<p><i>De door de Rekenkamer gerapporteerde verbeteringen geven de door de Commissie geleverde inspanningen weer. De Commissie zal deze kwestie nauwlettend blijven monitoren.</i></p>

HOOFDSTUK 8

Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	8.1-8.13
Specifieke kenmerken van de beleidsgroep Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding	8.2-8.11
Reikwijdte van de controle	8.12-8.13
Regelmatigheid van de verrichtingen	8.14-8.17
Doeltreffendheid van de systemen	8.18-8.32
Systemen betreffende de regelmatigheid van de verrichtingen	8.18-8.32
EuropeAid	8.20-8.24
DG RELEX	8.25-8.26
DG ELARG	8.27-8.28
DG ECHO	8.29-8.30
Gemeenschappelijk RELEX-informatiesysteem (CRIS)	8.31-8.32
Conclusies en aanbevelingen	8.33-8.37
Conclusies	8.33-8.34
Aanbevelingen	8.35-8.37
Follow-up van eerdere opmerkingen buiten de betrouwbaarheidsverklaring om	8.38-8.46
Follow-uponderzoek van Speciaal verslag nr. 5/2006 over het MEDA-programma	8.38-8.46
Inleiding	8.38-8.39
Follow-up van de aanbevelingen	8.40-8.45
Conclusie en aanbevelingen	8.46

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

INLEIDING

8.1. Dit hoofdstuk betreft de specifieke beoordeling door de Rekenkamer van de beleidsgroep Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding, die de volgende beleidsterreinen omvat: 19 — Externe betrekkingen; 21 — Ontwikkeling en betrekkingen met de staten in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan (ACS staten) ⁽¹⁾, 22 — Uitbreiding; en 23 — Humanitaire hulp. **Tabel 8.1** bevat gedetailleerde informatie over de betrokken activiteiten, de uitgaven over het jaar en het betrokken beheerstype.

Tabel 8.1 — Uitsplitsing van de betalingen per beleidsterrein

Begrotingstitel	Beleidssterrein	Omschrijving	Betalingen 2008 (miljoen euro)	Wijze van begrotingsbeheer
19	Externe betrekkingen	Administratieve uitgaven	336	Gecentraliseerd direct
		Multilaterale betrekkingen, samenwerking met derde landen op het gebied van migratie en asiel en algemene kwesties op het gebied van externe betrekkingen	54	Gecentraliseerd direct /
		Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid	192	Gecentraliseerd indirect ⁽¹⁾ / gezamenlijk
		Europees Instrument voor de democratie en de mensenrechten (EIDHR)	109	Gecentraliseerd direct
		Betrekkingen en samenwerking met geïndustrialiseerde landen die geen lid zijn van de Europese Unie	16	Gecentraliseerd direct
		Crisisrespons en mondiale bedreigingen voor de veiligheid	199	Gecentraliseerd direct
		Europees nabuurschapsbeleid en betrekkingen met Rusland	1 475	Gecentraliseerd direct / gedecentraliseerd
		Betrekkingen met Latijns-Amerika	310	Gecentraliseerd direct / gedecentraliseerd
		Betrekkingen met Azië, Centraal-Azië en landen uit het Midden-Oosten	667	Gecentraliseerd direct / gedecentraliseerd / gezamenlijk
	Beleidsstrategie en -coördinatie	22	Gecentraliseerd direct	
		3 380		
21	Ontwikkeling en betrekkingen met de ACS-staten	Administratieve uitgaven	248	Gecentraliseerd direct
		Voedselveiligheid	258	Gecentraliseerd direct
		Niet-overheidsactoren in het ontwikkelingsproces	172	Gecentraliseerd direct
		Milieu en duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen, waaronder energie	76	Gecentraliseerd direct
		Menselijke en sociale ontwikkeling	127	Gecentraliseerd direct / gezamenlijk
		Geografische samenwerking met de landen van Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan (ACS-staten)	223	Gecentraliseerd direct / gedecentraliseerd / gezamenlijk
		Andere maatregelen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en ad-hocprogramma's	24	Gecentraliseerd direct
		Beleidsstrategie en -coördinatie	13	Gecentraliseerd direct
		1 141		

⁽¹⁾ Over steun via de Europese Ontwikkelingsfondsen wordt afzonderlijk gerapporteerd, daar deze niet uit de algemene begroting wordt gefinancierd.

Begrotingstitel	Beleidssterrein	Omschrijving	Betalingen 2008 (miljoen euro)	Wijze van begrotingsbeheer
22	Uitbreiding	Administratieve uitgaven	71	Gecentraliseerd direct
		Uitbreidingsproces en -strategie	1 388	Gecentraliseerd direct / indirect / gedecentraliseerd
		Financiële bijstand na de toetreding	66	Gecentraliseerd direct / gedecentraliseerd
		Voorlichtings- en communicatiestrategie	9	Gecentraliseerd direct
			1 534	
23	Humanitaire hulp	Administratieve uitgaven	21	Gecentraliseerd direct
		Humanitaire hulp	862	Gecentraliseerd direct / gezamenlijk
			883	

Totaal administratieve uitgaven (2) 676

Totaal beleidsuitgaven 6 262

Totaal betalingen over het jaar 6 938

Totaal vastleggingen over het jaar 7 415

(1) Overeenkomstig artikel 53 van het Financieel Reglement is de direct gecentraliseerde beheersvorm van toepassing wanneer uitvoeringstaken direct door de diensten van de Commissie worden verricht, en de indirect gecentraliseerde beheersvorm wanneer de Commissie taken tot uitvoering van de begroting delegeert overeenkomstig de artikelen 54-57 van het Financieel Reglement.

(2) Over de controle van de administratieve uitgaven wordt gerapporteerd in hoofdstuk 11.

Bron: Jaarrekening van de Europese Gemeenschappen over het begrotingsjaar 2008, deel II, bijlage B.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Specifieke kenmerken van de beleidsgroep Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding

8.2. De uitgaven voor externe betrekkingen en ontwikkeling worden gedaan door de Dienst voor samenwerking EuropeAid (EuropeAid), alsmede door directoraat-generaal Buitenlandse betrekkingen (DG RELEX). De uitgaven voor uitbreiding worden gedaan door directoraat-generaal Uitbreiding (DG ELARG), en die voor humanitaire hulp, met inbegrip van voedselhulp, door directoraat-generaal Humanitaire hulp (DG ECHO).

8.3. De door EuropeAid gedane uitgaven betreffen:

- financiële en technische bijstand aan en economische samenwerking met landen in Azië en Latijns-Amerika;
- het Europees nabuurschapsbeleid, waaronder het strategische partnerschap met Rusland;
- thematische programma's, waaronder voedselveiligheid, niet-overheidsactoren en lokale instanties, milieu, gezondheid en onderwijs, democratie en mensenrechten.

8.4. Voor de meeste uitgaven geldt direct gecentraliseerd beheer door de diensten van de Commissie, hetzij op het hoofdkantoor van de Commissie, hetzij bij de delegaties van de Commissie in de betrokken derde landen. De via internationale organisaties verstrekte steun valt onder gezamenlijk beheer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.5. Een groot deel van de uitgaven bestaat uit betalingen voor begrotingssteun en betalingen (voorschotten/voorfinanciering) aan de organisaties die ontwikkelingsprojecten uitvoeren, waaronder overheidsinstanties, ngo's en internationale organisaties.

8.6. De ondersteunde ontwikkelingsprojecten zijn verspreid over meer dan 150 landen en de uitvoerende organisaties lopen sterk uiteen qua omvang en bevoegdheid. Binnen elk project worden grote aantallen individuele betalingen verricht waarvoor complexe regels gelden, met name inzake aanbesteding en de oorsprong van leveringen.

8.7. Voor de door DG RELEX beheerde uitgaven gelden de volgende wijzen van beheer:

- a) indirect gecentraliseerd of gedeeld beheer met internationale organisaties voor zover het gaat om het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, en
- b) direct gecentraliseerd beheer voor zowel betrekkingen als samenwerking met geïndustrialiseerde derde landen (Instrument voor Geïndustrialiseerde Landen) alsmede voor crisisrespons en mondiale bedreigingen voor de veiligheid (stabiliteitsinstrument). De projecten worden uitgevoerd door de centrale diensten ofwel door de delegaties.

8.8. DG ELARG beheert de uitgaven in verband met de uitbreidingsstrategie en het uitbreidingsproces hoofdzakelijk in het kader van het instrument voor pretoetredingssteun, het Phare-programma met inbegrip van posttoetredingssteun, CARDS ⁽²⁾ en financiële pretoetredingssteun voor Turkije.

8.9. In het algemeen worden betalingen verricht op basis van een gecentraliseerde of gedecentraliseerde wijze van beheer. In het geval van gedecentraliseerd beheer worden controles vooraf van besluiten tot gunning van opdrachten door de delegatie van de Commissie verricht, terwijl onder specifieke voorwaarden wordt afgezien van controle vooraf.

8.10. In het geval van financiële bijstand van de EU aan potentiële kandidaten (Albanië, Bosnië en Herzegovina, Montenegro, Servië en Kosovo ⁽³⁾), alsmede de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië worden de betrokken uitgaven veelal rechtstreeks beheerd door de delegaties. Dit betreft sinds oktober 2008 ook het deel van de bijstand dat voorheen via het EAR (Europees Bureau voor wederopbouw) liep.

8.11. De door DG ECHO gedane uitgaven worden op het niveau van het hoofdkantoor beheerd. Ongeveer de helft van de gedane vastleggingen hebben betrekking op ngo's (direct gecentraliseerd beheer) en de helft op de VN of andere internationale organisaties (gezamenlijk beheer).

⁽²⁾ Phare was het voornaamste financiële instrument van de pretoetredingsstrategie voor de landen in Midden- en Oost-Europa. CARDS is het programma van communautaire bijstand voor wederopbouw, ontwikkeling en stabilisatie in de Balkan.

⁽³⁾ Krachtens Resolutie 1244/99 van de VN-Veilighedsraad.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Reikwijdte van de controle

8.12. De controle bestond uit de volgende drie hoofdonderdelen:

- a) gegevensgerichte controle van in 2008 verrichte betalingen aan de hand van een representatieve statistische steekproef van 180 elementen (zie **1.1** en **1.2** van **bijlage 8.1**). Deze bestond uit betalingen aan uitvoerende organisaties, betalingen voor begrotingssteun en betalingen aan trustfondsen, alsmede andere betalingen die rechtstreeks door de Commissie werden verricht, bv. op basis van opdrachten voor werken, leveringen of diensten;
- b) een beoordeling van de toezicht- en controlesystemen van de Commissie, zowel op het hoofdkantoor als bij de delegaties, met inbegrip van:
 - i) voorafgaande controles van contracten en betalingen,
 - ii) beheers en toezichthoudende activiteiten,
 - iii) externe controles,
 - iv) de interne controle,
- c) een follow-up van eerdere DAS-opmerkingen (zie **bijlage 8.2**).

8.13. Er wordt op gewezen dat de controleurs van de Rekenkamer voor betalingen aan de agentschappen van de Verenigde Naties moeilijkheden ondervinden om van de VN controleverslagen over de uitgaven voor de projecten alsmede de nodige bewijsstukken te verkrijgen. Dit ondanks de door de Commissie ondernomen stappen om het controlewerk van de Rekenkamer te vergemakkelijken.

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

8.14. De gegevensgerichte controle voor de beleidsgroep Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding bracht een materieel foutenniveau aan het licht. De resultaten van deze controle worden in **bijlage 8.1** weergegeven en nader geanalyseerd.

8.15. De geteste verrichtingen omvatten betalingen die door de diensten van de Commissie ofwel rechtstreeks werden verricht aan contractanten en consultants, ofwel aan uitvoerende organisaties werden gedaan. Voor beide soorten betalingen werd een materieel foutenpercentage ontdekt.

8.16. Ten aanzien van betalingen die de diensten van de Commissie rechtstreeks aan contractanten en consultants deden, hebben de meest significante fouten die werden ontdekt, betrekking op:

- a) kwantificeerbare fouten inzake de subsidiabiliteit (bv. btw en andere belastingen, er was niet aan essentiële voorwaarden voldaan);

8.13. *De Commissie schaaft zich volledig achter de verzoeken van de Rekenkamer om informatie van de VN-agentschappen in het kader van de financiële en administratieve kaderovereenkomst (FAFA) die op 29 april 2003 door de Europese Gemeenschap en de Verenigde Naties is ondertekend.*

8.16.

- a) *In verband met een van de voorbeelden van de Rekenkamer is de Commissie van oordeel dat niet van kwantificeerbare fouten kan worden gesproken uitsluitend omdat de formele contractvereisten niet werden nagekomen.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- b) kwantificeerbare fouten inzake de juistheid (bv. berekeningsfouten, onder meer bij betalingen voor begrotingssteun), en
- c) niet-quantificeerbare fouten inzake de naleving (bv. niet inachtneming van termijnen, ontbreken van essentiële bewijsstukken, onregelmatigheden in aanbestedingsprocedures).

8.17. Met betrekking tot de uitvoerende organisaties bestaan de vastgestelde fouten hoofdzakelijk uit:

- a) kwantificeerbare fouten inzake de subsidiabiliteit (opneming van niet subsidiabele uitgaven in de kostendeclaraties van de projecten en onregelmatigheden bij de procedures voor de gunning van opdrachten, en

- b) één kwantificeerbare fout inzake de juistheid (onjuiste wisselkoersen).

DOELTREFFENDHEID VAN DE SYSTEMEN

Systemen betreffende de regelmatigheid van de verrichtingen

8.18. De door de Rekenkamer beoordeelde systemen betreffende de regelmatigheid van de verrichtingen omvatten de controles vooraf van betalingen en contracten (op basis van de resultaten van gegevensgerichte controle), de beheers- en toezichtactiviteiten, het systeem van externe controles en controles achteraf, en de interne auditfunctie. De algehele beoordeling van de toezicht- en controlesystemen luidt voor alle DG's „deels doeltreffend” (zie **deel 2** van **bijlage 8.1**).

8.19. Voorts heeft de Rekenkamer op basis van de resultaten van het verrichte controlewerk ook de doeltreffendheid van het gemeenschappelijk RELEX-informatiesysteem (CRIS) geanalyseerd. Dit is een belangrijk hulpmiddel dat EuropeAid, DG RELEX en DG ELARG op het niveau van zowel het hoofdkantoor als de delegaties ter beschikking staat voor het beheer van de uitgaven die onder hun verantwoordelijkheid vallen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- c) *In verband met de naleving van de betalingstermijnen heeft de Commissie — in het belang van gezond financieel beheer — occasioneel nagelaten de contractanten in kennis te stellen van de schorsing van betalingen wanneer er sprake was van een vermoeden van financiële onregelmatigheden, terwijl een onderzoek werd gevoerd.*

8.17.

- a) *De Commissie is het niet eens met de indeling van de Rekenkamer dat sprake is van een kwantificeerbare fout inzake subsidiabiliteit in een zaak betreffende een onregelmatigheid door een subcontractant, waarvoor de Commissie met volledige kennis van zaken en na een grondige evaluatie van de situatie overeenkomstig de artikelen 81, 113 en 119 van het Financieel Reglement heeft besloten over te gaan tot een verlaagde betaling. Dit heeft een weerslag op bijlage 8.1 zowel wat betreft het aantal transacties met een fout als het algemene foutenpercentage.*

De verplichte financiële controles voor de definitieve betalingen die in het controlesysteem van de Commissie zijn vastgesteld, bieden haar de mogelijkheid om de fouten bij voorschotten en voorfinanciering die de Rekenkamer heeft geconstateerd, in een later boekhoudjaar op te sporen en te corrigeren.

8.18. *De Commissie meent dat het controleklimaat in de beleidsgroep Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding er sterk is op vooruitgegaan vergeleken met eerdere jaren (en dat de aanbevelingen van de Rekenkamer in de afgelopen jaren zijn uitgevoerd). Zo bijvoorbeeld zijn de controles vooraf van EuropeAid tijdens deze periode aanzienlijk versterkt. Het gaat dan met name om controles (vooraf en achteraf), waarvoor sinds 2007 nieuwe standaardreferentievoorzwaarden, IT-systemen en methodologieën zijn ingevoerd. De eigen controles achteraf van de Commissie (in EuropeAid en DG ECHO) bevestigen dat het residuele foutenniveau bij de definitieve betaling/de projectafsluiting zeer laag ligt.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

EuropeAid

8.20. EuropeAid beheert de uitgaven die uit zowel de EU-begroting als de Europese Ontwikkelingsfondsen worden gefinancierd. Een gedetailleerder beoordeling van de doeltreffendheid van de bestaande controlesystemen wordt weergegeven in een afzonderlijk verslag dat samen met dit jaarverslag wordt gepubliceerd, over de activiteiten gefinancierd uit het zevende, achtste, negende en tiende Europees Ontwikkelingsfonds (EOF).

8.21. De Rekenkamer stelde vast dat EuropeAid verbeteringen is blijven aanbrengen in zijn toezicht- en controlesystemen.

8.22. Bij de controles vooraf werden echter onder meer de volgende gebreken geconstateerd:

a) ondoeltreffende en ontoereikende preventieve controles op het niveau van de diensten van de Commissie (de controleurs troffen gevallen aan van betalingen die waren verricht terwijl essentiële bewijsstukken ontbraken en gevallen van onregelmatigheden op het niveau van de door de diensten van de Commissie ten uitvoer gelegde aanbestedings- en gunningsprocedures);

b) ontoereikend toezicht op, en ondersteuning van organisaties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van door de EU gefinancierde projecten (zo is het bij de organisaties die door de EU gefinancierde projecten uitvoeren, niet altijd geheel duidelijk welke boekhoudkundige regels moeten worden gehanteerd bij het opstellen van de vereiste financiële verslagen);

c) in het geval van betalingen voor begrotingssteun treden gebreken op in de processen om te verifiëren of er aan de betalingsvoorwaarden is voldaan.

8.23. Ten aanzien van de gebruikmaking van externe controles, een van de belangrijkste onderdelen van het internecontrolekader van EuropeAid, stelde de Rekenkamer verbetering in de processen vast. Zij concludeert echter dat deze controles over het geheel genomen deels doeltreffend blijven. Bovendien werd het risicobeheersingsproces deels doeltreffend bevonden.

8.22.

b) *Steun voor organisaties die zich bezighouden met de uitvoering van door de EU gefinancierde projecten is belangrijk en omvat het verstrekken van gedrukte richtsnoeren, goed financieel beheer en contracten, de website van EuropeAid, opleiding en advies ter plaatse van de dienst financiën en contracten in de delegaties. Zo bijvoorbeeld werden in 2008 voor het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument 29 dagen opleiding inzake financiering en contracten ter plaatse aangeboden, waarvan 76 % (151) van de in totaal 200 plaatsen door vakministeries en projectpersoneel werd bezet.*

Steun voor financieel beheer, toezicht en opleidingsbehoeften kunnen altijd worden uitgebreid en verbeterd. Er wordt gewerkt aan een instrumentenpakket voor financieel beheer ten behoeve van uitvoerende organisaties, dat in 2010 klaar zou moeten zijn.

c) *Via een grootschalige campagne wijst de Commissie haar diensten op de noodzaak om bij de evaluatie van betalingen voor begrotingssteun een meer gestructureerde en formele aanpak toe te passen. In februari 2009 heeft de Commissie de rol van de verificatie door personeel voor financiering en contracten bij de goedkeuring van betalingen versterkt.*

8.23. *Sinds 2007 is aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de auditmethoden, en vele recente hervormingen zullen in de loop van de tijd extra voordelen opleveren, bijvoorbeeld wanneer alle auditresultaten op de standaardtaakomschrijving van 2007 gebaseerd zullen zijn.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.24. De in 2008 resterende gebreken betroffen voornamelijk inconsistenties en tekortkomingen in het jaarlijks controleplan (JCP), in de module CRIS Audit en de algehele monitoring van de resultaten van de verrichte controles. Het gaat onder meer om:

- a) een lage uitvoeringsgraad van het JCP;
- b) onvolledige informatie in de module CRIS Audit, en
- c) inconsistenties tussen de resultaten van de verrichte controles, en een gebrek aan analyse hiervan.

DG RELEX

8.25. De Rekenkamer verrichtte een gedetailleerde controle van de toezicht- en controlesystemen van DG RELEX ter waarborging van de regelmatigheid van de verrichtingen. Er werden belangrijke tekortkomingen geconstateerd met betrekking tot de component van de controles achteraf. Zo waren er wat controles achteraf betreft drie controles ter plaatse gepland maar werden er slechts twee uitgevoerd, en geen van de zes geplande externe controles werd daadwerkelijk ingesteld.

8.26. Bovendien bracht de verrichte analyse gebreken aan het licht ten aanzien van het financieel beheer en het toezicht op de financiële informatie over de projecten. Ter illustratie, de delegaties van de Commissie maken gebruik van CRIS, het beheersinformatiesysteem in eigendom van EuropeAid om de financiële informatie te beheren die betrekking heeft op gedecentraliseerde projecten van DG RELEX (stabiliteitsinstrument). Er is echter geen geautomatiseerde interface met de door het hoofdkantoor verzorgde follow-up van de begrotingsuitvoering die afzonderlijk plaatsvindt aan de hand van uit ABAC gehaalde spreadsheets. Dit kan leiden tot verschillen in beheersinformatie.

De Commissie gaat door met haar inspanningen om de kennis van het risicobeheersingsproces te verbeteren. In 2008 was risicobeheersing een prioritaire interne controlenorm, en in Brussel en alle externe bijstandregio's hebben een aantal opleidingen plaatsgevonden. Verdere verbeteringen van de opleiding zijn gepland voor de risicobeheersingsopleiding in 2010, met inbegrip van de mogelijkheid om te leren via internet.

8.24. *Op basis van opgedane ervaring is de methodiek van het jaarlijkse auditplan in 2008 grondig herzien met het oog op het begrotingsjaar 2009 en voor het begrotingsjaar 2010 zijn nog verdere herzieningen gepland. Sinds 2007 is de CRIS-audit in de breedte en de diepte ontwikkeld.*

- a) *Het aantal audits per jaar is in de afgelopen jaren gestaag toegenomen. In 2008 zijn in totaal 455 audits voltooid, wat een stijging met 35 % vertegenwoordigt vergeleken met het aantal audits in 2007 (337).*

De timing van de meeste audits moet echter het uitvoeringstempo van de projectactiviteiten volgen.

- b) *2008 was het eerste jaar waarin het gebruik van CRIS-audit verplicht werd en in het algemeen waren de resultaten zeer positief. De Commissie erkent evenwel dat vorderingen noodzakelijk zijn voor het tijdig uploaden van documenten.*
- c) *Op dit ogenblik is een uitgebreide analyse van auditresultaten aan de gang, die is toegespitst op audits die onder het systeem van de raamcontracten vallen.*

8.25. *De Commissie is van oordeel dat gezien het groeiende volume van de begroting de controles achteraf in 2009 een belangrijkere rol bij de betrouwbaarheid voor DG RELEX zouden moeten spelen. De tenuitvoerlegging van de planning zal gedurende het hele jaar 2009 nauwgezet worden gecontroleerd en de toepassing van de resultaten van audits en controles zal worden geoptimaliseerd.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

DG ELARG

8.27. De algehele beoordeling door de Rekenkamer wees uit dat de systemen deels doeltreffend zijn wegens gebreken die werden vastgesteld bij de interne auditcapaciteit (IAC) van het DG en bij zijn controles achteraf. Het werkprogramma van de IAC was gebaseerd op een risicobeoordeling, maar het meerjarenprogramma van de IAC was niet voldoende ontwikkeld. Voorts benadrukt de Rekenkamer, aangezien hiermee steeds meer middelen gemoeid zijn, het belang van een specifieke strategie voor de controles achteraf van centraal beheerde projecten, zoals gepland in het meerjarenprogramma voor 2008. De doeltreffendheid van het onderdeel controle achteraf werd bevredigend geacht.

8.28. Bovendien blijven zich fundamentele gebreken voordoen in de vorm van potentiële onregelmatigheden in het beheer van de Phare middelen door twee uitvoerende agentenschappen in Bulgarije. De Rekenkamer blijft bij haar beoordeling van de essentiële interne controles bij de Bulgaarse nationale instanties als slechts deels doeltreffend (zie **bijlage 8.2**).

DG ECHO

8.29. De interne auditcapaciteit werd in 2008 opgericht (voorheen werd DG ECHO in dit opzicht bijgestaan door de IAC van EuropeAid). Naar het oordeel van de Rekenkamer was 2008 voor de IAC een overgangsjaar en kan worden verwacht dat de nieuwe organisatie vanaf 2009 ten volle haar nut bewijst.

8.30. Ten aanzien van het systeem van externe controles, met name de controlestrategie van het DG, neemt de Rekenkamer nota van de inspanningen die worden gedaan om het aandeel van aan controles ter plaatse onderworpen projecten uit te breiden.

Gemeenschappelijk RELEX informatiesysteem (CRIS)

8.31. Tijdens de toetsing van de verrichtingen werd vastgesteld dat de in CRIS opgeslagen informatie niet altijd geheel juist is. Er werden codificatiefouten ontdekt in zowel de betalings als de vastleggingsgegevens (bv. voor projecten en/of contracten waarbij de CRIS-landcode foutief werd ingevoerd). Andere fouten kunnen van invloed zijn op de betrouwbaarheid van de jaarrekening van de Commissie (bv. met betrekking tot vervaldata voor bankgaranties en wijzen van beheer van projecten/contracten).

8.32. Verder constateerden de controleurs dat de gebruikers van het systeem vaak technische beperkingen ondervinden die van invloed kunnen zijn op de regelmatigheid van de verwerkte verrichtingen (er worden veelvuldig gevallen aangetroffen waarin betalingen werden verricht na de gestelde termijnen omdat het systeem niet beschikbaar was).

8.27. *Gezien de ingevoerde verbeteringen is de Commissie het niet geheel eens met de beoordeling door de Rekenkamer van de doeltreffendheid van de controle- en auditsystemen achteraf.*

De snel wijzigende omstandigheden in DG ELARG bemoeilijken de meerjarenplanning van de interne auditteams en maken bijgevolg permanente aanpassingen nodig.

Begin 2009 heeft DG ELARG een alomvattende controlestrategie aangenomen, die alle beheersvormen omvat met inbegrip van gecentraliseerd beheer. DG ELARG overweegt de goedkeuring van een specifiek beleid voor controles achteraf van het gecentraliseerd beheer, op basis van de ervaringen met een proefproject in 2008 en rekening houdend met kosten-batenelementen.

8.28. *Nadat een aantal systematische zwakke punten waren ontdekt, heeft de Commissie vanaf eind februari 2008 alle betalingen geschorst en in juli 2008 de accreditering van de twee betrokken agentschappen ingetrokken. Zelfs indien er nog systematische tekortkomingen zouden overblijven, dan bestaat niet langer de mogelijkheid om onregelmatige contracten te sluiten, aangezien contracten voor Phare-middelen zijn stopgezet.*

8.31. *Er worden een aantal maatregelen genomen om de kwaliteit van de gegevens in CRIS te verbeteren. Ten eerste worden transparante en duidelijker gestaafde regels voor de invoer van gegevens ontwikkeld en wordt het CRIS-systeem regelmatig getoetst en bijgewerkt. Ten tweede vinden inspanningen plaats om de kwaliteit van de al in het systeem aanwezige gegevens te verbeteren met inbegrip van een kwaliteitsaudit van de gegevens (om de fundamentele oorzaken te bepalen), schoonmaak van gegevens en controle van de gegevenskwaliteit teneinde een doorlopend beeld van de gegevenskwaliteit te verkrijgen.*

8.32. *CRIS was in de loop van 2008 tijdens sommige periodes niet beschikbaar, hoofdzakelijk als gevolg van de technische eisen van de integratie van de EOF-rekeningen in het centrale boekhoudsysteem van de Commissie in februari 2009. Dit was een eenmalige maatregel. Sindsdien is echter een aantal maatregelen genomen om de periodes van onbeschikbaarheid van CRIS te verminderen.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Conclusies

8.33. Op grond van haar controlewerkzaamheden concludeert de Rekenkamer dat de betalingen over het per 31 december 2008 afgesloten jaar voor de beleidsgroep Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding materiële fouten vertonen.

8.34. Op grond van haar controlewerkzaamheden concludeert de Rekenkamer dat de toezicht- en controlesystemen voor Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding deels doeltreffend zijn in het waarborgen van de regelmatigheid van betalingen.

Aanbevelingen

8.35. De Rekenkamer doet de volgende aanbevelingen:

- a) er dienen maatregelen te worden vastgesteld ter verbetering van de doeltreffendheid van het systeem van de Commissie voor controle vooraf van betalingen en contracten (EuropeAid en DG RELEX);
- b) verdere steunverlening aan de organisaties die de door de EU gefinancierde projecten uitvoeren, is geboden en er zou nauwlettender toezicht op hen moeten worden gehouden;
- c) de audits en controles achteraf dienen realistischer te worden gepland, rekening houdend met de hiervoor beschikbare middelen, zodat de resulterende plannen behoorlijk worden uitgevoerd;

8.33. De Commissie heeft haar controles zo uitgewerkt dat de volledige levenscyclus van haar meerjarenprojecten wordt bestreken. De Rekenkamer heeft een aanpak per jaar en accumuleert alle fouten die in een specifiek jaar worden geconstateerd. Het grootste deel van het type financiële fouten die door de Rekenkamer worden geïdentificeerd, zouden ook door de Commissie worden gevonden tijdens de normale controles vooraf, waarna zij in een volgend boekhoudjaar zouden worden gecorrigeerd vóór de projectrekeningen worden afgesloten, zodat een laag residueel foutenniveau zou overblijven.

8.34. De Commissie is van oordeel dat de controleomstandigheden voor de beleidsgroep Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding sterk verbeterd is vergeleken met voorgaande jaren (en dat de aanbevelingen van de Rekenkamer in de afgelopen jaren zijn uitgevoerd). Vele belangrijke elementen van de essentiële controlesystemen zijn inderdaad als doeltreffend aangemerkt.

8.35.

- a) Gelet op de ingevoerde verbeteringen is de Commissie het niet geheel eens met het oordeel van de Rekenkamer over de doeltreffendheid van de controles vooraf voor EuropeAid. De Commissie erkent evenwel dat in het kader van haar doorlopend streven naar verbetering van het algemene interne controlesysteem, de architectuur van de controlesystemen voor externe steun verder moet worden verfijnd. Rekening houdend daarmee en in samenhang met de werkzaamheden van de Commissie betreffende het aanvaardbare foutenrisico zal EuropeAid in 2010 een toetsing van zijn controlestrategie opstarten.

De Commissie is het ermee eens dat de toepassing van controles vooraf in DG RELEX beter gedocumenteerd zou moeten zijn.

- b) De Commissie erkent dat steun voor het financieel beheer en controle moeten worden uitgebreid en verbeterd. Er is een instructiepakket voor het financieel beheer ten behoeve van uitvoerende organisaties in voorbereiding, dat in 2010 klaar zou moeten zijn.
- c) De Commissiediensten in Brussel zullen steun blijven verlenen aan de Audit Task Managers, vooral in de delegaties, om de planning van hun audits te verbeteren. In het kader van de opstelling van het jaarlijkse Auditplan 2009 zijn de delegaties verzocht bijzondere aandacht aan de beschikbaarheid van de middelen te besteden.

Bij de controle achteraf van verrichtingen worden de jaarlijkse doelstellingen steeds bereikt.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- d) de uitvoering van de geplande audits en controles achteraf dienen een nauwlettende follow-up te krijgen, zodat eventuele afwijkingen direct opgemerkt en verholpen worden;
- e) de resultaten van de verrichte audits en controles achteraf dienen naar behoren te worden vastgelegd en systematisch te worden geanalyseerd;
- f) een verder ontwikkelde strategie voor controles achteraf onder gecentraliseerd beheer dient te worden goedgekeurd en uitgevoerd (DG ELARG).

8.36. De Rekenkamer spreekt tevens de aanbeveling uit dat adequate maatregelen worden vastgesteld en acties worden uitgevoerd ter verbetering van de kwaliteit van de gegevens die worden ingevoerd in de diverse beheersinformatiesystemen die de diensten van de Commissie ter beschikking staan.

8.37. Voorts beveelt de Rekenkamer aan dat, wat betalingen voor begrotingssteun betreft, wordt doorgegaan met de tot op heden geleverde inspanningen om prestatie-indicatoren in te voeren die meer gericht zijn op output en uitkomst.

