

## IV

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

## REKENKAMER



Overeenkomstig de bepalingen van artikel 287, leden 1 en 4, VWEU, artikel 148, lid 1, en artikel 162, lid 1, van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 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 Unie op haar vergadering van 5 september 2013 vastgesteld, haar**

**JAARVERSLAGEN**

**over het begrotingsjaar 2012.**

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), David BOSTOCK, Ioannis SARMAΣ, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIID, Karel PINXTEN, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĚ, Lazaros S. LAZAROU, Gijs DE VRIES, Harald WÖGERBAUER, Hans Gustaf WESSBERG, Henrik OTBO, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, George PUFAN, Neven MATES



# **JAARVERSLAG OVER DE UITVOERING VAN DE BEGROTING**



# INHOUD

	Blz.
Algemene inleiding .....	7
Hoofdstuk 1 — Betrouwbaarheidsverklaring en toelichting daarbij .....	9
Hoofdstuk 2 — Ontvangsten .....	61
Hoofdstuk 3 — Landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun .....	85
Hoofdstuk 4 — Plattelandsontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid .....	107
Hoofdstuk 5 — Regionaal beleid, energie en vervoer .....	133
Hoofdstuk 6 — Werkgelegenheid en sociale zaken .....	165
Hoofdstuk 7 — Externe betrekkingen, steun en uitbreiding .....	185
Hoofdstuk 8 — Onderzoek en ander intern beleid .....	201
Hoofdstuk 9 — Administratieve en andere uitgaven .....	221
Hoofdstuk 10 — Resultaten behalen met de EU-begroting .....	233



## ALGEMENE INLEIDING

0.1. De Europese Rekenkamer is de instelling die bij het Verdrag is opgericht om de controle van de financiën van de Europese Unie (EU) te verrichten. Als extern controleur van de EU treedt zij op als onafhankelijk hoedster van de financiële belangen van de burgers van de Unie en draagt zij bij tot de verbetering van het financieel beheer van de EU. Meer informatie over de Rekenkamer is te vinden in haar jaarlijks activiteitenverslag dat, evenals haar speciale verslagen over de uitgavenprogramma's en de ontvangsten van de EU en haar adviezen over nieuwe of gewijzigde regelgeving, beschikbaar is op haar website:

[www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)

0.2. Dit is het 36e jaarverslag van de Rekenkamer over de uitvoering van de EU-begroting; het heeft betrekking op het begrotingsjaar 2012. 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 samen met haar speciale verslagen de grondslag voor de kwijtingsprocedure, waarbij het Europees Parlement beslist of de Commissie haar verantwoordelijkheid voor de begrotingsuitvoering naar genoegen heeft vervuld. De Rekenkamer zendt haar jaarverslag naar de nationale parlementen en tegelijk ook naar het Europees Parlement en de Raad.

0.4. De kern van het jaarverslag vormt de verklaring van de Rekenkamer (de „DAS”) over de betrouwbaarheid van de geconsolideerde rekeningen van de EU en over de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen (in het verslag genoemd „regelmatigheid van de verrichtingen”). Het verslag begint met de eigenlijke betrouwbaarheidsverklaring; in de rest van de tekst wordt voornamelijk verslag uitgebracht over het controlewerk waarop de betrouwbaarheidsverklaring berust.

0.5. Het verslag is als volgt opgebouwd:

- hoofdstuk 1 bevat de betrouwbaarheidsverklaring en geeft een overzicht van de resultaten van de door de Rekenkamer verrichte controle betreffende de betrouwbaarheid van de rekeningen en de regelmatigheid van de verrichtingen; het bevat een gedeelte over terugvorderingen en financiële correcties, alsook een beknopt verslag over het begrotingsbeheer in 2012. Bijlage 1.3 bij hoofdstuk 1 verschaft uittreksels uit de geconsolideerde rekeningen 2012. Uitgebreidere financiële informatie over 2012 wordt gegeven in de gepubliceerde geconsolideerde rekeningen en het door de

Europese Commissie opgestelde financiële verslag, beide te vinden op:

[http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2012/2012\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2012/2012_en.cfm)

- de hoofdstukken 2 tot en met 9 bevatten gedetailleerde controlebevindingen in de vorm van „specifieke beoordelingen” van de ontvangsten en uitgaven van de EU. Hoofdstuk 2 heeft betrekking op de ontvangstenzijde van de EU-begroting; de hoofdstukken 3 tot en met 9 behandelen zeven groepen van beleidsterreinen waarvoor uitgaven uit de EU-begroting worden goedgekeurd en geboekt. Deze groepen van beleidsterreinen komen in grote lijnen overeen met de rubrieken van het financieel kader 2007-2013, waarin de meerjarige uitgavenplannen van de EU in grote lijnen worden beschreven;
- in hoofdstuk 10 wordt een analyse gegeven van de prestatiemeting in de beheersplannen en jaarlijkse activiteitenverslagen van drie van de directeuren-generaal van de Commissie, worden gemeenschappelijke thema's geïdentificeerd in de speciale verslagen die de Rekenkamer in 2012 heeft vastgesteld en wordt het tweede en derde evaluatieverslag van de Commissie kort behandeld.

0.6. De specifieke beoordelingen zijn hoofdzakelijk gebaseerd op de resultaten van de toetsing door de Rekenkamer van de regelmatigheid van de verrichtingen en op een beoordeling van de doeltreffendheid van de belangrijkste toezicht- en controlesystemen waaraan de betrokken ontvangsten of uitgaven zijn onderworpen.

0.7. Binnen de specifieke beoordelingen is de definitie van onderliggende verrichtingen geharmoniseerd. Deze harmonisatie is hoofdzakelijk van invloed op de hoofdstukken 7 en 8 van het jaarverslag (zie de paragrafen 7.13, 7.14, 7.15 en 8.13). Een omschrijving van de veranderingen en de impact ervan wordt in detail uiteengezet in hoofdstuk 1 (zie de paragrafen 1.6, 1.7 en 1.15 en grafiek 1.1).

0.8. De antwoorden van de Commissie (of, in voorkomend geval, de antwoorden van andere EU-instellingen en -organen) op de opmerkingen van de Rekenkamer zijn in het document opgenomen. Bij de beschrijving door de Rekenkamer van haar bevindingen en conclusies is rekening gehouden met het desbetreffende antwoord van de gecontroleerde. Het is echter de verantwoordelijkheid van de Rekenkamer als extern controleur om verslag uit te brengen over haar bevindingen, conclusies uit die bevindingen te trekken en aldus een onafhankelijk en onpartijdig oordeel te geven over de betrouwbaarheid van de rekeningen en de regelmatigheid van de verrichtingen.



## HOOFDSTUK 1

**Betrouwbaarheidsverklaring en toelichting daarbij**

## INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
De aan het Europees Parlement en de Raad voorgelegde betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer — Verslag van de onafhankelijke accountant	I-XII
Inleiding	1.1-1.5
Ontwikkeling van de steekproefbenadering van de Rekenkamer	1.6-1.7
Aanbestedingen	1.8
Controlebevindingen betreffende het begrotingsjaar 2012	1.9-1.45
Betrouwbaarheid van de rekeningen	1.9-1.10
Samenvatting van de specifieke beoordelingen en controleresultaten ter onderbouwing van de betrouwbaarheidsverklaring	1.11-1.18
In aanmerking nemen van terugvorderingen en financiële correcties	1.19-1.35
Het syntheseverslag en de jaarlijkse activiteitenverslagen	1.36-1.45
Begrotingsbeheer	1.46-1.59
Begrotingskredieten voor vastleggingen en betalingen	1.47-1.50
De druk op de begroting voor betalingen	1.51-1.57
Toekomstige uitbetalingsbehoeften	1.58-1.59
Bijlage 1.1 — Controleanpak en -methodologie	
Bijlage 1.2 — Follow-up van opmerkingen uit voorgaande jaren over de betrouwbaarheid van de rekeningen	
Bijlage 1.3 — Excerpten uit de geconsolideerde rekeningen 2012	

## DE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VOORGELEGDE BETROUWBAARHEIDSVKLA- RING VAN DE REKENKAMER — VERSLAG VAN DE ONAFHANKELIJKE ACCOUNTANT

I. Overeenkomstig het bepaalde in artikel 287 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) controleerde de Rekenkamer:

- a) de geconsolideerde jaarrekening van de Europese Unie, die bestaat uit de geconsolideerde financiële staten<sup>(1)</sup> en de geconsolideerde verslagen over de uitvoering van de begroting<sup>(2)</sup> betreffende het per 31 december 2012 afgesloten begrotingsjaar, zoals vastgesteld door de Commissie op 26 juli 2013, en
- b) de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij die rekeningen.

### *De verantwoordelijkheid van de leiding*

II. Overeenkomstig de artikelen 310-325 van het VWEU en het Financieel Reglement is de leiding verantwoordelijk voor het opstellen en de presentatie van de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie op basis van de internationaal aanvaarde controlestandaarden voor de overheidssector, alsmede voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen daarbij. Die verantwoordelijkheid omvat het opzetten, invoeren en in stand houden van een internebeheersingssysteem met betrekking tot de opstelling en de weergave van financiële staten die geen afwijkingen van materieel belang als gevolg van fraude of fouten bevatten. Tevens dient de leiding ervoor te zorgen dat de in de financiële staten weergegeven activiteiten, financiële verrichtingen en informatie voldoen aan de daarop toepasselijke regels. De Commissie draagt de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen van de Europese Unie (artikel 317 van het VWEU).

### *De verantwoordelijkheid van de controleur*

III. De Rekenkamer heeft de verantwoordelijkheid om op basis van haar controle aan het Europees Parlement en de Raad een verklaring voor te leggen over de betrouwbaarheid van de jaarrekening en over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. De Rekenkamer verricht haar controle overeenkomstig de internationale controlestandaarden en de regels inzake beroepsethiek van IFAC en de internationale standaarden van hoge controle-instanties van INTOSAI. Volgens die standaarden moet de Rekenkamer de controle zodanig plannen en uitvoeren dat redelijke zekerheid wordt verkregen dat de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie geen afwijkingen van materieel belang bevatten en de onderliggende verrichtingen bij die rekeningen 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 selectie van de procedures is afhankelijk van het oordeel van de controleur, dat is gebaseerd op de inschatting van de risico's op afwijkingen van materieel belang in de geconsolideerde rekeningen en op niet-conformiteit van materieel belang van de onderliggende verrichtingen met vereisten uit de regelgeving van de Europese Unie, hetzij door fraude, hetzij door fouten. Bij deze risico-inschatting kijkt de controleur naar de internebeheersingsmaatregelen met betrekking tot de opstelling en getrouwe weergave van de rekeningen en naar de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen, om controleprocedures op te zetten die onder de gegeven omstandigheden adequaat zijn, maar niet om een oordeel uit te spreken over de doeltreffendheid van de interne beheersing. Een controle houdt tevens een beoordeling in van de geschiktheid van de gehanteerde grondslagen voor financiële verslaglegging en van de redelijkheid van de gemaakte boekhoudkundige schattingen, evenals een beoordeling van de algehele presentatie van de geconsolideerde rekeningen.

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 en het bruto nationaal inkomen als uitgangspunt de relevante macro-economische aggregaten die de basis vormen voor de berekening daarvan, en beoordeelt zij de systemen van de Commissie voor de verwerking van de gegevens totdat de bijdragen van de lidstaten zijn ontvangen en opgenomen in de geconsolideerde rekeningen. Bij de traditionele eigen middelen onderzoekt de Rekenkamer de rekeningen van de douaneautoriteiten en analyseert zij de stroom van douanerechten totdat de bedragen zijn ontvangen door de Commissie en opgenomen in de rekeningen.

(1) De geconsolideerde financiële staten omvatten de balans en de economische resultatenrekening, de tabel van de kasstromen, de staat van de veranderingen van de nettoactiva en een overzicht van belangrijke grondslagen voor financiële verslaglegging en andere toelichtingen (met verslaglegging per begrotingsterrein).

(2) Deze omvatten de verslagen over de uitvoering van de begroting en een overzicht van begrotingsbeginselen en andere toelichtingen.

VI. Ten aanzien van de uitgaven onderzoekt de Rekenkamer betalingsverrichtingen wanneer de uitgaven zijn gedaan, geregistreerd en goedgekeurd („verrichte betalingen”). Dit onderzoek betreft alle soorten betalingen (inclusief die voor de verwerving van activa) behalve voorschotten op het tijdstip van verrichting. Voorschotbetalingen worden onderzocht wanneer de ontvanger van de middelen het passende gebruik ervan aantoonst en de instelling of het orgaan dit bewijs accepteert door het afwickelen van de voorschotbetaling in hetzelfde jaar of later.

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

## Betrouwbaarheid van de rekeningen

### *Oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen*

VIII. Naar het oordeel van de Rekenkamer geven de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie over het op 31 december 2012 afgesloten jaar op alle materiële punten een getrouw beeld van de financiële situatie van de Unie per 31 december 2012, van de resultaten van haar verrichtingen en kasstromen en van de veranderingen van de nettoactiva in het op die datum afgesloten jaar, overeenkomstig het Financieel Reglement en de boekhoudregels die berusten op internationaal aanvaarde boekhoudstandaarden voor de overheidssector.

## Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen

### Ontvangsten

### *Oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende ontvangsten bij de rekeningen*

IX. Naar het oordeel van de Rekenkamer zijn de onderliggende ontvangsten betreffende het per 31 december 2012 afgesloten begrotingsjaar op alle materiële punten wettig en regelmatig.

### Vastleggingen

### *Oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende vastleggingen bij de rekeningen*

X. Naar het oordeel van de Rekenkamer zijn de onderliggende vastleggingen betreffende het per 31 december 2012 afgesloten begrotingsjaar op alle materiële punten wettig en regelmatig.

### Betalingen

### *Grondslag voor een afkeurend oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen*

XI. De Rekenkamer concludeert dat de onderzochte toezicht- en controlesystemen gedeeltelijk doeltreffend zijn in het waarborgen van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen (paragraaf VI). Alle beleidsgroepen die beleidsuitgaven betreffen, vertonen fouten van materieel belang. De Rekenkamer schat het meest waarschijnlijke foutenpercentage voor de onderliggende verrichte betalingen bij de rekeningen op 4,8 % <sup>(3)</sup>.

<sup>(3)</sup> In de steekproefgewijze aanpak van de voorgaande jaren zou het geschatte meest waarschijnlijke foutenpercentage 4,5 % zijn geweest.

*Afkeurend oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen*

XII. Gelet op de ernst van de kwesties die werden beschreven in de paragraaf over de grondslag voor een afkeurend oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen is de Rekenkamer van oordeel dat de onderliggende betalingen bij de rekeningen voor het per 31 december 2012 afgesloten jaar fouten van materieel belang vertonen.

5 september 2013

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

*President*

Europese Rekenkamer

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxemburg, LUXEMBURG

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**INLEIDING**

1.1. In dit hoofdstuk van het jaarverslag:

- wordt de achtergrond beschreven van de betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer en worden de controlebevindingen en -conclusies die ten grondslag liggen aan de betrouwbaarheidsverklaring, samengevat en geanalyseerd;
- wordt uitgelegd hoe de Rekenkamer haar controle van de wettigheid en van de betrouwbaarheid van de rekeningen verricht (zie **bijlage 1.1**);
- worden de maatregelen gepresenteerd die de Commissie heeft getroffen als reactie op de opmerkingen en aanbevelingen die de Rekenkamer deed in haar voorgaande jaarverslagen over de betrouwbaarheid van de rekeningen (zie **bijlage 1.2**).

1.2. De Rekenkamer legt aan het Europees Parlement en aan de Raad een verklaring voor inzake de betrouwbaarheid van de rekeningen en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. De Rekenkamer vult deze verklaring aan met specifieke beoordelingen voor ieder belangrijk werkteerrein van de EU<sup>(4)</sup>. Deze specifieke beoordelingen hebben niet dezelfde functie als een controleoordeel; zij zijn in de eerste plaats bedoeld om specifiek voor de beleidsgroep belangrijke kwesties aan de kwijtingverlenende autoriteiten en andere belanghebbenden te presenteren. De conclusie van iedere specifieke beoordeling berust op het geheel van controle-informatie dat op het niveau van de beleidsgroep is verzameld.

1.3. De werkzaamheden in verband met de betrouwbaarheid van de rekeningen van de Europese Unie zijn erop gericht, voldoende geschikte controle-informatie te verkrijgen om conclusies te trekken over de mate waarin de ontvangsten en uitgaven, activa en passiva naar behoren zijn geboekt en vast te stellen dat de geconsolideerde rekeningen (zie excerpt in **bijlage 1.3**) de financiële situatie per 31 december 2012 alsmede de ontvangsten, uitgaven en kasstromen voor het per die datum afgesloten begrotingsjaar naar behoren weergeven (zie de paragrafen 1.9 en 1.10).

1.4. De werkzaamheden in verband met de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de geconsolideerde rekeningen over 2012 zijn erop gericht, voldoende geschikte controle\_informatie te verkrijgen om te beoordelen of die verrichtingen overeenkomen met de toepasselijke rechtsvoorschriften of contractbepalingen en of zij correct zijn berekend (zie de paragrafen 1.11- 1.35 voor een overzicht van de resultaten en de hoofdstukken 2-9 voor nadere bijzonderheden).

<sup>(4)</sup> Zie artikel 287 (VWEU).

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.5. Het onderzoek van de jaarlijkse activiteitenverslagen van de diensten van de Commissie en van het daarmee verband houdende syntheseverslag is erop gericht, te beoordelen in hoeverre deze een getrouwe beoordeling geven van de kwaliteit van het financieel beheer (met inbegrip van de percentages resterende fouten) en zo te helpen om een beeld te krijgen van de betrouwbaarheid van de EU-rekeningen en de regelmatigheid van ontvangsten en uitgaven (zie de paragrafen 1.36-1.45 en de opmerkingen ter zake in de paragrafen „Doeltreffendheid van de systemen” in de hoofdstukken 2-9).

## ONTWIKKELING VAN DE STEEKPROEFBENADERING VAN DE REKENKAMER

1.6. De benadering van het onderzoek naar de regelmatigheid van verrichtingen is bijgewerkt en geharmoniseerd. De steekproef van verrichtingen van de Rekenkamer omvat nu enkel tussentijdse betalingen, saldobetalingen en de vereffening van voorschotten („verrichte betalingen”). De verrichtingen in de beleidsgroepen „Externe betrekkingen, steun en uitbreiding” (hoofdstuk 7) en „Onderzoek en ander intern beleid” (hoofdstuk 8) worden nu — zoals dat reeds het geval was voor alle andere beleidsgroepen — onderzocht op een moment waarop de eindbegunstigden van EU-middelen activiteiten ondernemen of kosten gemaakt hebben en de Commissie heeft aanvaard dat de ondernomen activiteiten of de gemaakte kosten een betaling uit de EU-begroting rechtvaardigen. Zo wordt voldaan aan de voor de Rekenkamer geldende verdragsbepaling dat uitgaven worden gecontroleerd nadat ze zijn gedaan. Ondanks deze verandering zijn — op voorschotten na — alle betalingen aan controle onderhevig in het jaar waarin zij worden gedaan. Dit geldt ook voor betalingen die worden gebruikt om vermogensbestanddelen aan te kopen (en die dus wel begrotingsuitgaven uitmaken, maar geen uitgaven bij boekhouding op transactiebasis). De impact van deze ontwikkeling wordt besproken in de paragrafen 1.14 en 1.15 en **figuur 1.1**.

1.7. Deze steekproefbenadering strookt met de beginselen die ten grondslag liggen aan de boekhouding op transactiebasis<sup>(5)</sup>. Een ander voordeel van deze ontwikkeling is dat alle gebieden — al dan niet onder gedeeld beheer — op een vergelijkbare basis worden onderzocht. Bovendien zullen de gecontroleerde populaties van jaar tot jaar stabiel zijn, aangezien ze niet meer beïnvloed zullen worden door de wisselende omvang van voorschotten. Voorschotten worden nog steeds gedekt: door het onderzoek naar de regelmatigheid van de vereffening van voorschotten en door de werkzaamheden in verband met de betrouwbaarheid van de rekeningen.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**1.6.** De Commissie wijst erop dat de afbakening van de gecontroleerde populatie wordt gewijzigd door de nieuwe benadering van de Rekenkamer. Zij erkent weliswaar de voordelen van deze benadering, maar stelt vast dat de gecontroleerde populatie niet langer alleen de soorten onderliggende verrichtingen van de begrotingsrekeningen omvat. Er worden nieuwe verrichtingen uit de algemene rekeningen opgenomen die berusten op concepten die een zekere boekhoudkundige ervaring vergen.

Volgens de Commissie heeft deze nieuwe benadering door de Rekenkamer verregaande gevolgen (zie antwoorden op de paragrafen 1.7, 1.12, 1.14 en 1.19 t/m 1.35). Het is derhalve essentieel duidelijke toelichtingen te verstrekken en duidelijke methoden en termen te gebruiken waardoor de wijzigingen en de gevolgen ervan inzichtelijk worden gemaakt voor de belanghebbenden.

**1.7.** De Commissie juicht het toe dat de vereffening van in eerdere jaren betaalde voorschotten nu binnen het controlebereik valt. Dit zal volgens haar op termijn leiden tot grotere erkenning van het belang van meerjarencorrectiemechanismen. In artikel 32 van het Financieel Reglement wordt interne controle gedefinieerd als „een proces dat op alle niveaus van het beheer van toepassing is en redelijke zekerheid moet verschaffen over de verwezenlijking van de volgende doelstellingen: d) preventie, opsporing en correctie van fraude en onregelmatigheden en de naar aanleiding van deze fraude en onregelmatigheden genomen maatregelen”.

De Commissie volgt de ontwikkelingen in de methodologie van de Rekenkamer nauwlettend vanuit het oogpunt van het effect op het geschatte foutenpercentage (zie antwoord op de paragrafen 3.9 en 4.8).

<sup>(5)</sup> De Commissie stelt sinds 2005 rekeningen op transactiebasis op en de Rekenkamer beoordeelt ze sinds 2007 als betrouwbaar.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**AANBESTEDINGEN**

1.8. Na uitgebreid overleg met de begrotingsautoriteiten heeft de Rekenkamer ook haar aanpak van aanbestedingsfouten geharmoniseerd. Voorheen werden ernstige fouten behandeld als kwantificeerbare fouten indien de fout was begaan door autoriteiten van de lidstaten of internationale organisaties. De Rekenkamer merkte alle fouten van EU-instellingen en -organen aan als „niet-kwantificeerbaar” en hield ze zodoende buiten de berekening van het geschatte foutenpercentage. Vanaf 2012 worden ernstige fouten bij aanbestedingen van alle organen als kwantificeerbaar behandeld. De Rekenkamer past haar aanpak echter niet met terugwerkende kracht toe op aanbestedingsactiviteiten van EU-instellingen en -organen die voor 2011 plaatsvonden <sup>(6)</sup>.

**CONTROLEBEVINDINGEN BETREFFENDE HET  
BEGROTINGSJAAR 2012****Betrouwbaarheid van de rekeningen**

1.9. De opmerkingen van de Rekenkamer hebben betrekking op de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie over het begrotingsjaar 2012, opgesteld door de rekenplichtige van de Commissie en goedgekeurd door de Commissie overeenkomstig het Financieel Reglement <sup>(7)</sup>, die de Rekenkamer samen met een „representation letter” van de rekenplichtige op 29 juli 2013 heeft ontvangen. De geconsolideerde rekeningen omvatten:

- a) de geconsolideerde financiële staten, die de balans (met de activa en passiva aan het eind van het jaar), de resultatenrekening (met de inkomsten en uitgaven over het jaar), het kasstroomoverzicht (dat toont hoe mutaties in de rekeningen van invloed zijn op geldmiddelen en kasequivalenten) en het mutatieoverzicht van de nettoactiva, alsook de bijbehorende toelichtingen bevatten;
- b) de geconsolideerde verslagen over de uitvoering van de begroting, betreffende de ontvangsten en uitgaven van het jaar, alsook de bijbehorende toelichtingen.

1.10. De controle door de Rekenkamer van de geconsolideerde rekeningen over 2012 heeft geen onjuistheden van materieel belang aan het licht gebracht (zie ook **bijlage 1.2**).

<sup>(6)</sup> Er werd een klein aantal fouten aangetroffen bij aanbestedingen voor activiteiten waaraan beleidsuitgaven worden besteed vanaf 2010 en voordien, die aanleiding hebben gegeven tot betalingen in 2012; deze worden niet geëxtrapoleerd noch opgenomen in het globale geschatte foutenpercentage.

<sup>(7)</sup> Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1) bepaalt dat de definitieve rekeningen uiterlijk 31 juli van het volgende begrotingsjaar worden toegezonden (zie artikel 148).

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

### Samenvatting van de specifieke beoordelingen en controleresultaten ter onderbouwing van de betrouwbaarheidsverklaring

1.11. De Rekenkamer geeft in hoofdstuk 2 een specifieke beoordeling over de ontvangsten en in de hoofdstukken 3-9 specifieke beoordelingen over de uitgaven (zie **tabel 1.1**).

Tabel 1.1 — Aan controle onderhevige verrichtingen voor de hoofdstukken 3-9 van het jaarverslag

*(miljoen euro)*

Hoofdstuk van het jaarverslag		Betalingen in 2012 <sup>(2)</sup>	In 2012 aan controle onderhevige verrichtingen
		(A)	(B)
Hoofdstuk 3	Landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun	44 545	44 546
Hoofdstuk 4	Plattelandontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid	14 778	14 994
Hoofdstuk 5	Regionaal beleid, energie en vervoer	39 853	40 735
Hoofdstuk 6	Werkgelegenheid en sociale zaken	11 606	13 404
Hoofdstuk 7	Externe betrekkingen, steun en uitbreiding	6 109	6 616
Hoofdstuk 8	Onderzoek en ander intern beleid	11 740	10 667
Hoofdstuk 9	Administratieve en andere uitgaven <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>	10 052	9 985
<b>Totaal-generaal</b>		<b>138 683</b>	<b>140 947</b>

De „in 2012 aan controle onderhevige verrichtingen” (B) bestaan uit de „betalingen in 2012” (A) minus de in 2012 betaalde voorschotten (14 519 miljoen euro) plus de vereffening van voorschotten in 2012 (16 783 miljoen euro).

<sup>(1)</sup> Dit hoofdstuk heeft ook betrekking op de uitgaven die in de algemene begroting als beleidsuitgaven worden beschouwd, ook al betreffen ze in de meeste gevallen de werking van de administratie van de Commissie en niet zozeer de beleidsuitvoering.

<sup>(2)</sup> De administratieve uitgaven voor de verscheidene beleidsgroepen belopen (in miljoen euro):

- hoofdstuk 3: 133
- hoofdstuk 4: 253
- hoofdstuk 5: 229
- hoofdstuk 6: 93
- hoofdstuk 7: 624
- hoofdstuk 8: 1 627.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.12. Uit de controleresultaten voor 2012 blijkt dat de ontvangsten (139 541 miljoen euro) en de verrichtingen in de beleidsgroep administratieve en andere uitgaven (9 985 miljoen euro) geen fouten van materieel belang vertoonden en dat de gecontroleerde toezicht- en controlesystemen doeltreffend waren (zie **tabel 1.2** en de paragrafen 2.40-2.42 en 9.17). Alle beleidsgroepen met beleidsuitgaven vertoonden fouten van materieel belang (zie de paragrafen 3.35, 4.42, 5.62, 5.63, 6.39, 6.40, 7.25, 7.26, 8.39 en 8.40). De vastleggingen vertoonden geen fouten van materieel belang.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**1.12.** *De Commissie is gebonden door het Financieel Reglement, bepalande in artikel 32, lid 2, onder e), dat haar internecontrolesystemen, onder andere, een „adequate beheersing moeten verzekeren van de risico's in verband met de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen, rekening houdend met het meerjarige karakter van de programma's en met de aard van de betrokken betalingen”.*

*De Commissie zal haar rol van toezichthouder blijven vervullen, in het bijzonder door financiële correcties en terugvorderingen op te leggen, op een niveau dat overeenkomt met dat van de vastgestelde onregelmatigheden en tekortkomingen. Als gevolg van het wettelijk kader voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie en de complexiteit van de procedures in dat verband, is het onvermijdelijk dat fouten op tal van gebieden pas diverse jaren na de feiten worden rechtgezet. Volgens de Commissie moet het representatieve jaarlijkse foutenpercentage van de Rekenkamer tegen die achtergrond worden gezien. Daarom hanteert de Commissie zelf doorgaans de restfoutenmarge, die rekening houdt met de financiële correcties en terugvorderingen over de meerjarige uitvoeringsperiode en voor een stuk met toekomstige jaren. Daarenboven houdt de Commissie bij de beoordeling van het geschatte foutenniveau voor 2012 rekening met het effect van forfaitaire correcties in de loop van het jaar, die niet worden meegerekend in het geschatte foutenpercentage van de Rekenkamer.*

*De Commissie is van mening dat de restfoutenmarge een goede indicatie geeft van het aandeel van onrechtmatige uitgaven in de EU-begroting na de toepassing van de toezicht- en controlesystemen.*

Tabel 1.2 — Samenvatting van de bevindingen over 2012 inzake de regelmatigheid van verrichtingen

Hoofdstuk van het jaarverslag	Aan controle onderhevige verrichtingen (miljoen euro)	Beoordeling van de onderzochte toezicht- en controlesystemen <sup>(1)</sup>	Meest waarschijnlijk foutenpercentage 2012 (MLE) (%)	Vertrouwensinterval (%)		Foutenfrequentie <sup>(2)</sup> (%)	Conclusies uit de controle	Meest waarschijnlijk foutenpercentage 2011 (MLE) ter vergelijking <sup>(3)</sup>
				Onderste foutengrens (LEL)	Bovenste foutengrens (UEL)			
Landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun	44 546	Gedeeltelijk doeltreffend	<b>3,8</b>	1,7	5,9	41	Vertoont fouten van materieel belang	<b>2,9</b>
Plattelandsontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid	14 994	Gedeeltelijk doeltreffend	<b>7,9</b>	4,5	11,3	63	Vertoont fouten van materieel belang	<b>7,7</b>
Regionaal beleid, energie en vervoer	40 735	Gedeeltelijk doeltreffend	<b>6,8</b>	3,7	9,9	49	Vertoont fouten van materieel belang	<b>6,0</b>
Werkgelegenheid en sociale zaken	13 404	Gedeeltelijk doeltreffend	<b>3,2</b>	1,3	5,1	35	Vertoont fouten van materieel belang	<b>2,2</b>
Externe betrekkingen, steun en uitbreiding	6 616	Gedeeltelijk doeltreffend	<b>3,3</b> <sup>(3)</sup>	1,4	5,2	23	Vertoont fouten van materieel belang	<b>1,1</b> <sup>(3)</sup>
Onderzoek en ander intern beleid	10 667	Gedeeltelijk doeltreffend	<b>3,9</b> <sup>(4)</sup>	1,8	6,0	49	Vertoont fouten van materieel belang	<b>3,0</b> <sup>(4)</sup>
Administratieve en andere uitgaven	9 985	Doeltreffend	<b>0</b>	—	—	1	Vertoont geen fouten van materieel belang	<b>0,1</b>
<b>Totaal uitgegeven betalingen</b>	<b>140 947</b>	Gedeeltelijk doeltreffend	<b>4,8</b> <sup>(5)</sup>	3,6	6,0	38	<b>Vertoont fouten van materieel belang</b>	<b>3,9</b> <sup>(5)</sup>
<b>Ontvangsten</b>	<b>139 541</b> <sup>(6)</sup>	Doeltreffend	<b>0</b>	—	—	0	<b>Vertoont geen fouten van materieel belang</b>	<b>0,8</b>

<sup>(1)</sup> De indeling van systemen wordt toegelicht in **bijlage 1.1**. Zie de paragrafen 2.40-2.42, 3.9 en 3.35, 7.25 en 8.39 voor de specifieke beoordeling van de onderzochte systemen. De samengevatte beoordelingen van de Rekenkamer voor 2012 komen overeen met die voor 2011.

<sup>(2)</sup> De foutenfrequentie geeft aan welk aandeel van de steekproef kwantificeerbare en niet-kwantificeerbare fouten vertoonde. De percentages zijn afgerond.

<sup>(3)</sup> Het geschatte foutenpercentage voor Externe betrekkingen, steun en uitbreiding ligt hoger dan het geschatte foutenpercentage voor 2011 (1,1%). Dit verschil moet worden geïnterpreteerd in het licht van de ontwikkeling van de steekproefbenadering van de Rekenkamer (zie de paragrafen 1.6 en 1.7). Deze veranderde aanpak is de voornaamste aanwijsbare oorzaak van de stijging van het geschatte foutenpercentage (zie de paragrafen 1.15 en 7.13-7.15).

<sup>(4)</sup> Het geschatte foutenpercentage voor Onderzoek en ander intern beleid ligt hoger dan het geschatte foutenpercentage voor 2011 (3,0%). Dit verschil moet worden geïnterpreteerd in het licht van de ontwikkeling van de steekproefbenadering van de Rekenkamer (zie de paragrafen 1.6 en 1.7). Deze veranderde aanpak is de voornaamste aanwijsbare oorzaak van de stijging van het geschatte foutenpercentage (zie de paragrafen 1.15 en 8.13-8.15).

<sup>(5)</sup> De in de paragrafen 1.6 en 1.7 toegelichte ontwikkelingen in de steekproefbenadering van de Rekenkamer maken ten hoogste 0,3 procentpunt uit van het meest waarschijnlijke foutenpercentage voor 2012 (zie paragraaf 1.13 en **grafiek 1.1**).

<sup>(6)</sup> De controle omvatte onderzoek op het niveau van de Commissie van een steekproef van invorderingsopdrachten die alle soorten ontvangsten bestreek (zie paragraaf 2.9).

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.13. De Rekenkamer concludeert dat de verrichte betalingen over het geheel genomen fouten van materieel belang vertoonden en dat de gecontroleerde toezicht- en controlesystemen voor verrichte betalingen in het algemeen gedeeltelijk doeltreffend waren (zie **tabel 1.2**).

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**1.13.** De Commissie erkent dat de systemen gedeeltelijk doeltreffend zijn, zoals uit het geschatte foutenpercentage van de Rekenkamer naar voren komt, wat het niveau van de eindbegunstigden betreft. De toepassing van de toezicht- en controlesystemen heeft ertoe geleid dat de Commissie in 2012 voor 4 419 miljard EUR aan financiële correcties en terugvorderingen heeft opgelegd, hetgeen overeenkomt met 3,2 % van de verrichte betalingen (zie tabel 1.1). De bedragen zijn als volgt per beleidsterrein verdeeld:

- hoofdstuk 3 — Landbouw — Marktgerelateerde uitgaven en directe steun: 771 miljoen EUR aan financiële correcties en terugvorderingen (1,7 % van de verrichte betalingen);
- hoofdstuk 4 — Plattelandsontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid: 258 miljoen EUR aan financiële correcties en terugvorderingen (1,7 % van de verrichte betalingen);
- hoofdstuk 5 — Regionaal beleid, energie en vervoer: 2 719 miljoen EUR aan financiële correcties en terugvorderingen (6,8 % van de verrichte betalingen);
- hoofdstuk 6 — Werkgelegenheid en sociale zaken: 442 miljoen EUR aan financiële correcties en terugvorderingen (3,8 % van de verrichte betalingen);
- hoofdstuk 7 — Externe betrekkingen, steun en uitbreiding: 99 miljoen EUR aan financiële correcties en terugvorderingen (1,6 % van de verrichte betalingen);
- hoofdstuk 8 — Onderzoek en ander intern beleid: 120 miljoen EUR aan financiële correcties en terugvorderingen (1 % van de verrichte betalingen); en
- hoofdstuk 9 — Administratieve uitgaven: 9 miljoen EUR aan financiële correcties en terugvorderingen (n.v.t.).

Dit betekent niet dat alle terugvorderingen en financiële correcties opgelegd in jaar T in mindering kunnen worden gebracht op de fouten van jaar T. Het houdt wel in dat voor de beoordeling of het internecontrolesysteem in zijn totaliteit de EU-begroting in een meerjarenperspectief doeltreffend beschermt, zowel de foutenpercentages als de terugvorderingen/financiële correcties in aanmerking moeten worden genomen.

### Analyse van de controleresultaten

1.14. Uit de resultaten van dit jaar blijkt andermaal een stijging van de globale geschatte foutenpercentages. Voor het geheel van de betalingen is het meest waarschijnlijk foutenpercentage gestegen van 3,9 % tot 4,8 %. Alle terreinen van beleidsuitgaven dragen bij tot deze stijging, maar de beleidsgroep „Plattelandsontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid” (hoofdstuk 4) blijft het meest vatbaar voor fouten.

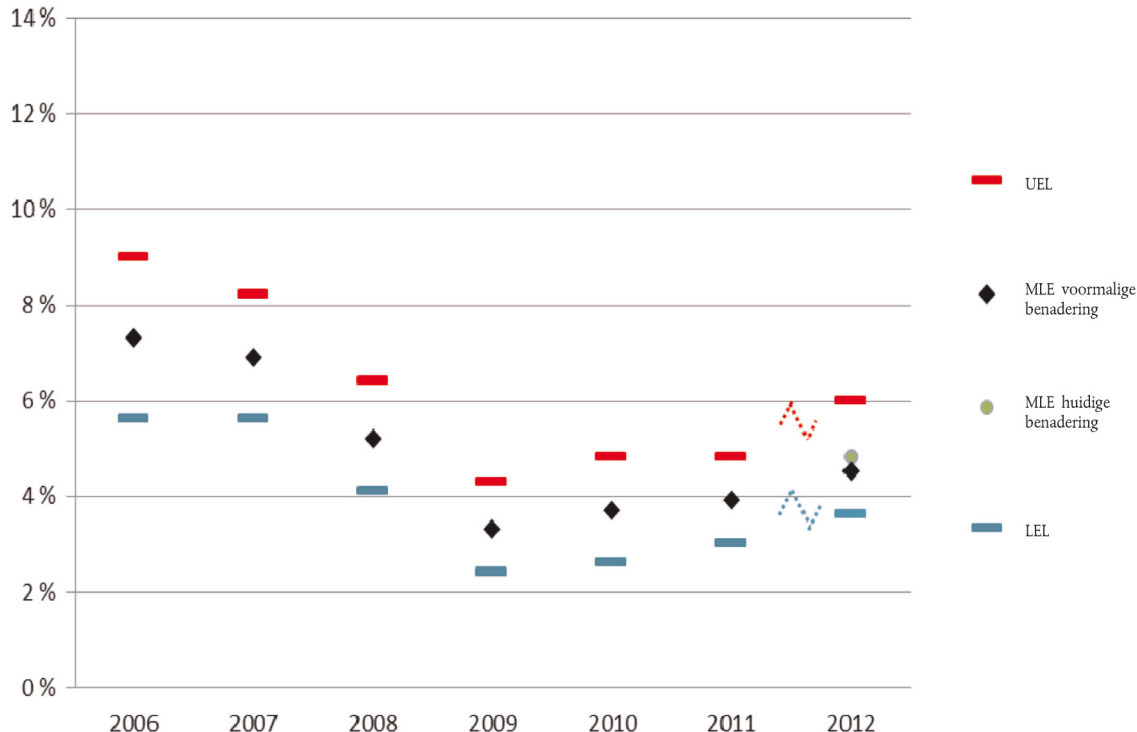
1.15. De wijziging in het meest waarschijnlijke foutenpercentage die is toe te schrijven aan de ontwikkeling in de steekproefbenadering van de Rekenkamer (zie de paragrafen 1.6 en 1.7) bedraagt niet meer dan 0,3 procentpunt. Deze wijziging in de aanpak is wel de voornaamste herkenbare reden voor de stijging van het geschatte foutenpercentage voor de hoofdstukken 7 (Externe betrekkingen, steun en uitbreiding) en 8 (Onderzoek en ander intern beleid).

1.14. Voor nagenoeg alle verrichtingen van de verschillende controlesteekproeven wijkt het oordeel van de Commissie niet ver af van de conclusie van de Rekenkamer. De Commissie merkt evenwel op dat de forfaitaire financiële correcties die in de loop van het begrotingsjaar op programmaniveau worden toegepast, door de Rekenkamer niet in haar berekening van het foutenpercentage worden opgenomen (zie tekstvak 1.2 en paragraaf 6.39 a)) — Zie ook de paragrafen 5.26, 5.33 en 5.62).

De Commissie raamt het totale foutenpercentage in de onderliggende verrichtingen van de geconsolideerde EU-rekeningen daarom grosso modo van dezelfde orde van grootte als de foutenpercentages waarvan de Rekenkamer de voorbije drie jaar melding maakte. Dit is het resultaat van de aangescherpte controlevoorschriften van de programmeringsperiode 2007-2013 en van haar rigoureuze beleid van onderbrekingen/schorsingen/financiële correcties/terugvorderingen bij vaststelling van tekortkomingen.

1.15. Zie de antwoorden op de paragrafen 1.6 en 1.7.

Figuur 1.1 — De schatting door de Rekenkamer van het meest waarschijnlijke foutenpercentage (2006-2012) <sup>(1)</sup>



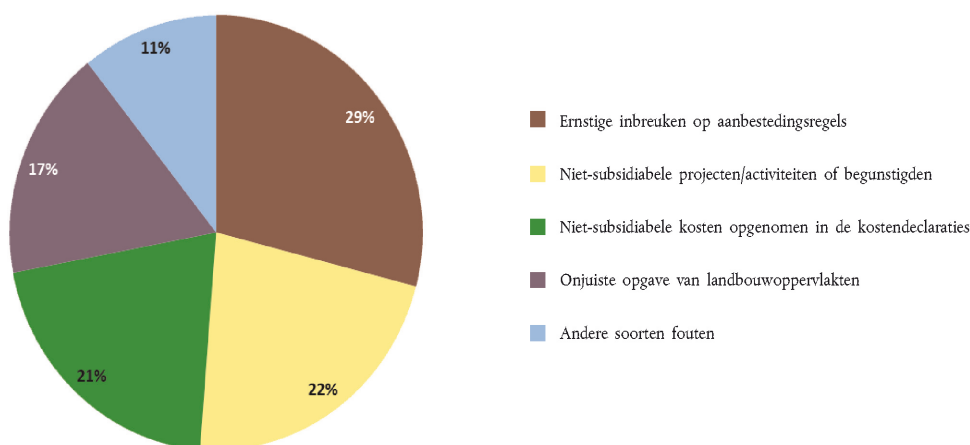
<sup>(1)</sup> De twee punten voor 2012 geven het door de Rekenkamer geschatte foutenpercentage (MLE) in 2012 weer (4,8 %, zie tabel 1.2) en een schatting van wat het MLE zou zijn geweest, indien dezelfde bevindingen zouden zijn gedaan naar aanleiding van een steekproef die op dezelfde basis als in voorgaande jaren was getrokken (4,5 %, zie de paragrafen 1.14 en 1.15). De onderste en bovenste foutengrenzen (LEL en UEL) voor 2012 zijn gebaseerd op de steekproefbenadering voor 2012 (huidige benadering).

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.16. Volgens de berekening van de Rekenkamer bedraagt het geschatte foutenpercentage voor het totaal aan uitgaven onder gedeeld beheer 5,3 % en voor alle andere vormen van beleidsuitgaven <sup>(8)</sup> 4,3 %.

1.17. Uit de analyse van de soorten fouten in de verschillende beleidsgroepen blijkt dat subsidiabiliteitsfouten meer dan twee derde van het globale foutenpercentage uitmaken: ernstige inbreuken op aanbestedingsregels (1,4 procentpunt), volstrekt niet-subsidiabele projecten/activiteiten of begunstigden (1,1 procentpunt), niet-subsidiabele kosten opgenomen in de kostendeclaraties (1,0 procentpunt) en onjuiste opgave van landbouwooppervlakte (0,8 procentpunt) (zie **figuur 1.2**).

**Figuur 1.2 — Aandeel in het globale geschatte foutenpercentage per soort fout**



1.18. Uit een opsplitsing van het globale geschatte foutenpercentage naar hoofdstuk blijkt dat Regionaal beleid, energie en vervoer (hoofdstuk 5) goed is voor meer dan twee vijfde van het globale geschatte foutenpercentage, Landbouw: markt-ondersteuning en rechtstreekse steun (hoofdstuk 3) goed is voor bijna een kwart en Plattelandsontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid (hoofdstuk 4) goed is voor meer dan een zesde (zie **figuur 1.3**).

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

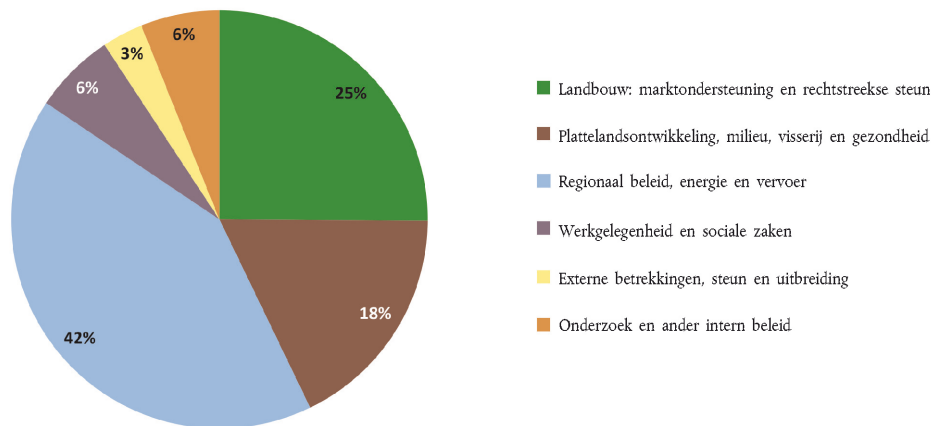
1.16. De Commissie stelt vast dat het geschatte foutenpercentage van de Rekenkamer voor direct door de Europese instellingen beheerde administratieve uitgaven (10 miljard EUR in 2012) 0 % bedraagt (zie hoofdstuk 9, paragraaf 9.8).

1.17. De Commissie heeft in het kader van het gedeeld beheer aanzienlijke inspanningen geleverd om een strikte naleving van de subsidiabiliteitsvoorwaarden en een correcte toepassing van de aanbestedingsregels te waarborgen. Dit omvat zowel preventieve maatregelen, zoals een rigoureuus beleid van onderbreking en schorsing van betalingen, als corrigerende maatregelen, zoals financiële correcties (voor het cohesiebeleid, zie paragraaf 5.33, tweede en derde alinea).

1.18. Zie antwoorden op paragraaf 1.14.

<sup>(8)</sup> Hoofdzakelijk vermeld in de hoofdstukken 7 en 8, maar ook gedeelten van de uitgaven die door de hoofdstukken 4 en 5 worden bestreken, vallen hieronder. De geëxtrapolerde fout voor uitgaven onder gedeeld beheer is gebaseerd op het onderzoek van 685 verrichtingen (getrokken uit een populatie van 110,8 miljard euro); de extrapolatie van andere vormen van beleidsuitgaven is gebaseerd op het onderzoek van 356 verrichtingen (getrokken uit een populatie van 20,1 miljard euro).

Figuur 1.3 — Aandeel in het globale geschatte foutenpercentage per hoofdstuk



OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**In aanmerking nemen van terugvorderingen en financiële correcties**

1.19. De in 2012 als uitgevoerd<sup>(9)</sup> opgegeven financiële correcties beliepen 3,7 miljard euro, meer dan drie maal zoveel als in 2011 (1,1 miljard euro). De terugvorderingen bleven overwegend stabiel met 678 miljoen euro (2011: 733 miljoen euro)<sup>(10)</sup>. De meeste correcties in 2012 hebben betrekking op de programmeringsperiode 2000-2006. Dit deel van het jaarverslag betreft de mechanismen voor het verrichten van financiële correcties en terugvorderingen, en de inschatting door de Rekenkamer van de impact van terugvorderingen en financiële correcties. De Rekenkamer volgt de impact van financiële correcties voortdurend<sup>(11)</sup>. De in 2012 gehanteerde aanpak strookt met de in 2009 vastgestelde aanpak.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**1.19 tot en met 1.35.** De Commissie juicht het toe dat in de nieuwe steekproefbenadering rekening wordt gehouden met de vereffening van in eerdere jaren betaalde voorschotten. Dit zal volgens haar op termijn leiden tot grotere erkenning van het belang van meerjarencorrectiemechanismen in de zin van de artikelen 59 en 80 van het Financieel Reglement (zie de paragrafen 1.22 en 1.24).

De Commissie zal haar rol van toezichthouder blijven vervullen, in het bijzonder door financiële correcties en terugvorderingen op te leggen, op een niveau dat overeenkomt met dat van de vastgestelde onregelmatigheden en tekortkomingen. Als gevolg van het wettelijk kader voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie en de complexiteit van de procedures in dat verband, is het onvermijdelijk dat fouten op tal van gebieden pas diverse jaren na de feiten worden rechtgezet. Volgens de Commissie moet het representatieve jaarlijkse foutenpercentage van de Rekenkamer tegen die achtergrond worden gezien.

<sup>(9)</sup> De uitvoering is de laatste fase van het proces van financiële correctie. Zie ook het Jaarverslag 2009 van de Rekenkamer, paragraaf 1.42.

<sup>(10)</sup> Zoals vermeld in toelichting 6.4.2.2 bij de geconsolideerde jaarrekening 2012, respectievelijk toelichting 6.2 bij de geconsolideerde jaarrekening 2011.

<sup>(11)</sup> Zie het Jaarverslag 2009 van de Rekenkamer, de paragrafen 1.32 en 1.50.

### De ingewikkelde mechanismen voor het verrichten van financiële correcties en terugvorderingen

1.20. De Commissie en de lidstaten kunnen verscheidene mechanismen inzetten om het foutenrisico te beperken voordat door begunstigden opgegeven uitgaven door de Commissie worden aanvaard. Tot deze mechanismen behoren de goedkeuring van controlesystemen, administratieve controles van betalingsaanvragen, bezoeken ter plaatse (zoals inspecties van landbouwbedrijven), certificering van subsidiabele kosten door een onafhankelijk orgaan, en onderbreking of schorsing van betalingen aan lidstaten.

1.21. Nadat de betalingen zijn verricht en de besteding van de middelen is aanvaard, kunnen zowel de Commissie als de lidstaten controles achteraf uitvoeren van de werking van controlesystemen en van opgegeven uitgaven. Deze kunnen twee soorten financiële gevolgen hebben: terugvorderingen bij begunstigden en de toepassing van financiële correcties ten aanzien van autoriteiten van lidstaten.

#### Wat zijn terugvorderingen?

1.22. Zowel de autoriteiten in de lidstaten als de Commissie gaan over tot terugvordering: de eerstgenoemde voor uitgaven onder gedeeld beheer en de laatstgenoemde vooral op gebieden waar zij alleen verantwoordelijk is voor het beheer van uitgaven, zoals onderzoek en een groot deel van de externe uitgaven. Terugvordering houdt in dat de begunstigde (een deel van) de middelen die hij heeft ontvangen, terugbetaalt aan het orgaan dat de oorspronkelijke betaling verrichtte. Op de meeste begrotingsterreinen kunnen deze middelen weer aan andere begunstigden worden uitbetaald <sup>(12)</sup>.

**1.21.** Financiële correcties ontslaan de lidstaten niet van de verplichting onterecht betaalde bedragen van de begunstigden terug te vorderen wanneer zulks haalbaar en kosteneffectief is.

Naast de financiële gevolgen waarnaar de Rekenkamer verwijst, beschikken de lidstaten in sommige beleidsgebieden ook over de mogelijkheid een correctie toe te passen door de niet-subsidiabele uitgaven af te trekken van een volgend betalingsverzoek en de vrijkomende middelen voor andere subsidiabele projecten te gebruiken. Het terugvorderen van de gecorrigeerde bedragen wordt in dergelijke gevallen een zaak van de lidstaten; de EU-begroting is beschermd en ondervindt geen invloed meer van de onregelmatige bedragen.

**1.22.** Overeenkomstig het Financieel Reglement berust de verantwoordelijkheid voor terugvorderingen, in het bijzonder bij gedeeld beheer, bij de lidstaten:

- artikel 59, lid 2: „... Teneinde de financiële belangen van de Unie te beschermen verrichten de lidstaten met inachtneming van het proportionaliteitsbeginsel en in toepassing van dit artikel en de desbetreffende sectorspecifieke regelgeving vooraf en achteraf controles, met inbegrip van toetsen ter plaatse, waar zulks dienstig is, op representatieve en/of risicogerichte steekproeven van verrichtingen. Daarnaast gaan zij over tot terugvordering van onterecht betaalde bedragen en stellen zij in voorkomend geval gerechtelijke procedures in.”;
- artikel 80, lid 3: „De lidstaten zijn in de eerste plaats bevoegd voor het verrichten van controles en audits en voor het invorderen van ten onrechte uitgegeven bedragen, als bepaald in de sector-specifieke regelgeving. Voor zover lidstaten onregelmatigheden ontdekken en corrigeren voor eigen rekening, zijn zij vrijgesteld van financiële correcties door de Commissie in verband met deze onregelmatigheden.”.

<sup>(12)</sup> Een vermeldenswaardige uitzondering betreft uitgaven uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELFG).

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

*Wat zijn financiële correcties en hoe werken ze?*

1.23. Bij uitgaven onder gedeeld beheer kan de Commissie overgaan tot de toepassing van financiële correcties indien er ernstige tekortkomingen bestaan of als de lidstaat zijn verantwoordelijkheden om onregelmatige uitgaven op te sporen en te corrigeren, niet naar behoren heeft uitgeoefend.

1.24. De behandelde problemen betreffen vaak tekortkomingen in controlesystemen of inbreuken op EU-regels inzake het beheer van een programma die een financiële impact hebben (d.w.z. die het mogelijk maken dat niet-subsidiabele uitgaven worden gedaan). De hoogte van een financiële correctie kan worden berekend op basis van afzonderlijke onderzochte gevallen, op basis van een extrapolatie van testresultaten of, indien het niet mogelijk is een van deze beide methoden te hanteren, door een forfaitaire correctie toe te passen.

*Welke impact hebben financiële correcties op de lidstaat?*

1.25. De impact van financiële correcties op de lidstaten is afhankelijk <sup>(13)</sup> van de toepasselijke wettelijke regelingen:

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**1.25.** De Commissie stelt vast dat de Rekenkamer niet vraagt hoe groot de impact van de financiële correcties op de EU-begroting is.

Artikel 80, lid 4, van het Financieel Reglement bepaalt:

„De Commissie maakt financiële correcties ten aanzien van lidstaten om uitgaven die in strijd zijn met het toepasselijk recht, van financiering door de Unie uit te sluiten. De Commissie baseert haar financiële correcties op de vaststelling van ten onrechte uitgegeven bedragen, en de financiële gevolgen voor de begroting. Wanneer zulke bedragen niet nauwkeurig kunnen worden vastgesteld kan de Commissie geëxtrapoleerde of forfaitaire correcties toepassen overeenkomstig de sectorspecifieke regelgeving.

De Commissie houdt bij het besluit over het bedrag van een financiële correctie rekening met de aard en de ernst van de inbreuk op het toepasselijk recht en de financiële gevolgen voor de begroting, met inbegrip van het geval van tekortkomingen in beheers- en controlesystemen ...”.

Het doel van financiële correcties is niet de lidstaten te straffen, maar te waarborgen dat de begroting wordt beschermd (d.w.z. dat alle uitgaven ten laste van de EU-begroting regelmatig zijn) door alle in strijd met de wetgeving verrichte uitgaven van financiering uit te sluiten.

<sup>(13)</sup> Zie paragraaf 1.34 van het Jaarverslag 2009 van de Rekenkamer.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- a) op het gebied van landbouw leiden conformiteitsbeschikkingen tot financiële correcties (zie paragraaf 4.26, sub b)) die ten uitvoer worden gelegd door de financiering voor de betrokken lidstaat te verlagen <sup>(14)</sup>;
- b) wat betreft cohesiebeleid is de impact van de financiële correcties afhankelijk van de vraag of de lidstaat de door de Commissie voorgestelde correctie aanvaardt of niet <sup>(15)</sup>:
- i) indien de lidstaat de correctie aanvaardt, trekt hij de opgegeven uitgaven in die verband houden met een groep projecten die fouten bleken te vertonen, met een specifiek element van de opgegeven uitgaven, met een bedrag dat is berekend op basis van een extrapolatie van testresultaten of met een bedrag dat overeenkomt met de forfaitaire correctie. In dit geval kunnen deze middelen opnieuw worden gebruikt om andere subsidiabele activiteiten te financieren;
- ii) indien een lidstaat de voorgestelde financiële correctie niet aanvaardt, kan de Commissie zelf formeel het besluit nemen, een financiële correctie toe te passen. Een financiële correctie op basis van een besluit van de Commissie betekent een nettoverlaging van de EU-financiering voor het betrokken programma en de betrokken lidstaat. Ongeveer 1 % ofwel 32 miljoen euro van de in 2012 uitgevoerde financiële correcties heeft betrekking op dergelijke besluiten van de Commissie.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- b) De Commissie wijst erop dat de impact van financiële correcties op de lidstaten altijd negatief is.
- i) Wanneer de financiële correctie wordt aanvaard door de lidstaat, moet deze op zoek naar subsidiabele acties om de afgevoerde uitgaven te vervangen, anders gaan de EU-middelen verloren.
- ii) Een financiële correctie die door de Commissie wordt opgelegd, is een nettocorrectie waarbij de inbreng van de EU verloren gaat.

*In beide gevallen zijn de financiële gevolgen van de gederfde EU-cofinanciering voor de niet-subsidiabele geachte uitgaven ten laste van de nationale begroting, tenzij de lidstaat over de mogelijkheid beschikt om de bedragen terug te vorderen van individuele begunstigden.*

<sup>(14)</sup> Financiële correcties op het gebied van landbouw worden geboekt als bestemmingsontvangsten en gaan bijgevolg niet verloren voor de begrotingstitel Landbouw en plattelandontwikkeling.

<sup>(15)</sup> Zie deel 2 van de „Quarterly reports regarding provisional figures for 2012 for financial corrections under the Cohesion policy 2012” van de rekenplichtige per 31 maart, 30 juni respectievelijk 30 september 2012, zoals opgenomen in de documenten betreffende de kwijting 2011 van de Commissie begrotingscontrole van het Europees Parlement onder het kopje „Financial corrections — Cohesion policy” (<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/cont/publications.html?id=CONT00004#menuzone>).

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

*Welke impact hebben financiële correcties op de begunstigde?*

1.26. Op het gebied van landbouw zijn de lidstaten verplicht onregelmatige uitgaven terug te vorderen<sup>(16)</sup>, maar door de Commissie opgelegde financiële correcties vereisen zelden terugbetalingen door landbouwers en andere begunstigten<sup>(17)</sup>.

1.27. Op het gebied van het cohesiebeleid zijn de autoriteiten van de lidstaten verplicht financiële correcties aan te brengen in verband met in projecten ontdekte onregelmatigheden<sup>(18)</sup>. Zoals hieronder nader uiteengezet, loopt de mate waarin bedragen worden teruggevorderd van begunstigten sterk uiteen (zie de tekstvakken 1.2 en 1.3).

1.28. Er wordt rekening gehouden met iedere terugvordering die ten tijde van de controle van de Rekenkamer door de lidstaat is gedaan en de betrokken bedragen worden niet langer meegerekend in de foutberekening.

**1.26.** De Commissie wijst erop dat zelfs wanneer de uitgaven niet worden teruggevorderd van de eindbegunstigde door de lidstaten, de EU-begroting beschermd is door de financiële correctie op het niveau van de lidstaat. De uitgave wordt dan niet langer door de EU-begroting, maar door de nationale begroting gefinancierd.

**1.27.** De lidstaten hebben volgens de regelgeving de keuze om de onregelmatig geachte bedragen onmiddellijk in mindering te brengen op het volgende betalingsverzoek, nog voor er terugvordering op nationaal niveau plaatsvindt (circa 83 % van het totaal), of te wachten totdat de terugvordering van begunstigten heeft plaatsgevonden om het bedrag van een volgend betalingsverzoek af te trekken (ongeveer 17 % van het totaal).

<sup>(16)</sup> Artikel 9, lid 1, onder a) van Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad (PB L 209 van 11.8.2005, blz. 1): „De lidstaten a) stellen (...) maatregelen vast die nodig zijn om (...) iii) door onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen”.

<sup>(17)</sup> De bedragen aan terugvorderingen bij het ELGF (2012: 162 miljoen euro, toelichting 6.4.2.1 bij de geconsolideerde jaarrekening 2012) omvatten van landbouwers en andere begunstigten teruggevorderde middelen op grond van door betaalorganen genomen maatregelen die voortvloeien uit zowel conformiteitsbeschikkingen van de Commissie als hun eigen werkzaamheden. Daarnaast wordt in de vermelde terugvorderingen de toepassing verwerkt van de 50-50-regel, die bepaalt dat de kosten van niet-inning worden gedeeld tussen de EU-begroting en de betrokken lidstaat. Het totale geregistreerde bedrag aan terugvorderingen belooft slechts ongeveer een derde van de geregistreerde financiële correcties.

<sup>(18)</sup> Op het gebied van het cohesiebeleid is het de verantwoordelijkheid van de lidstaten om in voorkomend geval onverschuldigd betaalde bedragen terug te vorderen, en om de Commissie in kennis te stellen van terugvorderingen bij begunstigten en van de bedragen die zijn ingetrokken van uitgavendeclaraties (artikel 70 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1260/1999 (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 25)). Toelichting 6.7 bij de geconsolideerde jaarrekening vermeldt voor de intrekkingen en terugvorderingen (die zijn gebaseerd op door de lidstaten verschaft gegevens) een bedrag van 1 652 miljoen euro aan extra correcties in verband met de programmeringsperiode 2007-2013, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen correcties die verband houden met nationale controles en die welke verband houden met door de Commissie verrichte controles.

**Financiële correcties in 2012**

1.29. Veel financiële correcties vinden verscheidene jaren na de aanvankelijke uitbetaling van de middelen plaats (zie Speciaal verslag nr. 7/2010 van de Rekenkamer voor landbouw<sup>(19)</sup> en Speciaal verslag nr. 3/2012 voor de structuurfondsen<sup>(20)</sup>). Er bestaan echter significante voorbeelden van gevallen waarin het de Commissie in 2012 lukte om veel sneller financiële correcties op te leggen. Andere van de onderstaande voorbeelden verschaffen inzicht in een aantal van de betrokken problemen (zie de tekstvakken 1.1-1.3).

**1.29.** *De Commissie heeft alle nodige maatregelen krachtens het Verdrag waarin de verordeningen voorzien genomen om de EU-begroting te beschermen. De Commissie doet dit zoveel mogelijk in het begrotingsjaar waarin de onregelmatigheden zich voordoen of worden geconstateerd, door de Rekenkamer, de lidstaten of de Commissie zelf. Als gevolg van het wettelijk kader voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie en de complexiteit van de procedures in dat verband, worden de meeste onregelmatigheden en/of fouten pas diverse jaren na de feiten aangepakt.*

*Met name met het oog op de tenuitvoerlegging van de GLB-hervorming zal de Commissie zich blijven inspannen om het proces te verbeteren en te versnellen, waarbij zij zowel de noodzaak de kwaliteitsnormen te handhaven als het recht van antwoord van de lidstaat in acht zal nemen.*

*Wat de structuurfondsen betreft, is voor twee derde van de gecumuleerde financiële correcties in de periode 2000-2012 het besluit genomen nadat het actieplan van de Commissie van 2008 was vastgesteld. Dit geeft aan dat de procedures zijn versneld, zoals de Commissie had toegezegd.*

<sup>(19)</sup> Speciaal verslag nr. 7/2010 „Controle van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen”, paragrafen 6873 en figuur 3, zie de website van de ERK: <http://eca.europa.eu>.

<sup>(20)</sup> Zie hoofdstuk 4 (paragraaf 4.31) en Speciaal verslag nr. 3/2012 „Structuurfondsen — Heeft de Commissie de geconstateerde gebreken in de beheers- en controlesystemen van de lidstaten met succes aangepakt?”, zie de website van de ERK: <http://eca.europa.eu>.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**Tekstvak 1.1** — Voorbeeld van een aanhoudende financiëlecorrectieprocedure

Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) — Spanje

In de jaarrekening 2012 is een financiële correctie van 1,8 miljard euro opgenomen betreffende de besteding van middelen voor cohesiebeleid in de periode 2000-2006 in Spanje. Dit is de grootste in 2012 geboekte afzonderlijke correctie (49 % van het totaal). De Commissie stelde de correctie in 2008 voor in haar streven om gebreken in het beheer en inbreuken op aanbestedingsregels aan te pakken.

De autoriteiten in de lidstaat gingen akkoord met de correctie bij de afsluiting van het programma in 2011 en 2012. Om uitvoering te geven aan deze correctie, declareerden de Spaanse regio's die verantwoordelijk waren voor het beheer van de programma's, bijkomende uitgaven.

Als gevolg van de correcties hadden autoriteiten in Spanje recht op aanvullende financiering ten belope van 1 390 miljoen euro. Hiervan betaalde de Commissie slechts 211 miljoen euro in 2012 omdat er geen betalingskredieten beschikbaar waren (zie de paragrafen 1.46-1.59). Deze betaling leidde tot de opname van de financiële correctie in de geconsolideerde jaarrekening. De Commissie zal de resterende 1 179 miljoen euro in 2013 aan Spanje betalen. Spanje zal dus 27 864 miljoen euro ontvangen van de 28 019 miljoen euro die het voor de programmeringsperiode 2000-2006 ter beschikking stond (het gehele beschikbare bedrag op 155 miljoen euro na).

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**Tekstvak 1.1** — Voorbeeld van een langdurige financiëlecorrectieprocedure

Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) — Spanje

*De Commissie beschouwt deze complexe correctie, waarbij 2 miljard EUR aan vervangende subsidiabele uitgaven werd gevonden, als een succes voor de bescherming van de EU-begroting.*

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**Tekstvak 1.2** — Voorbeelden van forfaitaire financiële correcties — met impact op het niveau van de lidstaat

## Europees Sociaal Fonds (ESF) — Roemenië

De Commissie stelde in april/mei 2012 vast dat er ernstige problemen waren bij een Roemeens operationeel programma (OP) in het kader van het ESF. De belangrijkste zaken omvatten gebrekkige selectieprocedures, gebrekkige beheersverificaties, onvoldoende controles bij aanbesteding en niet-subsidiabele uitgaven in individuele gevallen.

Na onderhandelingen bereikten de Commissie en de Roemeense autoriteiten overeenstemming over een forfaitaire correctie van 25 %. Naar aanleiding hiervan declareerde Roemenië aanvullende ESF-uitgaven (voor meer dan 25 % van het totaal aan voorheen gedeclareerde uitgaven), op basis waarvan de Commissie Roemenië in december 2012 een gering bedrag (7 602 euro) betaalde. De correcties (die per 31 december 2012 uitkwamen op 81 miljoen euro van de EU-bijdrage) werden niet op projectniveau aangebracht, en de impact van de financiële correctie komt neer op een verlaging van het cofinancieringspercentage voor dit OP.

## EFRO — Tsjechische republiek

In 2011 constateerden de Commissie, de Rekenkamer en autoriteiten in de lidstaat ernstige gebreken in de werking van de beheers- en controlesystemen bij twee operationele programma's (OP Milieu (EU-bijdrage van 65 miljoen euro) en OP Vervoer (EU-bijdrage van 194 miljoen euro)). Op basis van haar verificaties en het geschatte risico voor het fonds kwam de Commissie met de Tsjechische autoriteiten overeen om een forfaitaire correctie (5 % voor het OP Milieu en 10 % voor het OP Vervoer) toe te passen voor alle uitgaven die de beheersinstantie vóór 1 september 2012 aan begunstigden had betaald. In dit verband stemden de Tsjechische autoriteiten ermee in, de overeengekomen correctie in mindering te brengen op daaropvolgende uitgavendeclaraties aan de Commissie, hetgeen leidde tot een lagere vergoeding van de Commissie met betrekking tot deze begunstigden.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**Tekstvak 1.2** — Voorbeelden van forfaitaire financiële correcties — met impact op het niveau van de lidstaat

## Europees Sociaal Fonds (ESF) — Roemenië

De Commissie merkt op dat de Rekenkamer, niettegenstaande zij erkent dat de Commissie al het mogelijke heeft gedaan en de bestaande verordeningen volledig in acht heeft genomen, het geschatte foutenpercentage voor 2012 niet naar beneden heeft bijgesteld op basis van de door haar vermelde forfaitaire correctie die voor het beleidsterrein Werkgelegenheid en sociale zaken van toepassing is. Daarenboven houdt de Commissie in haar eigen beoordeling van het geschatte foutenniveau voor 2012 rekening met het effect van forfaitaire correcties in de loop van het jaar, die niet worden meegerekend in het geschatte foutenpercentage van de Rekenkamer. De Commissie gaat er daarom vanuit dat het foutenpercentage grosso modo overeenkomt met het eerder voor dit beleidsterrein berekende percentage (zie de paragrafen 6.14 en 6.39).

De financiële correcties komen niet uitsluitend neer op een verlaging van het cofinancieringspercentage voor dit OP; van groter belang is dat ten gevolge daarvan onrechtmatig gedane uitgaven zijn uitgesloten van financiering door de EU.

## EFRO — Tsjechië

De Commissie heeft in 2012 forfaitaire financiële correcties op gecumuleerde basis toegepast op alle uitgaven in het kader van de betrokken Tsjechische programma's. De Commissie merkt op dat hoewel zij alles heeft gedaan wat zij kon en de bestaande verordeningen volledig in acht heeft genomen om de EU-begroting te beschermen in het door de Rekenkamer gecontroleerde begrotingsjaar, de Rekenkamer de bovengenoemde forfaitaire correctie niet in aanmerking heeft genomen bij het berekenen van het geschatte foutenpercentage voor 2012 (zie de paragrafen 5.26, 5.33 en 5.62).

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**Tekstvak 1.3 — Voorbeelden van financiële correcties — met impact op het niveau van de begunstigde**

## EFRO — Roemenië

Bij een Roemeens operationeel programma in het kader van het EFRO constateerde de Commissie tussen 2010 en 2012 ernstige gebreken in de beheers- en controlesystemen in het algemeen, en gebreken bij aanbestedingen.

Na staking van betalingen sprak de Commissie met de Roemeense autoriteiten af dat individuele correcties op projectniveau zouden worden doorgevoerd. Dit vond zijn weerslag in de vergoeding die de Commissie in december 2012 aan Roemenië betaalde.

## EFRO — Slowakije

De Commissie en de Slowaakse controle instantie constateerden ernstige gebreken bij aanbestedingsprocedures. De nationale autoriteiten verifieerden een representatieve steekproef van contracten. Op basis hiervan stemde Slowakije ermee in om een op een extrapolatie van de testresultaten gebaseerde correctie van 7,3 % (ofwel 32 miljoen euro van de EU-bijdrage tot eind 2012) toe te passen op elk van de 1 919 afzonderlijke contracten die vóór 30 oktober 2012 waren gesloten.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**Tekstvak 1.3 — Voorbeelden van financiële correcties — met impact op het niveau van de begunstigde**

## EFRO — Roemenië

De Commissie ondersteunt haar proactief corrigerend optreden, dat de vorm aannam van onderbreking van betalingen en substantiële financiële correcties voor vier van de vijf EFRO-mainstreamprogramma's in Roemenië na de vaststelling bij controles van ernstige tekortkomingen. De programma's zijn forfaitair gecorrigeerd met 10 tot 25 %, afhankelijk van de specifieke situatie van de prioritaire zwaartepunten.