FOLLOW-UP VAN EERDERE OPMERKINGEN BUITEN DE BETROUWBAARHEIDSVERKLARING OM

Follow-uponderzoek van Speciaal verslag nr. 5/2006 over het MEDA-programma**Inleiding**

8.38. In augustus 2006 publiceerde de Rekenkamer Speciaal verslag nr. 5/2006 over het MEDA-programma⁽⁴⁾. Aangezien de MEDA-verordening in 2006 zou verstrijken, waren de aanbevelingen van de Rekenkamer gericht op het nieuwe Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI), dat in 2007 van kracht werd. De Rekenkamer gaf de Commissie het volgende in overweging:

- te zorgen voor een vlotte overgang op de nieuwe landenprogramma's om negatieve consequenties voor de toekomstige tenuitvoerlegging te voorkomen,
- haar strategische doelstellingen duidelijker te definiëren in de nieuwe landenprogrammeringsdocumenten en geschikte indicatoren op te stellen, zodat de impact beter kan worden bewaakt en beoordeeld,

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- d) De uitvoering van de jaarplanning zal in 2009 nauwgezet worden gecontroleerd en de toepassing van audit- en controleresultaten zal worden geoptimaliseerd.
- e) De Commissie is van plan verbeteringen aan CRIS aan te brengen teneinde een verfijnde analyse van de auditgegevens mogelijk te maken.
- f) Begin 2009 heeft DG ELARG een alomvattende controlestrategie aangenomen, die alle beheersvormen omvat, met inbegrip van gecentraliseerd beheer. DG ELARG overweegt de goedkeuring van een specifiek beleid voor controles achteraf bij het gecentraliseerd beheer, op basis van de ervaringen met een proefproject in 2008 en rekening houdend met kosten-batenelementen.

8.36. Er wordt gewerkt aan maatregelen om de gegevenskwaliteit in CRIS te verbeteren. Ten eerste worden transparante en beter gedocumenteerde regels voor gegevensinvoer uitgewerkt en wordt het CRIS-systeem regelmatig getoetst en verder uitgewerkt. Ten tweede wordt eraan gewerkt de kwaliteit van de al in het systeem opgenomen gegevens te verbeteren.

8.37. De Commissie zal de uitwerking en meting van indicatoren voor maatregelen voor begrotingssteun verder verfijnen. De richtsnoeren betreffende algemene begrotingssteun worden herzien om de uitwerking en beoordeling van de subsidiabiliteitsvoorwaarden en de specifieke resultaatgerichte indicatoren te verbeteren teneinde te komen tot een rigoureuze resultaatgerichte aanpak met gebruikmaking van procesoutput- en resultaatindicatoren.

8.38. De Commissie heeft de nodige maatregelen genomen om uitvoering te geven aan de aanbevelingen in Speciaal verslag nr. 5/2006 over het MEDA-programma.

⁽⁴⁾ PB C 200 van 24.8.2006.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- haar steun te blijven concentreren op een beperkt aantal actieterreinen om coherentie te waarborgen en de programma's beheersbaar te houden,
- ter voorkoming van vertragingen te blijven zoeken naar beste praktijken in projectbeheer.

8.39. Het Europees Parlement en de Europese Raad hebben de aanbevelingen van de Rekenkamer opgevolgd. De kwijtingsautoriteit stelde bovendien nog kwesties aan de orde met betrekking tot de zichtbaarheid van door de EU gefinancierde acties en de verbetering van de planning en tenuitvoerlegging van het nieuwe instrument.

Follow-up van de aanbevelingen

8.40. De Commissie heeft de landenverslagen, de actieplannen en de desbetreffende strategieprogrammeringsdocumenten tijdig opgesteld. De financiële hulpstroom vanuit de EU werd niet beïnvloed door de overgang van het oude instrument (MEDA) naar het nieuwe (ENB, Europees nabuurschapsbeleid). Bovendien lagen zowel de vastleggingen als de uitbetaalde bedragen voor de jaren 2007 en 2008 (voor MEDA en het ENPI gezamenlijk) zelfs boven het gemiddelde van de voorgaande jaren.

8.41. De strategieprogrammeringsdocumenten bevatten in detail uitgewerkte strategische doelstellingen die aansloten op de actieplannen per land, maar werden veelal in algemene bewoordingen omschreven, waardoor de impact van de EU financiering aan het eind van de in de strategiedocumenten bepaalde periode moeilijk was vast te stellen. De kwaliteit van de op dit niveau vastgestelde prestatie indicatoren verschilde aanzienlijk per land. Over het algemeen werden de referentiewaarden en streefdoelen, die aan de indicatoren waren gerelateerd, niet in de strategiedocumenten omschreven.

8.41. Zie het antwoord op punt 8.46

8.42. De Commissie heeft haar steun op een beperkt aantal actieterreinen gericht. De actieterreinen werden afgestemd op de behoeftenevaluatie van elk afzonderlijk begunstigd land. Bovendien zorgde de Commissie ervoor dat de steun op specifieke gebieden werd voortgezet, of zelfs dat sectorale programma's werden gehandhaafd in het kader van het nieuwe ENP instrument. Ook bood de Commissie ondersteuning op een aantal gebieden met hoge prioriteit die de meeste begunstigde landen gemeen hebben.

8.43. De Commissie ging te werk overeenkomstig het bepaalde in de ENPI-verordening, hetgeen verbetering bracht in de transparantie van EU-financiering via internationale trustfondsen. Onlangs werden twee uitvoerige evaluatierapporten uitgebracht over de steunverlening door de Commissie via ontwikkelingsbanken en de Europese Investeringsbank, alsmede via de organisaties die behoren tot de familie van de Verenigde Naties. De evaluatie-eenheid⁽⁵⁾ droeg externe consultants op de rapporten op te stellen teneinde na te gaan wat de toegevoegde waarde is van steunverlening langs deze kanalen.

⁽⁵⁾ Evaluatie-eenheid voor zowel EuropeAid als DG Ontwikkeling en DG Buitenlandse betrekkingen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.44. In 2008 stelde de Commissie een handboek betreffende communicatie en zichtbaarheid op. Ook werden in 2006 specifieke overeenkomsten inzake communicatie, zichtbaarheid en rapportage gesloten met de VN en de Wereldbank 2006.

8.45. De Commissie nam maatregelen om de meeste aanbevelingen uit het tussentijdse evaluatierapport over MEDA II op te volgen. Het definitieve evaluatierapport dat medio 2008 werd verwacht, zal echter pas later in 2009 worden afgerond.

Conclusie en aanbevelingen

8.46. De Commissie heeft stappen ondernomen die grotendeels in de lijn van de aanbevelingen in het rapport liggen. De Commissie:

- trof de nodige maatregelen om te zorgen voor een vlotte overgang naar de nieuwe landenprogramma's;
- stelde echter niet in alle strategieprogrammeringsdocumenten strategische doelstellingen en indicatoren van toereikende kwaliteit vast. De Rekenkamer beveelt de Commissie dan ook nog steeds aan, strategische doelstellingen en adequate prestatie indicatoren vast te stellen die een doelmatige effectbeoordeling van de EU acties voor de gehele periode mogelijk maken;
- richtte haar steun op een beperkt aantal actieterreinen, overeenkomstig de actieplannen en de behoefteevaluatie van elk afzonderlijk begunstigd land;
- bleef ernaar streven de beste praktijken te volgen bij het plannen en beheren van programma's en projecten. De Commissie komt echter te laat met het definitieve evaluatieverslag over MEDA, dat waardevolle aanbevelingen had kunnen opleveren voor de tenuitvoerlegging van de beginfase van het ENPI.

8.45. Zie het antwoord op punt 8.46

8.46.

- Overeenkomstig de ENPI-verordening worden het uitgangspunt en de prestatieindicatoren in een latere fase bij de uitwerking van de jaarlijkse actieprogramma's vastgesteld. Die indicatoren worden immers vastgesteld in de loop van de uitwerking van een programma, naarmate ze relevanter worden en duidelijker omschreven. De landenstrategiedocumenten hebben tot doel een algemeen overzicht van de situatie in het land te schetsen en de prioritaire strategische beleidsterreinen te presenteren teneinde de belangrijkste problemen in het land aan te pakken.
- Het evaluatieverslag halverwege is pas in juli 2005 afgerond. Doordat in 2006 nog steeds nieuwe MEDA-financieringsbesluiten werden goedgekeurd en bijgevolg vele projecten waarop deze besluiten betrekking hadden, nog in 2008 en 2009 werden uitgevoerd, werd besloten het definitieve evaluatieverslag met een jaar uit te stellen. Dat verslag is thans gepland voor eind 2009.

DEEL 2: ALGEHELE BEOORDELING VAN TOEZICHT EN CONTROLESYSTEMEN

2.1 — Beoordeling van geselecteerde toezicht en controlesystemen

Betrokken systeem		Essentiële interne controles (Commissie)				Essentiële interne controles bij nationale instanties	Algehele beoordeling
		Controles vooraf van contracten en betalingen	Beheer en toezicht	Externe controles/afsluitende controles	Interne controles		
EuropeAid ⁽¹⁾	Hoofdkantoor					n.v.t.	
	Delegaties						
DG RELEX						n.v.t.	
				⁽²⁾			
DG ELARG							
DG ECHO						n.v.t.	

Algehele beoordeling	2008	2007

Verklaring:

	Doeltreffend
	Deels doeltreffend
	Niet doeltreffend
n.v.t.	Niet van toepassing of niet beoordeeld

⁽¹⁾ Deze beoordeling komt overeen met die welke in het EOF verslag wordt gepubliceerd.⁽²⁾ Controles *achteraf*.

BIJLAGE 8.2
FOLLOW-UP VAN EERDERE DAS-OPMERKINGEN

Opmerking van de Rekenkamer	Getroffen maatregelen	Analyse van de Rekenkamer	Antwoord van de Commissie
Externe betrekkingen en ontwikkeling			
<i>Betalingen voor begrotingssteun</i>			
<p>Begrotingssteun kan worden verleend indien het beheer van de openbare uitgaven van het partnerland voldoende transparant, betrouwbaar en doeltreffend is en wanneer er welomschreven sectoraal of macro-economisch beleid tot stand is gebracht dat door de voornaamste geldverschaffers, waaronder eventueel de internationale financiële instellingen, is goedgekeurd. Op die basis ontwikkelde de Commissie specifieke richtlijnen met de voorwaarden voor het uitgeven van middelen, waarbij de betaling van de opeenvolgende tranches afhankelijk werd gesteld van het boeken van voldoende vooruitgang met de verwezenlijking van de doelstellingen. Maar de prestatie-indicatoren die werden gehanteerd om de gemaakte vorderingen te meten, waren niet in alle onderzochte gevallen tijdgebonden, helder en ondubbelzinnig, en haalbaar.</p> <p>(Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007, paragraaf 8.14)</p>	<p>Invoering van prestatie-indicatoren die meer gericht zijn op output en uitkomst.</p>	<p>De resultaten van de maatregelen die in dit verband zijn getroffen, kunnen reeds worden nagegaan.</p>	<p><i>De Commissie erkent dat de uitwerking en de meting van indicatoren voor maatregelen inzake begrotingssteun verder moeten worden gepreciseerd. De richtsnoeren voor algemene begrotingssteun worden herzien om de opzet en de evaluatie van subsidiabiliteitsvoorwaarden en specifieke resultaatgerichte indicatoren te verbeteren teneinde te komen tot een rigoureuze resultaatgerichte aanpak waarbij gebruik wordt gemaakt van proces- en prestatie-indicatoren alsmede resultaatindicatoren.</i></p>
<i>Systeem van externe audits</i>			
<p>Om een tweede niveau van zekerheid te bereiken, geeft EuropeAid bijkomende projectaudits in opdracht op basis van risicoanalyses. Maar er zijn nog geen volledige procedures ontwikkeld om deze audits ten volle te kunnen benutten.</p> <p>(Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007, paragraaf 8.25)</p>	<p>Nauwlettender toezicht op de tenuitvoerlegging van het JCP en betere gebruikmaking van de resultaten van de controles.</p>	<p>De doorgevoerde maatregelen waren nog niet geheel doeltreffend en verdere inspanningen zijn in dit opzicht nog geboden.</p>	<p><i>De Commissie is van plan CRIS te verbeteren teneinde de analyse van de auditgegevens te verfijnen.</i></p>

Opmerking van de Rekenkamer	Getroffen maatregelen	Analyse van de Rekenkamer	Antwoord van de Commissie
Uitbreiding			
<i>Uitgebreid gedecentraliseerd uitvoeringssysteem (EDIS)</i>			
<p>In Bulgarije werd vastgesteld dat, hoewel een EDIS-erkenning was verleend (en dus werd afgezien van controles vooraf door de delegatie), de betrokken systemen significante tekortkomingen vertonen.</p> <p>(Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007, paragraaf 8.12)</p>	<p>Er is een actieplan opgezet om ervoor te zorgen dat er verbeteringen worden aangebracht, terwijl betalingen aan twee uitvoerende agentschappen in februari 2008 werden opgeschort en hun erkenning in juli 2008 werd ingetrokken.</p>	<p>Ondanks de getroffen maatregelen blijven de fundamentele gebreken die tot de opschorting van betalingen en de intrekking van de EDIS-erkenning hebben geleid, zich voordoen.</p>	<p><i>De situatie gaat erop vooruit. Ook al zouden er nog tekortkomingen in het systeem bestaan, dan nog is de mogelijkheid om onregelmatige contracten aan te gaan uitgesloten, aangezien de toekenning van Phare-middelen is beëindigd.</i></p>
<i>Controles achteraf (afsluitende controles)</i>			
<p>Wegens een wijziging van de methodologie waren er in 2007 uitzonderlijk veel verslagen en sommige ervan kregen niet tijdig follow-up.</p> <p>(Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007, paragraaf 8.26)</p>	<p>De Commissie leverde serieuze inspanningen om toezicht te houden op de controleverslagen en deze te verwerken.</p>	<p>Er is aanzienlijke verbetering opgetreden in de verwerking van de bestanden.</p>	<p><i>In 2008 zijn 133 verslagen verwerkt, waarvan 89 konden worden afgesloten. Tijdens de eerste vijf maanden van 2009 zijn 71 verslagen verwerkt, waaronder de 44 die in 2008 niet waren afgesloten en 38 verslagen afgesloten.</i></p>
Humanitaire hulp			
<i>Externe audits</i>			
<p>Dit DG [DG ECHO] verhoogde het aantal controles in het veld in 2007 aanzienlijk, maar evenals in 2006 werd het merendeel van de controles verricht op het hoofdkantoor van de partners, waar de realiteit van de uitgaven niet volledig kan worden nagegaan.</p> <p>(Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007, paragraaf 8.27)</p>	<p>De Commissie heeft het aantal controles ter plaatse in 2007 reeds uitgebreid.</p>	<p>De Rekenkamer neemt nota van de inspanningen die zijn geleverd om het aandeel van de controles ter plaatse van projecten uit te breiden.</p>	<p><i>Het waarheidsgehalte van de uitgaven wordt voortdurend gecontroleerd via projecttoezicht door technische assistenten, het gebruik van audits ter plaatse, projectinspecties door personeel van de Commissie en de voortgangs- en financiële verslagen van de partner. Overeenkomstig de aanbeveling van de Rekenkamer heeft DG ECHO de verhouding tussen het aantal audits door de Commissiediensten en ter plaatse bijgesteld om een optimaal en kosteneffectief evenwicht te verkrijgen.</i></p>

HOOFDSTUK 9

Onderwijs en burgerschap

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	9.1-9.7
Specifieke kenmerken van onderwijs en burgerschap	9.1-9.4
Reikwijdte van de controle	9.5-9.7
Controle van voorschotten	9.6-9.7
Regelmatigheid van verrichtingen	9.8-9.11
Doeltreffendheid van systemen	9.12-9.30
Systemen betreffende de regelmatigheid van de verrichtingen	9.12-9.30
Systemen voor het programma Een leven lang leren	9.13-9.25
Controles achteraf bij DG EAC	9.26
Buitengrenzenfonds	9.27-9.29
DG Communicatie	9.30
Conclusies en aanbevelingen	9.31-9.34

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

INLEIDING

Specifieke kenmerken van onderwijs en burgerschap

9.1. Dit hoofdstuk betreft de specifieke beoordeling door de Rekenkamer van de beleidsgroep Onderwijs en burgerschap, die de beleidsterreinen 15-Onderwijs en cultuur, 16-Communicatie; en 18-Vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid omvat. **Tabel 9.1** bevat gedetailleerde informatie over de betrokken activiteiten, de uitgaven over het jaar en het betrokken beheers-type.

Tabel 9.1 — Onderwijs en burgerschap, betalingen 2008 per beleidsterrein*(miljoen euro)*

Begrotings-titel	Beleidssterrein	Omschrijving	Betalingen 2008	Wijze van begrotingsbeheer
15	Onderwijs en cultuur	Administratieve uitgaven ⁽¹⁾	111	Gecentraliseerd direct
		Een leven lang leren, met inbegrip van meertaligheid	1 060	Gecentraliseerd indirect
		Ontwikkelen van culturele samenwerking in Europa	48	Gecentraliseerd indirect
		Stimuleren en bevorderen van samenwerking op het gebied van jeugd en sport	134	Gecentraliseerd indirect
		Bevordering van Europees burgerschap	24	Gecentraliseerd indirect
			1 378	
16	Communicatie	Administratieve uitgaven ⁽¹⁾	104	Gecentraliseerd direct
		Communicatie en de media	25	Gecentraliseerd direct
		Gelocaliseerde communicatie	35	Gecentraliseerd direct
		Instrumenten voor analyse en communicatie	23	Gecentraliseerd direct
			186	
18	Vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid	Administratieve uitgaven ⁽¹⁾	58	Gecentraliseerd direct
		Solidariteit — Buitengrenzen, visumbeleid en vrij verkeer van personen	189	Gedeeld / gecentraliseerd indirect
		Migratiestromen — Gemeenschappelijk immigratie- en asielbeleid	80	Gedeeld
		Grondrechten en burgerschap	26	Direct
		Veiligheid en bescherming van de vrijheden	28	Direct
		Justitie in strafrechtelijke en burgerlijke zaken	42	Direct
		Drugspreventie en -voorlichting	15	Direct
		Beleidsstrategie en -coördinatie	7	Direct
			445	
<i>Totaal administratieve uitgaven</i>			274	
<i>Totaal beleidsuitgaven</i>			1 735	
Totaal betalingen over het jaar			2 009	
Totaal vastleggingen over het jaar			2 323	

⁽¹⁾ Over de controle van de administratieve uitgaven wordt gerapporteerd in hoofdstuk 11.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

9.2. De drie begrotingstitels op dit terrein worden vrijwel geheel beheerd door de drie desbetreffende directoraten-generaal (DG's) van de Commissie. Dit zijn DG Onderwijs en cultuur (DG EAC) voor begrotingsonderdeel 15, DG Communicatie (DG COMM) voor begrotingsonderdeel 16 en DG Justitie, vrijheid en veiligheid (DG JLS) voor begrotingsonderdeel 18. De meeste uitgaven op dit terrein worden indirect gecentraliseerd beheerd of vallen onder gedeeld beheer, waarbij acties worden uitgevoerd in de vorm van meerjarenprogramma's die worden gedelegeerd aan het Uitvoerend Agentschap Onderwijs, audiovisuele media en cultuur, aan nationale agentschappen⁽¹⁾ of soortgelijke beheersstructuren in de lidstaten. De verantwoordelijke entiteiten in de lidstaten kennen subsidies en contracten toe aan projecten of maatregelen die door particuliere en publieke begunstigden worden uitgevoerd. De subsidies worden gewoonlijk in termijnen betaald, zoals wordt beschreven in de paragrafen 9.6 en 9.7.

9.3. De tenuitvoerlegging van de programma's in het kader van het nieuwe financieel kader voor 2007–2013 ging gepaard met een verandering in de internecontrolestructuur waardoor meer verantwoordelijkheid bij de lidstaten kwam te liggen. Zo waren de nationale autoriteiten voor de te initiëren contracten met betrekking tot het programma Een leven lang leren (LLP) verplicht (zie paragraaf 9.13) om een garantieverklaring vooraf af te geven betreffende het financieel beheer van de uitgaven in de betrokken lidstaat. Elk jaar moet de autoriteit achteraf een garantieverklaring verstrekken inzake de correcte besteding van de middelen en de betrouwbaarheid van de opgezette systemen en controleprocedures⁽²⁾.

9.3. DG EAC heeft zijn toezicht- en controlesysteem aangepast, waarbij is uitgegaan van een „single audit”-benadering. Het bestaat uit volgende onderdelen:

- a) beoordeling van de voorafgaande garantieverklaring die de nationale autoriteiten bij het begin van de programmeringsperiode 2007-2013 hadden verstrekt;
- b) systeemverificatie en controlebezoeken ter plaatse;
- c) beoordeling van de jaarlijkse garantieverklaring achteraf;
- d) financiële audits;
- e) opleidingsactiviteiten met nationale agentschappen en nationale autoriteiten;
- f) continue informatie-uitwisseling en communicatie met de betrokken partijen;
- g) een gemeenschappelijke reeks procedures die op gezette tijden worden bijgewerkt.

De beoordeling van de jaarlijkse garantieverklaring achteraf was een nieuw en extra controle-element in 2008.

⁽¹⁾ Het hebben van contractuele betrekkingen met de Commissie.

⁽²⁾ Artikel 7, lid 3, van C(2007) 1807 def., Beschikking van de Commissie van 26 april 2007 betreffende de verantwoordelijkheden van respectievelijk de lidstaten, de Commissie en de nationale agentschappen bij de uitvoering van het programma op het gebied van een leven lang leren (2007-2013).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

9.4. De EU-steun op het terrein van Onderwijs en burgerschap wordt gekenmerkt door tal van financieringsregelingen voor diverse thematische gebieden en soorten projecten, zoals subsidies voor acties ten behoeve van burgerschap of voor mobiliteit op het gebied van onderwijs en opleiding. De projecten worden niet alleen door onderwijsinstellingen uitgevoerd, maar ook door particuliere bedrijven en overheidsinstellingen. De eindbegunstigden zijn particulieren, veelal EU-burgers. Het beheer van enkele programma's, te weten het Buitengrenzenfonds, het Integratiefonds, het Terugkeerfonds en het Europees Vluchtelingenfonds, wordt echter gedeeld met de lidstaten.

Reikwijdte van de controle

9.5. De specifieke beoordeling is gebaseerd op:

- a) gegevensgerichte controles van een representatieve statistische steekproef van 150 betalingen (zie **tabel 9.2**);
- b) toetsing en evaluatie van controlesystemen van het programma Een leven lang leren in zes lidstaten, waar onder meer naar de nationale autoriteiten en de nationale agentschappen wordt gekeken ⁽³⁾;
- c) een beoordeling van de toezichtcontroles van de Commissie op de jaarlijkse garantieverklaringen over 2007 (certificeringen achteraf) van de nationale autoriteiten voor het programma Een leven lang leren;
- d) een beoordeling van de werking van de toezicht- en controlesystemen voor het Buitengrenzenfonds (EBF);
- e) een follow-up van de voornaamste bevindingen van de Rekenkamer in recente betrouwbaarheidsverklaringen (zie **bijlage 9.2**).

⁽³⁾ Het ging om de volgende zes agentschappen: EPOS vzw — Europese Programma's voor Onderwijs, Opleiding en Samenwerking — Agentschap (België), DAAD — Deutscher Akademischer Austauschdienst (Duitsland), FRSE — Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji (Polen), OAPEE — Organismo Autónomo Programas Educativos Europeos (Spanje), Léargas (Ierland) en ISFOL — Istituto per lo Sviluppo della Formazione e dell'Orientamento Professionale dei Lavoratori (Italië).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Controle van voorschotten

9.6. Overeenkomstig het uitgavenpatroon over het begrotingsjaar 2008 omvatte de door de Rekenkamer getrokken steekproef van betalingen voor gegevensgerichte controle 129 verrichtingen met betalingsvoorwaarden van overwegend formele aard. Deze betreffen veelal voorschotten aan EU- en nationale agentschappen en een klein aantal driemaandelijke bijdragen in hun exploitatiekosten. Deze betalingen werden verricht nadat een contract was ondertekend of een werkprogramma was aanvaard, of in het geval van de meeste tweede en derde voorfinancieringen, na de instemming door de Commissie met het feit dat 70 % van de reeds voorgeschoten middelen zijn uitbetaald. Deze voorschotten lopen gewoonlijk op tot 100 % van het toegestane maximum. De beperkte conditionaliteit die voor deze betalingen geldt, houdt in dat het risico op fouten zeer gering is.

9.7. De agentschappen sluiten op hun beurt weer subsidieovereenkomsten met de deelnemende organisaties⁽⁴⁾ en verbruiken de voorschotten die zij van de Commissie hebben ontvangen door aan deze organisaties voorschotten van 80 tot 100 % te verstrekken, naargelang van het soort programma. Deze projecten worden binnen een periode van maximaal twee jaar afgerond, hetgeen leidt tot eindverslagen en afsluitingen door het agentschap en de begunstigden onderling. Na de afsluiting van alle projecten die voortkomen uit het werkprogramma van een bepaald jaar dient het agentschap een geconsolideerd eindverslag bij de Commissie in, die vervolgens het eindsaldo berekent en zorgt voor de afwikkeling. De afsluitingen door de begunstigde en het agentschap onderling gaan naar verwachting met een hoger risico gepaard dan voorschotten, waarvoor de normale risico's gelden die zich op dit terrein van subsidiabiliteit en in verband met de verrichting van gedeclareerde uitgaven voordoen. Deze afsluitingen kunnen echter alleen worden gecontroleerd wanneer zij eenmaal hebben plaatsgevonden, enkele jaren nadat de voorschotten werden betaald.

REGELMATIGHEID VAN VERRICHTINGEN

9.8. De Rekenkamer stelde vast dat de verrichtingen op het beleidsterrein als geheel geen materiële fouten vertoonden. Wel werd een materieel foutenpercentage aangetroffen in de onderzochte tussentijdse en saldobetalingen.

9.7. De Commissie is ook van mening dat afsluitingen met een hoger risico gepaard gaan. Om deze risico's te beperken, voert de Commissie in deze fase dan ook meer controles en toezicht uit.

Wat DG EAC betreft, is bij het opstellen van de nieuwe programma's voor de periode 2007-2013 rekening gehouden met de aanbevelingen van de Rekenkamer van vorige jaren om de regels te vereenvoudigen en om uitgebreider gebruik te maken van financiering op basis van vaste bedragen. Hierdoor wordt het met de afsluitingen gepaard gaande risico beperkt.

9.8. Het doet de Commissie genoegen dat de Rekenkamer vaststelt dat de betalingen in 2008 op het beleidsterrein Onderwijs en burgerschap geen materiële fouten vertoonden. In vergelijking met vorig jaar is er op dit vlak aanzienlijke vooruitgang geboekt.

De Commissie neemt er nota van dat de Rekenkamer kwantificeerbare fouten heeft vastgesteld in 4 van de 21 onderzochte saldo- en tussentijdse betalingen (zie antwoord op paragraaf 9.9).

⁽⁴⁾ Deelnemende organisaties zijn gewoonlijk universiteiten, scholen of hogescholen, die de betalingen aan begunstigden zoals studenten of docenten beheren.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.9. Bij zes van de 21 saldo en tussentijdse betalingen ⁽⁵⁾ die in de totale steekproef van 150 voorkomen, stelde de Rekenkamer een significant foutenpercentage ten aanzien van de regelmatigheid vast. Vier betalingen bevatten kwantificeerbare fouten en vier andere niet-kwantificeerbare fouten, terwijl twee betalingen beide soorten fouten vertoonden. **Tabel 9.2** toont de verdeling van de fouten per soort betaling en per beleidssterrein.

9.10. Van de 129 gecontroleerde voorschotbetalingen ⁽⁶⁾ bevatten er negen significante niet-kwantificeerbare fouten met betrekking tot door DG JLS en DG EAC aan agentschappen verstrekte voorschotten, die waren ontstaan doordat een vastlegging was gedaan voordat het vereiste financieringsbesluit was goedgekeurd, ofwel zonder dat voldoende gedetailleerde ramingen van de kasstroom waren verricht.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

9.9. De Commissie zal de door de Rekenkamer vastgestelde fouten opvolgen en in voorkomend geval zullen ten onrechte uitgekeerde bedragen worden teruggevorderd.

De fouten waarvoor DG EAC verantwoordelijk is, hebben betrekking op kleinschalige acties die op grond van het vroegere rechtskader zijn genomen. Het opstellen van de nieuwe programma's 2007-2013 met vereenvoudigde regels en uitgebreid gebruik van financiering op basis van vaste bedragen moet de met de afsluitingen gepaard gaande risico's beperken.

9.10. De Commissie wenst op te merken dat de noodzakelijke financieringsbesluiten — hoewel formeel te laat (zes dagen in het geval van het JLS-dossier) — wel degelijk waren genomen. De Commissie was zich bewust van de kas- en begrotingsbehoeften waarmee de agentschappen toen werden geconfronteerd.

Om dergelijke niet-kwantificeerbare fouten te voorkomen, worden de financieringsbesluiten van de Commissie thans ruim vooraf genomen en zijn ramingen van de cashflow vereist voor alle betalingen aan de agentschappen (bv. door middel van een memorandum van overeenstemming).

Tabel 9.2 — Opzet van de steekproef, aantal onderzochte verrichtingen (aantal verrichtingen met fouten staat tussen haakjes)

Soort betaling (*)	Beleidssterrein			Totaal
	15 Onderwijs en cultuur	16 Communicatie	18 Vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid	
Saldo-/tussentijdse betalingen	10 (3)	6 (1)	5 (2)	21 (6)
Voorschotten	100 (5)	0 (0)	29 (4)	129 (9)
Totaal	110 (8)	6 (1)	34 (6)	150 (15)

(*) Vier tussentijdse betalingen van administratieve bijdragen aan agentschappen zijn ondergebracht bij voorschotten waarvoor soortgelijke voorwaarden gelden.

⁽⁵⁾ Uitgezonderd vier betalingen, die zijn ingedeeld bij „tussentijdse betalingen” maar staan voor bijdragen in de administratieve kosten van het agentschap en waarvoor, evenals voor voorschotten aan agentschappen, slechts de voorwaarde geldt dat er een subsidieovereenkomst moet zijn gesloten.

⁽⁶⁾ Met inbegrip van vier tussentijdse betalingen (zie paragraaf 9.9).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.11. Zoals blijkt uit **tabel 9.2**, vertonen de tussentijdse en saldobetalingen naar verhouding meer fouten dan de voorschotbetalingen. Zo werden de volgende fouten in de saldo- en tussentijdse betalingen aangetroffen:

- a) declaratie van kosten voor perioden die niet door de subsidieovereenkomst worden bestreken (subsidiabiliteit);
- b) declaratie van invorderbare btw als kosten (subsidiabiliteit);
- c) ontbreken van documentatie betreffende de selectieprocedure voor de toekenning van subsidies (realiteit);
- d) ontoereikende bewijsstukken ter onderbouwing van de gedeclareerde kosten (realiteit).

DOELTREFFENDHEID VAN SYSTEMEN

Systemen betreffende de regelmatigheid van de verrichtingen

9.12. De Rekenkamer onderzocht drie afzonderlijke controlesystemen bij verschillende directoraten-generaal, met betrekking tot controles achteraf bij DG EAC, het programma Een leven lang leren en het Buitengrenzenfonds.

Systemen voor het programma Een leven lang leren

9.13. De programma's Een leven lang leren (LLP) en Jeugd in actie (YiA) worden onder indirect gecentraliseerd beheer ten uitvoer gelegd door 63 nationale agentschappen (NA's) in de deelnemende landen, die worden aangewezen en waarop toezicht wordt gehouden door de nationale autoriteiten (NAU's). Aangezien de nationale agentschappen zich dicht bij de eindbegunstigden bevinden, zijn zij belast met het beheer van de talloze, doch betrekkelijk geringe betalingen van subsidies op dit gebied. In totaal maken de door de NA's beheerde acties ongeveer 68 % van begrotingstitel 15 uit. Andere onderwijsprogramma's zoals Jean Monnet en Erasmus Mundus, alsmede bepaalde componenten van het LLP en YiA, worden door het Uitvoerend Agentschap Onderwijs, audiovisuele media en cultuur beheerd.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

9.11. *De vaststellingen van de Rekenkamer worden door de Commissie zorgvuldig opgevolgd. In voorkomend geval is de invorderingsprocedure reeds ingeleid of zal dit binnenkort gebeuren. Er zijn ook corrigerende maatregelen genomen voor de nieuwe reeks programma's voor de periode 2007-2013 om de met de afsluitingen gepaard gaande risico's te beperken (zie ook antwoord op paragraaf 9.9).*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

9.14. De verantwoordelijkheden binnen de controleomgeving voor het LLP worden uiteengezet in Beschikking C(2007) 1807 van de Commissie. Deze betreffen:

- a) door de NA beheerde primaire controles, met inbegrip van de analyse van eindverslagen, controles van bewijsstukken voor gedeclareerde kosten, controles ter plaatse gedurende de acties, controles na de actie, en systeemcontroles van terugkerende begunstigten zoals universiteiten. NA's dienen de Commissie en NAU een jaarlijks verslag toe te sturen met informatie over de verrichte primaire controles;
- b) door de NAU verrichte secundaire controles die zekerheid moeten bieden met het oog op, en dienen ter onderbouwing van een jaarlijkse verklaring achteraf dat de systemen en primaire controles doeltreffend zijn;
- c) door de Commissie verrichte controles, met voornamelijk een beoordeling van de jaarlijkse verklaringen en controlebezoeken.

9.15. In het kader van de DAS 2008 verrichtte de Rekenkamer een systeemcontrole met betrekking tot zes van de nationale agentschappen en de nationale autoriteiten die er toezicht op houden.

Primaire controles

9.16. Bij haar controle van de nationale agentschappen constateerde de Rekenkamer over het geheel genomen een hoge mate van naleving van de vereisten die de Commissie in haar gids voor nationale agentschappen stelt. In twee gevallen deden zich echter problemen voor bij de uitvoering van primaire controles, die van essentieel belang zijn voor de wettige en regelmatige besteding van communautaire middelen op een gebied met een zo groot aantal rechtstreekse begunstigten. In sommige gevallen was er geen bewijs waarin de verrichte analyses of controles op stukken waren gedocumenteerd, of waren er geen systeemcontroles verricht bij universiteiten, terwijl de Commissie toch minimale aantallen van dergelijke controles had voorgeschreven die vóór eind 2008 moesten worden verricht. Er traden tekortkomingen op als het ontbreken van registers van uitzonderingen, een beleid inzake kasmiddelenbeheer dat niet waarborgde dat de middelen op rekeningen werden uitgezet en laattijdige indiening van jaarlijkse verslagen bij de Commissie.

9.16. *Het doet de Commissie genoegen dat de Rekenkamer over het geheel genomen een hoge mate van naleving van de vereisten van de gids voor nationale agentschappen heeft vastgesteld. Zij beschouwt dit als een bevestiging dat de meerkanalige toezichts- en controlestrategie (met inbegrip van opleidingsseminars en een gestadige informatieverstrekking en communicatie met de nationale agentschappen en de nationale autoriteiten) resultaten heeft opgeleverd.*

Een van de nationale agentschappen kon niet voldoen aan de vereiste om systeemcontroles bij de universiteiten te verrichten wegens gebrek aan personeel, maar is erin geslaagd in de eerste helft van 2009 zijn verplichtingen na te komen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Secundaire controles

9.17. De verklaringen vooraf betreffende de kwaliteit van de beheers- en controlesystemen van de NA's die de NAU's moeten afgeven voordat de programma's van start gaan, werden in het Jaarverslag over 2007 van de Rekenkamer vermeld. Na het eerste jaar van toepassing, te weten 2007, en elk volgend jaar, zijn de NAU's verplicht een verklaring achteraf op te stellen inzake de betrouwbaarheid van de financiële systemen en de procedures die het voorgaande jaar zijn toegepast, de getrouwheid van de rekeningen en de zekerheid die wordt ontleend aan de opgezette controleprocedures.

9.18. Beschikking C(2007) 1807 van de Commissie, artikel 8, lid 3, bepaalt dat „de nationale autoriteit een systeem van secundaire controles in[stelt] dat een redelijke garantie moet bieden dat de systemen en de primaire controles doeltreffend zijn. Zij kan de uitvoering van de secundaire controles aan een extern auditor gaan toevertrouwen.”.

9.19. Bij haar controle constateerde de Rekenkamer dat de nationale autoriteiten benaderingen van wisselende kwaliteit volgen ter onderbouwing van de garantieverklaringen vooraf en achteraf, en stelde zij vast dat de autoriteiten in verschillende mate openheid van zaken over de procedures geven. Bij drie van de zes NAU's waren de verrichte secundaire controles toereikend en was ofwel door een externe contractant, ofwel door de medewerkers van de NAU grondig gecontroleerd of de door de NA opgezette systemen en primaire controles voldeden aan de richtsnoeren van de Commissie. Bij de overige NAU's waren secundaire controles ofwel afwezig, ontoereikend, onvoldoende gedocumenteerd ofwel uitbesteed aan een extern bedrijf zonder behoorlijk toezicht om te waarborgen dat adequate controles werden verricht. De zekerheid die in de door deze NAU's afgegeven verklaringen wordt geboden, was dan ook niet gefundeerd.

9.20. Bovendien kreeg de Commissie slechts tien van de 40 verklaringen achteraf over 2007 vóór 30 april 2008, de uiterste termijn, toegezonden. De vertragingen zijn deels toe te schrijven aan het feit dat de richtsnoeren van de Commissie voor de in de verslagen te verstrekken informatie pas in maart 2008 beschikbaar werden gesteld. De mate van naleving gaf in maart 2009 echter nog geen verbetering te zien. De verklaringen achteraf voor 2008 moesten op 30 april 2009 binnen zijn, maar slechts zes verklaringen werden tijdig ontvangen.

9.19. *Rekening houdend met de verschillende nationale situaties, schrijft het regelgevingskader geen pasklaar controlesysteem voor, maar legt het de verantwoordelijkheid bij de lidstaten om ervoor te zorgen dat de controledoelstellingen overeenkomstig de gemeenschappelijke normen worden bereikt.*

Op grond van de eerste ervaring met de verklaringen heeft de Commissie evenwel de controledoelstellingen voor de door de nationale autoriteiten verrichte verificaties nader omschreven in richtsnoeren die in februari 2008 aan de lidstaten zijn verstrekt en die in maart 2009 zijn bijgewerkt.

In de nieuwe bijlage 4 bij de jaarlijkse garantieverklaring moeten de nationale autoriteiten nu gedetailleerd beschrijven welke secundaire controles werden uitgevoerd.

9.20. *Alle verklaringen achteraf voor 2007 werden in 2008 tijdig beoordeeld om te kunnen bijdragen aan de garantieverklaring van DG EAC.*

In de loop van het jaar verkrijgt het controlesysteem van DG EAC garanties op basis van verschillende elementen en dus niet alleen op het ogenblik van de ontvangst van de garantieverklaringen van nationale autoriteiten (zie ook paragraaf 9.3).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.21. De richtsnoeren voor de nationale agentschappen zijn weliswaar goed ontwikkeld, zowel in de wetgeving ⁽⁷⁾ ⁽⁸⁾ als in de door de Commissie uitgebrachte gids voor nationale agentschappen die het programma Een leven lang leren uitvoeren, maar dit geldt niet voor de nationale autoriteiten. Hoewel de Commissie richtsnoeren ⁽⁹⁾ heeft gegeven waarin de verantwoordelijkheden worden verduidelijkt, gelden er geen voldoende gedetailleerde bindende richtsnoeren met specifieke procedures die de autoriteiten dienen te volgen.

Controles van de Commissie

9.22. De Rekenkamer controleerde de beoordelingsprocedure voor de verklaringen vooraf over de periode 2007 tot 2013 en voor de verklaringen achteraf voor 2007. Zij stelde vast dat de toepassing van de procedure voor de verklaring vooraf zowel als achteraf beperkte zekerheid bood ten aanzien van de kwaliteit van het beheer van de uitgaven over de betrokken jaren. Zoals afgelopen jaar werd gemeld, is de Rekenkamer evenwel van oordeel dat het systeem mits juist toegepast in de toekomst een toereikende basis voor zekerheid zou kunnen bieden.

9.23. De beoordeling van de Commissie berustte op een controle op stukken van systemen en controles, en op controlebezoeken voor systeemtoezicht aan elf landen in 2008. In slechts enkele gevallen verifieerde de Commissie echter de realiteit en de kwaliteit van de primaire en secundaire controles waarnaar in de jaarlijkse verklaringen wordt verwezen, en de informatie die in de jaarlijkse verslagen is opgenomen.

9.24. Op basis van haar beoordeling van de verklaringen vooraf zowel als achteraf, de jaarlijkse verslagen van de NA's en de resultaten van haar controlebezoeken aan de NA's en NAU's, heeft de Commissie een lijst met punten van voorbehoud opgesteld die de NA's en NAU's moeten verhelpen. In de loop van 2008 werden 169 punten van voorbehoud met betrekking tot het LLP ingetrokken en werden er 98 toegevoegd, zodat er aan het eind van het jaar nog 162 punten van voorbehoud waren. Geen van deze punten werd door de Commissie als „kritiek” aangemerkt; wel werden 62 punten „zeer belangrijk” geacht. Van de 162 punten van voorbehoud hadden er 110 betrekking op controlesystemen: 94 betroffen die van de nationale agentschappen en 16 die van de nationale autoriteiten.

⁽⁷⁾ C(2007) 1807 def.

⁽⁸⁾ Besluit nr. 1720/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 november 2006 tot vaststelling van een actieprogramma op het gebied van een leven lang leren (PB L 327 van 24.11.2006, blz. 45).

⁽⁹⁾ *Lifelong Learning and Youth in Action programmes 2007-2013, Yearly Declaration of Assurance 2008, Guidelines for National Authorities* (programma's Een leven lang leren en Jeugd in actie 2007-2013, jaarlijkse garantieverklaring 2008, richtsnoeren voor nationale autoriteiten), Brussels 2.3.2009.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

9.21. De Commissie stelt met voldoening vast dat de Rekenkamer van oordeel is dat de richtsnoeren voor de nationale agentschappen goed zijn ontwikkeld. De Commissie is het ermeê eens dat verdere stappen voor een eenvoudiger en meer geharmoniseerde aanpak ook voor de nationale autoriteiten kunnen worden gezet, waarbij rekening dient te worden gehouden met de specifieke situatie in verschillende lidstaten.

9.22. De verklaringen vooraf en achteraf zijn nieuw, en extra elementen van het versterkte toezicht- en controlesysteem (zie ook antwoorden op de paragrafen 9.3 en 9.20).

9.23. De toezichtsstrategie van DG EAC is een meerjarige, risicogebaseerde en procesgerichte strategie. Alle jaarlijkse garantieverklaringen werden tijdig beoordeeld op grond van een grondige evaluatie aan de hand van stukken en in voorkomend geval werden punten van voorbehoud gemaakt. Toetsing van de realiteit en de kwaliteit van de primaire en secundaire controles maakte deel uit van de controlebezoeken met systeemverificatie en leidde soms tot het maken van punten van voorbehoud (zie paragraaf 9.24).

9.24. Overeenkomstig de procesgerichte toezichtstrategie kunnen punten van voorbehoud in de loop van een jaar worden opgeheven of toegevoegd. Hieruit blijkt dat er een continue controle plaatsvindt en dat de punten van voorbehoud systematisch worden opgevolgd.

Eind 2008 bedroeg het gemiddeld aantal openstaande punten van voorbehoud ongeveer 4 per nationaal agentschap.

Het grootste aantal punten van voorbehoud die als „zeer belangrijk” zijn aangemerkt, hebben betrekking op primaire controles die tot het aflopen van overeenkomsten inzake gedecentraliseerde acties moeten worden uitgevoerd om de aandacht van de nationale agentschappen te verhogen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.25. De in bovenbedoelde punten van voorbehoud vermelde tekortkomingen in de internecontrolesystemen vormen een risico voor de regelmatigheid van de betalingen aan eindbegunstigden en voor betalingen aan de nationale agentschappen. Voortzetting van de follow-up van de punten van voorbehoud in de vorm van grondiger controlebezoeken en nauwlettender toezicht door de Commissie op de jaarlijkse procedure voor de verklaring achteraf is geboden om voor de komende jaren de zekerheid te bieden dat de nationale agentschappen aan de vereisten ten aanzien van uitgavenbeheer en controle voldoen.

Controles achteraf bij DG EAC

9.26. Het jaarlijkse activiteitenverslag over 2008 van DG EAC meldt dat de resultaten van de financiële controles van projecten, die namens de Commissie door een particulier accountantskantoor zijn verricht, voor het LLP een gemiddeld foutenpercentage in de gecontroleerde contracten van 0,01 % te zien geeft. Een foutenpercentage dat voor de gedurende het jaar afgesloten projecten wordt berekend, zou echter veel hoger uitvallen. Bovendien worden deze controles hoofdzakelijk verricht op het niveau van de NA, die doorgaans niet alle stukken tot staving ontvangen, zodat zij niet alle subsidiabiliteitscriteria bestrijken.

Buitengrenzenfonds

9.27. Het kaderprogramma „Solidariteit en beheer van de migratiestromen”, dat voor de periode 2007/2008 tot 2013 is gepland, is goed voor ongeveer 50 % van de beleidsuitgaven van DG JLS en wordt in gedeeld beheer met de lidstaten uitgevoerd. Het bestaat uit vier financiële instrumenten⁽¹⁰⁾, waarvan het grootste het Buitengrenzenfonds (EBF) is, dat ruim 50 % van de uitgaven binnen het programma vertegenwoordigt.

9.28. Hoewel het EBF voor de periode vanaf 1 januari 2007 was ingesteld, werd de rechtsgrondslag pas op 23 mei 2007 vastgesteld, en volgden de uitvoeringsvoorschriften op 5 maart 2008. Bovendien hebben sommige lidstaten de eerste versies van de Beschrijvingen van de beheers en controlesystemen (MCS) en van de programmeringsdocumenten met aanzienlijke vertraging ingediend of hierbij niet gezorgd voor voldoende kwaliteit. De eerste voorfinancieringsbetalingen aan LS kon de Commissie dan ook pas de laatste maanden van 2008 verrichten.

⁽¹⁰⁾ Het gaat om de volgende vier instrumenten: het Buitengrenzenfonds, het Integratiefonds, het Terugkeerfonds en het Europees Vluchtelingenfonds.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

9.25. *In het auditplan 2009 wordt meer plaats ingeruimd voor controlebezoeken die zich toespitsen op de aanwezigheid en de tenuitvoerlegging van door de lidstaten beschreven managementprocedures en controles.*

9.26. *Het jaarlijkse activiteitenverslag van de Commissie heeft betrekking op de financiële activiteit van het jaar. In dat verslag worden dus de betalingen onderzocht die tijdens het jaar zijn uitgevoerd (zowel voorschotten als saldobetalingen). De Commissie zal haar aanpak voor de berekening van het in het jaarlijkse activiteitenverslag vermelde foutenpercentage opnieuw onderzoeken.*

Aangezien de begunstigden meestal beperkte subsidiebedragen ontvangen, moet een juist evenwicht worden gevonden tussen het aantal controles en de kostprijs van deze controles.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

9.29. In het kader van de DAS 2008 was de controle van de Rekenkamer dan ook beperkt tot het onderzoek door DG JLS van de Beschrijvingen van de beheers- en controlesystemen (MCS) die de lidstaten in verband met het EBF hadden ingediend. Bij dit onderzoek werden er geen significante gebreken vastgesteld, maar de werkelijke doeltreffendheid van de MCS zal pas kunnen worden beoordeeld wanneer deze systemen eenmaal operationeel zijn.

DG Communicatie

9.30. De Rekenkamer heeft het jaarlijkse activiteitenverslag over 2008 van DG Communicatie onderzocht, waarin werd gemeld (zie ook **bijlage 9.2**) dat een foutenpercentage van 0,05 % was ontdekt bij de tweedelijnscontroles vooraf door het DG. Dit zou erop kunnen wijzen dat de regelmatige controles vooraf sinds afgelopen jaar zijn verbeterd.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

9.31. Op basis van haar controlewerkzaamheden concludeert de Rekenkamer dat de betalingen voor het op 31 december 2008 afgesloten begrotingsjaar voor beleidsgroep Onderwijs en burgerschap geen materiële fouten vertonen. De door de Rekenkamer verrichte toetsing wijst echter uit dat de tussentijdse en saldobetalingen materiële fouten vertonen.

9.32. De Rekenkamer concludeert dat de toezicht en controlesystemen voor de beleidsgroep Onderwijs en burgerschap ten dele doeltreffend zijn geweest in het waarborgen van de regelmatigheid van de betalingen.

9.33. Zoals opgemerkt in paragraaf 9.21, zijn de uitgebrachte richtsnoeren voor de nationale agentschappen goed ontwikkeld als een procedurehandboek. Dergelijke bindende richtsnoeren bestaan echter niet voor de nationale autoriteiten, en de Commissie wordt aanbevolen een meer bindend kader in te stellen dat de te ondernemen specifieke acties uiteenzet.

9.31. De Commissie is ingenomen met de conclusie van de Rekenkamer dat de betalingen voor het op 31 december 2008 afgesloten begrotingsjaar voor de beleidsgroep Onderwijs en burgerschap geen materiële fouten vertonen. Dit is een aanzienlijke vooruitgang ten opzichte van vorig jaar.

De Commissie merkt op dat de Rekenkamer kwantificeerbare fouten heeft vastgesteld in 4 van de 21 onderzochte tussentijdse en saldo-betalingen.

De Commissie zal de door de Rekenkamer vastgestelde fouten opvolgen en in voorkomend geval zullen ten onrechte uitgekeerde bedragen worden teruggevorderd.

9.32. Het toezicht- en controlesysteem voor de periode 2007-2013 voorziet in een betrouwbaar kader. In 2008 heeft DG EAC aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de tenuitvoerlegging ervan door middel van het onderzoek van de garantieverklaringen achteraf en strengere controlebezoeken en audits.

9.33. De Commissie stelt met voldoening vast dat de Rekenkamer van oordeel is dat de richtsnoeren voor de nationale agentschappen goed zijn ontwikkeld. De Commissie is het ermee eens dat verdere stappen voor een eenvoudiger en meer geharmoniseerde aanpak ook voor de nationale autoriteiten kunnen worden gezet, waarbij rekening dient te worden gehouden met de specifieke situatie in verschillende lidstaten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.34. Zoals gemeld in de paragrafen 9.22–9.25 is de Rekenkamer van oordeel dat de procedure van de verklaring over het LLP van de NAU, en het controlesysteem waarop deze moet worden gebaseerd, een adequate grondslag kan bieden waaraan in de toekomst zekerheid kan worden ontleend. Hoewel er voortgang is geboekt, geeft de huidige tenuitvoerlegging van het toezicht- en controlesysteem echter geen toereikende zekerheid dat fouten ten aanzien van de regelmatigheid zullen worden voorkomen, of ontdekt en gecorrigeerd. Aanbevolen wordt dan ook dat de Commissie nauwlettender toezicht gaat houden op de jaarlijkse procedure voor de verklaring achteraf, waarbij grondiger controlebezoeken worden afgelegd en rechtstreeks wordt geverifieerd dat de beschreven controles adequaat zijn en volledig worden toegepast.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

9.34. *De Commissie is ingenomen met de verklaring van de Rekenkamer over de adequaatheid van het bestaande geïntegreerde controle- en toezichtstelsel.*

De Commissie is het ermee eens dat een nauwlettender toezicht op de jaarlijkse verklaringen achteraf dient te worden gehouden. Derhalve voorziet het auditplan 2009 in een versterking van de controlebezoeken die zich toespitsen op de aanwezigheid en de tenuitvoerlegging van door de lidstaten beschreven managementprocedures en controles.

BIJLAGE 9.1
CONTROLLERESULTATEN

DEEL 1: HOOFDKENMERKEN VAN DE STEEKPROEFGEWIJZE TOETSING VAN VERRICHTINGEN

1.1 — Omvang van de steekproef

Jaar	Aantal geteste verrichtingen
2008	150
2007	150

1.2 — Opzet van de steekproef

Percentage van de geteste verrichtingen bestaande uit	2008				2007
	15 Onderwijs en cultuur	16 Communicatie	18 Vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid	Totaal	
Saldo-/tussentijdse betalingen	6,7	4,0	3,3	14,0	37
Voorschotten	66,7	0,0	19,3	86,0	63
Totaal	73,3	4,0	22,7	100,0	100

1.3 — Frequentie en geschatte impact van fouten

Fouten	2008				2007
	15	16	18	Totaal	
Frequentie van geteste verrichtingen die fouten bevatten	7 % {8}	17 % {1}	18 % {6}	10 % {15}	21 % {31}
Frequentie van fouten die kwantificeerbaar zijn	18 % {2}	0 % {0}	25 % {2}	20 % {4}	26 % {10}
Impact van de kwantificeerbare fouten: het meest waarschijnlijke foutenpercentage ligt (*)	onder 2 %			onder 2 %	tussen 2 en 5 %

(*) De Rekenkamer onderscheidt drie niveaus bij het meest waarschijnlijke foutenpercentage: onder 2 %, tussen 2 en 5 %, boven 5 %. De cijfers tussen {} zijn absolute aantallen verrichtingen.

DEEL 2: ALGEHELE BEOORDELING VAN TOEZICHT- EN CONTROLESYSTEMEN

2.1 — Beoordeling van geselecteerde toezicht- en controlesystemen

Betrokken LLP-systeem	Nationale autoriteit	Nationaal agentschap	Commissie	Algehele beoordeling
België (EPOS)				
Duitsland (DAAD)				
Spanje (OAPEE)				
Ierland (Léargas)				
Italië (ISFOL)				
Polen (FRSE)				

Algehele beoordeling	2008	2007

Verklaring:

	Doeltreffend
	Deels doeltreffend
	Niet doeltreffend
N.v.t.	Niet van toepassing of niet beoordeeld

FOLLOW-UP VAN EERDERE DAS-OPMERKINGEN

Opmerking van de Rekenkamer	Getroffen maatregel	Analyse van de Rekenkamer	Antwoord van de Commissie
Opmerking 1: Gebreken in de procedure voor verklaringen vooraf voor LLP			
<p>De Rekenkamer constateerde de volgende gebreken in de procedure betreffende de voorafgaande verklaringen voor LLP waardoor de procedure voor de verklaring vooraf als element van het toezicht- en controlesysteem aan waarde inboet:</p> <ul style="list-style-type: none"> — de nationale autoriteiten volgden uiteenlopende benaderingen ter onderbouwing van de garantieverklaringen vooraf, en geven in verschillende mate openheid van zaken over de procedures, hetgeen heeft geleid tot verschillen in de mate van vertrouwen die de Commissie in de verklaringen stelt; — de doeltreffende werking van systemen en controles werd niet door de Commissie geverifieerd, aangezien haar beoordeling tot een controle aan de hand van stukken beperkt bleef; — de Commissie keurde verklaringen van lidstaten goed met diverse beperkingen die eind 2007 verholpen moesten zijn, zonder in haar contractuele relatie met de agentschappen voorzorgsmaatregelen te nemen. Bovendien ontbrak het aan een strikte follow-up van corrigerende maatregelen, werden de termijnen vaak niet nageleefd en was een aantal beperkingen eind 2007 nog niet opgeheven; — sommige door de Commissie binnen de beoordelingsprocedure gehanteerde criteria waren niet adequaat omschreven, hetgeen leidde tot onzekerheid over hetgeen werd bedoeld met de afronding van het beoordelingsproces en over de voorzorgsmaatregelen. <p>(Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007, paragrafen 9.16 en 9.17)</p>	<p>DG EAC stelt vast dat de verklaring vooraf een nieuw vereiste was, en een eenmalige exercitie bij aanvang van nieuwe programma's inhield. Inmiddels heeft DG EAC de volgende maatregelen getroffen om deze tekortkoming te verhelpen:</p> <ul style="list-style-type: none"> — er zijn preciezere richtsnoeren voor de jaarlijkse verklaringen uitgebracht en specifieke vergaderingen met de nationale autoriteiten zijn in maart en november 2008 belegd; — er zijn meer bezoeken ter plaatse georganiseerd (met inbegrip van financiële controles en lancering van het programma voor toezichtcontroles); — een verbeterde follow-up van corrigerende maatregelen is gewaarborgd door gebruikmaking van een waarderingsmethode; — er is een duidelijk verband gelegd tussen de waardering en de te nemen voorzorgsmaatregelen. 	<ul style="list-style-type: none"> — Hoewel de Commissie in maart 2009 inderdaad enkele richtsnoeren uitbracht, bleek bij de controlebezoeken ter plaatse van de Rekenkamer dat de nationale autoriteiten nog steeds verschillende interpretaties volgen betreffende de verrichting van secundaire controles. — In 2008 werden controlebezoeken aan nationale agentschappen en autoriteiten in elf landen ter plaatse verricht. Zelfs voor de ter plaatse bezochte landen verifieerde de Commissie niet de realiteit van de primaire en secundaire controles waarnaar in de jaarlijkse verklaringen werd verwezen. — De Commissie kent nu een doorlopende follow-up van de beperkingen voor elke lidstaat, maar een groot aantal beperkingen inzake LLP (162) was eind 2008 nog niet opgeheven. 	<p><i>In februari 2008 zijn reeds richtsnoeren uitgebracht die in 2009 zijn bijgewerkt. Er worden controledoelstellingen vastgesteld, maar hoe ze worden bereikt, is een zaak van de nationale autoriteiten, rekening houdende met de specifieke situatie in de lidstaten.</i></p> <p><i>Toetsing van de realiteit en de kwaliteit van de primaire en secundaire controles maakte deel uit van de controlebezoeken met systeemverificatie en leidde soms tot het maken van punten van voorbehoud.</i></p> <p><i>Overeenkomstig de procesgerichte toezichtstrategie kunnen punten van voorbehoud in de loop van een jaar worden opgeheven of toegevoegd. Hieruit blijkt dat er een continue controle plaatsvindt en dat de punten van voorbehoud systematisch worden opgevolgd.</i></p> <p><i>Eind 2008 bedroeg het gemiddeld aantal openstaande punten van voorbehoud ongeveer 4 per nationaal agentschap.</i></p>

Opmerking van de Rekenkamer	Getroffen maatregel	Analyse van de Rekenkamer	Antwoord van de Commissie
Opmerking 2: Deels doeltreffende toezichtcontroles die de Commissie verrichtte voor ERF II			
<p>De door de Commissie verrichte beoordeling vooraf van de toezicht- en controlesystemen voor ERF II was niet geheel doeltreffend. De Rekenkamer constateerde het volgende: de beschrijvingen van de beheers- en controleprocedures die door de lidstaten worden verstrekt, vertonen tekortkomingen; er werd slechts een beperkt aantal controlebezoeken aan de lidstaten afgelegd en vaak werd de twaalfmaandenregel daarbij niet in acht genomen; de follow-upprocedure om de vorderingen van de lidstaat te volgen, is niet systematisch.</p> <p>(Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007, paragrafen 9.20 en 9.21)</p>	<p>Blijkens het JAV 2008 van DG JLS zijn alle controlebezoeken in de 14 lidstaten (d.w.z. de nog niet bezochte LS) in 2008 afgelegd. De conclusies van die bezoeken leveren in het algemeen een duidelijk en bevredigend beeld van de situatie op, zelfs al vertonen enkele lidstaten gebreken in hun beheers- en controlesystemen. Naar aanleiding van deze controlebezoeken is DG JLS van oordeel dat in vier gevallen redelijke zekerheid is verkregen, dat in zeven gevallen aanvaardbare zekerheid is verkregen en dat in drie gevallen beperkte zekerheid is verkregen. Voor deze laatste heeft DG JLS, aangezien hoofdzakelijk de onafhankelijkheid van de certificerende instantie te wensen overliet, een passend actieplan opgezet: twee worden er onderworpen aan een controle achteraf en er loopt een contradictoire procedure, en de derde lidstaat herziet thans zijn controlesysteem aan de hand van de aanwijzingen van DG JLS.</p>	<p>Geen punten opgemerkt.</p>	
Opmerking 3: Ondoeltreffend systeem voor verificaties vooraf van uitgaven voor communicatie			
<p>De meeste door de Rekenkamer ontdekte fouten (zeven van de twaalf) met betrekking tot uitgaven voor communicatie waren niet vastgesteld bij de controles vooraf door de Commissie.</p> <p>(Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007, paragrafen 9.22 en 9.23)</p>	<p>Blijkens het JAV 2008 van DG COMM maakt het DG gebruik van verificatielijsten. Met het oog op een coherenter gebruikmaking hiervan en kwaliteitsverbetering van de verificaties vóór betaling zal een gedegener opleiding voor gesubdelegeerde ordonnateurs, hoofden administratie en operationeel personeel worden verzorgd.</p>	<p>DG COMM werkt met een systeem van tweedelijnscontroles vooraf aan de hand van MUS. Volgens het JAV 2008 van DG COMM werd 5 % van de verrichtingen, ofwel 43 % van de totale waarde van de verrichtingen, in 2008 onderworpen aan een tweedelijnscontrole vooraf, met als resultaat een totaal foutenpercentage van 9,4 % van het aantal verrichtingen, en 0,05 % van de directe waarde ervan.</p> <p>Het (in waarde) lage foutenpercentage dat tijdens de tweedelijnscontroles vooraf werd vastgesteld, doet vermoeden dat er sinds afgelopen jaar verbetering is opgetreden in de „normale” controles vooraf.</p>	<p><i>Een actieplan voor de verbetering van de kwaliteit van de transacties is ten uitvoer gelegd en momenteel vinden er met name opleidingsactiviteiten plaats.</i></p>

HOOFDSTUK 10

Economische en financiële zaken

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Overzicht	10.1
Specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring	10.2-10.31
Inleiding	10.2-10.11
Reikwijdte van de controle	10.7-10.10
Voornaamste risico voor de regelmatigheid	10.11
Regelmatigheid van de verrichtingen	10.12-10.14
Doeltreffendheid van de systemen	10.15-10.26
Administratieve controles vooraf van betalingsverzoeken	10.17-10.21
Controlecertificering van kostendeclaraties voor projecten	10.22-10.23
Controles achteraf	10.24-10.26
Conclusies en aanbevelingen	10.27-10.31
Conclusies	10.27-10.28
Aanbevelingen	10.29-10.31
Resultaten van de controle van het Garantiefonds voor externe acties	10.32-10.36
Resultaten van de controle van de EGKS in liquidatie	10.37-10.41
Follow-up van eerdere opmerkingen	10.42

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

OVERZICHT

10.1. Hoofdstuk 10 bestaat uit vier delen. Het bevat allereerst de specifieke beoordeling van de beleidsgroep Economische en financiële zaken in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring (zie de paragrafen 10.2-10.31). Deze wordt gevolgd door de resultaten van de jaarlijks terugkerende controles van het Garantiefonds voor externe acties (zie de paragrafen 10.32-10.36) en de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal in liquidatie (zie de paragrafen 10.37-10.41). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een follow up van opmerkingen in voorgaande jaren.

SPECIFIEKE BEOORDELING IN HET KADER VAN DE BETROUWBAARHEIDSVKRLARING

Inleiding

10.2. Dit deel betreft de specifieke beoordeling door de Rekenkamer van de beleidsgroep Economische en financiële zaken, die de volgende beleidsterreinen omvat: 01-Economische en financiële zaken, 02-Ondernemingen, 03-Concurrentie, 12-Interne markt, en 20-Handel. **Tabel 10.1** bevat gedetailleerde informatie over de betrokken activiteiten, de uitgaven over het jaar en het betrokken beheerstype.