## EFRO — Slowakije

De Commissie heeft in 2012 forfaitaire financiële correcties op gecumuleerde basis toegepast op alle uitgaven in het kader van het betrokken Slowaakse programma. De Commissie merkt op dat hoewel zij alles heeft gedaan wat zij kon en de bestaande verordeningen volledig in acht heeft genomen om de EU-begroting te beschermen in het door de Rekenkamer gecontroleerde begrotingsjaar, de Rekenkamer de bovengenoemde forfaitaire correctie niet in aanmerking heeft genomen bij het berekenen van het geschatte foutenpercentage voor 2012 (zie de paragrafen 5.26, 5.33 en 5.62).

De Commissie stelt vast dat de Rekenkamer van oordeel was dat de forfaitaire correctie alleen impact had op afzonderlijke projecten in het voorbeeld van Slowakije wanneer deze aan een individuele controle waren onderworpen in het kader van de representatieve steekproef van 77 contracten die als basis dienden voor de extrapolatie en bijgevolg het voorwerp uitmaakten van een gedetailleerde, individuele correctie. Bij een ander project, waarop de forfaitaire correctie werd toegepast maar dat geen deel uitmaakte van de representatieve steekproef die door de lidstaat was gecontroleerd, oordeelde de Rekenkamer dat de ontdekte fout ondanks de forfaitaire correctie niet was gecorrigeerd en nam zij ze daarom in haar foutenpercentage op. Op grotere schaal overgaan tot beheerscontroles van individuele projecten zou op het stuk van de kosten belangrijke gevolgen hebben voor de Commissie en de lidstaten, en daarom worden in overeenstemming met de wet- en regelgeving forfaitaire correcties toegepast.

**Impact op de betrouwbaarheidsverklaring**

1.30. De Rekenkamer juicht het toe dat de Commissie sneller financiële correcties heeft aangebracht voor Roemenië, de Tsjechische Republiek en Slowakije. Zij merkt de vooruitgang op die is geboekt wat betreft de langlopende financiële correctieprocedure voor Spanje. De timing en aard van de financiële correcties zijn van invloed op hun impact op de begroting, op de lidstaten, op begunstigden en op het werk van de Rekenkamer.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.31. De Rekenkamer heeft overwogen welke impact deze correcties hebben op haar controleconclusies:

- a) de financiële correctie voor Spanje (zie tekstvak 1.1) houdt verband met problemen die tot 2008 zijn aangetroffen. De betalingen zullen echter voortgezet worden in 2013 (en mogelijk in volgende begrotingsjaren) en kunnen door de Rekenkamer worden onderzocht in het kader van de normale cyclus van controlewerkzaamheden;
- b) de correcties met betrekking tot het ESF in Roemenië en het EFRO in de Tsjechische Republiek waren forfaitaire correcties. De aangebrachte correcties omvatten geen terugvoorderingen van begunstigden (zie tekstvak 1.2) of gedetailleerde correctie op projectniveau. De door de Rekenkamer ontdekte fouten blijven dus deel uitmaken van de uitgaven die de lidstaten hadden opgegeven ter onderbouwing van de vergoeding <sup>(21)</sup>;
- c) de correctie betreffende het EFRO in Roemenië en een component van de correctie met betrekking tot het EFRO in Slowakije (zie tekstvak 1.3) werden aangebracht in 2012 en omvatten gedetailleerde correcties op projectniveau. De Rekenkamer heeft hiermee rekening gehouden bij het onderzoeken van de projecten waarop de correctie was toegepast: fouten bij deze projecten werden niet langer gekwantificeerd door de Rekenkamer en zijn dus niet meegenomen in de schatting van het foutenpercentage <sup>(22)</sup>.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.31.

- a) *De financiële correctie voor Spanje is in 2012 toegepast op basis van de (gedeeltelijke) saldobetalingen. Deze correctie draagt dus bij tot het verzekeren dat aan de in 2012 door de Commissie gedane betalingen geen uitgaven ten grondslag liggen die strijdig zijn met de regels.*

*De Commissie wijst er voorts op dat betalingen, fouten en correcties in het kader van het cohesiebeleid tegen de achtergrond van het meerjarige karakter van de programma's moeten worden beoordeeld. De Commissie heeft recentelijk in een door de kwijtingverlenende autoriteit gevraagd rapport aangetoond dat de financiële correcties waartoe de Commissie met betrekking tot de programma's 2000-2006 is overgegaan — de aanvullende correcties van de lidstaten en deze financiële correctie voor Spanje mede in aanmerking genomen — minstens 5,6 % van de EFRO-toewijzingen voor 2000-2006 bedragen (en 6,2 % op 31 maart 2013).*

- b) *Het is mogelijk dat door de Commissie betalingen zijn verricht voor projecten waarbij onregelmatigheden zijn opgetreden. De Commissie is evenwel van mening dat dankzij de forfaitaire correcties geen onterecht door de eindbegunstigden gedeclareerde uitgaven zijn vergoed uit de EU-begroting (zie hoofdstuk 5, paragrafen 5.26, 5.33 en 5.62, en hoofdstuk 6, paragrafen 6.14, 6.15, 6.37 en 6.40).*
- c) *Zie het antwoord van de Commissie in tekstvak 1.3. Dit was het geval voor een aantal Slowaakse projecten, die deel uitmaakten van de steekproef van de Rekenkamer die de basis vormde voor de forfaitaire correctie van 7,3 % op bijna 2 000 projecten. Een ander Slowaaks project, dat niet afzonderlijk door de lidstaat was gecontroleerd vóór de controle van de Rekenkamer, droeg bij tot het door de Rekenkamer vastgestelde foutenpercentage. Deze ongelijke behandeling van projecten waarop dezelfde forfaitaire correctie werd toegepast, is niet in overeenstemming met het beginsel van kosteneffectiviteit van de controles en met de gronden waarin het Financieel Reglement voorziet om forfaitaire correcties toe te passen.*

<sup>(21)</sup> Zie paragraaf 1.40 van het Jaarverslag 2009 van de Rekenkamer.

<sup>(22)</sup> Zie paragraaf 1.39 van het Jaarverslag 2009 van de Rekenkamer.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.32. De conformiteitsbeschikkingen van de Commissie bij landbouwuitgaven zijn gericht tot de lidstaten en leiden in de meeste gevallen niet tot terugvorderingen bij begunstigden (zie paragraaf 1.26) en hebben betrekking op uitgaven in het verleden (zie paragraaf 4.28 van hoofdstuk 4). De gevolgen van deze financiële correcties komen derhalve te laat om de beoordeling door de Rekenkamer van het foutenniveau voor het huidige verslagjaar te beïnvloeden.

1.33. Financiële correcties waartoe de Commissie het initiatief heeft genomen en die gedurende het jaar hebben geleid tot een gedetailleerde correctie van projectuitgaven of tot een teruggave hebben het geschatte foutenpercentage voor 2012 verlaagd. Forfaitaire financiële correcties waardoor onregelmatige uitgaven niet worden verwijderd uit de declaratie en waardoor onregelmatige uitgaven niet op projectniveau worden gecorrigeerd, hebben geen impact op het door de Rekenkamer geschatte foutenpercentage.

1.34. De Commissie doet aanzienlijke inspanningen om niet-werkende toezicht- en controlesystemen op te sporen en te verbeteren, zoals vereist krachtens EU-wetgeving. De Commissie kan niet verder gaan en de lidstaten dwingen geld terug te vorderen van begunstigden.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**1.32.** De Commissie vindt dat het risico voor de EU-begroting bij uitgaven onder gedeeld beheer afdoende wordt afgedekt door financiële correcties. Financiële correcties ontslaan de lidstaten niet van de verplichting onterecht betaalde bedragen van de begunstigden terug te vorderen wanneer zulks haalbaar en kosteneffectief is. Wat de timing van de financiële correcties betreft, zal de Commissie zich met name met het oog op de tenuitvoerlegging van de GLB-hervorming blijven inspannen om het proces te verbeteren en te versnellen, waarbij zij zowel de noodzaak de kwaliteitsnormen te handhaven als het recht van antwoord van de lidstaat in acht zal nemen. Daarom moeten overeenkomstig de EU-regels achteraf verrichte financiële correcties en terugvorderingen volgens de Commissie in aanmerking worden genomen voor het vellen van een oordeel over het aandeel dat in strijd met de wetgeving gedane verrichtingen in een tijdsperspectief blijven uitmaken in de uitgaven nadat toezicht- en controlesystemen zijn toegepast.

**1.33.** De Commissie beklemtoont dat forfaitaire correcties de EU-begroting beschermen door alle in strijd met de wetgeving verrichte uitgaven van financiering uit te sluiten.

Zie antwoord op de paragrafen 1.29 tot en met 1.31.

**1.34.** Parallel met de toepassing van financiële correcties, worden alle geconstateerde systeemgebonden problemen aangepakt met behulp van actieplannen voor het bijsturen van de beheers- en controlesystemen die door de betrokken lidstaten ten uitvoer worden geleid.

In de resolutie van het Europees Parlement over het geïntegreerde internecontrolekader van juli 2013 werd gevraagd om een strikte toepassing van artikel 32, lid 5, van het Financieel Reglement, dat als volgt luidt: „Indien het foutenpercentage bij de uitvoering aanhoudend hoog is, brengt de Commissie de zwakke punten in de controlesystemen in kaart, onderzoekt zij de kosten en baten van eventuele corrigerende maatregelen en neemt zij passende maatregelen of stelt deze voor, bijvoorbeeld een vereenvoudiging van de toepasselijke bepalingen, verbetering van de controlesystemen en bijsturing van het programma of uitvoeringssystemen.”.

Gelet in het bijzonder op de verwachte personeelsinkrimping, moeilijkheden op het niveau van het wetgevingsproces in de periode 2014-2020 om de voorgestelde vereenvoudiging te verwezenlijken en de doelstelling van kosteneffectiviteit van de controles, is de Commissie van mening dat met name op het gebied van gedeeld beheer de uitvoering van dit nieuwe vereiste niet alleen maar acties mag omvatten die uitsluitend gericht zijn op het bewerkstelligen van een impact op het jaarlijks foutenpercentage op het niveau van de eindbegunstigden. Financiële correcties en terugvorderingen op het niveau van de lidstaten, die gedurende de hele looptijd van meerjarenprogramma's worden toegepast, blijven onverminderd een essentieel gegeven waarmee rekening moet worden gehouden, naast de blijvende inspanningen om de regels te vereenvoudigen en de systemen bij te sturen en te versterken.

(21) Zie paragraaf 1.40 van het Jaarverslag 2009 van de Rekenkamer.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.35. Voor de programmeringsperiode 2014-2020 heeft de Commissie voorgesteld dat onregelmatigheden die worden ontdekt na de presentatie van de jaarrekening door de nationale autoriteiten automatisch leiden tot een nettovermindering van EU-financiering, waardoor lidstaten meer gestimuleerd worden om doeltreffende controles te verrichten<sup>(23)</sup>. Indien een dergelijk voorstel wordt aangenomen, zal de Rekenkamer bekijken of dit gevolgen heeft voor haar methodologie.

## Het syntheseverslag en de jaarlijkse activiteitenverslagen

### Jaarlijkse activiteitenverslagen

1.36. De Commissie delegeert het dagelijks beheer van de begroting aan de directeuren-generaal van de directoraten-generaal van de Commissie en de directeur-generaal administratie van de Europese dienst voor extern optreden (directeuren-generaal<sup>(24)</sup>). Deze directeuren-generaal moeten van de Commissie in jaarlijkse activiteitenverslagen betrouwbaarheidsverklaringen verschaffen over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen<sup>(25)</sup>. Volgens de instructies van de Commissie inzake het opstellen van de verklaringen dienen de directeuren-generaal een verklaring met beperking af te geven indien a) er een gebeurtenis plaatsvond met ernstige consequenties voor de reputatie van de Commissie, of b) de impact van de geschatte foutenniveaus na verrekening van de reeds verrichte financiële correcties en terugvorderingen van materieel belang blijft.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**1.35.** *De Commissie wijst erop dat, gelet op de benadering die de Rekenkamer thans volgt, nettokortingen van EU-middelen geen impact hebben op het foutenpercentage wanneer de lidstaten er niet in slagen de bedragen van de eindbegunstigden terug te vorderen of wanneer die kortingen betrekking hebben op eerdere jaren.*

<sup>(23)</sup> Zie het Jaarverslag 2011 van de Rekenkamer, paragraaf 5.73, aanbeveling 1: „De Rekenkamer beveelt de Commissie aan dat zij de sanctieregelingen doeltreffender maakt door de impact van de financiële correcties te versterken en door de mogelijkheid te beperken om niet-subsidiabele uitgaven te vervangen door andere uitgaven, zoals de Commissie op het gebied van cohesie voorstelt voor de volgende programmeringsperiode.”

<sup>(24)</sup> De term „directeur-generaal” wordt hier gebruikt als aanduiding van alle personen die de verklaringen ondertekenden. De verklaringen werden ondertekend door de secretaris-generaal van de Commissie, 36 directeuren-generaal, 7 directeuren en 4 diensthoofden, en de directeur-generaal administratie van de Europese dienst voor extern optreden.

<sup>(25)</sup> De jaarlijkse activiteitenverslagen van de diensten van de Commissie zijn beschikbaar op de website van de Commissie: [http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm).

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.37. In 2012 verklaarden alle directeuren-generaal redelijke zekerheid te hebben dat de aan de activiteiten van de dienst toegewezen middelen voor de beoogde doelen en overeenkomstig de beginselen van goed financieel beheer waren gebruikt en dat de bestaande controleprocedures de noodzakelijke waarborgen boden met betrekking tot de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. 14 directeuren-generaal maakten in totaal echter 23 gekwantificeerde punten van voorbehoud met betrekking tot uitgaven (zie **tabel 1.3**). Daarnaast gaf de directeur-generaal van DG Begroting evenals vorig jaar een verklaring met beperking af inzake de ontvangsten.

1.38. Drie directoraten-generaal<sup>(26)</sup> werden aan een „beperkt onderzoek” door de dienst Interne audit onderworpen. Als gevolg daarvan maakte DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling punten van voorbehoud voor hogere bedragen dan in het verleden. DG Ontwikkeling en Samenwerking — EuropeAid en DG Onderzoek en Innovatie maakten ook punten van voorbehoud voor hogere bedragen, maar deze hielden geen verband met de conclusies van de beperkte onderzoeken van de dienst Interne audit. Niet alle aanbevelingen met betrekking tot jaarlijkse activiteitenverslagen werden in de jaarlijkse activiteitenverslagen 2012 opgevolgd en de dienst Interne audit zet zijn onderzoek voor de jaarlijkse activiteitenverslagen 2013 voort bij een andere reeks directoraten-generaal.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**1.38.** *De diensten van de Commissie hebben zich ertoe verbonden gevolg te geven aan alle aanbevelingen van de dienst Interne audit voor de editie 2013 van de jaarlijkse activiteitenverslagen.*

<sup>(26)</sup> DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling (zie hoofdstuk 3, de paragrafen 3.31-3.36, en hoofdstuk 4, de paragrafen 4.38-4.40), DG Ontwikkeling en Samenwerking — EuropeAid (zie hoofdstuk 7, paragraaf 7.24 en tekstvak 7.2) en DG Onderzoek en Innovatie (zie hoofdstuk 8, paragraaf 8.24).

Tabel 1.3 — Gekwantificeerde punten van voorbehoud in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de Commissie

(miljoen euro)

Hoofdstuk	DG/ Dienst <sup>(1)</sup>	Reden voor het voorbehoud <sup>(2)</sup>	Totaal aan beta- lingen waarvoor een voorbehoud geldt voor be- trokken ABB-ac- tiviteiten <sup>(3)</sup>	Kwantifice- ring van de punten van voorbe- houd <sup>(2)</sup>	Risicobedrag <sup>(4)</sup>
3	AGRI	Ernstige tekortkomingen in de controlesystemen van de lidstaten voor rechtstreekse steunbetalingen in Bulgarije, Frankrijk en Portugal	40 880,0	407,3	932,1
4	AGRI	Door lidstaten ontdekte fouten in uitgaven voor plattelandontwikkeling	13 257,8	202,7	202,7
	MARE	Beheers- en controlesystemen voor de operationele programma's in het kader van het FIOV in Duitsland doelstelling 1)	2,4	0,0	0,0
		Beheers- en controlesystemen voor het EVF in België, de Tsjechische Republiek, Estland, Spanje, Frankrijk, Italië, Roemenië, Zweden en het Verenigd Koninkrijk	477,6	21,1	21,1
SANCO	Fouten in de kostendeclaraties van de lidstaten in het kader van programma's op het gebied van de uitroeiing en bewaking van dierziekten op het beleidsterrein levensmiddelen en diervoeders	256,0	8,8	8,8	
5	REGIO	Beheers- en controlesystemen voor het EFRO/Cohesiefonds/IPA voor de programmeringsperiode 2007-2013 in 16 lidstaten en voor 12 programma's voor territoriale samenwerking	35 474,5	309,5	min. 769,5 max. 1 716,9
		Beheers- en controlesystemen voor het EFRO/Cohesiefonds voor de programmeringsperiode 2000-2006 in vijf lidstaten	2 612,7	10,9	10,9
6	EMPL	Tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen voor het ESF voor de programmeringsperiode 2007-2013 in België, de Tsjechische Republiek, Duitsland, Ierland, Spanje, Frankrijk, Italië, Polen, Roemenië, Slowakije en het Verenigd Koninkrijk	10 719,0	68,0	250,2
		Tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen voor het IPA in twee kandidaat-lidstaten	58,5	0,9	0,9
7	DEVCO	Er bestaat een risico ten aanzien van de wettigheid en regelmatigheid van verrichtingen (globaal cijfer voor het directoraat-generaal)	3 853,3	138,7	259,5
	FPI	Mogelijke problemen met de wettigheid en regelmatigheid en risico's als gevolg van verkiezingswaarnemingsmissies	25,9	2,2	2,2
8	RTD	Fouten in kostendeclaraties voor subsidies in het kader van het zesde kaderprogramma (KP6)	323,4	8,2	8,2
	ENER		17,0	1,1	1,1
	MOVE		7,0	0,7	0,7
	ENTR		2,8	0,1	0,1
	RTD	Fouten in kostendeclaraties voor subsidies in het kader van het zevende kaderprogramma (KP7)	3 456,4	103,1	103,1
	CNECT		1 160,8	15,9	15,9
	ENTR		329,3	2,4	2,4
	ENER		135,1	3,1	3,1
	MOVE		56,0	0,5	0,5
	REA		Fouten in kostendeclaraties voor KP7-subsidies voor Ruimtevaart en veiligheid	239,4	4,2
	Fouten in kostendeclaraties voor KP7-subsidies voor het midden- en kleinbedrijf	194,6	7,7	7,7	
EACEA	Fouten in subsidiebetalingen uit de begroting 2011-2012 voor het LLP-programma (2007-2013)	120,0	4,2	4,2	
<b>Totaal</b>			<b>113 659,5</b>	<b>1 321,3</b>	<b>min. 2 609,1 max. 3 556,5</b>

- 
- (<sup>1</sup>) De volledige lijst van DG's/diensten van de Commissie kunt u vinden op <http://publications.europa.eu/code/en/en-390600.htm>.
- (<sup>2</sup>) *Bron*: jaarlijkse activiteitenverslagen van de directoraten-generaal, diensten en uitvoerende agentschappen; de „reden voor het voorbehoud” is in aangepaste vorm overgenomen uit deel 3.2 (titels) of deel 4, de „kwantificering van de punten van voorbehoud” is overgenomen uit de delen 3.1 en 3.2. Zie voor DG MARE ook bladzijde 67 van het jaarlijks activiteitenverslag, hoewel gekwantificeerd op 0,0 euro omdat er in 2012 geen betalingen werden verricht; voor DG REGIO inclusief 1,5 miljoen euro voor het IPA 2007-2013; voor DG DEVCO zonder het EOF berekend op  $3\,853,2 \times 3,6\%$ ; voor het uitvoerend agentschap EACEA betref de kwantificering in het jaarlijks activiteitenverslag een periode van twee jaar, in deze tabel is 50 % van 8,4 miljoen euro opgenomen.
- (<sup>3</sup>) *Bron*: geconsolideerde jaarrekening 2012, in 2012 verrichte betalingen voor ABB-posten (ABB = activiteitengeoriënteerd begroten).
- (<sup>4</sup>) In deze kolom is de kwantificering door de Commissie in het syntheseverslag van het „risicobedrag” weergegeven. Deze is gebaseerd op de kwantificering van de punten van voorbehoud in de jaarlijkse activiteitenverslagen plus de kwantificering van het algemene risico bij gedeeld beheer voor betalingen aan operationele programma's waarvoor geen voorbehoud geldt. Voor DG DEVCO omvat het cijfer de kwantificering voor EOF-uitgaven (*Bron*: delen 3.1 en 3.2 van de jaarlijkse activiteitenverslagen). De methodologie voor de kwantificering van risicobedragen in het syntheseverslag is veranderd ten opzichte van voorgaande jaren. De bedragen zijn gebaseerd op de informatie in de jaarlijkse activiteitenverslagen: DG AGRI blz. 54, tabel 3.2 (16,7 + 915,4 miljoen euro), DG REGIO blz. 67 en 68 (zie hoofdstuk 5, paragraaf 5.54), DG EMP, tabel op blz. 71.
-

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**Het syntheseverslag**

1.39. De synthese van de beheersresultaten van de Commissie in 2012 (het „syntheseverslag”) (27) werd door de Commissie vastgesteld op 5 juni 2013. Het syntheseverslag is zowel:

- a) een instrument voor interne verantwoording binnen de Commissie betreffende het gebruik dat de directoraten-generaal hebben gemaakt van de begroting, als
- b) een instrument voor externe verantwoording („politieke verantwoordelijkheid” in de woorden van de Commissie).

1.40. Het syntheseverslag hoeft geen uitdrukkelijke verklaring te omvatten dat de middelen in overeenstemming met de regelgeving zijn besteed, zoals die welke nationale organen die verantwoordelijk zijn voor het beheer van EU-middelen tegenwoordig krachtens EU-wetgeving verplicht zijn over te leggen (28).

1.41. In het syntheseverslag worden de „risicobedragen” uit de afzonderlijke jaarlijkse activiteitenverslagen samengebracht (29) (zie **tabel 1.3**). De term „risicobedrag” wordt niet gedefinieerd in het syntheseverslag en de diverse directoraten-generaal berekenen het risicobedrag niet op consistente wijze (30). De Commissie schat dat het totale „risicobedrag” tussen de 1,9 % (2,6 miljard euro) en 2,6 % (3,5 miljard euro) van alle betalingen in het jaar ligt. De Commissie erkent dus dat het foutenniveau bij de uitgaven waarschijnlijk van materieel belang is. De kwantificering van het „risicobedrag” door de Commissie kan niet rechtstreeks worden vergeleken met de foutenschatting door de Rekenkamer. In het syntheseverslag staat echter dat „de risicobedragen op een aantal domeinen, in het bijzonder plattelandontwikkeling, wellicht onderschat worden wegens betrouwbaarheidsproblemen die door de dienst Interne audit zijn vastgesteld”. Daarom nam de Commissie in haar syntheseverslag een instructie op voor haar centrale diensten om de verschillende benaderingen die worden gevolgd om de geschatte risicobedragen te beoordelen, opnieuw te bezien (zie voetnoot 30).

(27) De synthese is gepubliceerd op de website van de Commissie:

[http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis\\_report\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2012_en.pdf), vergezeld van de bijlage

[http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis\\_report\\_2012\\_annex\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2012_annex_en.pdf).

(28) Zie artikel 59, lid 5, onder a), van het Financieel Reglement, Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012.

(29) Synthese van de beheersresultaten van de Commissie in 2012, deel 4, blz. 8.

(30) Syntheseverslag, blz. 8, tekstvak 1: „Om de samenhang en de vergelijkbaarheid te verzekeren draagt de Commissie de centrale diensten op om de verschillende benaderingen voor de evaluatie van veronderstelde risicobedragen te herzien.”

**1.39.** Het syntheseverslag is het document dat het college van commissarissen aanneemt op basis van de jaarlijkse activiteitenverslagen en van het algemene advies van de interne controleur, rekening houdende met het jaarverslag van de Rekenkamer en de kwijtings-resolutie van het Europees Parlement, en waarbij de Commissie overeenkomstig artikel 317 VWEU de algemene verantwoordelijkheid op zich neemt voor het beheer van de EU-begroting.

**1.40.** Een expliciete verklaring dat de middelen in overeenstemming met de regelgeving zijn besteed, is opgenomen in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directeurs-generaal. Overeenkomstig de governancestructuur waartoe voor de Europese Commissie is besloten, ligt deze verantwoordelijkheid bij de directeur-generaal, terwijl het college van commissarissen politiek verantwoordelijk is. Dit is neergelegd in artikel 66, lid 9, van het Financieel Reglement.

**1.41.** Zie voor haar benadering inzake kwantificering van de restfoutenmarge in een meerjarige controlecontext en dus van de blootstelling (risicobedrag) het antwoord van de Commissie op paragraaf 1.12.

Zoals uit het syntheseverslag naar voren komt, is de Commissie zich bewust van de punten die de Rekenkamer aan de orde stelt en onderneemt zij actie om de methodologieën voor de berekening van het risicobedrag te harmoniseren.

Een belangrijke opmerking daarbij, betreft het feit dat de bestaande problemen voornamelijk worden veroorzaakt door onbetrouwbare foutenpercentages die door de lidstaten zijn meegegeeld. De Commissie doet veel inspanningen om de betrouwbaarheid te vergroten, in het bijzonder door de cijfers naar boven bij te stellen waar zulks nodig wordt geacht (zie antwoord op de paragrafen 3.31 t/m 3.36, 4.38, 4.39 en 6.35 t/m 6.39).

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.42. In het syntheseverslag wordt het totale „risicobedrag” vergeleken met het gemiddelde niveau aan financiële correcties in de afgelopen vier jaar en wordt opgemerkt dat het gemiddelde niveau aan financiële correcties en terugvordering in de afgelopen vier jaar bijna gelijk is aan het risicobedrag voor 2012. Deze juxtapositie moet in de juiste context worden geplaatst:

- de Rekenkamer heeft de timing van financiële correcties en hun impact op lidstaten en begunstigden besproken in de paragrafen 1.19-1.35;
- in het syntheseverslag wordt erkend dat de kwantificering van „risicobedragen” waarschijnlijk te laag uitvalt vanwege de methoden die bijvoorbeeld bij cohesiebeleid (zie hoofdstuk 5, de paragrafen 5.57 en 5.58) en plattelandsontwikkeling (zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.38) worden gehanteerd en vanwege lacunes in de informatie die andere instanties die EU-middelen beheren aan de Commissie verstrekken;
- een financiële correctie leidt doorgaans tot de declaratie van nieuwe uitgaven door de betrokken lidstaat, die ook weer fouten kan bevatten.

1.43. In het syntheseverslag worden niet enkel de wettigheid en regelmatigheid behandeld. Andere belangrijke zaken die aan de orde komen in het syntheseverslag omvatten de opdracht aan de diensten van de Commissie om het prestatiekader te versterken om „een prestatiegerichte cultuur in de hele organisatie” te verwezenlijken<sup>(31)</sup>. Daarnaast geeft de Commissie aan, te vrezen dat verschillende van haar voorstellen voor sectorale wetgeving voor de nieuwe programmeringsperiode, die voor een eenvoudiger wettelijk kader moesten zorgen, niet worden overgenomen.

<sup>(31)</sup> Hoofdstuk 10 bevat het oordeel van de Rekenkamer inzake de rapportage over de prestaties van drie geselecteerde directoraten-generaal.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**1.42.** Zoals in het syntheseverslag op basis van de ervaring van de afgelopen vier jaar (2009-2012) wordt aangetoond, verhouden de financiële correcties en terugvorderingen zich gunstig tot de geschatte bedragen die risico lopen. Deze benadering waarbij gemiddelde financiële correcties en terugvorderingen worden gehanteerd, kan als conservatief worden bestempeld, aangezien een hoger foutenniveau in het ene jaar waarschijnlijk aanleiding zal geven tot een hoger niveau van financiële correcties en terugvorderingen in de jaren daarna. De in het antwoord van de Commissie op paragraaf 1.12 uiteengezette benadering versterkt deze zienswijze. Gelet op de materialiteitsdrempel van 2 %, is de Commissie van oordeel dat de begroting in haar totaliteit wordt beschermd, ook al is er sprake van onderschatting van sommige risicobedragen. Zie de antwoorden op de paragrafen 1.19 tot en met 1.35.

- De opzet van de meerjarige correctiemechanismen waarin het Financieel Reglement voorziet, is van dien aard dat de timing en de impact op de lidstaten en de begunstigden in belangrijke mate vastliggen. Dit meerjarig regelgevingskader wringt soms met een jaarlijkse benadering. In het syntheseverslag van de Commissie wordt uiteraard rekening gehouden met het bestaande regelgevingskader wat betreft het corrigerend vermogen van meerjarige toezicht- en controlesystemen.
- De Commissie heeft aanzienlijke inspanningen geleverd om de betrouwbaarheid van de foutenstatistieken van de lidstaten te vergroten. De Commissie erkent weliswaar dat niet alle problemen van de baan zijn, maar wijst erop dat dankzij haar inspanningen de in de jaarlijkse activiteitenverslagen en het syntheseverslag vermelde risico's in het algemeen een getrouw beeld van de restfoutenmarge geven.
- Het vervangen van uitgesloten uitgaven door nieuwe, subsidiabele uitgaven is geheel conform de regels. De bedoeling van de wetgever was ervoor te zorgen dat de middelen effectief worden besteed aan subsidiabele projecten in de lidstaten.

Het voorstel van de Commissie voor de verordening met algemene bepalingen voor de structuurfondsen 2014-2020 voorziet in financiële correcties waarbij de begrotingstoewijzing aan een lidstaat wordt gekort en die dus netto een vermindering betekenen, als gebreken en tekortkomingen niet door de lidstaat zijn ontdekt. Hierdoor zullen lidstaten sterker worden geprikkeld om de doeltreffendheid van hun toezicht- en controlesysteem te verzekeren.

### Globale beoordeling

1.44. In het syntheseverslag wordt het niveau aan middelen die zijn uitgegeven in strijd met de regelgeving, naast de impact van financiële correcties gezet. De Rekenkamer is van oordeel dat deze cijfers in de juiste context moeten worden geplaatst. In het syntheseverslag zelf wordt opgemerkt dat het globale risiconiveau in de weergegeven cijfers waarschijnlijk wordt onderschat. De Rekenkamer heeft de inherente beperkingen van financiële correcties als middel voor foutencorrectie besproken (zie de paragrafen 1.19-1.35). Financiële correcties kunnen een belangrijke rol spelen als stimulans om de kwaliteit van de uitgaven te verbeteren, maar het is van belang hun impact bij het waarborgen van de regelmatigheid van uitgaven niet te overschatten.

**1.44.** *De impact van financiële correcties en terugvorderingen op het corrigeren van fouten op het niveau van de eindbegunstigden wordt door de Commissie niet geëvalueerd; wat zij wel doet, op grond van het rechtskader dat is vastgesteld bij de artikelen 59 en 80 van het Financieel Reglement, is nagaan of zij de EU-begroting als geheel afdoende beschermen door in strijd met de wetgeving gedane uitgaven van financiering door de Unie uit te sluiten.*

*De Commissie heeft voor de kwantificering van de betrokken bedragen een voorzichtige benadering gevolgd. Zij heeft bij haar analyse alleen de financiële correcties (in 2012 ongeveer 3,7 miljard EUR) en de terugvorderingen (in 2012 ongeveer 0,7 miljard EUR) betrokken die zijzelf had uitgevoerd en rechtstreeks de fouten of foutenrisico's aangepakt die het gevolg waren van tekortkomingen in de toezicht- en controlesystemen van de lidstaten (in 2012 voor in totaal 4,4 miljard EUR).*

*Overeenkomstig deze benadering betrok zij daarbij niet:*

- de terugvorderingen van voorschotten die niet waren gebruikt wegens te weinig uitgaven (in 2012 ongeveer 0,6 miljard EUR). De berekening van de aan de EU-begroting terug te storten bedragen dient evenwel te steunen op een analyse en validering van de subsidiabiliteit van de uitgaven, die het uitgangspunt vormt voor de goedkeuring van de betrokken voorschotten en de uitsluiting van in strijd met de wetgeving gedane uitgaven; en*
- terugvorderingen en inhoudingen door de lidstaten (van 2007 tot en met 2012, voor de programmeringsperiode 2007-2013, als gevolg van hun eigen inspanningen (ongeveer 1,6 miljard EUR) om onterecht door de eindbegunstigden ontvangen bedragen te corrigeren.*

*Volgens de Commissie dienen de bovenvermelde bedragen in aanmerking te worden genomen bij het beoordelen van de langetermijnpact op de wettigheid en regelmatigheid van de door de eindbegunstigden gedeclareerde uitgaven. Teneinde vollediger informatie te verstrekken, zal de Commissie ze daarom opnemen in haar toekomstige mededelingen over de bescherming van de EU-begroting.*

*De Commissie stelt, op grond van het rechtskader dat is vastgesteld bij de artikelen 59 en 80 van het Financieel Reglement, dat zij de EU-begroting als geheel afdoende beschermt door in strijd met de wetgeving gedane uitgaven van financiering door de Unie uit te sluiten.*

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.45. De vraag rijst of het syntheseverslag nog steeds geschikt is voor het bereiken van zowel de interne als de externe verantwoordingsdoelstellingen. Het syntheseverslag wordt afgerond overeenkomstig een in het Financieel Reglement opgenomen tijdschema, maar komt te laat om als significante input voor het werk van de Rekenkamer te dienen. Het wordt niet samen met de geconsolideerde jaarrekening gepubliceerd. Het syntheseverslag hoeft geen expliciete verklaring zoals die op andere gebieden wordt afgegeven <sup>(32)</sup>, te omvatten, en doet dat ook niet.

## BEGROTINGSBEHEER

1.46. In 2012 was de Commissie met het beschikbare budget niet in staat aan alle betalingsverzoeken te voldoen. Deze situatie werd onder andere beïnvloed door het gegroeide gat tussen de kredieten voor vastleggingen en die voor betalingen, en door de cumulatie van niet-afgewikkelde vastleggingen van voorgaande jaren <sup>(33)</sup>.

<sup>(32)</sup> Bijvoorbeeld de beheersverklaring die organen in de lidstaten dienen over te leggen (artikel 59, lid 5, onder a) van het Financieel Reglement) en de verklaringen inzake corporate governance die vereist zijn krachtens artikel 46, onder a) van de Vierde Richtlijn 78/660/EEG van de Raad van 25 juli 1978 op grond van artikel 54, lid 3, sub g), van het Verdrag betreffende de jaarrekening van bepaalde vennootschapsvormen (PB L 222 van 14.8.1978, blz. 11).

<sup>(33)</sup> Zie de paragrafen 1.36 tot en met 1.38 van het Jaarverslag 2011 van de Rekenkamer.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**1.45.** De Commissie is van mening dat het syntheseverslag aanzienlijk verder gaat dan wat het Financieel Reglement (artikel 66) voorschrijft: „De Commissie legt het Europees Parlement en de Raad uiterlijk op 15 juni van elk jaar een samenvatting van de jaarlijkse activiteitenverslagen van het voorgaande jaar voor.”. Het syntheseverslag is het document waarmee het college van commissarissen gestalte geeft aan zijn politieke verantwoordelijkheid waarin artikel 317 VWEU voorziet. Het bevat een analyse van de punten van voorbehoud en de redenen daarvoor, en geeft instructies aan de diensten om de resterende tekortkomingen te verhelpen.

De Commissie is van mening dat met de combinatie van jaarlijkse activiteitenverslagen en syntheseverslag wordt tegemoet gekomen aan de door de Rekenkamer gestelde interne en externe verantwoordingsdoelstellingen. De jaarlijkse activiteitenverslagen zijn tijdig klaar opdat de Rekenkamer er rekening mee kan houden en bevatten een expliciete verklaring die vergelijkbaar is met de praktijken op andere gebieden. Het syntheseverslag is de samenvatting van de jaarlijkse activiteitenverslagen en het document waarmee het college van commissarissen gestalte geeft aan zijn politieke verantwoordelijkheid waarin artikel 317 VWEU voorziet.

De jaarlijkse activiteitenverslagen en het syntheseverslag zijn openbare documenten die vlot beschikbaar zijn voor alle belanghebbenden. De Commissie zal gevolg geven aan de suggestie van de Rekenkamer om een link te leggen van de geconsolideerde jaarrekening naar de pagina's waarop het syntheseverslag en de jaarlijkse activiteitenverslagen worden gepubliceerd.

**1.46.** De begroting wordt bij stemming goedgekeurd door de begrotingsautoriteit. Omdat de door de Commissie voorgestelde begroting 2012 door de begrotingsautoriteit werd gekort, diende de Commissie een gewijzigde begroting te vragen om de betalingsaanvragen van de lidstaten voor regionaal beleid en plattelandontwikkeling te voldoen. Deze werd echter eveneens door de begrotingsautoriteit gekort, zodat aan het einde van het jaar een grote achterstand van 12,1 miljard EUR aan onbetaalde aanvragen voor regionaal beleid ontstond. Wat plattelandontwikkeling betreft, was er op de begroting 2012 een relatief gering tekort aan betalingskredieten van 101,4 miljoen EUR.

*De Commissie heeft alle ter beschikking staande instrumenten gebruikt om de begrotingsuitvoering te maximaliseren, onder andere de „eindejaarsverschrijving” die bij het Financieel Reglement nieuw is geïntroduceerd. Hierdoor konden ongebruikte kredieten van alle rubrieken worden samengevoegd en eind december 211 miljoen EUR aan betalingen voor het regionaal beleid worden gedaan.*

### **Begrotingskredieten voor vastleggingen en betalingen**

1.47. Op grond van de definitieve EU-begroting mochten de instellingen vastleggingen doen voor een bedrag van 148,7 <sup>(34)</sup> miljard euro en betalingen verrichten ten belope van 136,8 <sup>(35)</sup> miljard euro.

1.48. Deze kredieten werden ten volle benut; er werden vastleggingen gedaan voor 99,6 % van het toegestane totaal (99,3 % in 2011) en in totaal betalingen verricht voor 99,1 % van de begrotingslimiet (98,6 % in 2011).

<sup>(34)</sup> De voor vastleggingen in 2012 en latere jaren beschikbare bedragen. Het totaal aan vastleggingen omvat een uit 2011 overgedragen som van 0,3 miljard euro en een bedrag van in totaal 1,2 miljard euro op basis van zes begrotingswijzigingen. Daarnaast was een bedrag van 6,3 miljard euro aan bestemmingsontvangsten, dat geen deel uitmaakte van de 148,7 miljard euro, beschikbaar voor vastleggingen. Bestemmingsontvangsten worden gebruikt voor de financiering van specifieke uitgavenposten (zie artikel 18 van het Financieel Reglement — Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad (PB L 248 van 16.9.2002, blz. 1)). Zij omvatten onder meer teruggaven voortvloeiend uit de terugvordering van abusievelijk betaalde bedragen die opnieuw worden toegewezen aan hun oorspronkelijke begrotingslijn, bijdragen van de EVA-leden die leiden tot stijgingen van begrotingslijnen, en ontvangsten van derden ingeval er overeenkomsten zijn gesloten die een financiële bijdrage aan EU-activiteiten inhouden.

<sup>(35)</sup> Bedragen beschikbaar voor betalingen in het betreffende begrotingsjaar. Het totaal aan betalingen omvat een uit 2011 overgedragen som van 1,1 miljard euro en een bedrag van in totaal 6,7 miljard euro op basis van dezelfde zes begrotingswijzigingen. Daarnaast was een bedrag van 6,8 miljard euro aan bestemmingsontvangsten, dat geen deel uitmaakte van de 136,8 miljard euro, beschikbaar voor betalingen.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.49. De kredieten voor vastleggingen waarvoor het maximum voor vastleggingen van het financiële kader geldt, lagen 0,8 miljard euro onder het maximum. De andere vastleggingen, bestaande uit middelen waarvoor het maximum van het financiële kader niet geldt, beliepen 1,2 miljard euro <sup>(36)</sup>. Wat betreft de kredieten voor betalingen bleven de uitgaven 5,6 miljard euro onder het maximum, alle middelen meegerekend.

**Het begrotingsresultaat**

1.50. De ontvangsten lagen in 2012 1,0 miljard euro <sup>(37)</sup> hoger dan de betalingen <sup>(38)</sup> (1,5 miljard euro in 2011). Dit overschot <sup>(39)</sup> zal worden gebruikt om de in 2013 van de lidstaten te innen eigen middelen te compenseren.

<sup>(36)</sup> Volgens het Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie betreffende de begrotingsdiscipline en een goed financieel beheer (PB C 139 van 14.6.2006, blz. 1) mogen bepaalde in de begroting opgenomen vastleggingskredieten, zoals die voor de reserve voor noodhulp, het Solidariteitsfonds van de Europese Unie, het flexibiliteitsinstrument en het Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering, het maximum overschrijden. In 2012 waren de volgende bedragen vastgelegd: 224 miljoen euro voor de reserve voor noodhulp, 688 miljoen euro voor het Solidariteitsfonds van de Europese Unie, 200 miljoen euro voor het flexibiliteitsinstrument en 74 miljoen euro voor het Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering, hetgeen in totaal uitkomt op 1 186 miljoen euro.

<sup>(37)</sup> Dit omvat naast verrichtingen in contanten bepaalde overgedragen betalingskredieten. Zoals bepaald in artikel 15 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad van 22 mei 2000 houdende toepassing van Besluit 2007/436/EG, Euratom betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (PB L 130 van 31.5.2000, blz. 1) wordt er bij de berekening van dit overschot rekening gehouden met uit het voorgaande jaar overgedragen betalingskredieten, annuleringen van ongebruikte betalingskredieten van het voorgaande jaar en koersverschillen.

<sup>(38)</sup> Zie toelichting 1.1 — Het resultaat van de EU-begroting op bladzijde 84 van de geconsolideerde jaarrekening van de EU — 2012.

<sup>(39)</sup> Het begrotingsresultaat is geen reserve en kan niet worden gecumuleerd en in de volgende jaren worden gebruikt om uitgaven te financieren.

## De druk op de begroting voor betalingen

1.51. Zoals de Rekenkamer opmerkte in het Jaarverslag 2011<sup>(40)</sup>, wordt het steeds moeilijker voor de Commissie om alle betalingsaanvragen in het begrotingsjaar te voldoen binnen de begrote kredieten voor betalingen. In 2012 verzocht de Commissie in het vierde kwartaal van het jaar om extra betalingskredieten. Zij vroeg 9 miljard euro aan kredieten voor betalingen door middel van de op 23 oktober 2012 ingediende gewijzigde begroting nr. 6, waarvan de begrotingsautoriteit 6 miljard euro op 12 december 2012 goedkeurde. De druk op de betalingen blijkt ook uit de stijging van het bedrag aan niet-afgewikkelde vastleggingen (zie de paragrafen 1.54 en 1.55).

1.52. Een factor hierbij is het feit dat de kredieten voor vastleggingen in de gehele periode 2007-2013 dicht bij het in het financiële kader vastgelegde maximum lagen, terwijl de vastgestelde kredieten voor betalingen in iedere periode onder het maximum lagen (zie **tabel 1.4**). Als gevolg hiervan overschreed het gecumuleerde totaal aan vastleggingskredieten dat voor de periode 2007-2013 beschikbaar was, het gecumuleerde totaal aan betalingskredieten voor die periode met 114 miljard euro. Dat is 64 miljard euro meer dan het verschil van 50 miljard euro tussen de twee totaalbedragen dat in het financiële kader werd voorzien.

1.53. Andere factoren die in 2012 druk op de begroting voor betalingen legden, omvatten de stijging in inkomende betalingsverzoeken van lidstaten in het voorlaatste jaar van de programmeringsperiode<sup>(41)</sup> en de reactie op de trage start van cohesie-uitgaven in de huidige programmeringsperiode. Dit leidde tot begrotingswijzigingen waarin betalingskredieten (maar geen vastleggingskredieten) werden overgeschreven naar andere begrotingslijnen, en tot de annulering van bepaalde betalingskredieten.

1.51. Zie antwoord op paragraaf 1.46.

1.53. De Commissie deelt de mening dat een versnelling van inkomende betalingsaanvragen naarmate het einde van de programmeringsperiode dichterbij komt, een normale zaak is bij een meerjarigen programmering. Omdat de Commissie met dit gegeven bekend is, werd in 2012 een gewijzigde begroting ingediend om te anticiperen op een tekort aan kredieten (zie ook antwoord op paragraaf 1.46).

De gewijzigde begroting bevatte uitsluitend betalingskredieten; er was geen behoefte aan extra vastleggingskredieten omdat deze in het meerjarig financieel kader zijn vastgelegd.

<sup>(40)</sup> Zie de paragrafen 1.34 en 1.38 van het Jaarverslag 2011 van de Rekenkamer.

<sup>(41)</sup> Zie het „Report on Budgetary and Financial Management — Financial Year 2012” (verslag over het budgettair en financieel beheer — begrotingsjaar 2012).

Tabel 1.4 — Vergelijking tussen het financiële kader 2007-2013 en de jaarlijks begrote kredieten

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 <sup>(1)</sup>	Totaal
<i>(miljoen euro)</i>								
<i>Vastgelegd in het kader</i>								
(A) Vastleggingskredieten	124 457	132 797	134 722	140 978	142 272	148 049	152 502	975 777
(B) Betalingskredieten	122 190	129 681	120 445	134 289	133 700	141 360	143 911	925 576
(C) Gat volgens het kader (A) – (B)	2 267	3 116	14 277	6 689	8 572	6 689	8 591	50 201
<i>Goedgekeurde begrotinge <sup>(2)</sup></i>								
(D) Goedgekeurde betalingskredieten in de jaarlijkse begrotingen	113 844	115 772	113 410	122 956	126 727	135 758	132 837	861 304
(E) Gecreëerd bijkomend gat (B) – (D)	8 346	13 909	7 035	11 333	6 973	5 602	11 074	64 272
(F) Gat in totaal (C) + (E)	10 613	17 025	21 312	18 022	15 545	12 291	19 665	114 473

<sup>(1)</sup> Het bedrag voor 2013 onder (D) betreft het goedgekeurde bedrag voordat enige gewijzigde begroting werd aangenomen.

<sup>(2)</sup> De goedgekeurde vastleggingskredieten waren van dezelfde orde van grootte als het in het kader vastgelegde bedrag en worden hier niet weergegeven.

#### OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

##### Niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen

1.54. De niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen van de Commissie <sup>(42)</sup>, waarvoor betaling en/of vrijmaking nog niet heeft plaatsgevonden, namen met 10 miljard euro (5,0 %) toe tot 217 miljard euro, hetgeen overeenkomt met twee jaar en drie maanden aan gesplitste vastleggingen <sup>(43)</sup> of twee jaar en zeven maanden aan gesplitste betalingen in het bestedingstempo van 2012.

<sup>(42)</sup> Daarnaast is er bij de andere instellingen nog eens 0,6 miljard euro aan niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen. Dit bedrag brengt het totaal aan niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen van de EU op 218 miljard euro.

<sup>(43)</sup> De begroting onderscheidt twee soorten kredieten: niet-gesplitste en gesplitste kredieten (die bestaan uit gesplitste vastleggingen en gesplitste betalingen). 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 worden gedaan in het jaar van de vastlegging en gedurende de daaropvolgende jaren. Gesplitste kredieten worden voornamelijk gebruikt voor de structuurfondsen en het Cohesiefonds.

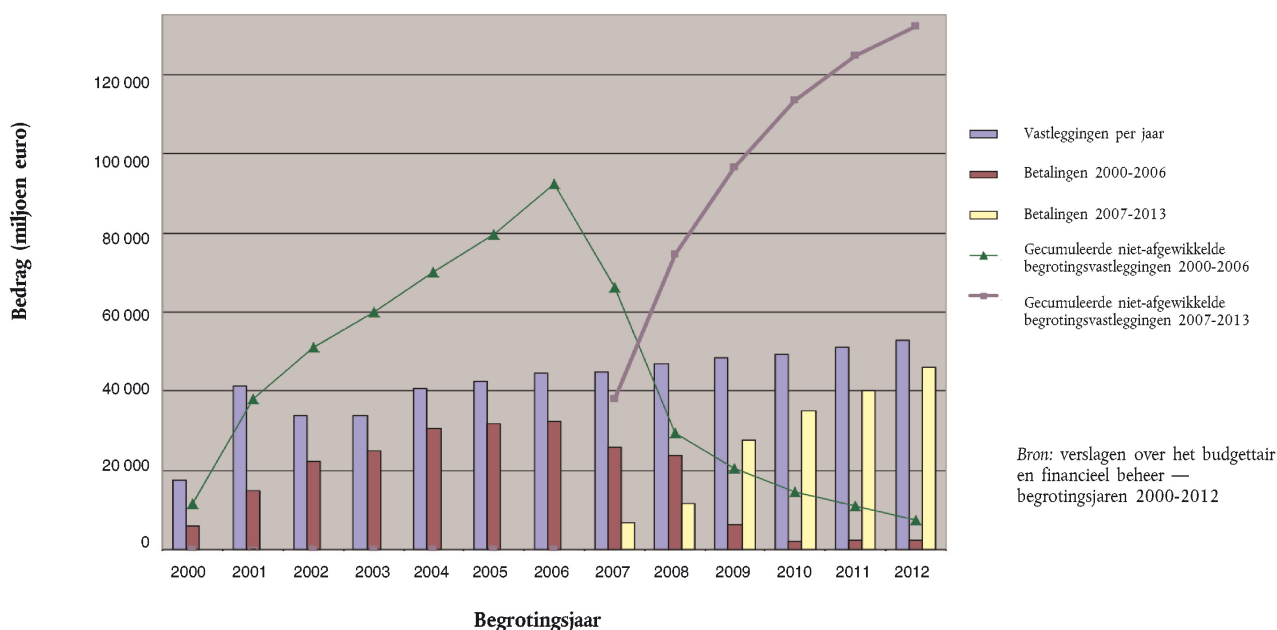
## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.55. De meeste niet-afgewikkelde vastleggingen hebben betrekking op rubriek 1b (Cohesie voor groei en werkgelegenheid) (zie **figuur 1.4**). Op dit gebied beliepen de niet-afgewikkelde vastleggingen 140 miljard euro <sup>(44)</sup> (64,1 % van het totaal aan niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen), hetgeen op dat terrein overeenkomt met twee jaar en acht maanden aan vastleggingen of twee jaar en elf maanden (2011: drie jaar en twee maanden) aan betalingen in het bestedingstempo van 2012. De verhouding tussen niet-afgewikkelde vastleggingen en de jaarlijkse begroting is echter vergelijkbaar met die op andere terreinen met gesplitste kredieten. De daling in het aantal jaren aan betalingen ten opzichte van 2011 is hoofdzakelijk toe te schrijven aan het feit dat bij de gewijzigde begroting nr. 6 4,4 miljard euro aan betalingskredieten werd toegewezen aan cohesie. Ondanks deze stijging van de betalingskredieten stond eind 2012 nog een bedrag van 16,2 miljard euro aan betalingsverzoeken open <sup>(45)</sup> (10,7 miljard euro eind 2011 en 6,4 miljard euro eind 2010). Het bedrag dat moet worden voldaan uit toekomstige begrotingen voor betalingen is dus de laatste drie jaar significant gestegen.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.55. Naast de aanvragen die wegens een gebrek aan kredieten niet konden worden voldaan aan het einde van het jaar (zie antwoord op paragraaf 1.46), is er altijd ook een aantal laattijdig ingediende betalingsaanvragen dat aan het einde van het jaar onbetaald blijft vanwege de termijn van 31 december in het kader van de regels  $n + 2/n+3$ .

Figuur 1.4 — Verloop van de gecumuleerde niet-afgewikkelde vastleggingen voor de structuurfondsen en het Cohesiefonds 2000-2006 en op het terrein van cohesie 2007-2012



<sup>(44)</sup> Twee lijnen in **figuur 1.4** vormen samen de 140 miljard euro: de lijn van de gecumuleerde niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen 2000-2006 (8 miljard euro) en de lijn van de gecumuleerde niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen 2007-2013 (132 miljard euro). Zie voor nadere gegevens over cohesie het „Report on Budgetary and Financial Management — Financial Year 2012” (verslag over het budgettair en financieel beheer — begrotingsjaar 2012), blz. 25, 39-42.

<sup>(45)</sup> Dit bedrag omvat zowel verzoeken waarvan de betaling is goedgekeurd als verzoeken die zijn ontvangen, maar nog niet geverifieerd of goedgekeurd. Zie het „Report on Budgetary and Financial Management — Financial Year 2012” (verslag over het budgettair en financieel beheer — begrotingsjaar 2012), blz. 39.

**Niet-afgewikkelde voorfinanciering**

1.56. De vereffening van een vastlegging (door middel van een betaling) betekent niet noodzakelijkerwijze het eind van het proces van het boeken van uitgaven. De Commissie boekt definitieve uitgaven alleen indien activiteiten zijn ondernomen, aan haar zijn gerapporteerd en zijn aanvaard. **Tabel 1.5** geeft het niveau aan van uitbetaalde voorfinanciering waarbij de Commissie de definitieve besteding door de begunstigden nog niet heeft aanvaard en gevalideerd. Eind 2012 beliep de brutovoortfinanciering 80,1 miljard euro <sup>(46)</sup>.

1.57. Het gemiddelde tijdsverloop tussen de vastlegging en de aanvaarding van uitgaven is het langst bij rubriek 4 (de EU als mondiale partner), waar voor een normale activiteit een periode van drie jaar en elf maanden <sup>(47)</sup> verstrijkt tussen de vastlegging en de boeking door de Commissie van de betreffende definitieve uitgaven. Onnodig lange perioden van voorfinanciering kunnen leiden tot een verhoogd risico op fouten of verlies (zie hoofdstuk 7, tekstvak 7.1).

**1.56.** Artikel 90, lid 4, van het Financieel Reglement bepaalt dat voorfinancieringsbetalingen regelmatig worden vereffend, overeenkomstig de economische aard en het tijdschema van het onderliggende project. Bij de afsluiting van elk begrotingsjaar worden de desbetreffende uitgaven toegerekend aan de specifieke periode, ook als nog geen (definitieve) kostendeclaratie is ingediend of aanvaard.

**1.57.** De Commissie wijst erop dat vanwege de specificiteit van externe maatregelen, bij artikel 184, lid 4, van het herziene Financieel Reglement (van toepassing vanaf 1 januari 2013) is voorzien in een uitzondering, zodat maximaal twee voorfinancieringsbetalingen tijdens de looptijd van de maatregel onvereffend kunnen blijven.

<sup>(46)</sup> Het op de balans weergegeven nettobedrag van 57,7 miljard euro betreft het bedrag dat overblijft na de inschatting door de Commissie van de mate waarin begunstigden aan de steunvoorwaarden hebben voldaan. Sommige DG's verzuimen zelfs wanneer ze beschikken over elementen die de werkelijk geboekte vooruitgang aangeven, de definitieve uitgaven te boeken (paragraaf 1.29 van het Jaarverslag 2010 van de Rekenkamer en paragraaf 1.12 van het Jaarverslag 2009 van de Rekenkamer).

<sup>(47)</sup> In **tabel 1.5** bestaat dit tijdsverloop uit het gemiddelde van twee jaar en vijf maanden voor niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen en het gemiddelde van 18 maanden voor voorfinanciering, ofwel in totaal drie jaar en elf maanden.

Tabel 1.5 — Niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen en voorfinanciering van de Commissie per rubriek van het financieel kader en in aantal jaren aan vastleggingen (betalingen)

(miljoen euro)

Niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen										
Rubriek		< 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Totaal	Jaren aan vastleggingen <sup>(1)</sup>
1	Duurzame groei <sup>(4)</sup>	7 986	499	2 978	11 444	30 896	50 154	62 314	166 271	2,5
2	Natuurlijke hulpbronnen	806	66	144	286	1 893	8 987	14 703	26 886	1,7
3	Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid	19	28	86	241	314	562	1 065	2 316	0,8
4	De EU als mondiale partner	1 322	710	1 291	2 199	3 464	4 884	7 558	21 429	2,4
5	Administratie	—	—	0	0	0	3	317	320	0,0
	<b>Totaal</b>	<b>10 133</b>	<b>1 304</b>	<b>4 498</b>	<b>14 171</b>	<b>36 568</b>	<b>64 591</b>	<b>85 958</b>	<b>217 222</b>	<b>2,3</b>

## Voorfinanciering

Rubriek		< 2007 <sup>(2)</sup>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Totaal	Jaren aan betalingen <sup>(3)</sup>
1	Duurzame groei <sup>(4)</sup>	4 532	7 149	12 758	13 633	5 367	6 083	8 322	57 844	1,0
2	Natuurlijke hulpbronnen	1 454	3 934	2 728	172	116	164	290	8 857	0,2
3	Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid	4	10	110	357	400	872	1 955	3 708	1,7
4	De EU als mondiale partner	311	210	433	990	1 536	2 632	3 866	9 979	1,5
5	Administratie	1	0	—	0	0	0	6	8	0,0
	<b>Totaal (brutovoortfinanciering)</b>	<b>6 302</b>	<b>11 303</b>	<b>16 030</b>	<b>15 152</b>	<b>7 419</b>	<b>9 751</b>	<b>14 438</b>	<b>80 395</b>	<b>0,6</b>

<sup>(1)</sup> Bron: „Report on Budgetary and Financial Management — Financial Year 2012” (verslag over het budgettair en financieel beheer — begrotingsjaar 2012) — deel A.6.3.

<sup>(2)</sup> Een deel van de voor 2007 betaalde voorfinanciering werd toegewezen aan de betreffende rubriek van het financieel kader op basis van het verantwoordelijke DG, aangezien er in het informatiesysteem van de Commissie geen informatie beschikbaar was over de begrotingslijn.

<sup>(3)</sup> Per 31.12.2012 betaalde voorfinanciering gedeeld door de betaling verricht uit de kredieten voor het begrotingsjaar.

<sup>(4)</sup> Rubriek 1 — „Duurzame groei” bestaat uit rubriek 1a — „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid” en 1b — „Economische, sociale en territoriale samenhang”.

## Toekomstige uitbetalingsbehoeften

1.58. Essentiële factoren die bijdragen tot de druk op de begroting voor betalingen in 2012 omvatten de significante verschillen in de in paragraaf 1.52 beschreven onevenwichtigheden en de noodzaak om het uitstaande saldo van ongebruikte vastleggingen aan te pakken. Gezien de druk op de begroting voor betalingen is het van essentieel belang dat de Commissie een plan maakt om te voorzien in de betalingsbehoeften op de middellange en lange termijn. Toekomstige begrotingen moeten niet alleen voorzien in de behoeften aan kasmiddelen die voortvloeien uit de niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen, maar ook de betalingen dekken om te voldoen aan in de balans van de Unie opgenomen verplichtingen<sup>(48)</sup>. Gezamenlijk brengt dit de toekomstige uitbetalingsbehoefte per 31 december 2012 op ongeveer 313 miljard euro.

1.59. De Rekenkamer is van oordeel dat de Commissie een kasstroomraming voor de lange termijn met een prognose van de toekomstige betalingsbehoeften moet opstellen en publiceren om te helpen bij de vaststelling van de toekomstige behoeften en bij de planning van budgettaire prioriteiten, en om te waarborgen dat de noodzakelijke betalingen gedaan kunnen worden uit de goedgekeurde jaarlijkse begrotingen. Bij deze analyse moet beoordeeld worden in hoeverre de EU voorfinancieringsbetalingen zal moeten doen en zal moeten voldoen aan toekomstige uitbetalingsbehoeften die voortvloeien uit verplichtingen die al in de balans van de Unie zijn opgenomen.

**1.58.** *De uitstaande verplichtingen worden door de Commissie grondig geanalyseerd. Met de nieuwe wetgevingsvoorstellen van de Commissie voor 2014-2020 werd ernaar gestreefd de financiële discipline te versterken, door middel van de regel van automatische annulering van de jaarlijkse vastlegging na verloop van twee jaar. Daarenboven stelde de Commissie voor de vrijstelling van grote projecten te schrappen. Het ziet er echter naar uit dat de medewetgevers het er tijdens het interinstitutionele proces over eens zijn geworden om de automatische annulering pas na drie jaar toe te passen. In de context van het meerjarig financieel kader stelt de Commissie tevens meer flexibiliteit in het begrotingsbeheer voor, zodat ongebruikte marges binnen een rubriek naar het volgende jaar zouden kunnen worden overgedragen.*

**1.59.** *De Commissie legt bij de planning reeds grote zorgvuldigheid aan de dag. De niet-afgewikkelde vastleggingen („RAL”) kunnen maar worden weggewerkt hetzij door kredieten te annuleren, hetzij door betalingen te doen. Annuleringen zijn aan strikte financiële regels gebonden en zouden in de meeste gevallen niet van toepassing zijn. De Commissie is derhalve verplicht de uitstaande bedragen te voldoen.*

*De Commissie zal onderzoeken hoe een langetermijnprognose van de betalingsbehoeften, met inbegrip van de reeds in de balans van de Unie opgenomen verplichtingen, het beste kan worden opgesteld en verspreid.*

<sup>(48)</sup> De meeste verplichtingen op de balans veranderen uiteindelijk in een verzoek tot betaling uit de begroting, met toegekende leningen als belangrijke uitzondering. Van de 137 miljard euro aan verplichtingen die geen leningen betreffen, is slechts 42 miljard euro reeds gedekt door vastleggingen.

## BIJLAGE 1.1

## CONTROLEAANPAK EN –METHODOLOGIE

1. De controleaanpak van de Rekenkamer is beschreven in de Handleiding financiële en nalevingsgerichte controle (FCAM — Financial and Compliance Audit Manual). Deze handleiding is beschikbaar op de website van de Rekenkamer. De Rekenkamer hanteert een **controlebetrouwbaarheidsmodel** teneinde de controlewerkzaamheden te plannen en de omvang van de gegevensgerichte controle te bepalen. Hierbij wordt rekening gehouden met het risico dat zich fouten voordoen in de verrichtingen (inherent risico) en het risico dat de toezicht- en controlesystemen dergelijke fouten niet voorkomen, dan wel opsporen en corrigeren (internebeheersingsrisico).

**DEEL 1 — Controleaanpak en -methodologie voor de betrouwbaarheid van de rekeningen (financiële controle)**

2. Om te beoordelen of de geconsolideerde rekeningen (de geconsolideerde financiële staten en de samengevoegde verslagen over de uitvoering van de begroting) de financiële situatie van de Europese Unie en de ontvangsten, uitgaven en kasstromen aan het eind van het jaar in elk materieel opzicht naar behoren weergeven, omvat de controle de volgende belangrijke elementen:

- a) de evaluatie van de boekhoudcontroleomgeving;
- b) controle van de werking van de essentiële boekhoudprocedures en het proces van afsluiting van het begrotingsjaar;
- c) analyses (samenhang en redelijkheid) van de voornaamste boekhoudgegevens;
- d) analyses en aansluitingen van rekeningen en/of saldi;
- e) gegevensgerichte controles van vastleggingen, betalingen en specifieke balansposten op basis van representatieve steekproeven.

**DEEL 2 — Controleaanpak en -methodologie voor de regelmatigheid van de verrichtingen (nalevingsgerichte controle)**

3. De aanpak die de Rekenkamer heeft gevolgd om de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen te controleren, bestaat uit:

- rechtstreekse toetsing van verrichtingen voor ieder ontvangsten- of uitgaventerrein (zie de **tabellen 1.1** en **1.2**) om vast te stellen in hoeverre zij regelmatig zijn;
- beoordeling van de doeltreffendheid van geselecteerde toezicht- en controlesystemen die de regelmatigheid van verrichtingen waarborgen. Hierbij komt nog controle-informatie die voortkomt uit het werk van andere controleurs (indien relevant) en een analyse van de informatie en verklaringen van de Commissie.

*Hoe de Rekenkamer de verrichtingen toetst*

4. De rechtstreekse toetsing van verrichtingen geschiedt voor iedere specifieke beoordeling (hoofdstukken 2 - 9) op basis van een **representatieve steekproef** van de ontvangen bedragen (voor ontvangsten) en verrichtingen uit de betrokken beleidsgroep <sup>(1)</sup>. Deze toetsing biedt een inschatting van de mate waarin de verrichtingen binnen de betrokken populatie onregelmatig zijn.

5. Het toetsen van verrichtingen behelst een **onderzoek** van iedere geselecteerde verrichting om te bepalen of de declaratie of betaling al dan niet plaatsvond voor doeleinden die krachtens de begroting en de rechtsgrondslag toegestaan waren, of deze correct is berekend en voldoet aan de relevante regels en rechtsvoorschriften. Hierbij volgt de Rekenkamer de verrichting van de begrotingsrekeningen tot op het niveau van de eindbegunstigde (bijv. een landbouwer, een organisator van cursussen, of een projectontwikkelaar op het gebied van ontwikkelingshulp) en toetst zij de naleving op ieder niveau. Indien de verrichting (op enig niveau) onjuist is berekend, of niet in overeenstemming is met een rechtsvoorschrift of contractbepaling, wordt deze geacht een **fout** te bevatten.

<sup>(1)</sup> Daarnaast wordt een horizontale representatieve steekproef van vastleggingen getrokken en getoetst op de naleving van de relevante regels en rechtsvoorschriften.

6. Voor uitgaven onderzoekt de Rekenkamer tussentijdse en saldobetalingen en de verrekening van voorschotten („verrichte betalingen”). Met andere woorden, zij onderzoekt verrichtingen op een moment waarop de eindbegunstigden van EU-middelen (bijv. een landbouwer, een onderzoeksinstituut, een bedrijf dat uitbestede werken of diensten levert) activiteiten hebben ondernomen of kosten hebben gemaakt, en waarop de Commissie heeft aanvaard dat de ondernomen activiteiten of gemaakte kosten een betaling uit de EU-begroting rechtvaardigen. De Rekenkamer kijkt dus naar de economische realiteit die achter de verrichtingen in de geconsolideerde rekeningen van de EU schuilt.

7. De controlesteekproef van de Rekenkamer is zo opgezet dat een schatting kan worden gemaakt van het fouten-niveau in de gecontroleerde populatie als geheel. De Rekenkamer onderzoekt niet ieder jaar in iedere lidstaat, begunstigde staat en/of regio verrichtingen. De voorbeelden in het jaarverslag dienen ter illustratie en laten zien wat voor soort fouten het vaakst worden aangetroffen. Het feit dat bepaalde lidstaten, begunstigde staten en/of regio's bij name worden genoemd, wil niet zeggen dat de gegeven voorbeelden zich niet ook elders kunnen voordoen. De illustratieve voorbeelden in dit verslag bieden geen basis om conclusies te trekken over de betreffende lidstaten, begunstigde staten en/of regio's (2).

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

8. **Fouten** in de verrichtingen komen om uiteenlopende redenen voor en nemen verschillende vormen aan, afhankelijk van de aard van de overtreding en de specifieke regel of contractbepaling die niet nageleefd werd. Fouten kunnen een individuele verrichting in haar geheel of voor een gedeelte beïnvloeden. Fouten die worden opgespoord en gecorrigeerd vóór de door de Rekenkamer verrichte controles en die daar los van staan, worden niet meegenomen in de berekening van de foutenfrequentie, aangezien zij aantonen dat de toezicht- en controlesystemen doeltreffend werken. De Rekenkamer merkt individuele fouten aan als kwantificeerbaar of niet-quantificeerbaar, afhankelijk van de mogelijkheid om te meten welk deel van het gecontroleerde bedrag fouten vertoonde. Daarnaast analyseert de Rekenkamer de aard van de ontdekte fouten, waarbij ze met name onderscheid maakt naar subsidiabiliteit (de betaling voldoet niet aan de subsidiabiliteitsvereisten), realiteit (vergoeding van kosten waarvan niet is bewezen dat ze zijn gemaakt), of juistheid (de betaling is onjuist berekend).

9. Veel fouten worden gemaakt bij de toepassing van aanbestedingsregelgeving. Om het in het Verdrag vervatte basisbeginsel van concurrentie te waarborgen, moeten de contracten worden aangekondigd, moeten offertes worden beoordeeld volgens gespecificeerde criteria, mogen contracten niet op kunstmatige wijze worden gesplitst om onder bepaalde drempelwaarden uit te komen, enz.

10. Voor haar controledoelstellingen koppelt de Rekenkamer een waarde aan het niet in acht nemen van een procedureel voorschrift uit de aanbestedingsregelgeving. De Rekenkamer:

- a) beschouwt fouten als „ernstig” indien deze de doelstellingen van de aanbestedingsregels hinderen: eerlijke concurrentie en toekenning van het contract aan de best gekwalificeerde bidder (3);
- b) stelt de impact van „ernstige” inbreuken op de aanbestedingsregels gelijk aan de volledige waarde van de met het contract verband houdende betaling – een kwantificeerbare fout van 100 % (4);
- c) kwantificeert of extrapoleert geen minder ernstige fouten die niet van invloed zijn op de uitkomst van de aanbestedingsprocedure (niet-quantificeerbare fouten (5)).

11. De kwantificering door de Rekenkamer kan afwijken van die welke gehanteerd wordt door de Commissie of de lidstaten wanneer besloten wordt op welke wijze gereageerd zal worden op de onjuiste toepassing van de aanbestedingsregels.

(2) De controle is erop gericht, te komen tot een valabele conclusie over de EU-uitgaven en -ontvangsten als geheel. Om een valabele, statistisch relevante vergelijking te maken tussen lidstaten, begunstigde staten en/of regio's zou een steekproef van een veel groter aantal verrichtingen in iedere lidstaat, begunstigde staat en/of regio moeten worden genomen dan realistisch gezien mogelijk is.

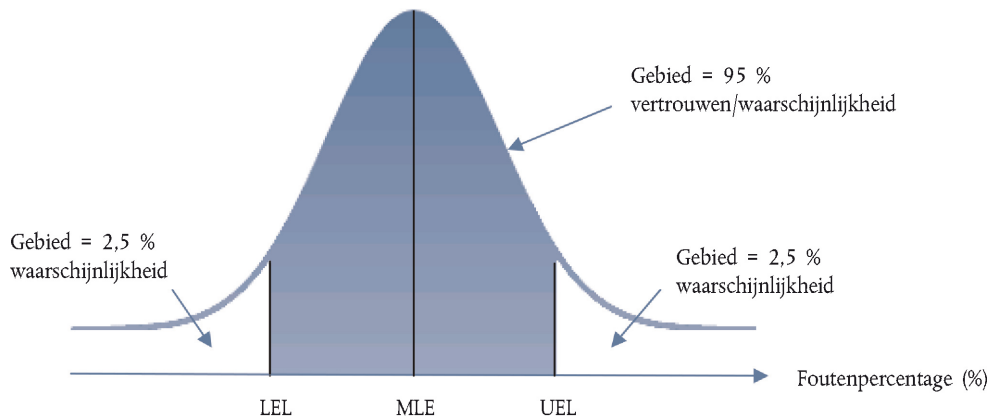
(3) In wezen zijn er twee systemen voor gunning: het laagste bod of het voordeligste bod.

(4) Voorbeelden van kwantificeerbare fouten: geen of beperkte concurrentie (behoudens waar dit uitdrukkelijk is toegestaan in het juridisch kader) voor het hoofdcontract of een aanvullend contract; ondeugdelijke beoordeling van offertes die van invloed is op de uitkomst van de aanbesteding; aanzienlijke wijziging van de reikwijdte van het contract; kunstmatige uitsplitsing van contracten om projecten onder de drempelwaarde voor toepassing van de aanbestedingsregels te brengen.