Tabel 10.1 — 2008 betalings- en vastleggingskredieten

(miljoen euro)

Begrotings-titel	Beleidsterrein	Omschrijving	Betalingen 2008	Wijze van begrotingsbeheer
1	Economische en financiële zaken	Administratieve uitgaven ⁽¹⁾	59	Gecentraliseerd direct
		Economische en Monetaire Unie	13	Gecentraliseerd direct
		Internationale economische en financiële kwesties	42	Gecentraliseerd direct
		Financiële verrichtingen en instrumenten	172	Gecentraliseerd indirect of gezamenlijk
		286		
2	Ondernemingen	Administratieve uitgaven ⁽¹⁾	110	Gecentraliseerd direct
		Concurrentievermogen, industriebeleid, innovatie en ondernemerschap	94	Gecentraliseerd direct
		Interne goederenmarkt en sectoraal beleid	142	Gecentraliseerd direct
		Samenwerking ruimtevaart en veiligheid	131	Gecentraliseerd direct
		477		
3	Concurrentie	Administratieve uitgaven ⁽¹⁾	79	Gecentraliseerd direct
		Kartels, antitrust en liberalisering	8	Gecentraliseerd direct
		87		
12	Interne markt	Administratieve uitgaven ⁽¹⁾	52	Gecentraliseerd direct
		Beleidsstrategie en coördinatie voor het directoraat-generaal Interne markt	6	Gecentraliseerd direct
		Interne markt voor diensten	0	Gecentraliseerd direct
		58		
20	Handel	Administratieve uitgaven ⁽¹⁾	63	Gecentraliseerd direct
		Handelspolitiek	13	
		76		
Totaal			984	

Totaal administratieve uitgaven

363

Totaal beleidsuitgaven

621

Totaal betalingen over het jaar**984****Totaal vastleggingen over het jaar****1 131**⁽¹⁾ Over de controle van de administratieve uitgaven wordt gerapporteerd in hoofdstuk 11.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.3. De belangrijkste programma's in deze beleidsgroep, goed voor bijna 80 % (of 493 miljoen euro) van de totale beleidsuitgaven van de groep, worden gefinancierd door de beleidsterreinen 01-Economische en financiële zaken en 02-Ondernemingen Deze programma's worden weergegeven in **tabel 10.2**.

Tabel 10.2 — Belangrijkste programma's van de beleidsgroep Economische en financiële zaken

Begrotingstitel	Programma's	Betalingen 2008 (miljoen euro)	% van de totale beleidsuitgaven
01	Financiële instrumenten vallende onder het kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie (CIP) en het meerjarenprogramma voor ondernemingen en ondernemerschap (MAP)	139	22 %
01	Macro economische bijstand	41	7 %
02	Financiering van Agentschappen van de EU ⁽¹⁾	111	18 %
02	Zevende kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling (KP7)	77	12 %
02	Kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie (CIP) — Programma voor ondernemerschap en innovatie (EIP)	76	12 %
02	Zesde kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling (KP6)	49	8 %
Totaal		493	79 %

⁽¹⁾ De twee EU-agentschappen zijn het Europees Agentschap voor chemische stoffen (ECHA) en het Europees Geneesmiddelenbureau (EMA). De Rekenkamer brengt over beide agentschappen jaarlijkse controleverslagen uit.

10.4. De CIP- en MAP-programma's die gefinancierd worden uit het beleidsterrein 01-Economische en financiële zaken, hebben tot doel, het midden- en kleinbedrijf (mkb) te steunen met toegang tot aandelen, durfkapitaal en kredieten door middel van communautaire financiële instrumenten die namens de Commissie gehanteerd worden door het Europees Investeringsfonds (EIF) ⁽¹⁾. Macro-economische bijstand is een financieel instrument ter ondersteuning van de betalingsbalans van derde landen en wordt verleend in de vorm van middellange/lange leningen en/of subsidies. De steun wordt toegekend mits aan de voorwaarden van economisch en financieel beleid is voldaan.

10.5. Het programma voor ondernemerschap en innovatie (EIP), dat gefinancierd wordt uit het beleidsterrein 02-Ondernemingen heeft tot doel het concurrentievermogen van ondernemingen, met name het mkb te bevorderen, om zo innovatie, alsmede eco-innovatie te promoten en om administratieve en bedrijfshervormingen te ondersteunen.

⁽¹⁾ Het EIF is de gespecialiseerde communautaire instantie voor het verstrekken van durfkapitaal en garantie-instrumenten voor het mkb. Deze programma's worden beheerd door het EIF in het kader van „trust- en beheersovereenkomsten”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.6. De in het kader van het Zevende communautaire kaderprogramma (2007-2013) uitgevoerde acties hebben tot doel, een Europees ruimtevaartprogramma te ondersteunen en technologieën en kennis te ontwikkelen ten behoeve van de bescherming van burgers tegen dreigingen zoals terrorisme, alsmede tegen de impact en consequenties van gebeurtenissen zoals natuurrampen of industriële ongevallen. Naast steun voor Europese ruimteprojecten heeft het Zesde communautaire kaderprogramma (2002-2006) ook specifieke acties gefinancierd om technologische innovatie, de benutting van onderzoeksresultaten en het opzetten van technologiebedrijven binnen de Gemeenschap en al haar regio's te bevorderen.

Reikwijdte van de controle

10.7. Deze specifieke beoordeling is gebaseerd op:

- a) gegevensgerichte controle van een representatieve statistische steekproef van 80 betalingen die de Commissie in 2008 heeft gedaan;
- b) een beoordeling van de doeltreffendheid van de volgende toezicht en controlesystemen:
 - controles vooraf aan de hand van stukken inzake betalingen van subsidies en aanbestedingscontracten door de Commissie, voornamelijk door middel van een onderzoek van een steekproef van 120 betalingen;
 - controlecertificering door onafhankelijke auditors van declaraties van projectkosten;
 - controles achteraf, met name in het kader van de auditstrategie voor KP6.

10.8. De onderzochte betalingen omvatten subsidies aan eindbegunstigden ⁽²⁾, overboekingen naar de trustrekeningen ⁽³⁾ vallende onder de programma's MAP en CIP, de kapitaaltoename van het EIF, overboekingen naar de twee EU-agentschappen en betalingen met betrekking tot aanbestedings- of dienstencontracten.

10.9. De controle is bij 10 van de 80 betalingen uitgevoerd op het niveau van de eindbegunstigde. De overige verrichtingen, inclusief de betalingen naar de trustrekeningen vallende onder MAP en CIP en naar de twee EU-agentschappen, zijn gecontroleerd op het niveau van de Commissie.

⁽²⁾ Voornamelijk voorschotten voor KP7 en tussentijdse en saldobetalingen voor KP6.

⁽³⁾ Voor de tenuitvoerlegging van de programma's worden bedragen overgemaakt van de algemene begroting naar trustrekeningen van het EIF om mogelijke toekomstige betalingen af te dekken.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.10. De in paragraaf 10.7 a) genoemde steekproef van betalingen omvatte ook één betaling aan de OESO in het kader van een subsidieovereenkomst ⁽⁴⁾. De Commissie heeft namens de Europese Gemeenschappen een overeenkomst met de OESO gesloten om de administratieve zaken te organiseren voor communautaire projecten die worden uitgevoerd door de OESO. De OESO interpreteert deze overeenkomst op een wijze die de controlebevoegdheden van de Rekenkamer beperkt. In dit specifieke geval werd de controle uitgevoerd door de intern auditor van de OESO. De Rekenkamer heeft de resultaten van deze controle beoordeeld door de werkdocumenten van de controle, evenals alle beschikbare bewijsstukken te onderzoeken.

Voornaamste risico voor de regelmatigheid

10.11. Het grootste deel van de subsidies die vallen onder de beleidsgroep wordt uitbetaald op basis van kostendeclaraties van de begunstigen. Het voornaamste risico voor de wettigheid en regelmatigheid is dat subsidiabele kosten in de kostendeclaraties te hoog worden opgegeven en dat dit niet wordt ontdekt door de toezicht en controlesystemen van de Commissie. Gezien het grote aantal kostendeclaraties is de Commissie niet in staat iedere declaratie ter plaatse te controleren op het niveau van de begunstigde. Daarom wordt het risico voor de regelmatigheid van betalingen die gedaan worden op basis van kostendeclaraties door de Rekenkamer als hoog aangemerkt.

Regelmatigheid van de verrichtingen

10.12. De uitkomsten van het testen van verrichtingen zijn samengevat in **bijlage 10.1**. De Rekenkamer constateerde dat 14 % van de betalingen (11 van de 80) 13 fouten bevatten. 46 % van deze fouten (6 van de 13) had betrekking op de subsidiabiliteit van de opgegeven uitgaven. Het meest waarschijnlijke foutenpercentage dat door de Rekenkamer is vastgesteld, ligt iets boven de 2 %. Het merendeel van deze fouten had betrekking op projecten die gefinancierd waren door het Zesde kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling (KP6). Deze uitkomst bevestigt de risicobeoordeling die wordt genoemd in paragraaf 10.11 en wordt gestaafd door de bevindingen tijdens de controles achteraf ⁽⁵⁾ van de Commissie, de conclusie van de Rekenkamer in hoofdstuk 10 van het Jaarverslag over 2007 en de controleresultaten van de Rekenkamer zoals weergegeven in hoofdstuk 7.

⁽⁴⁾ Deze subsidieovereenkomst biedt communautaire steun voor het project „betere regelgeving in Europa en OESO-beoordeling van de regulerende capaciteit in 15 lidstaten”.

⁽⁵⁾ Zie het voorbehoud betreffende het percentage restfouten met betrekking tot de juistheid van kostendeclaraties in het kader van KP6-subsidies in de verklaring van de gedelegeerd ordonnateur in het jaarlijkse activiteitenverslag over 2008 van het directoraat-generaal Ondernemingen en industrie.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.10. Volgens de Commissie legt de inspanningsclausule in de begeleidende nota bij de interpretatieve brief van 17 november 1994 geen beperking op de uit het Verdrag voortvloeiende controlebevoegdheden van de Rekenkamer. De Commissie zal contact opnemen met de OESO om ervoor te zorgen dat de controlebevoegdheden van de Rekenkamer niet worden beperkt.

10.11. Het risico dat begunstigen in hun declaraties te hoge kosten opvoeren, is grotendeels te wijten aan de inherente complexiteit van de financieringsmechanismen die in de toepasselijke regelgeving zijn vastgesteld en die uitgaan van de vergoeding van de daadwerkelijk gemaakte kosten. Deze complexiteit leidt er bovendien toe dat de documentencontroles die vóór de vergoeding van de uitgaven kunnen worden verricht, in reikwijdte worden beperkt.

Meestal is de fout terug te voeren op een verkeerde declaratie van personeels- en algemene kosten. Aangezien de Commissie deze fouten niet kan ontdekken voordat de betaling is verricht, heeft zij een controlestrategie ingevoerd en controles achteraf ontwikkeld. Via corrigerende maatregelen moet de foutenmarge worden versmald. Voor KP7 zijn aanvullende corrigerende maatregelen ingeleid, met name op het gebied van controlecertificering. Indien uit de controle blijkt dat begunstigen te veel geld hebben ontvangen, wordt het te veel betaalde bedrag door de Commissie teruggevorderd.

10.12. De Commissie is het niet eens met de door de Rekenkamer uitgevoerde kwantificering van twee gevallen, waarin werkzaamheden zijn verricht, met aanvaarde resultaten, bijbehorende kosten en dus ook een terechte gedeeltelijke vergoeding tot gevolg. De Rekenkamer concludeerde op basis van haar interpretatie van de contractuele overeenkomst in deze beide gevallen echter dat de meeste gedeclareerde kosten niet subsidiabel waren. Indien wordt uitgegaan van de wijze waarop de Commissie de foutenmarge voor beide gevallen beoordeelt, zakt het algemene foutenpercentage voor dit beleidsterrein onder 2 %.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.13. Zoals is te zien in **bijlage 10.1, 1.3**, is het meest waarschijnlijke foutenpercentage voor deze beleidsgroep voornamelijk toe te schrijven aan de fouten die aangetroffen zijn in betalingen in het kader van KP6. Het grootste deel van de fouten betreft de vergoeding door de Commissie van te hoog opgegeven subsidiabele kosten in de kostendeclaraties van de begunstigden. De geconstateerde fouten werden veroorzaakt door:

- ontoereikend of ontbrekend bewijs ter onderbouwing van de gedeclareerde kosten (bijv. geen factuur aanwezig);
- het werken met begrote bedragen of gemiddelde kosten, hetgeen in strijd is met de contractuele vereisten om werkelijke kosten te hanteren;
- het declareren van kosten die buiten de subsidiabiliteitsperiode zijn gemaakt;
- het meetellen van diverse niet-subsidiabele kosten (bijv. kosten gemaakt door een derde) of niet bestaande kosten;
- onjuiste berekening van het definitieve subsidiebedrag door de Commissie.

10.14. Van de fouten (allemaal geclassificeerd als overige nalevingskwesties) had 38 % (5 van de 13) betrekking op beleidsterrein 20-Handel en was toe te schrijven aan de afwezigheid van stukken die onderdeel zijn van de aanbestedingsprocedures. Dit had moeten worden ontdekt door de toezicht- en controlesystemen van de Commissie.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.13. De beoordeling van de Rekenkamer is gebaseerd op de controle van 80 verrichtingen. Met betrekking tot betalingen in het kader van KP6 werden binnen dat corpus slechts vijf kwantificeerbare fouten geconstateerd. Bovendien neemt KP6 slechts 8 % van de betalingen voor zijn rekening (zie tabel 10.2 — Belangrijkste programma's van de beleidsgroep Economische en financiële zaken). De bevindingen inzake uitgaven voor KP6 zijn volledig vergelijkbaar met die in hoofdstuk 7.

De Commissie neemt de nodige maatregelen om financiering die betrekking had op niet-subsidiabele kosten, terug te vorderen.

- De Commissie is net als de Rekenkamer van mening dat niet altijd bewijsstukken voorhanden waren. Niettemin vindt de Commissie dat de financiële impact van de fouten kleiner is dan door de Rekenkamer werd ingeschat. Hoewel sommige kosten inderdaad niet volledig met formele documenten werden gestaafd, moet worden vastgesteld dat de werkzaamheden wel degelijk waren uitgevoerd en betalingsbewijzen beschikbaar waren.
- De Commissie is het eens met deze bevinding, die betrekking heeft op het door de Rekenkamer in punt 10.11 vermelde specifieke risico. De Commissie heeft een omvattende strategie voor controles achteraf ingevoerd om de foutenmarge significant terug te dringen.
- De Commissie is het eens met deze bevinding, die betrekking heeft op het door de Rekenkamer in punt 10.11 vermelde specifieke risico. De Commissie heeft een omvattende strategie voor controles achteraf ingevoerd om de foutenmarge significant terug te dringen.
- In twee projecten waarin fouten werden geconstateerd, waren de begunstigden van de EU-subsidie kleine en middelgrote ondernemingen met een complexe juridische structuur. Hoewel geen arbeidsovereenkomsten beschikbaar waren, is aangetoond dat een contractuele betrekking bestond tussen de begunstigden en degenen die het werk uitvoerden.
- De bij de Commissie ingevoerde controlemaatregelen moeten dit soort situaties voorkomen.

10.14. De Commissie is het eens met de bevindingen van de Rekenkamer, maar vraagt niettemin aandacht voor het feit dat de meeste door de Rekenkamer aangehaalde fouten betrekking hebben op aanbestedingsprocedures die in 2004 of 2005 hebben plaatsgevonden.

Sinds die periode zijn de controleprocedures zodanig aangescherpt dat de Commissie dergelijke fouten niet meer verwacht. Deze positieve beoordeling wordt geschraagd door de recente audit van aanbestedingsprocedures die binnen DG TRADE door IAC is uitgevoerd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Doeltreffendheid van de systemen

10.15. De Commissie voerde verschillende controles in om het risico van onregelmatige betalingen te beperken. De belangrijkste zijn:

- administratieve controles vooraf van betalingsverzoeken;
- controlecertificering van kostendeclaraties voor projecten;
- controles achteraf van tussentijdse of saldobetalingen, uitgevoerd op een steekproef van begunstigden.

10.16. De resultaten van de beoordeling door de Rekenkamer van de doeltreffendheid van de toezicht en controlesystemen zijn samengevat in **bijlage 10.1, deel 2**. De beoordeling was toegespitst op drie beleidsterreinen, die goed zijn voor nagenoeg alle betalingen in de steekproef over 2008.

10.16. De Commissie beschouwt controles vooraf van betalingen als een doeltreffend instrument. De door de Rekenkamer geconstateerde tekortkomingen (inzake het aanvinken van vakjes in checklists) hebben geen significante impact op de toezicht- en controlesystemen (zie ook paragraaf 10.19).

Administratieve controles vooraf van betalingsverzoeken

10.17. De controles vooraf aan de hand van stukken hebben tot doel, na te gaan of de verrichting wettig, regelmatig en in overeenstemming met het beginsel van goed financieel beheer is. Ze dienen ook te waarborgen dat alle taken correct zijn uitgevoerd en voldoen aan de vereisten van het contract of de subsidie overeenkomst, voordat de betaling wordt gedaan.

10.18. De Rekenkamer beoordeelde de financiële circuits bij het directoraat-generaal dat belast is met de tenuitvoerlegging van de beleidsterreinen 01-Economische en financiële zaken, 02-Ondernemingen en 20-Handel ⁽⁶⁾. Voor elke betaling van deze drie DG's die geselecteerd was in de in paragraaf 10.7 genoemde steekproef van 80 betalingen werden de consequente toepassing van het financiële circuit en de toereikendheid van de controles vooraf aan de hand van stukken onderzocht. De aanvullende steekproef van 120 betalingen werd gebruikt om de doeltreffendheid van het gebruik van controles vooraf te beoordelen in drie programma's die beheerd worden door het DG Ondernemingen en industrie ⁽⁷⁾ en bij 30 betalingen van DG Handel.

⁽⁶⁾ De controle werd beperkt tot de twee directoraten-generaal met de grootste beleidsterreinen en één directoraat-generaal met een klein beleidsterrein.

⁽⁷⁾ De drie door DG Ondernemingen en industrie beheerde programma's waren subsidies betaald in het kader van KP6, de netwerken van ondernemingen, gefinancierd in het kader van MAP en subsidies betaald voor de standaardisering en harmonisering van wetgeving.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.19. De Rekenkamer constateerde dat op het beleidsterrein 02-Ondernemingen controlelijsten en rekenbladen werden gebruikt teneinde onder meer fouten op kostendeclaraties te ontdekken en te voorkomen. Daarbij werden echter de volgende gebreken gesignaleerd:

- er werden niet altijd voldoende bijzonderheden verschaft met betrekking tot de controles vooraf die door de daarmee belaste medewerkers waren verricht ⁽⁸⁾;

- de controlelijst die gebruikt wordt om de door de begunstigen ingediende controlecertificaten te onderzoeken, bevatte geen overzicht van het werk dat voor ieder onderzoek certificaat was gedaan;

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.19. De Commissie is ervan overtuigd dat de bestaande controlesystemen kostenefficiënt en evenredig zijn en dat de controlelijsten een essentieel instrument vormen voor de verwerking van de verrichtingen. De geconstateerde tekortkomingen doen niets af aan de coherente toepassing van het financiële circuit, noch aan de toereikendheid van de vooraf verrichte controles van stukken.

Een controlelijst is geen doel op zich, maar moet er in de eerste plaats voor zorgen dat alle vereiste controles daadwerkelijk worden uitgevoerd.

- Alle controles zijn evenredig en relevant met betrekking tot de wettigheid en de regelmatigheid van de verrichting. De beoordeling van de Rekenkamer betreft de volgende punten: i) de tweede controleambtenaar had sommige controlelijsten slechts ondertekend zonder de vakjes elk afzonderlijk aan te vinken en ii) in vijf gevallen waren de vakjes volgens de Rekenkamer verkeerd aangevinkt. Naar mening van de Commissie heeft geen van deze bevindingen een significante impact op de doeltreffendheid van de toezicht en controlesystemen. Met name zij erop gewezen:

i) dat de verantwoordelijkheid voor het ontwerpen van de controlelijsten aan de ordonnateur is gedelegeerd. De controleambtenaar bevestigt met zijn handtekening dat de controles zijn uitgevoerd. Of de controles nu via aanvinken of via ondertekenen worden bevestigd op de controlelijst, heeft geen gevolgen voor de doeltreffendheid van de controles vooraf;

ii) dat het feit dat de vakjes op sommige controlelijsten niet correct waren aangevinkt (een formele fout zonder financiële gevolgen), niet bewijst dat de controles niet correct zijn uitgevoerd.

Bovendien werd een herinnering verstuurd aan alle medewerkers waarin hun wordt opgedragen erop toe te zien dat alle controlelijsten volledig worden ingevuld nadat de controles zijn verricht.

- De controlecertificaten voor elke door het contract gebonden partner zijn reeds in het dossier voor controle vooraf opgenomen. In de controlelijst die voor het onderzoek van de controlecertificaten wordt gebruikt, worden de verrichte controles samengevat.

De ordonnateur is gemachtigd tot het vaststellen van controlelijsten die zijn afgestemd op het betrokken risiconiveau. Een aparte controlelijst voor elk individueel controlecertificaat wordt door de Commissie niet als kostenefficiënt beschouwd.

⁽⁸⁾ In het geval van betalingen voor standaardisering en harmonisering van wetgeving gaf de controlelijst bijvoorbeeld geen blijk van het werk dat uitgevoerd moest zijn door de medewerker die de controles vooraf had verricht, en in het geval van KP6-betalingen was aangegeven dat de controles waren uitgevoerd, hoewel uit de beschikbare stukken bleek dat ze niet uitgevoerd konden zijn.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- twee gevallen van ontoereikende controles vooraf op de overdracht van middelen naar een EU-agentschap, die hebben geleid tot financiële correcties in een latere fase.

10.20. De Rekenkamer constateerde ook dat 30 % van de betalingen die zijn gedaan in het kader van twee programma's⁽⁹⁾ niet hebben plaatsgevonden binnen de in de uitvoeringsvoorschriften gestelde termijn voor betalingen. In het geval van het derde onderzochte programma werden geen vertragingen geconstateerd.

10.21. Met betrekking tot de subsidies en betalingen voor de beleidsterreinen 01-Economische en financiële zaken en 20-Handel, zijn er geen aanmerkelijke gebreken aangetroffen bij het verrichten van de controles vooraf aan de hand van stukken.

Controlecertificering van kostendeclaraties voor projecten

10.22. Artikel 180 van de uitvoeringsvoorschriften⁽¹⁰⁾ schrijft de afgifte voor van een certificaat door een erkende accountant voor kostendeclaraties boven een bepaalde drempel, waarin de juistheid, realiteit en subsidiabiliteit van de gedeclareerde kosten worden bevestigd. Deze controlecertificaten vormen een essentiële controle voor de Commissie bij projecten die gefinancierd worden in het kader van beleidsterrein 02-Ondernemingen.

⁽⁹⁾ De twee programma's zijn KP6 en de standaardisering en harmonisering van wetgeving.

⁽¹⁰⁾ Verordening (EG, Euratom) nr. 2342/2002 van de Commissie van 23 december 2002 tot vaststelling van uitvoeringsvoorschriften van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen, zoals gewijzigd (PB L 357 van 31.12.2002, blz. 1).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- *De bij de Commissie ingevoerde controlemaatregelen hebben tot doel dit soort situaties optimaal te voorkomen.*

In een of twee gevallen werd de fout onmiddellijk na de betaling geconstateerd. Hieruit blijkt dat in voldoende controles is voorzien om een adequate controleomgeving te garanderen. Reeds voordat de Rekenkamer met haar analyse van het dossier begon, waren corrigerende maatregelen genomen. Er was geen sprake van een financieel risico aangezien het ging om prefinancieringsbedragen en de EU-agenten jaarlijks het verschil tussen (te veel) ontvangen bedragen en hun daadwerkelijke uitgaven terugbetalen.

10.20. *De Commissie heeft de betaaltermijnen fors ingekort en doet haar best om het aantal te laat gedane betalingen nog verder terug te dringen. De betalingen in de steekproef waaraan de Rekenkamer refereert, werden gedaan door DG Ondernemingen en industrie, dat het in de eerste helft van 2009 (slechts 6 % te laat gedane betalingen) weer opvallend beter heeft gedaan dan in 2008 (13 % te laat) en 2007 (34 % te laat). Deze vooruitgang is terug te voeren op tal van maatregelen voor de invoering van duidelijker en volledig herziene procedures, efficiënte controles vooraf en vereenvoudigde werkstromen.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.23. Bij betalingen die gecontroleerd waren op het niveau van de begunstigde en waarvoor een certificaat is afgegeven, vergeleek de Rekenkamer de resultaten van haar eigen controle met het certificaat. In 71 % van de gevallen (5 van de 7) waarvoor door de erkende accountant een goedkeurende verklaring was afgegeven, heeft de Rekenkamer kwantificeerbare fouten ontdekt⁽¹⁾. De meerderheid van die projecten was gefinancierd in het kader van KP6. Deze bevinding ligt in de lijn van de resultaten van het voorgaande jaar⁽²⁾ en van de resultaten van hoofdstuk 7, en toont aan dat controlecertificaten slechts ten dele betrouwbaar zijn.

Controles achteraf

10.24. Voornamelijk vanwege het hoge aantal betalingen hebben de directoraten-generaal belast met de tenuitvoerlegging van de beleidsterreinen 01-Economische en financiële zaken en 02-Ondernemingen functies ingevoerd voor controles achteraf.

10.25. Met betrekking tot beleidsterrein 01-Economische en financiële zaken heeft de Rekenkamer geconstateerd dat er voor 2008 geen werkprogramma voor controles achteraf is vastgesteld. Het merendeel van de middelen die gebruikt worden voor controles achteraf was toegewezen aan slechts één specifieke, maar niettemin belangrijke controle. Als gevolg daarvan is er een achterstand bij de lopende controles.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.23. De Commissie heeft net als de Rekenkamer twijfels over de juistheid van de controlecertificaten voor KP6, die de oorspronkelijke verwachtingen op het gebied van extra zekerheid met betrekking tot de wettigheid en regelmatigheid van kostendeclaraties niet volledig inlossen. Niettemin mag duidelijk zijn dat dit instrument er sterk toe heeft bijgedragen dat fouten worden voorkomen en in een vroeg stadium kunnen worden gecorrigeerd, waardoor de foutenpercentages bij KP6 aanzienlijk lager liggen dan bij KP5.

10.24. Wat het voor beleidsterrein 02-Ondernemingen bevoegde directoraat-generaal betreft, werden, gezien het aanzienlijke aandeel dat de subsidies voor onderzoek in het geheel van de uitgaven innemen, functies voor controles achteraf ingevoerd in het geïntegreerde internecontrolekader.

10.25. De achterstand werd voor een deel weggewerkt in 2008 en zou in 2009 helemaal ingehaald moeten zijn.

In juli 2007 heeft de internecontrolebeheersgroep van DG ECFIN een herzien werkprogramma bekrachtigd waarin de prioriteiten voor de toekomst zijn vastgelegd. Bovenaan in die lijst figureren de controles van de naleving van de aanvullende vereisten in het kader van de mkb-garantiefaciliteit in gevallen waarin grote bedragen in het geding zijn. In dit herziene werkprogramma gaat extra aandacht uit naar de onzekerheden over het tijdsplan van de controles.

De materie bleek echter zo complex dat eind 2007 deze topprioritaire controles nog steeds niet werden toegepast. Aangezien de in juli 2007 vastgestelde prioriteiten nog geldig waren, werd daarom afgesproken het programma voor 2007 af te werken.

Wat de achterstand betreft, zij gewezen op het uitermate grote belang van de specifieke controle die door de Rekenkamer wordt aangehaald en die tot significante verbeteringen heeft geleid in de geïntegreerde controlestructuur voor het opvolgingsprogramma.

Met betrekking tot de conjunctuurenquêtes en het Prince-programma werd extra controlewerk verricht.

⁽¹⁾ De fouten hadden betrekking op de onjuiste berekening van subsidiabele kosten (bijv. te veel gedeclareerde personeelskosten) en niet-subsidiabele kosten (bijv. uitgaven die niet onderbouwd zijn met facturen). Deze fouten hadden door de erkende accountants moeten worden vastgesteld.

⁽²⁾ Zie het Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007, paragrafen 10.27-10.30 (PB C 286 van 10.11.2008).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.26. Met betrekking tot beleidsterrein 02-Ondernemingen vormt het programma van financiële controles achteraf (d.w.z. na vergoeding) op het niveau van de begunstigden de hoeksteen van het toezicht- en controlesysteem voor onderzoeksuitgaven. De controles worden uitgevoerd door auditors van de Commissie en door externe accountantskantoren onder toezicht van de Commissie. Controles achteraf hebben tot doel, fouten op te sporen en te corrigeren die bij eerdere controles niet zijn voorkomen of ontdekt. De Rekenkamer doet in de paragrafen 7.28-7.34 van hoofdstuk 7 verslag van de controles achteraf op projecten die zijn gefinancierd in het kader van KP6.

Conclusies en aanbevelingen**Conclusies**

10.27. Op grond van haar controlewerk concludeert de Rekenkamer dat, met uitzondering van betalingen gedaan in het kader van het Zesde kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling (KP6) ⁽¹³⁾, de betalingen voor het per 31 december 2008 afgesloten jaar voor de beleidsgroep Economische en financiële zaken geen materiële fouten bevatten.

10.28. De Rekenkamer onderzocht drie toezicht- en controlesystemen voor de beleidsgroep Economische en financiële zaken. Twee werden doeltreffend, maar één slechts deels doeltreffend ⁽¹⁴⁾ bevonden om de wettigheid en regelmatigheid van de betalingen te verzekeren.

Aanbevelingen

10.29. De Commissie dient haar acties te intensiveren met als doel, het aantal fouten terug te dringen dat voortvloeit uit de opgave van niet-subsidiabele kosten in de kostendeclaraties van begunstigden in het kader van het Zesde en Zevende kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling.

10.27. Omdat KP6 slechts 8 % van de betalingen voor zijn rekening neemt (zie tabel 10.2 „Belangrijkste programma van de beleidsgroep Economische en financiële zaken”), gaat de Commissie ervan uit dat het totale foutenpercentage voor de verrichtingen op dit beleidsterrein geen materiële fouten omvat.

Wat de betalingen voor KP6 betreft, zijn de bevindingen en conclusies van de Rekenkamer voor dit hoofdstuk vergelijkbaar met die in hoofdstuk 7.

10.28. De Commissie beschouwt de bestaande controlesystemen als adequaat en de controlelijsten als bevorderlijk voor de essentiële controles tijdens de verwerking van verrichtingen. De geconstateerde tekortkomingen doen niets af aan de coherente toepassing van het financiële circuit, noch aan de toereikendheid van de vooraf verrichte controles van stukken.

10.29. De Commissie zal nagaan of verdere maatregelen kunnen worden genomen om de fouten te reduceren, en zal daarbij kosten en baten afwegen. De Commissie deelt de mening van de Rekenkamer over de algemene behoefte aan intensievere acties en verzoekt de wetgever om steun voor de aanpassingen aan de rechtsgrond die in dit verband noodzakelijk zouden zijn in het kader van de voorbereiding van KP8. KP7 heeft al tot een aantal belangrijke vereenvoudigingen geleid en de Commissie blijft voortwerken aan de vereenvoudiging van het kostenvergoedingssysteem.

⁽¹³⁾ De betalingen van het Zesde kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling maken bijna 8 % uit van de totale beleidsuitgaven van de beleidsgroep.

⁽¹⁴⁾ Dit is voornamelijk toe te schrijven aan de toezicht- en controlesystemen van het Zesde kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.30. Twee van de voornaamste oorzaken van fouten in kostendeclaraties zijn: a) het feit dat de begunstigden de subsidiabiliteitsregels nog steeds niet begrijpen en b) het feit dat deze regels niet strikt worden toegepast. Te dien aanzien dient de Commissie:

- haar voorlichtingsinspanningen om begunstigden bewuster te maken van de subsidiabiliteitsregels op te voeren;
- op actieve wijze een typologie van de meest voorkomende fouten te verspreiden onder de certificerende accountants om hun bewustzijn daarvan te vergroten en het vertrouwen dat in de controlecertificaten kan worden gesteld te verbeteren.

10.31. Daarnaast dient de Commissie de toepassing van haar toezicht- en controlesystemen verder te verbeteren, met name door de kwaliteit van haar controleprocedures vooraf te verbeteren.

RESULTATEN VAN DE CONTROLE VAN HET GARANTIEFONDS VOOR EXTERNE ACTIES

10.32. Het Garantiefonds voor externe acties⁽¹⁵⁾ („het Fonds”), dat garanties geeft voor leningen aan derde landen, heeft ten doel de crediteuren⁽¹⁶⁾ van de Gemeenschap terug te betalen ingeval een begunstigde van een lening in gebreke blijft, en een rechtstreeks beroep op de communautaire begroting te vermijden. Het administratief beheer van het Fonds wordt verzorgd door het directoraat-generaal Economische en financiële zaken (DG ECFIN), en de Europese Investeringsbank (EIB) is verantwoordelijk voor het beheer van de kasmiddelen.