(5) Voorbeelden van niet-quantificeerbare fouten: ondeugdelijke beoordeling van offertes zonder invloed op de uitkomst van de aanbesteding, formele gebreken in de aanbestedingsprocedure of het bestek, veronachtzaming van formele aspecten van de transparantievereisten.

*Geschat foutenpercentage (meest waarschijnlijke fout)*

12. Op basis van de fouten die zij heeft gekwantificeerd, schat de Rekenkamer het **meest waarschijnlijke foutenpercentage** (MLE — „most likely error rate”) <sup>(6)</sup> voor iedere specifieke beoordeling en voor het geheel van de uitgaven uit de begroting. Het MLE is een statistische schatting van het percentage fouten (d.w.z. kwantificeerbare inbreuken op toepasselijke rechtsvoorschriften, regels en contract- en subsidievoorwaarden) dat waarschijnlijk in de populatie voorkomt. De Rekenkamer schat eveneens de onderste foutengrens (LEL — „lower error limit”) en de bovenste foutengrens (UEL — „upper error limit”) (zie illustratie hierna).



13. Het percentage van het gearceerde gebied onder de curve geeft aan hoe waarschijnlijk het is dat het werkelijke foutenpercentage van de populatie tussen de LEL en de UEL ligt.

14. Bij de planning van haar controlewerkzaamheden streeft de Rekenkamer ernaar, procedures te volgen die haar in staat stellen het geschatte foutenpercentage in de populatie te vergelijken met een gepland **materieel belang** van 2 %. De Rekenkamer laat zich bij het beoordelen van de controleresultaten leiden door dit materialiteitsniveau en houdt bij de vorming van haar controleoordeel rekening met de aard, het bedrag en de context van de fouten.

*Foutenfrequentie*

15. De Rekenkamer brengt de frequentie waarmee fouten voorkomen tot uitdrukking door aan te geven welk deel van de steekproef kwantificeerbare ofwel niet-kwantificeerbare fouten vertoont.

*Hoe de Rekenkamer systemen beoordeelt en verslag doet van de resultaten*

16. **Toezicht- en controlesystemen** worden door de Commissie en door lidstaten, begunstigde staten en/of regio's ingesteld om de risico's voor de begroting te beheren, waarbij het tevens gaat om de regelmatigheid van de verrichtingen. Het beoordelen van de doeltreffendheid van systemen in het waarborgen van de regelmatigheid is dan ook een essentiële controleprocedure, en bijzonder nuttig om aanbevelingen voor verbeteringen te doen.

17. Iedere beleidsgroep kent een veelheid aan afzonderlijke systemen, zo ook de ontvangsten. De Rekenkamer beoordeelt daarom gewoonlijk ieder jaar een steekproef van systemen. De resultaten van de **stelsysteembeoordelingen** worden gepresenteerd in de vorm van een tabel getiteld „Resultaten van het onderzoek van systemen”, die is opgenomen in de bijlagen X.2 van de hoofdstukken 2-9. De systemen worden aangemerkt als *doeltreffend* in het beperken van het risico op fouten in de verrichtingen, *gedeeltelijk doeltreffend* (indien er enkele gebreken zijn die de operationele doeltreffendheid beïnvloeden) of *niet doeltreffend* (wanneer gebreken van diepgaande invloed zijn en daardoor de operationele doeltreffendheid volledig ondermijnen).

*Hoe de Rekenkamer tot haar oordeel in de betrouwbaarheidsverklaring komt*

18. De Rekenkamer komt tot haar oordeel over de regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie, zoals beschreven in de betrouwbaarheidsverklaring, op grond van al haar in de hoofdstukken 2-9 van dit verslag beschreven controlewerkzaamheden, met inbegrip van een beoordeling van de vraag of de fouten van diepgaande invloed zijn. De uitgevoerde werkzaamheden stellen de Rekenkamer in staat de mate van zekerheid te beoordelen ten aanzien van de vraag of de fouten in de populatie de materialiteitsdrempel al dan niet overschrijden. De beste schatting door de Rekenkamer van het foutenpercentage voor het geheel van de uitgaven in 2012 is 4,8 %. De Rekenkamer heeft meer dan 95 % zekerheid dat het foutenpercentage voor de gecontroleerde populatie van materieel belang is. Het bij de verschillende beleidsterreinen geconstateerde geschatte foutenpercentage loopt uiteen, zoals wordt beschreven in de hoofdstukken 3-9. De Rekenkamer beoordeelde de fouten als wijdverbreid — verspreid over het merendeel van de uitgaventerreinen. De Rekenkamer geeft een algemeen oordeel over de regelmatigheid van de vastleggingen op basis van een aanvullende horizontale steekproef.

<sup>(6)</sup>  $MLE = \frac{1}{\sum ASI} * \sum_i \left( ASI_i * \frac{\text{bedrag van fout}_i}{\text{gecontroleerd bedrag}_i} \right)$ , waarbij ASI („average sampling interval”) het gemiddelde steekproefinterval is en *i* het nummer van de verrichting in de steekproef.

*Onregelmatigheid of fraude*

19. De meeste fouten komen voort uit de onjuiste toepassing of interpretatie van de vaak ingewikkelde EU-uitgavenregelingen. Heeft de Rekenkamer redenen om te vermoeden dat er frauduleus is gehandeld, dan meldt zij dit bij OLAF, het fraudebestrijdingsbureau van de Unie, dat bevoegd is om op grond daarvan een onderzoek in te stellen. De Rekenkamer meldt meerdere gevallen per jaar bij OLAF.

**DEEL 3 — Het verband tussen het controleoordeel betreffende de betrouwbaarheid van de rekeningen en dat betreffende de regelmatigheid van de verrichtingen**

20. Overeenkomstig het bepaalde in artikel 287 VWEU heeft de Rekenkamer:

- a) een controleoordeel afgegeven betreffende de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie voor het afgesloten begrotingsjaar;
- b) controleoordelen afgegeven betreffende de regelmatigheid van de ontvangsten, verrichte betalingen en vastleggingen die ten grondslag liggen aan die rekeningen.

21. Deze controleoordelen en de daarmee verband houdende controles worden afgegeven respectievelijk verricht in overeenstemming met de internationale controlestandaarden en de regels inzake beroepsethiek van IFAC en de internationale standaarden van hoge controle instanties van INTOSAI.

22. Deze standaarden bepalen dat ingeval controleurs controleoordelen afgeven betreffende de betrouwbaarheid van de rekeningen en betreffende de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij die rekeningen, een aangepast oordeel over de regelmatigheid van de verrichtingen op zichzelf niet leidt tot een aangepast oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen. In de financiële staten waarover de Rekenkamer oordeelt, wordt — met name in toelichting 6 — erkend dat zich een kwestie van materieel belang voordoet met betrekking tot inbreuken op de regels die gelden voor uitgaven ten laste van de EU-begroting. De Rekenkamer heeft derhalve besloten dat het bestaan van een materieel foutenniveau dat de regelmatigheid aantast, op zichzelf geen reden is om haar afzonderlijke oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen aan te passen.

## FOLLOW-UP VAN OPMERKINGEN UIT VOORGAANDE JAREN OVER DE BETROUWBAARHEID VAN DE REKENINGEN

Opmerkingen uit voorgaande jaren	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie
<b>1. Voorfinanciering, crediteuren en afsluitingsprocedures</b>	<b>1. Voorfinanciering, crediteuren en afsluitingsprocedures</b>	<b>1. Voorfinanciering, crediteuren en afsluitingsprocedures</b>
<p>Wat betreft voorfinanciering, crediteuren en de desbetreffende afsluiting heeft de Rekenkamer sinds het begrotingsjaar 2007 boekhoudkundige fouten geconstateerd die over het geheel genomen geen financiële impact van materieel belang, maar wel een hoge frequentie hebben. Dit wijst erop dat er op het niveau van bepaalde directoraten-generaal nog verdere verbeteringen nodig zijn.</p> <p>Met betrekking tot de boekhoudkundige verwerking van voorgefinancierde bedragen constateerde de Rekenkamer tevens:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— dat de verrekening van uitstaande voorfinancieringen niet altijd correct wordt uitgevoerd. Een aantal verrekeningen werd helemaal niet, of voor onjuiste bedragen uitgevoerd;</li> <li>— dat enkele directoraten-generaal de beschikbare informatie over de geboekte vooruitgang en de desbetreffende gemaakte kosten niet verwerken en de goedkeuring voor de overeenkomstige voorfinanciering niet op basis van deze vooruitgang verlenen, maar bij de afsluitingsberekening schattingen hanteren;</li> <li>— voor het eerst in haar Jaarverslag 2010 dat de Commissie in een groeiend aantal gevallen betalingen niet correct boekte en geen activum genereerde, met name bij financieringsinstrumenten en voorschotten voor andere steunregelingen.</li> </ul>	<p>De Rekenkamer constateerde dat verschillende directoraten-generaal schattingen blijven opnemen in de rekeningen, zelfs als zij een toereikende grondslag hebben om de desbetreffende voorfinanciering te verrekenen. In een aantal gevallen bestaat er een verband tussen de vertraging bij het boeken van gedane uitgaven en het verloren gaan van het controletraject. De Rekenkamer is van oordeel dat de procedures bij bepaalde directoraten-generaal aanzienlijk verbeterd dienen te worden.</p> <p>De Commissie nam financieringsinstrumenten op in de rekeningen 2010 en voorschotten van andere steunregelingen in de rekeningen 2011. In beide gevallen wordt er bij de schatting van de openstaande saldi vanuit gegaan dat de middelen over de gehele looptijd gelijkmatig worden benut. De Commissie moet deze veronderstelling tegen het licht blijven houden.</p>	<p><i>De Commissie is zich bewust van het belang van deze aangelegenheid en streeft voortdurend naar verbetering van haar procedures. In het herziene Financieel Reglement is een specifiek artikel opgenomen dat tot een regelmatigere vereffening van de voorfinancieringen moet stimuleren. De desbetreffende bepalingen worden aangevuld met een toelichtende notitie die aan alle directoraten-generaal van de Commissie is toegezonden.</i></p> <p><i>De methode die de Rekenkamer beschrijft, wordt toegepast sedert de betrokken uitgavenposten zijn geïdentificeerd. Het is volgens de Commissie onwaarschijnlijk dat een andere, betrouwbaardere en terzelfder tijd kosteneffectievere, methode kan worden ontwikkeld in de paar maanden die resten tot het einde van de huidige programmeringsperiode.</i></p>

Opmerkingen uit voorgaande jaren	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie
<p><b>2. Vermeldingen betreffende terugvorderingen en financiële correcties</b></p> <p>De richtsnoeren voor financiële verslaggeving dienen te worden onderzocht op het punt van de informatie die moet worden opgenomen en hoe daarmee moet worden omgegaan. Er zijn extra inspanningen nodig om de kwaliteit van de vermelde gegevens te verbeteren.</p> <p>Per ultimo 2010 en 2011 moest voor cohesie nog een totaalbedrag van 2,5 miljard euro worden uitgevoerd (d.w.z. „geïncasseerd” doordat de Commissie een terugbetaling ontvangt of een betaling doet op basis van een aanvraag waarvan de lidstaat niet-subsidiabele uitgaven heeft afgetrokken). De lage uitvoeringsgraad van 71 % voor 2010 en 72 % voor 2011 was het resultaat van het lopende afsluitingsproces voor de programmeringsperiode 2000-2006. De eind 2010 ontvangen betalingsaanvragen waren nog niet goedgekeurd, waardoor de daarmee verband houdende financiële correcties niet in aanmerking konden worden genomen voor de uitvoeringscijfers over 2010.</p>	<p><b>2. Vermeldingen betreffende terugvorderingen en financiële correcties</b></p> <p>De rekenplichtige heeft de presentatie van informatie over terugvorderingen en financiële correcties in toelichting 6 verfijnd. Deze toelichting is nu gericht en minder wijdlopij. Toelichting 6 bevat ook niet-financiële informatie die meer op haar plaats is in het verslag over de bescherming van de EU-begroting dat krachtens artikel 150, lid 4, van het Financieel Reglement (EU, Euratom) nr. 966/2012 ieder jaar in september aan de begrotingsautoriteiten dient te worden overgelegd.</p> <p>Per ultimo 2012 moest nog een bedrag van 1,1 miljard euro worden uitgevoerd (een uitvoeringsgraad van 90 %). Het totaal voor 2012 omvatte bedragen aan financiële correcties die deel uitmaakten van de afsluiting van de programma's voor 2000-2006 (zie tekstvak 1.1).</p>	<p><b>2. Vermeldingen betreffende terugvorderingen en financiële correcties</b></p> <p><i>De Commissie blijft zich inspannen om de presentatie van deze informatie verder te verbeteren, en wijst erop dat gedetailleerdere informatie zal worden verstrekt in de mededeling van de Commissie over de bescherming van de EU-begroting.</i></p> <p><i>Het vermelde cijfer zal naar verwachting stijgen in 2013 als gevolg van de afsluiting van de EFRO-programma's 2000-2006. Voor het Cohesiefonds zijn de regels evenwel anders en zullen de projecten 2000-2006 hoofdzakelijk volgend jaar worden afgesloten.</i></p>
<p><b>3. Overdracht van activa van Galileo</b></p> <p>De Commissie moet ervoor zorgen dat alle nodige boekhoudkundige en technische informatie beschikbaar is op het moment van overdracht van de activa teneinde de activa op doeltreffende wijze veilig te stellen.</p> <p>In haar Jaarverslag 2010 en de daaropvolgende jaarverslagen vestigde de Rekenkamer voor het eerst de aandacht op het punt van voorbehoud dat werd opgeworpen door de verantwoordelijke directeur-generaal in zijn jaarlijks activiteitenverslag, betreffende de betrouwbaarheid van de financiële verslaggeving van het Europees Ruimteagentschap.</p>	<p><b>3. Overdracht van activa van Galileo</b></p> <p>De Commissie werkt samen met het Europees Ruimteagentschap om ervoor te zorgen dat op het moment van de overdracht alle nodige boekhoudkundige en technische informatie beschikbaar is.</p> <p>De verantwoordelijke directeur-generaal handhaafde een voorbehoud betreffende de betrouwbaarheid van de financiële verslaggeving van het Europees Ruimteagentschap in zijn jaarlijks activiteitenverslag 2012.</p>	<p><b>3. Overdracht van activa van Galileo</b></p> <p><i>De Commissie heeft grondige controles verricht en beschikt over redelijke zekerheid dat de in de balans voor Galileo opgenomen bedragen betrouwbaar zijn. De voorbereidingen voor de overdracht van de activa vorderen goed.</i></p> <p><i>De Commissie zal de door ESA verstrekte financiële verslagen blijven controleren en zo nodig fouten corrigeren. Zij zal ESA ondersteunen om de kwaliteit van de financiële verslaggeving verder te verbeteren.</i></p>

## BIJLAGE 1.3

EXCERPTEN UIT DE GECONSOLIDEERDE REKENINGEN 2012 <sup>(1)</sup>

Tabel 1 — Balans (\*)

	<i>(miljoen euro)</i>	
	31.12.2012	31.12.2011
<b>Niet-vlottende activa</b>		
Immateriële activa	188	149
Vaste bedrijfsmiddelen	5 978	5 071
Beleggingen die administratief worden verwerkt volgens de vermogensmutatiemethode	392	374
Financiële activa	62 311	43 672
Vorderingen en terugvorderingen	564	289
Voorfinanciering	44 505	44 723
	<b>113 938</b>	<b>94 278</b>
<b>Vlottende activa</b>		
Voorraden	138	94
Financiële activa	1 981	3 721
Vorderingen en terugvorderingen	14 039	9 477
Voorfinanciering	13 238	11 007
Geldmiddelen en kasequivalenten	10 674	18 935
	<b>40 070</b>	<b>43 234</b>
<b>Totaal activa</b>	<b>154 008</b>	<b>137 512</b>
<b>Niet-vlottende passiva:</b>		
Pensioenen en overige personeelsbeloningen	(42 503)	(34 835)
Voorzieningen	(1 258)	(1 495)
Financiële verplichtingen	(57 232)	(41 179)
Overige schulden	(2 527)	(2 059)
	<b>(103 520)</b>	<b>(79 568)</b>
<b>Vlottende passiva:</b>		
Voorzieningen	(806)	(270)
Financiële verplichtingen	(15)	(51)
Crediteuren	(90 083)	(91 473)
	<b>(90 904)</b>	<b>(91 794)</b>
<b>Totaal passiva:</b>	<b>(194 424)</b>	<b>(171 362)</b>
<b>Nettoactiva</b>	<b>(40 416)</b>	<b>(33 850)</b>
Reserves	4 061	3 608
Bij de lidstaten op te vragen bedragen (**)	(44 477)	(37 458)
<b>Nettoactiva</b>	<b>(40 416)</b>	<b>(33 850)</b>

(\*) Bij de weergave van de balans is de indeling van de [voorlopige] geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie gevolgd.

(\*\*) Het Europees Parlement heeft op 13 december 2012 een begroting vastgesteld die voorziet in de betaling van de kortlopende verplichtingen van de Unie uit eigen middelen die in 2013 door de lidstaten worden geïnd of bij de lidstaten worden opgevraagd. Daarnaast waarborgen de lidstaten overeenkomstig artikel 83 van het Statuut (Verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr. 259/68 van de Raad, zoals gewijzigd), gezamenlijk de uitbetaling van de pensioenen.

<sup>(1)</sup> De lezer wordt aangeraden de volledige tekst van de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie over het begrotingsjaar 2012 te raadplegen, met inbegrip van zowel de geconsolideerde financiële staten en de toelichting als de samengevoegde verslagen over de uitvoering van de begroting en de toelichting.

Tabel 2 — Resultatenrekening (\*)

	<i>(miljoen euro)</i>	
	2012	2011
<b>Beleidsontvangsten</b>		
Ontvangsten uit eigen middelen en bijdragen	130 919	124 677
Overige beleidsontvangsten	6 826	5 376
	<b>137 745</b>	<b>130 053</b>
<b>Beleidsuitgaven</b>		
Administratieve uitgaven	(9 320)	(8 976)
Beleidsuitgaven	(124 633)	(123 778)
	<b>(133 953)</b>	<b>(132 754)</b>
<b>Overschot (tekort) van beleidsactiviteiten</b>	<b>3 792</b>	<b>(2 701)</b>
Financiële ontvangsten	2 157	1 491
Financiële uitgaven	(1 942)	(1 355)
Mutatie in de verplichting pensioenen en andere personeelsbeloningen	(8 846)	1 212
Aandeel in het nettotekort van gemeenschappelijke ondernemingen en geassocieerde deelnemingen	(490)	(436)
<b>Economisch resultaat begrotingsjaar</b>	<b>(5 329)</b>	<b>(1 789)</b>

(\*) Bij de weergave van de resultatenrekening is de indeling van de [voorlopige] geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie gevolgd.

Tabel 3 — Kasstroomoverzicht (\*)

	(miljoen euro)	
	2012	2011
Economisch resultaat begrotingsjaar	(5 329)	(1 789)
<b>Beleidsactiviteiten</b>		
Afschrijving	39	33
Waardevermindering	405	361
(Toename)/afname leningen	(16 062)	(27 692)
(Toename)/afname vorderingen en terugvorderingen	(4 837)	1 605
(Toename)/afname voorfinanciering	(2 013)	(1 534)
(Toename)/afname voorraden	(44)	(3)
Toename/(afname) voorzieningen	299	234
Toename/(afname) financiële verplichtingen	16 017	27 781
Toename/(afname) overige verplichtingen	468	(45)
Toename/(afname) crediteuren	(1 390)	6 944
Begrotingsoverschot van vorig jaar opgevoerd als non-cash ontvangsten	(1 497)	(4 539)
Overige non-cash mutaties	260	(75)
Toename/(afname) verplichting pensioenen en personeelsbeloningen	7 668	(2 337)
<b>Beleggingsactiviteiten</b>		
(Toename)/afname immateriële activa en vaste bedrijfsmiddelen	(1 390)	(693)
(Toename)/afname beleggingen die worden verwerkt volgens de vermogensmutatiemethode	(18)	118
(Toename)/afname voor verkoop beschikbare financiële activa	(837)	(1 497)
<b>Nettokasstroom</b>	<b>(8 261)</b>	<b>(3 128)</b>
Nettotoename/(-afname) van geldmiddelen en kasequivalenten	(8 261)	(3 128)
Geldmiddelen en kasequivalenten aan het begin van het jaar	18 935	22 063
Geldmiddelen en kasequivalenten aan het einde van het jaar	10 674	18 935

(\*) Bij de weergave van het kasstroomoverzicht is de indeling van de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie gevolgd.

Tabel 4 — Mutatieoverzicht van de nettoactiva (\*)

(miljoen euro)

	Reserves (A)		Bij de lidstaten op te vragen bedragen (B)		Nettoactiva = (A) + (B)
	Reëlewaarde-reserve	Overige reserves	Gecumuleerd overschot/(tekort)	Economisch resultaat van het jaar	
<b>Balans op 31 december 2010</b>	<b>(61)</b>	<b>3 545</b>	<b>(48 163)</b>	<b>17 232</b>	<b>(27 447)</b>
Mutatie in reserve Garantiefonds		165	(165)		0
Mutaties reële waarde	(47)				(47)
Overige		2	(30)		(28)
Toewijzing economisch resultaat 2010		4	17 228	(17 232)	0
Begrotingsresultaat 2010 gecrediteerd aan de lidstaten			(4 539)		(4 539)
Economisch resultaat voor het jaar				(1 789)	(1 789)
<b>Balans op 31 december 2011</b>	<b>(108)</b>	<b>3 716</b>	<b>(35 669)</b>	<b>(1 789)</b>	<b>(33 850)</b>
Mutatie in reserve Garantiefonds		168	(168)		0
Mutaties reële waarde	258				258
Overige		21	(19)		2
Toewijzing economisch resultaat 2011		6	(1 795)	1 789	0
Begrotingsresultaat 2011 gecrediteerd aan de lidstaten			(1 497)		(1 497)
Economisch resultaat voor het jaar				(5 329)	(5 329)
<b>Balans op 31 december 2012</b>	<b>150</b>	<b>3 911</b>	<b>(39 148)</b>	<b>(5 329)</b>	<b>(40 416)</b>

(\*) In het mutatieoverzicht van de nettoactiva is de indeling van de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie gevolgd.

Tabel 5 — Begrotingsresultaat van de EU (\*)

Europese Unie	<i>(miljoen euro)</i>	
	2012	2011
Ontvangsten van het begrotingsjaar	1 39 541	130 000
Betalingen uit de kredieten van het lopende jaar	(137 738)	(128 043)
Naar jaar n+1 overgedragen betalingskredieten	(936)	(1 019)
Annulering van niet-bestede, uit jaar n-1 overgedragen betalingskredieten	92	457
Wisselkoersverschillen voor het jaar	60	97
<b>Begrotingsresultaat (**)</b>	<b>1 019</b>	<b>1 492</b>

(\*) Bij de weergave van het begrotingsresultaat van de EU is de indeling van de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie gevolgd.

(\*\*) Waarvan het EVA-resultaat in 2012 (4) miljoen euro beloopt en (5) miljoen euro in 2011.



## HOOFDSTUK 2

**Ontvangsten**

## INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	2.1-2.17
Specifieke kenmerken van de ontvangsten	2.2-2.8
Reikwijdte en aanpak van de controle	2.9-2.17
Eigen middelen bni	2.10-2.12
Traditionele eigen middelen	2.13-2.15
Eigen middelen btw	2.16-2.17
Regelmatigheid van de verrichtingen	2.18-2.22
Eigen middelen bni	2.19
Traditionele eigen middelen	2.20
Eigen middelen btw	2.21
Overige ontvangsten	2.22
Doeltreffendheid van de systemen	2.23-2.39
Eigen middelen bni	2.24-2.30
Beheer van punten van voorbehoud	2.24-2.27
Beoordeling van de verificatie van bni-gegevens door de Commissie	2.28-2.30
Traditionele eigen middelen	2.31-2.33
Eigen middelen btw	2.34-2.37
Jaarlijkse activiteitenverslagen	2.38-2.39
Conclusies en aanbevelingen	2.40-2.44
Conclusies voor ontvangsten over 2012	2.40-2.42
Aanbevelingen	2.43-2.44
Bijlage 2.1 — Resultaten van toetsing van verrichtingen voor ontvangsten	
Bijlage 2.2 — Resultaten van het onderzoek van systemen voor ontvangsten	
Bijlage 2.3 — Follow-up van eerdere aanbevelingen ten aanzien van ontvangsten	

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

## INLEIDING

2.1. Dit hoofdstuk betreft de specifieke beoordeling van de ontvangsten, die de eigen middelen en andere ontvangsten omvatten. Essentiële informatie over de ontvangsten in 2012 is opgenomen in **tabel 2.1**.

Tabel 2.1 — Ontvangsten — Essentiële informatie 2012

Soort ontvangsten	Omschrijving	Ontvangsten 2012	
		(miljoen euro)	%
Eigen middelen bni	Middelen uit bni (bruto nationaal inkomen) over het lopende begrotingsjaar	97 856	70,1
Traditionele eigen middelen (TEM)	Douanerechten en suikerheffing	16 454	11,8
Eigen middelen btw	Middelen uit btw (belasting over de toegevoegde waarde) over het lopende begrotingsjaar	14 648	10,5
Correctie van begrotingsonevenwichtigheden	VK-correctie	- 74	- 0,1
Verlaging van de bijdrage op basis van het bni contribution	Toegekend aan Nederland en Zweden	2	0,0
	<b>TOTAAL EIGEN MIDDELEN</b>	<b>128 886</b>	<b>92,4</b>
Achterstandsrente en boetes		3 807	2,7
Bijdragen en terugbetalingen in het kader van EU-/communautaire overeenkomsten en programma's		2 928	2,1
Overschotten, saldi en aanpassingen		2 041	1,5
Ontvangsten afkomstig van personen die verbonden zijn aan de instellingen en andere organen van de Unie		1 236	0,9
Ontvangsten voortvloeiend uit de administratieve werking van de instellingen		612	0,4
Diverse ontvangsten		31	0,0
Opgenomen en verstrekte leningen		0	0,0
	<b>TOTAAL OVERIGE ONTVANGSTEN</b>	<b>10 655</b>	<b>7,6</b>
<b>TOTAAL ONTVANGSTEN OVER HET JAAR</b>		<b>139 541</b>	<b>100,0</b>

Bron: Geconsolideerde rekeningen over 2012 van de Europese Unie.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**Specifieke kenmerken van de ontvangsten**

2.2. De eigen middelen vormen veruit de grootste bron van financiering van begrotingsuitgaven (92,4 %). Er zijn drie categorieën eigen middelen <sup>(1)</sup>: eigen middelen die zijn berekend op basis van het bruto nationaal inkomen (bni) van de lidstaten, traditionele eigen middelen (TEM) (douanerechten die worden geheven op importen en productieheffing voor suiker) en eigen middelen die zijn berekend op basis van de door de lidstaten geïnde belasting over de toegevoegde waarde (btw).

2.3. De eigen middelen bni zijn bijdragen die voortvloeien uit de toepassing van een uniform percentage op het bni van de lidstaten. De berekening van de bijdragen van de lidstaten voor het lopende begrotingsjaar (97 856 miljoen euro, 70,1 % van de ontvangsten) is gebaseerd op geraamde bni-gegevens <sup>(2)</sup>. Deze gegevens kunnen nog ten minste vier jaar lang worden herzien, waarna deze mogelijkheid vervalft <sup>(3)</sup>. Met herzieningen wordt rekening gehouden bij de berekening van bni-saldi en -aanpassingen <sup>(4)</sup> van eerdere jaren die ook bijdragen tot de jaarlijkse ontvangsten op de begroting. Het voornaamste risico voor de regelmatigheid van deze eigen middelen is dat de onderliggende statistieken ofwel niet overeenkomstig de EU-regels worden opgesteld, ofwel niet conform deze regels worden verwerkt.

2.4. Nadat het totaal aan TEM, eigen middelen btw en overige ontvangsten in aanmerking is genomen, worden de eigen middelen bni gebruikt om de EU-begroting in evenwicht te brengen. Wordt het bni voor een bepaalde lidstaat te laag (of te hoog) opgegeven - zonder dat dit van invloed is op de totale eigen middelen bni - dan heeft dit tot gevolg dat de bijdragen van de overige lidstaten toenemen (of afnemen) totdat de bni-gegevens zijn gecorrigeerd.

<sup>(1)</sup> Zie Besluit 2007/436/EG, Euratom van de Raad van 7 juni 2007 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (PB L 163 van 23.6.2007, blz. 17) en Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad van 22 mei 2000 houdende toepassing van Besluit 2007/436/EG, Euratom betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (PB L 130 van 31.5.2000, blz. 1), zoals laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG, Euratom) nr. 105/2009 (PB L 36 van 5.2.2009, blz. 1).

<sup>(2)</sup> Deze gegevens worden overeengekomen tussen de Commissie en de lidstaten tijdens de vergadering van het Raadgevend Comité voor de eigen middelen.

<sup>(3)</sup> Tenzij er een voorbehoud wordt gemaakt (zie paragraaf 2.24).

<sup>(4)</sup> Deze kunnen in elke lidstaat positief ofwel negatief zijn. Voor 2012 bedroegen de netto-bni-saldi en -aanpassingen 284 miljoen euro, 0,2 % van de ontvangsten (de positieve aanpassingen bedroegen 952 miljoen euro, 0,7 % van de ontvangsten, en de negatieve aanpassingen bedroegen 668 miljoen euro, 0,5 % van de ontvangsten).

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.5. De TEM worden vastgesteld en geïnd door de lidstaten. Driekwart van deze bedragen wordt aan de Unie afgedragen (16 454 miljoen euro, 11,8 % van de ontvangsten), terwijl het resterende kwart wordt ingehouden ter dekking van de inningskosten. Elke lidstaat stuurt de Commissie een maandoverzicht van vastgestelde rechten toe (de „A-boekhouding”) en een kwartaaloverzicht met de vastgestelde rechten die niet hierin zijn opgenomen (de „B-boekhouding”) (5). De voornaamste risico’s inzake de TEM betreffen de volledigheid, de juistheid en de tijdigheid van de middelen die de Unie ter beschikking worden gesteld.

2.6. De eigen middelen btw zijn bijdragen die voortvloeien uit de toepassing van een uniform percentage op hypothetisch geharmoniseerde btw-grondslagen van de lidstaten (14 648 miljoen euro, 10,5 % van de ontvangsten). De voornaamste risico’s schuilen in de volledigheid en juistheid van de door de lidstaten overgelegde geharmoniseerde btw-grondslagen en in de juistheid en de tijdigheid van de bijdragen van de lidstaten.

2.7. Aan het Verenigd Koninkrijk wordt een correctie voor begrotingsonevenwichtigheden toegestaan („de VK-correctie”), die een korting op de Britse afdracht aan eigen middelen bni inhoudt (6). Bovendien mogen Duitsland, Nederland, Oostenrijk en Zweden een geringer percentage van de btw afdragen, en wordt de jaarlijkse bni-bijdrage van Nederland en Zweden gedurende de periode 2007-2013 met een brutobedrag verminderd (7). Het voornaamste risico is dat de Commissie een fout maakt bij deze berekeningen, met name met betrekking tot de complexe berekeningen van de VK-correctie.

2.8. De overige gecontroleerde ontvangsten bestaan hoofdzakelijk uit het begrotingsoverschot van het voorgaande jaar, bijdragen in verband met overeenkomsten van de Unie/Gemeenschap (waaronder de EVA), achterstandsrente en boetes. De voornaamste risico’s ten aanzien van de overige ontvangsten betreffen onder meer het beheer door de Commissie van boetes en fouten in de berekening van bijdragen in verband met overeenkomsten met de Unie/Gemeenschap.

(5) 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.

(6) Artikel 4 van Besluit 2007/436/EG, Euratom. Deze korting bedroeg in 2011 ongeveer 4 miljard euro. Het bedrag van 52 miljoen euro waarnaar in **tabel 2.1** wordt verwezen, betreft het effect van wisselkoersverschillen.

(7) Artikel 2, de leden 4 en 5 van Besluit 2007/436/EG, Euratom. De korting van 2 miljoen euro op de bni-bijdrage in **tabel 2.1** is het gevolg van wisselkoersverschillen.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**Reikwijdte en aanpak van de controle**

2.9. In **bijlage 1.1, deel 2**, van hoofdstuk 1 wordt de algemene controleaanpak en -methodologie van de Rekenkamer beschreven. Ten aanzien van de controle van de ontvangsten dienen de volgende specifieke zaken te worden opgemerkt:

- a) de controle omvatte een onderzoek op het niveau van de Commissie van een steekproef van of 55 invorderingsopdrachten<sup>(8)</sup>. De steekproef is zo opgezet dat deze representatief is voor het gehele scala van invorderingsopdrachten binnen de ontvangsten;
- b) bij de systeembeoordeling werd het volgende onderzocht:
  - i) de systemen voor eigen middelen bni<sup>(9)</sup> en eigen middelen btw op het niveau van de Commissie, en TEM op het niveau van de Commissie en van de lidstaten;
  - ii) de systemen van de Commissie die ten grondslag liggen aan de berekening van de VK-correctie (met inbegrip van een onderzoek van de berekening van het definitieve bedrag voor 2008);
  - iii) het beheer door de Commissie van boetes en sancties;
  - iv) de internebeheersingsprocedures van de Commissie voor het bepalen van de jaarlijkse bijdragen van de EVA-landen die tot de EER behoren („EVA-bijdragen”);
  - v) de „management representations” van de Commissie, met name het de jaarlijkse activiteitenverslagen voor 2012 (JAV 2012) van directoraat-generaal Begroting (DG Budget) en Eurostat.

*Eigen middelen bni*

2.10. Voor de beoordeling werd uitgegaan van de overeengekomen ramingen van bni-gegevens voor 2012, waarna de systemen van de Commissie voor de verwerking van deze gegevens werden beoordeeld teneinde de bedragen te bepalen die in de definitieve begrotingsrekeningen worden opgenomen. Aldus onderzocht de Rekenkamer de opstelling van de EU-begroting en de juistheid van de bijdragen van de lidstaten op basis van deze ramingen.

<sup>(8)</sup> Een invorderingsopdracht is de procedure waarmee de ordonnateur een recht van de Commissie registreert teneinde het verschuldigde bedrag terug te ontvangen.

<sup>(9)</sup> Voor de beoordeling van de verificatie van bni-gegevens werden de vijf lidstaten met de grootste bijdragen aan eigen middelen bni bezocht: Duitsland, Spanje, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.11. De Rekenkamer beoordeelde de toezicht- en controlesystemen van de Commissie, die ertoe dienen redelijke zekerheid te verschaffen dat de eigen middelen bni correct zijn berekend en geïnd. De controle bestreek eveneens het beheer door de Commissie in 2012 van punten van voorbehoud betreffende het bni. De Rekenkamer kan zich niet uitspreken over de kwaliteit van de tussen de Commissie en de lidstaten overeengekomen gegevens.

2.12. De Rekenkamer beoordeelde echter ook de doeltreffendheid van de verificatie door de Commissie van bni-gegevens<sup>(10)</sup> over de periode 2002-2010, die in januari 2012 werd afgerond. Het onderzoek was gericht op de periode 2002-2007, waarvoor de bni-gegevens, samen met die over 2008, in 2012 definitief werden zonder verdere mogelijkheid tot wijziging van de berekening van aanpassingen van de eigen middelen bni, behalve voor de specifieke elementen die onder specifieke punten van voorbehoud vallen (zie paragraaf 2.25). Met dit werk is tevens rekening gehouden bij de beoordeling van de toezicht- en controlesystemen van de Commissie.

*Traditionele eigen middelen*

2.13. De Rekenkamer beoordeelde de toezicht- en controlesystemen in geselecteerde lidstaten (België, Polen en Finland), die samen voor ongeveer 13 % bijdragen aan de TEM. Zij onderzocht hun boekhoudsystemen (A- en B-boekhouding) en de geldstromen van de TEM vanaf de vaststelling tot aan de opgave bij de Commissie, om redelijke zekerheid te verkrijgen dat de geboekte bedragen juist en volledig waren. De controle omvatte het toetsen van de essentiële beheersingsmaatregelen met betrekking tot de betrouwbaarheid van gegevens in de invoeraangiften (preferentiële codes en land van oorsprong), controles na de douaneafhandeling en risicoanalyse, en de verlening van vrijstellingen van kennisgeving bij import in de bezochte lidstaten.

2.14. Bovendien beoordeelde de Rekenkamer de toezicht- en controlesystemen bij de Commissie, met inbegrip van haar inspecties in de lidstaten, de procedure voor het afschrijven van oninbare bedragen en de procedure voor de follow-up van eerdere bevindingen van zowel de Commissie als de Rekenkamer.

2.15. Niet-aangegeven importen of importen die aan douanetoezicht zijn ontsnapt, vallen buiten het bestek van de door de Rekenkamer uitgevoerde controle van onderliggende verichtingen bij de rekeningen.

<sup>(10)</sup> De onderzochte lidstaten in dalende volgorde naar bni-bijdragen waren Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Italië, Spanje, Nederland, België, Zweden, Polen en Oostenrijk.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

*Eigen middelen btw*

2.16. Eigen middelen btw zijn gebaseerd op de daadwerkelijk door de lidstaten ontvangen btw en aangepast met gebruikmaking van macroeconomische statistieken en schattingen („de geharmoniseerde btw-grondslag”). Voor de controle werd uitgegaan van de door de lidstaten opgestelde geharmoniseerde btw-grondslag en werd een beoordeling gemaakt van de systemen van de Commissie voor de verwerking van de gegevens om de in de definitieve begrotingsrekeningen op te nemen bedragen vast te stellen. Aldus onderzocht de Rekenkamer de opstelling van de EU-begroting en de juistheid van de bijdragen van de lidstaten.

2.17. De Rekenkamer beoordeelde de toezicht- en controlesystemen van de Commissie, die redelijke zekerheid moeten verschaffen dat de eigen middelen btw juist worden berekend en geïnd. De Rekenkamer evalueerde het in de lidstaten verrichte werk van de Commissie ter verificatie van de geharmoniseerde btw-grondslag en haar beheer van punten van voorbehoud. Bij de controle werden de statistieken en door de lidstaten verstrekte gegevens niet rechtstreeks getoetst.

**REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN**

2.18. De resultaten van de toetsing van verrichtingen zijn samengevat in **bijlage 2.1**. Geen van de 55 door de Rekenkamer gecontroleerde verrichtingen vertoonde fouten.

**Eigen middelen bni**

2.19. Bij haar controle constateerde de Rekenkamer geen fouten in de berekening door de Commissie van de bijdragen van de lidstaten en de betaling ervan; de meeste hiervan waren gebaseerd op geraamde bni-gegevens voor 2012. De beoordeling door de Rekenkamer wees echter op gebreken in de aanpak en het verificatieproces van de Commissie (zie de paragrafen 2.28-2.30). Deze tekortkomingen hadden geen materiële impact op de geregistreerde eigen middelen bni (zie paragraaf 2.30).

**Traditionele eigen middelen**

2.20. De Rekenkamer constateerde dat over het geheel genomen de door de Commissie afgegeven invorderingsopdrachten in overeenstemming zijn met de door de lidstaten toegestuurde A-boekhouding.

**Eigen middelen btw**

2.21. Bij de controle van de Rekenkamer werden geen fouten aangetroffen in de berekening van de bijdragen van de lidstaten en de betaling ervan.

## Overige ontvangsten

2.22. Bij de controle van de Rekenkamer werden geen fouten aangetroffen in de berekeningen of betalingen van andere ontvangstenverrichtingen. Wel werden tijdens de controle van de Rekenkamer administratieve gebreken geconstateerd in de procedures van de Commissie voor de berekening van een deel van de bijdrage van een EVA-land <sup>(11)</sup>.

## DOELTREFFENDHEID VAN DE SYSTEMEN

2.23. De resultaten van het onderzoek van de toezicht- en controlesystemen door de Rekenkamer zijn samengevat in **bijlage 2.2**.

## Eigen middelen bni

### Beheer van punten van voorbehoud

2.24. Door middel van een voorbehoud <sup>(12)</sup> kan een onzeker element in door een lidstaat ingediende bni-gegevens na de wettelijke termijn van vier jaar worden opgehouden voor correctie. Gebruikmaking van punten van voorbehoud maakt derhalve deel uit van het internebeheersingsproces. De Commissie en de lidstaten dienen ernaar te streven, onzekere elementen zo spoedig mogelijk op te helderen <sup>(13)</sup>.

2.25. De Commissie heeft alle bestaande algemene punten van voorbehoud voor de EU-25-lidstaten vervangen door 103 specifieke punten van voorbehoud <sup>(14)</sup>. De specifieke punten van voorbehoud bestrijken de jaren 2002 tot en met 2010 voor de EU-15-lidstaten en de jaren 2004 tot en met 2010 voor de EU-10-lidstaten. Bovendien werden er zes horizontale specifieke punten van voorbehoud <sup>(15)</sup> gemaakt voor de EU-25-lidstaten, alhoewel de procedures van de Commissie hierin niet voorzien. De Rekenkamer constateerde gebreken in de verificatie door de Commissie van bni-gegevens die ook van invloed zijn op het beheer van punten van voorbehoud (zie de paragrafen 2.28 b), tweede en derde streepje, en 2.29).

2.22. Ter remediëring van de gebreken die de Rekenkamer met name bij de berekening van de retroactieve bijdrage van EER/EVA-landen heeft vastgesteld, zullen de diensten van de Commissie de administratieve procedure herzien en waar nodig meer gedetailleerde instructies voor de berekening opstellen.

2.23. De Commissie deelt de mening van de Rekenkamer niet wat betreft de gedeeltelijke doeltreffendheid van de bni-controles in de lidstaten, omdat deze niet wijzen op de noodzaak van materiële wijzigingen in de bijdragen van de lidstaten op basis van de bni-eigenmiddelenbron.

2.24. Het intrekken van punten van voorbehoud heeft voor de Commissie en de lidstaten hoge prioriteit. Bij elke bijeenkomst van het bni-comité wordt de stand van zaken betreffende de punten van voorbehoud opgemaakt, met de bedoeling alle bestaande punten van voorbehoud zo snel mogelijk op te heffen.

2.25. Horizontale punten van voorbehoud worden gebruikt bij problemen met de bni-berekening; om deze op te heffen is een gedetailleerd vergelijkend onderzoek van de door de lidstaten toegepaste oplossingen noodzakelijk en kan met betrekking tot conceptuele aspecten de instemming in het bni-comité vereist zijn. De resultaten van dit vergelijkend onderzoek kunnen aantonen dat het nodig is de berekening van bni-gegevens te wijzigen om te waarborgen dat de bijdragen voor de bni-eigenmiddelenbron op een correcte manier worden bepaald.

<sup>(11)</sup> De Rekenkamer kon de juistheid van 8 miljoen euro van de 240 miljoen euro niet bevestigen.

<sup>(12)</sup> Een voorbehoud kan algemeen of specifiek zijn. Algemene punten van voorbehoud hebben betrekking op alle elementen van de bni-compilatie. Specifieke punten van voorbehoud hebben betrekking op specifiek elementen van het bni (bnp tot 2001, sindsdien bni).

<sup>(13)</sup> Hetzelfde geldt voor eigen middelen btw.

<sup>(14)</sup> Voor Bulgarije en Roemenië golden er in 2012 algemene punten van voorbehoud voor de jaren 2007 en 2008. In januari 2013 werden deze opgeheven en vervangen door acht specifieke punten van voorbehoud voor Bulgarije en elf specifieke punten van voorbehoud voor Roemenië met betrekking tot de jaren 2007 tot en met 2010.

<sup>(15)</sup> Deze punten van voorbehoud worden door de Commissie gedefinieerd als punten die aan alle lidstaten worden gemeld om Eurostat in staat te stellen, de onderliggende compilatie van gegevens te vergelijken.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.26. In 2012 werd geen van deze specifieke punten van voorbehoud betreffende het bni opgeheven. Bovendien resteerden er ultimo 2012 twee specifieke punten van voorbehoud inzake het bnp <sup>(16)</sup> met betrekking tot de periode 1995-2001. In **tabel 2.2** wordt de situatie per lidstaat getoond. De Commissie schat de mogelijke impact van de punten van voorbehoud niet.

2.27. De Commissie maakte een algemeen voorbehoud voor de Griekse gegevens over het jaar 2008, aangezien deze lidstaat de termijn van 22 september 2012 voor overlegging aan Eurostat niet kon nakomen. Anders zou het jaar 2008 definitief zijn geworden en had het niet langer kunnen worden gecorrigeerd.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**2.26.** De Commissie zet haar samenwerking voort (met inbegrip van landenmissies) met de twee landen waartegen voor de periode 1995-2001 nog punten van voorbehoud inzake het bbp openstaan, opdat deze kunnen worden opgeheven.

*Aangezien nationale rekeningen uit een complex systeem van controlemechanismen bestaan, kunnen de effecten van afzonderlijke elementen niet worden geïsoleerd en kan de mogelijke impact van de punten van voorbehoud niet worden gekwantificeerd (vaak is moeilijk te bepalen of de impact positief of negatief is).*

<sup>(16)</sup> Eén punt van voorbehoud betreft Griekenland, het andere het Verenigd Koninkrijk.

Tabel 2.2 — Specifiek voorbehoud inzake bni/bnp per lidstaat per 31 december 2012 <sup>(1)</sup>

Lidstaat	Aantal hangende punten van voorbehoud per 31.12.2012	Vroegste jaar waarop punten van voorbehoud betrekking hebben
België	3	2002
Bulgarije	0	N.v.t.
Tsjechische Republiek	2	2004
Denemarken	1	2002
Duitsland	2	2002
Estland	2	2004
Ierland	1	2002
Griekenland	9	1995
Spanje	3	2002
Frankrijk	2	2002
Italië	3	2002
Cyprus	5	2004
Letland	10	2004
Litouwen	2	2004
Luxemburg	2	2002
Hongarije	10	2004
Malta	8	2004
Nederland	4	2002
Oostenrijk	1	2002
Polen	11	2002
Portugal	3	2002
Roemenië	0	N.v.t.
Slovenië	3	2004
Slowakije	2	2004
Finland	1	2002
Zweden	4	2002
Verenigd Koninkrijk	11	1995
<b>TOTAAL</b>	<b>105</b>	

(<sup>1</sup>) De horizontale specifieke punten van voorbehoud zijn niet opgenomen in de tabel.

Bron: Europese Rekenkamer.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

*Beoordeling van verificatie van bni-gegevens door de Commissie*

2.28. Uit de beoordeling door de Rekenkamer van de doeltreffendheid van de verificatie door de Commissie van bni-gegevens voor de in 2012 afgesloten jaren 2002 tot en met 2007 bleek het volgende:

- a) Eurostat plande en prioriteerde zijn werk niet naar behoren, aangezien de risico's in verband met de compilatie van bni-gegevens door de lidstaten niet behoorlijk werden beoordeeld en het kosten-batenbeginsel<sup>(17)</sup> niet naar behoren werd toegepast op de geselecteerde, te verifiëren terreinen,
- b) Eurostat gaf geen geen blijk van een consistente aanpak bij zijn verificatie, omdat:
- er tekortkomingen werden aangetroffen in de verrichte rechtstreekse verificatie. Eurostat selecteerde te analyseren terreinen aan de hand van verschillende criteria die niet altijd werden gedocumenteerd en er was geen bewijs dat Eurostat altijd door de nationale bureaus voor de statistiek verrichte controles verifieerde ten aanzien van de invoergegevens die werden gebruikt voor het schatten van de geselecteerde componenten;
  - er geen bewijs werd overgelegd van criteria die werden gebruikt om landspecifieke punten van voorbehoud te maken overeenkomstig het kosten-batenbeginsel;
  - enkele horizontale specifieke punten van voorbehoud ten onrechte werden gemaakt. Zo werd in het geval van het voorbehoud met betrekking tot de behandeling van coöperatieve woningen, waarbij 14 lidstaten verklaarden dat zij dergelijke verrichtingen niet hadden uitgevoerd, en van de behandeling van entiteiten met weinig tot geen fysieke aanwezigheid, waar de verwachte impact op het bni beperkt is.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**2.28.**

- a) De Commissie is van mening dat zij beschikt over een beproefde op risico's gebaseerde procedure om haar werk te plannen en te prioriteren. Het bni-comité heeft inzage gekregen in de planning voor de onlangs afgesloten verificatiecyclus en heeft het deze goedgekeurd. De bni-verordening voorziet voornamelijk in gegevens die een kwalitatief hoogstaande (kosten-baten-) beoordeling van de mogelijke omvang en betekenis van bepaalde activiteiten of transacties mogelijk maken. Dit stemt overeen met de aanpak die de Commissie bij haar verificatiewerk heeft gekozen.
- b)
- Eurostat heeft de bestanddelen/terreinen voor rechtstreekse verificatie geselecteerd overeenkomstig de algemene criteria die in het bni-comité werden overeengekomen (vooraf werd duidelijk aangegeven dat de geselecteerde bestanddelen van land tot land konden verschillen). Overeengekomen was dat de rechtstreekse verificatie een aanvang zou nemen wanneer de gegevens bij de afdeling nationale rekeningen aankomen. De lidstaten moesten bovendien documentatie verstrekken over alle controles van de inputgegevens die de afdeling nationale rekeningen heeft verricht. De Commissie zal onderzoeken hoe de documentatie kan worden geoptimaliseerd.
  - Net zoals in voorgaande verificatiecycli werden de punten van voorbehoud bepaald op basis van een kwantitatieve en kwalitatieve beoordeling van elk openstaand punt, waarbij rekening werd gehouden met budgettaire voorzichtigheid. Na goedkeuring van de ontwerpen van de landenbeoordelingen door het bni-comité komt de Commissie overeenkomstig de verordening betreffende de eigen middelen het voorrecht toe om zonder de instemming van het desbetreffende land of het bni-comité punten van voorbehoud te formuleren. Voor het kosten-batenbeginsel verwijzen wij naar het antwoord op paragraaf 2.28, onder a), hierboven. De Commissie is van oordeel dat deze aanpak de financiële belangen van de EU op het gebied van de eigen middelen bni doeltreffend vrijwaart.
  - De horizontale punten van voorbehoud wijzen op de noodzaak van een gedetailleerde vergelijkende analyse van de oplossingen die de lidstaten hebben gevonden. De verklaringen van de lidstaten waren eind 2012 nog niet geverifieerd. Nu dit proces loopt, zal de Commissie waar mogelijk de punten van voorbehoud in de lidstaten opheffen.

<sup>(17)</sup> Zie artikel 5, lid 2, onder b), van Verordening (EG, Euratom) nr. 1287/2003 van de Raad van 15 juli 2003 betreffende de harmonisatie van het bruto nationaal inkomen tegen marktprijzen (bni-verordening) (PB L 181 van 19.7.2003, blz. 1).

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.29. De Rekenkamer trof in de compilatie van ramingen van de nationale rekeningen eveneens problemen aan die niet waren opgespoord door Eurostat. Sommige van deze problemen<sup>(18)</sup> hadden ertoe moeten leiden dat bijkomende landspecifieke punten van voorbehoud werden gemaakt door de Commissie, terwijl andere<sup>(19)</sup> erop wezen dat er op inconsistente wijze punten van voorbehoud werden gemaakt naar gelang van de lidstaat.

2.30. Hoewel dit niet van invloed zou zijn op de berekening van eigen middelen bni voor het begrotingsjaar 2012, zouden de individuele bijdragen van lidstaten voor de jaren 2002 tot en met 2007 verschillend zijn geweest<sup>(20)</sup>.

**Traditionele eigen middelen**

2.31. In alle bezochte lidstaten wees de controle van de Rekenkamer (zie paragraaf 2.13) op tekortkomingen in het nationale douanetoezicht met betrekking tot controles na de douaneafhandeling en risicoanalyse. Waar nationaal douanetoezicht slechts gedeeltelijk doeltreffend is, bestaat een groter risico dat de bedragen aan geïnde TEM onjuist zijn.

2.32. De in België ontdekte systeemgebreken waarop in de Jaarverslagen 2010 en 2011 werd gewezen, worden door de Commissie samen met de lidstaat aangepakt. In het JAV van DG Begroting voor 2012 is een voorbehoud opgenomen over de betrouwbaarheid van de boekhoudgegevens van deze lidstaat.

2.33. Voorts trof de Rekenkamer in de andere twee bezochte lidstaten (Polen en Finland) andere, geringere systeemgebreken aan met betrekking tot de A-en de B-boekhouding.

<sup>(18)</sup> Bijvoorbeeld bij de classificatie en waardering van non-profitorganisaties ten behoeve van huishoudens in Duitsland, Spanje en Frankrijk; voor de schatting van de schaduw economie in Duitsland, Spanje, Frankrijk en Italië. Van distributiemarges in Duitsland en van verhuurdiensten in Frankrijk en Italië.

<sup>(19)</sup> Bijvoorbeeld in de boeking van EU-subsidies en pacht van grond.

<sup>(20)</sup> De omvang van de potentiële impact van de kwantificeerbare opmerkingen over de jaarlijkse bni-bijdragen van de bezochte lidstaten varieerde van + 0,4 % tot - 1,1 %, maar dit veronderstelt dat er geen andere veranderingen vereist zouden zijn voor bnibestanddelen in de vijf betrokken lidstaten, of in de bni-ramingen van de overige 22 lidstaten. De gebreken die leidden tot niet-quantificeerbare punten van voorbehoud kunnen ook van invloed zijn op de berekening van de bijdragen van de lidstaten. Over het geheel genomen zijn de aangetroffen verschillen voor het bni noch voor 2002-2007, noch voor 2012 van materieel belang.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**2.29.** De Commissie onderzoekt de bevindingen van de Rekenkamer en zal op basis daarvan haar conclusies formuleren.

**2.30.** Zie antwoord op paragraaf 2.29.

**2.31.** De Commissie zal bij de follow-up van de gebreken die in de drie door de Rekenkamer bezochte lidstaten zijn vastgesteld rekening houden met de antwoorden en de argumenten van deze lidstaten, en waar nodig zal zij die landen verzoeken de nodige corrigerende maatregelen te treffen. De Commissie blijft het nationaal douanetoezicht bij haar inspecties onderzoeken en wanneer gebreken worden vastgesteld zal zij de lidstaten verzoeken maatregelen te treffen om deze gebreken aan te pakken.

**2.32.** In 2013 is een externe financiële audit uitgevoerd over de periode 2008-2010 en na grondige studie van de conclusies van de audit en de ter staving uitgevoerde audittests heeft de Commissie het oordeel van die audit, dat stelt dat de rekeningen geen materiële fouten vertonen, aanvaard.

**2.33.** Wanneer de gebreken in het beheer van de boekhoudingen door deze lidstaten worden bevestigd, wordt hun verzocht maatregelen te treffen om deze gebreken aan te pakken.

### Eigen middelen btw

2.34. In 2012 maakte de Commissie 54 punten van voorbehoud en trok zij er 57 in. Volgens de Commissie was het netto-effect van de controlewerkzaamheden in de lidstaten waarvoor punten van voorbehoud waren ingetrokken, dat de eigen middelen btw met ongeveer 4 miljoen euro afnamen <sup>(21)</sup>. Aan het eind van het jaar waren in totaal 153 punten van voorbehoud van kracht (zie **tabel 2.3**). Van de door de Commissie gemaakte punten van voorbehoud hebben er 44 betrekking op inbreuken op de btw-regelgeving. Deze kunnen pas worden opgeheven nadat de inbreukprocedure is afgesloten en het effect op de btw-grondslag voor de betrokken jaren is vastgesteld. 17 punten van voorbehoud zijn door de lidstaten zelf gemaakt.

2.35. De Rekenkamer omschrijft langdurig hangende punten van voorbehoud betreffende de btw als betrekking hebbend op een jaar dat ten minste tien jaar terug ligt, te weten punten van voorbehoud die eind 2012 nog van kracht waren en 2003 en eerdere jaren betroffen. De algemene situatie verschilt niet van voorgaande jaren. Aan het eind van het jaar waren er 16 langdurig hangende punten van voorbehoud, waarvan sommige van 1995 dateren, tegen 15 aan het eind van 2011. Van de langdurig hangende punten van voorbehoud hebben er vijf betrekking op inbreuken en werden er drie door lidstaten gemaakt.

2.35. *De totalen kunnen weliswaar ongeveer gelijk zijn, maar intussen zullen sommige langdurig hangende punten van voorbehoud zijn ingetrokken, terwijl sommige recentere punten van voorbehoud nu langdurig hangend kunnen worden genoemd. Beide situaties hebben zich in 2012 voorgedaan. De vijf inbreuken waarnaar de Rekenkamer verwijst, zijn pas in 2012 langdurig hangend geworden. Zij behoren tot een hele reeks punten van voorbehoud die uit eenzelfde inbreuk voortvloeien. De Commissie kan deze punten van voorbehoud niet opheffen voordat het Hof van Justitie van de EU hierover uitspraak heeft gedaan. Zo kan de Commissie evenmin de drie punten van voorbehoud opheffen die door lidstaten werden gemaakt. Van de overige punten van voorbehoud die eind 2012 openstonden, zijn er sindsdien vijf ingetrokken, onder meer een van de twee door de Commissie gemaakte punten van voorbehoud met betrekking tot 1995.*

<sup>(21)</sup> Het saldo van een toename van 31 miljoen euro en een afname van 35 miljoen euro.

Tabel 2.3 — Punten van voorbehoud in verband met btw per 31 december 2012

Lidstaat	Aantal hangende punten van voorbehoud per 31.12.2011	In 2012 opgeworpen punten van voorbehoud	In 2012 opgeheven punten van voorbehoud	Aantal hangende punten van voorbehoud per 31.12.2012	Vroegste jaar waarop punten van voorbehoud betrekking hebben
België	1	5	0	6	2007
Bulgarije	6	2	1	7	2007
Tsjechische Republiek	13	2	7	8	2004
Denemarken	8	1	3	6	2005
Duitsland	6	2	1	7	2003
Estland	10	0	0	10	2004
Ierland	5	0	1	4	2006
Griekenland	7	0	2	5	1999
Spanje	3	0	0	3	2003
Frankrijk	7	11	6	12	2005
Italië	7	5	0	12	1995
Cyprus	4	0	4	0	N.v.t.
Letland	5	0	0	5	2004
Litouwen	2	5	5	2	2008
Luxemburg	0	2	0	2	2008
Hongarije	4	3	3	4	2004
Malta	10	2	8	4	2005
Nederland	9	2	0	11	2004
Oostenrijk	6	4	5	5	2004
Polen	5	7	2	10	2004
Portugal	5	0	0	5	2003
Roemenië	4	0	0	4	2007
Slovenië	0	0	0	0	N.v.t.
Slowakije	0	1	1	0	N.v.t.
Finland	10	0	2	8	1995
Zweden	11	0	6	5	1995
Verenigd Koninkrijk	8	0	0	8	1998
<b>TOTAAL</b>	<b>156</b>	<b>54</b>	<b>57</b>	<b>153</b>	

Bron: Europese Rekenkamer.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**Boetes en sancties**

2.36. Eind 2012 waren ongeveer 98 % van de uitstaande boetes <sup>(22)</sup> ofwel door een voorlopige betaling, ofwel door een zekerheidstelling gedekt. De uitvoeringsvoorschriften van het Financieel Reglement <sup>(23)</sup> bepalen dat de Commissie op om het even welke wijze overgaat tot invordering van verschuldigde bedragen, wanneer noch voorlopige betalingen zijn verricht, noch zekerheden zijn gesteld door debiteuren ter volledige dekking van het volledige bedrag op de vervaldatum.

2.37. De Rekenkamer onderzocht een steekproef van 30 boetes die noch door een voorlopige betaling, noch door een zekerheidstelling zijn gedekt, en constateerde dat de Commissie in 12 gevallen niet alle beschikbare middelen had ingezet om over te gaan tot dwanginvordering. De Rekenkamer rapporteerde in haar Jaarverslag 2011 over dezelfde kwestie <sup>(24)</sup>.

**Jaarlijkse activiteitenverslagen**

2.38. DG Begroting stelt in haar jaarlijks activiteitenverslag voor 2012 dat het redelijke zekerheid heeft over de nauwkeurigheid en volledigheid van de ten behoeve van eigen middelen gebruikte bni-gegevens gezien het door het bni-comité gegeven advies en de resultaten van de door Eurostat verrichte verificatiewerkzaamheden. De Rekenkamer is van oordeel dat het advies van het Bni-comité een beperkte reikwijdte heeft <sup>(25)</sup> en dat het JAV van Eurostat slechts voorziet in een gedeeltelijke beoordeling van verrichte verificaties van bni-gegevens voor de eigen middelen. In het JAV van DG Begroting had naar deze beperkingen moeten worden verwezen.

**2.36.** *De Commissie heeft niet de bedoeling om tot elke prijs tot invordering over te gaan, aangezien dit voor de beboete ondernemingen onherstelbare gevolgen zou kunnen hebben. De meeste uitstaande boetes zijn van voorlopige aard doordat er beroep tegen werd ingesteld en zij kunnen worden geannuleerd of verlaagd. Daarom probeert de Commissie dekking te krijgen via een onderhandeld betalingsplan met financiële zekerheidstelling, of in uitzonderlijke omstandigheden volgens de nieuwe uitvoeringsvoorschriften zonder financiële zekerheidstelling.*

**2.37.** *Deze boetes hebben betrekking op gevallen waarbij voorlopige maatregelen of aanvragen wegens onvermogen tot betalen hangende waren, en/of gevallen waarbij handhaving de onmiddellijke insolventie van de beboete onderneming zou hebben veroorzaakt, waardoor de Commissie de boete zou hebben verloren aangezien zij overeenkomstig de huidige regelgeving geen preferentieel schuldeiser is.*

**2.38.** *Het ontbreken van een advies met betrekking tot de bni-gegevens van Roemenië en Bulgarije vormde geen beletsel om de gegevens te gebruiken in verband met eigen middelen, aangezien er correctiemechanismen bestaan die mogelijke toekomstige wijzigingen toelaten.*

<sup>(22)</sup> Ongeveer 10,8 miljard van de 11 miljard euro.

<sup>(23)</sup> Artikelen 84, 85 en 85 bis van Verordening (EG, Euratom) nr. 2342/2002 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 (PB L 357 van 31.12.2002, blz. 1), zoals laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG, Euratom) nr. 478/2007 (PB L 111 van 28.4.2007, blz. 13).

<sup>(24)</sup> Zie de paragrafen 2.29-2.31 van het Jaarverslag 2011.

<sup>(25)</sup> Voor 2012 stelde het Bni-comité dat het zich nog geen oordeel kan vormen over de bni-gegevens van Bulgarije en Roemenië, aangezien de verificatie ervan nog gaande is.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.39. Naar aanleiding van de uitspraak van het Europese Hof van Justitie<sup>(26)</sup>, waarin het Verordening (EG) nr. 1193/2009 van de Commissie<sup>(27)</sup> nietig verklaarde, berekende de Commissie dat een bedrag van 285,5 miljoen euro moest worden terugbetaald aan suikerproducenten<sup>(28)</sup>, waarvan de Commissie 214 miljoen euro zou betalen aan de lidstaten. De Rekenkamer is van oordeel dat deze belangrijke gebeurtenis in het jaarlijks activiteitenverslag van DG Begroting had moeten worden genoemd.

## CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

## Conclusies voor ontvangsten 2012

2.40. Op basis van haar controlewerk concludeert de Rekenkamer voor het op 31 december 2012 afgesloten jaar het volgende:

- de toetsing van verrichtingen wijst uit dat het meest waarschijnlijke foutenpercentage in de populatie nihil is;
- de onderzochte toezicht- en controlesystemen zijn over het geheel genomen doeltreffend voor de eigen middelen bni en voor TEM (zie **bijlage 2.2**);
- de onderzochte toezicht- en controlesystemen zijn doeltreffend voor de eigen middelen btw, de berekening van de VK-correctie en andere ontvangsten (zie **bijlage 2.2**).

Over het geheel genomen wijst alle controle-informatie erop dat de ontvangsten geen materieel foutenpercentage vertonen.

2.41. De toezicht- en controlesystemen voor eigen middelen bni werden over het geheel genomen doeltreffend bevonden in het waarborgen dat de onderliggende verrichtingen bij de ontvangsten wettig en regelmatig zijn, afgezien van de verificatie door de Commissie van bni-gegevens, die gedeeltelijk doeltreffend werden geacht omdat:

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**2.39.** De Commissie acht het niet noodzakelijk dit in het jaarlijks activiteitenverslag te vermelden, omdat het budgettaire risico naar behoren was aangegeven. Verordening (EG) nr. 1193/2009 van de Commissie houdende vaststelling van de bedragen van de productieheffingen in de sector suiker voor de verkoopseizoenen 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 en 2005/2006 is een beheersmaatregel voor landbouwmarkten. Doordat heffingen op suiker traditionele eigen middelen zijn, heeft de nietigverklaring van de verordening voor de begrotingsuitvoering voor eigen middelen echter een risico gecreëerd, dat naar behoren was gedekt door een reserve in de voorlopige jaarrekening voor 2012. De reserve van 214 miljoen EUR dekt het bedrag aan suikerheffingen dat de lidstaten wellicht zullen terugkrijgen op grond van een herziene ontwerpverordening tot vaststelling van lagere heffingen.

**2.41.**

<sup>(26)</sup> Arrest van 27 september 2012 in gevoegde zaken C-113/10, C-147/10 en C-234/10.

<sup>(27)</sup> Verordening (EG) nr. 1193/2009 van de Commissie van 3 november 2009 houdende rectificatie van de Verordeningen (EG) nrs. 1762/2003, 1775/2004, 1686/2005 en 164/2007 en houdende vaststelling van de bedragen van de productieheffingen in de sector suiker voor de verkoopseizoenen 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 en 2005/2006 (PB L 321 van 8.12.2009, blz. 1).

<sup>(28)</sup> Verkoopseizoenen 2002/2003 tot en met 2005/2006.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- Eurostat zijn werk niet naar behoren plant en prioriteert en geen tussen lidstaten consistente aanpak volgt (paragraaf 2.28);
- zich ook problemen voordeden in de compilatie van ramingen van de nationale rekeningen die niet waren opgespoord door Eurostat (paragrafen 2.29 en 2.30).

2.42. De Rekenkamer vestigt tevens de aandacht op de volgende kwesties:

- a) het beheer door de Commissie van punten van voorbehoud voor de eigen middelen bni vertoont tekortkomingen. Er hadden bijkomende landspecifieke punten van voorbehoud moeten worden gemaakt en bepaalde punten van voorbehoud werd op tussen de lidstaten inconsistente wijze gemaakt (paragraaf 2.25). Bovendien had de Commissie de twee resterende specifieke punten van voorbehoud inzake het bnp voor de periode 1995-2001 niet opgeheven (paragraaf 2.26);
- b) er bestaan langdurig hangende punten van voorbehoud in verband met de eigen middelen btw (paragraaf 2.35);
- c) de controle van de Rekenkamer wees op gebreken in het nationale douanetoezicht (paragrafen 2.31-2.33). De Rekenkamer concludeert dat de toezicht- en controlesystemen van de gecontroleerde lidstaten slechts gedeeltelijk doeltreffend zijn in het waarborgen dat de geboekte TEM volledig en juist zijn.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- De Commissie beschikt over een beproefde procedure om haar werk te plannen en te prioriteren die overeenkomstig de bni-verordening door het bni-comité is goedgekeurd. Zie het antwoord met betrekking tot paragraaf 2.28.
- De Commissie is van oordeel dat haar procedures gezien de aard van de eigen middelen bni de meest kostenefficiënte methode vormen. De Commissie zal bij het bepalen van de normen voor de volgende verificatiecyclus die in 2015 van start gaat echter rekening houden met de bevindingen van de Rekenkamer.

Zie het antwoord met betrekking tot de paragrafen 2.29 en 2.30.

**2.42.**

- a) De lidstaten waarvoor punten van voorbehoud betreffende het bni gelden, moeten de Commissie uiterlijk op 22 september 2014 in kennis stellen van de wijzigingen die ten gevolge van de gemelde punten in de bni-ramingen moeten worden aangebracht (plus toelichting met betrekking tot de aangebrachte wijzigingen), of van iedere andere methodologische informatie waaruit duidelijk blijkt dat de gemelde punten niet langer relevant zijn.
- b) Met betrekking tot de consistentie bij het maken van voorbehoud, zie de antwoorden met betrekking tot paragraaf 2.29.

Zie tevens het antwoord met betrekking tot de paragrafen 2.25 en 2.26.

Behalve de intrekking van vijf langdurig hangende punten van voorbehoud waarvan sprake in het antwoord op paragraaf 2.35 wordt met de betrokken lidstaten verder actie ondernomen om nog meer punten van voorbehoud in te trekken. Voor twee punten zijn oplossingsstrategieën vastgesteld die momenteel in uitvoering zijn.

## Aanbevelingen

2.43. **Bijlage 2.3** toont het resultaat van de beoordeling door de Rekenkamer van de vooruitgang bij de uitvoering van de in voorgaande jaarverslagen gedane aanbevelingen. In de Jaarverslagen 2009 en 2010 deed de Rekenkamer zes aanbevelingen. Van deze aanbevelingen heeft de Commissie er twee volledig uitgevoerd, terwijl er één in de meeste opzichten is uitgevoerd en twee ervan in sommige opzichten zijn uitgevoerd, terwijl er één niet is uitgevoerd.

2.44. Naar aanleiding van deze beoordeling, alsmede de bevindingen en conclusies voor 2012, beveelt de Rekenkamer aan dat de Commissie:

- **aanbeveling 1:** haar controlekader voor de verificatie van bni-gegevens herzielt en daarbij een gestructureerde en geformaliseerde kosten-batenanalyse verricht, een grondige verificatie van materiële en risicovolle bni-bestanddelen uitvoert, de gebruikmaking van algemene punten van voorbehoud beperkt en materialiteitscriteria bepaalt voor het maken van punten van voorbehoud;

**2.43.** De toezicht- en controlesystemen hebben betrekking op het organisatorische aspect en verschaffen geen specifieke indicaties over de betrouwbaarheid van de rekeningen, die in de eerste plaats wordt bepaald door de gebruikte statistische bronnen en methoden, ook al kunnen de systemen helpen om het risico op fouten in nationale rekeningen te verkleinen. De Commissie zal zich blijven inspannen om richtsnoeren te ontwikkelen voor de toezicht- en controlesystemen met het oog op het opstellen van de nationale rekeningen door de lidstaten en daarbij rekening houden met de opmerkingen van de Rekenkamer. (m.b.t. 2010/2009, punt 2, van bijlage 2.3.)

Uit regelmatige inspecties van de Commissie blijkt dat de B-boekhoudingen in de meeste lidstaten geïnformatiseerd zijn en het aantal onterechte aangiften in de B-boekhoudingen daalt. Bij de inspecties van de B-boekhoudingen hebben de meeste bevindingen van de Commissie betrekking op de financiële verantwoordelijkheid van de lidstaten wegens ontoereikende invorderingsprocedures of administratieve fouten en hebben zij niet rechtstreeks te maken met het eigenlijke beheer van de boekhoudingen. (m.b.t. 2010/2009, punt 3, van bijlage 2.3.)

De Commissie heeft in 2012 aan het Raadgevend Comité voor de eigen middelen en de Groep van deskundigen inzake douanebeleid een thematisch verslag over domiciliëringsprocedures voorgesteld waarin de resultaten van inspecties in nagenoeg alle lidstaten zijn gebundeld en de sleutel terreinen die verdere actie vereisen zijn aangestreept. De Commissie blijft de corrigerende maatregelen van de lidstaten onderzoeken tot de gebreken zijn verholpen. (m.b.t. 2010/2009, punt 4, van bijlage 2.3.)

Zowel de Commissie als de lidstaten hebben actie ondernomen om de aanbeveling uit te voeren. Van de 20 langdurig hangende punten van voorbehoud waarover de Rekenkamer in 2009 een aanbeveling heeft gedaan, zijn er 17 opgelost en ingetrokken. Wat betreft de resterende drie moet het Hof actie ondernemen voordat een ervan kan worden ingetrokken en er zijn strategieën bepaald om de overige twee op te lossen. (m.b.t. 2009, punt 3, van bijlage 2.3.)

## 2.44.

De Commissie zal bij de voorbereiding van de volgende verificatiecyclus die in 2015 van start gaat haar controlekader herzien. Zij zal daarbij rekening houden met de opmerkingen van de Rekenkamer.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- **aanbeveling 2:** de lidstaten aanmoedigt om het douanetoezicht te versterken teneinde het bedrag aan geïnde TEM te maximaliseren;
  
- **aanbeveling 3:** de lidstaten aanmoedigt om correct gebruik te maken van de A- en de B-boekhouding, en waarborgt dat deze aantoonbaar volledig en juist zijn.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

*De Commissie blijft tijdens haar gebruikelijke TEM-inspecties verifiëren dat de lidstaten over passende controlekaders beschikken om de financiële belangen van de EU inzake de traditionele eigen middelen te beschermen.*

*De Commissie blijft tijdens haar inspecties het gebruik van A- en B-boekhoudingen onderzoeken en zal de lidstaten verzoeken toe te zien op de volledigheid en de juistheid ervan.*

BIJLAGE 2.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR ONTVANGSTEN

2012				2011	2010	2009
TEM	Btw/bni, correcties in het kader van begrotingstitel 1	Overige ontvangsten	Totaal			

**OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF**

Totaal verrichtingen	5	47	3	55	55	55	62
Invorderingsopdrachten	5	47	3	55	55	55	62

**RESULTATEN VAN DE TOETSING <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>**

**Deel (aantal) van de getoetste verrichtingen dat:**

geen fouten blijkt te bevatten	100 %	(5)	100 %	(47)	100 %	(3)	<b>100 %</b>	<b>(55)</b>	98 %	100 %	95 %
een of meer fouten blijkt te bevatten	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	<b>0 %</b>	<b>(0)</b>	2 %	0 %	5 %

**GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN**

Meest waarschijnlijk foutenpercentage	<b>0 %</b>
---------------------------------------	------------

(<sup>1</sup>) Voor een beter inzicht in terreinen met verschillende risicoprofielen binnen de beleidsgroep werd de steekproef opgesplitst in segmenten. De resultaten van de toetsing weerspiegelen het evenredige aandeel dat elk segment binnen de beleidsgroep heeft.

(<sup>2</sup>) De cijfers tussen haakjes tonen het werkelijke aantal verrichtingen.

## BIJLAGE 2.2

## RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK VAN SYSTEMEN VOOR ONTVANGSTEN

## Beoordeling van de onderzochte systemen

Betrokken systeem	Controles van de Commissie in de lidstaten	Berekening door de Commissie/controles op stukken en beheer van ontvangsten	Beheer van punten van voorbehoud door de Commissie	Essentiële internebeheersingsmaatregelen in de bezochte lidstaten	Algehele beoordeling
Bni	Gedeeltelijk doeltreffend (*)	Doeltreffend	Doeltreffend	N.v.t.	<b>Doeltreffend</b>
Btw	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	N.v.t.	<b>Doeltreffend</b>
TEM	Doeltreffend	Doeltreffend	N.v.t.	Gedeeltelijk doeltreffend (**)	<b>Doeltreffend</b>
VK-correctie	N.v.t.	Doeltreffend	N.v.t.	N.v.t.	<b>Doeltreffend</b>
Boetes en sancties	N.v.t.	Doeltreffend	N.v.t.	N.v.t.	<b>Doeltreffend</b>

(\*) Zie de paragrafen 2.28-2.30.

(\*\*) Zie de paragrafen 2.31-2.33.

BIJLAGE 2.3

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR ONTVANGSTEN

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang					Antwoord van de Commissie	
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	N.v.t. in het huidige kader		Ontoereikend bewijs
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2010	De Rekenkamer beval in haar Jaarverslagen 2010 en 2009 aan dat de Commissie het volgende moest doen:							
	Het bni-comité de beoordelingsverslagen betreffende de bni-gegevens van de lidstaten aan te bieden om in 2012 alle bestaande algemene punten van voorbehoud te kunnen vervangen door specifieke punten van voorbehoud voor de periode vanaf 2002.	De Commissie heeft de ontwerpbeoordelingsverslagen reeds aan het Bni-comité gepresenteerd en de algemene punten van voorbehoud door specifieke punten van voorbehoud vervangen (de ontwerpbeoordelingsverslagen werden in 2011 aan de EU-25-lidstaten gepresenteerd en in 2012 voor Bulgarije en Roemenië, en de algemene punten van voorbehoud werden in januari 2012, respectievelijk januari 2013 door specifieke vervangen).						

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang					Antwoord van de Commissie		
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	N.v.t. in het huidige kader		Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten					
2010 en 2009	De reikwijdte verduidelijken van het advies dat zij uitbrengt in haar beoordelingsverslagen over bni-gegevens van de lidstaten.	In de twee verslagen die de Commissie in 2012 aan het Bni-comité presenteerde (Bulgarije en Roemenië), verrichtte de Commissie een beoordeling van de kwaliteit van bni-gegevens en de conformiteit ervan met verificaties van ESA95 die werden uitgevoerd ter onderbouwing van de algehele conclusie.							
	Rekening houden met een evaluatie van de toezicht- en controlesystemen in de nationale bureaus voor de statistiek (NBS) betreffende de compilatie van de nationale rekeningen.				In 2012 had Eurostat geen richtsnoeren vastgesteld voor de beste praktijken wat betreft de werking van toezicht- en controlesystemen voor de compilatie van nationale rekeningen.			Zie antwoord op paragraaf 2.43.	
	Haar inspanningen voortzetten om te waarborgen dat de B-boekhouding correct wordt gebruikt door de lidstaten.		Hoewel de Commissie elk jaar follow-up geeft aan de gebruikmaking van de B-rekening, blijft het probleem zich voordoen.						Zie antwoord op paragraaf 2.43.
	Zich blijven inspannen om te waarborgen dat het nationale douanetoezicht (bv. de toekenning van de „supervereenvoudiging” voor gebruikers van de domiciliëringsprocedures) verder wordt versterkt.			In december 2012 presenteerde de Commissie een verslag over haar follow-up van de domiciliëringsprocedure in de lidstaten. De conclusies van het verslag wijzen uit dat het nationale douanetoezicht verdere verbetering behoeft.					Zie antwoord op paragraaf 2.43.

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang					Antwoord van de Commissie	
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	N.v.t. in het huidige kader		Ontoereikend bewijs
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2009	Er bij de lidstaten op blijven aandringen dat zij snel adequate informatie overleggen op basis waarvan zij langdurig hangende punten van voorbehoud zo spoedig mogelijk kan intrekken.			Eind 2012 waren er 16 langdurig hangende punten van voorbehoud, tegen 20 in 2009.			<i>Zie antwoord op paragraaf 2.43.</i>	

## HOOFDSTUK 3

**Landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun**

## INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	3.1-3.9
Specifieke kenmerken van de beleidsgroep	3.2-3.8
Reikwijdte en aanpak van de controle	3.9
Regelmatigheid van de verrichtingen	3.10-3.16
Doeltreffendheid van systemen	3.17-3.34
Systemen van de lidstaten betreffende de regelmatigheid van verrichtingen	3.17-3.29
Het geïntegreerde beheers- en controlesysteem (GBCS)	3.18-3.27
De controlesystemen van toepassing op de EU-voedselregeling voor de meest behoeftigen	3.28-3.29
De schatting van het restfoutenpercentage door de Commissie	3.30-3.34
Conclusies en aanbevelingen	3.35-3.37
De conclusie voor 2012	3.35
Aanbevelingen	3.36-3.37
Bijlage 3.1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun	
Bijlage 3.2 — Resultaten van het onderzoek van systemen voor landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun	
Bijlage 3.3 — Follow-up van eerdere aanbevelingen betreffende landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun	

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

## INLEIDING

3.1. Dit hoofdstuk betreft de specifieke beoordeling van de marktondersteuning en rechtstreekse steun op het gebied van landbouw, die deel uitmaken van het beleidsterrein „Landbouw en plattelandsontwikkeling”. Essentiële informatie over de betrokken activiteiten en de uitgaven in 2012 is opgenomen in **tabel 3.1**.

**Tabel 3.1 — Landbouw: Marktondersteuning en rechtstreekse steun — essentiële informatie 2012**

(miljoen euro)

Beleidssterrein	Omschrijving	Betalingen	Wijze van beheer
Landbouwwitgaven gefinancierd uit het ELGF	Rechtstreekse steun	40 880	Gedeeld
	Interventies op landbouwmarkten	3 516	Gedeeld <sup>(1)</sup>
	Administratieve uitgaven <sup>(2)</sup>	133	Rechtstreeks gecentraliseerd
	Overige	149	Rechtstreeks gecentraliseerd/ Gedeeld
		<b>44 678</b>	
Totaal betalingen over het jaar		<b>44 678</b>	
– Totaal administratieve uitgaven <sup>(3)</sup>		133	
Totaal beleidsuitgaven		<b>44 545</b>	
– voorschotten <sup>(4)</sup>		17	
+ verrekening van de voorschotten <sup>(4)</sup>		18	
<b>Totaal gecontroleerde populatie</b>		<b>44 546</b>	
<b>Totaal vastleggingen over het jaar</b>		<b>44 685</b>	

<sup>(1)</sup> Dit cijfer is inclusief 0,7 miljoen euro onder gecentraliseerd beheer.

<sup>(2)</sup> Dit bedrag toont het totaal van de administratieve uitgaven voor het beleidsterrein landbouw en plattelandsontwikkeling.

<sup>(3)</sup> Over de controle van de administratieve uitgaven wordt gerapporteerd in hoofdstuk 9.

<sup>(4)</sup> Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie hoofdstuk 1, paragrafen 1.6 en 1.7).

Bron: Geconsolideerde jaarrekening 2012 van de Europese Unie.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**Specifieke kenmerken van de beleidsgroep**

3.2. Zoals in het Verdrag is bepaald, heeft het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) ten doel <sup>(1)</sup> de productiviteit van de landbouw te doen toenemen om aldus de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, de markten te stabiliseren, de beschikbaarheid van voorraden veilig te stellen en te waarborgen dat de voorraden de verbruikers bereiken tegen redelijke prijzen.

3.3. De EU-begroting financiert de GLB-uitgaven voornamelijk via twee fondsen <sup>(2)</sup>: het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF), waaruit de rechtstreekse steun en marktmaatregelen van de EU volledig worden gefinancierd <sup>(3)</sup>, en het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo), waaruit programma's voor plattelandontwikkeling worden medegefinancierd met de lidstaten. Dit hoofdstuk betreft het ELGF; het Elfpo wordt besproken in hoofdstuk 4.

3.4. De voornaamste uit het ELGF gefinancierde maatregelen zijn:

- de *rechtstreekse steun „bedrijfstoelageregeling (BTR)”*, die voorziet in betalingen die zijn gebaseerd op „rechten” <sup>(4)</sup>, waarvan elk wordt geactiveerd op één hectare subsidiabele grond. De BTR was in 2012 goed voor 31 081 miljoen euro aan uitgaven.
- de *rechtstreekse steun „regeling inzake een enkele areaalbetaling” (REAB)*, een vereenvoudigde regeling voor inkomenssteun die voorziet in de betaling van uniforme bedragen per subsidiabele hectare landbouwgrond voorziet en die is gericht op landbouwers in tien lidstaten <sup>(5)</sup> die in 2004 en 2007 toetraden tot de EU. In 2012 was de REAB goed voor 5 916 miljoen euro aan uitgaven;
- overige regelingen voor *rechtstreekse steun* die voornamelijk voorzien in gekoppelde betalingen <sup>(6)</sup>. In 2012 waren die regelingen goed voor 3 883 miljoen euro aan uitgaven;
- *interventies op landbouwmarkten* zoals interventieopslag, uitvoerrestituties, voedselhulpprogramma's en specifieke steun voor de groenten- en fruitsector en de wijnsector (in 2012 in totaal goed voor 3 516 miljoen euro).

<sup>(1)</sup> Artikel 39 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU):

<sup>(2)</sup> 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).

<sup>(3)</sup> Met uitzondering van bepaalde maatregelen, zoals verkoopbevorderende maatregelen en de schoolfruitregeling, die worden medegefinancierd.

<sup>(4)</sup> Het aantal en de waarde van de toelagenrechten van elke landbouwer worden door de nationale autoriteiten berekend volgens een van de modellen waarin de EU-wetgeving voorziet.

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

<sup>(6)</sup> Betalingen van gekoppelde steun worden berekend op basis van het aantal dieren en/of het aantal hectaren dat voor een bepaalde teelt wordt gebruikt (bijv. zoogkoeien, katoen, rijst enz.).

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.5. Volgens alle ELGF-regelingen voor rechtstreekse steun zijn begunstigden van EU-steun wettelijk verplicht <sup>(7)</sup> aan bepaalde randvoorwaarden te voldoen. Deze voorwaarden hebben betrekking op de bescherming van het milieu, de gezondheid van mens, dier en plant, dierenwelzijn (uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen -SMR's) en op de verplichting om de landbouwgrond in goede landbouw- en milieueconditie (GLMC) <sup>(8)</sup> te houden. Indien landbouwers die verplichtingen niet nakomen, wordt hun steun gekort <sup>(9)</sup>.

3.6. De GLB-uitgaven staan onder gedeeld beheer. De verantwoordelijkheid voor de wettigheid en regelmatigheid van de besteding berust in de eerste plaats bij de lidstaten <sup>(10)</sup>, maar de Commissie blijft uiteindelijk verantwoordelijk voor een correcte begrotingsuitvoering. De uitgaven lopen via 81 betaalorganen die bevoegd zijn voor het verrichten van betalingen aan de begunstigden. Voordat zij betalingen uitvoeren, moeten zij rechtstreeks of via gedelegeerde organen de subsidiabiliteit van de steunaanvragen nagaan. Het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS) is het voornaamste beheers- en controlesysteem om de regelmatigheid te verzekeren van de betalingen van rechtstreekse ELGF-steun. De rekeningen en betalingsdossiers van de betaalorganen worden onderzocht door onafhankelijke auditororganen (certificerende instanties) die jaarlijks certificaten en verslagen indienen bij de Commissie.

3.7. De Commissie moet de zekerheid verkrijgen dat de lidstaten beheers- en controlesystemen hebben ingevoerd die voldoen aan de EU-voorschriften en doeltreffend functioneren.

3.8. De grootste risico's voor de regelmatigheid van rechtstreekse betalingen zijn dat de areaalsteun wordt betaald voor niet-subsidiabele grond, aan niet in aanmerking komende begunstigden, aan meer dan één begunstigde voor hetzelfde perceel, of dat rechten onjuist worden berekend en dierpremies worden betaald voor niet-subsidiabele dieren. Bij de interventies op de landbouwmarkten zijn de grootste risico's voor de regelmatigheid dat steun wordt verleend voor niet-subsidiabele of te hoog opgegeven kosten.

<sup>(7)</sup> Artikelen 4 tot en met 6 van Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad (PB L 30 van 31.1.2009, blz. 16).

<sup>(8)</sup> Terwijl de in bijlage III bij Verordening (EG) nr. 73/2009 omschreven GLMC-normen in alle lidstaten van toepassing zijn, zijn de in bijlage II bij die verordening vermelde uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen slechts in de EU-15 bindend. Voor de EU-10 worden die uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen tussen 2009 en 2013 geleidelijk ingevoerd, voor de EU-2 gebeurt dat tussen 2012 en 2016.

<sup>(9)</sup> Volgens de artikelen 70 en 71 van Verordening (EG) nr. 1122/2009 van de Commissie (PB L 316 van 2.12.2009, blz. 65) bedraagt de korting per niet nagekomen uit de regelgeving voortvloeiende beheerseis of GLMC-verplichting tussen 1 % en 5 % bij nalatigheid en kan de steun geheel worden geweigerd in het geval van opzettelijke niet-naleving.

<sup>(10)</sup> Artikelen 3 en 9 van Verordening (EG) nr. 1290/2005.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**3.5.** *Aangezien de naleving van de randvoorwaarden geen subsidiabiliteitscriterium voor de GLB-betalingen is, vindt de controle hiervan niet plaats in het kader van de beoordeling van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Op grond van het mechanisme van de randvoorwaarden wordt een sanctie opgelegd aan landbouwers indien zij bepaalde voorschriften die doorgaans voortvloeien uit andere beleidsgebieden dan het GLB en los van het GLB van toepassing zijn op EU-burgers, niet in acht nemen. Daarom is de Commissie van oordeel dat sancties die worden opgelegd vanwege inbreuken op de randvoorwaarden, niet in aanmerking moeten worden genomen voor de berekening van de foutenpercentages voor het GLB.*

**3.6 en 3.7.** *Krachtens artikel 5 van Verordening (EG) nr. 885/2006 van de Commissie onderzoeken de certificerende instanties naast de jaarrekeningen jaarlijks ook de internecontroleprocedures van de betaalorganen.*

**3.8.** *De Commissie deelt het oordeel van de Rekenkamer over de grootste risico's voor de eerste pijler van het GLB.*

*Op het gebied van rechtstreekse betalingen is het hele GBCS ontworpen om deze risico's te verlagen. De Commissie richt haar eigen audits op deze risico's.*

## Reikwijdte en aanpak van de controle

3.9. In **bijlage 1.1, deel 2**, van hoofdstuk 1 wordt de algemene controleaanpak en -methodologie van de Rekenkamer beschreven. Ten aanzien van de controle van de marktondersteuning en rechtstreekse steun op het gebied van landbouw dienen de volgende specifieke punten te worden opgemerkt:

- de controle omvatte een onderzoek van een steekproef van 180 verrichtingen<sup>(11)</sup> zoals gedefinieerd in **bijlage 1.1**, paragraaf 6. De steekproef is zo ontworpen dat ze representatief is voor het hele scala van verrichtingen binnen de beleidsgroep. In 2012 omvatte de steekproef verrichtingen uit 16 lidstaten<sup>(12)</sup>;
- de controle bestreek de randvoorwaarden (geselecteerde GLMC-verplichtingen<sup>(13)</sup> en uit de regelgeving voortvloeiende beheerseis 4<sup>(14)</sup>). Gevallen waarin niet aan de randvoorwaarden was voldaan, werden behandeld als fouten<sup>(15)</sup> indien kon worden aangetoond dat de overtreding al bestond in het jaar waarin de landbouwer de steun aanvraagde<sup>(16)</sup>. Bovendien onderzocht de Rekenkamer de toepassing van de normen en controles inzake de randvoorwaarden door de lidstaten in het kader van haar Elfpo-systeemcontroles. De resultaten van die werkzaamheden worden gepresenteerd in hoofdstuk 4 (paragraaf 4.2.4) maar gelden ook voor dit hoofdstuk;

3.9. Zie de antwoorden op de paragrafen 1.11 en 1.12 inzake het effect van terugvorderingen en financiële correcties op de bescherming van de financiële belangen van de EU.

- De ontwikkelingen in verband met de DAS-methode van de Rekenkamer worden door de Commissie van nabij gevolgd, met name uit het oogpunt van mogelijke effecten voor het foutenpercentage.
- Zie antwoord op paragraaf 3.5.

<sup>(11)</sup> Om meer inzicht te verschaffen in het deel van de populatie buiten het GBCS werd de steekproef opgedeeld in 140 GBCS-verrichtingen en 40 niet-GBCS-verrichtingen.

<sup>(12)</sup> Tsjechische Republiek, Denemarken, Duitsland, Ierland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Letland, Luxemburg, Hongarije, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië en het Verenigd Koninkrijk.

<sup>(13)</sup> Voorkoming van verstruiking door ongewenste begroeiing, instandhouding van terrassen, behoud van olijfgaarden en naleving van minimumaantallen dieren of maaiverplichtingen.

<sup>(14)</sup> Beheerseis 4 in verband met Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PB L 375 van 31.12.1991, blz. 1).

<sup>(15)</sup> De randvoorwaarden zijn essentiële wetsvoorschriften waaraan moet worden voldaan door alle ontvangers van rechtstreekse EU-steun. Het zijn de elementaire — en vaak de enige — na te leven voorwaarden ter verantwoording van de uitkering van het volledige bedrag aan rechtstreekse steun; op grond hiervan besloot de Rekenkamer gevallen van niet-naleving van die voorwaarden te behandelen als fouten.

<sup>(16)</sup> Bij elke overtreding werd het nationale systeem voor de korting van betalingen gebruikt om de fout te kwantificeren. Zie ook voetnoot 9.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- kortingen en uitsluitingen (door de lidstaten toe te passen indien begunstigden van EU-steun meer dan de werkelijke oppervlakte of het aantal dieren opgeven<sup>(17)</sup>) worden niet meegenomen in de berekening van het foutenpercentage door de Rekenkamer<sup>(18)</sup>;
- bij de systeembeoordeling werd het GBCS bij drie betaalorganen onderzocht<sup>(19)</sup>, in twee lidstaten die de BTR toe passen — Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk (Noord-Ierland en Engeland) — en de toezicht- en controlesystemen die van toepassing zijn op de EU-voedselhulpregeling voor de meest behoeftigen<sup>(20)</sup> in Spanje en Italië;
- de controle omvatte onderzoek van het jaarlijkse activiteitenverslag van het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling (DG AGRI) van de Commissie in verband met het ELGF;
- de Rekenkamer onderzocht het controlewerk van DG AGRI voor de goedkeuring van de rekeningen en bezocht de certificerende instanties van Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk (Noord-Ierland). De resultaten van die werkzaamheden, die ook gelden voor dit hoofdstuk, staan in **hoofdstuk 4** (zie de paragrafen 4.26-4.36).

<sup>(17)</sup> Verordening (EG) nr. 1122/2009 bepaalt dat, wanneer de opgegeven oppervlakte meer dan 3 % of twee hectare te hoog blijkt te zijn opgegeven, het steunbedrag zal worden berekend op basis van het vastgestelde areaal minus tweemaal het onregelmatig opgegeven areaal. Bedraagt het verschil meer dan 20 %, dan wordt voor de betrokken gewasgroep geen steun verleend. Soortgelijke regels gelden voor de dierpremies.

<sup>(18)</sup> Behalve wanneer de lidstaat de onregelmatigheid reeds had ontdekt zonder de passende kortingen/uitsluitingen toe te passen.

<sup>(19)</sup> De betaalorganen en essentiële beheersingsmaatregelen werden geselecteerd op basis van een risicoanalyse.

<sup>(20)</sup> Artikel 43 van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad van 22 oktober 2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten (Integrale GMO-verordening) (PB L 299 van 16.11.2007, blz. 1)

## REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

3.10. **Bijlage 3.1** bevat een samenvatting van de resultaten van de toetsing van verrichtingen. Van de 180 door de Rekenkamer gecontroleerde verrichtingen vertoonden er 74 fouten (41 %). Op basis van de door de Rekenkamer gekwantificeerde fouten schat zij het meest waarschijnlijke foutenpercentage op 3,8 % <sup>(21)</sup>.

3.11. Voor een aanzienlijk aantal verrichtingen met fouten is de Rekenkamer van oordeel dat de nationale instanties beschikten over voldoende informatie om de betrokken fouten te kunnen ontdekken en corrigeren.

3.12. Van de 74 verrichtingen die fouten bevatten, vertoonden er 60 kwantificeerbare fouten inzake de juistheid of de subsidiabiliteit van de steunbetalingen. De meest voorkomende fouten inzake de juistheid betreffen de te hoge opgave van de oppervlakte en administratieve fouten, waarbij het meestal om minder dan 5 % per geval gaat. Gevallen van te hoge areaal-opgave werden aangetroffen in 11 van de 16 bezochte lidstaten. De meeste administratieve fouten betroffen een onjuiste waarde van rechten (zie tekstvak 3.1).

3.13. Grotere fouten inzake de juistheid betreffen meestal te hoge betalingen voor blijvend grasland waarbij kruiscontroles van de opgegeven percelen met het landbouwpercelenidentificatiesysteem (LPIS) de te hoge opgaven niet aan het licht brachten omdat niet-subsidiabele grond in het LPIS was geregistreerd als subsidiabel blijvend grasland (zie tekstvak 3.1).

**3.10.** Dit foutenpercentage is weliswaar het resultaat van een raming van de Rekenkamer, maar geeft niet noodzakelijk het daadwerkelijke risico voor de EU-begroting weer. Zo betekent de niet-naleving van de voorschriften voor het plaatsen van overheidsopdrachten niet noodzakelijk dat voor alle uitgaven sprake is van misbruik.

De Commissie neemt er nota van dat de laagste door de Rekenkamer geraamde foutengrens onder de materialiteitsdrempel ligt.

**3.11.** De Commissie is ook van mening dat de lidstaten dankzij de juridische en technische instrumenten (met name GBCS) die hun op grond van de GLB-wetgeving ter beschikking staan om de uitgaven te beheren en te controleren, in staat moeten zijn om de meeste fouten op te sporen en te corrigeren.

Zoals duidelijk naar voren komt uit het jaarlijkse activiteitenverslag van DG AGRI voor 2012, wijzen de audits van dit DG echter op significante tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen van een aantal lidstaten. Deze bevindingen vormen de basis voor conformiteitsgoedkeuringsprocedures die tot doel hebben de EU-begroting doeltreffend af te schermen van het risico van onregelmatige betalingen. Gemiddeld wordt jaarlijks circa 600 miljoen EUR teruggevorderd voor het ELGF.

**3.12.** De Commissie wijst erop dat de meeste kwantificeerbare fouten financieel weinig implicaties hebben en vooral betrekking hebben op geringe verschillen die aan het licht zijn gekomen bij een hermeting van percelen door de Rekenkamer. Bij 36 van de door de Rekenkamer geconstateerde fouten wordt 5 % niet gehaald; 23 daarvan blijft onder 2 %.

Fouten in verband met de onjuiste waarde van toeslagrechten die een risico voor het Fonds met zich meebrengen, worden opgevolgd in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure. Wat de in tekstvak 3.1 bedoelde onjuiste berekening van de toeslagrechten voor Frankrijk betreft, zijn de goedkeuringsprocedures voor de begrotingsjaren 2011 en 2012 nog niet afgesloten.

**3.13.** De Commissie is op de hoogte van het probleem en volgt dit op middels de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen en, waar nodig, middels een actieplan.

<sup>(21)</sup> De Rekenkamer berekent haar foutenschatting op basis van een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. De Rekenkamer heeft 95 % zekerheid dat het foutenpercentage in de populatie tussen 1,7 % en 5,9 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrens).

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**Tekstvak 3.1 — Voorbeelden van fouten inzake de juistheid****Te hoge opgaven — steunaanvraag voor niet-subsidiabele grond**

In Spanje, Oostenrijk en Portugal waren als blijvend grasland gedeclareerde en betaalde referentiepercelen in werkelijkheid volledig of gedeeltelijk bedekt met stenen, dichte bossen of struiken, hetgeen ze zou moeten uitsluiten van EU-steun <sup>(22)</sup>. De steunaanvragen voor deze percelen werden geaccepteerd omdat hun reële toestand niet correct was weergegeven in het LPIS. In bepaalde gevallen waren de percelen vroeger misschien wel gebruikt voor landbouwactiviteiten, maar ze bleken reeds jaren te zijn verlaten.

**Onjuiste berekening van de in de databank opgenomen toeslagrechten**

In Frankrijk waren gecontroleerde betalingen van BTR-steun onjuist door het niet handhaven van het door de EU-regelgeving vastgestelde nationale maximum voor de toegewezen rechten <sup>(23)</sup>.

Onjuiste berekening van rechten werd ook ontdekt in Luxemburg (zie paragraaf 3.23).

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**Tekstvak 3.1 — Voorbeelden van fouten inzake de juistheid****Te hoge opgaven — Steunaanvraag voor niet-subsidiabele grond**

*De risico's met betrekking tot de drie door de Rekenkamer vermelde lidstaten zullen worden gedekt middels de lopende procedures voor de conformiteitsgoedkeuring.*

*Wat de subsidiabiliteit van grasland in Spanje betreft, zijn de nationale autoriteiten verzocht in te grijpen; deze autoriteiten hebben in november 2010 een plan ter verbetering van het LPIS gepresenteerd. Dit plan bevat onder meer maatregelen om een subsidiabiliteitscoëfficiënt op graslandpercelen toe te passen en om het LPIS systematisch bij te werken met de resultaten van controles ter plaatse. De Commissie houdt toezicht op de tenuitvoerlegging van dit plan als onderdeel van de conformiteitsgoedkeuring in het kader waarvan het overeenkomstige risico voor het Fonds zal worden gedekt.*

*Op de tekortkoming in verband met Portugal was een actieplan van toepassing dat in 2013 is voltooid. Het risico voor het Fonds voor de betrokken jaren wordt behandeld in het kader van een conformiteitsgoedkeuringsprocedure.*

**Onjuiste berekening van de in de databank opgenomen toeslagrechten**

*Met betrekking tot de onjuiste berekening van toeslagrechten in Frankrijk lopen conformiteitsgoedkeuringsprocedures voor de begrotingsjaren 2011 en 2012. Frankrijk is verzocht de waarde van de rechten zonder onnodige vertraging te corrigeren. De Commissie merkt op dat haar conformiteitsprocedure in verband met onjuist berekende toeslagrechten in Frankrijk is ingeleid als follow-up van de DAS 2011-exercitie en dat deze fout duidelijk beperkt was tot Frankrijk. Het exacte bedrag van de onverschuldigd verrichte betalingen voor de hele populatie zal worden bepaald en volledig worden teruggevorderd in het kader van de conformiteitsprocedure. Volgens de raming van de Commissie stemt deze overschrijding van het maximum overeen met 0,2 procentpunten van het globale door de Rekenkamer vastgestelde foutenpercentage.*

*De opmerking over Luxemburg wordt verder behandeld in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.*

<sup>(22)</sup> In de EU-regelgeving wordt blijvend grasland gedefinieerd als grond die wordt gebruikt voor de teelt van gras of andere grasachtige voedergewassen die traditioneel groeien op natuurlijke weiden.

<sup>(23)</sup> De Rekenkamer heeft deze kwestie reeds behandeld in haar Jaarverslag 2011, tekstvak 3.2.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.14. De systeemgebreken die werden ontdekt met betrekking tot de correcte beoordeling van de subsidiabiliteit van blijvend grasland waren reeds in eerdere jaarverslagen <sup>(24)</sup> gesignaleerd en werden ook geconstateerd in het kader van de systeemcontroles die werden verricht in het Verenigd Koninkrijk (Engeland en Noord-Ierland).

3.15. Wat betreft subsidiabiliteitsfouten heeft de Rekenkamer gevallen ontdekt waarin gedeclareerde kosten niet subsidiabel waren (zie tekstvak 3.2).

**Tekstvak 3.2 — Voorbeeld van een subsidiabiliteitsfout — Niet-subsidiabele personeelskosten**

In Portugal werden de salarissen van door de regionale overheid met bezoeken ter plaatse belaste personeelsleden door die overheid gedeclareerd als technische bijstand, in strijd met de EU-wetgeving <sup>(25)</sup>.

3.16. Tijdens haar onderzoek van geselecteerde verplichtingen inzake randvoorwaarden (zie paragraaf 3.9, tweede streepje) ontdekte de Rekenkamer overtredingen bij 24 <sup>(26)</sup> van de 146 betalingen waarbij die verplichtingen bestonden <sup>(27)</sup>. De overtredingen op dit terrein die het vaakst werden geconstateerd, betroffen niet in GLMC gehouden grond en ongeschikte of ontoereikende opslagmogelijkheden voor nitraten van dierlijke oorsprong.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**3.14.** *De Commissie is op de hoogte van de problemen in verband met de subsidiabiliteit van grasland in deze lidstaat; deze kwestie wordt verder behandeld in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.*

**Tekstvak 3.2 — Voorbeeld van een subsidiabiliteitsfout — Niet-subsidiabele personeelskosten**

*De Commissie zal deze zaak verder behandelen in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.*

**3.16.** *Wat de frequentst door de Rekenkamer geconstateerde inbreuken betreft, besteedt de Commissie tijdens haar audits betreffende de naleving van de randvoorwaarden vooral aandacht aan de omschrijving en toepassing van GLMC-normen en RBE 4 (opslagcapaciteit voor nitraten van dierlijke oorsprong). Geconstateerde tekortkomingen worden verder behandeld in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.*

<sup>(24)</sup> Jaarverslag 2007, tabel in bijlage 5.1.2 voor Portugal; Jaarverslag 2008, paragraaf 5.36 voor Spanje; Jaarverslag 2009, paragraaf 3.38 voor Spanje en Italië, Jaarverslag 2010, tabel 3.2.1 voor Spanje, Jaarverslag 2011, paragraaf 3.20 en tabel 3.2 voor Spanje, Italië en Oostenrijk.

<sup>(25)</sup> Artikel 13 van Verordening (EG) nr. 1290/2005.

<sup>(26)</sup> 13 van de 24 gevallen waren van invloed op de gecontroleerde betaling, de overige 11 gevallen hebben alleen invloed op latere betalingen.

<sup>(27)</sup> De geconstateerde overtredingen maken 0,2 procentpunt uit van het door de Rekenkamer in paragraaf 3.10. gepresenteerde foutenpercentage.

## DOELTREFFENDHEID VAN DE SYSTEMEN

### Systemen van de lidstaten betreffende de regelmatigheid van verrichtingen

3.17. De resultaten van het onderzoek van de toezicht- en controlesystemen door de Rekenkamer zijn samengevat in **bijlage 3.2** <sup>(28)</sup>.

#### *Het geïntegreerde beheers- en controlesysteem (GBCS)*

3.18. Het GBCS betreft de voornaamste uit het ELGF gefinancierde regelingen, dus de BTR en de REAB, maar ook de regelingen voor oppervlaktegerelateerde gekoppelde steun en de dierpremiereregelingen. Het systeem bestaat uit een databank met landbouwbedrijven en steunaanvragen, een landbouwpercelenidentificatiesysteem (LPIS), dierendatabanken en een databank van rechten in de lidstaten die de BTR toepassen. Het systeem omvat verscheidene subsidiabiliteitscontroles waaronder kruiscontroles tussen databanken en inspecties ter plaatse.

3.19. De GBCS-beoordeling bestreek de naleving van de bepalingen van de betrokken verordeningen en een beoordeling van de doeltreffendheid van de systemen om de wettigheid en regelmatigheid van de betalingen te garanderen, en met name de volgende elementen:

- a) de administratieve en controleprocedures en de kwaliteit van de databanken;
- b) de controlesystemen op basis van fysieke controles ter plaatse;
- c) de procedures om terugvordering van onverschuldigde betalingen te verzekeren.

**3.17.** *In het kader van het systeem voor gedeeld beheer is het de bevoegdheid van de betaalorganen om middels hun internecontrolesysteem tekortkomingen aan het licht te brengen. Dit betekent dat middels het permanent systeem voor toezicht en de interne audit van het betaalorgaan in de eerste plaats moet worden gedetecteerd dat de beheers- en controleprocedures niet doeltreffend zijn. In het kader van de jaarlijkse certificering die de certificerende instanties met het oog op de goedkeuring van de rekeningen uitvoeren, wordt onder meer nagegaan of aan de erkenningscriteria is voldaan. Heel vaak is het betaalorgaan op de hoogte van de tekortkomingen en neemt het maatregelen om deze te corrigeren; dit kost echter tijd. De conformiteitsgoedkeuringsprocedure is er om te waarborgen dat financiële correcties op lidstaten kunnen worden toegepast voor financiële fouten als gevolg van zwakke controles, of voor niet-naleving van essentiële controles.*

<sup>(28)</sup> De bevindingen in verband met het GBCS, behalve die betreffende rechten, gelden ook voor oppervlaktegerelateerde en diergerelateerde maatregelen voor plattelandsontwikkeling.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.20. Uit de controle van de Rekenkamer bleek dat de doeltreffendheid van het GBCS nadelig wordt beïnvloed door de onnauwkeurigheid in de databanken die worden gebruikt bij kruiscontroles.

**De administratieve en controleprocedures en de kwaliteit van de databanken**

3.21. De door de betaalorganen toegepaste beheers- en controleprocedures<sup>(29)</sup> moeten waar mogelijk en passend kruiscontroles omvatten, onder meer met alle GBCS-databanken. De Rekenkamer controleerde of de databanken complete en betrouwbare informatie bevatten, of de kruiscontroles anomalieën aan het licht brachten en of, indien nodig, corrigerende maatregelen werden getroffen.

3.22. Het LPIS is een databank waarin het volledige landbouwareaal (referentiepercelen) van een lidstaat en de subsidia-bele delen van elk referentieperceel zijn opgenomen. Het LPIS is gebaseerd op een geografisch informatiesysteem (GIS) met digitaal en geografisch vastgelegde perceelgrenzen, bij voorkeur aan de hand van ruimtelijke orthofotografie<sup>(30)</sup>. De subsidia-bele delen van de referentiepercelen moeten worden vastgesteld op grond van de recentste beelden. De Rekenkamer constateerde aanzienlijke tekortkomingen in het gecontroleerde LPIS (zie tekstvak 3.3).

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**3.20.** *De diensten van de Commissie besteden aandacht aan de juistheid van de informatie in de databanken, aangezien dit een essentieel element is voor correct beheer en correcte controle. Als tekortkomingen worden geconstateerd, worden de lidstaten verzocht deze te corrigeren. Voorts wordt het risico voor het Fonds in behandeling genomen in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.*

*De diensten van de Commissie erkennen dat het GBCS weliswaar altijd voor verbetering vatbaar zal zijn, maar door de bank genomen nog steeds een solide systeem blijkt voor het beheer van de GLB-uitgaven.*

<sup>(29)</sup> Artikelen 28 en 29 van Verordening (EG) nr. 1122/2009.

<sup>(30)</sup> Orthofotografie werkt met luchtfoto's om de subsidiabiliteit van grond in het LPIS te beoordelen.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**Tekstvak 3.3 — Voorbeelden van onjuiste gegevens in LPIS/GIS**

In het Verenigd Koninkrijk (Engeland) beoordeelt het betaalorgaan de subsidiabiliteit van de gemene grond (329 000 ha) niet en maakt het slechts beperkt gebruik van orthofotografie om te oordelen over de andere gedeclareerde percelen. De Rekenkamer onderzocht een op risico gebaseerde steekproef van bospercelen en ontdekte dat voor sommige ervan EU-steun was betaald in strijd met de EU-regelgeving.

In het Verenigd Koninkrijk (Noord-Ierland) worden niet-subsidiabele bodemkenmerken in het GIS niet getoond als niet-subsidiabele grond. In 2011 werd het LPIS bijgewerkt om de gebreken te verhelpen die waren ontdekt bij de in de EU-wetgeving voorgeschreven kwaliteitsbeoordeling<sup>(31)</sup>. De Rekenkamer onderzocht een beperkte, op risico gebaseerde steekproef van referentiepercelen die volgens de orthofotografie bebost waren en constateerde dat verscheidene van deze percelen te boek stonden als blijvend grasland. Bij sommige andere percelen bleek de in het LPIS geregistreerde subsidiabele oppervlakte groter dan de totale oppervlakte van het perceel.

3.23. Met betrekking tot de juistheid van de betalingen ontdekte de Rekenkamer bij elk van de drie betaalorganen gebreken. In Luxemburg werden beschikbare middelen uit de nationale reserve gebruikt om de waarde van de toegewezen rechten te verhogen, in strijd met de bepalingen<sup>(32)</sup> van de EU-wetgeving. In het Verenigd Koninkrijk (Engeland en Noord-Ierland) merkte de Rekenkamer in verscheidene gevallen dat het steunbedrag was berekend op basis van een grotere oppervlakte dan die welke bij controles ter plaatse door nationale inspecteurs was vastgesteld.

**Controlesystemen op basis van fysieke controles ter plaatse**

3.24. De kwaliteit van de metingen ter plaatse is van essentieel belang voor de correcte bepaling van de steunbedragen. De Rekenkamer heeft een aantal van de metingen door de drie gecontroleerde betaalorganen overgedaan. Het verschil tussen de drie metingen van de Rekenkamer en de door de inspecteurs van het betaalorgaan gemelde resultaten bleek telkens groter dan de toepasselijke meettolerantie<sup>(33)</sup> (in Luxemburg bij 5 van de 61, in het Verenigd Koninkrijk (Noord-Ierland) bij 6 van de 42 en in het Verenigd Koninkrijk (Engeland) bij 8 van de 21 metingen).

<sup>(31)</sup> Artikel 6, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1122/2009 verplicht de lidstaten ertoe jaarlijks de kwaliteit van hun LPIS te beoordelen.

<sup>(32)</sup> Artikel 41 van Verordening (EG) nr. 73/2009.

<sup>(33)</sup> Artikel 34, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1122/2009.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**Tekstvak 3.3 — Voorbeelden van onjuiste gegevens in LPIS/GIS**

Momenteel bestaat er geen juridische verplichting om ortho-opnamen te gebruiken. De Commissie heeft in de horizontale verordening inzake controle, financiering en monitoring van het GLB echter voorgesteld de lidstaten wel tot het gebruik van dergelijke beelden te verplichten.

Gevallen waarin uit audits blijkt dat informatie in het systeem fout is en dit een risico met zich mee heeft gebracht, worden verder behandeld in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.

Wat de situatie in Noord-Ierland betreft, is de bijwerking die de autoriteiten in 2011 hebben verricht, een resultaat van audits door de diensten van de Commissie in de jaren 2006-2009. Deze hebben aanleiding gegeven tot financiële correcties voor de jaren tot 2009. De conformiteitsgoedkeuringsprocedures voor de volgende jaren lopen nog.

3.23. De situatie met betrekking tot Luxemburg zal verder worden behandeld in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.

De situatie met betrekking tot het Verenigd Koninkrijk (Engeland en Noord-Ierland) wordt en zal verder worden behandeld in het kader van een groot aantal conformiteitsgoedkeuringsprocedures.

3.24. De diensten van de Commissie zijn het met de Rekenkamer eens dat de kwaliteit van de controles ter plaatse van groot belang is. Bij hun audits hebben de diensten van de Commissie soortgelijke tekortkomingen in de kwaliteit van de controles ter plaatse vastgesteld. De follow-up van de geconstateerde tekortkomingen vindt plaats in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedures, die waarborgen dat het risico voor de EU-begroting op adequate wijze wordt afgedekt.

Bij de audits van de Commissie zijn ook tekortkomingen in het GBCS in Engeland en Noord-Ierland geconstateerd. Op deze betaalorganen zijn in dit verband al financiële correcties toegepast; bovendien lopen er nog conformiteitsgoedkeuringsprocedures.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.25. Grasland wordt in de EU-regelgeving gedefinieerd als grond met grasachtige vegetatie. In het Verenigd Koninkrijk (Engeland en Noord-Ierland) wordt BTR-steun toegekend voor begraasbare bosgrond. Toen de Rekenkamer evenwel inspecties ter plaatse overdeed in het Verenigd Koninkrijk (Engeland), bleek op verschillende van die percelen geen gras te groeien, zodat zij niet voldeden aan de omschrijving van begraasbare bosgrond. De nationale inspecteurs hadden gemeld dat deze terreinen volledig in aanmerking kwamen voor EU-steun.

**Procedures om de terugvordering van onverschuldigde betalingen te verzekeren**

3.26. Bij de drie betaalorganen die waren geselecteerd voor een controle van de GBCS-systemen onderzocht de Rekenkamer de boekhouding om na te gaan of de terug te vorderen bedragen naar behoren werden verantwoord en correct werden gemeld aan de Commissie. In Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk (Engeland) bleken deze procedures naar tevredenheid te werken.

3.27. In het Verenigd Koninkrijk (Noord-Ierland) stelde de Rekenkamer vast dat het niet altijd mogelijk bleek de bedragen in het debiteurenboek aan te sluiten met de bijhorende afzonderlijke stukken, alsook dat de opgelopen interest niet was opgenomen in de lijst van onverschuldigde betalingen.

*De controlesystemen van toepassing op de EU-voedselregeling voor de meest behoeftigen*

3.28. De Rekenkamer onderzocht de controlesystemen die van toepassing zijn op de EU-voedselregeling voor de meest behoeftigen in Spanje en Italië. In die regeling verbindt de geselecteerde inschrijver zich ertoe een bepaalde hoeveelheid levensmiddelen te leveren aan liefdadigheidsinstellingen voor distributie onder de meest behoeftigen<sup>(34)</sup> in de EU. In vele gevallen wordt de inschrijver betaald in de vorm van goederen uit interventievoorraden. Zeer vaak komen die goederen uit opslagruimten in een andere lidstaat dan die waar de levensmiddelen worden verdeeld. In deze gevallen vereist de voedselregeling een nauwe administratieve samenwerking tussen de betrokken lidstaten.

3.29. Voor beide onderzochte betaalorganen achtte de Rekenkamer de op de voedseldistributie toepasselijke systemen doeltreffend. Wel constateerde de Rekenkamer dat de administratieve samenwerking tussen de betrokken lidstaten bepaalde gebreken vertoonde (zie **bijlage 3.2**).

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**3.25.** De diensten van de Commissie zijn op de hoogte van de door de Rekenkamer omschreven problemen en nemen deze verder in behandeling — zie tekstvak 3.3.

*Volgens de diensten van de Commissie kunnen de lidstaten, met het oog op het behoud van de landbouw in specifieke gebieden, een procedure toepassen op grond waarvan de subsidiabele oppervlakte in deze percelen in aanmerking wordt genomen voor betaling, voor zover het perceel globaal nog steeds als „landbouwperceel” kan worden beschouwd. Richtsnoeren met voorbeelden over hoe de in aanmerking te nemen oppervlakte moet worden beoordeeld, zijn de afgelopen jaren met de lidstaten besproken en aan de lidstaten ter beschikking gesteld.*

**3.27.** De Commissie is op de hoogte van de situatie en zal deze verder behandelen in het kader van de procedure voor goedkeuring van de rekeningen.

**3.29.** De Commissie neemt nota van de globale positieve beoordeling van de Rekenkamer.

<sup>(34)</sup> De term „meest behoeftigen” wordt gedefinieerd in artikel 1, lid 3, van Verordening (EU) nr. 807/2010 van de Commissie van 14 september 2010 houdende uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de levering van levensmiddelen uit interventievoorraden aan de meest behoeftigen in de Unie (PB L 242 van 15.9.2010, blz. 9).

## De schatting van het restfoutenpercentage door de Commissie

3.30. DG AGRI beoordeelt het restfoutenpercentage (RER), d.w.z. de mate waarin verrichtingen na de toepassing van de toezicht- en controlesystemen nog fouten bevatten. Vóór het JAV 2012 waren de basiselementen voor die beoordeling de door de lidstaten opgestelde statistieken over inspecties ter plaatse. DG AGRI baseerde de berekening van het percentage resterende fouten op de resultaten van willekeurig geselecteerde, in de statistieken gemelde inspecties. Ter compensatie van mogelijke gebreken of onvolledigheid in die statistieken verhoogde DG AGRI het in de statistieken genoemde foutenpercentage met 25 %.

3.31. Na een beoordeling van de betrouwbaarheid van de toegepaste procedures herzag DG AGRI in zijn JAV 2012 grondig zijn aanpak voor het berekenen van het restfoutenpercentage. Het houdt er nu rekening mee dat de inspectiestatistieken gebreken kunnen vertonen die de betrouwbaarheid ervan beïnvloeden en dat die statistieken niet alle componenten van het restfoutenpercentage dekken. Daarom heeft DG AGRI voor elk betaalorgaan een afzonderlijke beoordeling gemaakt en de gemelde foutenpercentages naar boven toe bijgesteld wanneer dat nodig werd geacht. Verhogingen met 2 of 5 procentpunten — al naar gelang de ernst van de tekortkoming — werden toegepast voor 37 van de 81 betaalorganen.

3.32. Een gevolg daarvan is dat het restfoutenpercentage 2012 voor de ontkoppelde areaalsteun door de Commissie werd berekend op 2,4 %, ofwel 4,5 keer hoger dan het foutenpercentage van 0,54 % <sup>(35)</sup> dat is berekend aan de hand van de door de lidstaten gerapporteerde statistieken.

3.33. Met die koerswijziging worden de tekortkomingen erkend die werden gemeld in eerdere jaarverslagen van de Rekenkamer <sup>(36)</sup> en bevestigd door de dienst Interne audit van de Commissie <sup>(37)</sup>. Toch is de Rekenkamer van oordeel dat de Commissie ook voor de overige onderdelen van het ELGF corrigerende maatregelen moet treffen.

**3.30.** De wijze waarop DG AGRI het restfoutenpercentage dat in zijn jaarlijkse activiteitenverslag voor 2012 wordt gerapporteerd, heeft vastgesteld, wordt beschreven in paragraaf 3.31. De beschrijving in paragraaf 3.30 over hoe dit de vorige jaren gebeurde, valt buiten het auditgerelateerde bereik van dit verslag.

**3.31.** De afgelopen jaren heeft de Rekenkamer DG AGRI bekritiseerd omdat het DG het restfoutenpercentage alleen baseerde op door de lidstaten gerapporteerde gegevens over door hen uitgevoerde controles, met toepassing van een veiligheidsmarge van 25 %. Voor 2012 heeft DG AGRI voor de ontkoppelde rechtstreekse betalingen (REAB en BTR) een nieuwe, geïntegreerde, op het niveau van het betaalorgaan toegepaste benadering ontwikkeld en gebruikt die nog steeds gebaseerd is op de controlestatistieken van de lidstaten, maar ook rekening houdt met ander beschikbaar auditbewijsmateriaal, zoals het advies van de certificerende instanties, het resultaat van de door de Commissie uitgevoerde audits en de door de Rekenkamer verrichte beoordeling van de doeltreffendheid van het controlesysteem. Beschikbare informatie van door de Rekenkamer verrichte audits, bevindingen van certificerende instanties en eigen audits van de Commissie wordt samengebracht in een globale beoordeling van de situatie op het niveau van het betaalorgaan en wordt in aanmerking genomen bij het aggregeren op het niveau van de lidstaat en van EU-27.

**3.32.** Zoals wordt gerapporteerd in het jaarlijkse activiteitenverslag van DG AGRI voor 2012, lopen er nog conformiteitsgoedkeuringprocedures voor de 17 lidstaten met een foutenpercentage hoger dan 2 %. De bedragen waarvoor een risico bestaat, zullen systematisch worden teruggevorderd.

**3.33.** De nieuwe geïntegreerde benadering die voor 2012 voor de ontkoppelde rechtstreekse steun is gebruikt, zal verder worden ontwikkeld en zo veel mogelijk worden uitgebreid tot de andere GLB-maatregelen voor 2013.

<sup>(35)</sup> Gewogen EU-27-gemiddelde van de door de lidstaten gemelde foutenpercentages voor de inspectiestatistieken over ontkoppelde areaalsteun.

<sup>(36)</sup> Laatstelijk in het Jaarverslag 2011, paragraaf 3.41.

<sup>(37)</sup> Paragraaf 3.1.5 van het JAV 2012 van DG AGRI.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.34. De resultaten van de nieuwe aanpak tonen opnieuw dat slechts een beperkte zekerheid kan worden ontleend aan de inspectiestatistieken van de lidstaten, de verklaringen van de directeuren van betaalorganen en de werkzaamheden van de certificerende instanties. Voor alle 37 betaalorganen waarvoor de Commissie had besloten het in de controlestatistieken genoemde foutenpercentage voor de ontkoppelde areaalsteun te verhogen, hadden de directeuren een goedkeurende verklaring afgegeven en 32 certificerende instanties hadden hetzelfde gedaan.

## CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

## De conclusie voor 2012

3.35. Voor deze beleidsgroep:

- wijst de toetsing van verrichtingen uit dat de meest waarschijnlijk fout in de populatie 3,8 % gedaan;
- werden twee van de drie onderzochte <sup>(38)</sup> toezicht- en controlesystemen in het kader van het GBCS niet doeltreffend geacht (Verenigd Koninkrijk (Engeland en Noord-Ierland)) en het andere gedeeltelijk doeltreffend (Luxemburg);
- werden de twee onderzochte toezicht- en controlesystemen van toepassing op de voedseldistributie voor de meest behoeftigen doeltreffend geacht.

Over het geheel genomen toont de controle-informatie aan dat de goedgekeurde uitgaven een materieel foutenpercentage vertonen.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.34. Zie antwoord op punt 3.32.

*Het werk van de certificerende instanties zal aanzienlijk worden uitgebreid in het kader van de tenuitvoerlegging van de GLB-hervorming. Deze instanties zullen de door het betaalorgaan verrichte administratieve controles en controles ter plaatse op een representatieve steekproef moeten overdoen teneinde advies uit te brengen over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen en aldus de controlestatistieken te valideren.*

3.35. *Zie de antwoorden op de paragrafen 1.12 en 1.13 inzake het effect van terugvorderingen en financiële correcties op de bescherming van de financiële belangen van de EU.*

- *De diensten van de Commissie hebben in hun eigen audits bewijzen aangevoerd voor bevindingen die vergelijkbaar zijn met die van de Rekenkamer. Deze worden verder behandeld in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure. Indien de bevindingen van de Rekenkamer wijzen op een extra risico dat moet worden gedekt, zal worden overwogen adequate procedures in te leiden.*

*De Commissie benadrukt dat zij de financiële belangen van de EU waarborgt aan de hand van financiële correcties in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure. Bovendien worden tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen van de lidstaten zo nodig aangepakt middels gerichte en omvattende actieplannen. De Commissie neemt er ook nota van dat de laagste door de Rekenkamer geraamde foutengrens onder de materialiteitsdrempel ligt.*

<sup>(38)</sup> Alle onderzochte GBCS-systemen werden geselecteerd op basis van risicoanalyse.

## Aanbevelingen

3.36. **Bijlage 3.3** toont het resultaat van de beoordeling door de Rekenkamer van de geboekte vooruitgang bij het opvolgen van de in voorgaande jaarverslagen gedane aanbevelingen. In de jaarverslagen van 2009 en 2010 deed de Rekenkamer zeven aanbevelingen. Twee daarvan werden op de meeste punten uitgevoerd, vier werden uitgevoerd op sommige punten en één werd niet uitgevoerd.

3.37. Naar aanleiding van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2012 beveelt de Rekenkamer de Commissie en de lidstaten aan, meer en sneller inspanningen te doen om ervoor te zorgen dat:

- **Aanbeveling 1:** de subsidiabiliteit van grond, en met name van blijvend grasland, naar behoren wordt geregistreerd in het LPS, vooral in gevallen waar terreinen geheel of gedeeltelijk zijn bedekt met stenen, onkruid, dichte bossen of struiken of al enkele jaren verlaten zijn (zie de paragrafen 3.13, 3.25 en tekstvak 3.3);

**3.36.** De Commissie houdt er een ander standpunt over de stand van zaken op het gebied van de tenuitvoerlegging van de in vorige jaarverslagen vastgestelde aanbevelingen op na:

- „uitvoering in de meeste opzichten”: de uitvoering op deze punten is naar mening van de Commissie permanent en kan nooit als volledig worden beschouwd (het verplicht stellen van orthografie, het bijwerken van het LIPS op basis van nieuwe ortho-opnamen en het corrigeren van tekortkomingen in controlesystemen en GBCS-databanken);
- „uitvoering in enkele opzichten”: erop toezien dat de kwaliteit van de controles ter plaatse toereikend is en dat de certificerende instanties dit controleren, is een permanent proces;
- verduidelijking van de subsidiabiliteitsregels: de Commissie heeft voorstellen in het kader van de GLB-hervorming gedaan; bovendien zijn de richtsnoeren voor de werkzaamheden van de certificerende instanties grondig herzien en aan de lidstaten en de certificerende instanties overgelegd;
- vaststelling op EU-niveau van minimumeisen voor jaarlijks onderhoud van grasland: in de voorstellen tot hervorming van het GLB is dit als taak voor de lidstaten opgenomen.

**3.37.**

De lidstaten kunnen, met het oog op het behoud van de landbouw in specifieke gebieden, een procedure toepassen op grond waarvan de subsidiabele oppervlakte in deze percelen in aanmerking wordt genomen voor betaling, voor zover het perceel globaal nog steeds als „landbouwperceel” kan worden beschouwd. Richtsnoeren met voorbeelden over hoe de in aanmerking te nemen oppervlakte moet worden beoordeeld, zijn de afgelopen jaren met de lidstaten besproken en aan de lidstaten ter beschikking gesteld.

Gevallen waarin wordt geconstateerd dat de lidstaten de subsidiabele oppervlakte niet correct hebben geregistreerd, vallen onder een goedkeuringsprocedure.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- **Aanbeveling 2:** onmiddellijk corrigerende maatregelen worden getroffen wanneer beheers- en controlesystemen en/of GBCS-databanken gebrekkig of verouderd blijken (zie de paragrafen 3.13, 3.22 en 3.23);
  
- **Aanbeveling 3:** betalingen berusten op inspectieresultaten (zie paragraaf 3.23) en dat inspecties ter plaatse van voldoende kwaliteit zijn om op betrouwbare wijze de subsidiabele oppervlakte te kunnen bepalen (zie de paragrafen 3.24 en 3.25);
  
- **Aanbeveling 4:** de werkzaamheden van de directeuren van betaalorganen en die van de certificerende instanties ter onderbouwing van hun respectieve verklaringen door hun ontwerp en kwaliteit een betrouwbare basis bieden om de wettigheid en regelmatigheid van onderliggende verrichtingen te beoordelen (zie de paragrafen 3.30-3.34).

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

*Wanneer de diensten van de Commissie dergelijke problemen tijdens hun audits constateren, verzoeken zij de lidstaten de nodige maatregelen te nemen om de situatie te corrigeren. Is het probleem bijzonder acuut, dan dient de lidstaat een actieplan voor het corrigeren van de situatie toe te passen; de toepassing daarvan wordt van nabij door de diensten gevolgd. Tot dusverre blijken zulke plannen zeer doeltreffend te zijn. De Commissie verzekert dat het uit dergelijke tekortkomingen voortvloeiende financiële risico voor de EU-begroting wordt gedekt middels financiële correcties die in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure worden opgelegd.*

*De Commissie is het eens met de Rekenkamer en zal haar audits blijven toespitsen op het risico dat niet-subsidiabele grond niet worden gedetecteerd vooraleer de betalingen worden gedaan. Zo nodig zullen financiële correcties worden toegepast om de financiële belangen van de EU te beschermen.*

*De Commissie zal de werkzaamheden van de certificerende instanties onder de loep blijven nemen door de documenten betreffende de financiële goedkeuring van de rekeningen te analyseren en auditbezoeken aan de certificerende instanties af te leggen. Bovendien zijn in 2012 specifieke audits bij 14 certificerende instanties verricht om hun werkzaamheden op het gebied van controles ter plaatse en controlestatistieken (beide als specifieke risico's omschreven door de Commissie) na te gaan. In september 2012 is een vergadering van de deskundigengroep certificerende instanties gehouden. Bovendien zijn, in het licht van de toegenomen verantwoordelijkheid van de certificerende instanties op het gebied van wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven, in 2013 bilaterale vergaderingen met de certificerende instanties georganiseerd om de nieuwe programmeringsperiode voor te bereiden.*

## BIJLAGE 3.1

## RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR LANDBOUW: MARKTONDERSTEUNING EN RECHTSTREEKSE STEUN

	2012			2011	2010	2009
	GBCS	Niet-GBCS	Totaal			
<b>OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF</b>						
Totaal verrichtingen:	140	40	<b>180</b>	180	146	148
<b>RESULTATEN VAN DE TOETSING <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup></b>						
<b>Deel (aantal) van de getoetste verrichtingen dat:</b>						
geen fouten blijkt te bevatten	60 % (84)	55 % (22)	<b>59 % (106)</b>	61 %	73 %	76 %
een of meer fouten blijkt te bevatten	40 % (56)	45 % (18)	<b>41 % (74)</b>	39 %	27 %	24 %
<b>Analyse van verrichtingen met fouten</b>						
<b>Analyse per soort fouten</b>						
Niet-kwantificeerbare fout	14 % (8)	33 % (6)	<b>19 % (14)</b>	14 %	26 %	31 %
Kwantificeerbare fout	86 % (48)	67 % (12)	<b>81 % (60)</b>	86 %	74 %	69 %
Subsidiabiliteit	12 % (6)	67 % (8)	<b>23 % (14)</b>	23 %	3 %	13 %
Realiteit	0 % (0)	0 % (0)	<b>0 % (0)</b>	2 %	0 %	0 %
Juistheid	88 % (42)	33 % (4)	<b>77 % (46)</b>	75 %	97 %	87 %
<b>GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN</b>						
Meest waarschijnlijk foutenpercentage				<b>3,8 %</b>		
Bovenste foutengrens (UEL)				5,9 %		
Onderste foutengrens (LEL)				1,7 %		

<sup>(1)</sup> Voor een beter inzicht in de terreinen met verschillende risicoprofielen binnen de beleidsgroep werd de steekproef opgesplitst in segmenten.

<sup>(2)</sup> De cijfers tussen haakjes tonen het werkelijke aantal verrichtingen.

## BIJLAGE 3.2

## RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK VAN SYSTEMEN VOOR LANDBOUW: MARKTONDERSTEUNING EN RECHTSTREEKSE STEUN

## Beoordeling van geselecteerde toezicht- en controlesystemen (ELGF)

Lidstaat (Betaalorgaan)	Regeling	Uitgaven i.v.m. GBCS (nationaal maximum, bijlage VIII bij Verordening (EG) nr. 73/2009) (1 000 euro)	Administratieve en controleprocedures ter waarborging van correcte betaling, met inbegrip van de kwaliteit van databanken	Methodologie voor inspecties ter plaatse, selectie, uitvoering, kwaliteitscontrole en rapportage over afzonderlijke resultaten	Procedures voor de terugvordering van onverschuldigde betalingen	Algehele beoordeling (*)
VK (Engeland)	BTR	3 988 042	Niet doeltreffend 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9	Gedeeltelijk doeltreffend a	Gedeeltelijk doeltreffend A	Niet doeltreffend
VK (Noord-Ierland)	BTR	3 988 042	Niet doeltreffend 1, 3, 5, 6, 9, 10	Gedeeltelijk doeltreffend a	Gedeeltelijk doeltreffend A, B	Niet doeltreffend
Luxemburg	BTR	37 679	Gedeeltelijk doeltreffend 2, 4	Doeltreffend	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend

(\*) De algehele beoordeling kan niet beter zijn dan die van de administratieve en controleprocedures.

- 1 Onvolledige of onjuiste informatie over de grootte en subsidiabiliteit van terreinen in de LPIS-databank.
- 2 De aanvraagregistratieprocedure omvat te weinig controles om antedatering van de datum van binnenkomst te voorkomen.
- 3 Fouten in de aanvragen werden gecorrigeerd als kennelijke fout zonder de sancties toe te passen wanneer die hadden moeten worden toegepast.
- 4 Waarde van rechten werden verhoogd in strijd met de EU-wetgeving.
- 5 Onjuiste toepassing van de EU-definitie van het begrip „landbouwer”.
- 6 Steun betaald voor niet-subsidiabel areaal.
- 7 Inconsistenties in de databank van de rechten.
- 8 Geen sancties toegepast voor ten onrechte opgegeven delen van gemene grond.
- 9 Inspectieresultaten niet correct verwerkt in de GBCS-databanken.
- 10 Gebreken in de administratieve kruiscontroles en steunbetaling vóór de afwikkeling van anomalieën.

a Onvoldoende kwaliteit van de oppervlaktemeting tijdens controles ter plaatse.

A Onnauwkeurigheden in debiteurenrekeningen.

B Vertraging bij schuldenregistratie en kennisgeving aan landbouwers van terugbetalingsverplichting.

Lidstaat (Betaalorgaan)	Regeling	Uitgaven (*) (1 000 euro)	Aanbestedingsprocedures	Samenwerking met andere lidstaten	Uitvoering van het plan	Toezicht en controle	Algehele beoordeling
Spanje (FEGA)	Voedselhulp 2011	74 731	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend 1	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend
Italië (AGEA)	Voedselhulp 2012	22 103	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend 2	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend

(\*) Exclusief de waarde van de interventievoorraden.

- 1 Spanje kreeg graan en mageremelkpoeder toegewezen uit interventieopslag in Frankrijk, respectievelijk Ierland. Voor beide producten ontvingen de geselecteerde inschrijvers terugbetaling van de vervoerkosten naar Spanje. Volgens de EU-regelgeving moet het transport naar het land van bestemming in dit geval worden geverifieerd volgens een specifieke procedure (formulier T5) die de Franse en Ierse instanties weigerden te openen. Daarom volgden de Spaanse instanties een alternatieve procedure die de Rekenkamer minder doeltreffend acht.
- 2 Italië organiseerde een gemeenschappelijke inschrijvingsprocedure voor de levering van pasta in Italië en Malta, deels in ruil voor graan uit interventievoorraden. Op basis van deze procedure had Malta in ruil voor zijn hoeveelheid graan 224 ton pasta moeten ontvangen. Als gevolg van een administratieve vergissing leverde Italië echter slechts 180 ton pasta aan Malta.

## FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR LANDBOUW: MARKTONDERSTEUNING EN RECHTSTREEKSE STEUN

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang					Antwoord van de Commissie	
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet langer van toepassing		Ontoereikend bewijs
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2010	3.58 Op grond van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2010 beveelt de Rekenkamer aan dat de Commissie passende maatregelen treft om ervoor te zorgen dat:							
	a) orthofotografie verplicht wordt gesteld en dat het LPIS regelmatig wordt bijgewerkt op basis van nieuwe ortho-opnamen (zie paragraaf 3.31) <sup>(1)</sup> ;		X					
	b) de betaalorganen de vastgestelde tekortkomingen verhelpen waar is gebleken dat de controlesystemen en GBCS-databases tekortschieten (zie de paragrafen 3.23 - 3.25) <sup>(1)</sup> ;		X					
	c) de inspecties ter plaatse de nodige kwaliteit hebben om op betrouwbare wijze de subsidiabele oppervlakte te kunnen bepalen (zie de paragrafen 3.38 en 3.39);			X				
	d) de kwaliteit van de inspecties naar behoren wordt gecontroleerd en gerapporteerd door de certificerende instanties (zie de paragrafen 3.46 en 3.47).			X				
2009	3.73 De Rekenkamer beveelt aan de geconstateerde systeemgebreken te verhelpen. In dit verband moeten de volgende tekortkomingen met betrekking tot de BTR en de REAB het meest dringend worden aangepakt:							
	c) de regels verder verduidelijken en aanscherpen, zodat rechtstreekse EU-steun niet wordt betaald aan aanvragers die de grond niet voor landbouwactiviteiten hebben gebruikt, noch in GLMC hebben gehouden;			X				
	d) op EU-niveau minimumeisen stellen met betrekking tot jaarlijks onderhoud van grasland dat in aanmerking komt voor rechtstreekse EU-steun.				X			

<sup>(1)</sup> Soortgelijke aanbevelingen werden gedaan in paragraaf 3.73, onder a) en b), van het Jaarverslag 2009.

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang					Antwoord van de Commissie	
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet langer van toepassing		Ontoereikend bewijs
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2009	3.75. Voorts is de Rekenkamer van oordeel dat de richtsnoeren van de Commissie inzake de werkzaamheden van de certificerende instanties moeten worden herzien met betrekking tot de aard en omvang ervan en de rapportageverplichtingen, met name wat betreft de werkzaamheden in verband met de validering van de controle- en inspectiestatistieken van de lidstaten.			X				



## HOOFDSTUK 4

**Plattelandontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid**

## INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	4.1-4.8
Specifieke kenmerken van de beleidsgroep	4.2-4.7
Reikwijdte en aanpak van de controle	4.8
Regelmatigheid van de verrichtingen	4.9-4.19
Plattelandontwikkeling	4.10-4.18
Milieu, visserij en gezondheid	4.19
Doeltreffendheid van de systemen	4.20-4.41
Plattelandontwikkeling	4.20-4.39
Systemen van de lidstaten met betrekking tot de regelmatigheid van verrichtingen	4.20-4.25
Systemen van de Commissie met betrekking tot de regelmatigheid van verrichtingen	4.26-4.39
Milieu, visserij en gezondheid	4.40-4.41
Conclusies en aanbevelingen	4.42-4.45
De conclusie voor 2012	4.42
Aanbevelingen	4.43-4.45
Bijlage 4.1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor plattelandontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid	
Bijlage 4.2 — Resultaten van de toetsing van systemen voor plattelandontwikkeling	
Bijlage 4.3 — Follow-up van eerdere aanbevelingen betreffende plattelandontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid	

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

## INLEIDING

4.1. Dit hoofdstuk betreft de specifieke beoordeling door de Rekenkamer van plattelandsontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid, bestaande uit het onderdeel plattelandsontwikkeling van het beleidsterrein Landbouw en plattelandsontwikkeling, en de beleidsterreinen Maritieme zaken en visserij, Gezondheid en consumentenbescherming en Milieu en klimaatmaatregelen. Essentiële informatie over de betrokken activiteiten en de uitgaven in 2012 is opgenomen in **tabel 4.1**.

Tabel 4.1 — Plattelandsontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid — Essentiële informatie voor 2012

(miljoen euro)

Beleidssterrein	Omschrijving	Betalingen	Wijze van beheer
Plattelandsontwikkeling	Plattelandsontwikkeling	13 258	Gedeeld
	Pretoetredingsmaatregelen	7	Gedecentraliseerd
	Internationale aspecten van het beleidsterrein „Landbouw en plattelandsontwikkeling”	4	Direct gecentraliseerd
		<b>13 269</b>	
Maritieme zaken en visserij	Beleidsuitgaven	705	Gecentraliseerd/gedeeld
	Administratieve uitgaven	40	Direct gecentraliseerd
		<b>745</b>	
Gezondheid en consumenten bescherming	Beleidsuitgaven	518	Direct gecentraliseerd/Indirect gecentraliseerd
	Administratieve uitgaven	117	Direct gecentraliseerd
		<b>635</b>	
Milieu en klimaatmaatregelen	Beleidsuitgaven	286	Direct gecentraliseerd/Indirect gecentraliseerd
	Administratieve uitgaven	96	Direct gecentraliseerd
		<b>382</b>	
Totaal betalingen over het jaar		<b>15 031</b>	
– totaal aan administratieve uitgaven <sup>(1)</sup>		253	
Totaal Beleidsuitgaven		<b>14 778</b>	
– voorschotten <sup>(2)</sup>		500	
+ verrekening van voorschotten <sup>(2)</sup>		716	
<b>Gecontroleerde polulatie, totaal</b>		<b>14 994</b>	
<b>Totaal vastleggingen voor het jaar</b>		<b>16 972</b>	

<sup>(1)</sup> Over de controle van de administratieve uitgaven wordt gerapporteerd in hoofdstuk 9.

<sup>(2)</sup> Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie voor nadere gegevens bijlage 1.1, paragraaf 6).

Bron: Geconsolideerde rekeningen 2012 van de Europese Unie.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**Specifieke kenmerken van de beleidsgroep**

4.2. Plattelandsontwikkeling maakt deel uit van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), waarvan de algemene doelstellingen en de financieringsbronnen worden gepresenteerd in hoofdstuk 3 (paragrafen 3.2 en 3.3). Voorts worden het beheer en de controle van de GLB-uitgaven beschreven in hoofdstuk 3 (paragrafen 3.6 en 3.7).