⁽¹⁵⁾ Verordening (EG, Euratom) nr. 2728/94 van de Raad van 31 oktober 1994 tot instelling van een Garantiefonds (PB L 293 van 12.11.1994, blz. 1), zoals laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG, Euratom) nr. 89/2007 (PB L 22 van 31.1.2007, blz. 1).

⁽¹⁶⁾ Hoofdzakelijk de EIB, maar ook crediteuren uit hoofde van externe Euratom-leningen en leningen in het kader van macrofinanciële bijstand aan derde landen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.30. Een groot aantal door de begunstigden begane fouten kunnen door de Commissie niet worden geconstateerd voordat de betalingen worden verricht. Daarom heeft zij een strategie voor controles achteraf ingevoerd om de wettigheid en de regelmatigheid van de betalingen op meerjarenbasis te garanderen. Deze strategie is gebaseerd op de systematische detectie en correctie van fouten die niet kunnen worden geïdentificeerd voordat de betaling wordt verricht. Deze doelen worden bereikt door de controles achteraf — een essentieel onderdeel van de controlestrategie — te intensiveren en een grondige terugvorderingsprocedure toe te passen op elk bedrag dat de gecontroleerde begunstigden te veel hebben ontvangen.

- Er zullen extra maatregelen worden genomen om de begunstigden en de certificerende accountants voor te lichten over frequent gemaakte fouten en over de eisen inzake de opgave van daadwerkelijk gemaakte kosten en de overlegging van bewijzen ter staving van de gedeclareerde kosten.
- Wanneer in de controlecertificaten significante fouten worden geconstateerd, worden de certificerende accountants schriftelijk in kennis gesteld van de correcte bedragen en methoden en wordt hun verzocht hiermee rekening te houden bij volgende certificeringen.

Aangezien de begunstigden de certificerende accountant vrij mogen kiezen, zal de Commissie hen schriftelijk eraan herinneren dat zij hun certificerende accountant moeten voorlichten over de specifieke voorschriften en regels over de subsidiabiliteit van kosten in het kader van de onderzoeksprogramma's en hem moeten wijzen op de informatie over de meest frequent begane fouten die beschikbaar is op CORDIS.

10.31. De Commissie is van mening dat de toezicht- en controlesystemen adequaat en kostenefficiënt zijn en strikt worden toegepast.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.33. Per 31 december 2008 beliepen de middelen van het Fonds 1 091 miljoen euro, tegenover 1 152 miljoen euro per 31 december 2007. De afname van de totale middelen van het Fonds is voornamelijk toe te schrijven aan de terugstorting door het Fonds van 126 miljoen euro in de communautaire begroting. De terugbetaling was het gevolg van het feit dat de waarde van het Fonds per 31 december 2006 hoger was dan het streefbedrag ⁽¹⁷⁾. In het referentiejaar werd geen beroep gedaan op de garantie van het Fonds.

10.34. De EIB en de Commissie passen een benchmark-index toe om de jaarlijkse prestaties van het Fonds te beoordelen. De opbrengsten op de portefeuille van het Fonds bedroegen in 2008 6,4 %, tegenover een benchmarkopbrengst van 7,5 %. De EIB schrijft deze verhoudingsgewijs lagere prestatie van 1,1 % toe aan het feit dat de in de benchmark opgenomen financiële instrumenten minder werden beïnvloed door de financiële crisis.

10.35. De Rekenkamer heeft gebreken geconstateerd in de controles die DG ECFIN verricht op de investeringsbeperkingen die zijn ingesteld bij de beheersovereenkomst. In de onderzochte gevallen was er echter geen invloed op de resultaten van de nalevingscontroles.

10.36. In het algemeen is de Rekenkamer van oordeel dat het Garantiefonds in 2008 op bevredigende wijze is beheerd en dat er passende acties zijn ondernomen om de invloed van de financiële crisis op de portefeuille van het Fonds te monitoren.

RESULTATEN VAN DE CONTROLE VAN DE EGKS IN LIQUIDATIE

10.37. Na het verstrijken van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal op 23 juli 2002, werden de activa en passiva van de EGKS overgedragen aan de Europese Gemeenschap ⁽¹⁸⁾. De nettowaarde hiervan, aangeduid als de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal in liquidatie (EGKS i.l.), is toegewezen aan onderzoek in de kolen- en staalindustrie.

10.35. DG ECFIN heeft geregeld de ter zake relevante controles van de naleving van de in de beheersovereenkomst vastgestelde investeringsbeperkingen uitgevoerd. Daaruit bleek dat de investeringen wel degelijk voldeden aan de betrokken investeringsbeperkingen in de overeenkomst. Naar aanleiding van de audit door de Rekenkamer is een extra controle ingevoerd om zelfs de naleving van marginale punten die buiten de in de beheersovereenkomst vastgestelde beperkingen vallen, te verbeteren.

⁽¹⁷⁾ Het streefbedrag is vastgesteld op 9 % van de uitstaande leningen aan derde landen, toegekend of gegarandeerd door de Gemeenschap, plus de nog niet betaalde verschuldigde rente. Verordening (EG, Euratom) nr. 89/2007 schrijft voor dat een overschot tussen het streefbedrag en de waarde van de nettoactiva van het Fonds in het jaar „ n-1”, zal worden teruggeboekt naar de algemene begroting van de Europese Unie in het jaar „ n+1”.

⁽¹⁸⁾ Protocol betreffende de financiële gevolgen van de beëindiging van het EGKS-Verdrag en betreffende het Fonds voor onderzoek inzake kolen en staal (PB C 80 van 10.3.2001, blz. 67).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.38. Per 31 december 2008, beliepen de totale activa van de EGKS i.l. 2 045 miljoen euro, tegenover 2 152 miljoen euro per 31 december 2007. Het nettoverlies over 2008 bedroeg 14,8 miljoen euro, tegenover een nettowinst van 5,3 miljoen euro in 2007. Het nettoverlies is voornamelijk toe te schrijven aan een verlies in reële waarde van de financiële derivaten die gehanteerd werden voor indekking door termijntransacties binnen de financiële verrichtingen van de EGKS i.l.

10.39. De netto-inkomsten op investeringen van de EGKS i.l. bedroegen in 2008 56 miljoen euro en zullen de communautaire begroting beschikbaar worden gesteld ter financiering van onderzoek voor kolen- en staalprojecten. De Rekenkamer stelde vast dat het ongebruikte budget voor het financieren van kolen- en staalonderzoek per 31 december 2008 was opgelopen tot 235 miljoen euro⁽¹⁹⁾.

10.40. Het rendement van de portefeuille van de EGKS i.l. voor het jaar 2008 beliep 5,4 %, terwijl de benchmarkopbrengst, die dient als referentiepercentage voor de EGKS i.l., 7,4 % bedroeg. Deze verhoudingsgewijs lagere prestatie van 2 % was voornamelijk toe te schrijven aan de lagere opbrengsten op obligaties van nieuwe EU-lidstaten die niet waren opgenomen in de benchmark.

10.41. De financiële verrichtingen van de EGKS i.l. worden afgewikkeld met inachtneming van de desbetreffende wetgeving, waaronder de meerjaarlijkse financiële richtsnoeren. De Rekenkamer stelde vast dat er passende acties zijn ondernomen om de invloed van de financiële crisis op de activa van de EGKS i.l. te monitoren.

FOLLOW-UP VAN EERDERE OPMERKINGEN

10.42. Zie *bijlage 10.2*.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.38. Het nettoverlies afkomstig van derivaten is vooral terug te voeren op een boekverlies in het kader van een swap (EUR/GBP) die bedoeld was als afdekking tegen een leningsgerelateerde valutapositie die de EGKS meer dan 19 jaar geleden had ingenomen. Het betrokken swapcontract is op 13 maart 2009 verstrekt zonder werkelijke verliezen op deze afdekkingstransactie. Er staan geen andere swaptransacties in de boeken van de EGKS in liquidatie (i.l.).

10.39. Het onderzoeksprogramma dat wordt gefinancierd uit DG RTD's Fonds voor onderzoek inzake kolen en staal (RFCS), is overeenkomstig de rechtsgrond (het protocol bij het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en de op grond daarvan genomen besluiten) uitsluitend gericht op buiten het kaderprogramma verricht onderzoek in sectoren die te maken hebben met de kolen- en staalindustrie. Het bedrag van 235 miljoen euro omvat:

- enerzijds, toewijzingen voor 2010 (56 miljoen euro) en voor 2009 (nog niet vastgelegd), en
- anderzijds, uitstaande bedragen voor sinds 2003 (het begin van het RFCS-onderzoeksprogramma) ondertekende contracten waarvoor de rekeningen nog niet volledig zijn afgesloten.

10.40. Een deel van de investeringen uit de portefeuille van de EGKS i.l. wordt, met het oog op een betere diversificatie en extra inkomsten op de lange termijn, geregeld toegewezen aan door de nieuwe lidstaten uitgegeven effecten.

De financiële crisis (die in juli 2007 is begonnen en in 2008 nog grotere proporties aannam) heeft een stormloop op kwaliteit en liquiditeit teweeggebracht die als voornaamste oorzaak aan de basis lag van de relatieve prestaties in die periode. Door de nieuwe lidstaten uitgegeven effecten (die door de markt als minder liquide en veilig werden beschouwd dan de effecten van belangrijke uitgevers als Duitsland en Frankrijk) kregen daarbij de hardste klappen.

De portefeuille van de EGKS i.l. heeft het ondanks de financiële crisis redelijk goed gedaan op het gebied van absolute inkomsten en liet het in absolute cijfers uitgedrukte, op twee na beste resultaat sinds het begin van de prestatiemeting optekenen: + 5,4 %, een resultaat dat alleen in 2002 (+ 6,3 %) en 2004 (+ 5,8 %) werd overtroffen.

⁽¹⁹⁾ Inclusief de allocaties van 52 miljoen euro voor 2009 en van 54 miljoen euro voor 2010.

BIJLAGE 10.1

DEEL 1: HOOFDKENMERKEN VAN DE STEEKPROEFSGEWIJZE TOETSING VAN VERRICHTINGEN

1.1 — Omvang van de steekproef

Jaar	Aantal geteste verrichtingen
2008	80
2007	55

1.2 — Opzet van de steekproef

Percentage van de geteste verrichtingen bestaande uit	2008						2007
	Economische en financiële zaken	Ondernemingen	Concurrentie	Interne markt	Handel	Totaal	
Tussentijdse/saldobetalingen	35 %	16 %	1 %	0 %	4 %	56 %	72 %
Voorschotten	0 %	44 %	0 %	0 %	0 %	44 %	27 %
Totaal	35 %	60 %	1 %	0 %	4 %	100 %	100 %

1.3 — Frequentie en geschatte impact van fouten

Fouten	2008			2007
	Economische en financiële zaken, Handel, Concurrentie, en Interne markt	Ondernemingen	Totaal	
Frequentie van geteste verrichtingen die fouten bevatten	9 % {3}	17 % {8}	14 % {11}	7 % {4}
Frequentie van fouten die kwantificeerbaar zijn	0 % {0}	88 % {7}	54 % {7}	43 % {3}
Impact van de kwantificeerbare fouten: het meest waarschijnlijke foutenpercentage ligt (*)	n.v.t.	tussen 2 en 5 %	tussen 2 en 5 % (**)	onder 2 %

(*) De Rekenkamer onderscheidt drie niveaus bij het meest waarschijnlijke foutenpercentage: onder 2 %, tussen 2 en 5 %, boven 5 %.

(**) Het Zesde kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling (KP6) heeft een onevenredig groot deel van het algemene foutenpercentage veroorzaakt (zie paragraaf 10.27).

De cijfers tussen {} zijn absolute aantallen verrichtingen.

1.4 — Soorten fouten in de steekproef

Percentage en aantal fouten in geteste verrichtingen betreffende	2008						2007	
	Economische en financiële zaken, Handel, Concurrentie, en Interne markt		Ondernemingen		Totaal			
Subsidiabiliteit	0 %	0	75 %	6	46 %	6	29 %	2
Realiteit	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0
Juistheid	0 %	0	12,5 %	1	8 %	1	29 %	2
Overig	100 %	5	12,5 %	1	46 %	6	42 %	3
Totaal	100 %	5	100 %	8	100 %	13	100 %	7

DEEL 2: ALGEHELE BEOORDELING VAN TOEZICHT- EN CONTROLESYSTEMEN

2.1 — Beoordeling van geselecteerde toezicht- en controlesystemen

Betrokken systeem	Essentiële interne controle (Commissie)			Algehele beoordeling
	Controles vooraf	Controle-certificering	Financiële controle achteraf	
Betalingen in het kader van beleidsterrein 01-Economische en financiële zaken		n.v.t.		
Betalingen in het kader van beleidsterrein 02-Ondernemingen			n.v.t.	
Betalingen in het kader van beleidsterrein 20-Handel		n.v.t.	n.v.t.	

Verklaring:

	Doeltreffend
	Deels doeltreffend
	Niet doeltreffend
n.v.t.	Niet van toepassing of niet beoordeeld

Opmerking van de Rekenkamer	Getroffen maatregel	Analyse van de Rekenkamer	Antwoord van de Commissie
1. Verrichtingen met risicodragend kapitaal (VRK's) — verscaffing van risicodragend kapitaal door middel van investeringsfondsen			
<p>De controle van de Rekenkamer wees uit dat de in de VRK-portefeuille opgenomen investeringfondsen om de volgende redenen niet volledig voldeden aan de MEDA-verordening:</p> <ul style="list-style-type: none"> — de portefeuille omvatte investeringsfondsen die buiten de EU zijn gelokaliseerd; — investeringsfondsen deden investeringen buiten de lijst van in aanmerking komende partnergebieden en landen. Dit kwam vooral door het feit dat in de investeringsregels van het fonds de vereiste investeringsbeperking ontbrak. <p>Bovendien was er geen controleprocedure voor wederzijdse investeringen tussen fondsen. Het was derhalve moeilijk om na te gaan of de algemene bovengrenzen in acht waren genomen.</p> <p>(Jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragrafen 11.8 en 11.9)</p>	<p>Sinds 2003 zorgt de Commissie ervoor dat de ontvankelijkheidsbepalingen van de MEDA-verordening met betrekking tot de geografische lokatie van zowel de investeringsfondsen als de doelregio's van de fondsen op het moment van goedkeuring in het oog worden gehouden.</p> <p>De Commissie grijpt ook in op het moment van goedkeuring als zij vermoedt dat wederzijdse investeringen een probleem zouden kunnen vormen.</p> <p>De Commissie heeft over zowel 2007 als 2008 een jaarverslag van de Europese Investeringsbank (EIB) inzake VRK's ontvangen, met informatie over de werkelijk gedane investeringen.</p>	<p>De toezichtscontroles van de Commissie op het moment van goedkeuring van het investeringsfonds zijn sterk verbeterd. Maar het toezicht op de geografische locatie en wederzijdse investeringen gedurende de looptijd van de fondsen zou verder verbeterd moeten worden.</p> <p>Bovendien geven de door de EIB uitgebrachte jaarverslagen geen gedetailleerde informatie over de investeringen die gefinancierd zijn met algemene leningen. De Commissie is dus niet in staat om de naleving van deze bepalingen te verifiëren voor zover het algemene leningen betreft.</p>	<p><i>De nieuwe kaderovereenkomst tussen de EIB en de Commissie waarover momenteel wordt onderhandeld, zal ervoor zorgen dat op basis van de door de EIB verstrekte operationele en boekhoudkundige gegevens beter toezicht kan worden uitgeoefend op de geografische locatie en de wederzijdse investeringen tussen de fondsen gedurende de looptijd daarvan. Hierbij zullen ook gegevens over globale leningen in aanmerking worden genomen.</i></p>
2. Verrichtingen met risicodragend kapitaal (VRK's) — gebreken in de waardebepaling van VRK's			
<p>De waarde van VRK's wordt door de Commissie bepaald tegen de historische kosten, verminderd met eventuele voorzieningen voor waardevermindering. De voorzieningen voor waardevermindering waren gebaseerd op de voorlopige of definitieve afschrijvingen. Deze methode is niet consequent toegepast. De Rekenkamer trof enkele gevallen aan waarin voorlopige ramingen voor waardeverminderingen, die beschikbaar waren bij de EIB, niet aan de Commissie waren meegedeeld. Dit wees erop dat de overeenkomst tussen de Commissie en de EIB zodanig moest worden bijgewerkt, dat de Commissie alle relevante informatie tijdig genoeg ontvangt om ze in</p>	<p>In haar antwoord op de opmerking van de Rekenkamer stelde de Commissie dat de EIB en de Commissie de ontwikkelingen volgden en de situatie samen opnieuw beoordeelden, waarbij zij zochten naar de oplossing met de beste kosten-batenverhouding. In het eerste kwartaal van 2009 bezien de Commissie en de EIB nog altijd de situatie en trachten zij een kosteneffectieve oplossing te vinden.</p>	<p>De Rekenkamer stelde vast dat er geen vooruitgang is geboekt. De Commissie dient ernaar te streven deze kwestie vóór de afsluiting van het begrotingsjaar 2009 op te lossen.</p>	<p><i>De vereiste van de Commissie zal worden opgenomen in de nieuwe kaderovereenkomst.</i></p>

Opmerking van de Rekenkamer	Getroffen maatregel	Analyse van de Rekenkamer	Antwoord van de Commissie
<p>aanmerking te kunnen nemen bij de toepassing van haar boekhoudregels. Bovendien dient de Commissie actiever toe te zien op de toepassing van de overeenkomst, en zich niet volledig op de door de EIB verschaft informatie te verlaten.</p> <p>(Jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragraaf 11.11)</p>			
<p>3. Rapportageverplichting ten opzichte van de begrotingsautoriteiten</p>			
<p>Sinds de start van het MEDA-programma in 1996 moet de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad jaarlijks verslag uitbrengen, waarbij informatie wordt verstrekt over de gedurende het jaar gefinancierde maatregelen (artikel 15 van de MEDA-verordening). De Commissie heeft een algemeen jaarverslag over ontwikkelings-samenwerking gepubliceerd, maar hierin werd onvoldoende informatie verschaft over de met de financiële instrumenten bereikte vooruitgang.</p> <p>(Jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragraaf 11.14)</p>	<p>De Commissie is doorgegaan met de publicatie van een algemeen jaarverslag over ontwikkelingssamenwerking, maar heeft geen specifiek verslag voor iedere rechtsgrondslag uitgebracht.</p>	<p>Het niveau van de informatie over MEDA in de algemene jaarverslagen loopt nogal uiteen. De Rekenkamer is van mening dat de Commissie voldoende informatie in de jaarverslagen had moeten verstrekken, zoals voorgeschreven door de MEDA-verordening.</p>	<p><i>In 2001 heeft EuropeAid besloten een algemeen verslag op te stellen in plaats van een specifiek verslag voor elke rechtsgrond. De bedoeling daarvan was beter gebruik te maken van de beperkte personele middelen. De daarop volgende jaren heeft EuropeAid rekening gehouden met de opmerkingen van de begrotingsautoriteiten.</i></p>

HOOFDSTUK 11

Administratieve en andere uitgaven

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	11.1-11.5
Regelmatigheid van verrichtingen	11.6
Conformiteit van systemen met het Financieel Reglement	11.7
Specifieke opmerkingen	11.8-11.19
Parlement	11.9
Raad	11.10
Commissie	11.11-11.13
Hof van Justitie	11.14
Rekenkamer	11.15
Europees Economisch en Sociaal Comité	11.16
Comité van de Regio's	11.17
Europese Ombudsman	11.18
Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming	11.19
Conclusies	11.20-11.21
Agentschappen van de Europese Unie	11.22-11.23
Europese Scholen	11.24-11.25

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

11.1 Dit hoofdstuk betreft de specifieke beoordeling door de Rekenkamer van de administratieve uitgaven van de instellingen. **Tabel 11.1** bevat gedetailleerde informatie met een overzicht van de betrokken instellingen, de betalingen per bestedingsjaar en de wijze van begrotingsbeheer.

Tabel 11.1 — Uitsplitsing van de betalingen per beleidsterrein

(miljoen euro)

Begrotingstitel	Beleidssterrein	Omschrijving	Betalingen 2008	Wijze van begrotingsbeheer
24-27 en 29	Administratieve en andere uitgaven	Europees Parlement	1 489	Gecentraliseerd direct
		Raad	618	Gecentraliseerd direct
		Commissie	5 867	Gecentraliseerd direct
		Hof van Justitie	288	Gecentraliseerd direct
		Rekenkamer	116	Gecentraliseerd direct
		Europees Economisch en Sociaal Comité	114	Gecentraliseerd direct
		Comité van de Regio's	79	Gecentraliseerd direct
		Europese Ombudsman	8	Gecentraliseerd direct
		Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming	4	Gecentraliseerd direct
<i>Totaal administratieve uitgaven</i>			8 583	
<i>Totaal beleidsuitgaven</i>			0	
Totaal betalingen over het jaar			8 583	
Totaal vastleggingen over het jaar			8 826	

11.2. Administratieve uitgaven bestaan hoofdzakelijk uit uitgaven voor personele middelen en uitgaven voor gebouwen, uitrusting, energieverbruik, communicatie en informatietechnologie. Dit hoofdstuk heeft ook betrekking op de uitgaven die in de algemene begroting als beleidsuitgaven worden beschouwd, ook al betroffen deze in de meeste gevallen de werking van de administratie van de Commissie en niet zozeer de beleidsvorming ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Deze uitgaven omvatten de volgende titels in de algemene begroting: titel 24 („fraudebestrijding”), titel 25 („beleidscoördinatie en juridisch advies van de Commissie”), titel 26 („administratie van de Commissie”), titel 27 („begroting”) en titel 29 („statistiek”). Enkele van deze titels omvatten ook beleidsuitgaven. Titel 27 omvat voor 2008 een bedrag van 200 miljoen euro als „tijdelijke en forfaitaire vergoeding voor de nieuwe lidstaten”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

11.3. Getest werd een steekproef van 57 verrichtingen, willekeurig getrokken uit alle administratieve uitgaven waarnaar in paragraaf 11.2 (zie ook **1.1** in **bijlage 11.1**) werd verwezen. Tevens beoordeelde de Rekenkamer de overeenstemming van de toezicht en controlesystemen die gebruikt worden door iedere instelling, met de vereisten van het Financieel Reglement. De Rekenkamer controleerde ook geselecteerde onderwerpen ⁽²⁾.

11.4. De Rekenkamer wordt gecontroleerd door een onafhankelijk extern accountantskantoor ⁽³⁾ dat een betrouwbaarheidsverslag heeft uitgegeven betreffende de wettigheid en regelmatigheid van de besteding van de middelen van de Rekenkamer en de controleprocedures zoals die van kracht waren in de periode van 1 januari 2008 tot 31 december 2008 (zie paragraaf 11.15).

11.5. Dit hoofdstuk geeft ook informatie over de resultaten van de controles van de Rekenkamer bij de agentschappen van de Europese Unie en andere gedecentraliseerde organen, evenals de Europese Scholen.

REGELMATIGHEID VAN VERRICHTINGEN

11.6. De controle van de steekproef van 57 verrichtingen heeft geen materiële fouten aangetoond.

CONFORMITEIT VAN SYSTEMEN MET HET FINANCIËEL REGLEMENT

11.7. De controle door de Rekenkamer van de conformiteit van systemen die ontworpen zijn om de regelmatigheid van de verrichtingen te waarborgen met de bepalingen van het Financieel Reglement (zie paragraaf 11.3) heeft geen materiële gebreken aan het licht gebracht.

⁽²⁾ De geselecteerde gecontroleerde onderwerpen zijn de volgende: aanbestedingscontracten in alle instellingen behalve voor de Europese Ombudsman en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming; aanbestedingsbeheer voor contracten betreffende informatietechnologie bij het Parlement, de Raad en de Commissie; verlenging van contracten bij het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's; boeten voor te late betalingen bij alle instellingen; betalingen voor overgedragen kredieten bij het Parlement; overdrachten van verworven pensioenrechten bij alle instellingen behalve bij de Europese Ombudsman en bij de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming.

⁽³⁾ PricewaterhouseCoopers, société à responsabilité limitée, réviseur d'entreprises.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

SPECIFIEKE OPMERKINGEN

11.8. De specifieke opmerkingen die nu volgen en per instelling worden weergegeven, zijn gebaseerd op de controle door de Rekenkamer van de toezicht en controlesystemen zoals ze door iedere instelling worden toegepast en op de geselecteerde onderwerpen (zie paragraaf 11.3). Deze bevindingen doen niets af aan de beoordelingen zoals beschreven in de paragrafen 11.6 en 11.7.

Parlement

11.9. Het Parlement tekende in december 2007 een contract betreffende de inrichting van gebouwen, waarin was bepaald dat de facturen maandelijks aan het einde van iedere periode getoond moesten worden, op basis van het voltooide werk. De controle van deze uitgaven heeft aangetoond dat één factuur, gedateerd op 17 november 2008, was goedgekeurd als „correct verklaard” en „goedgekeurd voor betaling”, terwijl het in feite een voorschot betrof voor werken die nog niet waren uitgevoerd. Het volledige bedrag dat op onregelmatige wijze is vooruitbetaald beliep 1 547 915 euro.

11.9. ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Factuur nr. 8101025356 ten bedrage van 1 547 915,33 EUR is opgesteld en gedateerd op 17 november 2008 en officieel door de rekenplichtige geregistreerd op 19 november 2008. Dit bedrag had volgens de factuur betrekking op werkzaamheden voor de periode van december 2008 overeenkomstig het periodieke voortgangsverslag nr. EA 008, dat door een externe adviseur en twee naar behoren gemachtigde personeelsleden van het Parlement was goedgekeurd op 4 december 2008, toen de factuur juist werd bevonden en vrijgegeven voor betaling. De betalingsopdracht voor deze factuur is door de gedelegeerde ordonnateur goedgekeurd op 9 december 2008.

Toegegeven wordt dat deze betaling ten onrechte is gedaan, voordat de werkzaamheden voor de betreffende periode waren uitgevoerd. De betaling was gebaseerd op een verkeerde inschatting van de risico's die ontstaan als uit 2007 naar 2008 overgedragen kredieten niet besteed zouden worden vóór het eind van 2008. De betaling was gedekt door een door de aannemer verstrekte bankgarantie en bracht dus geen nadelige begrotingsgevolgen voor de instelling met zich mee.

De gedelegeerde ordonnateur is op deze feiten gewezen na de controle door de Rekenkamer ter voorbereiding van de betrouwbaarheidsverklaring voor 2008. Na bespreking van de kwestie met de interne controleur en na in kennisstelling van de secretaris-generaal besloot de gedelegeerde ordonnateur, die de fout erkent en er de verantwoordelijkheid voor neemt, de zaak zelf op 20 mei 2009 aan de gespecialiseerde instantie voor financiële onregelmatigheden voor te leggen, overeenkomstig artikel 75, lid 1, tweede alinea, van de uitvoeringsvoorschriften van het Financieel Reglement.

Ondertussen heeft het Bureau besloten brede structurele veranderingen in het DG INLO aan te brengen die ertoe zullen leiden dat deze bevoegdheden bij de directeur-generaal zullen komen te liggen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Raad

11.10. De geplande opleverdatum voor het *Secured European System for Automatic Messaging* (SESAME) dat gebruikt wordt om de jaarlijkse begrotingen ⁽⁴⁾ van de Raad voor te bereiden was al te optimistisch. Als gevolg daarvan werd het jaarlijks budget voor SESAME tot 2008 ieder jaar te hoog geschat. In de periode van 2005 tot 2008 bedroegen de uitgaven van de Raad voor SESAME minder dan 2 miljoen euro, terwijl over dezelfde periode uit de begroting van de Raad 59 miljoen euro werd toegekend. De hierdoor te veel begrote 57 miljoen euro kwam zo beschikbaar voor overdracht naar andere begrotingsonderdelen van de Raad. De voortdurend te hoge budgettering voor SESAME, die duidde op een gebrek in de planning en uitvoering van het programma, was niet in overeenstemming met het begrotingswaarachtigheidsbeginsel zoals voorgeschreven door het Financieel Reglement (artikel 5, lid 3), omdat de meeste bedragen zoals opgenomen in de oorspronkelijke jaarlijkse begrotingen voor SESAME niet volgens de bedoeling werden gebruikt.

11.10. ANTWOORD VAN DE RAAD

1. *De Raad neemt nota van de opmerkingen van de Rekenkamer naar aanleiding van de procedure op tegenspraak met betrekking tot het SESAME-programma (zie bijlage) en stelt met tevredenheid vast dat geen verdere opmerkingen zijn gemaakt over de rekeningen voor 2008.*

2. *De basisdoelstelling van dit innovatieve programma is de huidige communicatiesystemen CORTESY en ESDP-NET te vervangen door één geïntegreerd systeem, met een splitsing naar rubricering: het eerste onderdeel van het systeem moet de behandeling van informatie tot RESTREINT UE mogelijk maken, het tweede onderdeel informatie die als CONFIDENTIEL UE en SECRET UE gerubriceerd is. Het programma is daarom meer dan een vervangingsproject; er worden aanvullende communicatiestructuren en werkingsmogelijkheden toegevoegd.*

3. *De begrotingsbedragen zijn steeds gebaseerd geweest op uitgavenramingen voor het komende jaar, conform overeengekomen beleidsbesluiten. De redenen voor de vertraging, en de daaruit voortvloeiende budgettaire ontsporingen in de afgelopen jaren, zijn hoofdzakelijk toe te schrijven aan wijzigingen in de reikwijdte van het programma na de datum waarop het secretariaat-generaal het voorstel voor het komende begrotingsjaar had ingediend, en het aantal betrokken belanghebbenden en voorbereidende instanties van de Raad.*

Er is nu veel meer zekerheid over de toekomstige ontwikkelingen van het programma; de eisen zijn vastgesteld en de belangrijkste programafasen zijn goedgekeurd. Daarom is er een gerede kans dat het programma binnenkort naar de volgende fase kan overgaan.

4. *In het licht van de ervaring, denkt de Raad momenteel na over manieren om de coördinatie van de governancestructuren van belangrijke IT-projecten zoals SESAME te verbeteren.*

⁽⁴⁾ SESAME is een beveiligd communicatiesysteem dat sinds 2002 ontwikkeld wordt door de Raad. De oorspronkelijk geplande opleverdatum voor het nieuwe systeem was juli 2004. In januari 2009 werd de geplande opleverdatum verder uitgesteld tot ultimo 2012. Er zijn veel wijzigingen aangebracht in het oorspronkelijke projectontwerp en tegen het einde van 2008 was de planning voor SESAME nog altijd niet voltooid omdat er geen overeenstemming was tussen de afvaardigingen van de lidstaten in één van de belangrijkste comités ter zake over de wijze waarop moest worden omgegaan met bepaalde gevoelige informatie. De zeer strikte accreditatieprocedure om een veiligheidsmachtiging te krijgen van de Raad en de technische complexiteit van het project zijn aanvankelijk onder-schat.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Commissie

Ingebruikneming van het Individual Rights Information System

11.11. In juni 2008 voerde het Bureau voor het beheer en de afwikkeling van de individuele rechten (PMO) een nieuw systeem in, genaamd Individual Rights Information System (IRIS), voor het beheren van personeelsrechten, waaronder salarissen. De migratie naar IRIS heeft meerdere problemen veroorzaakt bij de berekening van salarissen. Een door het PMO ingestelde taakgroep schatte dat de dossiers van meer dan 8 000 personeelsleden mogelijk onjuiste gegevens bevatten die de berekening van de salarissen zouden kunnen beïnvloeden. Werkzaamheden om alle individuele dossiers te controleren zijn nog altijd gaande. Noodmaatregelen om inconsistenties te corrigeren omvatten handmatige ingrepen in het salarisberekeningssysteem, waarop niet goed is toegezien. Er zijn onvoldoende systeemtests uitgevoerd op IRIS en de oude en nieuwe systemen hebben niet parallel gedraaid totdat bewijs was verkregen dat het nieuwe systeem naar tevredenheid werkte.

11.11. ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Bij de invoering van het nieuwe IRIS-systeem, dat gegevens voor het salarisberekeningssysteem levert, kwamen discrepanties aan het licht tussen historische gegevens, voornamelijk betreffende gezinssamenstelling, en de gegevens die voor de salarisberekening worden gebruikt. Deze discrepanties hadden als belangrijkste gevolg dat het salarisberekeningssysteem de oude gegevens verwierp.