4.3. Het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo), cofinanciert uitgaven voor plattelandsontwikkeling tegen verschillende percentages via programma's voor plattelandsontwikkeling in de lidstaten (13 269 miljoen euro aan uitgaven in 2012) <sup>(1)</sup>. De uitgaven betreffen 45 maatregelen die zowel oppervlaktegerelateerde maatregelen omvatten (zoals agromilieubetalings en compensatiebetalingen voor landbouwers in gebieden met natuurlijke handicaps) als niet-oppervlaktegerelateerde maatregelen (zoals modernisering van landbouwbedrijven en het opzetten van basisvoorzieningen voor de plattelandseconomie en -bevolking).

4.4. Het milieubeleid van de Unie heeft tot doel bij te dragen tot de bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, het leven van haar burgers en een rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen, ook op internationaal niveau. Uit het oogpunt van financiering (212 miljoen euro aan uitgaven in 2012) is het financieel instrument voor het milieu (LIFE) <sup>(2)</sup> het belangrijkste programma voor medefinanciering van projecten in de lidstaten met betrekking tot de natuur en de biodiversiteit, milieubeleid en bestuur, en informatie en communicatie.

4.5. Het gemeenschappelijk visserijbeleid, dat deel uitmaakt van het beleidsterrein Maritieme zaken en visserij, kent dezelfde algemene doelstellingen als het gemeenschappelijk landbouwbeleid (zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.2). Het Europees Visserijfonds <sup>(3)</sup> (EVF) is het voornaamste instrument (478 miljoen euro aan uitgaven in 2012).

<sup>(1)</sup> Dit bedrag omvat uitgaven voor de afronding van eerdere (2000-2006) programma's (135 miljoen euro) en voor andere maatregelen (genetische hulpbronnen) (1,2 miljoen euro).

<sup>(2)</sup> Verordening (EG) nr. 614/2007 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 149 van 9.6.2007, blz. 1).

<sup>(3)</sup> Verordening (EG) nr. 1198/2006 van de Raad (PB L 223 van 15.8.2006, blz. 1).

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.6. Wat betreft Gezondheid en consumentenbescherming draagt de EU bij tot zowel de bescherming van de gezondheid van mensen, dieren en planten als het welzijn van de consument. Het grootste deel van de betalingen wordt verricht voor programma's op het gebied van de uitroeiing van dierziekten en voor Europese agentschappen <sup>(4)</sup> (respectievelijk 215 miljoen euro en 167 miljoen euro in 2012).

4.7. Het grootste risico op onregelmatigheid voor de beleidsgroep als geheel is dat uitgaven niet subsidiabel zijn vanwege niet-conformiteit met vaak complexe regelgeving en subsidiabiliteitsvoorwaarden. In het geval van plattelandsontwikkeling neemt dit risico nog toe voor bepaalde programma's met een lage uitvoeringsgraad, waarbij niet-subsidiabele uitgaven worden gedeclareerd om te voorkomen dat lidstaten EU-financiering mislopen.

### Reikwijdte en aanpak van de controle

4.8. In **bijlage 1.1, deel 2**, van hoofdstuk 1 wordt de algemene controleaanpak en -methodologie van de Rekenkamer beschreven. Voor de controle van plattelandsontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid dienen de volgende specifieke zaken te worden opgemerkt:

- de controle omvatte een onderzoek van een steekproef van 177 verrichtingen, zoals gedefinieerd in **bijlage 1.1**, paragraaf 6. De steekproef is zodanig opgezet dat deze representatief is voor het hele scala van verrichtingen binnen de beleidsgroep. In 2012 bestond de steekproef uit 160 verrichtingen voor plattelandsontwikkeling <sup>(5)</sup> en 17 verrichtingen voor milieu, visserij en gezondheid <sup>(6)</sup>;

<sup>(4)</sup> Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding, Europese Autoriteit voor voedselveiligheid, Europees Geneesmiddelenbureau.

<sup>(5)</sup> Tsjechische Republiek, Duitsland (Brandenburg en Berlijn, Schleswig-Holstein), Griekenland, Spanje (Andalusië), Frankrijk, Italië (Basilicata, Bozen, Sardinië), Litouwen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Finland en het Verenigd Koninkrijk (Engeland, Schotland).

<sup>(6)</sup> De steekproef bestond uit elf verrichtingen onder direct beheer en zes onder gedeeld beheer in de Tsjechische Republiek, Griekenland, Spanje, Polen en het Verenigd Koninkrijk.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.7. *De door de Rekenkamer aangehaalde complexiteit van de regelgeving en de subsidiabiliteitsvoorwaarden is in zekere mate een uitvloeisel van de ambitieuze doelstellingen van het plattelandsontwikkelingsbeleid.*

*Voorts wijst de Commissie erop dat de Rekenkamer in het kader van de door de Commissie verrichte audits (waarop de Rekenkamer haar opmerkingen over dit hoofdstuk baseert) slechts enkele gevallen heeft gevonden ter staving van haar bewering dat het risico betreffende de regelmatigheid voor plattelandsontwikkeling verder is toegenomen omdat de lidstaten niet-subsidiabele uitgaven declareren om te voorkomen EU-financiering mis te lopen.*

*De Commissie heeft zelf opgemerkt dat sommige lidstaten uitvoerig gebruik maken van voorschotten en financiële instrumenten met als mogelijk effect het beperken of vermijden van een verlies van middelen in het kader van de n + 2-regels. Om dit risico te verminderen, hebben de diensten van de Commissie deze punten met de betrokken lidstaten besproken.*

4.8. *Zie uitvoerige opmerkingen hoofdstuk 1.*

- *De ontwikkelingen betreffende de methode van de Rekenkamer, waaronder steekproefneming in twee fasen, worden door de Commissie van nabij gevolgd, met name uit het oogpunt van een eventuele impact op het geraamde foutenpercentage.*

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- de Rekenkamer heeft zich bij haar toetsing van de randvoorwaarden („cross compliance”) geconcentreerd op GLMC-voorwaarden (goede landbouw- en milieucondities) en selecteerde uit de regelgeving voortvloeiende beheers-eisen (RBE's) (7) waarvoor tijdens de controlebezoeken bewijsstukken konden worden verkregen en een conclusie kon worden getrokken;
- verlagingen en uitsluitingen (die door de lidstaten dienen te worden toegepast in gevallen waarin begunstigen van EU-steun een grotere dan de werkelijke oppervlakte, een groter aantal dieren of hogere subsidiabele uitgaven (8) opgeven) zijn niet in de berekening van het foutenpercentage door de Rekenkamer opgenomen (9);
- de beoordeling van systemen voor plattelandontwikkeling omvatte zeven betaalorganen (10) in zes lidstaten: Bulgarije, Duitsland (Brandenburg en Berlijn), Frankrijk, Polen, Roemenië (beide betaalorganen) en Zweden. Voor gezondheid en consumentenbescherming toetste de Rekenkamer het internebeheersingssysteem van DG SANCO (11);
- de jaarlijkse activiteitenverslagen van de Commissie over DG AGRI (12) (betreffende plattelandontwikkeling) en DG MARE (13) werden bekeken;
- teneinde de grondslagen voor de beschikkingen van de Commissie inzake financiële goedkeuring te beoordelen, heeft de Rekenkamer daarnaast de controlewerkzaamheden van DG AGRI voor de goedkeuring van de rekeningen gecontroleerd (voor ELGF en Elfpo) en de certificerende instanties bezocht van Bulgarije, Luxemburg, Roemenië en het Verenigd Koninkrijk (Noord-Ierland).

(7) Alle vereisten voor de RBE's 6-8 (inzake de identificatie en registratie van dieren) en duidelijke niet-naleving van RBE's 1 (vogelrichtlijn), 2 (grondwaterrichtlijn), 4 (nitratenrichtlijn) en 16 en 18 (dierenwelzijn).

(8) De artikelen 16, 17 en 30 van Verordening (EU) nr. 65/2011 van de Commissie van 27 januari 2011 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 plattelandontwikkeling (PB L 25 van 28.1.2011, blz. 8).

(9) Behalve in gevallen waarin lidstaten de onregelmatigheid reeds hadden geconstateerd zonder de verschuldigde verlagingen/uitsluitingen toe te passen.

(10) De betaalorganen en essentiële beheersingsmaatregelen werden geselecteerd op basis van een risicoanalyse.

(11) Directoraat-generaal Gezondheid en Consumentenbescherming van de Commissie (DG SANCO).

(12) Directoraat-generaal Landbouw en Plattelandontwikkeling van de Commissie (DG AGRI).

(13) Directoraat-generaal Maritieme Zaken en Visserij van de Commissie (DG MARE).

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- *Aangezien de naleving van de randvoorwaarden geen subsidiabiliteitscriterium voor de GLB-betalingen is, vindt de controle hiervan niet plaats in het kader van de beoordeling van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Op grond van het mechanisme van de randvoorwaarden wordt een sanctie opgelegd aan landbouwers indien zij bepaalde voorschriften die doorgaans voortvloeien uit andere beleidsgebieden dan het GLB en los van het GLB van toepassing zijn op EU-burgers, niet in acht nemen. Daarom is de Commissie van oordeel dat sancties die worden opgelegd vanwege inbreuken op de randvoorwaarden, niet in aanmerking moeten worden genomen voor de berekening van de foutenpercentages voor het GLB.*

## REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

4.9. *Bijlage 4.1* bevat een samenvatting van de resultaten van de toetsing van verrichtingen. Van de 177 door de Rekenkamer gecontroleerde verrichtingen vertoonden er 111 fouten (63) %. Op basis van de door haar gekwantificeerde fouten schat de Rekenkamer het meest waarschijnlijke foutenpercentage op 7,9 % <sup>(14)</sup>.

### Plattelandontwikkeling

4.10. Met betrekking tot de uitgaven voor plattelandontwikkeling vertoonden 101 van de 160 gecontroleerde verrichtingen (63 %) fouten, waarvan er 59 (58 %) kwantificeerbare fouten waren.

4.11. Voor het merendeel van de verrichtingen die fouten vertonen, beschikten de nationale overheden naar het oordeel van de Rekenkamer over voldoende informatie om deze fouten te kunnen opsporen en corrigeren.

4.12. Bij de toetsing zijn verrichtingen voor 27 verschillende maatregelen onderzocht. Van de 160 verrichtingen waren er 80 oppervlaktegerelateerd en 80 niet-oppervlaktegerelateerd. In alle lidstaten en in bijna alle maatregelen uit de steekproef werden er fouten geconstateerd. Evenals in 2011 ging het in de meerderheid van de meest waarschijnlijke fouten (65 %), zoals aangegeven in paragraaf 4.9, om niet-oppervlaktegerelateerde fouten.

4.9. De Commissie neemt kennis van het door de Rekenkamer gehanteerde meest waarschijnlijke foutenpercentage. Zij is het niet eens met de wijze waarop de Rekenkamer de wettigheid en regelmatigheid van een bepaalde verrichting beoordeelt. Gevolg hiervan is dat de Commissie het niveau van de onverschuldigd verrichte betalingen lager inschat.

De Commissie is zich ervan bewust dat het in 2012 ontwikkelde actieplan niet onmiddellijk effect zal hebben, maar neemt er toch nota van dat het door de Rekenkamer geraamde foutenpercentage stabiel is gebleven. Zie ook de antwoorden op de paragrafen 1.12 en 1.13 inzake het effect van terugvorderingen en financiële correcties op de bescherming van de financiële belangen van de EU.

4.10. De directeur-generaal van DG AGRI heeft in zijn borgingsverklaring voor 2012 een voorbehoud gehandhaafd betreffende de uitgaven voor plattelandontwikkeling.

Dit voorbehoud gaat vergezeld van een aantal corrigerende maatregelen die de Commissie samen met de 27 lidstaten heeft vastgesteld om de situatie bij te sturen.

Het foutenpercentage voor plattelandontwikkeling moet ook worden bekeken in het licht van de ambitieuze doelstellingen van het plattelandontwikkelingsbeleid.

4.11. De Commissie is het ermee eens dat de nationale autoriteiten tal van door de Rekenkamer geconstateerde fouten zelf hadden kunnen opmerken; de GLB-regelgeving stelt de lidstaten namelijk alle instrumenten ter hand die nodig zijn om de meeste risico's op het begaan van fouten te beperken. Naar aanleiding van het in 2011 en 2012 door de directeur-generaal van DG AGRI gemaakte voorbehoud zijn in samenwerking met de lidstaten uitvoerige actieplannen uitgevoerd om de oorzaken van de fouten te identificeren en adequate corrigerende maatregelen te nemen.

4.12. Tijdens hun audits in bepaalde lidstaten hebben de diensten van de Commissie tekortkomingen geconstateerd die vergelijkbaar zijn met de door de Rekenkamer vastgestelde tekortkomingen.

De discrepantie tussen de jaarlijks aan de Commissie gerapporteerde fouten die enerzijds door de Rekenkamer en anderzijds door de lidstaten tijdens hun controles worden geconstateerd, lijkt aparter voor niet-oppervlaktegerelateerde maatregelen die niet vallen onder het GBCS (gemeenschappelijk beheers- en controlesysteem). Hiermee wordt bevestigd dat het GBCS, mits goed toegepast, een doeltreffend systeem is om het foutenrisico adequaat te verminderen.

<sup>(14)</sup> De Rekenkamer berekent haar foutenschatting op basis van een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. De Rekenkamer heeft 95 % zekerheid dat het foutenpercentage in de populatie tussen 4,5 % en 11,3 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrenzen).

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.13. De meeste meetbare fouten werden veroorzaakt doordat de begunstigden de subsidiabiliteitsvereisten niet in acht namen, en met name die inzake:

- a) agromilieuverbintenissen;
- b) specifieke vereisten voor investeringsprojecten;
- c) regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten.

De volgende paragrafen bevatten een analyse op elk van deze punten.

4.14. De steekproef van 160 verrichtingen omvatte 43 voor milieumaatregelen in de landbouw. De Rekenkamer constateerde dat de landbouwers zich in 11 gevallen (26 %) niet hadden gehouden aan de agromilieuverbintenissen die zij waren aangegaan. Tekstvak 4.1 geeft een voorbeeld van een dergelijke door de Rekenkamer geconstateerde fout.

**Tekstvak 4.1 — Voorbeeld van een subsidiabiliteitsfout: niet-nakoming van agromilieuverbintenissen**

Een begunstigde in Polen had zich ertoe verbonden om zich voor negen percelen (141,59 hectare) aan specifieke vereisten te houden ten aanzien van het onderhoud van uitgestrekt en permanent weidegebied en de bescherming van bedreigde vogelsoorten en hun leefgebied. De belangrijkste verbintenis hield in dat ieder jaar op verschillende percelen 5 tot 10 % van de oppervlakte niet zou worden gemaaid; hiervoor zou de begunstigde 270 euro per hectare ontvangen. De Rekenkamer constateerde dat op meerdere percelen niet aan deze vereisten was voldaan: één perceel was volledig gemaaid, terwijl op andere percelen de niet-gemaaide oppervlakte dezelfde was als in voorgaande jaren, of zich op een ander dan het door de ornithologisch expert aangewezen oppervlakte bevond. Slechts op twee van de negen percelen (21,02 hectare) was aan alle vereisten voldaan.

Vergelijkbare gevallen van niet-nakoming van agromilieuvereisten werden geconstateerd in de Tsjechische Republiek, Duitsland (Schleswig-Holstein), Griekenland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (Engeland).

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

*In de in paragraaf 4.11 vermelde actieplannen (met name die volgden op het jaarlijkse activiteitenverslag voor 2012) worden specifiek thema's behandeld die betrekking hebben op niet-oppervlakterelateerde maatregelen.*

*Voor sommige gerapporteerde gevallen is de financiële impact van de fout niet van hetzelfde niveau als die van de door de Rekenkamer gerapporteerde fout.*

*Wat de door de Rekenkamer opgevoerde voorbeelden in de tekstvakken 4.1 tot en met 4.4 en 4.6 betreft: de diensten van de Commissie zullen deze verder behandelen met de nationale autoriteiten en, waar nodig, in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.*

**4.14.** *De Commissie heeft de uitvoering van agromilieumaatregelen in alle lidstaten in de programmeringsperiode 2007-2013 aan een audit onderworpen. Resterende tekortkomingen niet te na gesproken, mag worden geconcludeerd dat de globale kwaliteit van de uitvoering er in de loop van de periode op is vooruitgegaan.*

*De Commissie zal het voorbeeld in tekstvak 4.1 verder behandelen met de Poolse autoriteiten. Afgezien van deze fout is het systeem in Polen volgens de Commissie globaal genomen verbeterd.*

**Tekstvak 4.1 — Voorbeeld van een subsidiabiliteitsfout: niet-nakoming van agromilieuverbintenissen**

*De Commissie heeft in het kader van haar audits betreffende de uitvoering van agromilieumaatregelen vastgesteld dat het controlesysteem voor verbetering vatbaar is, met name wanneer het erop aankomt de naleving van de aangegane verbintenissen door de landbouwer beter te beoordelen.*

*Wat de door de Rekenkamer vermelde lidstaten betreft, lopen conformiteitsgoedkeuringsprocedures voor Polen, Tsjechië, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (Engeland) die in voorkomend geval tot financiële correcties zullen leiden.*

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.15. Aan de hand van subsidiabiliteitscriteria en selectieprocedures kan de steun op bepaalde categorieën begunstigen worden gericht om zo de doelmatigheid van de uitgaven voor plattelandsonwikkeling te vergroten. De subsidiabiliteitsvereisten waren echter niet nagekomen bij 21 (26 %) van de 80 verrichtingen in verband met investeringsprojecten die in de gecontroleerde steekproef waren opgenomen. Tekstvak 4.2 geeft een voorbeeld van een dergelijke fout.

**Tekstvak 4.2 — Voorbeeld van een subsidiabiliteitsfout: niet-nakoming de subsidiabiliteitsvereisten voor een investeringsproject**

In Spanje (Andalusië) ontving een begunstigde 1,4 miljoen euro subsidie om de irrigatie-infrastructuur te moderniseren, onder twee voorwaarden: het project moest economisch haalbaar zijn en het waterverbruik, 3 000 m<sup>3</sup> per hectare per jaar op het moment dat de subsidie aan de begunstigde werd aangevraagd, moest gelijk blijven of worden verminderd. De Rekenkamer constateerde dat aan geen van deze voorwaarden was voldaan. Op het moment dat de subsidie werd aangevraagd, was het project niet economisch haalbaar en de aanvraag had daarom moeten worden afgewezen; om aan deze voorwaarde te voldoen, was waterverbruik boven de 6 000 m<sup>3</sup> per hectare per jaar nodig geweest, twee keer zoveel als de waterrechten van de begunstigde op dat moment. In tegenstelling tot de vereisten was het waterverbruik bij de voltooiing van het project niet gehandhaafd of verminderd, maar juist toegenomen, tot 8 000 m<sup>3</sup> per hectare per jaar, wat betekent dat de betaling niet had moeten worden gedaan. De niet-nakoming van de twee subsidiabiliteitsvoorwaarden maakt de uitgaven niet-subsidiabel.

Niet-nakoming van subsidiabiliteitsvereisten voor investeringsprojecten werd ook geconstateerd in Duitsland (Schleswig-Holstein), Griekenland, Frankrijk, Italië (Bozen, Sardinië), Litouwen, Polen, Portugal, Roemenië en het Verenigd Koninkrijk (Engeland).

4.16. Bij 26 van de 160 gecontroleerde verrichtingen moest de begunstigde zich aan de regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten houden. De Rekenkamer constateerde dat in 17 gevallen (65 %) niet was voldaan aan een of meer van deze vereisten; 5 van deze gevallen werden als ernstige overtreding aangemerkt, zoals geïllustreerd in tekstvak 4.3.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**4.15.** Tijdens haar audits heeft de Commissie in bepaalde lidstaten ook tekortkomingen bij de toepassing van de selectiecriteria vastgesteld; zij heeft in dit verband financiële correcties toegepast. In de actieplannen ter verlaging van het foutenpercentage voor plattelandsonwikkeling worden onder meer de selectiecriteria aangepakt.

Het voorbeeld in tekstvak 4.2 wordt door de Commissie verder behandeld in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.

**4.16.** Niet naleving van de regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten leidt niet noodzakelijk tot de conclusie dat voor 100 % van de betrokken uitgaven sprake is van misbruik; het is namelijk nog steeds mogelijk dat het project zijn doel haalt en een meerwaarde creëert. Zie ook paragraaf 4.25.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**Tekstvak 4.3 — Voorbeeld van een subsidiabiliteitsfout: schending van regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten**

In Roemenië diende de begunstigde (een plattelandsgemeente) een aanvraag in voor ondersteuning van een investeringsproject dat een waterdistributienet, een rioleeringssysteem, de verbetering van lokale wegen en een gemeenschapshuis omvatte. Zeven inschrijvers dienden offertes in, waarvan de begunstigde er vijf afwees omdat zij niet aan de vereisten zouden voldoen. De Rekenkamer constateerde dat de succesvolle inschrijver niet aan twee aanbestedingsvereisten voldeed en bovendien dat andere offertes waren uitgesloten van deelname omdat zij niet voldeden aan precies die vereisten. Vanwege de niet-conformiteit met het aanbestedingsdossier en de veronachtzaming van het beginsel van gelijke behandeling, wat de uitkomst van de aanbesteding beïnvloedde, zijn de betreffende uitgaven niet-subsidiabel.

De Rekenkamer constateerde ook gevallen van schending van regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten in Spanje (Andalusië), Frankrijk, Litouwen, Polen en Slovenië.

4.17. De Rekenkamer constateerde dat 35 % van alle fouten meer betalingen beïnvloedden dan alleen de onderzochte; zie voor een voorbeeld tekstvak 4.4.

**Tekstvak 4.4 — Voorbeeld van een terugkerende subsidiabiliteitsfout: niet-subsidiabele btw inbegrepen**

In Frankrijk was de begunstigde van de maatregel voor instandhouding en opwaardering van het landelijke erfgoed een overheidsinstelling. Deze declareerde uitgaven inclusief btw, hetgeen werd geaccepteerd door het betaalorgaan en medegefinancierd uit de EU-begroting. Volgens de toepasselijke rechtsgrondslag is btw echter niet subsidiabel voor publiekrechtelijke lichamen ten aanzien van activiteiten of verrichtingen waarbij zij als overheidsinstelling betrokken zijn. De Rekenkamer constateerde dat het betaalorgaan herhaaldelijk niet-subsidiabele btw had geaccepteerd, ook voor andere uitgaven.

Terugkerende fouten met een financiële impact werden ook aangetroffen in Spanje (Andalusië), Italië (Bozen), Polen, Portugal en Roemenië.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**Tekstvak 4.3 — Voorbeeld van een subsidiabiliteitsfout: schending van regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten**

*De Commissie heeft in haar audits betreffende Roemenië ook aanzienlijke tekortkomingen geconstateerd; momenteel loopt een procedure voor goedkeuring van de rekeningen. De diensten van de Commissie zullen de bevindingen van de Rekenkamer ten aanzien van de nationale autoriteiten opvolgen teneinde de financiële belangen van de EU te beschermen en eventueel onverschuldigd verrichte betalingen terug te vorderen.*

**Tekstvak 4.4 — Voorbeeld van een terugkerende subsidiabiliteitsfout: niet-subsidiabele btw inbegrepen**

*In het kader van de conformiteitsgoedkeuringprocedure zullen de diensten van de Commissie de bevindingen van de Rekenkamer ten aanzien van de nationale autoriteiten opvolgen teneinde de financiële belangen van de EU te beschermen en eventueel onverschuldigd verrichte betalingen terug te vorderen.*

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.18. Begunstigden van EU-steun hebben, in het kader van bepaalde Elfpo-steunprogramma's<sup>(15)</sup>, de wettelijke verplichting om aan randvoorwaarden te voldoen, zoals uiteengezet in hoofdstuk 3 (paragraaf 3.5). De Rekenkamer constateerde een of meer gevallen van veronachtzaming van de randvoorwaarden<sup>(16)</sup> bij 25 (33 %) van de 75 betalingen waarvoor deze gelden. In het bijzonder heeft de Rekenkamer significante problemen ontdekt bij de tenuitvoerlegging van de randvoorwaarden voor de identificatie en registratie van dieren.

### Milieu, visserij en gezondheid

4.19. Met betrekking tot milieu, visserij en gezondheid vertoonden 10 van de 17 gecontroleerde verrichtingen (59 %) fouten, waarvan 4 (40 %) kwantificeerbare fouten waren. De belangrijkste reden voor kwantificeerbare fouten was dat de begunstigden zich niet aan de subsidiabiliteitsvereisten hielden. Tekstvak 4.5 geeft een voorbeeld.

**Tekstvak 4.5 — Voorbeeld van een subsidiabiliteitsfout: niet-nakoming van het complementariteitsbeginsel**

Het LIFE-programma financiert geen maatregelen die onder andere financiële instrumenten van de EU vallen. Dit complementariteitsbeginsel houdt in dat begunstigden moeten garanderen dat er geen andere directe of indirecte EU-financiering wordt gebruikt voor de medefinanciering van hun LIFE-project. Een begunstigde van een LIFE-project voor het herstellen van een moerashabitat in Hongarije ontving ook andere EU-steun (Natura 2000-habitats en subsidie voor probleemgebieden) voor hetzelfde perceel als het LIFE-project. Deze situatie werd geaccepteerd door de Commissie, die de steunbetaling autoriseerde. Vanwege de niet-inachtneming van het complementariteitsbeginsel zijn de betreffende uitgaven deels niet-subsidiabel.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**4.18.** *Aangezien de naleving van de randvoorwaarden geen subsidiabiliteitscriterium voor de GLB-betalingen is, vindt de controle hiervan niet plaats in het kader van de beoordeling van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Op grond van het mechanisme van de randvoorwaarden wordt een sanctie opgelegd aan landbouwers indien zij bepaalde voorschriften die doorgaans voortvloeien uit andere beleidsgebieden dan het GLB en los van het GLB van toepassing zijn op EU-burgers, niet in acht nemen. Daarom is de Commissie van oordeel dat sancties die worden opgelegd vanwege inbreuken op de randvoorwaarden, niet in aanmerking moeten worden genomen voor de berekening van de foutenpercentages voor het GLB.*

DG AGRI is het eens met de opmerkingen van de Rekenkamer over de aanzienlijke problemen in verband met de identificatie en registratie van dieren en besteedt tijdens haar audits inzake de naleving van de randvoorwaarden bijzondere aandacht aan dit punt.

**Tekstvak 4.5 — Voorbeeld van een subsidiabiliteitsfout: niet-nakoming van het complementariteitsbeginsel**

*De door de Rekenkamer aangehaalde steun heeft noch direct noch indirect betrekking op het LIFE-project of specifieke maatregelen in het kader daarvan, maar is verleend als compensatie aan landeigenaren op grond van specifieke bepalingen van de plattelandsontwikkelingsregeling. Deze compensatie staat niet in verband met specifieke maatregelen die in het project zijn opgenomen. Zij hebben een andere werkingssfeer en dienen een ander doel dan het LIFE-project. De Commissie is van mening dat deze bedragen niet als directe of indirecte financiering voor het project mogen worden behandeld.*

<sup>(15)</sup> Zoals uiteengezet in artikel 50, onder a), van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad (PB L 277 van 21.10.2005, blz. 1).

<sup>(16)</sup> De geconstateerde inbreuken waren goed voor 0,4 procentpunt van het door de Rekenkamer in paragraaf 4.9 genoemde foutenpercentage.

## DOELTREFFENDHEID VAN DE SYSTEMEN

### Plattelandontwikkeling

*Systemen van de lidstaten met betrekking tot de regelmatigheid van verrichtingen*

4.20. **Bijlage 4.2** bevat een samenvatting van de resultaten van het onderzoek door de Rekenkamer naar de toezicht- en controlesystemen van de lidstaten <sup>(17)</sup>.

4.21. In dit opzicht zijn de autoriteiten van de lidstaten verantwoordelijk voor de opzet en het beheer van met name:

- a) adequate administratieve en controleprocedures ter waarborging van de nauwkeurigheid van door de aanvrager ingediende declaraties en de inachtneming van de subsidiabiliteitsvereisten met het oog op de toekenning van de steun;
- b) controles ter plaatse die, afhankelijk van het steunprogramma, ten minste 5 % van alle begunstigden of van de uitgaven betreffen <sup>(18)</sup>. Er moeten adequate procedures bestaan voor de selectie van begunstigden, de kwaliteit van de controles, de rapportage daarover en voor adequate uitgevoerde correcties;
- c) een systeem ter garantie van de doeltreffende controle van de inachtneming van de randvoorwaarden.

<sup>(17)</sup> Voor oppervlakterelateerde ontwikkelingsmaatregelen, bijvoorbeeld milieumaatregelen in de landbouw, wordt de verificatie van essentiële elementen zoals de subsidiabele oppervlakte uitgevoerd via het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS), dat wordt beschreven in hoofdstuk 3 (paragraaf 3.18). Voor andere subsidiabiliteitsvereisten bestaan er speciaal daartoe opgezette controles. De Rekenkamer constateerde dat de GBCS-systemen van één betaalorgaan gedeeltelijk doeltreffend zijn, en niet doeltreffend bij twee andere, zoals beschreven in hoofdstuk 3 (**bijlage 3.2**).

<sup>(18)</sup> Artikelen 12 en 25 van Verordening (EU) nr. 65/2011.

**4.20.** Gezamenlijk antwoord op de paragrafen 4.20 en 4.21.

*Het is inderdaad de taak van de autoriteiten van de lidstaten erop toe te zien dat het ingevoerde beheers- en controlesysteem aan de wettelijke vereisten voldoet en ervoor zorgt dat geen financieel risico voor het ELGF en het Elfpo ontstaat.*

*Het systeem van gedeeld beheer van het ELGF en het Elfpo werkt zo dat wanneer tekortkomingen bestaan die leiden tot financiële risico's voor het betrokken fonds, de Commissie de betrokken lidstaten netto financiële correcties oplegt.*

*De Commissie is op de hoogte van tekortkomingen in het controlesysteem van de lidstaten voor het Elfpo, met name voor niet-GBCS-maatregelen. De certificerende instanties (CI's) rapporteren over deze tekortkomingen in hun jaarlijkse certificeringsverslag. De CI's doen aanbevelingen met het oog op de verbetering van de controlesystemen en de opvolging van hun aanbevelingen. De Commissie neemt de bevindingen van de CI's en andere beschikbare informatie in aanmerking bij het uitvoeren van haar risicoanalyse en het opstellen van haar eigen auditprogramma in het kader van de conformiteitsgoedkeuringprocedure.*

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.22. De Rekenkamer rapporteerde in haar Jaarverslag 2010 dat deze systemen in Frankrijk niet doeltreffend waren <sup>(19)</sup>. Voor de DAS 2012 werd een vervolgccontrole uitgevoerd om te controleren of de in 2010 gerapporteerde gebreken waren aangepakt. De Rekenkamer constateerde dat in de bezochte regio (Midi-Pyrénées) vier van de zeven gerapporteerde gebreken <sup>(20)</sup> nog steeds niet, of niet geheel waren verholpen. Bovendien bleek uit de resultaten van de toetsing van verrichtingen in drie andere Franse regio's dat een vijfde gebrek daar nog steeds aanwezig was <sup>(21)</sup>.

4.23. De controle van de Rekenkamer omvatte in de andere vijf lidstaten de inachtneming van de bepalingen van relevante regelgeving en een beoordeling van de doeltreffendheid van de systemen met betrekking tot het garanderen van de regelmatigheid van verrichtingen. Daarbij werden vooral de drie in paragraaf 4.21 uiteengezette elementen onderzocht.

4.24. De Rekenkamer constateerde in deze vijf lidstaten met name de volgende gebreken:

- gebreken bij de administratieve controles met betrekking tot subsidiabiliteitsvoorwaarden en vastleggingen in alle vijf lidstaten, zoals het niet-opsporen van niet-subsidiabele btw of dubbele financiering;
- ontoereikende evaluatie van de redelijkheid van de kosten (Duitsland: Brandenburg en Berlijn, Polen, Roemenië en Zweden);
- gebreken in de toepassing van kortingen of terugvorderingen in alle vijf de lidstaten;

<sup>(19)</sup> Jaarverslag 2010, bijlage 3.2.2.

<sup>(20)</sup> Gebrek aan een systematische inspectie van administratieve controles; gebreken in de procedure voor selectie van begunstigen voor controles ter plaatse; ontbreken van een verificatie van de redelijkheid van kosten; ontoereikende controles van gedeclareerde uitgaven.

<sup>(21)</sup> Gebrek aan controles op een subsidiabiliteitsvoorwaarde met betrekking tot de maatregel compensatiebetalingen voor landbouwers in gebieden met natuurlijke handicaps.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**4.22.** Voor de afgelopen twee jaar heeft de CI aanzienlijke problemen in het controlesysteem voor het Elfpo in Frankrijk gerapporteerd; voor beide jaren zijn procedures voor de toepassing van financiële correcties ingeleid.

De Franse autoriteiten is gevraagd de geconstateerde tekortkomingen te verhelpen; de voortgang in dit verband zal worden gevolgd in het kader van de reeds ingeleide procedures.

De diensten van de Commissie hebben tijdens hun eigen audits in Frankrijk ook terugkerende tekortkomingen ontdekt die vergelijkbaar zijn met wat de Rekenkamer heeft vastgesteld. Bovendien hebben de diensten van de Commissie de bevindingen van de Rekenkamer opgevolgd en drie van de door de Rekenkamer geconstateerde tekortkomingen vastgesteld (geen controle van het werk door een leidinggevende, ondoeltreffende risicoanalyse, onvoldoende aselechte steekproef). De procedure voor de goedkeuring van de rekeningen loopt.

**4.24.** Wanneer de Commissie tijdens haar audits tekortkomingen in administratieve controles vaststelt, pakt ze deze aan in het kader van de conformiteitsgoedkeuringprocedure om de financiële belangen van de EU te beschermen.

- De Commissie deelt de mening dat administratieve controles van de redelijkheid van kosten essentieel zijn om de doeltreffendheid van het controlesysteem te waarborgen. Tijdens haar conformiteitsaudits heeft de Commissie ook tekortkomingen geconstateerd bij de beoordeling van de redelijkheid van kosten en heeft zij in dit verband financiële correcties opgelegd om de financiële belangen van de EU te beschermen.
- De door de Rekenkamer aangehaalde punten worden ook systematisch onderzocht tijdens de auditbezoeken van de Commissie. Bij vaststelling van tekortkomingen worden in het kader van de procedure voor de conformiteitsgoedkeuring van de rekeningen financiële correcties aan de lidstaten opgelegd en aanbevelingen ter verbetering van de controlesystemen geformuleerd.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- ontoereikende kwaliteit van controles ter plaatse in alle vijf de lidstaten; zo omvatten deze controles bijvoorbeeld niet alle vastleggingen en verplichtingen, en/of werden niet alle gevallen van niet-nakoming ontdekt;
- tekortkomingen in de opzet en de doorvoering van het controlesysteem voor controles van de randvoorwaarden in alle vijf de lidstaten, zoals ontoereikende nationale GLMC-normen of onjuiste nationale omzetting van de niraatrichtlijn.

Deze gebreken vertoonden grote gelijkens met de tekortkomingen die werden geconstateerd en gerapporteerd tijdens de controle vorig jaar van zes verschillende lidstaten <sup>(22)</sup>.

4.25. De belangrijkste gebreken die de Rekenkamer heeft geconstateerd in alle vijf lidstaten, betreffen ondoeltreffende controles van regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten. Ter illustratie: de Rekenkamer onderzocht 40 procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten in deze vijf lidstaten, waaruit bleek dat 16 daarvan (40 %) fouten vertoonden. In 6 van de 40 gevallen werden niet-subsidiabele uitgaven geconstateerd. In totaal werd bij de controle meer dan 9 miljoen euro aan niet-subsidiabele uitgaven als gevolg van niet-inachtneming van regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten ontdekt. Tekstvak 4.6 geeft een voorbeeld van niet-subsidiabele uitgaven.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- De Commissie heeft controles op de naleving van de randvoorwaarden uitgevoerd in de vijf door de Rekenkamer gecontroleerde lidstaten (in Duitsland weliswaar niet in dezelfde regio's) en heeft eveneens tekortkomingen in de omschrijving en controle van de GLMC-normen en RBE's vastgesteld. In gevallen waarin duidelijk een risico voor het fonds is vastgesteld, heeft de Commissie een financiële correctie in het kader van de betrokken onderzoeken toegepast of is de Commissie nog bezig met de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen in onderzoeken ten aanzien van deze vijf lidstaten (Roemenië, Bulgarije, Polen, Zweden en Duitsland).

De door de Rekenkamer vermelde tekortkomingen worden behandeld in de uitvoerige actieplannen die in samenwerking met de lidstaten ten uitvoer zijn gelegd als reactie op de voorbehouden die in het jaarlijkse activiteitenverslag van DG AGRI voor 2011 en 2012 zijn gemaakt bij de in 2011 en 2012 gedane plattelandsontwikkelingsuitgaven. Verwacht wordt dat deze actieplannen de komende jaren vruchten zullen afwerpen.

4.25. De Commissie heeft ook aanzienlijke tekortkomingen op het gebied van naleving van de regels voor het plaatsen van overheidsopdrachten geconstateerd; er zullen financiële correcties worden opgelegd om het financiële risico voor het Elfo te dekken.

Het plaatsen van overheidsopdrachten is bovendien een van de centrale elementen in de in paragraaf 4.11 vermelde actieplannen.

Niet naleving van de regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten leidt echter niet noodzakelijk tot de conclusie dat 100 % van de betrokken uitgaven verkeerd zijn gebruikt: het is namelijk nog steeds mogelijk dat het project zijn doel haalt en een meerwaarde creëert.

De diensten van de Commissie zijn bezig met het vaststellen van gemeenschappelijke, voor alle EU-fondsen geldende richtsnoeren om het niveau van de financiële correcties te bepalen in gevallen waarin de regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten niet in acht zijn genomen — zie ook paragraaf 4.16.

De Commissie heeft in haar audits betreffende Roemenië ook aanzienlijke tekortkomingen geconstateerd; momenteel loopt een procedure voor goedkeuring van de rekeningen. De diensten van de Commissie zullen de bevindingen van de Rekenkamer ten aanzien van de nationale autoriteiten opvolgen teneinde de financiële belangen van de EU te beschermen en eventueel onverschuldigd verrichte betalingen terug te vorderen.

<sup>(22)</sup> Jaarverslag 2011, hoofdstuk 4, paragrafen 4.24-4.32.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**Tekstvak 4.6 — Voorbeeld van ontoereikende kwaliteit van de administratieve controles van een lidstaat**

In één gecontroleerd geval, een overheidsopdracht in Duitsland (Brandenburg en Berlijn), was de begunstigde het betaalorgaan zelf, dat in het kader van de maatregel „technische hulp” tussen 2008 en 2012 meer dan 2,2 miljoen euro aan Elfpo-steun ontving voor het uitbestede IT-systeem van het betaalorgaan.

De Rekenkamer concludeerde dat het contract voor het IT-systeem en de daaropvolgende opdracht voor onderhoud van de IT-systemen aan een bedrijf waren gegund door onderhandelingen zonder aankondiging in plaats van via de vereiste openbare of niet-openbare procedure. De niet-inachtneming van de vereiste procedures maakt de uitgaven niet-subsidiabel voor EU-financiering. Dezelfde situatie met betrekking tot de gunning van contracten voor IT-systemen deed zich voor in elf andere regio's in Duitsland.

*Systemen van de Commissie met betrekking tot de regelmatigheid van verrichtingen***De procedure van de Commissie ter goedkeuring van de rekeningen**

4.26. Het beheer van de meeste uitgaven voor landbouw wordt gedeeld tussen de lidstaten en de Commissie. De steun wordt uitbetaald door de lidstaten en wordt daarna vergoed door de Commissie (voor het ELGF per maand en voor het Elfpo per kwartaal). De Commissie past twee afzonderlijke procedures ter goedkeuring van de rekeningen toe <sup>(23)</sup> om de eindverantwoordelijkheid te kunnen nemen voor de begrotingsuitvoering:

- a) een *jaarlijkse financiële goedkeuringsprocedure* betreffende de jaarrekening en de internebeheersingssystemen van ieder erkend betaalorgaan. De desbetreffende beschikking is gebaseerd op controles die worden uitgevoerd door onafhankelijke certificeringsorganen in de lidstaten, die worden voorgelegd aan de Commissie;
- b) een *meerjarige conformiteitsgoedkeuringsprocedure*, die kan leiden tot financiële correcties voor de betrokken lidstaat indien uitgaven in een of meerdere begrotingsjaren niet stroken met de EU-regels. De desbetreffende beschikking is gebaseerd op door de Commissie uitgevoerde controles.

<sup>(23)</sup> Overeenkomstig de financiële regels en de uitvoeringsvoorschriften van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.27. De Rekenkamer constateerde dat, wat betreft de opzet van de conformiteitscontrolewerkzaamheden van de Commissie, bijna alle essentiële elementen aanwezig waren en overeenkwamen met de belangrijkste vereisten uit de regelgeving. Het uitgavenbedrag dat door conformiteitswerkzaamheden wordt bestreken, uitgedrukt als het percentage van het totaal aan uitgaven, was 47 % in 2008 en 42 % in 2012. Bovendien was de geplande dekking in het jaarlijkse controleprogramma voor 2013 slechts 19 %. Bovendien ontdekte de Rekenkamer gebreken in de kwaliteitscontrole, de documentatie van de controles en de evaluatie van bewijs en het trekken van conclusies <sup>(24)</sup>.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.27. In de paragrafen 4.27 tot en met 4.33 wordt de tenuitvoerlegging van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure geanalyseerd. Wat 2012 betreft:

- zoals in paragraaf 4.33 terecht wordt opgemerkt door de Rekenkamer, is het bedrag van de forfaitaire correcties (onderdeel van het totaalbedrag van de financiële correcties) gedaald van 68 % in 2011 tot 12 % in 2012. Dit betekent dat financiële correcties in toenemende mate worden gebaseerd op een preciezere raming van het financiële risico voor de EU;
- zoals in paragraaf 4.29 wordt opgemerkt door de Rekenkamer, is het totaalbedrag van de financiële correcties de afgelopen jaren toegenomen.

De door de Rekenkamer vermelde lagere auditdekking voor 2013 is het gevolg van een beheersbeslissing van DG AGRI die tot doel heeft de beperkte middelen te gebruiken om enerzijds de behandeling van nog niet afgesloten dossiers te versnellen (wat bemoeilijkt wordt door het toenemende gebruik van berekende financiële correcties in plaats van forfaitaire) en anderzijds de in de lidstaten ingevoerde actieplannen op te volgen. De reële dekking is echter veel hoger, aangezien de conformiteitsaudits betrekking hebben op ten minste de uitgaven die de laatste 24 maanden zijn gedaan (24-maandenregel). Het cijfer voor 2013, dat niet relevant is in het kader van dit verslag, zal pas in het voorjaar van 2014 bekend zijn, wanneer de jaarlijkse uitgavendeclaraties zijn ingediend. Benadrukt dient te worden dat de auditdekking in de auditplanning voor 2013 indicatief is en niet kan worden vergeleken met de reële dekking in de vorige jaren. Bovendien zijn de geauditeerde uitgaven de uitgaven waarvoor het grootste risico bestaat.

Voor het Elfpo is het aantal auditbezoeken gestegen van 23 in 2012 tot 35 in 2013.

Deze drie essentiële criteria wijzen erop dat de tenuitvoerlegging van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure het foutenrisico op doeltreffende wijze vermindert. Dit neemt niet weg dat de Commissie in het kader van de GLB-hervorming verdere verbeteringen overweegt.

De kwaliteit van de auditwerkzaamheden van de Commissie wordt gewaarborgd door het beginsel van „de vier ogen” en alle auditplannen en verslagen worden geëvalueerd door en besproken met leidinggevenden van de auditors. De auditwerkzaamheden worden gedocumenteerd aan de hand van checklists en verslagen en de auditdocumentatie wordt naar aanleiding van de opmerkingen die de Rekenkamer in haar jaarverslag van 2011 heeft gemaakt, zowel verbeterd als geharmoniseerd.

<sup>(24)</sup> De gebreken met betrekking tot kwaliteitscontrole en de documentatie van controles werden reeds onderstreept in het Jaarverslag van 2011 (hoofdstuk 4, paragraaf 4.41).

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.28. De controles van de Commissie zijn systeemgericht, en niet gericht op de controle van de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Steekproeven worden op basis van vakkundig oordeel of willekeurig geselecteerd en bestrijken uitgaven met betrekking tot verschillende begrotingsjaren. De controlewerkzaamheden van de Commissie zijn er dus niet op gericht om een jaarlijks foutenpercentage te berekenen.

4.29. De Commissie trof in 2012 drie conformiteitsbeschikkingen, die leidden tot financiële correcties ad 651 miljoen euro (503 miljoen euro voor het ELGF en 148 miljoen euro voor Elfpo). Het gemiddelde bedrag aan financiële correcties lag gedurende de laatste periode van vijf jaar (2008-2012) 30 % hoger dan in de voorgaande periode (2003-2007), waarbij rekening wordt gehouden met de toename van de begroting tussen die twee perioden.

4.30. Het systeem van forfaitaire correcties houdt onvoldoende rekening met de aard en de ernst van de overtreding<sup>(25)</sup>, aangezien dezelfde forfaitaire correctie van 5 % wordt toegepast, ongeacht of de gebreken werden aangetroffen in één enkele essentiële controle of in meerdere van dergelijke controles. Hoewel forfaitaire correcties vroeger veelvuldig werden toegepast, is dit sinds 2012 sterk verminderd. Niettemin bracht de Commissie in 2012 na de overlegprocedure in 6 van de 54 gevallen de aanvankelijk voorgestelde forfaitaire correctie terug van 5 % naar 2 %.

4.31. De lengte van de procedure is een hardnekkig probleem bij de conformiteitsbeschikkingen. De Rekenkamer heeft over deze kwestie reeds gerapporteerd in haar speciaal verslag van 2010<sup>(26)</sup>, maar heeft moeten constateren dat de situatie niet is verbeterd. In 2012 bleek uit een steekproef van conformiteitsprocedures dat de benodigde tijd (meer dan vier jaar) tweemaal zo lang was als de tijd die is vastgelegd in de interne termijnen van de Commissie, waardoor een aanzienlijke achterstand ontstaat.

<sup>(25)</sup> Artikel 31, lid 2, van 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), dat het volgende bepaalt: „De Commissie bepaalt de aan financiering te onttrekken bedragen met name in het licht van het belang van de geconstateerde niet-naleving. Zij houdt rekening met de aard en de ernst van de inbreuk en met de financiële schade voor de Gemeenschap”.

<sup>(26)</sup> Speciaal verslag nr. 7/2010 over de controle van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen, paragrafen 68 tot en met 73 en 98.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**4.28.** De audits van de Commissie zijn gebaseerd op een centrale risicoanalyse waarin de met een risico verbonden thema's worden bepaald. Met het oog op een betere bescherming van de financiële belangen van de EU zullen de auditwerkzaamheden en -middelen specifiek op die thema's worden gericht.

**4.29.** Naar mening van de Commissie wijst deze toename van de financiële correcties met 30 % erop dat de conformiteitsprocedure niet aan doeltreffendheid heeft ingeboet.

**4.30.** De Commissie wil met betrekking tot dit punt de volgende elementen onder de aandacht brengen. Slechts 12 % van de financiële correcties in 2012 waren forfaitair. De methode voor de berekening van financiële correcties, die sinds 1997 van kracht is, is volledig compatibel en voldoet onverkort aan artikel 31, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad. Deze methode is ook toegepast door de Rekenkamer, onder meer voor gevallen die zich hebben voorgedaan na de inwerkingtreding van Verordening (EG) nr. 1290/2005. De Commissie neemt er nota van dat de Rekenkamer kritiek heeft op het niet cumuleren van forfaitaire correcties.

De Rekenkamer wijst er terecht op dat de Commissie bepaalde correcties na de overlegprocedure heeft verlaagd. In de zes gevallen heeft de Commissie, zoals te doen gebruikelijk in dergelijke gevallen, de toelichtingen en nieuwe gegevens die de lidstaten tijdens deze procedure hebben verstrekt, zorgvuldig bestudeerd alvorens het weloverwogen besluit te nemen om de oorspronkelijk voorgestelde forfaitaire correctie te verlagen op een wijze die optimaal het reële risico voor de EU-begroting weergeeft. Er zij op gewezen dat het precies in de aard van de contradictoire procedure ligt om de Commissie in staat te stellen het risico voor de begroting nauwkeuriger te berekenen.

**4.31.** Met name met het oog op de tenuitvoerlegging van de GLB-hervorming zal de Commissie zich blijven inspinnen om het proces te verbeteren en te versnellen, waarbij zij zowel de noodzaak de kwaliteitsnormen te handhaven als het recht van antwoord van de lidstaat in acht zal nemen.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.32. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de resultaten van de conformiteitscontroles niet voldoende in aanmerking werden genomen in de financiële goedkeuringsbeschikking. Hierdoor kan minder vertrouwen worden gesteld in de financiële goedkeuring.

4.33. Hoewel de Commissie het totaalbedrag aan financiële correcties in de afgelopen jaren heeft verhoogd en daarbij het aandeel van de forfaitaire correcties in 2012 aanzienlijk heeft teruggebracht <sup>(27)</sup>, worden conformiteitsgoedkeuringsbeschikkingen nog niet op passende wijze en tijdig genomen.

**Procedure voor versterkte zekerheid**

4.34. De Commissie introduceerde in 2010 een nieuw controlekader op vrijwillige basis, de zogenaamde „versterking van de zekerheid over de wettigheid en regelmatigheid van verrichtingen op het niveau van de eindbegunstigden door middel van het werk van de certificeringsorganen”. Het voorgestelde juridisch kader voor het GLB na 2013 omvat bepalingen om deze procedure voor alle lidstaten verplicht te stellen.

4.35. De procedure voor versterkte zekerheid houdt in dat de certificeringsorganen een representatieve steekproef herhalen voor verrichtingen die het betaalorgaan ter plaatse heeft gecontroleerd. Indien de Commissie van mening is dat de lidstaten deze procedure correct toepassen, zouden de financiële correcties met betrekking tot de goedkeuring van de rekeningen kunnen worden beperkt tot het foutenpercentage dat is afgeleid van de gecertificeerde inspectiestatistieken. De Commissie heeft tot nu toe geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid omdat niet is voldaan aan de voorwaarden voor een dergelijke aftopping.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**4.32.** In artikel 30 van Verordening (EG) nr. 1290/2005 is duidelijk bepaald dat de beschikking tot goedkeuring van de rekeningen betrekking heeft op de volledigheid, de juistheid en de waarheidsgetrouwheid van de door het betaalorgaan ingediende jaarrekeningen. De beschikking moet worden gegeven onverminderd de later op grond van de conformiteitsgoedkeuringsprocedures gegeven beschikkingen. De twee procedures hebben dus hun eigen kenmerken en zijn autonoom, hoewel ze elkaar duidelijk aanvullen. Een conformiteitsgoedkeuringsprocedure komt steeds na de procedure voor goedkeuring van de rekeningen. Bijgevolg mag de beschikking tot goedkeuring van de rekeningen niet worden gebaseerd op conformiteitsauditsbevindingen of op bevindingen van de Rekenkamer over de regelmatigheid van de uitgaven, en wel om vanzelfsprekende redenen die te maken hebben met de timing, de aard en de werkingssfeer van de verschillende exercities.

**4.33.** De toename van het totaalbedrag van de financiële correcties in de afgelopen jaren en de significante verlaging van het aandeel forfaitaire correcties in 2012 — beide erkend door de Rekenkamer — zijn sterke aanwijzingen voor de doeltreffendheid van het systeem. Dit neemt niet weg dat de Commissie overweegt verbeteringen aan te brengen, met name in het kader van de tenuitvoerlegging van de GLB-hervorming en met als doel de procedure uit het oogpunt van de nauwkeurigheid van de raming van het financiële risico en de timing beter te beheren.

**4.34.** De exercitie ter versterking van de zekerheid is bedacht als eerste stap in een ontwikkelingsproces dat moet uitmonden in grote zekerheid over de door de lidstaten verrichte controlewerkzaamheden. In deze voorbereidende fase is de exercitie een voor alle vrijwillige deelnemers nuttig leerproces gebleken met het oog op het ontwikkelen en bijschaven van de procedures en richtsnoeren voor de werkzaamheden die op grond van de nieuwe GLB-wetgeving moeten worden verricht op het gebied van wettigheid en regelmatigheid.

**4.35.** Het onder bepaalde omstandigheden beperken van het niveau van de financiële correcties tot het genoemde foutenpercentage heeft betrekking op de conformiteitsgoedkeuringsprocedures. Indien een lidstaat het hierboven uiteengezette voorstel uitvoert en indien de CI de betrouwbaarheid van de controlestatistieken voor een bepaalde populatie bevestigt, zouden alle financiële correcties die voortvloeien uit in die populatie geconstateerde tekortkomingen in het beheer en de controle van een steunregeling door een lidstaat, beperkt blijven tot het foutenpercentage dat wordt afgeleid uit de betrokken controlestatistieken.

Wordt het foutenpercentage dat uit de controlestatistieken van het betaalorgaan wordt afgeleid, niet bevestigd door de CI, dan is niet voldaan aan de voorwaarden om de financiële correcties te beperken tot het niveau van het foutenpercentage.

<sup>(27)</sup> Het bedrag aan forfaitaire correcties ten opzichte van het totaalbedrag aan financiële correcties nam af van 68 % in 2011 tot 12 % in 2012.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.36. De controle van de Rekenkamer omvatte in 2012 vier van de vijf lidstaten die deze procedure toepasten: twee voor het Elfpo (Bulgarije en Roemenië) en twee voor ELGF (Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk (Noord-Ierland)). De Rekenkamer stelde ernstige tekortkomingen vast bij de tenuitvoerlegging van de procedure.

- Wat betreft het Elfpo constateerde de Rekenkamer dat de door de twee certificerende instanties gerapporteerde gegevens niet betrouwbaar waren. Zo herhaalde de Rekenkamer in Roemenië de inspecties van de certificeringsorganen en constateerde zij aspecten van niet-subsidiabiliteit in vijf van de tien getoetste gevallen.
- Met betrekking tot het ELGF kwamen significante verschillen naar voren bij de beoordeling door de Rekenkamer van de steekproef van de door de betreffende certificeringsorganen gedane betalingen en bij de herhaling van een aantal door deze organen uitgevoerde metingen. Zo waren de verschillen in de resultaten van 12 van de 47 metingen die de Rekenkamer in het Verenigd Koninkrijk (Noord-Ierland) herhaalde, groter dan de toepasselijke tolerantiegrenzen<sup>(28)</sup> van de resultaten die de certificerende instanties rapporteerden.

**Jaarlijks activiteitenverslag (JAV) van DG AGRI**

4.37. Het JAV van DG AGRI bevat een voorbehoud voor de totale Elfpo-uitgaven voor 2012 (13,3 miljard euro). Dit voorbehoud werd gemaakt vanwege de zorgen van DG AGRI over de kwaliteitscontrole in enkele lidstaten alsook het door de Rekenkamer gerapporteerde foutenpercentage.

4.38. Het voorbehoud van DG AGRI voor Elfpo vertoont echter de volgende tekortkomingen:

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**4.36.** Voor Noord-Ierland wordt een bezoek ter verificatie van de kwaliteit van het werk van de CI gepland zodra het land zijn antwoord op het verslag van de Rekenkamer heeft ingediend.

Voor Roemenië en Bulgarije zijn geen verificatiebezoeken gepland aangezien de CI de in de controlestatistieken geïntegreerde uitgaven niet kon bevestigen. Wel worden de bevindingen van de Rekenkamer verder behandeld met deze landen teneinde de kwaliteit van het werk van de CI's in de volgende jaren te verbeteren.

- Voor de twee betrokken lidstaten lopen conformiteitsgoedkeuringsprocedures in verband met het Elfpo; het uit de geconstateerde tekortkomingen voortvloeiende risico zal middels financiële correcties worden gedekt.
- Zie hierboven.

**4.37.** Het voorbehoud is overgedragen uit 2011. Zoals vermeld in de tekst van het voorbehoud, is de basis voor het voorbehoud echter uitgebreid. Naar aanleiding van de audits van de Rekenkamer en DG AGRI zijn zorgen gerezen over de kwaliteit van de door de lidstaten verrichte controles. Daarom is het voorbehoud naar 2012 overgedragen hoewel het berekende restfoutenpercentage onder de drempel van 2 % lag.

**4.38.** De redenen voor het voorbehoud ten aanzien van het Elfpo worden duidelijk toegelicht in het jaarlijkse activiteitenverslag van DG AGRI voor 2012. Aangezien er bezorgdheid bestond over de kwaliteit van de controles in sommige lidstaten en het niet mogelijk was de voor ontkoppelde rechtstreekse steun vastgestelde nieuwe geïntegreerde benadering toe te passen, kon DG AGRI niet uitsluiten dat het reële restfoutenpercentage boven de materialiteitsdrempel lag. In 2012 is een aantal maatregelen uitgevoerd in het kader van het uitvoerige actieplan dat was opgezet naar aanleiding van het in 2011 aangetekende voorbehoud. Aangezien de meeste van die maatregelen echter pas ten vroegste in 2014 een significant effect op het restfoutenpercentage kunnen bewerkstellingen, is besloten het voorbehoud uit 2011 te handhaven.

<sup>(28)</sup> Artikel 34, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1122/2009.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- volgens de door de lidstaten aan de Commissie gemelde controlestatistieken bedroeg het restfoutenpercentage<sup>(29)</sup> (RFP) 1,62 % (door de Commissie gekwantificeerd op 202,7 miljoen euro). DG AGRI oordeelde dat het RFP waarschijnlijk hoger was en misschien wel meer dan 2 % beliep, maar gaf geen eigen gekwantificeerde schatting daarvan;
- volgens de nieuwe aanpak voor ontkoppelde oppervlaktes-teun beoordeelt DG AGRI voor ieder betaalorgaan of het al dan niet een hoger foutenpercentage moet toepassen op basis van de informatie van de eigen controles (zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.31). Deze aanpak werd in 2012 niet gevolgd voor plattelandsontwikkeling.

4.39. DG AGRI geeft in het gemaakte voorbehoud aan dat het niet haalbaar is om op zijn vroegst vóór 2014 een substantieel effect op het foutenpercentage te bewerkstelligen, hoewel er belangrijke stappen zijn gezet om het toegenomen foutenpercentage aan te pakken. De Rekenkamer is het eens met deze laatste beoordeling.

## Milieu, visserij en gezondheid

4.40. Milieu, visserij en gezondheid wordt door de Commissie beheerd door middel van specifieke controlesystemen. De Rekenkamer heeft het internebeheersingssysteem van DG SANCO gecontroleerd op aanbestedingen, tijdigheid van de betalingen en subsidieovereenkomsten. Uit de controle is gebleken dat deze systemen gedeeltelijk doeltreffend waren. Met betrekking tot kleine contracten waren er geen duidelijke criteria vastgesteld om te beoordelen wat de financiële en economische draagkracht van gegadigden is, en was er onvolgende documentatie om de gegadigden voor procedures van gunning via onderhandelingen of niet-openbare aanbestedingsprocedures te selecteren. Het duurde lang voordat de voorafgaande toetsingen ter plaatse waren afgerond, hetgeen leidde tot buitensporige vertragingen bij de betalingen, waarvan sommige niet correct waren berekend. Met betrekking tot subsidieovereenkomsten die worden beheerd door het Uitvoerend Agentschap gezondheid en consumenten ontbraken bewijsstukken van controles op potentiële belangenverstrengeling bij externe experts.

DG AGRI laat er in zijn jaarlijkse activiteitenverslag voor 2012 (punt 3.1.1.1.7) geen misverstand over bestaan dat de nieuwe, voor ontkoppelde rechtstreekse steun vastgestelde benadering, voornamelijk om tijdsgerelateerde redenen, in dat verslag niet zou worden toegepast voor plattelandsontwikkeling. Zoals vermeld in het syntheseverslag van de Commissie voor 2012, zal de nieuwe geïntegreerde benadering verder worden ontwikkeld en in het jaarlijkse activiteitenverslag van DG AGRI voor 2013 ook worden gebruikt voor plattelandsontwikkelingsuitgaven. Hierdoor zullen de met een risico verbonden bedragen nauwkeuriger kunnen worden gekwantificeerd.

**4.40.** Voor kleinschalige contracten gebruikt de Commissie veeleer algemene dan specifieke criteria voor de financiële haalbaarheid, en dit vanwege het lage financiële risico dat gepaard gaat met kleinschalige contracten van korte duur zonder voorfinanciering.

*De procedure voor de selectie van gegadigden via onderhandelingen of niet-openbare aanbestedingsprocedures wordt momenteel bijgewerkt met het oog op de inwerkingtreding van het nieuw financieel reglement.*

*Het afronden van door de Commissie in de lidstaten ter plaatse verrichte audits voordat het saldo werd uitbetaald, nam relatief veel tijd in beslag omdat tal van punten nog moesten worden uitgeklaard met de geauditeerde partij. In afwachting kregen de lidstaten wel alvast de eerste en de tweede tranche van de betaling die naar raming verschuldigd was.*

<sup>(29)</sup> Het restfoutenpercentage is een schatting van de resterende fouten na correctie van de met de toezicht- en controlesystemen van de lidstaten ontdekte fouten.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.41. De Rekenkamer heeft geen specifieke opmerkingen over het jaarlijks activiteitenverslag van DG MARE wat betreft de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen.

## CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

## De conclusie voor 2012

4.42. Voor deze beleidsgroep:

- blijkt uit de toetsing van verrichtingen dat het meest waarschijnlijke foutenpercentage in de populatie 7,9 % bedraagt, en
- dat de onderzochte toezicht- en controlesystemen <sup>(30)</sup> worden beoordeeld als gedeeltelijk doeltreffend. Van de zes gecontroleerde plattelandsontwikkelingsystemen in de lidstaten was er één niet doeltreffend (Roemenië) en waren de andere vijf gedeeltelijk doeltreffend (Bulgarije, Duitsland (Brandenburg en Berlijn), Frankrijk, Polen en Zweden).

Over het algemeen blijkt uit de controle-informatie dat geaccepteerde uitgaven een materieel foutenpercentage vertonen.

## Aanbevelingen

4.43. **Bijlage 4.3** toont het resultaat van de beoordeling door de Rekenkamer van de vooruitgang bij het opvolgen van de in voorgaande jaarverslagen gedane aanbevelingen. In haar jaarverslagen over 2009 en 2010 deed de Rekenkamer zeven aanbevelingen. Daarvan werd er één op de meeste punten uitgevoerd; de zes andere werden op een aantal punten uitgevoerd.

<sup>(30)</sup> Alle onderzochte systemen werden geselecteerd op basis van een risicoanalyse.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

*Controles van externe experts maken deel uit van de schriftelijke standaardrichtsnoeren inzake de werkmethoden van het Agentschap. Bovendien worden kwesties in verband met belangenverstrengeling beheerd via verklaringen van de experts en de samenstelling van evaluatiepanels waarin individuele experts een minderheidspositie innemen. Het Agentschap zal het bewijsmateriaal in verband met de controles bijwerken in het licht van de conclusies van de auditors.*

## 4.42.

- *De Commissie neemt kennis van het door de Rekenkamer gehanteerde meest waarschijnlijke foutenpercentage. Zij is het niet eens met de wijze waarop de Rekenkamer de wettigheid en regelmatigheid van een bepaalde verrichting beoordeelt. Gevolg hiervan is dat de Commissie het niveau van de onverschuldigd verrichte betalingen lager inschat.*

*Uit de door de Rekenkamer vermelde toetsing van de verrichtingen blijkt dat het geraamde foutenpercentage stabiel is gebleven ten opzichte van vorig jaar.*

- *De Commissie neemt er nota van dat de gepresenteerde resultaten vergelijkbaar zijn met die van vorig jaar.*

*De Commissie heeft met name in haar audits betreffende Roemenië ook aanzienlijke tekortkomingen geconstateerd; de procedures voor goedkeuring van de rekeningen lopen momenteel. Ook voor Bulgarije heeft de Commissie tijdens haar audits tekortkomingen geconstateerd die in het kader van de goedkeuring van de rekeningen verder worden behandeld.*

4.43. *De Commissie is van oordeel dat de vier door de Rekenkamer gedane aanbevelingen over landbouw ten uitvoer zijn gelegd.*

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.44. Naar aanleiding van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2012 doet de Rekenkamer op het gebied van plattelandsontwikkeling de volgende aanbevelingen:

- **Aanbeveling 1:** De lidstaten voeren de bestaande administratieve controles beter uit door alle relevante en voor de betaalorganen beschikbare informatie te gebruiken, aangezien hierdoor potentieel het grootste deel van de fouten kan worden gevonden en gecorrigeerd (zie de paragrafen 4.11 en 4.24).
- **Aanbeveling 2:** De Commissie geeft een passende follow-up aan alle gevallen waarin de Rekenkamer fouten heeft opgespoord (zoals uiteengezet in de paragrafen 4.17, 4.24 en 4.25).
- **Aanbeveling 3:** De Commissie volgt in het jaarlijks activiteitenverslag van DG AGRI een soortgelijke benadering voor het Elfpo als voor ontkoppelde oppervlaktesteun, waar de Commissie rekening houdt met de resultaten van haar eigen conformiteitscontroles met betrekking tot de beoordeling van het foutenpercentage voor ieder betaalorgaan (zie paragraaf 4.38).

Voor GLB als geheel geldt het volgende:

- **Aanbeveling 4:** De Commissie zorgt voor passende dekking van haar conformiteitscontroles (zie paragraaf 4.27).
- **Aanbeveling 5:** De Commissie pakt de naar aanleiding van haar conformiteitscontroles geconstateerde gebreken aan alsook het hardnekkige probleem van lange vertragingen in de conformiteitsprocedure als geheel (zie de paragrafen 4.27, 4.31 en 4.33).

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**4.44.**

*De Commissie is het ermee eens dat de lidstaten hun administratieve controles beter moeten uitvoeren.*

*De Commissie denkt in het kader van het opstellen van de uitvoeringsvoorschriften voor de GLB-hervorming na over manier om de door de lidstaten te gebruiken beheers- en controlesystemen te verbeteren en de verschillende door de Commissie te gebruiken instrumenten (waaronder opschorting van betalingen) te versterken teneinde de financiële belangen van de EU beter te beschermen wanneer de lidstaten hun taken in het kader van gedeeld beheer niet naar behoren vervullen.*

*De Commissie zal erop toezien dat alle door de Rekenkamer geconstateerde systeemfouten naar behoren worden opgevolgd, inclusief in het kader van de conformiteitsprocedure indien dat nodig blijkt.*

*De Commissie heeft in haar syntheseverslag voor 2012 al duidelijk aangegeven dat de nieuwe geïntegreerde benadering verder zal worden ontwikkeld en met ingang van 2013 ook voor de Elfpo-verslagen zal worden gebruikt. Voorts wijst zij erop dat in de geïntegreerde benadering ook de bevindingen van de door de Rekenkamer verrichte systeemaudits en de bevindingen van de CF's in aanmerking worden genomen.*

*De Commissie zal binnen de grenzen van de beschikbare middelen adequate maatregelen treffen.*

*De Commissie zal haar auditmethode en -procedures blijven verbeteren. Bovendien zal zij zich, met name met het oog op de tenuitvoerlegging van de GLB-hervorming, blijven inspannen om het proces te verbeteren en te versnellen, waarbij zij zowel de noodzaak de kwaliteitsnormen te handhaven als het recht van antwoord van de lidstaat in acht zal nemen.*

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

— **Aanbeveling 6:** De Commissie verbetert verder de methode waarmee zij financiële correcties vaststelt, om beter rekening te houden met de aard en de ernst van de vastgestelde overtredingen (zie paragraaf 4.30).

4.45. Met betrekking tot het beleidsterrein gezondheid en consumentenbescherming beveelt zij het volgende aan:

— **Aanbeveling 7:** De Commissie verhelpt de gebreken die zijn geconstateerd in systemen voor aanbestedingen en subsidie-overeenkomsten (zie paragraaf 4.40).

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

*De toename van het totaalbedrag van de financiële correcties in de afgelopen jaren en de significante verlaging van het aandeel forfaitaire correcties in 2012 — beide erkend door de Rekenkamer — bewijzen dat de Commissie haar methode voor het bepalen van financiële correcties al heeft verbeterd.*

*Dit neemt echter niet weg dat de Commissie het als haar taak beschouwt haar methode voor het bepalen van financiële correcties verder aan te scherpen, met name in het kader van de tenuitvoerlegging van de GLB-hervorming.*

**4.45.**

*De tekortkomingen zullen aan de hand van beter onderbouwde controles en bijwerkingen van de procedures worden weggewerkt met het oog op de inwerkingtreding van het nieuwe Financieel Reglement.*

BIJLAGE 4.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR PLATTELANDSONTWIKKELING, MILIEU, VISSERIJ EN GEZONDHEID

	2012			2011	2010	2009
	Plattelandsontwikking	Milieu, visserij en gezondheid	Totaal			
<b>OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF</b>						
Totaal verrichtingen	160	17	177	178	92	93
<b>RESULTATEN VAN DE TOETSING <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup></b>						
<b>Deel (aantal) van de getoetste verrichtingen dat:</b>						
geen fouten blijkt te bevatten	37 % (59)	41 % (7)	37 % (66)	43 %	48 %	67 %
een of meer fouten blijkt te bevatten	63 % (101)	59 % (10)	63 % (111)	57 %	52 %	33 %
<b>Analyse van verrichtingen met fouten</b>						
<b>Analyse per soort fout</b>						
Niet-kwantificeerbare fouten	42 % (42)	60 % (6)	43 % (48)	38 %	48 %	42 %
Kwantificeerbare fouten	58 % (59)	40 % (4)	57 % (63)	62 %	52 %	58 %
Subsidiabiliteit	71 % (42)	100 % (4)	73 % (46)	68 %	56 %	22 %
Realiteit	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 %	0 %	6 %
Nauwkeurigheid	29 % (17)	0 % (0)	27 % (17)	30 %	44 %	72 %
<b>GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN</b>						
Meest waarschijnlijk foutenpercentage				7,9 %		
Bovenste foutengrens (UEL)				11,3 %		
Onderste foutengrens (LEL)				4,5 %		

<sup>(1)</sup> Voor een beter inzicht in de terreinen met verschillende risicoprofielen binnen de beleidsgroep werd de steekproef opgesplitst in segmenten.

<sup>(2)</sup> De cijfers tussen haakjes tonen het werkelijke aantal verrichtingen.

## BIJLAGE 4.2

## RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN SYSTEMEN VOOR PLATTELANDSONTWIKKELING

## Beoordeling van geselecteerde toezicht- en controlesystemen

Lidstaat (betaalorgaan)	Administratieve en controleprocedures	Methodologie voor in- spectie ter plaatse, se- lectie, uitvoering, kwa- liteitscontrole en rap- portage van resultaten	Uitvoering en controle van randvoorwaarden	Algemene beoordeling
<b>Frankrijk</b> (alleen follow-up van eerdere bevindingen)	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	NB	<b>Gedeeltelijk doeltreffend</b>
<b>Zweden</b>	Gedeeltelijk doeltreffend	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	<b>Gedeeltelijk doeltreffend</b>
<b>Duitsland</b> (Brandenburg en Berlijn)	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	<b>Gedeeltelijk doeltreffend</b>
<b>Polen</b>	Gedeeltelijk doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	<b>Gedeeltelijk doeltreffend</b>
<b>Bulgarije</b>	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	<b>Gedeeltelijk doeltreffend</b>
<b>Roemenië</b> (Agentschap voor be- talingen en interventie in landbouw (ABIL) en Betaalorgaan voor plattelandsonwikke- ling en visserij (BOPV))	Niet doeltreffend	Niet doeltreffend	Niet doeltreffend	<b>Niet doeltreffend</b>

BIJLAGE 4.3

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN BETREFFENDE PLATTELANDSONTWIKKELING, MILIEU, VISSERIJ EN GEZONDHEID

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang					Antwoord van de Commissie	
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet langer van toepassing		Ontoereikend bewijs
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2010	3.58 d) De kwaliteit van de inspecties wordt naar behoren gecontroleerd en gerapporteerd door de certificerende instanties.			X				
	3.59. Op het gebied van plattelandsontwikkeling geeft de Rekenkamer de Commissie en de lidstaten de aanbeveling, de vastgestelde tekortkomingen te verhelpen, met name door de doeltreffendheid te verbeteren van de controles die worden verricht voor niet-GBCS-maatregelen.			X				
	3.60. Ten slotte moeten de Commissie en de lidstaten doeltreffende maatregelen nemen om de vastgestelde problemen op de beleidsterreinen Milieu, Visserij en Gezondheidszorg en consumentenbescherming te verhelpen.			X				
2009	3.74. De Rekenkamer herhaalt ook dat er nog meer inspanningen nodig zijn op het gebied van plattelandsontwikkeling om de regels en voorwaarden verder te vereenvoudigen			X				
	3.75. Voorts is de Rekenkamer van oordeel dat de richtsnoeren van de Commissie inzake de werkzaamheden van de certificerende instanties moeten worden herzien met betrekking tot de aard en omvang ervan en de rapportageverplichtingen, met name wat betreft de werkzaamheden in verband met de validering van de controle- en inspectiestatistieken van de lidstaten.			X				
	3.76. Tot slot dienen, samen met de betrokken nationale autoriteiten, effectieve maatregelen te worden genomen om betalingen voor niet-subsidiabele uitgaven voor visserijprojecten te voorkomen.			X				
	3.76. Voor interne controles van betalingen voor programma's op het gebied van de uitroeiing en bewaking van dierziekten is een duidelijke functiescheiding tussen de diensten van de Commissie en de ontwikkeling van adequate formele controleprocedures vereist.		X					



## HOOFDSTUK 5

**Regionaal beleid, energie en vervoer**

## INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	5.1-5.25
Specifieke kenmerken van de beleidsterreinen	5.4-5.24
Beleidsdoelstellingen	5.4-5.5
Beleidsinstrumenten	5.6-5.20
Risico's voor de regelmatigheid	5.21-5.24
Reikwijdte en aanpak van de controle	5.25
Regelmatigheid van de verrichtingen	5.26-5.43
Doeltreffendheid van de systemen	5.44-5.61
Auditautoriteiten	5.44-5.52
Onderzoek door de Rekenkamer van vier AA's	5.46-5.49
Beoordeling van het toezicht door de Commissie op de AA's	5.50-5.52
Onderzoek van de jaarlijkse activiteitenverslagen van de Commissie	5.53-5.61
Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling	5.54-5.59
Directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer en directoraat-generaal Energie	5.60-5.61
Conclusies en aanbevelingen	5.62-5.65
De conclusie voor 2012	5.62-5.63
Aanbevelingen	5.64-5.65
Bijlage 5.1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor regionaal beleid, energie en vervoer	
Bijlage 5.2 — Resultaten van het onderzoek van systemen voor cohesiebeidsfondsen (EFRO/CF/ESF)	

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

## INLEIDING

5.1. Dit hoofdstuk betreft de specifieke beoordeling van regionaal beleid, energie en vervoer, bestaande uit de beleidsterreinen „regionaal beleid”, „mobiliteit en vervoer” en „energie”. Essentiële informatie over de betrokken activiteiten en bestedingen in 2012 is opgenomen in **tabel 5.1**.

Tabel 5.1 — Regionaal beleid, vervoer en energie — Essentiële informatie 2012

(miljoen euro)

Beleidssterrein	Omschrijving	Betalingen	Wijze van beheer
Regionaal beleid	Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en andere regionale acties	27 466	Gedeeld
	Cohesiefonds	9 622	Gedeeld
	Solidariteitsfonds	726	Gedeeld
	Pretoetredingsacties met betrekking tot het structuurbeleid	354	Gedecentraliseerd
	Administratieve uitgaven	86	Direct gecentraliseerd
		<b>38 254</b>	
Mobiliteit en vervoer	Trans-Europese netwerken (TEN's)	819	Direct/indirect gecentraliseerd
	Vervoer over land, door de lucht en ter zee	158	Direct/indirect gecentraliseerd
	Administratieve uitgaven	65	Direct gecentraliseerd
	Onderzoek in verband met vervoer	63	Direct gecentraliseerd
		<b>1 105</b>	
Energie	Conventionele en duurzame energiebronnen	285	Direct gecentraliseerd/ indirect gecentraliseerd/gezamenlijk
	Kernenergie	197	Direct gecentraliseerd/ indirect gecentraliseerd/gezamenlijk
	Onderzoek in verband met energie	152	Direct gecentraliseerd
	Administratieve uitgaven	78	Direct gecentraliseerd
	Trans-Europese netwerken (TEN's)	11	Direct gecentraliseerd
		<b>723</b>	
Totaal betalingen over het jaar		<b>40 082</b>	
– totaal administratieve uitgaven <sup>(1)</sup>		229	
Totaal beleidsuitgaven		<b>39 853</b>	
– voorschotten <sup>(2)</sup>		1 871	
+ verrekening van voorschotten <sup>(2)</sup>		2 753	
<b>Totaal gecontroleerde populatie</b>		<b>40 735</b>	
<b>Totaal vastleggingen over het jaar</b>		<b>45 091</b>	

<sup>(1)</sup> Over de controle van de administratieve uitgaven wordt gerapporteerd in hoofdstuk 9.

<sup>(2)</sup> Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie bijlage 1.1, paragraaf 6).

Bron: Geconsolideerde rekeningen 2012 van de Europese Unie.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.2. Regionaal beleid wordt hoofdzakelijk uitgevoerd door middel van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds (CF) en is goed voor 96 % van de bestedingen op de in dit hoofdstuk behandelde beleidsterreinen, terwijl de resterende 4 % betrekking heeft op de terreinen vervoer en energie.

5.3. Het EFRO (met betalingen ad 27,5 miljard euro) en het CF (met betalingen ad 9,6 miljard euro) maakten 97 % uit van de uitgaven voor regionaal beleid in 2012 <sup>(1)</sup>. De betalingen op de terreinen vervoer en energie liepen in 2012 op tot 1,8 miljard euro. Ongeveer 45 % van de uitgaven voor vervoer en energie ging naar de programma's voor trans-Europese netwerken (TEN) en 16 % naar projecten inzake traditionele en hernieuwbare energie <sup>(2)</sup>.

## Specifieke kenmerken van de beleidsterreinen

### *Beleidsdoelstellingen*

#### **Regionaal beleid**

5.4. Het regionale beleid is erop gericht de economische, sociale en territoriale cohesie binnen de Europese Unie te versterken door het verschil in ontwikkelingsniveau tussen verschillende regio's terug te dringen.

#### **Vervoer en energie**

5.5. Het vervoers- en energiebeleid is erop gericht de Europese burgers en ondernemingen te voorzien van veilige, duurzame en concurrerende vervoers- en energiesystemen en -diensten, en innovatieve oplossingen te ontwikkelen die bijdragen aan de formulering en uitvoering van deze beleidslijnen.

### *Beleidsinstrumenten*

#### **Regionaal beleid**

5.6. Het EFRO financiert infrastructuurwerken, het creëren of behouden van arbeidsplaatsen, initiatieven voor regionale economische ontwikkeling en activiteiten ter ondersteuning van het midden- en kleinbedrijf.

5.7. Het CF financiert investeringen op het terrein van de milieu- en vervoersinfrastructuur in lidstaten waar het bruto nationaal inkomen per hoofd van de bevolking minder dan 90 % van het EU-gemiddelde bedraagt.

<sup>(1)</sup> De andere twee grote uitgavencategorieën voor regionaal beleid waren die voor projecten van het EU-Solidariteitsfonds (2 %) en voor projecten van het Instrument voor pretoetredingssteun (1 %).

<sup>(2)</sup> De andere drie grote uitgavencategorieën betroffen onderzoeksprojecten die hoofdzakelijk werden gefinancierd uit de kaderprogramma's voor onderzoek (12 %), kernenergieprojecten (11 %) en projecten inzake vervoer over land, door de lucht en ter zee (9 %).

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.8. Andere instrumenten voor regionaal beleid zijn het EU-Solidariteitsfonds, dat steun verleent bij natuurrampen in de lidstaten, en het Instrument voor pretoetredingssteun, dat kandidaat-landen helpt de benutting van de regionale uitgaven van de EU voor te bereiden.

**Beheer en controle van de bestedingen onder gedeeld beheer uit de fondsen voor het cohesiebeleid**

5.9. Het EFRO en het CF maken samen met het Europees Sociaal Fonds (ESF) deel uit van de fondsen voor het cohesiebeleid. Deze fondsen vallen onder gemeenschappelijke regels, behoudens uitzonderingen in de specifieke verordeningen per fonds. De subsidiabiliteitsregels worden vastgesteld op nationaal of soms regionaal niveau. De tenuitvoerlegging van fondsen voor het cohesiebeleid geschiedt aan de hand van meerjarige programma's in het kader van regelingen voor gedeeld beheer tussen de Commissie en de lidstaten. Vaak zijn dezelfde nationale instanties bevoegd voor het beheer van alle fondsen voor het cohesiebeleid. Wanneer het gaat om thema's die alle fondsen betreffen, wordt tevens het ESF bedoeld, dat het voorwerp uitmaakt van hoofdstuk 6.

5.10. Voor elke programmeringsperiode keurt de Commissie op basis van voorstellen van de lidstaten operationele programma's (OP's) goed alsmede indicatieve financieringsplannen die ook de EU-bijdrage en de nationale bijdragen omvatten<sup>(3)</sup>. In het kader van de OP's gefinancierde projecten worden uitgevoerd door particulieren, verenigingen, particuliere of overheidsbedrijven of lokale, regionale en nationale overheidsorganen.

5.11. Instanties in de lidstaten selecteren projecten om de doelstellingen van het OP te verwezenlijken. De begunstigden declareren de voor deze projecten gemaakte kosten bij de nationale instanties. Deze afzonderlijke declaraties worden samengevoegd tot periodieke uitgavendeclaraties per OP, die worden gecertificeerd door de instanties van de lidstaten en voorgelegd aan de Commissie. Het door de EU gefinancierde deel wordt vervolgens terugbetaald uit de EU-begroting.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.9. *De vaststelling van regels inzake de subsidiabiliteit van de uitgaven op nationaal niveau (artikel 56 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad) was een van de belangrijkste elementen van vereenvoudiging die tijdens de programmeringsperiode 2007-2013 zijn ingevoerd. Het was de bedoeling de flexibiliteit van de lidstaten te vergroten om de subsidiabiliteitsregels aan de specifieke behoeften van bepaalde regio's of programma's aan te passen en deze regels op één lijn te brengen met de regels die van kracht zijn voor andere nationale overheidsregelingen.*

<sup>(3)</sup> In totaal heeft de Commissie voor de programmeringsperiode 2007-2013 434 OP's goedgekeurd: 317 voor het EFRO/CF (waarvan 24 OP's die CF-projecten omvatten) en 117 voor het ESF.

*Lidstaat- en regionaal niveau*

5.12. De lidstaten dragen de primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen, of ontdekken en corrigeren van onregelmatige uitgaven en voor het rapporteren hierover aan de Commissie. De verantwoordelijkheid voor het dagelijks beheer berust bij de aangewezen beheersautoriteiten en bemiddelende instanties<sup>(4)</sup>. Dit omvat het selecteren van afzonderlijke projecten, het invoeren van procedures en controles om onregelmatigheden te voorkomen, te ontdekken en corrigeren en het nagaan of de projecten daadwerkelijk worden uitgevoerd („eerstelijnscontroles”). Certificerende instanties controleren of de eerstelijnscontroles daadwerkelijk plaatsvinden en verrichten zo nodig aanvullende controles voordat zij de uitgaven declareren bij de Commissie voor terugbetaling. Beheers- en certificerende instanties spelen dus een belangrijke rol in het waarborgen van de regelmatigheid van de door de Commissie terugbetaalde uitgaven.

5.13. De auditautoriteiten (AA's) in de lidstaten zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van systeemcontroles en controles van verrichtingen om redelijke zekerheid te verkrijgen over de doeltreffende werking van de beheers- en controlesystemen van de programma's en over de regelmatigheid van de voor elk OP gecertificeerde uitgaven. Zij rapporteren over deze controles aan de Commissie door middel van jaarlijkse controleverslagen (JCV's) en jaarlijkse adviezen.

*Commissieniveau*

5.14. De Commissie moet zich ervan vergewissen dat de lidstaten beheers- en controlesystemen hebben opgezet die voldoen aan de voorschriften van de verordeningen en dat de systemen doeltreffend functioneren<sup>(5)</sup>. Constateert de Commissie dat een lidstaat heeft verzuimd om onregelmatige uitgaven te corrigeren die werden gecertificeerd en gedeclareerd, of dat de beheers- en controlesystemen ernstige gebreken vertonen, dan kan zij de betalingen onderbreken of opschorten<sup>(6)</sup>. Indien de lidstaat de onregelmatige uitgaven (die kunnen worden vervangen door subsidiabele uitgaven voor andere projecten van hetzelfde OP) niet uitsluit en/of ontdekte systeemgebreken niet verhelpt, kan de Commissie financiële correcties toepassen die leiden tot een nettoverlaging van de EU-financiering<sup>(7)</sup>.

5.14. De Commissie heeft in haar jaarlijkse activiteitenverslagen over 2012 van de voor de structuurfondsen bevoegde directoraten-generaal uitgebreid gerapporteerd dat zij zekerheid heeft verkregen dat voor elk medegefinancierd programma beheers- en controlesystemen zijn opgezet en dat die systemen werken, alsook dat de nationale controlesystemen aan een algemene beoordeling zijn onderworpen.

In haar hoedanigheid van toezichthouder onderbreekt de Commissie de betalingen wanneer die systemen tekortschieten, en/of schort ze op. In het jaarlijkse activiteitenverslag doet zij verslag van de uitoefening van die verantwoordelijkheid (zie bladzijde 45). Voor 2012 meldt DG Regionaal en Stedelijk Beleid 2 opschortingen van betalingen aan EFRO-programma's, de inleiding van 66 pre-opschortingsprocedures, 69 onderbrekingen van betalingen en 119 preventieve vroegtijdige waarschuwingen aan de lidstaten.

<sup>(4)</sup> Bemiddelende instanties zijn publiekrechtelijke of privaatrechtelijke organen die onder de verantwoordelijkheid van en namens een beheersautoriteit taken uitvoeren.

<sup>(5)</sup> Artikel 72 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 25).

<sup>(6)</sup> Artikel 39, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad (PB L 161 van 26.6.1999, blz. 1); artikelen 91 en 92 van Verordening (EG) nr. 1083/2006.

<sup>(7)</sup> Artikel 99 van Verordening (EG) nr. 1083/2006.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**Vervoer en energie**

5.15. Het vervoerbeleid van de Europese Unie is erop gericht de interne markt te ontwikkelen, concurrentie en innovatie te versterken en de vervoersnetwerken te integreren. Op dit terrein bevordert het EU-beleid de mobiliteit, duurzame ontwikkeling en transportveiligheid. Het programma TEN-T is het voornaamste financiële instrument dat grote infrastructuurprojecten van middelen voorziet.

5.16. Het energiebeleid is erop gericht de burgers en ondernemingen te voorzien van betaalbare energie, concurrerende prijzen en technisch geavanceerde energiediensten. Het bevordert de duurzaamheid van energieproductie, -vervoer en -verbruik, alsook de energievoorzieningszekerheid binnen de EU. Het voornaamste financiële instrument is het Europees energieprogramma voor herstel (EEPR), dat voorziet in projectfinanciering, vooral in de vorm van premies en subsidies.

**Beheer en controle van de bestedingen voor vervoer en energie onder direct of indirect gecentraliseerd beheer en onder gezamenlijk beheer**

5.17. De Commissie (directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer en directoraat-generaal Energie) verricht de uitgaven voor vervoer en energie onder direct en indirect gecentraliseerd beheer (via twee uitvoerende agentschappen en een gemeenschappelijke onderneming<sup>(8)</sup>) alsook via gemeenschappelijke beheersregelingen (zoals „Nuclear decommissioning funds” — nucleaireontmantelingsfondsen — of de Europese financieringsfaciliteit voor energie-efficiëntie).

5.18. De Commissie financiert de projecten in het algemeen na formele oproepen tot het indienen van projectvoorstellen. De betalingen voor goedgekeurde projecten gaan rechtstreeks van de Commissie naar de begunstigden op basis van subsidieovereenkomsten of besluiten van de Commissie. De begunstigden zijn gewoonlijk instanties van de lidstaten, maar kunnen ook particuliere of overheidsbedrijven zijn. Bijna alle betalingen worden verricht in termijnen: een voorschot- of voorfinancieringsbetaling bij de ondertekening van de subsidieovereenkomst of het financieringsbesluit, gevolgd door tussentijdse en saldobetalingen ter vergoeding van door de begunstigde opgegeven subsidiabele uitgaven.

5.19. De Commissie toetst de voorstellen aan specifieke selectie- en gunningscriteria, verstrekt informatie en richtsnoeren aan begunstigden, en monitort en verifieert de projectuitvoering op basis van door de begunstigden ingediende financiële en technische voortgangsverslagen. Als de subsidieovereenkomsten of besluiten van de Commissie dit voorschrijven, worden de uitgavendeclaraties gecertificeerd door een onafhankelijke controleur of een bevoegde nationale instantie.

<sup>(8)</sup> Het Uitvoerend Agentschap voor het trans-Europees vervoersnetwerk, het Uitvoerend Agentschap voor concurrentievermogen en innovatie, en de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar (*Single European Sky Air Traffic Management Research*).

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.20. Bovendien verricht de Commissie controles achteraf om fouten te ontdekken en te corrigeren die mogelijk niet door eerdere controles zijn voorkomen.

*Risico's voor de regelmatigheid***Regionaal beleid**

5.21. Bij de EFRO- en CF-uitgaven bestaat het grootste risico hierin dat projecten worden gefinancierd die niet voldoen aan de Europese en/of nationale regels voor het plaatsen van overheidsopdrachten of die niet voldoen aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden. Bovendien bestaat het risico dat begunstigden specifieke kosten declareren die niet subsidiabel zijn.

5.22. Bij de tenuitvoerlegging van de OP's worden de overheden van de lidstaten geconfronteerd met concurrerende prioriteiten. Bestedingen dienen naar behoren te worden gecontroleerd ter waarborging van hun regelmatigheid en kosten-effectiviteit. Tegelijkertijd is het zaak dat de toegewezen EU-middelen worden opgebruikt. In de praktijk kan dit op gespannen voet komen te staan met de consistente toepassing van doeltreffende controles.

5.23. Tevens bestaat het risico dat gevallen van niet-naleving van de Europese en/of nationale regels niet worden ontdekt en/of gecorrigeerd door de verschillende controlelagen in een lidstaat of door de Commissie, waardoor niet-subsidiabele uitgaven uiteindelijk worden vergoed ten laste van de EU-begroting.

**Vervoer en energie**

5.24. Bij de uitgaven voor vervoer en energie bestaat het grootste risico hierin dat door de begunstigden gedeclareerde niet-subsidiabele kosten niet vóór vergoeding door de Commissie worden ontdekt. Evenals bij het EFRO en het CF bestaat bovendien het risico dat de regels voor het plaatsen van overheidsopdrachten niet worden nageleefd.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.21. De Commissie deelt deze beoordeling, zoals zij uitgebreid heeft gerapporteerd in het werkdocument van de diensten van de Commissie „Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006-2009” (Analyse van fouten in het cohesiebeleid voor de jaren 2006-2009) (SEC(2011) 1179 van 5 oktober 2011). In dat document geeft de Commissie haar specifieke acties aan om deze risico's te verkleinen (met name aanvullende oriëntatie en opleiding van de beheersautoriteiten op het gebied van de geconstateerde risico's, tijdige uitvoering van financiële correcties, onderbrekingen en opschortingsprocedures en op de meest risicovolle gebieden gerichte audits).

5.22. De Commissie is in deze context van mening dat een geëgen beheers- en controlesysteem een systeem is dat de certificering van wettelijke en regelmatige uitgaven mogelijk maakt.

5.23. Aangezien de beheers- en controlesystemen een meerjarig karakter hebben, kan een teveel betaald bedrag dat is ontdekt in een betalingsaanvraag die door de Commissie is gehonoreerd, op het ogenblik van certificering eventueel nog niet door de hele controleketen op nationaal en EU-niveau zijn gegaan. Daarom raamt de Commissie elk jaar per programma het cumulatieve restrisico van onregelmatige uitgaven sinds het begin van de programmeringsperiode en neemt zij maatregelen om de geconstateerde risico's te verkleinen. Wanneer tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen worden geconstateerd, neemt de Commissie passende maatregelen om ervoor te zorgen dat op alle desbetreffende gecumuleerde uitgaven de nodige financiële correcties worden toegepast.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**Reikwijdte en aanpak van de controle**

5.25. In **bijlage 1.1, deel 2**, van hoofdstuk 1 wordt de algemene controleaanpak en -methodologie van de Rekenkamer beschreven. Ten aanzien van de controle van regionaal beleid, vervoer en energie dienen de volgende specifieke punten te worden opgemerkt:

- a) de controle omvatte onderzoek van een steekproef van 180 verrichtingen<sup>(9)</sup> zoals gedefinieerd in **bijlage 1.1**, paragraaf 6. De steekproef is zo ontworpen dat ze representatief is voor het hele scala van verrichtingen binnen de beleidsterreinen. In 2012 omvatte de steekproef betalingen voor projecten in 17 lidstaten<sup>(10)</sup>;
- b) de beoordeling van systemen omvatte:
  - i) een steekproef van vier auditautoriteiten (en waar toepasselijk, gedelegeerde controleorganen) voor de drie cohesiebeleidsfondsen (EFRO, CF en ESF) in de programmeringsperiode 2007-2013 in vier lidstaten: België (Wallonië), Malta, Slowakije en het Verenigd Koninkrijk (Engeland)<sup>(11)</sup>;
  - ii) de toezichtactiviteiten van de Commissie op de AA's als geheel; en
  - iii) de jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's) van het directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling, het directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer en het directoraat-generaal Energie.

<sup>(9)</sup> Deze steekproef omvat 180 verrichtingen betreffende 168 projecten voor regionaal beleid (138 EFRO en 30 CF), 9 vervoers- en 3 energieprojecten (zie **bijlage 5.1**). Van de 168 verrichtingen voor regionaal beleid in de EFRO/CF-projecten hebben er 145 betrekking op de programmeringsperiode 2007-2013 en 23 op de periode 2000-2006. De steekproef werd getrokken uit alle betalingen met uitzondering van de voorschotten, die in 2012 1,9 miljard euro beliepen.

<sup>(10)</sup> België, Tsjechische Republiek, Duitsland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Hongarije, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije, Finland en het Verenigd Koninkrijk.

<sup>(11)</sup> Dit maakt deel uit van een onderzoek van AA's dat begon in 2010 (zie het Jaarverslag 2010, paragrafen 4.37-4.44) en werd voortgezet in 2011 (zie het Jaarverslag 2011, paragrafen 5.35-5.51). In totaal werden tussen 2010 en 2012 19 AA's gecontroleerd in 15 lidstaten.

## REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

5.26. **Bijlage 5.1** bevat een samenvatting van de resultaten van de toetsing van verrichtingen. Van de 180 door de Rekenkamer gecontroleerde verrichtingen vertoonden er 88 fouten (49 %). Op basis van de door de Rekenkamer gekwantificeerde fouten schat zij het meest waarschijnlijke foutenpercentage op 6,8 % <sup>(12)</sup>.

### **Bij ruim de helft van de verrichtingen voor regionaal beleid hadden controles op lidstaatniveau bepaalde aangetroffen fouten kunnen voorkomen**

5.27. De Rekenkamer is van oordeel dat de autoriteiten van de lidstaten bij 56 % van de verrichtingen voor regionaal beleid die (kwantificeerbare en/of niet-kwantificeerbare) fouten vertoonden, over voldoende informatie beschikten om een of meer fouten te kunnen ontdekken en corrigeren voordat ze de uitgaven bij de Commissie certificeerden.

5.28. Evenals vorig jaar werden voor het EFRO en het CF in de verificaties door nationale instanties gebreken ontdekt, met name in de eerstelijnscontroles die werden verricht door beheersinstanties en bemiddelende instanties <sup>(13)</sup>.

5.26. De Commissie merkt op dat het meest waarschijnlijke foutenpercentage voor 2012 in overeenstemming is met de foutenpercentages die de Rekenkamer voor de laatste drie jaar heeft voorgelegd met betrekking tot de huidige programmeringsperiode. Deze afname van het foutenpercentage in vergelijking met de vorige perioden is te danken aan de versterkte controlebepalingen van de programmeringsperiode 2007-2013 en het strikte beleid van onderbrekingen/op-schortingen dat de Commissie voert wanneer tekortkomingen worden geconstateerd. De Commissie zal haar acties blijven richten op de meest risicovolle programma's en/of lidstaten en prompt corrigerende maatregelen opleggen wanneer tekortkomingen worden geconstateerd (zie ook antwoorden op de paragrafen 1.12 en 1.13).

Bovendien heeft de Commissie in 2012 cumulatief forfaitaire correcties toegepast op alle uitgaven in het kader van twee programma's in Tsjechië en in Slowakije. De Commissie merkt op dat hoewel zij alles heeft gedaan wat zij kon en de bestaande verordeningen volledig in acht heeft genomen om de EU-begroting te beschermen in het door de Rekenkamer gecontroleerde begrotingsjaar, de Rekenkamer de bovengenoemde forfaitaire correcties niet in aanmerking heeft genomen bij het berekenen van het foutenpercentage voor 2012.

Ook stelt de Commissie vast dat de frequentie van fouten in 2012 is afgenomen tot 49 % in vergelijking met 59 % in 2011.

5.27 en 5.28. De Commissie volgt deze gevallen nauwgezet om ervoor te zorgen dat de betrokken systemen in de toekomst beter in staat zijn fouten te voorkomen voordat certificering heeft plaatsgevonden.

De beheersautoriteiten moeten vóór certificering van de uitgaven een documentencontrole uitvoeren op alle door de begunstigden ingediende betalingsaanvragen. Controle ter plaatse van verrichtingen kan echter ook in een later stadium van de projectuitvoering plaatsvinden, na certificering en tot aan de afsluiting, wat verklaart waarom een deel van de fouten in de steekproef van de Rekenkamer niet kon worden opgespoord. De impact van het controlesysteem op de verlaging van de foutenpercentages blijkt doorgaans slechts in de volgende jaren, nadat alle stadia van de controle zijn uitgevoerd.

<sup>(12)</sup> De Rekenkamer berekent haar foutenschatting op basis van een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. De Rekenkamer heeft 95 % zekerheid dat het foutenpercentage in de populatie tussen 3,7 % en 9,9 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrenzen).

<sup>(13)</sup> Zie het Jaarverslag 2011, paragraaf 5.30.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

*De Commissie is zich bewust van de cruciale rol van de beheersverificaties en verricht sinds 2010 gerichte controles op beheersverificaties van programma's met een hoog risico wanneer zij heeft geconstateerd dat het mogelijk is dat tekortkomingen onopgemerkt blijven of niet tijdig worden ontdekt. De resultaten van deze tot eind 2012 verrichte controles zijn voorgesteld in het jaarlijkse activiteitenverslag van DG Regionaal en Stedelijk Beleid (zie bladzijde 39).*

5.29. De ontdekte fouten op de beleidsterreinen EFRO/CF, vervoer en energie waren:

- a) niet-naleving van de regels voor het plaatsen van overheidsopdrachten;
- b) declaratie van niet-subsidiabele kosten;
- c) onjuiste berekening van de financieringskloof bij ontvangstengenererende projecten, of
- d) niet-naleving van de regels inzake staatssteun.

**De niet-naleving van de regels voor het plaatsen van overheidsopdrachten vertegenwoordigt meer dan de helft van het door de Rekenkamer voor deze beleidsterreinen geschatte foutenpercentage**

5.30. De regels voor het plaatsen van overheidsopdrachten zijn een essentieel instrument om de overheidsmiddelen op zuinige en doeltreffende wijze te besteden en om binnen de EU een gemeenschappelijke markt te creëren.

5.31. In 2012 onderzocht de Rekenkamer 247 procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken en diensten die ten grondslag lagen aan de 180 door de Rekenkamer geteste uitgavenverrichtingen<sup>(14)</sup>. De gecontroleerde overheidsopdrachten hadden een geschatte gezamenlijke contractwaarde van ongeveer 6,3 miljard euro<sup>(15)</sup>.

<sup>(14)</sup> Voor meer dan de helft van de 247 door de Rekenkamer gecontroleerde aanbestedingsprocedures lag de contractwaarde boven de drempel, zodat de EU-regels inzake overheidsopdrachten, zoals omgezet in nationale wetgeving, daarop van toepassing waren.

<sup>(15)</sup> Dit bedrag geeft het totaal weer van de uitgaven voor de gegunde contracten, waarvan een deel werd gecertificeerd in verband met de gecontroleerde uitgavendeclaraties.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.32. Evenals in voorgaande jaren bleek dat de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten in het bijzonder vatbaar zijn voor fouten <sup>(16)</sup>. De Rekenkamer constateerde gevallen van niet-naleving van de Europese en/of nationale aanbestedingsregels bij 31 % van de 180 gecontroleerde verrichtingen.

5.33. Ernstige overtredingen van die regels werden aangetroffen bij 12 % van de gecontroleerde verrichtingen (zie tekstvak 5.1). Deze fouten maken 51 % van alle kwantificeerbare fouten uit en zijn goed voor ongeveer 52 % van het geschatte foutenpercentage op deze beleidsterreinen.

**Tekstvak 5.1 — Voorbeelden van ernstige overtredingen van de aanbestedingsregels**

- a) *Kunstmatige verdeling van werken onder meerdere inschrijvers:*  
Bij een EFRO-project in Duitsland voor de opwaardering van een zeehaven werden de werken voor de renovatie van de veerbootterminal in drie delen gesplitst. Alle delen hadden echter dezelfde technische en economische functie. De werken werden vervolgens kunstmatig opgedeeld in zes contracten, waarvan er vijf werden gegund volgens een vereenvoudigde procedure. Gezien de aard van de aanbestede werken was deze beperking van de mededinging niet gerechtvaardigd.

Een vergelijkbaar geval werd aangetroffen bij een EFRO-project in Polen.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**5.32.** *Fouten bij de openbare aanbesteding houden verband met de niet-naleving van de regels van de interne markt en zijn niet specifiek voor het cohesiebeleid, zoals blijkt uit andere hoofdstukken van dit verslag. De Commissie blijft hoe dan ook gerichte maatregelen treffen om gevallen van niet-naleving van de procedures voor openbare aanbestedingen te voorkomen en op te sporen. Momenteel herziet en harmoniseert zij op het gebied van gedeeld beheer haar regels voor de toepassing van forfaitaire correcties in dergelijke gevallen.*

**5.33.** *De Commissie merkt op dat fouten in 22 van de 180 gecontroleerde projecten meer dan de helft van het berekende foutenpercentage uitmaken. De Commissie benadrukt dat er bij deze projecten twee gevallen zijn waar zij van mening is dat de lidstaat voor de door de Rekenkamer geconstateerde fout in 2012 al een forfaitaire financiële correctie heeft toegepast op programmaniveau (zie ook antwoord op paragraaf 5.26).*

*De Commissie past forfaitaire correcties toe in het cohesiebeleid, op basis van de Cocof-richtsnoeren <sup>(1)</sup>, waardoor de EU-begroting wordt beschermd en rekening wordt gehouden met het evenredigheidsbeginsel en de aard en ernst van de onregelmatigheden die daadwerkelijk zijn geconstateerd.*

*Deze forfaitaire percentages worden door de Commissie en door de nationale autoriteiten toegepast bij het opleggen van financiële correcties voor inbreuken op de regels voor openbare aanbestedingen, onder andere bij de vervolgccontrole van de fouten waarop de Rekenkamer heeft gewezen.*

<sup>(16)</sup> Zie het Jaarverslag 2010, paragrafen 4.26 en 4.27 en het Jaarverslag 2011, paragrafen 5.31-5.33.

<sup>(1)</sup> Richtsnoeren voor het vaststellen van financiële correcties voor door de structuurfondsen of het Cohesiefonds medegefinancierde uitgaven, in geval van niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten, Cocof nota 07/0037/03 van 29 november 2007.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

b) *Ongerechtvaardigde onderhandse gunning*: Bij een TEN-T-project in Frankrijk voor de aanleg van een hogesnelheidsspoorlijn werden twee contracten voor algemene bouwwerken onderhands gegund aan dezelfde onderneming die eerder soortgelijke diensten had geleverd aan de infrastructuurbeheerder. Onderhandse gunning strookte echter niet met de toepasselijke aanbestedingsregels en voor het contract had een uitnodiging tot inschrijving moeten zijn gedaan.

Vergelijkbare gevallen van ongerechtvaardigde onderhandse gunning werden aangetroffen bij EFRO-projecten in Polen.

c) *Onregelmatige gunning van een contract door onjuiste toepassing van de gunningscriteria*: Bij een EFRO-project in het Verenigd Koninkrijk voor de uitbreiding van een universiteit en de levering van een biodemonstratie-installatie werd het contract verdeeld in twee percelen. In de evaluatiefase werden beide percelen echter samen beoordeeld, waardoor de uitkomst van de inschrijvingsprocedure veranderde. Het contract werd dus op onregelmatige wijze gegund.

Een vergelijkbaar geval werd aangetroffen bij een EFRO-project in Hongarije.

5.34. Andere fouten betreffende de procedures voor inschrijving en contractsluiting kwamen voor in nog eens 19 % van de 180 onderzochte verrichtingen. Onder die fouten bevinden zich gevallen van niet-naleving van de informatie- en bekendmakingsvereisten, tekortkomingen in het bestek en proceduregebreken bij de beoordeling van de offertes. Deze fouten worden niet meegerekend in het door de Rekenkamer geschatte foutenpercentage (zie paragraaf 5.26) <sup>(17)</sup>.

#### **Declaratie van niet-subsidiabele kosten bij 9 % van alle door de Rekenkamer gecontroleerde projecten**

5.35. Wanneer de nationale instanties kosten opgeven bij de Commissie, certificeren zij dat deze kosten zijn gemaakt overeenkomstig een aantal specifieke bepalingen die zijn vastgelegd in EU-verordeningen, nationale subsidiabiliteitsregels, specifieke OP-regels, oproepen tot het indienen van blijken van belangstelling, besluiten tot goedkeuring van projecten voor cofinanciering of subsidieovereenkomsten.

**5.34.** De Commissie zal alle door de Rekenkamer gerapporteerde fouten opvolgen en zal financiële correcties toepassen indien dit passend en wettelijk mogelijk is, overeenkomstig haar richtsnoeren (zie antwoord op paragraaf 5.33).

<sup>(17)</sup> Nadere informatie betreffende de aanpak van de Rekenkamer bij de kwantificering van fouten inzake openbare aanbesteding wordt gegeven in bijlage 1.1, paragrafen 9-11.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.36. De Rekenkamer ontdekte dat bij 9 % van de onderzochte verrichtingen niet-subsidiabele kosten waren gedeclareerd. Deze maken 39 % van alle kwantificeerbare fouten uit en ongeveer 19 % van het geschatte foutenpercentage voor deze beleidsterreinen (zie tekstvak 5.2).

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**5.36.** De Commissie wijst erop dat het van belang is dat de begunstigen en de beheersautoriteiten van programma's de subsidiabiliteitsregels consequent toepassen. Hiervoor kan worden gezorgd door oriëntatie en opleiding; in het geval van regionaal beleid moeten de beheersautoriteiten deze via oriëntatie en opleiding opgedane kennis overdragen op alle instanties die belast zijn met het beheer van de middelen. Wanneer de Commissie bij het regionale beleid constateert dat er op programmaniveau sprake is van ingewikkelde regels, doet zij de betrokken lidstaat ook aanbevelingen om deze regels te vereenvoudigen.

De Commissie zal haar acties blijven richten op de programma-autoriteiten waar risico's zijn geconstateerd. Voor de programma's voor de periode 2014-2020 zal de Commissie de lidstaat aanbevelingen doen om de subsidiabiliteitsregels van de programma's te vereenvoudigen en om effectief gebruik te maken van de vereenvoudigde kostenopties waarin de verordeningen voorzien.

**Tekstvak 5.2 — Voorbeelden van gedeclareerde niet-subsidiabele kosten**

a) *Declaratie van uitgaven buiten de subsidiabiliteitsperiode:* bij een TEN-T-project in Finland voor de opstelling van een bouwplan voor een rondweg werden zes facturen voor kosten die waren gemaakt vóór het begin van de subsidiabiliteitsperiode opgenomen in de uitgavendeclaratie. Aangaande deze uitgaven werd ten onrechte bij de Commissie gecertificeerd dat ze subsidiabel waren.

Vergelijkbare gevallen van uitgaven die niet-subsidiabel waren wegens veronachtzaming van de subsidiabiliteitsperiode werden aangetroffen bij EFRO-projecten in Frankrijk en Oostenrijk.

b) *Overdreven beheersvergoedingen:* bij een EFRO-project in het Verenigd Koninkrijk voor een fonds dat subsidies en leningen verstrekt aan sociale ondernemingen met beperkte financiële capaciteit werden salarissen en andere uitgaven ten onrechte in de kostendeclaratie opgenomen als personeelskosten in plaats van een declaratie van een beheersvergoeding (berekend als percentage van de directe kosten), zoals de EU-verordeningen voorschrijven. Hierdoor waren de uitgaven in de kostendeclaratie veel te hoog opgegeven.

**Onjuiste berekening van het financieringstekort werd ontdekt bij bijna 8 % van de door de Rekenkamer onderzochte verrichtingen**

5.37. Voor het EFRO en het CF is het aan een project toe te wijzen bedrag aan EU-steun afhankelijk van de investeringskosten en van de geraamde netto-ontvangsten die het project zal genereren. Dit betekent dat voor inkomstengenererende projecten<sup>(18)</sup> de toekomstige ontvangsten en de investeringskosten moeten worden geanalyseerd voordat het project wordt goedgekeurd: de „financieringskloof” wordt gedefinieerd als het verschil tussen de investeringskosten en de netto-ontvangsten die het project tijdens een bepaalde referentieperiode genereert plus de restwaarde.

5.38. De Rekenkamer ontdekte inkomstengenererende projecten waarbij het financieringstekort onjuist was beoordeeld. In deze gevallen was er geen rekening gehouden met mogelijke inkomsten uit de investering of waren de kosten onrealistisch hoog geschat. Ook met restwaarde was wellicht geen rekening gehouden. Deze problemen waren niet ontdekt door de beheersinstanties toen zij de cofinanciering van en/of betalingen aan het project goedkeurden.

5.39. Te hoog opgegeven uitgaven door onjuiste berekening van het financieringstekort werden ontdekt bij 1 % van de gecontroleerde verrichtingen. Ze vertegenwoordigen 5 % van alle kwantificeerbare fouten en zijn goed voor ongeveer 5 % van het geschatte foutenpercentage voor deze beleidsterreinen (zie tekstvak 5.3). Bij nog eens 7 % van de projecten werden door de Rekenkamer geen fouten gekwantificeerd. De richtsnoeren van de Commissie waren namelijk niet duidelijk op de goedkeuringsdatum van het project of de projecten waren nog niet afgesloten.

**5.38 en 5.39:** *Voor de niet-kwantificeerbare fouten benadrukt de Commissie het volgende:*

- *in één geval is de Commissie van mening dat terugbetaling door het nationaal stelsel voor gezondheidszorg geen inkomen vormt voor de berekening van het financieringstekort;*
- *voor Cohesiefondsprojecten van de periode 2000-2006 die vóór 2003 waren medegefinancierd, verlangde de verordening dat inkomsten werden meegerekend, maar vermeldde zij geen specifieke methode daarvoor, en plaatste zij de noodzaak om ook het beginsel dat de vervuiler betaalt te bevorderen op gelijke voet, wat meer inkomsten voor de desbetreffende projecten opleverde. Voorts verwees de verordening naar de noodzaak om dergelijke methoden in samenwerking met elke betrokken lidstaat te ontwikkelen. De methoden die vóór 2003 werden toegepast om inkomen mee te rekenen en tegelijkertijd het beginsel dat de vervuiler betaalt te bevorderen, kunnen daarom verschillen van de methoden die vandaag worden toegepast, zonder dat dit een schending van de toepasselijke regels vormt.*

<sup>(18)</sup> Artikel 55 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 bepaalt: „... onder inkomstengenererend project [worden] acties verstaan die betrekking hebben op een investering in infrastructuur voor het gebruik waarvan de gebruikers een vergoeding betalen, of concrete acties die betrekking hebben op de verkoop of de verhuur van land of gebouwen of de levering van diensten tegen betaling.”

**Tekstvak 5.3 — Voorbeeld van onjuiste berekening van de financieringskloof bij inkomstengenererende projecten**

*Onrealistische kostenramingen:* bij een CF-project in Portugal voor het herstel van de drinkwatervoorziening in een stad had de begunstigde in de kosten-batenanalyse (KBA) de verwachte personeelskosten te hoog opgegeven. Daardoor werd een te grote financieringskloof opgegeven.

Vergelijkbare gevallen waarin de KBA buitensporige kosten vermeldde, werden aangetroffen bij EFRO- en CF-projecten in Spanje, Frankrijk, Polen en het Verenigd Koninkrijk.

**Niet-naleving van de bepalingen inzake staatssteun bij 3 % van de projecten**

5.40. De bepalingen inzake staatssteun zorgen ervoor dat acties van lidstaten de concurrentie en handel binnen de EU niet verstoren. Projecten dienen aan de bepalingen van die regels inzake staatssteun te voldoen <sup>(19)</sup>.

5.41. Bij 3 % van de 180 gecontroleerde verrichtingen voldeden de gefinancierde projecten niet aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden. Waar de Rekenkamer kon vaststellen dat dit bijdroeg tot onjuiste EU-financiering, werden de fouten gekwantificeerd. Deze vertegenwoordigen 5 % van alle kwantificeerbare fouten en zijn goed voor ongeveer 9 % van het geschatte foutenpercentage voor deze beleidsterreinen. Andere gevallen van niet-naleving van de bepalingen inzake staatssteun, waarvan de impact op de EU-financiering in deze fase niet kwantificeerbaar was, werden niet meegenomen in het foutenpercentage van de Rekenkamer (zie tekstvak 5.4). In 2011 werd in een arrest van het Europees Hof van Justitie bevestigd dat de bepalingen inzake staatssteun ook van toepassing zijn op infrastructuurprojecten, die op commerciële basis moeten worden geleid <sup>(20)</sup>.

5.41. De Commissie is het ermee eens dat naleving van de staatssteunregels een voorwaarde voor de subsidiabiliteit van programma's vormt. Tot het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 2011 in de zaak Leipzig/Halle (waartegen hogere voorziening is ingesteld; het eindarrest is pas in 2013 geweest) was de verplichting om infrastructuurprojecten aan te melden, echter juridisch onduidelijk, zoals in het Griekse voorbeeld in tekstvak 5.4. Om de praktische gevolgen van het arrest aan de lidstaten en begunstigten te verduidelijken, heeft de Commissie in november 2012 richtsnoeren opgesteld en aan Cocof voorgelegd. De Commissie is van mening dat het feit dat infrastructuurprojecten vóór november 2012 niet werden aangemeld, overeenkomstig die richtsnoeren geen onregelmatigheid was.

<sup>(19)</sup> Artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) over staatssteun.

<sup>(20)</sup> Zaak T-443/08 Freistaat Sachsen und Land Sachsen-Anhalt tegen Commissie en zaak T-455/08 Mitteldeutsche Flughafen AG en Flughafen Leipzig-Halle GmbH tegen Commissie, arrest van 24 maart 2011, bevestigd door het Hof van Justitie op 19 december 2012 in C-288/11P.

**Tekstvak 5.4 — Voorbeeld van projecten die niet aan de bepalingen inzake staatssteun voldeden**

*Niet-melding van staatssteun aan de Commissie:* Bij een EFRO-project in Griekenland voor de aanleg van havenfaciliteiten werd steun verleend in de vorm van staatssteun <sup>(21)</sup>. Dit project was niet aan de Commissie gemeld, zoals voorgeschreven in artikel 108 VWEU, en dus was de verenigbaarheid ervan met de interne markt niet beoordeeld.

Vergelijkbare gevallen werden aangetroffen bij EFRO-projecten in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

**Fouten ontdekt in de afsluitende betalingen van de Commissie**

5.42. In voorgaande jaren merkte de Rekenkamer reeds op dat onbetrouwbare afsluitingsdocumenten (zoals de liquidatieverklaring) ertoe kunnen leiden dat onregelmatige uitgaven ten onrechte worden vergoed, tenzij de Commissie passende maatregelen treft om de onderliggende kwesties te ontdekken en te corrigeren <sup>(22)</sup>.

5.43. De steekproef voor dit jaar omvatte afsluitende betalingen voor twee OP's (Oostenrijk en Polen) en zeven CF-projecten (Spanje) uit de periode 2000-2006, waarbij in totaal 22 EFRO- en CF-projecten werden gecontroleerd. De Rekenkamer constateerde fouten bij 12 van deze 22 projecten. Bij één EFRO-OP ontdekte de Rekenkamer dat niet alle uitgaven in de afsluitende betaling regelmatig waren (Oostenrijk). De Commissie sloot echter dit OP' in 2012 af zonder enige financiële correctie. Aan de zeven CP-projecten in Spanje werden geen financiële correcties opgelegd voor de door de Rekenkamer ontdekte fouten.

5.42. De tekortkomingen in de afsluitingsverklaringen waren al door de Commissie gesignaleerd en geanalyseerd vóór de controle door de Rekenkamer, die in een vroeg stadium van de afsluitingsfase plaatsvond. Deze tekortkomingen werden tijdens de daaropvolgende stappen van het afsluitingsproces door de Commissie aangepakt, en aanvullende controlewerkzaamheden zijn uitgevoerd na de eerste beoordeling van de afsluitingsdocumenten. Waar nodig zijn financiële correcties toegepast <sup>(2)</sup>.

5.43. De Commissie zal de in het afgesloten programma vastgestelde fouten volgen en merkt op dat zij tot drie jaar na de formele afsluiting van een programma financiële correcties kan toepassen wanneer resterende fouten worden ontdekt.

De Commissie heeft het Europees Parlement in april 2013 een overzichtsverslag overgelegd over door de Commissie toegepaste en door de lidstaten gerapporteerde financiële correcties voor programma's van de periode 2000-2006. Volgens het verslag bedroegen de correcties ten minste 5,6 % (7,3 miljard EUR) van de EFRO-toewijzingen voor de programmeringsperiode tot 31 december 2012 (en 6,2 % of 8,1 miljard EUR tot 31 maart 2013) <sup>(3)</sup>.

Met betrekking tot de zeven Cohesiefondsprojecten die in de opmerking van de Rekenkamer zijn vermeld, verwijst de Commissie naar haar antwoord in paragraaf 5.39 en benadrukt zij voorts dat er geen schendingen van de toepasselijke regelgeving waren die een financiële correctie rechtvaardigden.

<sup>(21)</sup> Als bedoeld in artikel 107 VWEU.

<sup>(22)</sup> Zie het Jaarverslag 2011, paragrafen 5.52 tot en met 5.64.

<sup>(2)</sup> Zie antwoord van de Commissie op de paragrafen 5.57 en 5.58 van het Jaarverslag 2011.

<sup>(3)</sup> ARES(2013) 689652 van 12 april 2013 aan het Europees Parlement en ARES(2013) 1044808 van 14 mei 2013 aan de Europese Rekenkamer.

## DOELTREFFENDHEID VAN DE SYSTEMEN

### Auditautoriteiten

5.44. Binnen de 27 lidstaten werden 112 AA's ingesteld voor de 434 OP's van het EFRO/CF en het ESF in de programmeringsperiode 2007-2013 (zie de paragrafen 5.10 en 5.13) <sup>(23)</sup>.

5.45. Op het gebied van cohesie bieden de jaarlijkse controleverslagen en jaarlijkse adviezen van de AA's informatie over de regelmatigheid van de bestedingen van de EU voor het EFRO/CF en het ESF in de programmeringsperiode 2007-2013 <sup>(24)</sup>. In 2012 werden voor de 317 OP's van EFRO/CF en de 117 OP's van het ESF in totaal 198 jaarlijkse controleverslagen en jaarlijkse adviezen <sup>(25)</sup> aan de Commissie voorgelegd <sup>(26)</sup>.

5.45. De auditautoriteiten spelen een centrale rol bij het proces voor de opbouw van zekerheid, meteen al bij het begin van de programmeringsperiode en het opzetten van de systemen. Daarna rapporteren zij elk jaar door middel van een auditadvies over de werking van de beheers- en controlesystemen aan de Commissie, gebaseerd op audits inzake beheers- en controlesystemen en op steekproeven van verrichtingen die in de regel overeenkomstig een auditstrategie worden uitgevoerd. De verordening biedt de Commissie de mogelijkheid onder bepaalde voorwaarden voor haar zekerheid te vertrouwen op het werk van een auditautoriteit (artikel 73 van Verordening (EG) nr. 1083/2006).

De Commissie werkt nauw met de auditautoriteiten samen en coördineert haar acties met hen en is al in 2009 begonnen hun methodologieën en auditresultaten te bekijken. Dit heeft bijgedragen tot capaciteitsopbouw doordat hun op basis van de hercontroles van de audits door de Commissie adviezen, richtsnoeren en aanbevelingen zijn verstrekt.

In hun jaarlijkse activiteitenverslagen over 2012 hebben DG Regionaal en Stedelijk Beleid en DG Werkgelegenheid een uitgebreide analyse gegeven van de auditinformatie en resultaten die de auditautoriteiten in hun jaarlijkse controleverslagen over 2012 hebben gerapporteerd (zie de bladzijden 33-37 van het jaarlijkse activiteitenverslag over 2012 van DG Regionaal en Stedelijk Beleid en de bladzijden 35-39 van dat van DG Werkgelegenheid).

<sup>(23)</sup> 63 van deze 112 AA's zijn verantwoordelijk voor de controle van de OP's van het EFRO/CF en het ESF binnen hun lidstaat of een welbepaalde regio. Onder deze „meerfondsen“-AA's vallen 344 van de 434 betrokken OP's en deze AA's controleren financieel gezien 89 % van de totale begroting (wat betreft de Europese en nationale overheids- en particuliere financiering).

<sup>(24)</sup> Elke AA kan een of meer jaarlijkse controleverslagen opstellen, die elk betrekking kunnen hebben op een of meer OP's.

<sup>(25)</sup> De jaarlijkse controleverslagen en jaarlijkse adviezen berusten op de bevindingen uit de controles van de AA's betreffende de in het voorgaande EU-begrotingsjaar aan de Commissie gecertificeerde uitgaven (zie artikel 62, lid 1, onder d), van Verordening (EG) nr. 1083/2006).

<sup>(26)</sup> Voor 13 OP's van het EFRO hadden de AA's per maart 2013 nog geen jaarlijkse controleverslagen en jaarlijkse adviezen over 2012 afgegeven.

*Onderzoek door de Rekenkamer van vier AA's*

5.46. **Bijlage 5.2** bevat de resultaten van de afzonderlijke essentiële vereisten die zijn getoetst en de algemene beoordeling van de vier onderzochte AA's – België (Wallonië), Malta, Slowakije en het Verenigd Koninkrijk (Engeland). De Rekenkamer besteedde met name aandacht aan de jaarlijkse controleverslagen en de jaarlijkse adviezen, alsmede aan de onderdelen van het werk van de AA's die een rechtstreeks, significant effect hadden op de conclusies in die documenten.

5.47. Voor elk van de vier onderzochte AA's beoordeelde de Rekenkamer:

- a) hun organisatorische regelingen en controlemethodologie;
- b) hun werkdocumenten betreffende twee systeemcontroles;
- c) hun werkdocumenten betreffende een steekproef van twintig controles van verrichtingen, waarvan de Rekenkamer er ten minste vijf had herhaald; en
- d) hun jaarlijkse controleverslagen en jaarlijkse adviezen voor 2012, alsmede de desbetreffende werkdocumenten.

5.48. Evenals in voorgaande jaren constateerde de Rekenkamer dat de organisatorische regelingen voor alle vier de onderzochte AA's in het algemeen voldeden aan de EU-voorschriften. Dit geldt ook voor de methodologie die werd toegepast bij de systeemcontroles. Niettemin ontdekte de Rekenkamer gebreken in de wijze waarop de AA's hun controles van verrichtingen en systemen uitvoeren en/of de resultaten ervan aan de Commissie rapporteren <sup>(27)</sup>.

5.49. De Rekenkamer beoordeelde drie van de vier AA's als „gedeeltelijk doeltreffend” en één als „doeltreffend”. Voor de gedeeltelijk doeltreffend bevonden AA's is de Rekenkamer van oordeel dat de jaarlijkse controleverslagen niet geheel voldeden aan de voorschriften en bij haar herhaling van controles van verrichtingen constateerde zij problemen die niet eerder waren ontdekt door de AA.

**5.46.** Sinds het begin van de huidige programmeringsperiode heeft de Commissie 269 auditbezoeken uitgevoerd om de werkzaamheden van 41 EFRO/CF-auditautoriteiten (wat met 96 % van de totale EFRO/CF-toewijzing overeenkomt) en van 84 ESF-auditautoriteiten (99 % van de totale ESF-toewijzing) geheel of gedeeltelijk te bekijken. De vier door de Rekenkamer gecontroleerde auditautoriteiten waren daaronder begrepen. De Commissie heeft de meeste te controleren auditautoriteiten geselecteerd op basis van een jaarlijks bijgewerkte risicobeoordeling die, naast andere risicocriteria die regelmatig worden gecontroleerd, programmatoewijzingen omvat.

**5.49.** Op basis van auditbewijs dat over verscheidene jaren is verzameld, is de Commissie van mening dat zij voor de opbouw van zekerheid kan vertrouwen op de werkzaamheden van deze vier goedwerkende auditautoriteiten (zie ook de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 6.30 en 6.31).

<sup>(27)</sup> Zie het Jaarverslag 2011, paragraaf 5.43.

*Beoordeling van het toezicht door de Commissie op de AA's*

5.50. In 2012 vervolgde de Commissie haar onderzoek naar de betrouwbaarheid van het werk van de AA's en naar hun naleving van de EU-regelgeving<sup>(28)</sup>. Zij ontdekte in het werk van de AA's soortgelijke gebreken als opgemerkt door de Rekenkamer (zie de paragrafen 5.48 en 5.49) of als in voorgaande jaren<sup>(29)</sup>.

5.51. Bovendien verifieerde de Commissie voor elk OP van het EFRO/CF en van het ESF aan de hand van stukken de informatie die de AA's hadden verstrekt in hun jaarlijkse activiteitenverslagen en jaarlijkse adviezen<sup>(30)</sup>. Indien de Commissie een door een AA gemeld foutenpercentage betrouwbaar en representatief voor het OP (of de groep van OP's) acht, kan zij dit accepteren of herberekenen op basis van aanvullende informatie. Acht zij een gemeld foutenpercentage onbetrouwbaar, dan past zij een forfaitair foutenpercentage toe (tussen 2 % en 25 %), al naar gelang haar risicobeoordeling voor het OP.

5.52. Op basis van de bij de Commissie beschikbare informatie en van bij de AA's opgevraagde aanvullende gegevens voor alle drie de fondsen (EFRO/CF en ESF) deed de Rekenkamer de volgende bevindingen<sup>(31)</sup>:

**5.50.** De Commissie verwijst naar haar antwoord op paragraaf 5.46, waarin zij inlichtingen verstrekt over de auditbezoeken die sinds 2009 op het gebied van cohesiebeleid zijn uitgevoerd. Het onderzoek naar de auditautoriteiten blijft het belangrijkste onderzoek in de huidige auditstrategie van de Commissie. DG Regionaal en Stedelijk Beleid en DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie zetten hun controlewerkzaamheden voort met nog eens 102 auditbezoeken tot midden 2014.

**5.51.** De Commissie benadrukt dat de analyse van de jaarlijkse controleverslagen en auditadviezen een cruciaal onderdeel vormt van de opbouw van zekerheid waardoor de internecontroleverklaring wordt gesteund in het jaarlijkse activiteitenverslag waarin zij verslag uitbrengt over de resultaten van haar analyse (zie bijvoorbeeld jaarlijks activiteitenverslag over 2012 van DG Regionaal en Stedelijk Beleid, bladzijden 33-35 en bijlage 9, en dat van DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie, bladzijden 35-38 en bijlage 8).

Zie met betrekking tot de betrouwbaarheid en representativiteit van de gerapporteerde foutenpercentages het antwoord op paragraaf 5.52, tweede streepje.

**5.52.**

<sup>(28)</sup> Sinds 2009 werden in totaal 62 van de 112 AA's onderzocht door DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie. Deze AA's zijn bevoegd voor 257 van de 317 OP's van het EFRO/CF en voor 48 van de 117 OP's van het ESF. De tijdens die vier jaar onderzochte AA's zijn goed voor 95 % van de EFRO-/CF-begroting en 55 % van de ESF-begroting (wat betreft Europese en nationale overheids- en particuliere financiering) voor de programmeringsperiode 2007-2013.

<sup>(29)</sup> Zie het Jaarverslag 2010, paragraaf 4.42 en het Jaarverslag 2011, paragraaf 5.45.

<sup>(30)</sup> In welbepaalde gevallen werd het onderzoek op stukken aangevuld met bezoeken ter plaatse aan de AA's om aanvullende informatie te verkrijgen.

<sup>(31)</sup> De Rekenkamer ging voor 138 OP's van het EFRO/CF en het ESF na of de validering door de Commissie van door de AA's gemelde foutenpercentages doeltreffend was in het verifiëren van de juistheid en betrouwbaarheid van de door de AA's verstrekte informatie. Deze OP's vallen onder de verantwoordelijkheid van 27 van de 62 AA's waarvoor de Commissie de afgelopen drie jaar een specifiek onderzoek heeft verricht (zie paragraaf 5.50).

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- de Commissie heeft beperkte mogelijkheden om de door de AA's in hun jaarlijkse controleverslagen gemelde foutenpercentages te valideren en zo nodig aan te passen, omdat de AA's niet verplicht zijn de Commissie informatie te verstrekken over hun controles van verrichtingen <sup>(32)</sup>;
  
- bij 51 van de 138 onderzochte OP's constateerde de Rekenkamer dat de Commissie niet beschikte over voldoende informatie om bij de beoordeling van de jaarlijkse controleverslagen de door de AA's gemelde foutenpercentages te kunnen accepteren of herberekenen. In bepaalde gevallen kwamen de gecontroleerde en in het jaarlijks controleverslag vermelde uitgaven niet volledig overeen met de bestedingen voor het OP over het jaar, in andere gevallen waren de in het jaarlijks controleverslag gemelde foutenpercentages door de AA's niet correct berekend;

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- Aan het begin van elk jaar analyseert de Commissie alle jaarlijkse controleverslagen en auditadviezen van de nationale auditautoriteiten. Voorts houdt zij rekening met alle nationale auditresultaten die zij in de loop van het jaar van de auditautoriteiten ontvangt, alsmede met andere auditresultaten van de Commissie en de Rekenkamer. Om de betrouwbaarheid van de gerapporteerde foutenpercentages verder te verbeteren, hebben de diensten van de Commissie in 2013 bij twijfel of vastgestelde risico's feitenonderzoeken ter plaatse uitgevoerd voor het EFRO/CF (11 controles in 9 lidstaten) en voor het ESF (15 lidstaten) om nader bewijs te verzamelen en toelichting te verkrijgen over de ingediende jaarlijkse controleverslagen en met name over de methode voor de berekening van de foutenpercentages. In sommige gevallen boden de bezoeken een solide basis voor een herberekening van de foutenpercentages. Ook heeft de Commissie sommige auditautoriteiten gevraagd schriftelijk aanvullende informatie te verstrekken. Zij hebben dit gedaan.

De resultaten van dit onderzoek zijn een belangrijke bron voor de opbouw van zekerheid, zoals uiteengezet in de jaarlijkse activiteitenverslagen.

Daarbij heeft de Commissie uitgebreide kennis opgedaan van de risico's van iedere auditautoriteit.

- De Commissie merkt op dat de 51 programma's die de Rekenkamer aanhaalt, overeenkomen met de werkzaamheden van 9 van de 112 auditautoriteiten die belast zijn met het EFRO, het ESF en het Cohesiefonds. Ook merkt zij op dat de technische kwestie die aan de orde is gesteld in het geval van de 31 Franse programma's, de beoordeling door de auditautoriteit en de Commissie niet wijzigt.

De Commissie benadrukt dat waar nodig forfaitaire percentages zijn toegepast wanneer de Commissie de gerapporteerde foutenpercentages onbetrouwbaar vond. Voor de 14 programma's waarvoor geen forfaitaire percentage werd toegepast, vond de Commissie het gerapporteerde foutenpercentage betrouwbaar en zij merkt op dat de verordening voor kleine populaties van verrichtingen voorziet in het gebruik van steekproef-foutenpercentages op basis van niet-statistische steekproeven.

Dit zijn de enige beschikbare indicatoren om het globale risico voor de desbetreffende programma's te ramen en zij worden daarom door de Commissie gebruikt in het kader van de opbouw van zekerheid. In die gevallen houdt de Commissie ook rekening met de kenmerken van de populatie en het auditbereik. De Commissie heeft het gebruik van statistische steekproeven in 2012/2013 actief bevorderd en heeft haar richtsnoeren over steekproeven in april 2013 bijgewerkt om het gebruik van statistische steekproeven ook in geval van kleine populaties van verrichtingen mogelijk te maken en zo representatieve resultaten te verkrijgen.

<sup>(32)</sup> Zie ook het Jaarverslag 2011, paragraaf 5.50.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- bij 16 van de 138 OP's meldden de AA's niet-representatieve foutenpercentages (d.w.z. percentages die niet zijn gebaseerd op een statistische steekproefneming of op een formele niet-statistische steekproefneming volgens de richtsnoeren van de Commissie). De Commissie mag dergelijke percentages in haar goedkeuringsprocedure niet toepassen voor de extrapolatie van het foutenpercentage naar het gehele OP. De Rekenkamer ontdekte dat de Commissie slechts bij 2 van deze 16 OP's forfaitaire percentages had toegepast zoals voorgeschreven;
- voor 5 van de 138 OP's is het door de Rekenkamer herberekende foutenpercentage (inclusief de meerjarige financiële correcties) hoger dan 2 %.

In de bovengenoemde context is het van belang op te merken dat de Commissie bij het valideren van de door de auditautoriteiten gerapporteerde percentages alle bestaande auditprocedures gebruikt wanneer twijfel ontstaat over de nauwkeurigheid en/of betrouwbaarheid van de gerapporteerde foutenpercentages: schriftelijke en mondelinge vragen aan auditautoriteiten, informatiebezoeken en/of analyse van aanvullende informatie van de auditautoriteiten, met inbegrip van individuele auditresultaten indien nodig. Op basis van deze informatie zijn de in de jaarlijkse controleverslagen gerapporteerde foutenpercentages aangepast in 21 % van de EFRO/CF-programma's en in 15,4 % van de ESF-programma's. Voorts vond de Commissie de gerapporteerde foutenpercentages voor 11 % van de EFRO/CF- en ESF-programma's onbetrouwbaar en heeft zij ze daarom vervangen door forfaitaire percentages (zie jaarlijks activiteitenverslag over 2012 van DG Regionaal en Stedelijk Beleid, bladzijde 35, en dat van DG Werkgelegenheid, bladzijde 37).

Voor verdere verduidelijkingen met betrekking tot de door de auditautoriteiten gerapporteerde foutenpercentages voor het ESF verwijst de Commissie naar haar antwoord op paragraaf 6.40 a).

- De Commissie is verheugd over het feit dat de Rekenkamer tot dezelfde conclusies is gekomen voor alle 138 gecontroleerde gevallen, behalve 5. Die gevallen betreffen twee auditautoriteiten. Met betrekking tot deze vijf gevallen verschilt de Commissie van mening en bevestigt zij haar beoordeling in het jaarlijkse activiteitenverslag over 2012 na een grondige analyse van de uitleg die de desbetreffende auditautoriteiten hebben verstrekt.

In het bijzonder vond de Commissie in het geval van vier Nederlandse programma's die in één steekproef waren bijeengebracht, dat een project waar een fout was ontdekt door de auditautoriteit en door haar eigen controle in 2012, uitzonderlijk was en niet voor financiering had mogen worden geselecteerd. De nationale autoriteiten aanvaardden eind 2012 om de uitgaven voor het gehele project en dus de desbetreffende onregelmatige uitgaven te schrappen. De Commissie is dan ook van mening dat deze uitgaven niet hoeven te worden meegerekend bij het berekenen van het verwachte foutenpercentage. Voor het Duitse programma meent de Commissie dat het meerekenen van het gedeelte van de uitgaven dat van de te controleren populatie was uitgesloten, een zeer beperkte impact op het foutenpercentage zou hebben gehad.

De Commissie vindt dan ook dat zij haar rol van toezichthouder op de door de auditautoriteiten gerapporteerde foutenpercentages correct heeft vervuld.

### Onderzoek van de jaarlijkse activiteitenverslagen van de Commissie

5.53. De Rekenkamer beoordeelde de JAV's 2012 en de begeleidende verklaringen van de directoraten-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling, Mobiliteit en Vervoer, en Energie. Met betrekking tot de regelmatigheid van de in 2012 geautoriseerde betalingen heeft de Rekenkamer met name:

- a) de voor 2012 gemaakte punten van voorbehoud beoordeeld, en
- b) de consistentie en juistheid geverifieerd van de berekening door de Commissie van de risicogevoelige bedragen.

#### *Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling*

5.54. In zijn JAV 2012 schatte directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling dat bij 2,2 % à 5,0 % van de in 2012 goedgekeurde tussentijdse en saldobetalingen uit de programmeringsperiode 2007-2013 van het EFRO en het CF een risico op fouten bestond <sup>(33)</sup>.

5.55. Deze door directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling in zijn JAV 2012 berekende schatting berust op de door de AA's gemelde foutenpercentages voor de uitgaven van 2011 <sup>(34)</sup>. Deze ligt boven de door de Commissie ingestelde materialiteitsdrempel van 2 % en stemt overeen met de beoordeling van dit beleidsterrein voor 2011 door de Rekenkamer <sup>(35)</sup>.

**5.55.** De Commissie is het ermee eens dat het niveau van het risico dat in het jaarlijkse activiteitenverslag over 2012 van DG REGIO is vermeld, vergelijkbaar is met de resultaten van de Rekenkamer in haar Jaarverslag 2011.

<sup>(33)</sup> Voor 2011 schatte directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling het risico voor de tussentijdse en saldobetalingen op 3,1 % à 6,8 %.

<sup>(34)</sup> Overeenkomstig de sectorale voorschriften rapporteerden de AA's de foutenpercentages betreffende in 2011 gedeclareerde uitgaven aan de Commissie in december 2012.

<sup>(35)</sup> Zie het Jaarverslag 2011, paragraaf 5.28.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.56. Het aantal OP's waarbij directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling een voorbehoud heeft gemaakt alsmede de geschatte financiële impact ervan waren in 2012 gedaald ten opzichte van 2011<sup>(36)</sup>. Dat komt voornamelijk doordat de Commissie op basis van de door de AA's in hun jaarlijkse controleverslagen 2012 gemelde foutenpercentages het risicobedrag lager inschat.

5.57. De Rekenkamer is van oordeel dat directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling bij nog vijf OP's een voorbehoud had moeten maken (zie paragraaf 5.52).

5.58. Bij de beoordeling van OP's kijkt directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling ook naar cijfers voor het meerjarige gecumuleerde resterende risico (dat wordt berekend door de Commissie, rekening houdend met de sinds het begin van de programmeringsperiode op Europees en nationaal niveau toegepaste financiële correcties). De Commissie heeft echter beperkte informatie over de vraag of de door de lidstaten ingevoerde systemen voor het opleggen van financiële correcties doeltreffend zijn. Zo ontstaat het risico dat de beoordeling door de Commissie van de afzonderlijke OP's in de JAV's niet degelijk genoeg is.

5.59. De door de Rekenkamer gevolgde aanpak waarbij zij bij haar controles rekening houdt met de financiële correcties is beschreven in hoofdstuk 1, de paragrafen 1.19 tot en met 1.35.

<sup>(36)</sup> Het aantal OP's met een voorbehoud daalde van 146 in 2011 tot 85 in 2012. Deze cijfers omvatten geheel of gedeeltelijk gekwantificeerde punten van voorbehoud bij OP's waarvoor tijdens het jaar tussentijdse en/of saldobetalingen werden goedgekeurd (121 in 2011 en 61 in 2012) maar ook bij OP's waarvoor dergelijke betalingen niet plaatsvonden (25 in 2011 en 24 in 2012). Buiten de voornoemde 85 punten van voorbehoud maakte directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling ook een voorbehoud bij vier OP's van het IPA-programma. In 2011 werd voor dit programma op twee punten een voorbehoud gemaakt.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.56. Zoals in de samenvatting van het jaarlijkse activiteitenverslag over 2012 van DG Regionaal en Stedelijk Beleid is vermeld, is de afname van het aantal voorbehouden vooral te danken aan de corrigerende maatregelen die in de lidstaten zijn genomen en aan de toepassing van financiële correcties door de Commissie (zie jaarlijks activiteitenverslag over 2012, bladzijden 46-49). Het strikte beleid van DG Regionaal en Stedelijk Beleid inzake waarschuwingen, onderbrekingen, opschortingen en financiële correcties is een stimulans geweest om de beheers- en controlesystemen te verbeteren.

5.57. De Commissie verwijst naar haar antwoord op paragraaf 5.52, dat bevestigt dat er in geen van de vijf gevallen redenen waren om een voorbehoud te maken. Voor vier van deze in één steekproef bijeengebrachte programma's is de fout in 2012 gecorrigeerd, zodat deze niet hoeft te worden meegerekend bij het berekenen van het verwachte foutenpercentage. Voor het vijfde programma is de Commissie van mening dat het meerekenen van het gedeelte van de uitgaven dat van de te controleren populatie was uitgesloten, een zeer beperkte impact op het foutenpercentage zou hebben gehad.

5.58. Sinds 2011 voeren de diensten van de Commissie op verzoek van de kwijtingsautoriteit op risicoanalyse gebaseerde controles uit op de systemen voor registratie en rapportering van financiële correcties. Dientengevolge beschikt zij elk jaar over meer informatie over de werking van de systemen in de lidstaten en heeft zij waar nodig om een verbetering van de desbetreffende systemen verzocht (zie syntheseverslag dat in 2013 aan de kwijtingsautoriteit en de Europese Rekenkamer is gezonden). Bovendien controleren de auditautoriteiten zelf de activiteiten van de certificeringsautoriteiten en rapporteren zij de resultaten aan de Commissie, die met deze informatie rekening houdt bij haar beoordeling<sup>(4)</sup>.