Hierdoor werden bedragen die op basis van die gegevens werden uitbetaald, met terugwerkende kracht geannuleerd. Op basis van een analyse van dossiers waarin een fout kan zijn gemaakt en die in de toekomst grondiger moeten worden onderzocht, meende de Commissie dat het om 8 000 gevallen zou kunnen gaan.

In afwachting van de verbetering van de gegevens werd de berekening van rechten met terugwerkende kracht geblokkeerd om terugvorderingen te voorkomen die achteraf ongegrond zouden blijken. Hierdoor kon het aantal dossiers waarin een fout is gemaakt, alvast worden beperkt. Het gevaar dat inconsistente gegevens tot onjuiste betalingen leiden, werd derhalve onder controle gehouden. Deze maatregel had echter als keerzijde dat wel gerechtvaardigde verbeteringen met terugwerkende kracht eveneens geblokkeerd werden en nog steeds geblokkeerd zijn. De controles van inconsistente gegevens zijn aan de gang en kunnen sommige oude betalingen beïnvloeden, maar niet de huidige salarissen.

Sommige dossiers werden rechtstreeks handmatig verbeterd in het salarisberekeningssysteem, maar deze mogelijkheid heeft altijd bestaan en de gebruikelijke controleprocedures werden gevolgd. Niettemin houdt deze methode een groter risico in en bijgevolg moet zij zo weinig mogelijk worden toegepast.

Er werd een groot aantal tests uitgevoerd over een zeer lange periode en medio 2008 werd het resultaat uiteindelijk bevredigend geacht. Achteraf gezien moet worden erkend dat het resultaat niet volledig aan de verwachtingen voldeed. In de toekomst zal PMO de tests veel strenger evalueren alvorens een nieuw systeem in te voeren of een bestaand systeem te wijzigen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Overdracht van verworven pensioenrechten

11.12. In enkele gevallen moeten de instellingen een deel van het kapitaal van overgedragen pensioenrechten aan personeelsleden teruggeven⁽⁵⁾. Het onderzoek door de Rekenkamer van controles die worden uitgevoerd om te waarborgen dat berekeningen correct worden gemaakt en dat teruggaven worden teruggevorderd in het geval van een onjuiste berekening, wees op een tekortkoming. De controle toonde aan dat het Bureau voor het beheer en de afwikkeling van de individuele rechten (PMO) een totaalbedrag van 138 000 euro ten onrechte had teruggestort aan twee personeelsleden en dat deze gevallen nog altijd niet waren opgelost.

Pensioenregeling voor lokale medewerkers van delegaties van de Commissie

11.13. In 1996 heeft het directoraat Buitenlandse dienst van directoraat generaal Buitenlandse betrekkingen een pensioenregeling opgesteld voor plaatselijke medewerkers die in dienst zijn bij delegaties van de Commissie. Voor de regeling wordt gewerkt met een fonds dat bestaat uit maandelijkse bijdragen van de betrokken medewerkers en van de Commissie. Sinds 1996 werd deze regeling beheerd op basis van voorlopige regels. In deze regels wordt niets bepaald over de verantwoordelijkheid van de Commissie voor het zeker stellen van en het rendement op het vermogen van het fonds, en evenmin beschrijven zij de gedetailleerde bepalingen voor de afwikkeling van de rechten van de medewerkers. Het vermogen van het fonds werd eind 2008 gewaardeerd op ongeveer 34 miljoen euro.

⁽⁵⁾ Artikel 11, lid 2, van bijlage VIII van het Statuut bepaalt dat pensioenrechten die ambtenaren hebben opgebouwd gedurende de vroegere diensttijd, mogen worden overgedragen naar de pensioenregeling voor Europese ambtenaren (PSEO). De kapitaalwaarde van de overgedragen pensioenrechten wordt vertaald naar een aantal dienstjaren voor pensioen uit het PSEO. Bij de controle werd onderzocht of de instellingen adequate procedures hebben om overgedragen pensioenrechten op de juiste wijze te waarderen en om op bevredigende wijze overdrachten uit te voeren. Ondanks dat de procedures in de meeste gevallen naar tevredenheid werken, zorgt de complexiteit van de toepasselijke bepalingen van het Statuut en van nationale pensioenwetgevingen toch voor vertraging in het proces voor individuele overdrachten en voor verschillende ambtelijke fouten in berekeningen.

11.12. ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Nadat de Rekenkamer deze twee gevallen had vastgesteld en haar conclusies had geformuleerd, heeft PMO passende maatregelen getroffen. Het heeft de berekening van de pensioenrechten gewijzigd en de terugvordering van de ten onrechte teruggestorte bedragen voorbereid, dat wil zeggen de terugvordering van het deel van het overgedragen kapitaal dat aanvullende rechten in de pensioenregeling van de Europese Gemeenschap had moeten opleveren in plaats van aan de begunstigden te worden teruggestort.

Op de lange termijn (vanuit actuariële oogpunt) is het financiële effect neutraal voor de begroting van de Gemeenschap, aangezien de ten onrechte teruggestorte bedragen gecompenseerd zullen worden door lagere pensioenbetalingen in de toekomst. Omgekeerd zullen terugvorderingen worden gecompenseerd door de toekenning van aanvullende pensioenrechten.

Daarnaast zijn maatregelen getroffen om de interne controle op het gebied van overdrachten van pensioenrechten te versterken.

11.13. ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De pensioenregeling voor plaatselijke medewerkers werd in het leven geroepen om de plaatselijke medewerkers van de Commissie die in de delegaties werken, ten minste een minimale sociale zekerheid aan te bieden. Het gaat om een aanvullend fonds dat buiten de EU begroting wordt beheerd en dat gebaseerd is op de kapitalisatie van vooraf vastgestelde bijdragen. De plaatselijke medewerkers ontvangen informatie over de pensioenregeling en kunnen controle uitoefenen wanneer zulks gerechtvaardigd is. De Commissie gaat momenteel na hoe een dergelijke regeling permanent kan worden gemaakt en welke de juridische en financiële implicaties ervan zijn. De huidige activa van het fonds worden toereikend geacht om de individuele rechten van de plaatselijke medewerkers te dekken. Met het oog op het wetgevingsvoorstel wordt een gedetailleerde actuariële studie gepland.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Hof van Justitie

11.14. In 2008 sloot het Hof van Justitie een contract voor de levering van diensten, na afloop van een samen met een lidstaat georganiseerde aanbestedingsprocedure met open inschrijving. De controle van het contract door de Rekenkamer bracht gebreken aan het licht in het internecontrolesysteem voor het uitvoeren van deze inschrijvingsprocedures. Dit leidde onder meer tot een te korte termijn voor inschrijvers om het bestek te kunnen ontvangen ⁽⁶⁾, en de vermelding in de aankondiging van het contract van zowel de verplichting om inschrijvingen in één enkele taal ⁽⁷⁾ op te sturen alsmede van het houden van een gesloten vergadering voor het openen van inschrijvingen ⁽⁸⁾. Het Hof van Justitie dient verbeterde aanbestedingsprocedures op te stellen om ordonnateursdiensten te helpen bij de organisatie van inschrijvingsprocedures en bij controle van de naleving van reglementaire verplichtingen.

11.14. ANTWOORD VAN HET HOF VAN JUSTITIE

Na eraan te hebben herinnerd dat de door de Rekenkamer bedoelde aanbesteding het nieuwe gebouwencomplex betreft en voor het Hof van Justitie de eerste ervaring vormde van een aanbesteding tezamen met een lidstaat volgens de recente bepalingen van artikel 91 van het financieel reglement, wenst het Hof van Justitie de volgende preciseringen aan te brengen in verband met de zwakheden die de Rekenkamer in deze procedure heeft opgemerkt.

Wat in de eerste plaats het tijdschema van de procedure betreft, dienden de gezamenlijke aanbestedende diensten, zowel in hun belang als in dat van de inschrijvers, de noodzaak om de opdracht toe te wijzen op een datum waardoor degene aan wie de opdracht is gegund inzetbaar kon zijn vanaf de oplevering van het betrokken nieuwe gebouwencomplex in overeenstemming te brengen met de noodzaak om, gelet op de complexiteit van de opdracht, een voldoende lange termijn te voorzien teneinde de inschrijvers de gelegenheid te bieden hun aanbod onder de juiste voorwaarden uit te werken.

Dit verklaart waarom het tijdschema, ofschoon de door het financieel reglement formeel voorgeschreven termijnen zijn geëerbiedigd, noodgedwongen krap was met betrekking tot de termijn waarover de kandidaten beschikten om de inschrijvingsdocumenten aan te vragen.

De zwakheden betreffende twee specifieke rubrieken van de aankondiging van de opdracht berusten op administratieve fouten en waren vanzelfsprekend niet de bedoeling. Wat de taalregeling betreft, kan alleen een gebrek aan coördinatie verklaren waarom de aankondiging van de opdracht bepaalde dat de offerten alleen in het Frans konden worden ingediend (de gangbare praktijk in de betrokken lidstaat), terwijl volgens het bestek de offerten konden worden ingediend in elke officiële taal van de Europese Unie (de bij het Hof van Justitie geldende praktijk). Ten aanzien van de bijeenkomst van het met de opening van de offerten belaste comité moet worden opgemerkt dat, indien inschrijvers daarbij verschenen waren, zij natuurlijk de bijeenkomst hadden kunnen bijwonen overeenkomstig de bepalingen van het financieel reglement.

Wat de aanbeveling van de Rekenkamer betreft voor een verbeterde ondersteuning van de ordonnateursdiensten op het gebied van de aanbestedingsprocedures, heeft het Hof in reactie op een aanbeveling van zijn interne controleur reeds in juni 2008 maatregelen in die zin getroffen. Het zal zich binnen de grenzen van het beschikbare personeel blijven inspannen om zijn voorzieningen op dit gebied te blijven verbeteren.

⁽⁶⁾ Artikel 98 van het Financieel Reglement bepaalt dat de regels voor de indiening van de offerten een werkelijke concurrentie garanderen. In de desbetreffende uitvoeringsvoorschriften (UV) worden minimumtermijnen gesteld die de aanbestedende diensten in acht moeten nemen.

⁽⁷⁾ Artikel 125 quater van de uitvoeringsvoorschriften (UV) van het Financieel Reglement bepaalt dat bij een gezamenlijke aanbestedingsprocedure tussen een instelling en de aanbestedende diensten van één of meer lidstaten, de voor de instelling geldende procedurele bepalingen, waaronder de talenregeling, van toepassing zullen zijn.

⁽⁸⁾ Artikel 118, lid 3, van de UV bepaalt dat bij een open procedure de vergadering van de openingscommissie toegankelijk is voor de inschrijvers.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Rekenkamer

11.15. Het verslag van de externe accountant (zie paragraaf 11.4) stelt dat naar het oordeel van de accountant „de jaarrekening een getrouw beeld [geeft] van de financiële situatie van de Europese Rekenkamer per 31 december 2008 en van haar financiële prestaties en haar kasstromen voor het per die datum afgesloten begrotingsjaar, overeenkomstig Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002, Verordening (EG, Euratom) nr. 2342/2002 van de Commissie van 23 december 2002 tot vaststelling van uitvoeringsvoorschriften van voornoemde verordening van de Raad, en de boekhoudkundige regels van de Europese Rekenkamer”. Het verslag zal worden gepubliceerd in het Publicatieblad.

Europees Economisch en Sociaal Comité

11.16. De controle heeft met betrekking tot de gecontroleerde onderwerpen geen gebreken aan het licht gebracht waarvan verslag moet worden gedaan.

Comité van de Regio's

11.17. De controle heeft met betrekking tot de gecontroleerde onderwerpen geen gebreken aan het licht gebracht waarvan verslag moet worden gedaan.

Europese Ombudsman

11.18. De controle heeft met betrekking tot de gecontroleerde onderwerpen geen gebreken aan het licht gebracht waarvan verslag moet worden gedaan.

Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming

11.19. De controle heeft met betrekking tot de gecontroleerde onderwerpen geen gebreken aan het licht gebracht waarvan verslag moet worden gedaan.

CONCLUSIES

11.20. Op basis van haar controlewerk concludeert de Rekenkamer dat de betalingen over het per 31 december 2008 afgesloten jaar met betrekking tot de administratieve uitgaven van de instellingen geen materiële fouten vertonen (zie paragraaf 11.6).

11.21. Op basis van haar controlewerk concludeert de Rekenkamer dat de toezicht en controlesystemen voor de administratieve uitgaven van de instellingen voldoen aan de vereisten van het Financieel Reglement (zie de paragrafen 11.7-11.19).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

AGENTSCHAPPEN VAN DE EUROPESE UNIE

11.22. Controles van de agentschappen en andere gedecentraliseerde organen van de Europese Unie zijn het voorwerp van specifieke jaarverslagen die afzonderlijk worden gepubliceerd in het Publicatieblad⁽⁹⁾. De Rekenkamer controleerde voor het begrotingsjaar 2008 29 agentschappen. Hun begrotingen voor 2008 beliepen in totaal 1 488,5 miljoen euro. De belangrijkste gegevens betreffende de agentschappen zijn vermeld in **tabel 11.2**.

11.23. De Rekenkamer gaf voor alle gecontroleerde agentschappen goedkeurende verklaringen over de betrouwbaarheid van de rekeningen en over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen af, behalve voor de Europese Politieacademie.

EUROPESE SCHOLEN

11.24. Het specifieke jaarverslag van de Rekenkamer met betrekking tot de Europese Scholen (niet gepubliceerd in het Publicatieblad) wordt de raad van bestuur toegezonden, die optreedt als kwijtingverlenende autoriteit. De begroting 2008 van de Scholen ad 258,0 miljoen euro werd hoofdzakelijk met een subsidie van de Commissie (138,9 miljoen euro) en met bijdragen van de lidstaten (54,5 miljoen euro) gefinancierd⁽¹⁰⁾. De voornaamste gegevens betreffende de Europese Scholen worden weergegeven in **tabel 11.3**.

11.25. De Rekenkamer heeft geen materiële fouten aangetroffen die twijfel zouden kunnen doen ontstaan over de betrouwbaarheid van de rekeningen die zij heeft gecontroleerd (de Scholen in Karlsruhe en Mol en het centraal bureau) en die zijn opgesteld conform de bepalingen van het Financieel Reglement van 24 oktober 2006 toepasselijk op de begroting van de Europese Scholen, of over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij deze rekeningen. Het onderzoek van de Rekenkamer wijst echter uit dat er niet op alle materiële punten een getrouw en transparant beeld wordt gegeven van de geconsolideerde rekeningen conform de geldende boekhoudstandaarden, betreffende a) de onbevredigende toepassing van het beginsel van boekhouding op transactiebasis en b) het opnemen van het overschot van het voorgaande jaar als een ontvangst voor het lopende jaar.

⁽⁹⁾ De jaarverslagen van de Rekenkamer over de jaarrekeningen van de agentschappen zijn te vinden op haar website (<http://www.eca.europa.eu>) en worden bekendgemaakt in het Publicatieblad, met uitzondering van het verslag betreffende het Voorzieningsagentschap voor Euratom.

⁽¹⁰⁾ Bron: Europese Scholen, afsluiting van de rekeningen 2008.

Tabel 11.2 — EU-agentschappen — Voornaamste gegevens

Agentschappen en andere gedecentraliseerde organen van de Europese Unie	Hoofdkantoor	Eerste jaar van financiële autonomie	Begroting ⁽¹⁾ (miljoen euro)		Aantal toegestane ambten	
			2008	2007	2008	2007
Agentschappen						
Voorzieningsagentschap van Euratom	Luxemburg	1960	—	0,3	—	—
Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding	Thessaloniki	1977	18,3	17,4	99	97
Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden	Dublin	1977	21,0	20,2	101	94
Europees Milieuagentschap	Kopenhagen	1994	37,1	35,1	123	116
Europese Stichting voor opleiding	Turijn	1994	22,4	25,5	96	100
Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving	Lissabon	1995	15,1	13,8	82	82
Europees Geneesmiddelenbureau	Londen	1994	182,9	163,1	481	441
Vertaalbureau voor de organen van de Europese Unie	Luxemburg	1995	59,9	46,1	233	200
Communautair Bureau voor plantenrassen	Angers	1995	12,5	13,4	43	42
Harmonisatiebureau voor de interne markt	Alicante	1995	318,4	276,0	643	647
Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk	Bilbao	1996	14,9	14,9	44	42
Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten	Wenen	1998	15,0	14,5	49	46
Europees Bureau voor wederopbouw	Thessaloniki	2000	235,0	250,0	93	108
Europese Politieacademie	Bramshill	2006	8,7	7,4	22,5	22,5
Eurojust	Den Haag	2002	24,8	18,4	175	147
Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart	Keulen	2003	102,0	72,0	452	467
Europees Agentschap voor maritieme veiligheid	Lissabon	2003	50,2	48,2	181	153
Europese Autoriteit voor voedselveiligheid	Parma	2003	66,4	52,2	335	300
Europees Agentschap voor netwerk- en informatiebeveiliging	Heraklion	2005	8,4	8,3	44	44
Europees Spoorwegbureau	Valenciennes	2006	18	16,6	116	116
Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding	Stockholm	2005	40,6	28,9	130	90
Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen	Warschau	2006	71,2	42,2	94	49
Toezihtautoriteit voor het Europees GNSS	Brussel ⁽²⁾	2006	10,5	7,0	50	39
Communautair Bureau voor visserijcontrole	Vigo	2007	9,5	5,0	47	38
Europees agentschap voor chemische stoffen ⁽³⁾	Helsinki	2008	66,4	—	220	—
Uitvoerende agentschappen						
Uitvoerend Agentschap voor concurrentievermogen en innovatie	Brussel	2006	11,5	6,9	36	35
Uitvoerend Agentschap Onderwijs, audiovisuele media en cultuur	Brussel	2006	38,2	36,0	92	83
Uitvoerend Agentschap voor gezondheid en consumenten ⁽⁴⁾	Luxemburg	2007	4,4	4,1	42	28
Uitvoerend Agentschap voor het trans-Europees vervoersnetwerk ⁽³⁾	Brussel	2008	5,2	—	32	2
Totaal			1 488,5	1 243,5	4 155,5	3 626,5

(1) Betalingskredieten.

(2) Voorlopige zetel.

(3) Dit agentschap werd in 2008 financieel zelfstandig.

(4) Tot mei 2008 was dit agentschap bekend als het „Agentschap voor het volksgezondheidsprogramma”.

Tabel 11.3 — Europese Scholen —Voornaamste gegevens

Europese School	Land	Begroting ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (miljoen euro)		Van de Commissie ontvangen subsidie ⁽²⁾ (miljoen euro)		Aantal leerlingen ⁽³⁾	
		2008	2007	2008	2007	2008	2007
Bureau	België	9,2	9,3	7,0	7,5	—	—
Luxemburg I	Luxemburg	37,4	35,1	22,8	21,1	3 437	3 376
Luxemburg II	Luxemburg	7,0	7,0	3,4	2,9	888	897
Brussel I (Ukkel)	België	32,1	30,4	22,7	21,0	3 057	3 045
Brussel II (Woluwe)	België	31,5	29,3	21,5	19,2	2 904	2 893
Brussel III (Elsene)	België	29,1	26,2	19,8	16,7	2 649	2 621
Brussel IV	België	5,5	2,4	3,4	1,8	438	172
Mol	België	11,3	11,2	6,0	6,0	718	657
Varese	Italië	18,7	17,9	9,3	8,8	1 341	1 317
Karlsruhe	Duitsland	12,9	11,9	2,4	3,5	979	1 001
München	Duitsland	19,5	18,9	0,6	0,4	1 756	1 666
Frankfurt	Duitsland	10,6	10,3	3,9	3,8	1 053	978
Alicante	Spanje	11,9	11,3	5,2	4,2	1 029	1 017
Bergen	Nederland	9,8	9,8	5,1	4,6	565	554
Culham	Verenigd Koninkrijk	11,4	11,1	5,7	5,9	835	827
Totaal		258,0	242,1	138,9	127,4	21 649	21 021

(¹) Totale ontvangsten en uitgaven zoals opgenomen in de begroting van elke Europese School en het Bureau, met inbegrip van alle wijzigingen in de aanvankelijk vastgestelde begrotingen.

(²) Bron: Europese Scholen, afsluiting van de rekeningen 2008.

(³) Bron: Jaarverslag 2008 van de secretaris-generaal voor de Raad van bestuur van de Europese Scholen.

NB: De totalen kunnen afwijkingen vertonen door afrondingen.

BIJLAGE 11.1
CONTROLLERESULTATEN

DEEL 1: HOOFDKENMERKEN VAN DE STEEKPROEFSGEWIJZE TOETSING VAN VERRICHTINGEN

1.1 — Omvang van de steekproef

Jaar	Omvang van de steekproef
2008	57
2007	56

1.2 — Opzet van de steekproef

Percentage van de geteste verrichtingen bestaande uit	2008				2007
	Uitgaven voor personeel van de instellingen	Uitgaven met betrekking tot gebouwen	Andere uitgaven	Totaal	
Tussentijdse/saldobetalingen	55	19	26	100	100
Voorschotten	0	0	0	0	0
Totaal	55	19	26	100	100

DEEL 2: ALGEHELE BEOORDELING VAN TOEZICHT EN CONTROLESYSTEMEN

2.1 — Beoordeling van geselecteerde toezicht en controlesystemen

Algehele beoordeling	2008	2007

Verklaring:

	Doeltreffend
	Deels doeltreffend
	Niet doeltreffend
N.v.t.	Niet van toepassing of niet beoordeeld

Opmerking van de Rekenkamer	Getroffen maatregel	Analyse van de Rekenkamer	Antwoord van de instelling
Vermenigvuldigingsfactor toepasselijk op salarissen			
<p>Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007, paragrafen 11.7-11.11:</p> <p>Het Parlement en het Economisch en Sociaal Comité passen de bepalingen uit het Statuut betreffende de vermenigvuldigingsfactor niet op dezelfde wijze toe als de andere instellingen. Dit heeft ertoe geleid dat hun personeel een financieel voordeel geniet dat niet wordt verleend door de andere instellingen, en leidt eveneens tot meerkosten.</p>	<p>Het Parlement en het Economisch en Sociaal Comité blijven hun huidige praktijk volgen in afwachting van de definitieve uitspraak van het Hof van Justitie in zaken die hierover aanhangig zijn gemaakt door personeel van de instellingen.</p>	<p>De Rekenkamer zal de follow-up van de uitspraak van het Hof van Justitie monitoren.</p>	<p>Antwoorden van het Europees Parlement</p> <p><i>Het Europees Parlement gaat volledig mee met de voorzichtige aanpak die de Rekenkamer voorstaat en zal deze kwestie inhoudelijk blijven bestuderen.</i></p>
Vergoeding van tijdens dienstreizen gemaakte verblijfkosten			
<p>Jaarverslagen betreffende de begrotingsjaren 2004 tot 2007, meest recentelijk bijlage 11.2 van het verslag over 2007:</p> <p>Het gewijzigde Statuut, dat op 1 mei 2004 in werking trad, bepaalt dat tijdens dienstreizen gemaakte verblijfkosten na overlegging van bewijsstukken worden vergoed tot een per land vastgesteld maximum (artikel 13 van bijlage VII bij het Statuut). In strijd met dit voorschrift voorzagen alle instellingen behalve het Hof van Justitie, de Rekenkamer en de Ombudsman in hun interne voorschriften in de betaling van een forfaitair bedrag, tussen 30 en 60 % van het maximaal toe te kennen bedrag, aan personeelsleden die geen enkel bewijs van gemaakte verblijfkosten overleggen.</p>	<p>Het Bureau van het Parlement bevestigde haar steun voor de bestaande regeling van forfaitaire vergoedingen maar ging akkoord met een wijziging van het systeem. Het Parlement blijft dan ook verblijfkosten betalen op basis van een forfaitair bedrag voor declaraties inzake overnachtingen in Luxemburg, Straatsburg en Brussel.</p>	<p>Het Parlement moet ervoor zorgen dat tijdens dienstreizen gemaakte verblijfkosten overeenkomstig het Statuut worden vergoed.</p>	<p>Antwoorden van het Europees Parlement</p> <p><i>In verband met de betrouwbaarheidsverklaring 2007 zegde het Parlement toe dat het bepaalde aspecten van zijn regeling betreffende dienstreizen zou herzien na uitbrenging van verslag door de intern controleur van de instelling.</i></p> <p><i>Hoewel het Bureau van het Parlement, gezien de bijzondere problemen waar de instelling voor staat (en waarop de Rekenkamer is gewezen in eerdere antwoorden), zegt nog steeds achter de regeling van een forfaitair bedrag te staan, zijn veranderingen aangebracht in de werking van de regeling.</i></p> <p><i>Na wijziging van de betreffende interne voorschriften kan per 1 september 2008 alleen voor overnachtingen die aantoonbaar binnen arbeidsperioden vallen worden verzocht om een forfaitaire vergoeding.</i></p> <p><i>Bovendien is in het voorjaar 2009 een nieuw pakket uitvoeringsmaatregelen en interne voorschriften vastgesteld om de situatie te verduidelijken.</i></p> <p><i>Dit pakket zal begin september 2009 van kracht worden.</i></p>

Opmerking van de Rekenkamer	Getroffen maatregel	Analyse van de Rekenkamer	Antwoord van de instelling
			<p>Antwoorden van het Europees Parlement</p> <p>Tot slot zal in de begroting 2010 de benaming van lijn 3000 „Dienstreizen personeel” worden veranderd in „Dienstreizen personeel en reizen tussen de drie vergaderplaatsen”, terwijl in de toelichting expliciet wordt vermeld dat het krediet dient ter dekking van de uitgaven voor „de kosten van reizen van het personeel van de instelling, gedetacheerde nationale deskundigen of stagiairs tussen de standplaats en een van de drie vergaderplaatsen van het Europees Parlement (Brussel, Luxemburg en Straatsburg), alsook voor dienstreizen naar elke andere plaats buiten de drie vergaderplaatsen”, waarmee in de begroting de basis wordt gelegd voor de regels die het Parlement toepast voor reizen tussen de drie vergaderplaatsen.</p> <p>Uiteindelijk wil het Parlement op dit punt wijzigingen in het Statuut van de ambtenaren voorstellen om ervoor te zorgen dat een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen reizen tussen de drie vergaderplaatsen en normale dienstreizen.</p>
Toelagen voor assistentie aan de leden van het Europees Parlement			
<p>Jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragrafen 10.10-10.12 en bijlage 11.2 van het verslag over 2007:</p> <p>In het Jaarverslag over 2006 was de Rekenkamer van mening dat er onvoldoende documentatie was om te bewijzen dat parlementsleden daadwerkelijk assistenten in dienst hadden genomen of gebruik hadden gemaakt van hun diensten, en dat de taken of diensten die zijn genoemd in de door de parlementsleden ondertekende contracten ook werkelijk waren uitgevoerd. Het Bureau moet actie ondernemen om de stukken te verkrijgen die van essentieel belang worden geacht om te bewijzen dat de uitgaven gerechtvaardigd waren.</p>	<p>Vanaf de nieuwe zittingsperiode die begint in 2009 zal assistentie aan parlementsleden gegeven worden door geaccrediteerde parlementair medewerkers, geselecteerd door parlementsleden en in dienst genomen door het Parlement, en door plaatselijke functionarissen in dienst genomen door parlementsleden.</p> <p>In Verordening (EG) nr. 160/2009 van de Raad (PB L 55 van 27.2.2009, blz. 1) werden de voorwaarden gewijzigd voor het aantrekken van andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen en werd een categorie gecreëerd voor geaccrediteerde parlementaire medewerkers die gerekruteerd zullen worden vanaf de nieuwe zittingsperiode. Deze medewerkers zullen worden geselecteerd door parlementsleden, worden aangetrokken door het Europees Parlement en zullen betaald worden in overeenstemming met de standaardloonschalen. Ze zullen gevestigd worden ten kantore van het Parlement en ondersteuning bieden aan specifieke parlementsleden.</p>	<p>De Rekenkamer zal de goedkeuring door het Parlement van de uitgavenstaten van de parlementsleden met betrekking tot de begrotingsjaren 2004-2007 monitoren.</p> <p>Voor het begrotingsjaar 2008 dient het Parlement alle uitgavenstaten, inclusief de controle van de originele facturen, goed te keuren.</p>	<p>Antwoorden van het Europees Parlement</p> <p>De regularisering van de uitgaven voor parlementaire assistentie die zijn gedaan in de jaren 2004 en 2006 is voor 100 % voltooid. Voor de jaren 2005 en 2007 staat nog één dossier voor elk jaar open voor een totaal bedrag van ongeveer 10 000 euro (minder dan 0,1 % van de totale uitgaven). Ten aanzien van het openstaande dossier voor 2005 wachten de EP-diensten op de terugbetaling van een ten onrechte uitbetaald bedrag van de Belgische socialezekerheidsinstantie. Het dossier van 2007 is het onderwerp van een rechtszaak en wordt op dit moment behandeld door de juridische dienst.</p>

Opmerking van de Rekenkamer	Getroffen maatregel	Analyse van de Rekenkamer	Antwoord van de instelling
<p>Volgens de gewijzigde regels van het Bureau van december 2006, hoeven facturen en honorariumnota's die door betalingsgemachtigden en dienstverleners worden verstrekt niet langer door de parlementsleden te worden overlegd, maar moeten ze worden bewaard. In plaats daarvan zijn parlementsleden verplicht exemplaren in te dienen van „uitgavenstaten” en „overzichten van gefactureerde bedragen”, afgegeven door betalingsgemachtigden en dienstverleners. Deze nieuwe regels zijn van toepassing sinds juli 2004.</p> <p>Het Jaarverslag over 2007 bevatte een aanbeveling dat het Parlement de controles van de toelage voor assistentie aan de parlementsleden verder moest verbeteren, waaronder de aselechte tests van facturen in het bezit van de parlementsleden.</p>	<p>Uitvoeringsmaatregelen voor plaatselijke medewerkers aangetrokken door de parlementsleden voor de nieuwe zittingsperiode zijn aangenomen door het Bureau op 7 juli 2008. Gebruikmaking van betalingsgemachtigden door parlementsleden wordt verplicht gesteld; betalingen aan familieleden van parlementsleden zijn uitgesloten, en betalingsgemachtigden moeten jaarlijkse overzichten van onkosten aanleveren vóór 30 maart van het volgende jaar.</p> <p>De administratie van het Parlement heeft meer dan 98 % van de uitgavenstaten en gefactureerde bedragen over 2004 en 2005 ontvangen, en meer dan 99 % over 2006 en 2007, en 87 % in 2008. De diensten van het Parlement werken nog altijd aan de afwikkeling van het ontvangen van uitgavenstaten met betrekking tot 2008.</p> <p>Het Parlement heeft in 2008 willekeurige controles achteraf uitgevoerd op overzichten ontvangen van parlementsleden en betreffende betalingen in 2007 en op interne procedures die de diensten van het Parlement volgen om deze staten op de juiste wijze te verwerken. Slechts in enkele gevallen omvatten deze controles een onderzoek naar de facturen die parlementsleden in hun bezit hadden ter onderbouwing van de verzamelstaten.</p>		<p>Antwoorden van het Europees Parlement</p> <p><i>In elk afzonderlijk geval waarin twijfel bestond over de informatie, hebben de diensten nadere uitleg gevraagd van de leden, onder meer door voorlegging van facturen en rekeningen. Waar formele fouten werden geconstateerd, een onjuist gebruik van toelagen werd vastgesteld of twijfel bleef bestaan, werd de leden om terugbetaling verzocht. In enkele gevallen is de zaak ook doorverwezen naar OLAF.</i></p> <p>Voor het begrotingsjaar 2008 heeft het Parlement het wenselijk geoordeeld de van 2004 tot en met 2007 met succes toegepaste verificatieprocedures te handhaven. Voor de vaststelling van de nieuwe regeling inzake parlementaire assistentie zijn alle beschikbare middelen nodig en daarom zou het ongewenst en zelfs contraproductief zijn om de regelingen voor 2008 te wijzigen.</p> <p>Vanaf de nieuwe zittingsperiode van het Parlement die op 14.7.2009 is ingegaan is het systeem van de toelagen voor parlementaire assistentie herzien door invoering van twee afzonderlijke categorieën medewerkers. Volgens de nieuwe regels krijgen geaccrediteerde medewerkers (die in de gebouwen van het Parlement werken) de status van andere personeelsleden van de instelling. Zij sluiten een arbeidscontract met het Parlement en worden onderworpen aan dezelfde betalingsprocedures als andere personeelsleden van de instelling. Dit vermindert de noodzaak van regularisatiepapieren. Plaatselijke medewerkers die in de lidstaat van verkiezing van het lid werkzaam zijn, blijven particuliere arbeidscontracten met de leden sluiten, die onder de nationale wet vallen. De nieuwe regeling bepaalt evenwel dat van nu af aan alle contracten verplicht beheerd moeten worden door een toegelaten derdebetalende. Bovendien krijgen zelfstandig werkende dienstverleners voortaan alleen betaald tegen indiening van facturen of ereloonnota's waarop de derdebetalende verklaart dat deze voldoen aan de toepasselijke nationale wetgeving, voordat zij ter betaling worden voorgelegd aan de diensten van het Parlement. Verwacht wordt dan ook dat het nieuwe wettelijk kader ervoor zal zorgen dat de desbetreffende regels en beginselen worden nageleefd en de regeling gaat zelfs verder dan wat met controle achteraf bereikt zou kunnen worden, daar controle achteraf per definitie beperkt blijft tot een toevallige selectie van zaken. De algemene toepassing van de nieuwe procedure met verscherpte eisen aan het begin van de betalingscyclus geeft de beste waarborg voor transparantie, wettigheid en een gezond financieel beheer van de toelagen voor parlementaire assistentie.</p>

Opmerking van de Rekenkamer	Getroffen maatregel	Analyse van de Rekenkamer	Antwoord van de instelling
			<p>Antwoorden van het Europees Parlement</p> <p><i>Het nieuw vastgestelde kader vormt een belangrijke stap op weg naar de ontwikkeling en verbetering van de bestaande waarborgen en de verwezenlijking van bovengenoemde doelstellingen, met vermindering van een overmaat aan bureaucratie.</i></p>
Aanvullende pensioenregeling voor leden van het Europees Parlement			
<p>Jaarverslag over begrotingsjaar 2006, tabel 10.2, en bijlage 11.2 van het verslag over 2007:</p> <p>„In de regeling moeten duidelijke regels worden vastgelegd inzake de aansprakelijkheden en verantwoordelijkheden van het Europees Parlement en de deelnemers aan de regeling, ingeval zich een tekort voordoet.”</p>	<p>Per 31 december 2008 hadden de Fondsen een actuair tekort opgelopen van 121 844 000 euro. Per dezelfde datum waardeerden de Fondsen de nog aan de deelnemers aan de regeling verschuldigde rechten op 276 984 000 euro.</p> <p>In maart 2009 heeft de juridische dienst van het Parlement een advies uitgebracht over de toepassing van het nieuwe Statuut voor de parlementsleden, waarin wordt bepaald dat het Parlement verplicht is om de verworven pensioenrechten te garanderen.</p> <p>Naar aanleiding van het voorgaande heeft het Bureau verscheidene besluiten genomen tijdens haar vergadering op 1 april 2009:</p> <p>a) verhoging van de pensioenleeftijd van 60 naar 63 jaar met inachtneming van enkele overgangsmaatregelen;</p> <p>b) afschaffing van de mogelijkheid om een gedeeltelijk pensioen te ontvangen vanaf de leeftijd van 50 jaar;</p> <p>c) afschaffing van de mogelijkheid om een forfaitair bedrag te ontvangen dat gelijkstaat aan 25 % van de pensioenrechten.</p>	<p>De verplichtingen van het Parlement zijn neergelegd in de financiële staten per 31.12.2008, zoals aanbevolen door de Rekenkamer in haar Advies nr. 5/99 (paragraaf 1.23).</p> <p>Een nieuwe actuariële studie moet worden uitgevoerd om de invloed te beoordelen van de besluiten die zijn genomen door het Bureau inzake de op de deelnemers aan de regeling toepasselijke maatregelen.</p> <p>Het Parlement moet haar rol in het beheer van en toezicht op het vermogen van het Fonds verhelderen.</p>	<p>Antwoorden van het Europees Parlement</p> <p><i>De verplichtingen en verantwoordelijkheden van het Europees Parlement komen tot uiting in de jaarrekening van 31.12.2008.</i></p> <p><i>Het Parlement zal opdracht geven voor het verrichten van een nieuwe actuariële studie om vast te stellen wat de gevolgen zullen zijn van het besluit van het Bureau van 1 april 2009 en van de van krachtwording van het Statuut van de leden. Deze studie zal met name moeten nagaan wat de verplichtingen en verantwoordelijkheden van het Parlement zijn, die in zijn jaarrekening tot uiting moeten komen.</i></p> <p><i>De rol van het Parlement bij het beheer van en het toezicht op de activa van het fonds wordt bepaald door het huidige wettelijke raamwerk dat de onafhankelijke organen van het fonds regelt. Bovendien zij erop gewezen dat de kwestie sub judice is, nadat enkele leden van het fonds een rechtszaak hebben aangespannen bij het Hof van Justitie. Het is dan ook niet opportuun actie te ondernemen zolang het Hof nog geen uitspraak heeft gedaan.</i></p> <p><i>Niettemin heeft de voorzitter van het Europees Parlement bij schrijven van 4 mei 2009 de voorzitter van het fonds officieel verzocht een behoedzame investeringsstrategie te voeren, zodat de belangen van het Parlement gewaarborgd zijn.</i></p>

Opmerking van de Rekenkamer	Getroffen maatregel	Analyse van de Rekenkamer	Antwoord van de instelling
Follow-up door de Commissie met betrekking tot gezinstoelagen			
<p>Jaarverslag over het begrotingsjaar 2005, paragraaf 10.12; 2006, tabel 10.2; en 2007, bijlage 11.2:</p> <p>Personeel dat een kostwinnerstoelage ontvangt zonder kinderen ten laste te hebben, wordt niet verplicht de informatie regelmatig bij te werken. Er was geen bewijs dat 676 van de betrokken 1 605 in Brussel gevestigde personeelsleden van de Commissie verzocht was hun oorspronkelijke opgaven te bevestigen of bij te werken.</p> <p>Ook werden onvoldoende controles verricht van gevallen waarin mogelijk nationale toelagen voor kinderen ten laste zijn ontvangen die dan in mindering hadden moeten worden gebracht op de toelagen die overeenkomstig het Statuut zijn uitbetaald.</p>	<p>Sinds september 2008 werkt een administratief medewerker voltijds aan de controle van het recht op kostwinnerstoelage voor medewerkers zonder kinderen. Dit heeft in 2008 geleid tot terugvordering van 88 000 euro. Er was echter nog steeds geen bewijs dat 926 van de 2 001 betrokken in Brussel gevestigde personeelsleden van de Commissie verzocht was hun oorspronkelijke situatie te bevestigen of te actualiseren.</p> <p>Er waren in 2008 nog steeds onvoldoende controles op het ontvangen van nationale toelagen voor kinderen ten laste.</p>	<p>De Commissie moet deze controles blijven verrichten.</p> <p>De Commissie moet verdere actie ondernemen om dergelijke gevallen te controleren.</p>	<p>Antwoorden van de Commissie</p> <p>Momenteel is PMO op basis van een risicoanalyse een goed presterende (kosteneffectieve, doeltreffende en doelmatige) strategie voor controles vooraf en achteraf aan het opstellen voor alle rechten in verband met indiensttreding en voor alle gezinstoelagen.</p> <p>Die strategie zal een controlestrategie omvatten voor gezinstoelagen uit andere bronnen.</p> <p>De controles van kostwinnerstoelagen voor personeelsleden met een echtgenoot maar zonder kinderen zijn nog steeds aan de gang.</p>
Salarisbetalingen (PMO)			
<p>Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007, paragraaf 11.17:</p> <p>„Controles achteraf door het PMO toonden aan dat, als gevolg van een fout bij het verwerken van dossiers, in januari 2007 in totaal een bedrag van ruim 365 000 euro aan 118 voormalige tijdelijke functionarissen was betaald, zelfs al waren zij niet langer werkzaam bij de Commissie. De fout was bij controles vooraf vóór de definitieve verwerkingsgang van de loonlijsten niet ontdekt [...]. In 2008 werd er nog steeds teruggevorderd.”</p>	<p>In de meeste gevallen heeft de Commissie de onverschuldigd betaalde bedragen teruggevorderd.</p>	<p>De Commissie dient efficiëntere controles vooraf uit te voeren om het risico op onverschuldigde betalingen aan personeelsleden die de instelling hebben verlaten te voorkomen.</p>	<p>Antwoorden van de Commissie</p> <p>De fout in de betaling was het gevolg van een eerdere verkeerde correctie van het NAP (het nieuwe salarisberekeningsstelsel) op 29 december, de dag waarop de betaling definitief werd berekend, toen de controles vooraf van de gewijzigde gegevens reeds waren afgesloten. Naar aanleiding van dit incident heeft PMO de personeelsleden die verantwoordelijk zijn voor de input in NAP er herhaaldelijk op gewezen dat de overeengekomen procedures moeten worden nageleefd, teneinde te voorkomen dat onverschuldigde bedragen worden uitbetaald.</p>

BIJLAGE I

Financiële informatie betreffende de algemene begroting

INHOUD

ACHTERGRONDINFORMATIE BETREFFENDE DE BEGROTING

1. Ontstaan van de begroting
2. Rechtsgrondslag
3. Begrotingsbeginselen, neergelegd in de Verdragen en het Financieel Reglement
4. Inhoud en structuur van de begroting
5. Financiering van de begroting (begrotingsontvangsten)
6. Soorten begrotingskredieten
7. Uitvoering van de begroting
 - 7.1. Verantwoordelijkheid voor de uitvoering
 - 7.2. Ontvangsten
 - 7.3. Uitgaven
 - 7.4. Geconsolideerde staten over de begrotingsuitvoering en vaststelling van het saldo van het begrotingsjaar
8. Indiening van de rekeningen
9. Externe controle
10. Kwijting en follow-up

TOELICHTING

Bronnen van de financiële gegevens

Munteenheid

Gebruikte afkortingen en tekens

GRAFIEKEN

ACHTERGRONDINFORMATIE BETREFFENDE DE BEGROTING

1. ONTSTAAN VAN DE BEGROTING

De begroting omvat de uitgaven van de Europese Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom). Tevens omvat zij de administratieve uitgaven voor de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken en voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, alsmede elke andere uitgave die de Raad ten laste van de begroting meent te moeten brengen om de uitvoering van deze belevismvormen mogelijk te maken.

2. RECHTSGRONDSLAG

Voor de begroting gelden de financiële bepalingen van de Verdragen van Rome ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (artikelen 268-280 EG en artikelen 171-183 Euratom), en de financiële reglementen ⁽³⁾.

3. BEGROTINGSBEGINSELEN, NEERGELEGD IN DE VERDRAGEN EN HET FINANCIËEL REGLEMENT

Alle ontvangsten en alle uitgaven van de Gemeenschap dienen in één begroting te worden opgenomen (eenheid en waarachtigheid). De begroting wordt vastgesteld voor één begrotingsjaar (jaarperiodiciteit). De ontvangsten en uitgaven moeten in evenwicht zijn (evenwicht). De opstelling, uitvoering en rekening en verantwoording van de begroting geschieden in euro (rekeneenheid). 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 (universaliteit). De kredieten worden gespecificeerd per titel en hoofdstuk; de hoofdstukken worden onderverdeeld in artikelen en posten (specialiteit). De begrotingskredieten moeten worden aangewend volgens de beginselen van zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid (goed financieel beheer). De begroting wordt opgesteld, uitgevoerd en aan rekening en verantwoording onderworpen met inachtneming van het transparantiebeginsel (transparantie). Op deze algemene beginselen bestaan enkele kleine uitzonderingen.

4. INHOUD EN STRUCTUUR VAN DE BEGROTING

De begroting omvat een „samenfassende staat van de ontvangsten en de uitgaven” en afdelingen, verdeeld in „staten van ontvangsten en uitgaven” van elke instelling. De negen afdelingen zijn: afdeling I — Parlement; afdeling II — Raad; afdeling III — Commissie; afdeling IV — Hof van Justitie; afdeling V — Rekenkamer; afdeling VI — Economisch en Sociaal Comité; afdeling VII — Comité van de Regio's; afdeling VIII — Europese Ombudsman en afdeling IX — Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming.

Binnen elke afdeling worden de ontvangsten en uitgaven naar hun aard of bestemming ondergebracht in begrotingsonderdelen (titels, hoofdstukken, artikelen en eventueel posten).

5. FINANCIERING VAN DE BEGROTING (BEGROTINGSONTVANGSTEN)

De begroting wordt voornamelijk gefinancierd uit de eigen middelen van de Gemeenschappen: eigen middelen op basis van het bni, eigen middelen afkomstig uit de btw, douanerechten, landbouwrechten en suiker- en isoglucoseheffingen ⁽⁴⁾.

Naast de eigen middelen bestaan er nog andere ontvangstenposten (zie **grafiek I**).

6. SOORTEN BEGROTINGSKREDIETEN

Ter dekking van de voorziene uitgaven onderscheidt de begroting de volgende soorten begrotingskredieten:

(a) gesplitste kredieten (GK), die zijn bestemd ter financiering van meerjarige activiteiten op bepaalde begrotingsterreinen. Zij omvatten vastleggingskredieten (VK) en betalingskredieten (BK):

— met vastleggingskredieten kunnen tijdens het begrotingsjaar juridische verbintenissen worden aangegaan voor werkzaamheden waarvan de uitvoering zich uitstrekt over meerdere begrotingsjaren;

⁽¹⁾ Verdrag van Rome (25 maart 1957): Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG).

⁽²⁾ Verdrag van Rome (25 maart 1957): Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom).

⁽³⁾ Voornamelijk het Financieel Reglement (FINREG) van 25 juni 2002 (PB L 248 van 16.9.2002).

⁽⁴⁾ Voornaamste rechtsvoorschriften betreffende de eigen middelen: Besluit 2007/436/EG, Euratom van de Raad van 7 juni 2007 (PB L 163 van 23.6.2007); Besluit 2000/597/EG, Euratom van de Raad van 29 september 2000 (PB L 253 van 7.10.2000); Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad van 22 mei 2000 (PB L 130 van 31.5.2000); Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 van de Raad van 29 mei 1989 (PB L 155 van 7.6.1989); Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 347 van 11.12.2006); Richtlijn 89/130/EEG, Euratom van de Raad van 13 februari 1989 betreffende de harmonisatie van de opstelling van het bruto nationaal produkt tegen marktprijzen (PB L 49 van 21.2.1989); Verordening (EG, Euratom) nr. 1287/2003 van de Raad van 15 juli 2003 betreffende de harmonisatie van het bruto nationaal inkomen tegen marktprijzen (PB L 181 van 19.7.2003).

— met betalingskredieten kunnen uitgaven worden gefinancierd die voortvloeien uit verbintenissen die zijn aangegaan in het lopende en vorige begrotingsjaren;

b) niet-gesplitste kredieten (NGK), waarmee uitgaven kunnen worden vastgelegd en betaald betreffende jaarlijkse activiteiten tijdens elk begrotingsjaar.

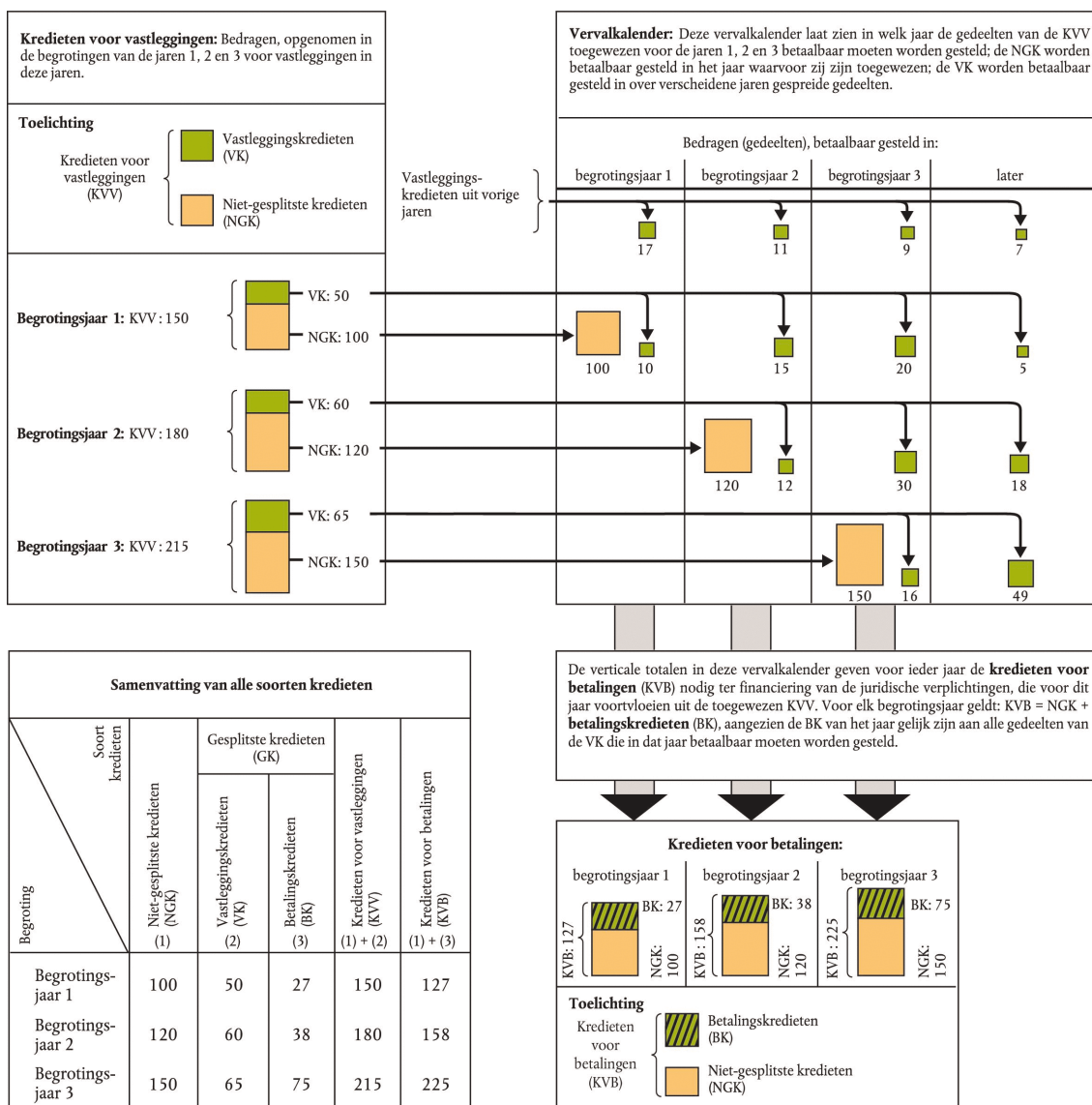
Het is dan ook van belang om voor elk begrotingsjaar de volgende twee totalen vast te stellen:

a) het totaal van de kredieten voor vastleggingen (KVV) ⁽⁵⁾ = niet-gesplitste kredieten (NGK) + vastleggingskredieten (VK) ⁽⁵⁾;

b) het totaal van de kredieten voor betalingen (KVB) ⁽⁵⁾ = niet-gesplitste kredieten (NGK) + betalingskredieten (BK) ⁽⁵⁾.

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 wat de weerslag van deze soorten kredieten op ieder begrotingsjaar is.



⁽⁵⁾ Belangrijk is 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.

7. UITVOERING VAN DE BEGROTING

7.1. 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 ⁽⁶⁾. Het Financieel Reglement omschrijft nauwkeurig de uitvoeringsprocedures en met name de verantwoordelijkheid van de ordonnateurs, de rekenplichtigen, de beheerders van voorschotkassen en de interne auditors van de instellingen. Op de twee grootste uitgaventerreinen (ELGF en Cohesie) wordt het beheer over de middelen van de Gemeenschap met de lidstaten gedeeld.

7.2. Ontvangsten

De geraamde ontvangsten worden in de begroting opgenomen onder voorbehoud van eventuele wijzigingen via gewijzigde 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 ⁽⁷⁾. 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.

7.3. 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 begrotingen + bestemmingsontvangsten + overschrijvingen + uit het voorgaande begrotingsjaar overgedragen vastleggingskredieten + niet-automatische overdrachten van het voorgaande begrotingsjaar, die nog niet zijn vastgelegd + van voorgaande begrotingsjaren vrijgemaakte en wederopgevoerde vastleggingskredieten;
- ii) *besteding van de kredieten*: de definitieve kredieten voor vastleggingen zijn tijdens het begrotingsjaar beschikbaar voor het aangaan van verbintenissen (bestede kredieten voor vastleggingen = bedrag van de aangane verbintenissen);
- 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 op besluit van de betrokken instelling. De als bestemmingsontvangsten beschikbare kredieten worden van rechtswege 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 begrotingen + bestemmingsontvangsten + overschrijvingen + uit het vorige begrotingsjaar overgedragen kredieten in de vorm van automatische overdrachten (of overdrachten van rechtswege) of van niet-automatische overdrachten;
- ii) *besteding van de kredieten van het begrotingsjaar*: de kredieten voor betalingen van het begrotingsjaar zijn tijdens het begrotingsjaar beschikbaar voor het verrichten van betalingen. Zij omvatten niet de uit het voorgaande begrotingsjaar overgedragen kredieten (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 op besluit van de betrokken instelling. De als bestemmingsontvangsten beschikbare kredieten worden van rechtswege overgedragen;

⁽⁶⁾ Zie de artikelen 274 EG, 179 Euratom en 50 van het FINREG.

⁽⁷⁾ Zie de artikelen 69-74 van het FINREG en Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000.

- 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 staten over de begrotingsuitvoering (zie paragraaf 7.4) = betalingen ten laste van de kredieten voor betalingen van het begrotingsjaar + naar het volgende begrotingsjaar overgedragen kredieten voor betalingen van het begrotingsjaar.

7.4. Geconsolideerde staten over de begrotingsuitvoering en vaststelling van het saldo van het begrotingsjaar

Bij de afsluiting van elk begrotingsjaar worden de geconsolideerde staten over de begrotingsuitvoering 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.

8. INDIENING VAN DE REKENINGEN

De rekeningen van een begrotingsjaar worden voorgelegd aan het Parlement, de Raad en de Rekenkamer; deze rekeningen worden ingediend in de vorm van financiële staten en overzichten van de begrotingsuitvoering en gaan vergezeld van een verslag over het begrotings- en financieel beheer. De voorlopige rekeningen worden uiterlijk 31 maart van het volgende begrotingsjaar ingediend, de definitieve rekeningen op 31 juli van dat jaar.

9. EXTERNE CONTROLE

Sinds 1977 wordt de externe controle van de begroting verricht door de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen⁽⁸⁾. De Rekenkamer onderzoekt de rekeningen van alle ontvangsten en uitgaven van de 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, in de lidstaten en in derde landen. 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.

10. KWIJTING EN FOLLOW-UP

Sinds 1977 zijn de volgende bepalingen van toepassing⁽⁹⁾: 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, alsmede het jaarverslag en de speciale verslagen 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.

⁽⁸⁾ Zie de artikelen 246, 247 en 248 EG, 160 A, 160 B en 160 C Euratom en de artikelen 139-147 van het FINREG.

⁽⁹⁾ Zie de artikelen 276 EG en 180 ter Euratom.

TOELICHTING

BRONNEN VAN DE FINANCIËLE GEGEVENS

De in deze bijlage opgenomen financiële gegevens zijn ontleend aan de jaarrekeningen van de Europese Gemeenschappen, alsmede aan verschillende andere door de Commissie verstrekte financiële staten. De geografische verdeling vond plaats aan de hand van de landencodes van het boekhoudinformatiesysteem van de Commissie (ABAC). Zoals de Commissie beklemtoont zijn alle per lidstaat uitgesplitste gegevens, ongeacht of het om ontvangsten of uitgaven gaat, het resultaat van rekenkundige bewerkingen die een onvolledig beeld geven van het profijt dat elke lidstaat van de Unie trekt. Zij moeten dus voorzichtig worden geïnterpreteerd.

MUNTEENHEID

Alle financiële gegevens zijn in miljoenen euro's weergegeven. De totalen zijn afgerond op basis van elke exacte waarde en hoeven dus niet per se overeen te komen met de som van de afgeronde cijfers.

GEBRUIKTE AFKORTINGEN EN TEKENS

Afd.	Afdeling van de begroting
AT	Oostenrijk
BE	België
BG	Bulgarije
BK	Betalingskredieten
Bni	Bruto nationaal inkomen
Btw	Belasting over de toegevoegde waarde
CY	Cyprus
CZ	Tsjechische Republiek
DE	Duitsland
DK	Denemarken
EE	Estland
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschap(pen)
EGA of Euratom	Europese Gemeenschap voor Atoomenergie
EL	Griekenland
ES	Spanje
EU	Europese Unie
EU-27	Alle 27 lidstaten van de Europese Unie tezamen
EVA	Europese Vrijhandelsassociatie
FI	Finland
FINREG	Financieel Reglement van 25 juni 2002
FR	Frankrijk
G	Grafiek waarnaar wordt verwezen in een andere grafiek (bv. G III)

GK	Gesplitste kredieten
HU	Hongarije
IE	Ierland
IT	Italië
KVB	Kredieten voor betalingen
KVV	Kredieten voor vastleggingen
LT	Litouwen
LU	Luxemburg
LV	Letland
MT	Malta
NGK	Niet-gesplitste kredieten
NL	Nederland
PB	<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i>
PL	Polen
PT	Portugal
RO	Roemenië
SE	Zweden
SI	Slovenië
SK	Slowakije
T.	Titel van de begroting
UK	Verenigd Koninkrijk
VK	Vastleggingskredieten
0,0	Tussen nul en 0,05
—	Geen gegevens voorhanden

GRAFIEKEN

BEGROTING VOOR HET JAAR 2008 EN BEGROTINGSUITVOERING IN HET JAAR 2008

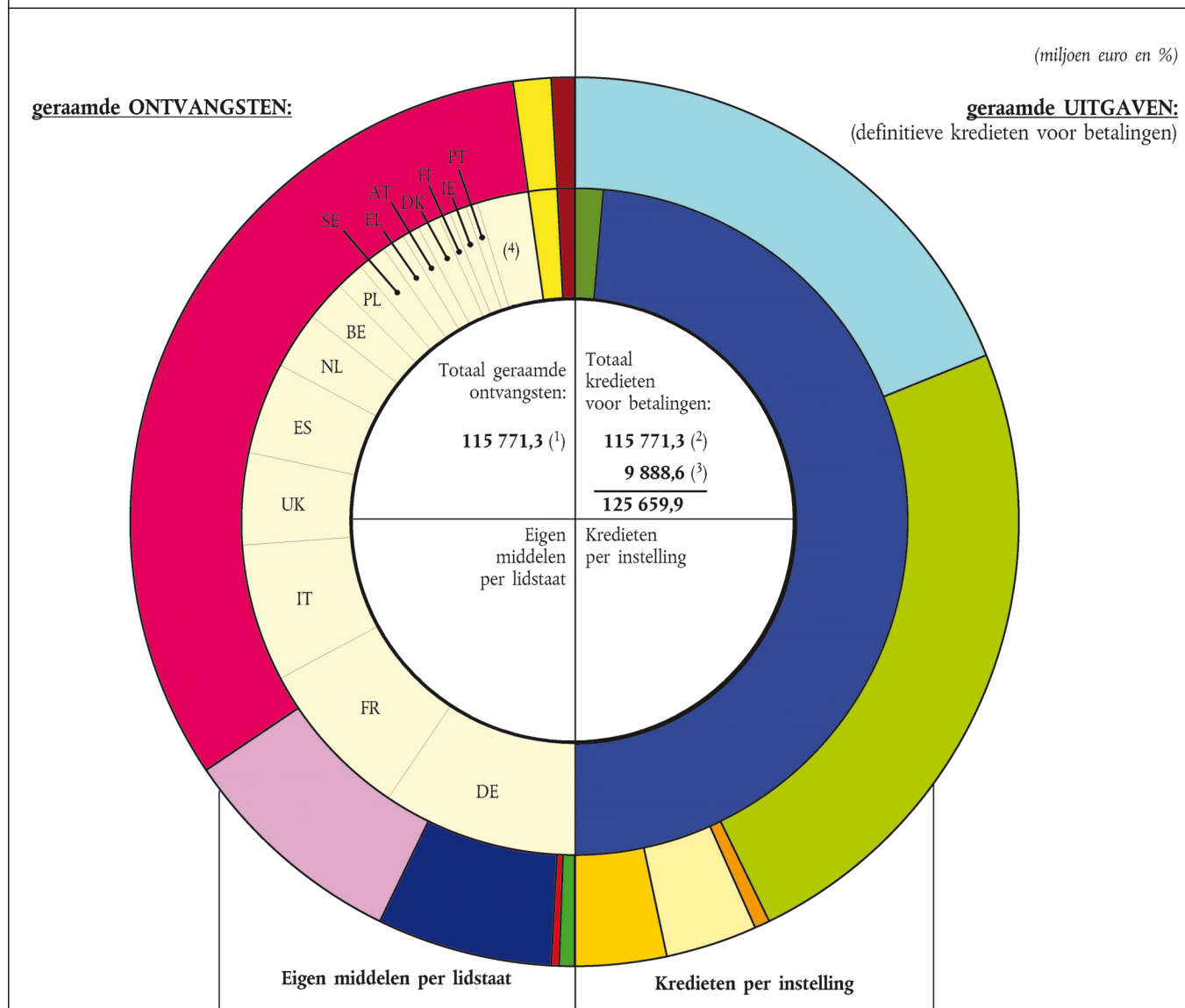
- G I Begroting 2008 — Geraamde ontvangsten en definitieve kredieten voor betalingen
- G II Begroting 2008 — Kredieten voor vastleggingen
- G III In 2008 beschikbare kredieten voor vastleggingen en besteding daarvan
- G IV In 2008 beschikbare kredieten voor betalingen en besteding daarvan
- G V Eigen middelen in 2008, per lidstaat
- G VI In 2008 verrichte betalingen, per lidstaat

GECONSOLIDEERDE REKENINGEN OVER HET BEGROTINGSJAAR 2008

- G VII Geconsolideerde balans
- G VIII Geconsolideerde economische resultatenrekening

Grafiek I
Begroting 2008 — Geraamde ontvangsten en definitieve kredieten voor betalingen

[voor de ontvangsten, zie „Achtergrondinformatie betreffende de begroting”, paragraaf 7.2; voor de uitgaven, zie „Achtergrondinformatie betreffende de begroting”, paragraaf 7.3; voor meer gedetailleerde informatie, zie G IV, kolom (a)]



Verklaring betreffende de ontvangsten

Totaal eigen middelen (naar lidstaat)		
Landbouwrechten	1 282,8	(1,1) %
Heffingen en bijdr. suiker en isoglucose	707,8	(0,6) %
Douanerechten	14 945,7	(12,9) %
Eigen middelen uit btw	19 139,5	(16,5) %
Eigen middelen op basis van bni	74 753,0	(64,6) %
Overige ontvangsten	3 288,0	(2,8) %
Beschikbaar overschot vorig begr.jaar	1 654,6	(1,4) %

Verklaring betreffende de uitgaven
Rubriek van het financieel kader

1. Duurzame groei	47 743,4	(38) %
2. Instandh. en beheer van natuurlijke hulpbronnen	59 431,4	(47,3) %
3. Burgersch., vrijh., veilig. en rechtvaardigh.	1 533,2	(1,2) %
4. De EU als mondiale partner	8 251,6	(6,6) %
5. Administratie	8 493,7	(6,8) %
6. Compensatie	206,6	(0,2) %
Kredieten ter besch. v.d. andere instellingen	3 297,8	(2,6) %
Kredieten ter beschikking van de Commissie	122 362,1	(97,4) %
waaronder beleidskredieten	117 166,2	(93,2) %

(1) Na gewijzigde begrotingen.

(4) Door CZ, RO, HU, SK, SI, LU, BG, LT, LV, EE, CY, MT bijgedragen ontvangsten zijn samengebracht.