5.59. De Commissie heeft alle nodige maatregelen waarin bij het Verdrag en de verordeningen is voorzien, genomen om de EU-begroting te beschermen.

De Commissie merkt op dat hoewel zij alles heeft gedaan wat zij kon en de bestaande verordeningen volledig in acht heeft genomen in het door de Rekenkamer gecontroleerde begrotingsjaar, de forfaitaire correcties die voor het Tsjechische en het Slowaakse programma zijn toegepast, niet in aanmerking zijn genomen bij het berekenen van het foutenpercentage voor 2012.

Zie antwoorden van de Commissie op paragraaf 5.26 en tekstvak 1.2.

<sup>(4)</sup> ARES(2013) 5521 van 4 januari 2013.

*Directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer en directoraat-generaal Energie*

5.60. Directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer en directoraat-generaal Energie:

- maakten een voorbehoud voor respectievelijk 23 % en 57 % van de totale tijdens het jaar geautoriseerde betalingskredieten;
- schatten dat ongeveer 4,6 % van de in 2012 geautoriseerde betalingen betreffende het zesde en zevende kaderprogramma (KP) voor onderzoek en technologische ontwikkeling fouten vertoonde, en
- schatten de impact van hun punten van voorbehoud op basis van het restfoutenpercentage op 2,5 % van de in 2012 verrichte betalingen voor de onderzoeks-KP's.

5.61. In 2012 ontdekte de Rekenkamer kwantificeerbare fouten in zes van de acht gecontroleerde TEN-T-projecten (75 %). Directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer maakte echter geen voorbehoud met betrekking tot de niet-naleving van de EU- en nationale regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten bij het programma TEN-T. De Rekenkamer stelt ook vast dat het directoraat-generaal Energie een dergelijk voorbehoud maakte bij het EEP-programma, waarin de Rekenkamer soortgelijke problemen had ontdekt <sup>(37)</sup>.

**5.61.** De Commissie is van mening dat het directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer (DG MOVE) de bestaande instructies voor de jaarlijkse activiteitenverslagen over 2012 (ref. ARES(2012) 1240233, punt 7.4) in dit opzicht heeft gevolgd en dat er geen redenen waren om een voorbehoud te maken voor de TEN-T-programma's. In het kader van zijn verantwoordelijkheden op het gebied van toezicht op het Uitvoerend Agentschap voor het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T EA) heeft DG MOVE rekening gehouden met alle informatie waarover het beschikte, waaronder het Jaarverslag 2011 van de Rekenkamer en de zekerheid die het Agentschap heeft gegeven.

Wat het laatstgenoemde punt betreft, kan worden opgemerkt dat het foutenpercentage dat door op 31 december 2012 afgeronde controles achteraf aan het licht is gebracht, 1,7 % bedroeg, wat onder de materialiteitsdrempel van 2 % is. Voorts heeft het Agentschap in 2012 een aantal maatregelen genomen die rekening hielden met de bevindingen van de Rekenkamer dat het zijn controles moest versterken en de kennis van de begunstigen van de regels voor openbare aanbestedingen moest verhogen.

Op de datum (31 maart 2013) waarop DG MOVE zijn voorbehoud maakte, had het directoraat-generaal drie preliminaire bevindingen van de Rekenkamer ontvangen met betrekking tot fouten bij openbare aanbestedingen in TEN-T-projecten. Twee daarvan waren door DG MOVE onderzocht en betwist in februari 2013.

<sup>(37)</sup> Zie het Jaarverslag 2011, paragraaf 5.69, onder b).

## CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

### De conclusie voor 2012

5.62. Voor de door dit hoofdstuk bestreken beleidsterreinen:

- wijst de toetsing van verrichtingen uit dat het meest waarschijnlijke foutenpercentage in de populatie 6,8 % bedraagt, en

- worden de onderzochte toezicht- en controlesystemen gedeeltelijk doeltreffend <sup>(38)</sup> geacht.

### 5.62.

- De Commissie merkt op dat het meest waarschijnlijke foutenpercentage in overeenstemming is met de foutenpercentages die de Rekenkamer voor de laatste drie jaar heeft voorgelegd met betrekking tot de huidige programmeringsperiode.

Deze afname van het foutenpercentage in vergelijking met de vorige perioden is te danken aan de versterkte controlebepalingen van de programmeringsperiode 2007-2013 en het strikte beleid van onderbrekingen/opschortingen dat de Commissie voert wanneer tekortkomingen worden geconstateerd. De Commissie zal haar acties blijven richten op de meest risicovolle programma's en/of lidstaten en prompt corrigerende maatregelen opleggen wanneer tekortkomingen worden geconstateerd (zie ook antwoorden op de paragrafen 1.12 en 1.13).

Voor twee programma's met fouten die de Rekenkamer bij haar steekproef van 2012 heeft geconstateerd (in Tsjechië en in Slowakije) zijn in 2012 forfaitaire correcties toegepast. De Commissie merkt op dat hoewel zij alles heeft gedaan wat zij kon en de bestaande verordeningen volledig in acht heeft genomen om de EU-begroting te beschermen in het door de Rekenkamer gecontroleerde begrotingsjaar, de Rekenkamer de bovengenoemde forfaitaire correctie niet in aanmerking heeft genomen bij het berekenen van het foutenpercentage voor 2012.

- De Commissie is van mening dat zij over een grondig toezichtproces beschikt om voor haar eigen zekerheid de globale betrouwbaarheid van de werkzaamheden van de auditautoriteiten te garanderen.

Sinds het begin van de huidige programmeringsperiode heeft de Commissie 269 auditbezoeken uitgevoerd om de werkzaamheden van 41 EFRO/CF-auditautoriteiten (wat met 96 % van de totale EFRO/CF-toewijzing overeenkomt) en van 84 ESF-auditautoriteiten (99 % van de totale ESF-toewijzing) geheel of gedeeltelijk te bekijken.

Op basis van haar beoordeling benadrukt de Commissie dat er verschillen tussen de auditautoriteiten kunnen bestaan op het punt van doeltreffendheid en naleving van de voorschriften. De Commissie vertrouwt overeenkomstig artikel 73 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 sinds de eerste helft van 2012 voor het EFRO/CF formeel op de werkzaamheden van 15 auditautoriteiten (voor 51 programma's). De Commissie zal de werkzaamheden van de auditautoriteiten blijven controleren.

<sup>(38)</sup> Zie bijlage 1.1, paragraaf 17.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.63. Uit de algemene controle-informatie blijkt dat de geaccepteerde uitgaven een foutenniveau van materieel belang vertonen.

### Aanbevelingen

5.64. In het kader van hoofdstuk 6 toont **bijlage 6.2** het resultaat van de beoordeling door de Rekenkamer van de voortgang bij het opvolgen van haar aanbevelingen uit voorgaande jaarverslagen.

5.65. Op grond van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2012 doet de Rekenkamer de Commissie de volgende aanbevelingen:

- **Aanbeveling 1:** aanpakken van de tekortkomingen in de door de beheersinstanties en bemiddelende instanties voor het EFRO en het CF verrichte „eerstelijnscontroles” door middel van specifieke richtsnoeren en in voorkomend geval door middel van opleidingsmaatregelen;

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**5.63.** De Commissie heeft specifieke maatregelen getroffen om de geconstateerde risico's te verkleinen, waaronder in het bijzonder preventieve en corrigerende maatregelen zoals richtsnoeren, opleidingen en vereenvoudiging naast een strikt beleid inzake onderbrekingen/op-schortingen van betalingen en financiële correcties.

**5.64.** Zie antwoord van de Commissie op paragraaf 6.42 en op bijlage 6.2.

**5.65.**

*De Commissie erkent het belang van de eerstelijnscontroles door de lidstaten en is het er mee eens dat deze verder moeten worden versterkt. Zij heeft de lidstaten al richtsnoeren gegeven over de manier waarop beheersautoriteiten hun invulling moeten geven aan beheersverificaties.*

*Bovendien heeft de Commissie in 2009 uitgebreide richtsnoeren voor eerstelijnscontroles en een zelfbeoordelingsinstrument voor beheersautoriteiten ontwikkeld, waarmee zij hun werking kunnen verbeteren. Ook heeft de Commissie in 2011 haar checklists voor het controleren van beheersverificaties onder de auditautoriteiten verspreid, die door de beheersautoriteiten zelf als benchmark kunnen worden gebruikt. Een specifieke opleiding is gegeven aan de beheersautoriteiten die dit opleidingsmateriaal verder moeten verspreiden naar alle betrokken niveaus van het projectbeheer. De Commissie zal in dit verband acties voor capaciteitsopbouw blijven uitvoeren.*

*Tot slot voert de Commissie sinds 2010 gerichte controles uit op beheersverificaties van programma's met een hoog risico wanneer zij heeft geconstateerd dat het mogelijk is dat tekortkomingen onopgemerkt blijven of niet tijdig worden ontdekt. De resultaten van deze tot eind 2012 verrichte controles zijn voorgesteld in het jaarlijkse activiteitenverslag van DG Regionaal en Stedelijk Beleid (zie bladzijde 39).*

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- **Aanbeveling 2:** op basis van haar tijdens de programmeringsperiode 2007-2013 opgedane ervaring beoordelen van de toepassing van nationale subsidiabiliteitsregels teneinde na te gaan op welke terreinen verdere vereenvoudiging en wegnemen van onnodig complexe regels (overregulering) mogelijk zijn;
  
- **Aanbeveling 3:** vaststellen van duidelijke regels en bieden van degelijke richtsnoeren inzake de wijze van beoordeling van de subsidiabiliteit van projecten en van berekening van de cofinanciering voor inkomstgenererende EFRO- en CF-projecten in de programmeringsperiode 2014-2020; en
  
- **Aanbeveling 4:** streven naar verbetering in het door auditautoriteiten verrichte werk en de kwaliteit en betrouwbaarheid van de in de jaarlijkse controleverslagen en controleadviezen verstrekte informatie.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

*De Commissie is het er volledig mee eens dat de nationale subsidiabiliteitsregels verder moeten worden vereenvoudigd en dat onnodig ingewikkelde regels, die een nadelige impact hebben op het punt van de verplichtingen van de begunstigden en het foutenpercentage, moeten worden geschrapt. De Commissie aanvaardt deze aanbeveling echter slechts gedeeltelijk, aangezien een systematische beoordeling van alle nationale subsidiabiliteitsregels niet haalbaar is. Wanneer de Commissie constateert dat er op het niveau van de lidstaten sprake is van ingewikkelde regels, pakt zij deze samen met de desbetreffende lidstaat aan. Zij zal aanbevelingen aan de lidstaten doen voor de volgende programmeringsperiode en hen aanmoedigen om de in de ontwerpverordeningen geboden vereenvoudigde kostenopties te gebruiken.*

*De Commissie heeft erkend dat verbetering op dit gebied noodzakelijk is en heeft dienovereenkomstig actie ondernomen. Het regelgevingskader voor de programmeringsperiode 2014-2020 omvat in veel opzichten vereenvoudigingen voor de subsidiabiliteitsregels en bevat ook een vereenvoudigd mechanisme voor inkomstgenererende projecten.*

*De Commissie erkent het belang van deze kwestie en benadrukt dat de werkzaamheden van de auditautoriteiten zoals weergegeven in de jaarlijkse controleverslagen een van de belangrijkste elementen zijn waarop de Commissie haar zekerheid bouwt. In 2011 zijn aan de auditautoriteiten al nadere richtsnoeren over de behandeling van fouten en checklists van de Commissie verstrekt en in 2012 en 2013 heeft de Commissie talrijke seminars georganiseerd om de ter voorbereiding van de jaarlijkse controleverslagen gebruikte methode van steekproeftrekking voor de controle verder te verbeteren. De Commissie blijft met de auditautoriteiten werken om nadere richtsnoeren te verstrekken, met name over het rapporteren van auditbevindingen (zie bladzijde 87 van het jaarlijkse activiteitenverslag over 2012 van DG Regionaal en Stedelijk Beleid).*

BIJLAGE 5.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR REGIONAAL BELEID, ENERGIE EN VERVOER

	2012					2011	2010	2009
	EFRO	CF	Energie	Vervoer	Totaal			
<b>OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF</b>								
Totaal verrichtingen	138	30	3	9	<b>180</b>	180	177	145
<b>RESULTATEN VAN DE TOETSING <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup></b>								
<b>Deel (aantal) van de getoetste verrichtingen dat:</b>								
geen fouten blijkt te bevatten	54 % (75)	47 % (14)	33 % (1)	22 % (2)	<b>51 % (92)</b>	41 %	43 %	60 %
een of meer fouten blijkt te bevatten	46 % (63)	53 % (16)	67 % (2)	78 % (7)	<b>49 % (88)</b>	59 %	57 %	40 %
<b>Analyse van verrichtingen met fouten</b>								
<b>Analyse per soort fouten</b>								
Niet-kwantificeerbare fout	52 % (33)	75 % (12)	50 % (1)	14 % (1)	<b>53 % (47)</b>	64 %	60 %	60 %
Kwantificeerbare fout	48 % (30)	25 % (4)	50 % (1)	86 % (6)	<b>47 % (41)</b>	36 %	40 %	40 %
Subsidiabiliteit	87 % (26)	75 % (3)	100 % (1)	100 % (6)	<b>88 % (36)</b>	94 %	97 %	78 %
Realiteit	3 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	<b>2 % (1)</b>	3 %	0 %	0 %
Juistheid	10 % (3)	25 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	<b>10 % (4)</b>	3 %	3 %	22 %
<b>GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN</b>								
Meest waarschijnlijk foutenpercentage						<b>6,8 %</b>		
Bovenste foutengrens						9,9 %		
Onderste foutengrens						3,7 %		

<sup>(1)</sup> Voor een beter inzicht in de terreinen met verschillende risicoprofielen binnen de beleidsgroep werd de steekproef opgesplitst in segmenten.

<sup>(2)</sup> De cijfers tussen haakjes tonen het werkelijke aantal verrichtingen.

## RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK VAN SYSTEMEN VOOR COHESIEBELEIDSFONDSEN (EFRO/CF/ESF)

## Beoordeling van geselecteerde toezicht- en controlesystemen: auditautoriteiten (AA's) — Naleving van essentiële vereisten uit de regelgeving en doeltreffendheid in het waarborgen van de regelmatigheid van de activiteiten

Door de Rekenkamer ge- toetste essentiële vereisten		België (Wallonië) AA voor EFRO/ESF	Malta AA voor EFRO/CF/ESF	Slowakije AA voor EFRO/CF/ESF	Verenigd Koninkrijk (Engeland) AA voor ESF
Algemene aspecten	De opzet van de beheers- en controlesystemen van het operationele programma biedt een passende omschrijving, toewijzing en scheiding van functies binnen de AA en tussen de AA en andere bevoegde beheers- en controle instanties.	Conform	Conform	Conform	Conform
Bestreken door een controlehandleiding	Bestaan van een controlehandleiding (voor zowel systeemcontroles als controles van verrichtingen) die voldoet aan internationaal aanvaarde controlenormen en de controleprocedures duidelijk beschrijft.	Conform	Conform	Conform	Conform
Controlemethodologie voor systeemcontroles	De door de AA verrichte controlewerkzaamheden ter evaluatie van de doeltreffende werking van het beheers- en controlesysteem zijn gebaseerd op een checklist met vragen aan de hand waarvan de essentiële vereisten van de toepasselijke verordeningen (specifiek voor BA's, BI's en CI's) worden nagegaan, en met passende beoordelingscriteria voor ieder van deze essentiële vereisten.	Conform	Conform	Conform	Conform
Onderzoek van sys- teemcontroles	Het controleplan van de AA is uitgevoerd overeenkomstig de voor de periode goedgekeurde controlestrategie, de systeemcontroles werden verricht overeenkomstig de door de AA vastgestelde methodologie en alle fasen van de systeemcontroles werden naar behoren gedocumenteerd.	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend

Door de Rekenkamer ge- toetste essentiële vereisten		België (Wallonië) AA voor EFRO/ESF	Malta AA voor EFRO/CF/ESF	Slowakije AA voor EFRO/CF/ESF	Verenigd Koninkrijk (Engeland) AA voor ESF
Steekproefmethodologie voor controles van verrichtingen	Er is een geschikte steekproefmethodologie voor controles van verrichtingen bepaald voor het trekken van de steekproef van de te controleren verrichtingen voor de betrokken periode.	Conform	Conform	Conform	Conform
Steekproefneming voor controles van verrichtingen	De gespecificeerde steekproefmethodologie is gebruikt voor controles van verrichtingen bij de trekking van de steekproef van de te controleren verrichtingen voor de betrokken periode.	Gedeeltelijk doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend
Controlemethodologie voor controles van verrichtingen	De controlewerkzaamheden die zijn verricht om de regelmatigheid van de verrichtingen te onderzoeken, zijn gebaseerd op een checklist van vragen aan de hand waarvan de vereisten uit de toepasselijke verordening voldoende gedetailleerd worden nagegaan om de daaraan verbonden risico's te ondervangen.	Conform	Conform	Conform	Gedeeltelijk conform
Onderzoek van controles van verrichtingen	De controles van verrichtingen zijn uitgevoerd overeenkomstig de voor de periode geselecteerde steekproef en de door de AA vastgestelde methodologie, en alle fasen van de controles van verrichtingen waren naar behoren gedocumenteerd.	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend
Het overdoen van controles van verrichtingen	Toen de Rekenkamer de door de AA uitgevoerde controles van verrichtingen overdeed, kwam zij tot soortgelijke bevindingen als de AA, zoals deze gemeld zijn aan de Commissie.	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend

Door de Rekenkamer ge- toetste essentiële vereisten		België (Wallonië) AA voor EFRO/ESF	Malta AA voor EFRO/CF/ESF	Slowakije AA voor EFRO/CF/ESF	Verenigd Koninkrijk (Engeland) AA voor ESF
Jaarlijks controleverslag en jaarlijks auditadvies	Het jaarlijkse controleverslag en het jaarlijkse auditadvies waren opgesteld overeenkomstig de vereisten uit de regelgeving en de door de Commissie en de lidstaten overeengekomen richtsnoeren, en het verslag en het advies komen overeen met de resultaten van de door de AA uitgevoerde systeemcontroles en controles van verrichtingen.	Gedeeltelijk conform	Gedeeltelijk conform	Conform	Conform
<b>Algehele beoor- deling <sup>(1)</sup></b>		<b>Gedeeltelijk doeltreffend</b>	<b>Gedeeltelijk doeltreffend</b>	<b>Doeltreffend</b>	<b>Gedeeltelijk doeltreffend</b>

<sup>(1)</sup> Evenals voor de beoordeling van de AA's in voorgaande jaren (zie het Jaarverslag 2010, bijlage 4.2, en het Jaarverslag 2011, bijlage 5.2) worden de volgende criteria gehanteerd om te komen tot een algehele beoordeling van de AA op basis van de beoordeling van de specifieke getoetste essentiële vereisten:

- „Doeltreffend”**: de beoordeling van het essentiële vereiste „Jaarlijks controleverslag en jaarlijks auditadvies” is „Conform” en de beoordelingen van de essentiële vereisten „Onderzoek van systeemcontroles”, „Steekproefneming”, „Onderzoek van controles van verrichtingen” en „Het overdoen van controles van verrichtingen” zijn „Doeltreffend”.
- „Gedeeltelijk doeltreffend”**: de beoordeling van het essentiële vereiste „Jaarlijks controleverslag en jaarlijks auditadvies” is ten minste „Gedeeltelijk conform” en de beoordelingen van de essentiële vereisten „Onderzoek van systeemcontroles”, „Steekproefneming”, „Onderzoek van controles van verrichtingen” en „Het overdoen van controles van verrichtingen” zijn ten minste „Gedeeltelijk doeltreffend”.
- „Niet doeltreffend”**: de beoordeling van het essentiële vereiste „Jaarlijks controleverslag en jaarlijks auditadvies” is „Niet conform” en de beoordelingen van ten minste een van de essentiële vereisten „Onderzoek van systeemcontroles”, „Steekproefneming”, „Onderzoek van controles van verrichtingen” en „Het overdoen van controles van verrichtingen” zijn „Niet doeltreffend”.



## HOOFDSTUK 6

**Werkgelegenheid en sociale zaken**

## INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	6.1-6.9
Specifieke kenmerken van het beleidsterrein	6.3-6.8
Beleidsdoelstellingen	6.3
Beleidsinstrumenten	6.4-6.7
Risico's voor de regelmatigheid	6.8
Reikwijdte en aanpak van de controle	6.9
Regelmatigheid van de verrichtingen	6.10-6.27
Doeltreffendheid van de systemen	6.28-6.38
Onderzoek door de Rekenkamer van de auditautoriteiten	6.28-6.30
Beoordeling van het toezicht door de Commissie op de AA's	6.31-6.33
Onderzoek van het jaarlijkse activiteitenverslag van DG EMPL	6.34-6.38
Conclusies en aanbevelingen	6.39-6.42
De conclusie voor 2012	6.39-6.40
Aanbevelingen	6.41-6.42
Bijlage 6.1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor werkgelegenheid en sociale zaken	
Bijlage 6.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor cohesie, vervoer en energie	

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

## INLEIDING

6.1. Dit hoofdstuk betreft de specifieke beoordeling van het beleidsterrein Werkgelegenheid en sociale zaken. Essentiële informatie over de betrokken activiteiten en de uitgaven in 2012 is opgenomen in **tabel 6.1**.

6.2. Het beleid op het gebied van werkgelegenheid en sociale zaken wordt voor het overgrote deel gefinancierd door middel van het Europees Sociaal Fonds (ESF), dat samen met het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds (CF) deel uitmaakt van de fondsen voor het cohesiebeleid, waarvoor dezelfde regels gelden. Aanvullende bepalingen voor het ESF worden beschreven in een specifieke verordening <sup>(1)</sup>. Voor kwesties die voor alle drie de fondsen gelden, wordt in dit hoofdstuk verwezen naar hoofdstuk 5.

Tabel 6.1 — Werkgelegenheid en sociale zaken — Essentiële informatie 2012

(miljoen euro)

Beleidssterrein	Omschrijving	Betalingen	Wijze van beheer
Werkgelegenheid en sociale zaken	Europees Sociaal Fonds	11 281	Gedeeld
	Werkgelegenheid, maatschappelijke solidariteit en gendergelijkheid	120	Direct gecentraliseerd
	Administratieve uitgaven	93	Direct gecentraliseerd
	Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering	83	Gedeeld
	Werken in Europa — Sociale dialoog en mobiliteit	64	Direct gecentraliseerd
	Instrument voor pretoetredingssteun	58	Gedecentraliseerd
		<b>11 699</b>	
Totaal betalingen over het jaar		<b>11 699</b>	
– totaal administratieve uitgaven <sup>(1)</sup>		93	
Totaal beleidsuitgaven		<b>11 606</b>	
– voorschotten <sup>(2)</sup>		146	
+ verrekening van voorschotten <sup>(2)</sup>		1 944	
<b>Totaal gecontroleerde populatie</b>		<b>13 404</b>	
<b>Totaal vastleggingen voor het jaar</b>		<b>11 782</b>	

<sup>(1)</sup> Over de controle van de administratieve uitgaven wordt gerapporteerd in hoofdstuk 9.

<sup>(2)</sup> Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie voor nadere gegevens hoofdstuk 1, de paragrafen 1.6 en 1.7).

Bron: Geconsolideerde rekeningen 2012 van de Europese Unie.

<sup>(1)</sup> Verordening (EG) nr. 1081/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende het Europees Sociaal Fonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1784/1999 (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 12).

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**Specifieke kenmerken van het beleidsterrein***Beleidsdoelstellingen*

6.3. Het beleidsterrein Werkgelegenheid en sociale zaken is onderdeel van het cohesiebeleid van de EU, dat is gericht op versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang binnen de EU door de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de regio's te verkleinen. Meer bepaald zijn de belangrijkste doelstellingen van het beleid van de EU inzake werkgelegenheid en sociale zaken de bestrijding van werkloosheid, de ontwikkeling van menselijke hulpbronnen en de bevordering van integratie op de arbeidsmarkt.

*Beleidsinstrumenten*

6.4. Het ESF is het belangrijkste instrument voor de uitvoering van het beleid op het gebied van werkgelegenheid en sociale zaken en is in 2012 goed voor ongeveer 97 % van de uitgaven voor dit beleidsterrein. Het ESF financiert investeringen in menselijk kapitaal door middel van opleiding ter verbetering van de toegang tot werk, onder meer door mensen uit kansarme groepen te helpen om een baan te vinden, en andere werkgelegenheidsmaatregelen (bv. in de vorm van salarissubsidies en/of subsidies ter dekking van sociale premies voor werklozen).

6.5. Op dit terrein worden tevens uitgaven gedaan in de vorm van subsidies en toelagen voor organisaties die sociale en werkgelegenheidsacties uitvoeren en coördineren. Dit omvat onder meer financiering voor EU-agentschappen <sup>(2)</sup>, voor het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering (EGF) <sup>(3)</sup>, voor het Instrument voor pretoetredingssteun (IPA) <sup>(4)</sup> en voor de bijdrage aan financiële instrumenten zoals de Europese Progress-microfinancieringsfaciliteit <sup>(5)</sup>.

<sup>(2)</sup> Het Europees Instituut voor gendergelijkheid, Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden, en het Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk.

<sup>(3)</sup> Het EGF ondersteunt werknemers in de EU die werkloos zijn geworden als gevolg van grote structurele veranderingen in wereldhandelspatronen en van de financiële en economische crisis.

<sup>(4)</sup> Enkel de betalingen voor de IPA-component ontwikkeling van menselijke hulpbronnen vallen onder het begrotingsterrein van het beleid op het gebied van werkgelegenheid en sociale zaken. Het IPA ondersteunt kandidaat-lidstaten onder meer bij de voorbereiding van de uitvoering en het beheer van het ESF.

<sup>(5)</sup> De Europese Progress-microfinancieringsfaciliteit, die in 2010 werd ingesteld, vergroot de beschikbaarheid van microkrediet — leningen van minder dan 25 000 euro — voor de oprichting of ontwikkeling van een kleine onderneming. Het budget voor de uitvoering van deze activiteiten werd vastgesteld op 683,25 miljoen euro voor de periode van 1 januari 2007 tot en met 31 december 2013.

### Beheer en controle van de uitgaven

6.6. Het beheer van de ESF-uitgaven wordt gedeeld door de Commissie en de lidstaten. Voor het ESF gelden de beheers- en controlesystemen die van toepassing zijn voor het geheel van de cohesie-uitgaven, zoals beschreven in hoofdstuk 5 (zie de paragrafen 5.9-5.14).

6.7. Het EGF wordt ook uitgevoerd door middel van gedeeld beheer. Voor het EGF besluit de begrotingsautoriteit over de kredieten en beoordeelt de Commissie de door de lidstaten ingediende financieringsaanvragen en keurt zij de betalingen goed. Het IPA-instrument wordt uitgevoerd door middel van gedecentraliseerd beheer, terwijl de andere sociale en werkgelegenheidsuitgaven worden uitgevoerd door middel van direct gecentraliseerd beheer.

### Risico's voor de regelmatigheid

6.8. De grootste risico's voor ESF-uitgaven houden verband met het immateriële karakter van de investeringen in menselijk kapitaal (zoals cursussen), de diversiteit van de gefinancierde activiteiten en de betrokkenheid van meerdere, vaak kleinschalige partners bij de uitvoering van projecten. Deze factoren werken niet-conformiteit met EU- en/of nationale subsidiabiliteitsvoorschriften en -wetgeving in de hand, hetgeen ertoe kan leiden dat niet-subsidiabele kosten worden aanvaard of dat berekeningsfouten een nadelig effect hebben op de juistheid van de declaraties en vervolgens niet worden ontdekt door de gebruikte systemen.

**6.8.** De Commissie heeft specifieke maatregelen getroffen om de vastgestelde risico's te verkleinen, waaronder in het bijzonder preventieve en corrigerende maatregelen zoals richtsnoeren, opleidingen, vereenvoudiging en een strikt beleid inzake onderbrekingen en opschorting van betalingen waar nodig. De Commissie verkleint dit risico ook door het gebruik van vereenvoudigde kostenopties door de lidstaten actief te bevorderen (zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 6.22-6.25).

### Reikwijdte en aanpak van de controle

6.9. In **bijlage 1.1, deel 2**, van hoofdstuk 1 wordt de algemene controleaanpak en -methodologie van de Rekenkamer beschreven. Voor de controle van werkgelegenheid en sociale zaken dienen de volgende specifieke punten te worden opgemerkt:

- a) de controle omvatte onderzoek van een steekproef van 180 verrichtingen<sup>(6)</sup>, zoals omschreven in **bijlage 1**, paragraaf 6. De steekproef is zodanig opgezet dat deze representatief is voor het hele scala van verrichtingen binnen het beleidsterrein. In 2012 omvatten de verrichtingen in de steekproef betalingen (of verrekeningen) voor ESF-projecten binnen 21 operationele programma's (OP's) in 15 lidstaten<sup>(7)</sup>, bij drie EU-agentschappen en andere projecten of acties die rechtstreeks door de Commissie worden beheerd;

<sup>(6)</sup> Voor het ESF en IPA omvatte de steekproef van de Rekenkamer 168 tussentijdse of saldobetalingen voor projecten. Voor het EGF en andere sociale en werkgelegenheidsmaatregelen maakten 12 betalingen of verrekeningen van uitgaven deel uit van de steekproef.

<sup>(7)</sup> België, Duitsland, Estland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Litouwen, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije en het Verenigd Koninkrijk.

b) bij de beoordeling van de systemen werd het volgende onderzocht:

- i) twee auditautoriteiten (AA's) die verantwoordelijk zijn voor het beheer van ESF-uitgaven voor de programmeringsperiode 2007-2013: het Verenigd Koninkrijk (Engeland) en Slowakije. Dit maakte deel uit van het onderzoek van in totaal vier auditautoriteiten voor de drie cohesiebeleidsfondsen (EFRO, CF en ESF), zoals aangegeven in hoofdstuk 5 (zie paragraaf 5.25);
- ii) het toezicht van de Commissie op de AA's, en met name de beoordeling door directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie (DG EMPL) van de betrouwbaarheid van de informatie en de conclusies van de jaarlijkse controleverslagen (JCV's) en auditadviezen, opgesteld door de AA's,
- iii) het jaarlijkse activiteitenverslag (JAV) van DG EMPL.

## REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

6.10. **Bijlage 6.1** bevat een samenvatting van de resultaten van de toetsing van verrichtingen. Van de 180 door de Rekenkamer gecontroleerde verrichtingen vertoonden er 63 (35 %) fouten. Op basis van de 31 verrichtingen met door haar gekwantificeerde fouten schat de Rekenkamer de meest waarschijnlijke fout op 3,2 % <sup>(8)</sup>.

6.11. De resultaten van de controle van de Rekenkamer wijzen op gebreken, met name in de „eerstelijnscontroles” van de uitgaven waarmee onregelmatigheden moeten worden voorkomen, opgespoord en gecorrigeerd, en de daadwerkelijke uitvoering van projecten moet worden geverifieerd. Deze controles vallen onder de verantwoordelijkheid van de beheersinstanties en bemiddelende instanties in de lidstaten.

6.10. De Commissie verwijst naar haar antwoord op paragraaf 1.12, waarin zij uiteenzet welke de gevolgen van een meerjarenkader voor de uitvoering van operationele programma's zijn. Als gevolg van de werking van haar interne controlesysteem heeft de Commissie in 2012 financiële correcties en terugvorderingen ten bedrage van 442 miljoen EUR uitgevoerd op het gebied van werkgelegenheid en sociale zaken (zie in het bijzonder ook de situatie van Roemenië die is beschreven in het antwoord van de Commissie op paragraaf 6.39 a) en tekstvak 1.2). De Commissie stelt vast dat de frequentie van fouten die de Rekenkamer op het gebied van werkgelegenheid en sociale zaken heeft geconstateerd is afgenomen in 2012 (35 %) in vergelijking met 2011 (40 %).

6.11. De beheersautoriteiten moeten vóór certificering van de uitgaven op alle door de begunstigden ingediende betalingsaanvragen een documentencontrole uitvoeren. Controle ter plaatse van verrichtingen kan echter ook in een later stadium van de projectuitvoering plaatsvinden, na certificering en tot aan de afsluiting, hetgeen verklaart waarom een deel van de fouten in de steekproef van de Rekenkamer nog niet kon worden opgespoord door de beheers- en controlesystemen van de lidstaten. De impact van deze systemen op de verlaging van de foutenpercentages blijkt doorgaans slechts in de volgende jaren, nadat alle stadia van de controle zijn uitgevoerd.

<sup>(8)</sup> De Rekenkamer berekent haar foutenschatting op basis van een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. De Rekenkamer heeft 95 % zekerheid dat het foutenpercentage in de populatie tussen 1,3 % en 5,1 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrenzen).

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.12. Evenals in voorgaande jaren is de Rekenkamer van oordeel dat voor 67 % van de verrichtingen die (zowel kwantificeerbare als niet-kwantificeerbare) fouten vertonen, de autoriteiten van de lidstaten voldoende informatie ter beschikking stond om ten minste een of meer fouten te kunnen opsporen en corrigeren alvorens zij de uitgaven aan de Commissie certificeerden.

6.13. De meeste fouten die op dit beleidsterrein werden geconstateerd, betroffen ofwel niet-subsidiabele projecten en uitgaven, niet-inachtneming van regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten of het opnemen in door het ESF gefinancierde projecten van deelnemers die hiervoor niet in aanmerking kwamen.

**Niet-subsidiabele projecten en uitgaven**

6.14. De Rekenkamer ontdekte niet-subsidiabele projecten en vergoeding van niet-subsidiabele of verkeerd berekende kosten bij 20 verrichtingen, 11 % van de 180 gecontroleerde verrichtingen. 17 van deze verrichtingen hadden betrekking op ESF-projecten. Dergelijke fouten maken 65 % van alle kwantificeerbare fouten uit en vertegenwoordigen ongeveer 72 % van het geschatte foutenpercentage voor dit beleidsterrein (zie tekstvak 6.1).

**Tekstvak 6.1 — Voorbeelden van niet-subsidiabele projecten en uitgaven**

- a) *Niet voor ESF-financiering in aanmerking komende begunstigde*: krachtens Roemeense wetgeving mogen alleen mensen die hiertoe bevoegd zijn beroepsopleidingen verzorgen. Een project, gericht op de integratie van inactieve plattelandsvrouwen op de arbeidsmarkt, werd uitgevoerd door een begunstigde die hiertoe niet bevoegd was. Het gehele gedeclareerde bedrag was dus niet subsidiabel.
- b) *Verkeerd berekende personeelskosten*: een project dat rechtstreeks door de Commissie werd gefinancierd, was gericht op het versterken van de „... syndicale coördinatie” van Europese ondernemingsraden. De Rekenkamer constateerde fouten in de berekening van de personeelskosten ter hoogte van 3,2 % van het gecontroleerde bedrag.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**6.12.** De Commissie volgt deze gevallen op de voet om ervoor te zorgen dat de betrokken lidstaten passende actieplannen uitvoeren om in de toekomst fouten vóór certificering van de uitgaven te voorkomen. Voorts is DG EMPL zich bewust van de cruciale rol van beheersverificaties en de noodzaak om deze te verbeteren en heeft het in november 2012 een nota aan alle beheersautoriteiten gezonden waarin hun aandacht werd gevestigd op de noodzaak om de betrouwbaarheid en grondigheid van de beheersverificaties verder te versterken en waarin een thematische audit over beheersverificaties werd aangekondigd die in 2013 zou worden uitgevoerd op 7 geselecteerde operationele programma's in 6 lidstaten. Deze thematische audit is momenteel bezig. Wanneer deze is afgerond, zal de Commissie in een overzichtsverslag de resultaten en lessen samenvatten, waarna de lidstaten hiervan kennis kunnen nemen.

**6.14.** De fouten die de Rekenkamer in Roemenië heeft vastgesteld, maken een aanzienlijk deel uit van het globale foutenpercentage op het gebied van werkgelegenheid en sociale zaken. De Commissie had al vergelijkbare fouten vastgesteld. Daarom heeft de Commissie in de loop van 2012 op het niveau van de operationele programma's een forfaitaire financiële correctie van 25 % toegepast. Zie antwoord op paragraaf 6.39 a) en op tekstvak 1.2.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- c) *Onjuiste toewijzing van overheadkosten*: volgens de EU-subsidiabiliteitsregels <sup>(9)</sup> moeten overheadkosten „... verhoudingsgewijs volgens een naar behoren gemotiveerde faire en billijke methode worden toegerekend aan de actie”. In Spanje werden de overheadkosten voor een opleidingsproject toegewezen volgens een methode die niet aan deze vereisten voldeed. De Rekenkamer is van oordeel dat de te veel in rekening gebrachte overheadkosten 2,3 % van het gecontroleerde bedrag beliepen.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**Inbreuken op regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten**

6.15. Hoewel het aandeel verrichtingen waarop regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten van toepassing zijn, geringer is voor werkgelegenheid en sociale zaken dan voor regionaal beleid, vervoer en energie, trof de Rekenkamer inbreuken op EU- en/of nationale regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten aan bij 24 van de 180 gecontroleerde verrichtingen. Ernstig verzuim om deze regels na te leven werd geconstateerd in 9 gevallen, 5 % van de gecontroleerde verrichtingen, en leidde tot kwantificeerbare fouten. Deze maken 29 % uit van alle kwantificeerbare fouten en vertegenwoordigen ongeveer 26 % van het geschatte foutenpercentage voor dit beleidsterrein.

6.16. In alle gevallen lagen de betrokken bedragen onder het niveau waarop de EU-regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten <sup>(10)</sup> rechtstreeks van toepassing zouden zijn. De geschonden regels waren dan ook nationale voorschriften (zie tekstvak 6.2).

**6.15.** *De Commissie past proportionele forfaitaire correcties toe in het cohesiebeleid, op basis van de COCOF-richtsnoeren, waardoor de EU-begroting wordt beschermd en rekening wordt gehouden met het evenredigheidsbeginsel en de aard en ernst van de onregelmatigheden die zijn vastgesteld.*

*Deze forfaitaire correcties worden door de Commissie en de nationale autoriteiten toegepast bij het opleggen van financiële correcties voor inbreuken op de regels voor openbare aanbestedingen, onder andere bij de vervolgccontrole van de fouten waarop de Rekenkamer heeft gewezen.*

**6.16.** *De Commissie zal alle door de Rekenkamer gerapporteerde fouten volgen en zal financiële correcties toepassen indien dit passend en wettelijk mogelijk is. De Commissie wijst erop dat de nationale of regionale regels voor door het ESF gefinancierde uitgaven in sommige gevallen veeleisender zijn dan die waarin de nationale regelgeving voor vergelijkbare op nationaal niveau gefinancierde uitgaven voorziet. Daarom kunnen deze aanvullende eisen als een geval van „goldplating” (overreglementering) worden beschouwd, waardoor door het ESF gefinancierde uitgaven geconfronteerd worden met een onnodige administratieve last en complexiteit.*

<sup>(9)</sup> Verordening (EG) nr. 448/2004 van de Commissie van 10 maart 2004 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1685/2000 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad met betrekking tot de subsidiabiliteit van de uitgaven voor door structuurfondsen medegefinancierde verrichtingen, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1145/2003 (PB L 72 van 11.3.2004, blz. 66).

<sup>(10)</sup> Richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 134 van 30.4.2004).

**Tekstvak 6.2 — Voorbeelden van inbreuken op regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten**

- a) *Ten onrechte gegund contract*: in Italië voerde een begunstigde een aanbestedingsprocedure uit voor een pakket reis- en onderwijsdiensten voor een schoolreis. De begunstigde publiceerde het aanbestedingsbericht uitsluitend op het mededelingenbord van de school, en niet in een regionale krant, zoals wel is vereist krachtens de nationale wetgeving. Bovendien bedroeg de gestelde termijn voor het insturen van de offertes slechts drie werkdagen. Hierdoor werd de mededinging beperkt, evenals de toegang van potentiële inschrijvers tot de procedure. Bijgevolg wordt het totale contractbedrag niet-subsidiabel geacht. Het vertegenwoordigde 84,9 % van de gecontroleerde kosten binnen de declaratie. Dit project maakte deel uit van een declaratie waarvoor kostenvergoeding plaatsvond nadat de Commissie de betalingen aan het OP hervatte na een door DG EMPL voorgeschreven onderbreking.

Soortgelijke bevindingen van ten onrechte gegunde contracten werden ook gedaan bij een ESF-project in Roemenië.

- b) *Onwettige onderhandse gunning van contract*: bij een ESF-project in Estland werd boekhoudkundige dienstverlening uitbesteed zonder dat er enige aanbesteding plaatsvond, hetgeen indruist tegen de nationale regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten. De fout vertegenwoordigde 1,5 % van het gecontroleerde bedrag.

Soortgelijke bevindingen werden ook bij ESF-projecten in Frankrijk gedaan.

**Niet-subsidiabele deelnemers**

6.17. De Rekenkamer constateerde bij 2 van de 180 gecontroleerde verrichtingen dat deelnemers aan uit het ESF gefinancierde specifieke acties niet voldeden aan de subsidiabiliteitscriteria, hetgeen leidde tot kwantificeerbare fouten. Deze gevallen maken 6 % van alle kwantificeerbare fouten uit en vertegenwoordigen ongeveer 2 % van het geschatte foutenpercentage voor dit beleidsterrein (zie tekstvak 6.3).

6.17. De Commissie zal alle door de Rekenkamer vastgestelde gevallen volgen om de nodige financiële correcties toe te passen. De in het voorbeeld in tekstvak 6.3 vermelde eisen zijn echter een ander geval van „gold-plating”: zij worden volledig opgelegd door de nationale subsidiabiliteitsregels zelf, die geen rekening houden met het feit dat zo'n lange aanhoudingsperiode vaak niet haalbaar is. In dit specifieke geval zijn na aanbevelingen van de Commissie de voorwaarden voor en het beheer van werkgelegenheidssteun in 2012 aanzienlijk verbeterd.

**Tekstvak 6.3 — Voorbeelden van niet-subsidiabele deelnemers**

*Niet-subsidiabele deelnemers:* er werd ESF-steun verstrekt aan Spaanse bedrijven die werklozen in dienst namen. Een subsidiabiliteitsvoorwaarde voor de deelnemers was dat de werkgevers het nieuw aangeworven personeel gedurende ten minste drie of — in sommige gevallen — wel vijf jaar in dienst moesten houden. Deze voorwaarde werd voor twaalf personen niet in acht genomen. De voor de niet-subsidiabele deelnemers gedeclareerde kosten bedroegen 39,2 % van het gecontroleerde bedrag.

Soortgelijke bevindingen werden ook bij een ESF-project in Italië gedaan.

**Tallose gebreken in de naleving van de procedurevoorschriften**

6.18. Nagenoeg alle door de Rekenkamer aangetroffen niet-kwantificeerbare fouten hadden betrekking op diverse gevallen van niet-inachtneming van de procedurevoorschriften door de beheersinstanties en de begunstigen bij het beheer en de uitvoering van ESF-projecten. In acht gevallen beschouwt de Rekenkamer de gebreken als ernstige gevallen van niet-naleving. Tekstvak 6.4 bevat voorbeelden van de belangrijkste categorieën van niet-kwantificeerbare fouten.

**6.18.** *De Commissie zal alle door de Rekenkamer gerapporteerde fouten opvolgen en ervoor zorgen dat corrigerende maatregelen worden genomen.*

**Tekstvak 6.4 — Voorbeelden van niet-inachtneming van procedurevoorschriften**

a) *Een ingrijpende verandering van de reikwijdte en doelstellingen van een project zonder wijziging van de subsidieovereenkomst:* in Slowakije cofinancierde een ESF-project opleidingsmaatregelen in twee specifieke gemeenten. De Rekenkamer constateerde dat een groot deel van deze maatregelen terecht kwam bij deelnemers die werkzaam waren bij een middelbare school van een derde gemeente in een andere regio. Hoewel de begunstigde de schriftelijke toestemming van de bemiddelende instantie had verkregen, is voor een verandering van deze aard een wijziging van de subsidieovereenkomst vereist. Dit gebeurde niet.

b) *Gunningsbericht te laat of geheel niet verzonden:* volgens de regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten moeten de aanbestedende diensten uiterlijk 48 dagen na de gunning van het contract een bericht met de resultaten van de gunningsprocedure sturen. De Rekenkamer trof in Griekenland drie gevallen aan waarin deze regel niet was nageleefd.

Soortgelijke bevindingen werden ook gedaan bij ESF-projecten in het VK.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- c) *Verkeerd hanteren van regels voor staatssteun*: een ESF-project in Portugal ondersteunde kleine en middelgrote ondernemingen door het subsidiëren van de personeelskosten van nieuw aangeworven werklozen als stagiairs voor een periode van twaalf maanden. Dit soort steun zou aanvaardbaar aan als deze was uitgevoerd in de vorm van „de minimis”-steun of in het kader van een vrijgestelde steunregeling. De lidstaat had echter van geen van deze twee mogelijkheden gebruikgemaakt.

Soortgelijke bevindingen werden ook gedaan voor een ESF-project in Duitsland.

### De impact van de gebruikmaking van vereenvoudigde kostenopties (SCO's)

6.19. De Rekenkamer beval in voorgaande jaarverslagen aan dat de Commissie de gebruikmaking van uitbetalingen van forfaitaire en vaste bedragen zou uitbreiden, in plaats van het vergoeden van de „werkelijke kosten”, teneinde het voorkomen van fouten minder waarschijnlijk te maken en de administratieve last voor projectontwikkelaars te verlichten <sup>(11)</sup>.

6.20. In 2009 breidde de wetgever het aantal SCO's uit <sup>(12)</sup>. Sindsdien kunnen kosten voor rechtstreeks aan de hand van subsidies ten uitvoer gelegde projecten of operaties worden gedeclareerd door het hanteren van:

- een forfaitair percentage voor indirecte kosten tot 20 % van de directe kosten van een actie,
- forfaitaire kosten, berekend aan de hand van standaardschalen van eenheidskosten, of
- vaste bedragen tot 50 000 euro voor alle, of een deel van de kosten van een actie.

6.21. Op basis van de resultaten van een enquête schat de Commissie dat circa 60 % van de OP's in het kader van het ESF gebruik maakt van ten minste één van de drie SCO's voor het declareren van een deel van de in 2012 vergoede kosten.

6.22. In de steekproef van de Rekenkamer waren er 43 verrichtingen binnen 12 van de 21 OP's met kostendeclaraties die SCO's bevatten. 24 verrichtingen hadden forfaitaire kosten, berekend volgens standaardschalen van eenheidskosten, en 15 verrichtingen hadden forfaitaire bedragen voor indirecte kosten. Gebruikmaking van vaste bedragen kwam minder vaak voor (4 verrichtingen).

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**6.19.** *Sinds de vereenvoudigde kostenopties zijn ingevoerd, heeft de Commissie actief gewerkt om het gebruik ervan geleidelijk uit te breiden en zij is van mening dat deze inspanningen al tot positieve resultaten hebben geleid. De Commissie zal het gebruik van vereenvoudigde kostenopties actief blijven bevorderen.*

**6.22.** *De Commissie is van mening dat de opmerking van de Rekenkamer de impact bevestigt van de onophoudelijke inspanningen die zij sinds het begin van de huidige programmeringsperiode heeft geleverd om de lidstaten aan te moedigen daadwerkelijk vereenvoudigde kostenopties te gebruiken en aanzienlijk zijn versterkt door specifieke seminars over vereenvoudiging die sinds 2011 worden georganiseerd en waaraan tot op heden 17 lidstaten hebben deelgenomen.*

<sup>(11)</sup> Jaarverslag 2006, paragraaf 6.45; Jaarverslag 2007, paragraaf 6.34.

<sup>(12)</sup> Verordening (EG) nr. 396/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei 2009 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1081/2006 betreffende het Europees Sociaal Fonds met het oog op de uitbreiding van de soorten kosten die voor een bijdrage uit het ESF in aanmerking komen (PB L 126 van 21.5.2009, blz. 1).

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.23. De Rekenkamer ontdekte geen fouten (kwantificeerbare of niet-kwantificeerbare) met betrekking tot het specifieke gebruik van SCO's. Dit wijst erop dat projecten waarvan de kosten aan de hand van SCO's werden gedeclareerd, minder foutgevoelig zijn. Een ruimer gebruik van SCO's zou dus normaal gesproken een positieve impact op het foutenpercentage moeten hebben.

6.24. Een van de belangrijkste belemmeringen voor de tenuitvoerlegging van SCO's door beheers- en bemiddelende instanties is dat men huidig is om percentages vast te stellen die niet zouden voldoen aan het bepaalde in artikel 11, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1081/2006<sup>(13)</sup>, d.w.z. percentages die „vooraf [zijn] vastgesteld op grond van een eerlijke, billijke en verifieerbare berekening”. De Commissie heeft richtsnoeren gegeven voor de interpretatie van deze vereisten<sup>(14)</sup>. Deze richtsnoeren zijn duidelijk en geven goede, illustratieve voorbeelden, en samen met een actievere promotie van de SCO's en systematische goedkeuring vooraf door de Commissie van de berekende forfaitaire tarieven zal dit waarschijnlijk leiden tot een ruimer gebruik ervan door de beheersinstanties en bemiddelende instanties. Dit is met name relevant met het oog op de lopende voorbereidende fase voor de naderende programmeringsperiode 2014-2020.

**Hervatten van betalingen voor problematische OP's hield een hogere risicopopulatie voor 2012 in**

6.25. In 2012 hervatte de Commissie de betalingen voor diverse OP's die eerder waren onderbroken of opgeschort. Hoewel systemen kunnen zijn verbeterd en financiële correcties kunnen zijn toegepast na de door DG EMPL verrichte controles, kunnen sommige declaraties waarvoor betalingen werden opgeschort, volledig worden vergoed na hervatting van de betalingen. Dit brengt het risico mee dat deze declaraties nog projecten betreffen met niet-subsidiabele uitgaven die voorheen hadden geleid tot opgelegde onderbrekingen of opschortingen (zie voorbeeld a) in tekstvak 6.2).

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**6.23.** De Commissie is verheugd over het feit dat de controlewerkzaamheden van de Rekenkamer de positieve impact van vereenvoudigde kostenopties op het daadwerkelijk verminderen van fouten bevestigen.

Naast de omstandigheid dat de administratieve last voor de begunstigden, in het bijzonder kleinere begunstigden zoals vaak het geval is voor het ESF, wordt verminderd, is een van de belangrijkste redenen voor het gebruik van vereenvoudigde kostenopties het feit dat deze opties het foutenpercentage op het gebied van werkgelegenheid en sociale zaken verder verminderen.

**6.24.** De Commissie is verheugd over de opmerking van de Rekenkamer en over het feit dat deze het gebruik van vereenvoudigde kostenopties steunt. De Commissie ziet dit als een aanmoediging om haar ambitieuze actieplan voor vereenvoudiging, dat onder andere inhoudt dat tegen eind 2013 in de meeste lidstaten seminars over vereenvoudiging zijn georganiseerd, uit te voeren.

**6.25.** Het strikte beleid van de Commissie inzake onderbrekingen en opschortingen van betalingen verkleint het risico voor de Gemeenschapsbegroting doordat betalingen worden stopgezet zodra aanzienlijke tekortkomingen worden vastgesteld, vaak door de controlewerkzaamheden van de Commissie zelf. De Commissie hervat de tussentijdse betalingen pas wanneer de nodige financiële correcties en het overeengekomen actieplan om deze tekortkomingen in de toekomst te vermijden doeltreffend zijn uitgevoerd. De Commissie zal het specifieke door de Rekenkamer geconstateerde geval volgen om de nodige aanvullende financiële correcties uit te voeren.

<sup>(13)</sup> Zoals gewijzigd bij artikel 1 van Verordening (EG) nr. 396/2009.

<sup>(14)</sup> Richtsnoer COCOF 09/0025/04-EN van de Europese Commissie over indirecte kosten die op forfaitaire basis worden gedeclareerd, forfaitaire kosten die worden berekend aan de hand van standaardschalen van eenheidskosten en vaste bedragen, definitieve versie van 28 januari 2010.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**In afgesloten OP's aangetroffen fouten**

6.26. De steekproef van de Rekenkamer omvatte 16 verrichtingen met saldobetalingen voor de afsluiting van twee OP's van 2000-2006. De Rekenkamer constateerde kwantificeerbare fouten in vijf verrichtingen voor een programma dat was afgesloten zonder dat enige financiële correctie had plaatsgevonden <sup>(15)</sup>.

6.27. Dit bevestigt de conclusies van de controle van de afsluitingssystemen in het jaarverslag van het voorgaande jaar <sup>(16)</sup> dat onbetrouwbare afsluitingsdocumenten kunnen leiden tot de uiteindelijke vergoeding van onregelmatige uitgaven, tenzij de Commissie gedurende latere fasen de nodige corrigerende maatregelen treft.

**DOELTREFFENDHEID VAN DE SYSTEMEN****Onderzoek door de Rekenkamer van auditautoriteiten**

6.28. **Bijlage 5.2** bevat een samenvatting van de resultaten van het onderzoek door Rekenkamer van de toezicht- en controlesystemen voor vier AA's voor het EFRO, het CF en het ESF.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**6.26.** Zoals uit het op 23 april 2013 aan het Europees Parlement overgelegde overzichtsverslag over financiële correcties in de programmeringsperiode 2000-2006 blijkt, heeft DG EMPL de afsluiting voorzichtig benaderd, wat tot uitdrukking komt in het feit dat het afsluitingsproces op de datum van het overzichtsverslag nog bezig was voor 61 ESF-programma's en nog 5 afsluitingsaudits waren gepland voor 2013. Volgens het overzichtsverslag moeten, rekening houdend met de al toegepaste financiële correcties en de aanvullende correcties in het kader van de afsluiting van de resterende 61 ESF-programma's, in totaal naar schatting 2,4 miljard EUR financiële correcties worden toegepast voor de ESF-programma's. Gelet daarop neemt de Commissie nota van de 5 specifieke fouten die de Rekenkamer in één afgesloten operationeel programma heeft vastgesteld en zal zij de nodige aanvullende correcties uitvoeren.

**6.27.** De Commissie is het ermeê eens dat het afsluitingsproces voor de periode 2000-2006 ingewikkeld is en bepaalde risico's meebrengt doordat de afsluitingsdocumenten die de lidstaten voor bepaalde specifieke operationele programma's verstrekken soms niet volledig betrouwbaar zijn. Daarom heeft DG EMPL de nodige maatregelen getroffen om deze risico's te verkleinen, waaronder aanzienlijke financiële correcties en 5 in 2013 geplande afsluitingsaudits (zie ook antwoord op paragraaf 6.27). Ook moet erop worden gewezen dat de Commissie zelfs na afsluiting nog financiële correcties kan toepassen indien zich nieuwe feiten, zoals die welke door de Rekenkamer zijn vastgesteld, voordoen. De Commissie erkent de bovengenoemde risico's, maar benadrukt dat het afsluitingsproces voor de periode 2000-2006 nog steeds bezig is.

**6.28.** De Commissie merkt op dat de auditautoriteiten een centrale rol spelen bij het proces voor de opbouw van zekerheid, meteen al bij het begin van de programmeringsperiode en het opzetten van de systemen. Daarna rapporteren zij elk jaar door middel van een auditadvies over de werking van de beheers- en controlesystemen aan de Commissie, gebaseerd op audits inzake beheers- en controlesystemen en op steekproeven van verrichtingen die in de regel overeenkomstig een auditstrategie worden uitgevoerd. Om deze reden werkt de Commissie nauw met hen samen en coördineert zij haar acties met hen, en is zij al in 2009 begonnen hun methodologieën en auditresultaten te bekijken. Dit heeft bijgedragen tot capaciteitsopbouw doordat aan de auditautoriteiten adviezen, richtsnoeren en aanbevelingen zijn verstrekt. De verordening biedt de Commissie de mogelijkheid onder bepaalde voorwaarden voor haar zekerheid te vertrouwen op de werkzaamheden van een auditautoriteit (artikel 73).

<sup>(15)</sup> Spanje (Comunidad Valenciana).

<sup>(16)</sup> Zie het Jaarverslag 2011, de paragrafen 5.52-5.64.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.29. De Rekenkamer beoordeelde het werk van twee AA's in twee lidstaten (de Engelse AA in het Verenigd Koninkrijk en de Slowaakse AA) als onderdeel van haar onderzoek van in totaal vier AA's die het EFRO, het CF en het ESF bestrijken. Voor de twee gecontroleerde AA's was het onderzoek van hun werk en de herhaling van hun controles van de acties gericht op de ESF-uitgaven.

6.30. Terwijl de Slowaakse AA doeltreffend wordt bevonden in de naleving van de essentiële vereisten uit de regelgeving en in de waarborging van de regelmatigheid van de verrichtingen, wordt de Engelse AA in het VK als gedeeltelijk doeltreffend aangemerkt. De reikwijdte en de specifieke resultaten van de controle door de Rekenkamer van de AA's voor alle drie de fondsen (EFRO, CF en ESF) worden gerapporteerd in hoofdstuk 5 (paragrafen 5.46-5.49).

**Beoordeling van het toezicht door de Commissie op de AA's**

6.31. De resultaten van het onderzoek door de Rekenkamer van het toezicht door de Commissie op de AA's worden weergegeven in hoofdstuk 5 (zie de paragrafen 5.50-5.52).

6.32. De Commissie berekent de foutenpercentages per OP op basis van de door de AA's overgelegde jaarlijkse controleverslagen. DG EMPL heeft het foutenpercentage aangepast, of als onbetrouwbaar aangemerkt voor 31 van de 117 jaarlijkse controleverslagen in 2012 (42 van de 117 jaarlijkse controleverslagen in 2011).

6.33. In alle gevallen waarin de Commissie naar aanleiding van haar onderzoek in de lidstaten specifieke gebreken ontdekte, kregen de nationale autoriteiten bericht over de te nemen corrigerende maatregelen. De Rekenkamer ontdekte enkele inconsistenties in de analyse door de Commissie van de jaarlijkse controleverslagen. De tekortkomingen van sommige AA's bij de berekening van het foutenpercentage werden niet ontdekt of gecorrigeerd door de Commissie. Niettemin stellen deze problemen niet het aantal en de impact van de door DG EMPL in 2012 geformuleerde punten van voorbehoud ter discussie.

**Onderzoek van het jaarlijkse activiteitenverslag van DG EMPL**

6.34. De Rekenkamer beoordeelde het JAV 2012 en de begeleidende verklaring van de directeur-generaal van DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en inclusie. De Rekenkamer heeft met het oog op de regelmatigheid van de in 2012 geautoriseerde betalingen met name:

- a) de in het JAV gemaakte punten van voorbehoud beoordeeld;
- b) de consistentie en nauwkeurigheid van de berekening door de Commissie van de „risicobedragen” getoetst.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**6.29 en 6.30.** DG EMPL heeft eind 2012 audits uitgevoerd om de werkzaamheden van 84 ESF-auditautoriteiten te controleren, waaronder de auditautoriteiten voor het Verenigd Koninkrijk en Slowakije. De Commissie zelf beoordeelt deze auditautoriteiten positief.

**6.32.** Alvorens de Commissie de door de auditautoriteiten gerapporteerde percentages valideert, gebruikt zij alle bestaande auditprocedures wanneer twijfel ontstaat over de nauwkeurigheid en/of betrouwbaarheid van de gerapporteerde foutenpercentages: schriftelijke en mondelinge vragen aan auditautoriteiten, informatiebezoeken en/of analyse van aanvullende informatie van de auditautoriteiten, met inbegrip van individuele auditresultaten, indien nodig. Op basis van deze informatie zijn de in de jaarlijkse controleverslagen gerapporteerde foutenpercentages aangepast in 18 (15,4 %) van de operationele ESF-programma's. Voorts vond de Commissie de gerapporteerde foutenpercentages voor 13 (11,1 %) van de operationele ESF-programma's onbetrouwbaar en heeft zij ze daarom door forfaitaire percentages vervangen.

**6.33.** De Commissie is van mening dat zij over een grondig toezichtproces beschikt om voor haar eigen zekerheid de globale betrouwbaarheid van de jaarlijkse controleverslagen te garanderen en de vaststelling en kwantificering van de in haar jaarlijkse activiteitenverslag gemaakte voorbehouden te steunen (zie antwoord op paragraaf 6.40 a)).

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.35. DG EMPL schat dat het algehele foutenpercentage voor de tussentijdse betalingen 2012 in de programmeringsperiode 2007-2013 zo'n 2,3 % tot 3,2 % belooft. Ongeveer 30 % van de betalingen vertoonde materiële fouten (boven of gelijk aan de door de Commissie bepaalde materialiteitsdrempel van 2 %).

6.36. Het jaarlijkse activiteitenverslag van DG EMPL bevat een punt van voorbehoud met betrekking tot de betalingen voor de programmeringsperiode 2007-2013 ten aanzien van een bedrag van 68 miljoen euro dat 27 van de 117 OP's betreft en een voorbehoud, zonder financiële gevolgen, voor 12 OP's van de programmeringsperiode 2000-2006.

6.37. In 2011 hanteerde DG EMPL de berekening van het gecumuleerde financiële risico voor de programmeringsperiode 2007-2013 voor OP's met gevalideerde foutenpercentages tussen 2 % en 5 % om uit te maken of er voor een OP een voorbehoud moest worden gemaakt. In 2012 breidde DG EMPL deze aanpak uit tot de 20 OP's met gevalideerde foutenpercentages boven de 5 %. Hoewel het door de Commissie berekende gecumuleerde financiële risico voor 13 OP's lager lag dan 2 %, werden acht hiervan opgenomen in het voorbehoud met toepassing van het voorzichtigheidsbeginsel. Voor de resterende vijf OP's werd geen voorbehoud gemaakt. Slechts in één van deze vijf gevallen werden in het JAV 2012 de redenen voor het uitblijven van een voorbehoud genoemd. De Rekenkamer is van oordeel dat de Commissie ook voor de overige vier betrokken OP's deze informatie had moeten vermelden.

6.38. Hoofdstuk 1 bevat informatie betreffende de behandeling van financiële correcties (zie de paragrafen 1.19-1.37).

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**6.35.** De Commissie is van mening dat het feit dat het foutenpercentage dat zij zelf heeft geraamd, zoals dit in het jaarlijkse activiteitenverslag van DG EMPL is meegedeeld, drie jaar op rij in overeenstemming is met het meest waarschijnlijke foutenpercentage van de Rekenkamer, de geldigheid en betrouwbaarheid van haar benadering bevestigt (zie antwoord op paragraaf 6.40 a)). Voorts blijkt uit deze resultaten dat de Commissie over een gedegen proces beschikt om toezicht te houden op de informatie die de auditautoriteiten in hun jaarlijkse controleverslagen verstrekken.

De Commissie benadrukt, zoals in haar jaarlijkse activiteitenverslag over 2012 wordt vermeld (bladzijde 37), dat van haar tussentijdse betalingen in 2012 slechts 19,7 % is gedaan aan operationele programma's waarvoor in de in december 2012 ingediende jaarlijkse controleverslagen over 2012 een foutenpercentage tussen 2 % en 5 % is gerapporteerd, en slechts 9,8 % aan operationele programma's met een gerapporteerd foutenpercentage van meer dan 5 %. Dit weerspiegelt duidelijk het strikte beleid inzake onderbrekingen en opschorting dat DG EMPL systematisch voert, aangezien de Commissie voor de operationele programma's met cumulatieve foutenpercentages (over de gehele periode sinds 2007) van meer dan 2 % een overeenkomstige financiële correctie heeft opgelegd of de betalingen heeft onderbroken totdat die correctie was uitgevoerd.

**6.37.** Volgens de bestaande instructies van de Commissie voor het jaarlijkse activiteitenverslag over 2012, is een (gekwantificeerd) voorbehoud slechts nodig indien het cumulatieve financiële risico meer dan 2 % bedraagt, wat in geen van de 5 door de Rekenkamer vermelde operationele programma's het geval was, aangezien de nodige financiële correcties al waren uitgevoerd op de datum waarop het jaarlijkse activiteitenverslag werd uitgebracht. Voorts bestonden passende actieplannen om ervoor te zorgen dat deze kwesties zich niet opnieuw voordeden in de desbetreffende 5 operationele programma's. De Commissie neemt nota van de opmerking van de Rekenkamer om in dit verband vollediger informatie te verstrekken in toekomstige jaarlijkse activiteitenverslagen.

**6.38.** De Commissie heeft alle nodige maatregelen waarin bij het Verdrag en de verordeningen wordt voorzien, genomen om de EUBegroting te beschermen. De Commissie merkt op dat hoewel zij alles heeft gedaan wat zij kon en de bestaande verordeningen volledig in acht heeft genomen in het door de Rekenkamer gecontroleerde begrotingsjaar, de voor Roemenië toegepaste forfaitaire correctie van 25 % niet in aanmerking is genomen bij het berekenen van het foutenpercentage voor 2012. Zie antwoorden op paragraaf 6.39 a) en op tekstvak 1.2.

## CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### De conclusie voor 2012

6.39. Voor het beleidsterrein Werkgelegenheid en sociale zaken is het zo dat:

a) de toetsing van de verrichtingen uitwijst dat de meest waarschijnlijke fout in de populatie 3,2 % bedraagt, en

b) de onderzochte toezicht- en controlesystemen gedeeltelijk doeltreffend zijn in het waarborgen van de regelmatigheid van de verrichtingen voor de programmeringsperiode 2007-2013.

6.40. Over het geheel genomen wijst de controle-informatie erop dat de aanvaarde uitgaven een materieel foutenpercentage vertonen.

### Aanbevelingen

6.41. **Bijlage 6.2** toont het resultaat van de beoordeling door de Rekenkamer van de vooruitgang bij het opvolgen van de in voorgaande jaarverslagen gedane aanbevelingen. In de Jaarverslagen 2009 en 2010 deed de Rekenkamer tien aanbevelingen voor cohesie, vervoer en energie. Van deze aanbevelingen was er één niet van toepassing in het huidige kader. De Commissie heeft één aanbeveling volledig opgevolgd, terwijl er vijf in de meeste opzichten werden uitgevoerd, één slechts in enkele opzichten werd uitgevoerd, en één geheel niet. In één geval kon geen toereikend bewijs voor de getroffen maatregelen worden verkregen.

6.39.

a) De Commissie beschikt over een grondig proces om de in de jaarlijkse activiteitenverslagen gegeven zekerheid te ondersteunen. De Commissie is van mening dat het feit dat het foutenpercentage dat door haarzelf is geraamd en in het jaarlijkse activiteitenverslag van DG EMPL is meegedeeld, drie jaar op rij in overeenstemming is met het meest waarschijnlijke foutenpercentage van de Rekenkamer, de geldigheid en betrouwbaarheid van haar benadering bevestigt. Voor 2012 bedroeg het foutenpercentage dat DG EMPL zelf in zijn jaarlijkse activiteitenverslag heeft geraamd, tussen 2,3 % en 3,2 %. De Commissie merkt op dat de fouten in één enkel operationeel programma in Roemenië, een aanzienlijk deel uitmaken van het meest waarschijnlijke foutenpercentage dat de Rekenkamer heeft vastgesteld. De Commissie benadrukt dat zij in december 2012 een forfaitaire correctie van 25 % heeft toegepast op alle uitgaven die de Roemeense autoriteiten in het kader van dit operationele programma hebben gecertificeerd. De Commissie merkt op dat hoewel zij alles heeft gedaan wat zij kon en de bestaande verordeningen volledig in acht heeft genomen om de EU-begroting te beschermen in het door de Rekenkamer gecontroleerde begrotingsjaar, de bovengenoemde forfaitaire correctie niet in aanmerking is genomen bij het berekenen van het foutenpercentage voor 2012. Zie antwoord op tekstvak 1.2.

b) De Commissie is van mening dat zij over een grondig toezichtproces beschikt om voor haar eigen zekerheid de globale betrouwbaarheid van de werkzaamheden van de auditautoriteiten te garanderen. Op basis van haar beoordeling benadrukt de Commissie dat er verschillen tussen de auditautoriteiten kunnen bestaan op het punt van doeltreffendheid en naleving van de voorschriften. De Commissie vertrouwt overeenkomstig artikel 73 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 sinds juni 2012 formeel op de werkzaamheden van 9 auditautoriteiten voor het ESF (voor 10 operationele programma's). De Commissie zal de werkzaamheden van de auditautoriteiten blijven controleren.

6.40. De Commissie heeft specifieke maatregelen getroffen om de vastgestelde risico's te verkleinen, waaronder in het bijzonder preventieve en corrigerende maatregelen zoals richtsnoeren, opleidingen, vereenvoudiging en een strikt beleid inzake onderbrekingen en opschorting van betalingen en financiële correcties.

6.41. Op basis van haar eigen beoordeling is de Commissie van mening dat van de 10 aanbevelingen voor 2009 en 2010, 2 volledig zijn uitgevoerd en 5 op de meeste punten zijn uitgevoerd. Volgens de Commissie zijn de overige 3 aanbevelingen „niet van toepassing”.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.42. Naar aanleiding van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2012 doet de Rekenkamer de Commissie de volgende aanbevelingen:

- **Aanbeveling 1:** aanpakken van tekortkomingen in de door de beheersinstanties en bemiddelende instanties verrichte „eerstelijnscontroles” door middel van specifieke richtsnoeren en in voorkomend geval door middel van opleidingsmaatregelen.
  
- **Aanbeveling 2:** het op basis van haar tijdens de programmeringsperiode 2007-2013 opgedane ervaring beoordelen van de toepassing van nationale subsidiabiliteitsregels ten einde na te gaan op welke terreinen verdere vereenvoudiging en wegnemen van onnodige complexe regels mogelijk zijn.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**6.42.**

De Commissie erkent het belang van de eerstelijnscontroles door de lidstaten en is het er mee eens dat deze verder moeten worden versterkt. Daarom heeft zij de lidstaten richtsnoeren gegeven over de manier waarop beheersautoriteiten invulling moeten geven aan beheersverificaties. Bovendien heeft de Commissie in 2009 uitgebreide richtsnoeren voor eerstelijnscontroles en een zelfbeoordelingsinstrument voor beheersautoriteiten ontwikkeld. De Commissie heeft in 2011 checklists voor het controleren van beheersverificaties onder de auditautoriteiten verspreid, die door de beheersautoriteiten als benchmark kunnen worden gebruikt. Naast de bovengenoemde acties heeft DG EMPL, dat zich bewust is van de cruciale rol van beheersverificaties, in november 2012 een nota aan alle beheersautoriteiten gezonden waarin hun aandacht werd gevestigd op de noodzaak om de betrouwbaarheid en grondigheid van de beheersverificaties verder te versterken en waarin een thematische audit over beheersverificaties werd aangekondigd die in 2013 zou worden uitgevoerd op 7 geselecteerde operationele programma's in 6 lidstaten. Deze thematische audit wordt momenteel uitgevoerd. Wanneer deze is afgerond, zal de Commissie in een overzichtsverslag de resultaten en lessen samenvatten, waarna alle lidstaten hiervan kennis kunnen nemen.

De Commissie is het er volledig mee eens dat de nationale subsidiabiliteitsregels verder moeten worden vereenvoudigd en dat onnodig ingewikkelde regels, die een nadelige impact hebben op het punt van de verplichtingen van de begunstigden en het foutenpercentage, moeten worden geschrapt. De Commissie benadrukt dat hoewel een systematische beoordeling van alle nationale subsidiabiliteitsregels niet haalbaar is, geconstateerde gevallen van "gold-plating" samen met de betrokken lidstaten zijn aangepakt (zie antwoord op paragraaf 6.18). De Commissie neemt zich voor om in oktober 2013 een verslag aan de kwijtingsautoriteit over te leggen over „gold-plating” in operationele ESF-programma's. Ook zal de Commissie de nationale autoriteiten blijven aanmoedigen en steunen bij de inspanningen die zij op het gebied van vereenvoudiging leveren. DG EMPL heeft in de periode 2011-2013 een aantal seminars georganiseerd om de beheersautoriteiten daarbij te steunen (zie ook antwoord van de Commissie op aanbeveling 3).