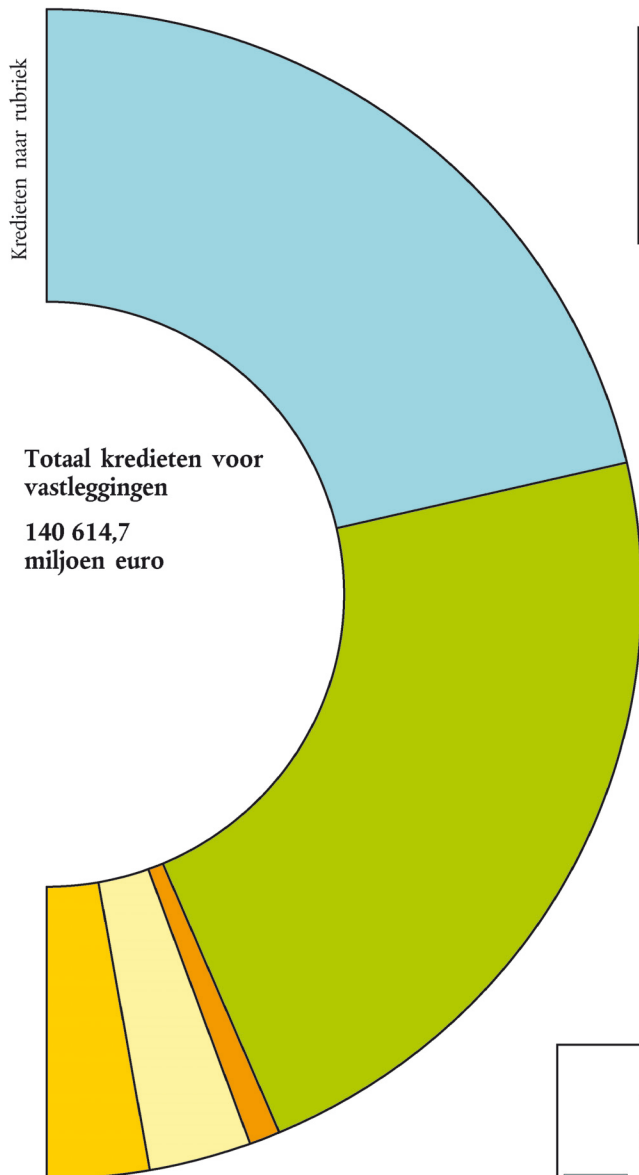
(2) Na gewijz. begrotingen en overschr. van de ene naar de andere begrotingslijn.

(3) Bestemmingsontvangsten, wederopgevoerde kredieten en overgedr. kredieten.

Grafiek II
Begroting 2008 — Kredieten voor vastleggingen

[na gewijzigde begrotingen; voor meer gedetailleerde informatie, zie G III, kolom (b)]

(miljoen euro en %)









NB:

Er is geen evenwicht tussen het totaal van de kredieten voor vastleggingen en de begrotingsontvangsten 2008, aangezien in de vastleggingskredieten ook bedragen zijn begrepen die zullen worden gefinancierd met ontvangsten uit latere begrotingsjaren.

Verklaring betreffende de uitgaven

Rubrieken van het financieel kader:

	1. Duurzame groei	59 879,3	(42,6 %)
	2. Instandh. en beheer v. natuurlijke hulpbronnen	63 037,9	(44,8 %)
	3. Burgersch., vrijh., veiligh. en rechtvaardigheid	1 722,2	(1,2 %)
	4. De EU als mondiale partner	7 973,3	(5,7 %)
	5. Administratie	7 795,4	(5,5 %)
	6. Compensatie	206,6	(0,1 %)

Grafiek III
In 2008 beschikbare kredieten voor vastleggingen en besteding daarvan

(miljoen euro en %)

Afdelingen (Afd.) en titels (T.) overeenkomend met de begrotingsnomenclatuur 2008 en rubrieken van het financieel kader	Financieel kader	Definitieve kredieten		Besteding van de kredieten					
		Bedrag (1)	Best.gr. (%)	Verbindenissen	Best. graad (%)	Overdrachten 2009 (2)	Best.gr. (%)	Annuleringen	Best.gr. (%)
		(a)	(b)/(a)	(c)	(c)/(b)	(d)	(d)/(b)	(e) = (b) - (c) - (d)	(e)/(b)
Begrotingsnomenclatuur									
I Parlement (Afd. I)		1 556,2		1 472,3	94,6	41,6	2,7	42,2	2,7
II Raad (Afd. II)		743,3		693,8	93,3	34,6	4,6	15,0	2,0
III Commissie (Afd. III) (3)		137 660,0		131 748,3	95,7	5 062,0	3,7	849,7	0,6
III.1 Economische en financiële zaken (T.01)		284,4		278,8	98,0	1,3	0,5	4,2	1,5
III.2 Ondernemingen (T.02)		659,5		620,4	94,1	31,1	4,7	7,9	1,2
III.3 Concurrentie (T.03)		95,8		93,7	97,8	1,5	1,6	0,6	0,6
III.4 Werkgelegenheid en sociale zaken (T.04)		11 061,8		11 029,7	99,7	9,2	0,1	22,9	0,2
III.5 Landbouw en plattelandontwikkeling (T.05)		61 570,0		57 905,3	94,0	3 555,3	5,8	109,4	0,2
III.6 Energie en vervoer (T.06)		2 894,0		2 830,2	97,8	54,7	1,9	9,2	0,3
III.7 Milieu (T.07)		425,7		394,1	92,6	17,4	4,1	14,1	3,3
III.8 Onderzoek (T.08)		4 646,8		4 355,4	93,7	286,7	6,2	4,7	0,1
III.9 Informatiemaatschappij en media (T.09)		1 634,7		1 568,6	96,0	62,4	3,8	3,7	0,2
III.10 Eigen onderzoek (T.10)		708,2		403,2	56,9	298,7	42,2	6,2	0,9
III.11 Visserij en maritieme zaken (T.11)		1 020,8		974,5	95,5	3,6	0,4	42,7	4,2
III.12 Interne markt (T.12)		64,0		62,7	98,1	1,0	1,5	0,3	0,4
III.13 Regionaal beleid (T.13)		37 335,2		37 291,1	99,9	24,9	0,1	19,3	0,1
III.14 Belastingen en douane-unie (T.14)		128,2		119,3	93,1	1,8	1,4	7,1	5,6
III.15 Onderwijs en cultuur (T.15)		1 547,9		1 432,1	92,5	108,9	7,0	6,9	0,4
III.16 Communicatie (T.16)		210,9		206,6	98,0	1,3	0,6	3,0	1,4
III.17 Gezondheidszorg en consumentenbescherming (T.17)		703,2		690,2	98,2	7,9	1,1	5,1	0,7
III.18 Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (T.18)		804,7		704,2	87,5	84,3	10,5	16,2	2,0
III.19 Externe betrekkingen (T.19)		4 151,0		4 090,4	98,5	29,4	0,7	31,1	0,8
III.20 Handel (T.20)		79,9		75,8	94,9	1,1	1,4	3,0	3,7
III.21 Ontwikkeling en betrekkingen met de ACS-staten (T.21)		1 759,1		1 402,8	79,7	352,6	20,0	3,6	0,2
III.22 Uitbreiding (T.22)		1 217,3		1 164,4	95,7	51,0	4,2	1,9	0,2
III.23 Humanitaire hulp (T.23)		958,5		955,8	99,7	2,1	0,2	0,7	0,1
III.24 Fraudebestrijding (T.24)		74,4		72,5	97,4	0,0	0,0	1,9	2,6
III.25 Beleidscoördinatie en juridisch advies van de Commissie (T.25)		185,7		180,4	97,1	3,3	1,8	2,1	1,1
III.26 Administratie van de Commissie (T.26)		1 051,1		987,6	94,0	42,5	4,0	21,1	2,0
III.27 Begroting (T.27)		274,7		265,5	96,6	1,4	0,5	7,9	2,9
III.28 Audit (T.28)		10,7		10,2	95,4	0,3	2,6	0,2	2,0
III.29 Statistiek (T.29)		135,1		124,9	92,5	2,6	1,9	7,6	5,6
III.30 Pensioenen (T.30)		1 080,5		1 049,5	97,1	—	—	31,0	2,9
III.31 Talendiensten (T.31)		434,8		408,4	93,9	23,7	5,5	2,7	0,6
III.40 Reserves (T.40)		451,6		—	—	—	—	451,6	100,0
IV Hof van Justitie (Afd. IV)		296,6		291,3	98,2	1,6	0,6	3,7	1,2
V Rekenkamer (Afd. V)		133,3		120,8	90,7	0,3	0,2	12,1	9,1
VI Economisch en Sociaal Comité (Afd. VI)		118,3		113,2	95,6	0,3	0,2	4,9	4,1
VII Comité van de Regio's (Afd. VII)		93,1		80,8	86,8	10,8	11,6	1,5	1,6
VIII Europese Ombudsman (Afd. VIII)		8,5		7,8	91,5	—	—	0,7	8,5
IX Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (Afd. IX)		5,3		4,6	86,1	—	—	0,7	13,9
Totaal-generaal kredieten voor vastleggingen	132 797,0	140 614,7	105,9	134 532,9	95,7	5 151,2	3,7	930,6	0,7
Financieel kader									
1 Duurzame groei	57 653,0	59 879,3		58 514,2	97,7	820,5	1,4	544,6	0,9
2 Instandhouding en beheer van natuurlijke hulpbronnen	59 193,0	63 037,9		59 306,6	94,1	3 571,3	5,7	159,9	0,3
3 Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid	1 362,0	1 722,2		1 565,5	90,9	133,3	7,7	23,5	1,4
4 EU als mondiale partner	7 002,0	7 973,3		7 512,9	94,2	435,2	5,5	25,2	0,3
5 Administratie	(*)7 380,0	7 795,4		7 427,0	95,3	190,9	2,4	177,5	2,3
6 Compensatie	207,0	206,6		206,6	100,0	—	—	—	—
Totaal-generaal kredieten voor vastleggingen	132 797,0	140 614,7	105,9	134 532,9	95,7	5 151,2	3,7	930,6	0,7
Totaal-generaal kredieten voor betalingen	129 681,0	125 659,9	96,9	116 544,5	92,7	7 333,3	5,8	1 782,2	1,4

(1) Definitieve begrotingskredieten na overschrijvingen tussen begrotingsonderdelen, kredieten betreffende bestemmingsontvangsten of daarmee gelijkgestelde kredieten en uit het voorgaande jaar overgedragen kredieten. Bijgevolg overschrijden de beschikbare kredieten de limiet die was vastgesteld voor enkele rubrieken van het financieel kader.

(2) Inclusief kredieten overeenkomend met bestemmingsontvangsten of daarmee gelijkgestelde kredieten.

(3) Voor Afdeling III (Commissie) betreffen de titels (T.) de activiteiten/beleidssectoren zoals door de instelling omschreven voor de uitvoering van „activity based budgeting” (ABB).

(4) In de bijlage bij het Interinstitutioneel Akkoord van 2006 wordt bepaald dat de limiet voor deze rubriek onder aftrek van de personeelsbijdragen aan de pensioenregeling wordt weergegeven, tot een maximum van 500 miljoen euro tegen prijzen van 2004 voor de periode 2007-2013. In 2008 bedraagt deze aftrek 77,3 miljoen euro.

Grafiek IV							
In 2008 beschikbare kredieten voor betalingen en besteding daarvan							
(miljoen euro en %)							
Afdelingen (Afd.) en titels (T.) overeenkomend met de begrotingsnomenclatuur 2008 en rubrieken van het financieel kader	Definitieve kredieten ⁽¹⁾	Besteding van de kredieten					
		In 2008 verrichte betalingen	Best. graad (%)	Overdrachten 2009	Best. graad (%)	Annuleringen	Best. graad (%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a)-(b)-(c)	(d)/(a)
Begrotingsnomenclatuur							
I Parlement (Afd. I)	1 807,4	1 488,9	82,4	244,6	13,5	74,0	4,1
II Raad (Afd. II)	798,5	618,1	77,4	154,7	19,4	25,7	3,2
III Commissie (Afd. III) ⁽²⁾	122 362,1	113 827,9	93,0	6 880,1	5,6	1 654,1	1,4
III.1 Economische en financiële zaken (T.01)	358,1	285,9	79,8	17,5	4,9	54,6	15,3
III.2 Ondernemingen (T.02)	603,1	477,3	79,1	64,4	10,7	61,4	10,2
III.3 Concurrentie (T.03)	103,6	87,4	84,4	14,4	13,9	1,7	1,6
III.4 Werkgelegenheid en sociale zaken (T.04)	9 414,9	9 092,0	96,6	25,6	0,3	297,3	3,2
III.5 Landbouw en plattelandontwikkeling (T.05)	58 507,9	53 803,2	92,0	4 499,8	7,7	204,9	0,4
III.6 Energie en vervoer (T.06)	2 168,6	1 784,5	82,3	126,7	5,8	257,4	11,9
III.7 Milieu (T.07)	319,2	263,9	82,7	25,8	8,1	29,5	9,2
III.8 Onderzoek (T.08)	5 146,4	4 438,5	86,2	686,1	13,3	21,8	0,4
III.9 Informatiemaatschappij en media (T.09)	1 889,7	1 708,4	90,4	170,7	9,0	10,6	0,6
III.10 Eigen onderzoek (T.10)	671,7	389,4	58,0	269,0	40,1	13,2	2,0
III.11 Visserij en maritieme zaken (T.11)	931,5	878,9	94,3	8,3	0,9	44,4	4,8
III.12 Interne markt (T.12)	69,2	58,4	84,3	8,1	11,7	2,8	4,0
III.13 Regionaal beleid (T.13)	27 891,2	27 674,5	99,2	195,2	0,7	21,5	0,1
III.14 Belastingen en douane-unie (T.14)	121,0	105,3	87,0	10,3	8,5	5,4	4,5
III.15 Onderwijs en cultuur (T.15)	1 554,6	1 377,7	88,6	147,2	9,5	29,7	1,9
III.16 Communicatie (T.16)	223,8	186,3	83,2	18,5	8,3	19,1	8,5
III.17 Gezondheidszorg en consumentenbescherming (T.17)	603,7	515,1	85,3	38,2	6,3	50,5	8,4
III.18 Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (T.18)	549,7	444,6	80,9	19,9	3,6	85,2	15,5
III.19 Externe betrekkingen (T.19)	3 603,8	3 449,1	95,7	71,8	2,0	82,9	2,3
III.20 Handel (T.20)	85,2	75,3	88,3	7,2	8,4	2,8	3,2
III.21 Ontwikkeling en betrekkingen met de ACS-staten (T.21)	1 400,7	1 229,0	87,7	118,5	8,5	53,2	3,8
III.22 Uitbreiding (T.22)	1 642,5	1 554,6	94,6	57,5	3,5	30,4	1,8
III.23 Humanitaire hulp (T.23)	903,6	895,1	99,1	6,8	0,8	1,7	0,2
III.24 Fraudebestrijding (T.24)	76,2	62,8	82,4	5,9	7,7	7,5	9,9
III.25 Beleidscoördinatie en juridisch advies van de Commissie (T.25)	200,9	176,9	88,0	21,0	10,4	3,0	1,5
III.26 Administratie van de Commissie (T.26)	1 181,6	970,9	82,2	171,1	14,5	39,6	3,4
III.27 Begroting (T.27)	283,7	263,4	92,8	11,7	4,1	8,6	3,0
III.28 Audit (T.28)	11,5	10,3	89,3	0,9	8,0	0,3	2,8
III.29 Statistiek (T.29)	130,3	109,6	84,1	14,5	11,2	6,2	4,8
III.30 Pensioenen (T.30)	1 080,5	1 049,5	97,1	—	—	31,0	2,9
III.31 Talendiensten (T.31)	462,3	410,3	88,7	47,4	10,2	4,6	1,0
III.40 Reserves (T.40)	171,2	—	—	—	—	171,2	100,0
IV Hof van Justitie (Afd. IV)	309,6	288,5	93,2	16,3	5,3	4,8	1,6
V Rekenkamer (Afd. V)	142,1	116,5	81,9	12,6	8,9	13,0	9,2
VI Economisch en Sociaal Comité (Afd. VI)	125,6	114,0	90,7	5,9	4,7	5,7	4,6
VII Comité van de Regio's (Afd. VII)	99,2	78,7	79,3	17,6	17,8	2,9	2,9
VIII Europese Ombudsman (Afd. VIII)	9,1	7,7	84,6	0,6	6,7	0,8	8,7
IX Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (Afd. IX)	6,3	4,3	68,1	0,9	14,3	1,1	17,6
Totaal-generaal kredieten voor betalingen	125 659,9	116 544,5	92,7	7 333,3	5,8	1 782,2	1,4
Financieel kader							
1 Duurzame groei	47 743,4	45 611,4	95,5	1 431,1	3,0	700,9	1,5
2 Instandhouding en beheer van natuurlijke hulpbronnen	59 431,4	54 812,7	92,2	4 361,1	7,3	257,7	0,4
3 Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid	1 533,2	1 310,6	85,5	91,3	6,0	131,3	8,6
4 EU als mondiale partner	8 251,6	7 310,7	88,6	527,3	6,4	413,6	5,0
5 Administratie	8 493,7	7 292,5	85,9	922,5	10,9	278,8	3,3
6 Compensatie	206,6	206,6	100,0	—	—	—	—
Totaal-generaal kredieten voor betalingen	125 659,9	116 544,5	92,7	7 333,3	5,8	1 782,2	1,4

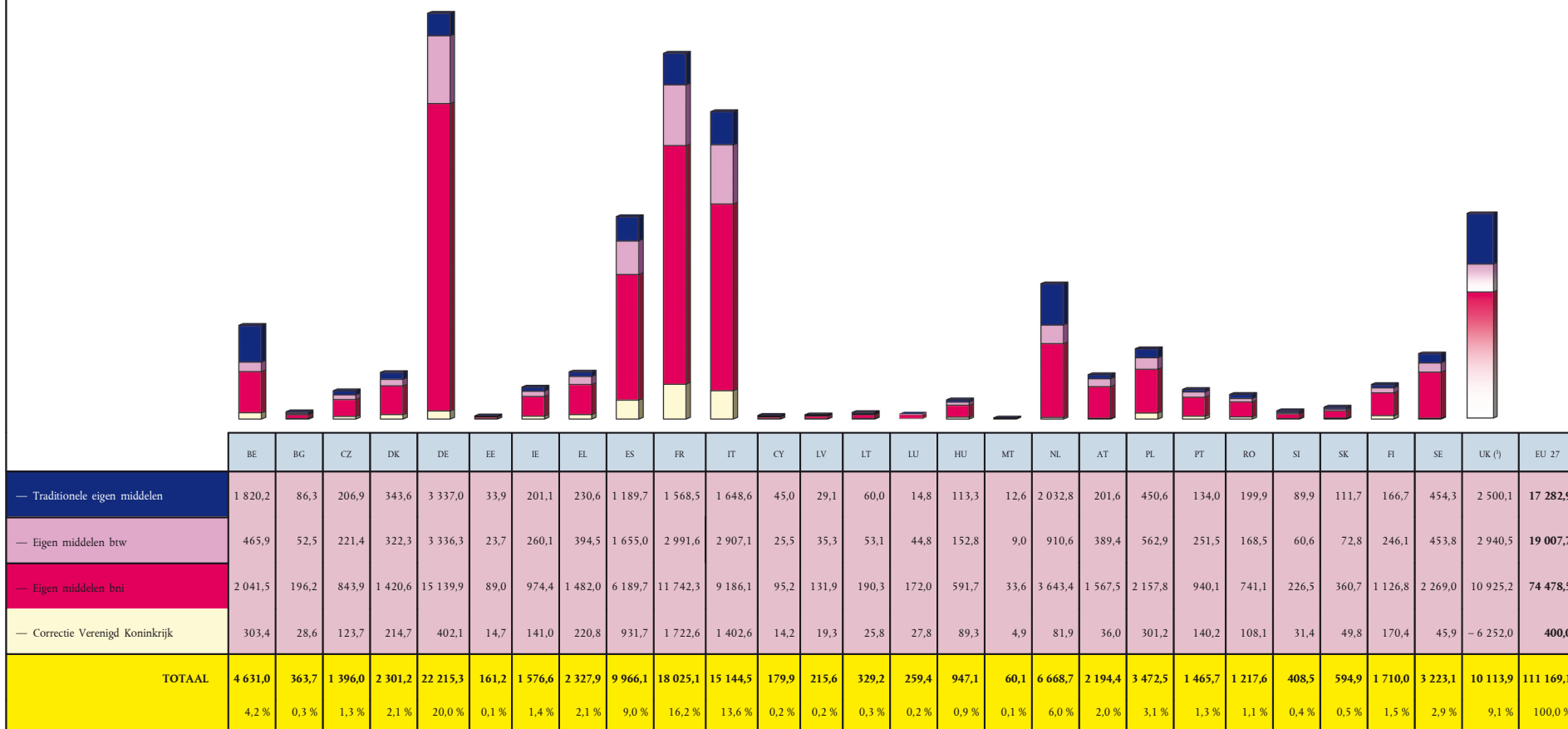
⁽¹⁾ Definitieve begrotingskredieten na verrekening van overschrijvingen tussen begrotingsonderdelen, kredieten betreffende bestemmingsontvangsten of daarmee gelijkgestelde kredieten en uit het voorgaande jaar overgedragen kredieten.

⁽²⁾ Voor Afd. III (Commissie) betreffen de titels (T.) de activiteiten/beleidssectoren zoals door de instelling omschr. voor de uitvoering van „activity based budgeting” (ABB).

Grafiek V
Eigen middelen in 2008, per lidstaat

Resultaat ontvangsten

(miljoen euro en %)



(*) Voor het Verenigd Koninkrijk wordt op het brutobedrag van de eigen middelen (16 365,9 miljoen euro) een correctie (6 252 miljoen euro) toegepast. De financiering van deze correctie wordt opgebracht door de andere lidstaten. Deze correctie is alleen op de componenten btw en bni van de bruto eigen middelen toegepast, naar evenredigheid van de respectieve bedragen daarvan.

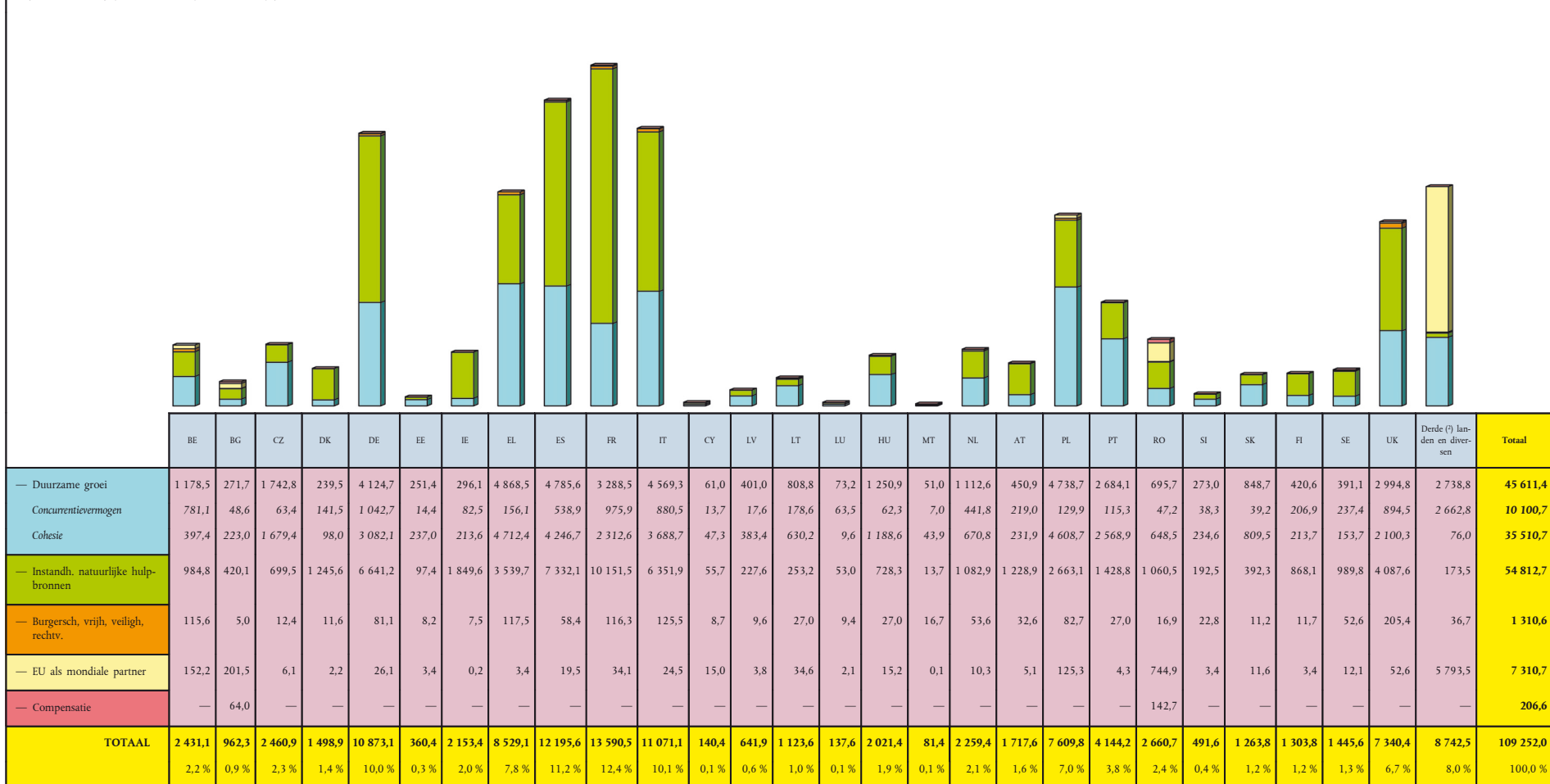
Grafiek VI

In 2008 verrichte betalingen, per lidstaat ⁽¹⁾

NB: In 2008 gedane betalingen = betalingen ten laste van beleidskredieten 2008 + betalingen ten laste van overdrachten uit 2007.

Rubrieken van het financieel kader

(miljoen euro en %)

⁽¹⁾ De geografische verdeling komt niet overeen met een verdeling van de betalingen ten behoeve van de lidstaten, maar is gebaseerd op de uitgaventoewijzing naar gelang van de gegevens in het geautomatiseerde boekhoudstelsel van de Commissie (ABAC).⁽²⁾ De bedragen onder „Derde landen en diversen” bestaan hoofdzakelijk uit uitgaven in verband met projecten die buiten de Unie worden uitgevoerd, en waaraan derde landen deelnemen. Ook vallen daaronder de uitgaven waarbij geen geografische verdeling kon worden aangebracht.

Grafiek VII		
Geconsolideerde balans		
<i>(miljoen euro)</i>		
	31.12.2008	31.12.2007
Niet-vlottende activa:		
Immateriële activa	56	44
Vaste bedrijfsmiddelen	4 881	4 523
Langetermijnbeleggingen	2 078	1 973
Leningen	3 565	1 806
Voorfinancieringen op lange termijn	29 023	14 015
Vorderingen op lange termijn	45	127
	39 648	22 488
Vlottende activa:		
Voorraden	85	88
Kortetermijnbeleggingen	1 553	1 420
Voorfinancieringen op korte termijn	10 262	20 583
Vorderingen op korte termijn	11 920	12 051
Geldmiddelen en kasequivalenten	23 724	18 756
	47 544	52 898
Totaal activa	87 192	75 386
Niet-vlottende passiva:		
Personeelsbeloningen	- 37 556	- 33 480
Voorzieningen op lange termijn	- 1 341	- 1 079
Financiële verplichtingen op lange termijn	- 3 349	- 1 574
Overige verplichtingen op lange termijn	- 2 226	- 1 989
	- 44 472	- 38 122
Vlottende passiva:		
Voorzieningen op korte termijn	- 348	- 369
Kortlopende financiële verplichtingen	- 119	- 135
Crediteuren	- 89 677	- 95 380
	- 90 144	- 95 884
Totaal passiva	- 134 616	- 134 006
Nettoactiva	- 47 424	- 58 620
Reserves	3 115	2 806
Bij de lidstaten op te vragen bedragen:		
<i>Personeelsbeloningen</i>	- 37 556	- 33 480
<i>Overige bedragen</i>	- 12 983	- 27 946
Nettoactiva	- 47 424	- 58 620

Grafiek VIII		
Geconsolideerde economische resultatenrekening		
<i>(miljoen euro)</i>		
	31.12.2008	31.12.2007
Beleidsontvangsten		
Eigen middelen en ontvangsten uit bijdragen	112 713	112 084
Overige beleidsontvangsten	9 731	9 080
	122 444	121 164
Beleidsuitgaven		
Administratieve uitgaven	- 7 720	- 7 120
Beleidsuitgaven	- 97 214	- 104 682
	- 104 934	- 111 802
Overschot beleidsactiviteiten	17 510	9 362
Financiële ontvangsten	698	674
Financiële uitgaven	- 467	- 354
Mutatie in de verplichting personeelsbeloningen	- 5 009	- 2 207
Nettoaandeel overschot (tekort) van geassocieerde deelnemingen en gemeenschappelijke ondernemingen	- 46	- 13
Economisch resultaat begrotingsjaar	12 686	7 462

BIJLAGE II

Lijst met speciale verslagen die de Rekenkamer sinds het laatste jaarverslag heeft uitgebracht:

- Speciaal verslag nr. 8/2008 — Is „cross compliance” als beleid doeltreffend?
- Speciaal verslag nr. 9/2008 — De doeltreffendheid van EU-steun op het gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid voor Wit-Rusland, Moldavië en Oekraïne
- Speciaal verslag nr. 10/2008 — Ontwikkelingshulp van de EG aan de gezondheidsdiensten in Afrika bezuiden de Sahara
- Speciaal verslag nr. 11/2008 — Het beheer van de steun van de Europese Unie voor de openbare opslag van granen
- Speciaal verslag nr. 12/2008 — Pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid (ISPA), 2000-2006
- Speciaal verslag nr. 1/2009 — Bankmaatregelen in het Middellandse Zeegebied in het kader van het programma MEDA en de eerdere protocollen
- Speciaal verslag nr. 2/2009 — Het volksgezondheidsprogramma van de Europese Unie (2003-2007): een doeltreffende manier om de gezondheid te verbeteren?
- Speciaal verslag nr. 3/2009 — De doeltreffendheid van uitgaven uit hoofde van structurele maatregelen met betrekking tot afvalwaterbehandeling voor de programmeringsperioden 1994-1999 en 2000-2006
- Speciaal verslag nr. 4/2009 — Het beheer door de Commissie van de betrokkenheid van niet-overheidsactoren bij EG-ontwikkelingssamenwerking
- Speciaal verslag nr. 5/2009 — Het beheer van de kasmiddelen door de Commissie
- Speciaal verslag nr. 6/2009 — Voedselhulp van de Europese Unie voor de behoeftigen: een beoordeling van de doelstellingen, middelen en gebruikte methoden
- Speciaal verslag nr. 7/2009 — Het beheer van de ontwikkelings- en valideringsfase van het Galileo-programma
- Speciaal verslag nr. 8/2009 — Topnetwerken en geïntegreerde projecten in het communautaire onderzoeksbeleid: zijn de doelstellingen bereikt?
- Speciaal verslag nr. 9/2009 — De doelmatigheid en doeltreffendheid van de door het Europees bureau voor personeelsselectie verrichte activiteiten voor selectie van personeel
- Speciaal verslag nr. 10/2009 — Voorlichtings- en afzetbevorderingsacties voor landbouwproducten
- Speciaal verslag nr. 11/2009 — De duurzaamheid en het beheer door de Commissie van de projecten van LIFE-Natuur
- Speciaal verslag nr. 12/2009 — De doeltreffendheid van de projecten van de Commissie op het gebied van justitie en binnenlandse zaken voor de westelijke Balkan
- Speciaal verslag nr. 13/2009 — Uitvoerende taken delegeren aan uitvoerende agentschappen: een geslaagde keuze?
- Speciaal verslag nr. 14/2009 — Hebben de instrumenten voor het beheer van de markt voor melk en zuivelproducten hun voornaamste doelstellingen bereikt?

Deze verslagen kunnen worden ingezien op of gedownload van de website van de Europese Rekenkamer:
www.eca.europa.eu

Het verslag is op aanvraag in papieren vorm en als CD-ROM verkrijgbaar bij de Rekenkamer:

Europese Rekenkamer
Eenheid „Communicatie en verslagen”
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG
Tel: + (352) 4398-1
E-mail: auraud@eca.europa.eu

of door een elektronische bestelbon bij EU-Bookshop in te vullen.