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- **Aanbeveling 3:** bevorderen van uitvoerig gebruik van vereenvoudigde kostenopties teneinde het risico op fouten in kostendeclaraties alsmede de administratieve last voor begunstigden te beperken. De forfaitaire percentages voor vereenvoudigde kostenopties dienen systematisch vooraf door de Commissie te worden goedgekeurd/gevalideerd om te garanderen dat zij aan de vereisten uit de regelgeving voldoen (faire, billijke en verifieerbare berekening).
  
- **Aanbeveling 4:** streven naar verbetering in het door auditautoriteiten verrichte werk en de kwaliteit en betrouwbaarheid van de in jaarlijkse controleverslagen en auditadviezen verstrekte informatie.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

*De Commissie is het met de Rekenkamer eens dat het van belang is dat in alle lidstaten doeltreffend gebruik wordt gemaakt van vereenvoudigde kostenopties. Dit is juist de reden waarom de Commissie niet alleen vereenvoudigde kostenopties in de huidige regelgeving heeft ingevoerd, maar ook het doeltreffende gebruik ervan zeer actief heeft bevorderd in de programmeringsperiode 2007-2013, onder andere via de organisatie van seminars over vereenvoudiging waaraan tot op heden 17 lidstaten hebben deelgenomen. Dat momenteel 60 % van de operationele ESF-programma's al minstens één van deze opties gebruikt, geeft blijk van een redelijk succes op dit punt. Voor de programmeringsperiode 2014-2020 worden de vereenvoudigde kostenopties verder versterkt. Zo zal de mogelijkheid bestaan om forfaitaire percentages toe te passen die al in de verordeningen zijn vastgelegd.*

*De Commissie erkent het belang van deze kwestie. De werkzaamheden van de auditautoriteiten zoals weergegeven in de jaarlijkse controleverslagen zijn een van de belangrijkste punten waarop de Commissie haar zekerheid bouwt. In 2011 zijn aan de auditautoriteiten nadere richtsnoeren over de behandeling van fouten verstrekt en in 2012 heeft de Commissie talrijke seminars georganiseerd om de bij de opstelling van de jaarlijkse controleverslagen gebruikte steekproefmethode verder te verbeteren.*

BIJLAGE 6.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR WERKGELEGENHEID EN SOCIALE ZAKEN

	2012			2011	2010	2009
	ESF + IPA	Andere sociale aangelegenheden	Totaal			
<b>OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF</b>						
Totaal verrichtingen	168	12	<b>180</b>	180	66	44
<b>RESULTATEN VAN DE TOETSING <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup></b>						
<b>Deel (aantal) van de getoetste verrichtingen dat:</b>						
geen fouten blijkt te bevatten	65 % (109)	67 % (8)	<b>65 % (117)</b>	60 %	73 %	75 %
een of meer fouten blijkt te bevatten	35 % (59)	33 % (4)	<b>35 % (63)</b>	40 %	27 %	25 %
<b>Analyse van verrichtingen met fouten</b>						
<b>Analyse per soort fouten</b>						
Niet-kwantificeerbare fouten	54 % (32)	0 % (0)	<b>51 % (32)</b>	58 %	39 %	0 %
Kwantificeerbare fouten	46 % (27)	100 % (4)	<b>49 % (31)</b>	42 %	61 %	100 %
Subsidiabiliteit	89 % (24)	100 % (4)	<b>90 % (28)</b>	77 %	91 %	64 %
Realiteit	7 % (2)	0 % (0)	<b>7 % (2)</b>	3 %	9 %	0 %
Juistheid	4 % (1)	0 % (0)	<b>3 % (1)</b>	20 %	0 %	36 %
<b>GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN</b>						
Meest waarschijnlijk foutenpercentage				<b>3,2 %</b>		
Bovenste foutengrens (UEL)				5,1 %		
Onderste foutengrens (LEL)				1,3 %		

<sup>(1)</sup> Voor een beter inzicht in de terreinen met verschillende risicoprofielen binnen de beleidsgroep werd de steekproef opgesplitst in segmenten.

<sup>(2)</sup> De cijfers tussen haakjes tonen het werkelijke aantal verrichtingen.

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR COHESIE, VERVOER EN ENERGIE

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang					Antwoord van de Commissie	
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	N.v.t. in het huidige kader		Ontoereikend bewijs
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2010	<b>Aanbeveling 1:</b> blijven toezien op de naleving van de subsidiabiliteitsvoorwaarden voor EU-financiering, met inbegrip van met name de juiste toepassing van de EU- en nationale regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten.		X					
	<b>Aanbeveling 2:</b> de nationale instanties aanmoedigen om de correctiemechanismen strikt toe te passen voordat zij uitgaven ten overstaan van de Commissie certificeren. Wanneer significante tekortkomingen in het functioneren van de beheers- en controlesystemen worden geïdentificeerd door nationale of EU-organen, moet de Commissie betalingen aan het OP blijven onderbreken of opschorten totdat de lidstaat corrigerende maatregelen heeft genomen.		X <sup>(1)</sup>					
	<b>Aanbeveling 3:</b> op basis van de ervaring die zij heeft opgedaan gedurende de eerste jaren van de programmeringsperiode 2007-2013 een vergelijkende beoordeling verrichten van de gebruikmaking van nationale subsidiabiliteitsregels om vast te stellen waar verdere vereenvoudiging mogelijk is en om potentiële bronnen van fouten weg te nemen voor de periode na 2013.				X		Een systematische beoordeling van alle nationale subsidiabiliteitsregels is niet haalbaar. De Commissie is van mening dat de doeltreffendste aanpak voor de toekomst de actieve bevordering van vereenvoudigde kostenopties is.	
	<b>Aanbeveling 4:</b> een wijziging van de verordeningen inzake de structuurfondsen voor de huidige programmeringsperiode voorstellen om de lidstaten te verplichten verslag uit te brengen over de financiële tenuitvoerlegging van FI. De tenuitvoerlegging van de fondsen moet ook regelmatig worden gecontroleerd door de Commissie.	X						
	<b>Aanbeveling 5:</b> extra richtsnoeren voor AA's voor de huidige programmeringsperiode verstrekken, met name inzake de steekproefneming, de reikwijdte van de voor de controle van projecten te verrichten verificaties en de verslaglegging over controlebevindingen.;		X <sup>(2)</sup>					

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang					Antwoord van de Commissie	
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	N.v.t. in het huidige kader		Ontoereikend bewijs
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2010	<b>Aanbeveling 6:</b> voorstellen om de verslagperioden van de jaarlijkse controleverslagen in overeenstemming te brengen met het begrotingsjaar van de EU-begroting in de verordeningen inzake de structuurfondsen voor de periode na 2013 en om de aanpak te harmoniseren zodat de auditadviezen van de AA's voor elk fonds op nationaal en EU-niveau kunnen worden samengevoegd.					X		De Commissie heeft deze aanbeveling tot uitdrukking gebracht in haar voorstellen voor de periode 2014-2020.
2009	<b>Aanbeveling 1:</b> de nationale instanties aanmoedigen tot een strikte toepassing van de correctiesystemen voordat zij uitgaven bij de Commissie certificeren.		X <sup>(3)</sup>					
	<b>Aanbeveling 2:</b> ervoor zorgen dat de vervanging van niet-subsidiabele uitgaven door nieuwe uitgaven (intrekking) niet leidt tot de declaratie van nieuwe niet-subsidiabele uitgaven door de lidstaten.						X	
	<b>Aanbeveling 3:</b> door haar toezicht zorgen voor het doeltreffend functioneren van de nationale beheers- en controlesystemen voor de programmeringsperiode 2007-2013.			X				De Commissie voert haar toezichhoudende rol strikt uit via, waar nodig, onderbrekingen en opschortingen van betalingen en financiële correcties.
	<b>Aanbeveling 4:</b> nauwlettend toezien op de correcte toepassing in de lidstaten van de EU-richtlijnen inzake het plaatsen van overheidsopdrachten.		X					

<sup>(1)</sup> Vanuit de Commissie gezien zou de aanbeveling worden geacht volledig te zijn opgevolgd, maar op het niveau van de lidstaten is er nog ruimte voor verbetering.

<sup>(2)</sup> De aanbeveling is uitgevoerd ten aanzien van het geven van richtsnoeren voor de steekproefneming en voor de reikwijdte van verificaties. Wat de verslaglegging over de controlebevindingen betreft moet echter nog vooruitgang worden geboekt.

<sup>(3)</sup> Zie aanbeveling 2 in het Jaarverslag 2010.

## HOOFDSTUK 7

**Externe betrekkingen, steun en uitbreiding**

## INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	7.1-7.11
Specifieke kenmerken van de beleidsgroep	7.2-7.9
Risico's voor de onregelmatigheid	7.5-7.9
Reikwijdte en aanpak van de controle	7.10-7.11
Regelmatigheid van de verrichtingen	7.12-7.19
Doeltreffendheid van de systemen	7.20-7.24
DG Uitbreiding	7.21-7.23
EuropeAid	7.24
Conclusies en aanbevelingen	7.25-7.28
De conclusie voor 2012	7.25-7.26
Aanbevelingen	7.27-7.28
Bijlage 7.1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor externe betrekkingen, steun en uitbreiding	
Bijlage 7.2 — Resultaten van het onderzoek van systemen voor externe betrekkingen, steun en uitbreiding	
Bijlage 7.3 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor externe betrekkingen, steun en uitbreiding	

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

## INLEIDING

7.1. Dit hoofdstuk betreft de specifieke beoordeling van externe betrekkingen, steun en uitbreiding, bestaande uit de volgende beleidsterreinen: Externe betrekkingen, Ontwikkeling en betrekkingen met de staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS-staten) <sup>(1)</sup>, Humanitaire hulp en Uitbreiding. Essentiële informatie over de betrokken activiteiten en de uitgaven in 2012 is opgenomen in **tabel 7.1**.

**Tabel 7.1 — Externe betrekkingen, steun en uitbreiding — essentiële informatie 2012**

(miljoen euro)

Beleidsterrein	Omschrijving	Betalingen	Wijze van beheer
Externe betrekkingen	Europees nabuurschapsbeleid en betrekkingen met Rusland	1 420	Direct gecentraliseerd/gedecentraliseerd
	Betrekkingen met Azië, Centraal-Azië en landen in het Midden-Oosten	595	Direct gecentraliseerd/gedecentraliseerd/ gezamenlijk
	Betrekkingen met Latijns-Amerika	292	Direct gecentraliseerd/gedecentraliseerd
	Crisisrespons en mondiale bedreigingen voor de veiligheid	278	Direct gecentraliseerd/gezamenlijk
	Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid	265	Direct gecentraliseerd/Indirect gecentraliseerd/gezamenlijk
	Administratieve uitgaven	157	Direct gecentraliseerd
	Europees Instrument voor de democratie en de mensenrechten (EIDHR)	140	Direct gecentraliseerd
	Samenwerking met derde landen op het gebied van migratie en asiel	43	Direct gecentraliseerd
	Beleidsstrategie en coördinatie	24	Direct gecentraliseerd
	Betrekkingen en samenwerking met geïndustrialiseerde derde landen	19	Direct gecentraliseerd
		<b>3 233</b>	
Ontwikkeling en betrekkingen met de ACS-staten	Administratieve uitgaven	340	Direct gecentraliseerd
	Geografische samenwerking met de landen van Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS)	288	Direct gecentraliseerd/gedecentraliseerd/ gezamenlijk
	Niet-overheidsactoren in het ontwikkelingsproces	224	Direct gecentraliseerd
	Voedselveiligheid	218	Direct gecentraliseerd
	Menselijke en sociale ontwikkeling	157	Direct gecentraliseerd/gezamenlijk
	Milieu en duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen, met inbegrip van energie	155	Direct gecentraliseerd
	Maatregelen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en ad-hoc-programma's	31	Direct gecentraliseerd
	Beleidsstrategie en -coördinatie	16	Direct gecentraliseerd
		<b>1 429</b>	

<sup>(1)</sup> Over de via de Europese ontwikkelingsfondsen verstrekte steun wordt afzonderlijk verslag uitgebracht, aangezien deze niet uit de algemene begroting wordt gefinancierd.

(miljoen euro)

Beleidssterrein	Omschrijving	Betalingen	Wijze van beheer
Humanitaire hulp	Humanitaire hulp	1 073	Direct gecentraliseerd/gezamenlijk
	Administratieve uitgaven	35	Direct gecentraliseerd
	Financieringsinstrument voor civiele bescherming	20	Direct gecentraliseerd
		<b>1 128</b>	
Uitbreiding	Uitbreidingsproces en -strategie	851	Direct gecentraliseerd/indirect gecentraliseerd/gedecentraliseerd/gezamenlijk
	Administratieve uitgaven	92	Direct gecentraliseerd
		<b>943</b>	
Totaal betalingen over het jaar		<b>6 733</b>	
– totaal administratieve uitgaven <sup>(1)</sup>		624	
Totaal beleidsuitgaven		<b>6 109</b>	
– voorschotten <sup>(2)</sup>		4 009	
+ verrekeningen van voorschotten <sup>(2)</sup>		4 516	
<b>Totaal gecontroleerde populatie</b>		<b>6 616</b>	
<b>Totaal vastleggingen over het jaar</b>		<b>9 021</b>	

<sup>(1)</sup> Over de controle van de administratieve uitgaven wordt gerapporteerd in hoofdstuk 9.

<sup>(2)</sup> Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie voor nadere gegevens hoofdstuk 1, paragrafen 1.6 en 1.7).

Bron: Geconsolideerde jaarrekening 2012 van de Europese Unie.

#### OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

### Specifieke kenmerken van de beleidsgroep

7.2. De externe activiteiten van de EU bestrijken vier brede beleidsterreinen: Externe betrekkingen, Ontwikkelingshulp, Uitbreiding en Humanitaire hulp. Op het gebied van **externe betrekkingen en ontwikkelingshulp** beoogt de EU Europese belangen te behartigen, Europese waarden uit te dragen en bij te dragen aan vrede, veiligheid en duurzame groei. Daartoe voert de EU een Europees nabuurschapsbeleid uit, bevordert zij de mensenrechten, verdedigt zij vrije en eerlijke handel en ondersteunt zij de sociale en economische ontwikkeling van haar partners. Ontwikkelingshulp is gericht op het behalen van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling (MDG's), het terugdringen van armoede en de integratie van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie. Met **uitbreiding** wordt beoogd potentiële en kandidaat-lidstaten bij te staan, zodat zij hun capaciteit kunnen opbouwen om hun rechten uit te oefenen en hun plichten na te komen die EU-lidmaatschap met zich brengt. In het geval van door de mens veroorzaakte rampen of natuurrampen worden de getroffen landen, regio's en bevolkingsgroepen bijgestaan door middel van **humanitaire hulp**.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.3. De uitgaven worden door middel van de volgende programma's en instrumenten gedaan:

- a) geografische programma's in naburige en uitbreidingsstaten en in ontwikkelingslanden (3 477 miljoen euro);
- b) thematische programma's voor voedselveiligheid, non-gouvernementele actoren en lokale autoriteiten, het milieu, volksgezondheid en onderwijs, democratie en mensenrechten (977 miljoen euro);
- c) buitenlandse activiteiten in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, het stabiliteitsinstrument, verkiezingswaarnemingsmissies het instrument voor geïndustrialiseerde landen (562 miljoen euro), en
- d) humanitaire hulp en het Europees Mechanisme voor civiele bescherming (1 093 miljoen euro).

7.4. De uitgaven worden beheerd door de directoraten-generaal Ontwikkeling en Samenwerking (EuropeAid), Uitbreiding (DG ELARG), Humanitaire Hulp en Civiele Bescherming (DG ECHO) en de dienst Instrumenten buitenlands beleid (FPI).

*Risico's voor de regelmatigheid*

7.5. De uitgaven die in dit hoofdstuk worden behandeld, worden verricht met gebruikmaking van een breed scala aan steunverleningsmethoden die in 150 landen worden toegepast. De regels en procedures, waaronder die betreffende de aanbesteding en gunning van contracten, zijn vaak ingewikkeld. Naar het oordeel van de Rekenkamer is er sprake van een inherent hoog risico.

7.6. Op twee gebieden — begrotingssteun <sup>(2)</sup> en EU-bijdragen aan multidonorprojecten die worden uitgevoerd door internationale organisaties <sup>(3)</sup> zoals de VN — beperken de aard van de instrumenten en de betalingsvoorwaarden de mate waarin de verrichtingen vatbaar zijn voor fouten zoals omschreven in de controle van de regelmatigheid door de Rekenkamer.

7.7. Begrotingssteun wordt betaald ter aanvulling van de algemene begroting van een staat of de begroting voor een specifiek beleid of doel. De Rekenkamer onderzoekt of de Commissie heeft voldaan aan de specifieke voorwaarden die zijn verbonden aan uitbetaling van begrotingssteun aan het betrokken partnerland en of zij heeft aangetoond dat er is voldaan aan de algemene voorwaarden om in aanmerking te komen voor begrotingssteun (zoals vooruitgang op het gebied van financieel beheer in de overheidssector).

<sup>(2)</sup> De betalingen voor begrotingssteun uit de algemene begroting bedroegen in 2012 796 miljoen euro.

<sup>(3)</sup> Betalingen aan internationale organisaties uit de algemene begroting bedroegen in 2012 1,4 miljard euro; meer dan de helft daarvan werd ingezet via multidonorprojecten.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.8. De Commissie beschikt echter over een grote mate van flexibiliteit bij het bepalen of aan deze algemene voorwaarden is voldaan. Bij de controle van de regelmatigheid kan de Rekenkamer niet verder gaan dan het stadium waarin de steun aan een partnerland wordt betaald. De overgedragen middelen gaan dan op in de begrotingsmiddelen van het ontvangende land. Eventuele tekortkomingen in het financieel beheer van dat land leiden niet tot fouten bij de controle van de regelmatigheid door de Rekenkamer.

7.9. De bijdragen van de Commissie aan multidonorprojecten worden samengevoegd met die van andere donoren en zijn niet geoormerkt voor specifiek aanwijsbare uitgavenposten.

### Reikwijdte en aanpak van de controle

7.10. In **bijlage 1.1, deel 2**, van hoofdstuk 1 wordt de algemene controleaanpak en -methodologie van de Rekenkamer beschreven. Ten aanzien van de controle van externe betrekkingen, steun en uitbreiding verdienen de volgende punten aandacht:

- a) de controle omvatte een onderzoek van een steekproef van 174 verrichtingen, zoals beschreven in **bijlage 1.1**, paragraaf 6. De steekproef werd zo opgezet dat deze representatief is voor alle soorten verrichtingen binnen deze beleidsgroep. In 2012 bestond de steekproef uit 56 door het hoofdkantoor van de Commissie goedgekeurde verrichtingen en 118 door EU-delegaties<sup>(4)</sup> goedgekeurde verrichtingen;
- b) de beoordeling van de systemen omvatte de toezicht- en controlesystemen op het hoofdkantoor van EuropeAid en DG ELARG en betrof de volgende aspecten:
  - i) controles vooraf en internecontrole-normen;
  - ii) toezicht en supervisie, en
  - iii) interne audit.

Waar fouten werden geconstateerd, werden de relevante controlesystemen geanalyseerd om vast te stellen om welke specifieke gebreken het ging;

- c) de Rekenkamer bekeek de jaarlijkse activiteitenverslagen van DG ELARG en EuropeAid, en
- d) onderzocht of de Commissie gevolg heeft gegeven aan de aanbevelingen uit de jaarverslagen van 2009 en 2010 (zie **bijlage 7.3**).

<sup>(4)</sup> In Bangladesh, Bosnië en Herzegovina, Guatemala, Indonesië, Kosovo, Marokko, Palestina, Turkije, Oekraïne en Zambia.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.11. EuropeAid, dat 60 % van de uitgaven in deze beleidsgroep beheert, heeft ook het beheer over bijna alle uitgaven van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF). In haar verslag van 2012 over het EOF beschrijft de Rekenkamer de volledige resultaten van haar onderzoek van de toezichts- en controlesystemen en het jaarlijks activiteitenverslag van EuropeAid, ook met betrekking tot uitgaven uit de algemene begroting waarvoor EuropeAid verantwoordelijk is. Deze resultaten worden samengevat in tekstvak 7.2.

**REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN**

7.12. **Bijlage 7.1** bevat een samenvatting van de resultaten van de toetsing van verrichtingen. Uit de toetsing van de steekproef van 174 verrichtingen door de Rekenkamer bleek dat 40 (23 %) daarvan fouten bevatten. Op basis van de gekwantificeerde fouten schat zij het meest waarschijnlijke foutenpercentage op 3,3 % <sup>(5)</sup>.

7.13. Het geschatte foutenpercentage voor de beleidsgroep ligt hoger dan het geschatte foutenpercentage voor 2011 (1,1 %). Dit verschil moet worden geïnterpreteerd in het licht van de ontwikkeling van de steekproefbenadering van de Rekenkamer (zie hoofdstuk 1, paragrafen 1.6, 1.7 en 1.15).

7.14. In voorgaande jaren omvatte de door de Rekenkamer genomen steekproef van verrichtingen aan begunstigden uitbetaalde voorschotten. Haar steekproef van 2012 omvat echter alleen tussentijdse en saldobetalingen en de verrekening van voorschotten. In al deze gevallen heeft de Commissie een besluit genomen dat er activiteiten zijn ontplooid of uitgaven zijn gedaan en dat betalingen uit de EU-begroting gerechtvaardigd zijn, hetgeen de Rekenkamer in staat stelt om zich een realistisch beeld van de regelmatigheid van de verrichtingen te vormen.

7.15. Het verrekenen van voorschotten, een nieuw element in de steekproef voor 2012 dat 68 % van de waarde van de gecontroleerde populatie vertegenwoordigt, droeg 3,2 procentpunt bij aan het totale geschatte foutenpercentage voor de specifieke beoordeling.

7.16. De volgende typen kwantificeerbare fouten zijn geconstateerd (zie tekstvak 7.1):

- a) 17 verrichtingen vertonen fouten inzake de subsidiabiliteit; hier werden betalingen gedaan voor uitgaven die waren gedaan buiten de uitvoeringsperiode (drie verrichtingen), en waren er activiteiten die niet onder de overeenkomst vielen (vijf verrichtingen) of activiteiten die in een ander opzicht niet subsidiabel waren (negen verrichtingen);

<sup>(5)</sup> De Rekenkamer berekent haar foutenschatting op basis van een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. De Rekenkamer heeft 95 % zekerheid dat het foutenpercentage in de populatie tussen 1,4 % en 5,2 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrens).

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**7.12.** *De Commissie stelt vast dat de foutenfrequentie in 2012 is afgenomen vergeleken met de twee voorbije jaren (41 % in 2011 en 38 % in 2010).*

**7.13.** *De Commissie stelt met vreugde vast dat de stijging van de verwachte foutenmarge niet samenhangt met een verslechtering van het controlesysteem, maar met de ontwikkeling van de steekproefaanpak.*

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- b) tien verrichtingen bevatten fouten inzake de realiteit, met betrekking tot het ontbreken van facturen of andere bewijsstukken voor de uitgaven, en
- c) drie verrichtingen bevatten fouten met betrekking tot de nauwkeurigheid.

**Tekstvak 7.1 — Voorbeelden van kwantificeerbare fouten****Niet-subsidiabele uitgaven**

De Commissie betaalde 90 000 euro aan een non-gouvernementele organisatie in Guatemala. Zij vergoedde de btw, die niet subsidiabel was, en salarissen voor personeel dat niet werkte gedurende de periode waarvoor de subsidie gold. Ongeveer 18 % van de vergoede uitgaven was niet subsidiabel.

**Het ontbreken van bewijsstukken**

De Commissie betaalde 16,7 miljoen euro voor een programma ter ondersteuning van onderwijzeressen op middelbare scholen op het platteland in Bangladesh. Voor 8,6 miljoen euro waren er geen documenten beschikbaar, noch voor de Commissie op het moment dat zij de uitgave goedkeurde, noch voor de Rekenkamer tijdens haar controle. Bovendien accepteerde de Commissie uitgaven van 0,5 miljoen euro die niet waren gedaan en waarvoor zij geen terugvorderingsopdracht gaf.

In 2012 keurde de Commissie uitgaven ter hoogte van 29 miljoen euro goed die waren gedaan door een internationale organisatie gedurende de periode 2003-2005, waarvoor onvoldoende bewijsstukken beschikbaar waren. De controleurs konden de bewijsstukken niet bemachtigen, omdat de periode gedurende welke de begunstigde organisatie documentatie en haar boekhoudkundige informatie moest bewaren, al was verstrekt.

***Bij beide laatstgenoemde fouten is er sprake van een lang tijdsverloop tussen de aanvankelijke goedkeuring van de projecten en de uiteindelijke validatie van uitgaven.***

7.17. Al deze fouten deden zich voor bij verrichtingen die in principe onder de controle van de Commissie vielen; geen enkele werd voorkomen of ontdekt. De Rekenkamer constateerde bij twaalf verrichtingen fouten die niet waren ontdekt door de door de begunstigten aangewezen controleurs.

7.18. Nog eens tien van de 174 verrichtingen bevatten niet-kwantificeerbare fouten die hoofdzakelijk niet-nakoming van wettelijke of contractuele verplichtingen betroffen.

7.19. Van de 35 door de Rekenkamer gecontroleerde aanbestedingsprocedures bleken er zes fouten te bevatten. In twee van die gevallen was de opdracht gegund aan een inschrijver die ofwel niet-subsidiabel was, ofwel niet de meest voordelige offerte had gedaan.

7.17. De Commissie hecht het grootste belang aan de kwaliteit van de audits en ontwikkelt hulpmiddelen om auditbeheerders in de Commissie te helpen de kwaliteit van de auditverslagen beter te beoordelen.

## DOELTREFFENDHEID VAN DE SYSTEMEN

7.20. De resultaten van het onderzoek door de Rekenkamer van de toezicht- en controlesystemen zijn samengevat in **bijlage 7.2**.

### DG Uitbreiding

7.21. In haar jaarverslagen van 2009 en 2010 heeft de Rekenkamer een aantal aanbevelingen gedaan betreffende de toezicht- en controlesystemen van DG ELARG. De Commissie heeft al deze aanbevelingen opgevolgd (zie **bijlage 7.3**). De Rekenkamer heeft tijdens haar controle in 2012 geen verdere gebreken geconstateerd.

7.22. Het toezicht- en controlesysteem van DG ELARG wordt dan ook over het geheel genomen doeltreffend bevonden.

7.23. De directeur-generaal van DG ELARG heeft in 2012 verklaard dat hij zekerheid had verkregen over de betrouwbaarheid van de in het jaarlijks activiteitenverslag (JAV) gepubliceerde cijfers. DG ELARG beschikte echter niet over een restfoutenpercentage voor zijn gehele beleidsterrein. Zijn berekening van het restfoutenpercentage (onder de materialiteitsdrempel van 2 %) is uitsluitend gebaseerd op via gedecentraliseerd beheer gedane betalingen, die slechts 26 % van de betalingen over het jaar uitmaken. In de berekening werd geen rekening gehouden met betalingen die via gecentraliseerd beheer waren verricht.

### EuropeAid

7.24. Tekstvak 7.2 bevat een samenvatting van de bevindingen van de Rekenkamer inzake de doeltreffendheid van de toezicht- en controlesystemen van EuropeAid.

#### Tekstvak 7.2 — EuropeAid: samenvatting van de bevindingen van de Rekenkamer inzake de doeltreffendheid van de systemen <sup>(6)</sup>

##### Controles vooraf

De geconstateerde foutenfrequentie, ook in de einddeclaraties voor uitgaven die in principe aan externe controles en verificaties van uitgaven waren onderworpen, duiden op zwakke punten in de controles die aan betaling voorafgaan.

Laattijdige verrekening en afsluiting van contracten gaat ten koste van de kwaliteit van controles vooraf en verhoogt het risico op een onderbreking van het controlespoor of op het ontbreken van bewijsstukken aanzienlijk. De Rekenkamer trof zowel in verrichtingen van het EOF als in algemene begrotingsverrichtingen oude overeenkomsten aan waarvoor de uitgaven laattijdig waren goedgekeurd.

#### Tekstvak 7.2 — EuropeAid: samenvatting van de bevindingen van de Rekenkamer over de doeltreffendheid van de systemen

##### Controles vooraf

*De Commissie is het ermee eens dat ondanks het feit dat de opzet van het controlesysteem van EuropeAid over het algemeen consistent en degelijk is, er toch nog vooruitgang moet worden geboekt met de tenuitvoerlegging van de controlemechanismen.*

*De Commissie wijst er bovendien op dat de foutenfrequentie voor externe hulp als geheel vergeleken met de voorbije jaren is gedaald.*

<sup>(6)</sup> De gedetailleerde resultaten van de beoordeling van de systemen van EuropeAid, inclusief EuropeAid's jaarlijks activiteitenverslag, worden gepresenteerd in het Jaarverslag van de Rekenkamer over het 8e, 9e en 10e Europees Ontwikkelingsfonds, in de paragrafen 31 tot en met 44.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

## Toezicht en supervisie

Inzake de resultaten en follow-up van externe controles, verificaties van uitgaven en controlebezoeken vertoont het beheerinformatiesysteem van EuropeAid nog steeds tekortkomingen.

De selectie, planning en follow-up door de EU-delegaties van controlebezoeken vertonen zwakke punten.

## Onderzoek naar het restfoutenpercentage 2012

EuropeAid heeft voor het eerst onderzoek verricht om na te gaan welk percentage fouten is ontsnapt aan alle beheerscontroles ter preventie, opsporing en correctie van fouten: het onderzoek naar het percentage resterende fouten (RER). Volgens het onderzoek is het geschatte restfoutenpercentage 3,63 %.

De opzet van de RER-methodologie was over het algemeen juist en het onderzoek heeft interessante en potentieel bruikbare informatie opgeleverd. De methodologie kan echter verder worden verfijnd wat betreft de mate van gesteld vertrouwen in eerdere controle- of verificatieverslagen, de berekening van foutenpercentages voor individuele verrichtingen en de omgang met verrichtingen waarvoor documentatie niet gemakkelijk te verkrijgen was.

## Interne audit

De reorganisatie bij de Commissie in 2011 heeft nog steeds een negatief effect op de activiteiten van de interne-auditcapaciteit (IAC).

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

*Als onderdeel van een externe studie heeft EuropeAid in 2012 een procedure opgezet voor controle van alle contracten waarvan de actieve periode langer dan 18 maanden geleden afgelopen is. De diensten wordt verzocht uit te leggen waarom de contracten nog steeds open staan en hun plannen uiteen te zetten om te verzekeren dat de contracten zo spoedig mogelijk worden afgesloten. Dit heeft geleid tot een vermindering van het aantal openstaande contracten op het eind van het jaar vergeleken met 2011. In april 2013 is een vergelijkbaar initiatief genomen om deze inspanningen voort te zetten.*

## Toezicht en supervisie

*De auditmodule van het informatiesysteem voor het beheer van de externe hulp CRIS is bedoeld om externe audits te plannen en de resultaten ervan vast te leggen, en niet zozeer om na te gaan welke follow-upmaatregelen EuropeAid neemt naar aanleiding van de audit. EuropeAid overweegt evenwel op middellange termijn deze functie te ontwikkelen, voor zover de middelen dat mogelijk maken.*

*EuropeAid zette een werkplanmethode op voor de planning van missies. Daarnaast is EuropeAid bezig met het opzetten van een hervorming van het toezicht en de verslaggeving, die begin 2014 moet zijn voltooid.*

## Studie in verband met het restfoutenpercentage 2012

*De resultaten van de studie in verband met het restfoutenpercentage 2012 werden rechtstreeks overgenomen voor het verschaffen van zekerheid in het kader van de jaarlijkse activiteitenverslagen 2012 en waren bijgevolg erg nuttig voor EuropeAid. De studie in verband met het restfoutenpercentage 2012 was de eerste die werd uitgevoerd en de daaruit getrokken lessen zullen een bijstelling van de methodologie mogelijk maken.*

*EuropeAid zal met de contractant kwesties bespreken als het vertrouwen dat wordt gesteld in voorbije audit- of verificatieverslagen en de berekeningsmethode voor foutenpercentages.*

*De procedure voor het doen van schattingen wordt in detail beschreven in de herziene instructies in verband met het restfoutenpercentage en zal in 2013 worden toegepast.*

## Interne audit

*Sinds 2013 is het functioneren van de interne audit, na een aantal maatregelen in dit verband, verbeterd.*

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

## Jaarlijks activiteitenverslag (JAV)

De directeur-generaal maakt een voorbehoud bij de wettigheid en regelmatigheid van verrichtingen omdat het bedrag dat als risicovol wordt gezien (259,5 miljoen euro), meer dan 2 % uitmaakt van de betalingen die zijn goedgekeurd in de verslagperiode.

De presentatie van de resultaten van het RER-onderzoek in het JAV is misleidend:

- het RER is geen „maximale waarde”, maar de beste schatting (of meest waarschijnlijke schatting). De echte waarde kan hoger zijn;
- het RER is geen schatting van de waarde waarvoor „risico” bestaat, maar een schatting van het aantal fouten dat onopgemerkt en ongecorrigeerd blijft aan het einde van de beheerscyclus en waar het dus definitieve onregelmatigheden betreft <sup>(7)</sup>;
- toezicht- en controlesystemen zijn ondoeltreffend wanneer zij materiële fouten niet opsporen en corrigeren;
- het JAV omschrijft de belangrijkste typen fouten die in de uitgaven van EuropeAid voorkomen, maar analyseert niet waarom deze fouten voorkwamen, noch welke aspecten van EuropeAid's toezicht- en controlesystemen faalden, met uitzondering van de zwakke punten in de terugvorderingsprocedure.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

## Jaarlijks activiteitenverslag (JAV)

*Er is overeenkomstig de procedures van EuropeAid een actieplan opgezet om het internecontrolesysteem verder te verbeteren. Dit omvat onder meer acties ter bewustmaking, opleiding en sturing, versterking van de verantwoordingsplicht van de delegaties, meer samenwerking met internationale organisaties en een stroomlijning van het controlesysteem.*

- *De Commissie is het ermeê eens dat het risicodragende bedrag dat is genoemd in het jaarlijkse activiteitenverslag 2012 van EuropeAid de meest waarschijnlijke schatting is, overeenkomstig de permanente instructies voor de jaarlijkse activiteitenverslagen voor 2012. Het reële foutenpercentage kan hoger of lager zijn.*
- *Het concept van „risicodragend bedrag” in het jaarlijkse activiteitenverslag wordt aangewend overeenkomstig de permanente instructies voor de jaarlijkse activiteitenverslagen van de Commissie. In deze instructies wordt „risicodragend bedrag” gedefinieerd als de financiële gevolgen van fouten in termen van financiële risico's voor de begroting gedurende het kalenderjaar.*

*De Commissie is het ermeê eens dat de resultaten van de studie in verband met het restfoutenpercentage geen raming zijn van het risicodragend bedrag.*

- *De meeste fouten houden verband met een beperkt aantal tekortkomingen, vooral met betrekking tot de uitvoering van controles. De opzet zelf van het controlesysteem lijkt echter degelijk te zijn en moet niet worden gewijzigd.*
- *EuropeAid zal voor het volgende jaarlijkse activiteitenverslag de analyse uitvoeren die in de permanente instructies wordt gevraagd. Voornoemd actieplan pakt alle typen fouten aan die door het controlesysteem en de Rekenkamer worden vastgesteld. Aan het actieplan ging een grondige analyse vooraf van de oorzaken van deze fouten. Voorts bevatte het ook definities van de manieren waarop de in het actieplan beschreven fouten worden aangepakt. Uit de analyse werd geconcludeerd dat de controleopzet als zodanig voldeed en dat de voorkomende fouten te wijten waren aan problemen bij de uitvoering.*

<sup>(7)</sup> „Restfouten zijn fouten die zijn ontsnapt aan alle controles ter voorkoming, opsporing en correctie in het bestaande controlekader” (A Manual for Measuring the Residual Error Rate for EuropeAid — Handboek voor het meten van het restfoutenpercentage voor EuropeAid, mei 2013).

## CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### De conclusie voor 2012

7.25. Voor deze beleidsgroep:

- a) wijst de toetsing van verrichtingen uit dat de meest waarschijnlijke fout in de populatie 3,3 % is;
- b) waren de bij EuropeAid onderzochte toezicht- en controlesystemen gedeeltelijk doeltreffend, en
- c) waren de bij DG ELARG onderzochte toezicht- en controlesystemen doeltreffend.

7.26. Over het geheel genomen toont de controle-informatie aan dat de goedgekeurde uitgaven een materieel foutenpercentage vertonen.

### Aanbevelingen

7.27. **Bijlage 7.3** toont het resultaat van de beoordeling door de Rekenkamer van de geboekte vooruitgang in de opvolging van de in voorgaande jaarverslagen gedane aanbevelingen. In de jaarverslagen van 2009 en 2010 deed de Rekenkamer elf aanbevelingen. Zeven daarvan heeft de Commissie volledig uitgevoerd, en vier grotendeels.

7.28. Naar aanleiding van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2012, doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen aan de Commissie:

- **Aanbeveling 1:** zorg voor tijdige regularisatie van uitgaven;
- **Aanbeveling 2:** bevorderen beter documentenbeheer van uitvoerende partners en begunstigden;
- **Aanbeveling 3:** verbeter het beheer van de procedures voor het plaatsen van opdrachten door heldere selectiecriteria te formuleren en door de evaluatieprocessen beter te documenteren;

7.25.

- a) *De Commissie stelt vast dat de toename van fouten in de schatting van de Rekenkamer te wijten is aan wijzigingen in de steekproefaanpak van de Rekenkamer.*
- b) *De Commissie is het erover eens dat ondanks het feit dat de opzet van EuropeAid over het algemeen consistent en degelijk is, er toch nog vooruitgang moet worden geboekt met de tenuitvoerlegging van de controlemechanismen.*

7.28.

*De Commissie accepteert deze aanbeveling en er werden reeds maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat de rekeningen zo spoedig mogelijk worden goedgekeurd.*

*De Commissie is het eens met de aanbeveling.*

*De Commissie accepteert deze aanbeveling en het actieplan dat in mei 2013 werd goedgekeurd, omvat maatregelen voor de herziening van de bestaande opleiding inzake aanbestedingen en subsidies om de financiële en operationele aspecten van de aanbestedingsprocedures te versterken.*

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- **Aanbeveling 4:** neem doeltreffende maatregelen om de kwaliteit te verbeteren van door externe controleurs uitgevoerde controles van uitgaven;
  
- **Aanbeveling 5:** stel een coherente en degelijke methodologie vast ten behoeve van het directoraat-generaal Externe Betrekkingen voor de berekening van het restfoutenpercentage.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

*De Commissie accepteert deze aanbeveling en in het kader van het actieplan zullen in 2013 de mogelijkheden worden onderzocht om de kwaliteit en de doeltreffendheid van de audits en verificaties te verbeteren. Dit zal met name het geval zijn in verband met audits en verificaties die worden uitgevoerd door lokale auditbedrijven die worden ingehuurd door de begunstigden.*

*De permanente instructies voor de jaarlijkse activiteitenverslagen bevatten geharmoniseerde richtsnoeren die in de hele Commissie kunnen worden gebruikt in de jaarverslagen voor de berekening van (rest)foutenpercentages, de financiële gevolgen van deze fouten als risicodragend bedrag, de relevantie van een mogelijke reservering en de gevolgen daarvan voor de betrouwbaarheidsverklaring door de gedelegeerde ordonnateur.*

BIJLAGE 7.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR EXTERNE BETREKKINGEN, STEUN EN UITBREIDING

	2012					2011	2010	2009
	EuropeAid <sup>(3)</sup>	FPI	ELARG	ECHO	Totaal			
<b>OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF</b>								
Totaal verrichtingen	109	7	34	24	174	120	90	97
<b>RESULTATEN VAN DE TOETSING <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup></b>								
<b>Deel van de getoetste verrichtingen dat:</b>								
geen fouten blijkt te bevatten	65 % (71)	100 % (7)	97 % (33)	96 % (23)	77 % (134)	59 %	62 %	80 %
een of meer fouten blijkt te bevatten	35 % (38)	0 % —	3 % (1)	4 % (1)	23 % (40)	41 %	38 %	20 %
<b>Analyse van verrichtingen met fouten</b>								
<b>Analyse per soort fouten</b>								
Niet-kwantificeerbare fout	24 % (9)	0 % —	100 % (1)	0 % —	25 % (10)	55 %	47 %	74 %
Kwantificeerbare fout	76 % (29)	0 % —	0 % —	100 % (1)	75 % (30)	45 %	53 %	26 %
Subsidiabiliteit	59 % (17)	0 % —	0 % —	0 % —	57 % (17)	86 %	72 %	100 %
Realiteit	34 % (10)	0 % —	0 % —	0 % —	33 % (10)	0 %	17 %	0 %
Juistheid	7 % (2)	0 % —	0 % —	100 % (1)	10 % (3)	14 %	11 %	0 %
<b>GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN</b>								
Meest waarschijnlijk foutenpercentage						3,3 %		
Bovenste foutengrens						5,2 %		
Onderste foutengrens						1,4 %		

<sup>(1)</sup> Voor een beter inzicht in de terreinen met verschillende risicoprofielen binnen de beleidsgroep werd de steekproef opgedeeld in segmenten.

<sup>(2)</sup> De tussen haakjes geplaatste getallen tonen het werkelijke aantal verrichtingen.

<sup>(3)</sup> Bevat vier verrichtingen van het Uitvoerend Agentschap onderwijs, audiovisuele media en cultuur.

BIJLAGE 7.2

RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK VAN SYSTEMEN VOOR EXTERNE BETREKKINGEN, STEUN EN UITBREIDING

	Controles vooraf	Toezicht en supervisie	Interne audit	Algehele beoordeling
<b>EuropeAid</b>	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	<b>Gedeeltelijk doeltreffend</b>
<b>DG Uitbreiding</b>	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	<b>Doeltreffend</b>

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR EXTERNE BETREKKINGEN, STEUN EN UITBREIDING

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang					Antwoord van de Commissie	
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet langer van toepassing		Ontoereikend bewijs
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
	DG ELARG moet de criteria nader bepalen die gelden voor het opheffen van de controle vooraf en voor het opschorten van de „overdracht van beheer” aan gedecentraliseerde landen en de doeltreffendheid toetsen van de door de nationale autoriteiten gebruikte systemen.  (Dit is de follow-up/actualisering voor 2010 van een aanbeveling uit 2009.)	X						
	DG ELARG moet de kwaliteit blijven verbeteren van de in zijn beheersinformatiesysteem ingevoerde gegevens.  (Dit is de follow-up/actualisering voor 2010 van een aanbeveling uit 2009.)	X						
2010	DG ELARG moet een instrument ontwikkelen ter vergemakkelijking van de consolidatie van de resultaten van controlebezoeken met betrekking tot kwesties inzake de wettigheid en de regelmatigheid.  (Dit is de follow-up/actualisering voor 2010 van een aanbeveling uit 2009.)		X				DG ELARG is van oordeel dat de CRIS-auditmodule geschikt is voor de beheersbehoeften, en dat de informatie waarom de Rekenkamer verzoekt en die voor het beheer noodzakelijk is, via de bestaande CRIS-module beschikbaar kan worden gesteld.	
	DG ELARG moet meer beoordelingen achteraf uitvoeren van verrichtingen voor gecentraliseerd beheer.	X					DG ELARG zal zijn controlemechanismen versterken om ervoor te zorgen dat alle soorten auditmissies in CRIS worden geregistreerd en de relevante verklarende documenten daarbij worden opgeladen zodat het beheer en de Rekenkamer een volledig beeld kunnen krijgen van de situatie.	

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang					Antwoord van de Commissie	
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet langer van toepassing		Ontoereikend bewijs
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2010	De Commissie moet een coherente methodologie vaststellen voor de directoraten op het gebied van externe betrekkingen ter berekening van het percentage resterende fouten, op basis waarvan de directeuren-generaal hun „management representations” afgeven.	X						
2009	DG RELEX dient toereikende middelen uit te trekken voor de analyse en afsluiting van de oude RRM- en de GBVB-overeenkomsten waarvoor de uitvoeringstermijnen reeds zijn verstreken.		X					
	DG RELEX dient zijn methodiek voor controles achteraf te consolideren en onverwijld de aanbevelingen op te volgen die in dat opzicht door de interne auditor zijn gedaan.	X						
	DG ELARG dient voldoende middelen uit te blijven trekken voor de analyse van de openstaande einddeclaraties die zijn ingediend in het kader van Phare en de overgangsfaciliteit in de nieuwe lidstaten.	X						
	DG ECHO dient een mechanisme op te zetten en in te voeren voor het verzamelen en analyseren van gegevens betreffende het gebruik van de „humanitaire aanbestedingscentra” door zijn partners.		X				DG ECHO heeft verschillende opties geëvalueerd en getest om de gegevens op een doeltreffende manier te vergaren. De gekozen oplossing zal in 2014 volledig worden uitgevoerd met de invoering van een nieuw uniek e-formulier als onderdeel van een nieuw kaderpartnerschap met de partners van DG ECHO. Van de partners wordt verwacht dat zij gegevens verstrekken over het gebruik van humanitaire aanbestedingscentra via één e-formulier. Het resultaat van deze maatregel zal op een meer regelmatige en doeltreffende wijze toezicht mogelijk maken op het gebruik van de humanitaire aanbestedingscentra.	

## HOOFDSTUK 8

**Onderzoek en ander intern beleid**

## INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	8.1-8.11
Specifieke kenmerken van de beleidsgroep	8.2-8.9
Beleidsdoelstellingen	8.2
Beleidsinstrumenten	8.3-8.8
Risico's voor de regelmatigheid	8.9
Reikwijdte en aanpak van de controle	8.10-8.11
Regelmatigheid van de verrichtingen	8.12-8.20
Doeltreffendheid van de systemen	8.21-8.38
Kaderprogramma's voor onderzoek	8.23-8.35
Administratieve controles vooraf	8.23-8.24
Controlecertificering van kostendeclaraties	8.25-8.27
De financiële controles achteraf van de Commissie	8.28-8.35
Programma Een leven lang leren	8.36-8.38
Conclusies en aanbevelingen	8.39-8.42
De conclusie voor 2012	8.39-8.40
Aanbevelingen	8.41-8.42
Resultaten van de controle van het Garantiefonds voor externe acties	8.43-8.45
Bijlage 8.1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor onderzoek en ander intern beleid	
Bijlage 8.2 — Resultaten van het onderzoek van systemen voor onderzoek en ander intern beleid	
Bijlage 8.3 — Follow-up van eerdere aanbevelingen betreffende onderzoek en ander intern beleid	

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

## INLEIDING

8.1. Dit hoofdstuk betreft de specifieke beoordeling van onderzoek en ander intern beleid, bestaande uit de beleidsterreinen „Onderzoek”, „Onderwijs en cultuur”, „Informatiemaatschappij en media”, „Ondernemingen”, „Binnenlandse zaken”, „Economische en financiële zaken”, „Eigen onderzoek”, „Communicatie”, „Justitie”, „Handel”, „Interne markt”, „Concurrentie”. Dit hoofdstuk betreft ook de jaarlijks terugkerende controle door de Rekenkamer van het Garantiefonds voor externe acties <sup>(1)</sup>. Essentiële informatie over de betrokken activiteiten en de uitgaven in 2012 is opgenomen in **tabel 8.1**.

Tabel 8.1 — Onderzoek en ander intern beleid — essentiële informatie 2012

(miljoen euro)

Beleidssterrein	Omschrijving	Betalingen	Wijze van begrotingsbeheer
Onderzoek	KP7	4 230	Direct gecentraliseerd
	Afronding van voorgaande kaderprogramma's (KP's)	376	Direct gecentraliseerd
	Administratieve uitgaven	348	Direct gecentraliseerd
	KP7 — Euratom	353	Indirect gecentraliseerd
		<b>5 307</b>	
Onderwijs en cultuur	Een leven lang leren, met inbegrip van meertaligheid	1 529	Indirect gecentraliseerd
	Burgers — programma voor de mobiliteit van onderzoekers	751	Indirect gecentraliseerd
	Stimuleren en bevorderen van samenwerking op het gebied van jeugd en sport	177	Indirect gecentraliseerd
	Ontwikkelen van culturele samenwerking in Europa	173	Indirect gecentraliseerd
	Administratieve uitgaven	131	Direct gecentraliseerd
		<b>2 761</b>	
Informatie-maatschappij en media	KP7	1 217	Direct gecentraliseerd
	Overige	155	Direct gecentraliseerd
	Administratieve uitgaven	129	Direct gecentraliseerd
		<b>1 501</b>	

<sup>(1)</sup> Volgens de overwegingen van Verordening (EG, Euratom) nr. 480/2009 van de Raad van 25 mei 2009 tot instelling van een Garantiefonds voor externe acties (PB L 145 van 10.6.2009, blz. 10) moet het financieel beheer van het Garantiefonds door de Rekenkamer worden gecontroleerd volgens een tussen de Rekenkamer, de Commissie en de Europese Investeringsbank overeengekomen procedure.

(miljoen euro)

Beleidsterrein	Omschrijving	Betalingen	Wijze van begrotingsbeheer
Ondernemingen	KP7 — Samenwerking — Ruimtevaart en veiligheid	572	Direct gecentraliseerd
	EU-programma's voor navigatie per satelliet (Egnos en Galileo)	416	Direct gecentraliseerd
	Administratieve uitgaven	126	Direct gecentraliseerd
	Concurrentievermogen, industriebeleid, innovatie en ondernemerschap	126	Direct gecentraliseerd/indirect gecentraliseerd via EACI
	Interne goederenmarkt en sectoraal beleid	31	Direct gecentraliseerd
		<b>1 271</b>	
Binnenlandse zaken	Solidariteit — buitengrenzen, visumbeleid en vrij verkeer van personen	453	Gedeeld/Direct gecentraliseerd
	Veiligheid en bescherming van vrijheden	167	Direct gecentraliseerd
	Migratiestromen — Gemeenschappelijk immigratie- en asielbeleid	170	Gedeeld/Direct gecentraliseerd
	Administratieve uitgaven	42	Direct gecentraliseerd
	Beleidsstrategie en -coördinatie	3	Direct gecentraliseerd
		<b>835</b>	
Economische en financiële zaken	Financiële verrichtingen en instrumenten	370	Direct gecentraliseerd/Gezamenlijk beheer met EIF/Indirect gecentraliseerd via EIF
	Administratieve uitgaven	71	Direct gecentraliseerd
	Internationale economische en financiële kwesties	30	Direct gecentraliseerd
	Economische en Monetaire Unie	13	Direct gecentraliseerd
		<b>484</b>	
Eigen onderzoek	Personeel, exploitatiekosten en investeringen	371	Direct gecentraliseerd
	KP7	42	Direct gecentraliseerd
	Historische passiva als gevolg van nucleaire activiteiten	28	Direct gecentraliseerd
	Afronding van voorgaande kaderprogramma's (KP's)	25	Direct gecentraliseerd
		<b>466</b>	
Communicatie	Administratieve uitgaven	128	Direct gecentraliseerd
	Communicatie en de media	39	Direct gecentraliseerd
	Gelocaliseerde communicatie	33	Direct gecentraliseerd
	Bevordering van Europees burgerschap	32	Direct gecentraliseerd
	Instrumenten voor analyse en communicatie	24	Direct gecentraliseerd
		<b>256</b>	

(miljoen euro)

Beleidsterrein	Omschrijving	Betalingen	Wijze van begrotingsbeheer
Justitie	Justitie in strafrechtelijke en burgerlijke zaken	68	Direct gecentraliseerd
	Grondrechten en burgerschap	47	Direct gecentraliseerd
	Administratieve uitgaven	35	Direct gecentraliseerd
	Gelijkheid	34	Direct gecentraliseerd
	Drugspreventie en -voorlichting	3	Direct gecentraliseerd
	Beleidsstrategie en -coördinatie	3	Direct gecentraliseerd
		<b>190</b>	
Handel	Administratieve uitgaven	94	Direct gecentraliseerd
	Handelsbeleid	11	Direct gecentraliseerd/Gezamenlijk beheer met IO
		<b>105</b>	
Interne markt	Administratieve uitgaven	60	Direct gecentraliseerd
	Beleidsstrategie en -coördinatie voor het directoraat-generaal Interne markt	39	Direct gecentraliseerd
		<b>99</b>	
Concurrentie	Administratieve uitgaven	92	Direct gecentraliseerd
	Kartels, antitrust en liberalisering	—	Direct gecentraliseerd
		<b>92</b>	

Totaal betalingen over het jaar	<b>13 367</b>
– totaal administratieve uitgaven <sup>(1)</sup>	1 627
Totaal beleidsuitgaven	<b>11 740</b>
– voorschotten <sup>(2)</sup>	7 712
+ verrekening van voorschotten <sup>(2)</sup>	6 639
<b>Totaal gecontroleerde populatie</b>	<b>10 667</b>

**Totaal vastleggingen over het jaar** **16 365**

<sup>(1)</sup> Over de controle van de administratieve uitgaven wordt gerapporteerd in hoofdstuk 9.

<sup>(2)</sup> Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (nadere gegevens in de paragrafen 1.6 en 1.7).

Bron: Geconsolideerde jaarrekening 2012 van de Europese Unie.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**Specifieke kenmerken van de beleidsgroep***Beleidsdoelstellingen*

8.2. De uitgaven betreffen een hele reeks beleidsdoelstellingen, zoals steun voor onderzoek en innovatie, ontwikkeling van onderwijs en opleiding, bescherming van de buitengrenzen van de EU, juridische samenwerking, voltooiing van de interne markt en toepassing van de mededingingsregels.

*Beleidsinstrumenten*

8.3. De belangrijkste financieringsinstrumenten in deze beleidsgroep zijn de kaderprogramma's voor onderzoek (KP's), die 7 957 miljoen euro ofwel 68 % van de beleidsuitgaven vertegenwoordigen, en het programma Een leven lang leren (LLP), dat goed is voor 1 529 miljoen euro ofwel 13 % van de beleidsuitgaven.

8.4. De KP's worden ten uitvoer gelegd onder direct gecentraliseerd beheer en indirect gecentraliseerd beheer; hierbij zijn zeven directoraten-generaal van de Commissie en twee uitvoerende agentschappen betrokken <sup>(2)</sup>. Een deel van de begroting wordt ook uitgevoerd onder indirect gecentraliseerd beheer door organen, zoals het geval is bij de gemeenschappelijke EU-ondernemingen voor onderzoek <sup>(3)</sup>, de Europese Investeringsbank en internationale publiekrechtelijke organisaties <sup>(4)</sup>.

8.5. De meeste middelen worden besteed aan subsidies ten behoeve van begunstigden die onderzoeksprojecten uitvoeren in de lidstaten en in geassocieerde en toetredingslanden alsmede in partnerlanden in het kader van internationale samenwerking. De begunstigden vormen doorgaans een partnerconsortium op basis van een subsidieovereenkomst met de Commissie. Eén partner coördineert het project; hij ontvangt de financiering van de Commissie en verdeelt de verschuldigde bedragen onder de andere partners.

<sup>(2)</sup> De zeven directoraten-generaal zijn: DG Onderzoek en Innovatie (RTD), DG Communicatienetwerken, Inhoud en Technologie (CNECT), DG Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (JRC), DG Onderwijs en Cultuur (EAC), DG Ondernemingen en Industrie (ENTR), DG Mobiliteit en Vervoer (MOVE) en DG Energie (ENER). De twee uitvoerende agentschappen zijn het Uitvoerend Agentschap onderzoek (REA) en het Uitvoerend Agentschap Europese Onderzoeksraad (Ercea).

<sup>(3)</sup> De gemeenschappelijke ondernemingen (GO's) voor onderzoek van de Europese Unie zijn: de Europese GO voor ITER en de ontwikkeling van fusie-energie; de GO Clean Sky; de GO Artemis; de GO voor het initiatief inzake innovatieve geneesmiddelen; de GO ENIAC en de GO Brandstofcellen en waterstof.

<sup>(4)</sup> Bijvoorbeeld het Europees Ruimtevaartagentschap (ESA), de Europese Vereniging van nationale Meetinstituten (Euramet) en het partnerschap voor klinische proeven tussen Europese en ontwikkelingslanden (EDCTP).

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.6. In 2011 introduceerde de Commissie vereenvoudigingsmaatregelen zoals de bredere acceptatie van de methoden van begunstigen voor het berekenen van gemiddelde personeelskosten. Dergelijke maatregelen helpen wel om de administratieve last voor de begunstigen te verminderen, maar de onderliggende subsidiabiliteitsregels voor de lopende KP's blijven complex. De Commissie heeft voor het volgende KP („Horizon 2000”) verder gaande vereenvoudigingsmaatregelen voorgesteld.

8.7. Het LLP is bedoeld om mensen de kans te geven deel te nemen aan leerervaringen en om de onderwijs- en opleidingssector in heel Europa te ontwikkelen. Het LLP bestaat uit vier grote subprogramma's: Erasmus voor hoger onderwijs, Leonardo da Vinci voor beroepsonderwijs en -opleiding, Grundtvig voor volwassenenonderwijs en Comenius voor scholen.

8.8. Ongeveer 85 % van de LLP-uitgaven wordt onder indirect gecentraliseerd beheer gedaan door 40 nationale agentenschappen (NA's) die subsidieovereenkomsten sluiten met de Commissie. De NA's worden aangewezen en gemonitord door nationale instanties, gewoonlijk de ministeries van onderwijs. De NA's zijn verantwoordelijk voor de beoordeling, de selectie en het beheer van de projecten, met inbegrip van de betaling van de talrijke maar betrekkelijk geringe subsidiebedragen aan de deelnemende organisaties.

*Risico's voor de regelmatigheid*

8.9. Het voornaamste risico van onregelmatigheden is dat de begunstigen niet-subsidiabele of niet-onderbouwde kosten opgeven in hun declaraties en dat deze door de toezicht- en controlesystemen niet worden ontdekt of gecorrigeerd. Dit risico wordt nog verergerd door de complexiteit van de regels voor het berekenen van subsidiabele kosten en door de regel dat de begunstigen personeels- en indirecte kosten moeten toerekenen aan de projecten, maar diverse posten aftrekken die geacht worden niet in aanmerking te komen voor cofinanciering door de EU.

## Reikwijdte en aanpak van de controle

8.10. In **bijlage 1.1, deel 2**, van hoofdstuk 1 wordt de algemene controleaanpak en -methodologie van de Rekenkamer beschreven. Ten aanzien van de controle van onderzoek en ander intern beleid dienen de volgende specifieke punten te worden opgemerkt:

- a) de controle omvatte een onderzoek van een steekproef van 150 verrichtingen zoals beschreven in **bijlage 1.1**, paragraaf 6. De steekproef is zo opgezet dat deze representatief is voor alle soorten verrichtingen op dit beleidsterrein. Van de 150 verrichtingen hadden er 90 betrekking op tussentijdse en saldobetalingen en afwikkelingen voor KP's voor onderzoek, en 60 op betalingen en afwikkelingen voor ander intern beleid. Bij 30 tussentijdse betalingen voor onderzoeksprojecten (25 van de KP7-verrichtingen in de steekproef plus een aanvullende steekproef van vijf andere KP7-projecten) bestreek dit onderzoek ook de beoordeling van de projectvoorstellen door de Commissie;
- b) de systeembeoordeling betrof:
  - i) de KP's voor onderzoek en het LLP;
  - ii) de jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's) 2012 van DG RTD, DG EAC, DG ECFIN <sup>(5)</sup> en REA.

8.11. De controle van het Garantiefonds was gericht op de naleving van de overeenkomst tussen de Commissie en de EIB met betrekking tot het beheer van het vermogen van het Fonds, alsmede op de toezichtprocedures van de Commissie. Tevens werden de door een particulier accountantskantoor verrichte werkzaamheden onderzocht.

## REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

8.12. **Bijlage 8.1** bevat een samenvatting van de resultaten van de toetsing van verrichtingen. Van de 150 door de Rekenkamer gecontroleerde verrichtingen vertoonden er 73 fouten (frequentie van 49 %). Op basis van de door haar gekwantificeerde fouten schat de Rekenkamer het meest waarschijnlijke foutenpercentage op 3,9 % <sup>(6)</sup>.

**8.12.** De Commissie verwijst naar haar antwoord op paragraaf 1.11, waar zij de gevolgen van een meerjarig kader voor de tenuitvoerlegging van operationele programma's toelicht. Ten gevolge van de actie van haar internecontrolesysteem op het door dit hoofdstuk bestreken beleidsterrein heeft de Commissie in 2012 terugvorderingen ter waarde van 120 miljoen euro uitgevoerd.

<sup>(5)</sup> Directoraat-generaal Economische en financiële zaken.

<sup>(6)</sup> De Rekenkamer berekent haar schatting van het foutenpercentage op basis van een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. De Rekenkamer heeft 95 % zekerheid dat het foutenpercentage in de populatie tussen 1,8 % en 6,0 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrens).

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.13. Het geschatte foutenpercentage voor deze beleidsgroep is hoger dan dat over 2011 (3,0 %). Dit verschil dient te worden gezien in het licht van de ontwikkeling van de steekproefaanpak van de Rekenkamer (zie de paragrafen 1.6, 1.7 en 1.15).

8.14. In voorgaande jaren omvatte de door de Rekenkamer genomen steekproef van verrichtingen voor deze beleidsgroep ook voorschotten aan begunstigden. Voor 2012 omvat de steekproef van de Rekenkamer echter uitsluitend tussentijdse en saldobetalingen en afwikkelingen van voorschotten (7). Al deze verrichtingen vergen een besluit van de Commissie dat activiteiten verricht of uitgaven gedaan zijn en dat een betaling uit de EU-begroting gerechtvaardigd is; dit geeft de Rekenkamer een realistischer beeld van de regelmatigheid van de verrichtingen.

8.15. De afwikkeling van voorschotten — een nieuw element in de steekproef van 2012 dat naar waarde 62 % van de gecontroleerde populatie uitmaakt — was goed voor 2,1 procentpunt van het totale geschatte foutenpercentage voor deze specifieke beoordeling. In voorgaande jaren onderzocht de Rekenkamer de voorschotten voor deze beleidsgroep wanneer ze werden uitbetaald, dus bij de ondertekening van de subsidie-overeenkomst of de vaststelling van het financieringsbesluit en voordat de eindontvangers van de middelen activiteiten verrichten of kosten maken (zie ook **bijlage 1.1**, paragraaf 6). Kwantificeerbare fouten worden vaker opgemerkt bij de afwikkeling van voorschotten dan bij de uitbetaling ervan.

8.16. De Rekenkamer constateerde dat 73 (49 %) van de 150 geteste verrichtingen fouten bevatten. De grootste bronnen van fouten zijn nog steeds de opname van niet-subsidieerbare kosten in de declaraties van projectkosten bij de KP's voor onderzoek en de toepassing van onjuiste methodologieën door de KP-begunstigden bij het berekenen van personeels- en indirecte kosten (zie tekstvak 8.1). Andere oorzaken van fouten zijn onder meer het ontbreken van bewijsstukken voor de gedeclareerde kosten, fouten in de tijdregistratie en niet-naleving van de regels inzake onderaanneming).

8.17. De aard en frequentie van de fouten in de uitgaven-declaraties van begunstigde onderzoekers worden bevestigd door de eigen controles achteraf van de Commissie, waarbij de meeste fouten worden ontdekt in de categorieën personeelskosten en indirecte kosten.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**8.13.** *De Commissie stelt met genoeg vast dat de toename van het geschatte foutenpercentage niet is toe te schrijven aan een verslechtering van het controlesysteem, maar aan de ontwikkeling van de steekproefaanpak.*

**8.16.** *De Commissie deelt de analyse van de Rekenkamer met betrekking tot de grootste bronnen van fouten. Daarom heeft de Commissie voor Horizon 2020 vereenvoudigde regels voorgesteld (bv. een verplicht forfaitair bedrag voor indirecte kosten) om de complexiteit voor deelnemers te verminderen en zo het foutenpercentage te verlagen.*

(7) De onderzoeks-DG's onderzoeken in hun gemeenschappelijke controlestrategie voor KP's alleen tussentijdse en saldobetalingen aan begunstigden, en voorschotten worden niet opgenomen in de controlepopulatie.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**Tekstvak 8.1 — Fouten in de gedeclareerde kosten voor een KP7-project**

Een begunstigde bij een KP7-project declareerde 1,7 miljoen euro aan kosten, waarvan de Commissie ongeveer 1,2 miljoen euro vergoedde middels een EU-bijdrage. De Rekenkamer ontdekte in de gedeclareerde kosten verscheidene fouten, waaronder:

- personeelskosten die waren berekend op basis van begrote kosten in plaats van reële cijfers;
- niet-onderbouwde reiskosten en opname van niet-subsidiabele indirecte lasten (btw) in de gedeclareerde reiskosten;
- declaratie van indirecte kosten op basis van onjuist berekende uur tarieven en opname van niet-subsidiabele kostencategorieën zonder verband met het project.

De door de begunstigde gedeclareerde niet-subsidiabele kosten bedroegen ongeveer 60 000 euro. Aangezien de cofinanciering van de EU voor dit project 70 % belooft, heeft de Commissie ten onrechte 42 000 euro terugbetaald.

8.18. De Commissie heeft de benodigde tijd voor de betaling van subsidies voor onderzoek aanzienlijk verkort. Toch ontdekte de Rekenkamer in 2012 verscheidene gevallen waarin de overdracht van de middelen tussen de coördinatoren van projecten en andere projectpartners aanzienlijk was vertraagd. Dit kan ernstige financiële gevolgen hebben, in het bijzonder voor het midden- en kleinbedrijf (mkb) en voor andere begunstigten die sterk afhankelijk zijn van de EU-financiering.

8.19. De Rekenkamer onderzocht de beoordeling door de Commissie van 30 KP7-projectvoorstellen en constateerde dat de Commissie in alle gecontroleerde gevallen de voorstellen naar behoren had verricht voordat zij de subsidieovereenkomsten ondertekende.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**Tekstvak 8.1 — Fouten in de gedeclareerde kosten voor een KP7-project**

*Indirecte kosten zijn een veelvoorkomende bron van fouten, en daarom heeft de Commissie voorgesteld deze fouten voor Horizon 2020 te vermijden door één forfaitair bedrag voor dit soort kosten vast te stellen.*

**8.18.** *De verdeling van de middelen is afhankelijk van de bepalingen van de door de begunstigten gesloten consortiumovereenkomst, waarbij de Commissie geen partij is. Desalniettemin herinnert de Commissie de coördinatoren regelmatig aan deze verplichting.*

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.20. Twee van de grootste kwantificeerbare fouten bij ander intern beleid werden ontdekt in projecten van het ICT-PSP<sup>(8)</sup> binnen het kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie (CIP) (zie tekstvak 8.2). In haar Jaarverslag over 2011 signaleerde de Rekenkamer eveneens grote fouten in betrokken toezicht- en controlesystemen<sup>(9)</sup>.

**Tekstvak 8.2 — Fouten in de gedeclareerde kosten voor een ICT-PSP-project**

Een begunstigde bij een ICT-PSP-project declareerde ruim 1 miljoen euro aan kosten, waarvan de Commissie ongeveer 500 000 euro vergoedde middels een EU-bijdrage. De Rekenkamer ontdekte in de gedeclareerde kosten verscheidene fouten, waaronder:

- gedeclareerde kosten voor interne adviseurs zonder bewijs van werkelijk verricht werk voor het project;
- niet-subsidiabele kosten zoals terugvorderbare belasting over de toegevoegde waarde en niet met het project verbonden uitgaven;
- niet-subsidiabele kosten voor onderaanneming en gebreken in de desbetreffende gunningsprocedures;
- niet-subsidiabele indirecte kosten, aangezien deze forfaitair werden gedeclareerd op basis van personeelskosten.

De door de begunstigde gedeclareerde niet-subsidiabele kosten bedroegen ongeveer 940 000 euro. Aangezien de cofinanciering van de EU voor dit project 50 % beloopt, heeft de Commissie ongeveer 470 000 euro ten onrechte terugbetaald.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**8.20.** De controlestrategie voor niet-onderzoeksgebonden projecten is gedurende 2012-2013 uitgevoerd en is erop gericht om tegen 2017 215 controles van niet-onderzoeksgebonden projecten te verrichten (met inbegrip van ICT-PSP). Al deze controles zullen gericht zijn op begunstigden met een hoog risicoprofiel.

Daarnaast zij erop gewezen dat de Commissie één specifieke controlestrategie voor niet-onderzoeksgebonden gefinancierde projecten (met inbegrip van ICT-PSP) heeft geïntroduceerd. In 2012 werden er 27 van dergelijke controles achteraf gestart en in 2013 nog eens 15. In de tweede helft van 2013 starten meer controles van niet-onderzoeksgebonden projecten.

**Tekstvak 8.2 — Fouten in de gedeclareerde kosten voor een ICT-PSP-project**

De Commissie zal de nodige maatregelen nemen om de ten onrechte betaalde bedragen terug te vorderen, in afwachting van de voltooiing van de procedures op tegenspraak met de gecontroleerde begunstigden.

## DOELTREFFENDHEID VAN DE SYSTEMEN

8.21. De resultaten van het onderzoek van de Rekenkamer van de toezicht- en controlesystemen zijn samengevat in **bijlage 8.2**. Voor de KP's voor onderzoek constateerde de Rekenkamer dat de systemen gedeeltelijk doeltreffend waren in het waarborgen van de regelmatigheid van de verrichtingen. Voor het LLP constateerde de Rekenkamer dat de systemen doeltreffend waren in het waarborgen van de regelmatigheid van de verrichtingen.

<sup>(8)</sup> Information and Communication Technologies Policy Support Programme (ICT-beleidssteuningsprogramma).

<sup>(9)</sup> Zie het Jaarverslag over 2011, paragrafen 8.31-8.34.

8.22. De door de Rekenkamer onderzochte JAV's geven een getrouwe beoordeling van het financieel beheer wat betreft de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen en de verstrekte informatie bevestigt op de meeste punten de bevindingen en conclusies van de Rekenkamer. Het JAV van DG Onderzoek en innovatie is een voorbeeld van goede praktijk want het biedt een duidelijke en alomvattende analyse van de factoren die van invloed zijn op de regelmatigheid van de uitgaven.

## Kaderprogramma's voor onderzoek

### *Administratieve controles vooraf*

8.23. De Commissie verricht administratieve controles voordat zij een betaling of afwikkeling goedkeurt. Wetenschappelijke ambtenaren of projectmedewerkers gaan na of het door de begunstigde verrichte werk overeenstemt met de subsidieovereenkomst door de projectverslagen en -output te evalueren. Financiële ambtenaren verrichten boekhoud- en rekenkundige controles om zeker te zijn dat de financiële staten en controlecertificaten zijn ingediend overeenkomstig het bepaalde in de subsidieovereenkomst. Bijkomende grondige administratieve controles vooraf kunnen worden verricht op basis van aanvullende informatie die door de begunstigde wordt verstrekt, bijvoorbeeld facturen of loonstrookjes.

8.24. De 90 gecontroleerde onderzoeksverrichtingen bleken gevallen te omvatten waarin de verificaties geen fouten aan het licht hadden gebracht die bleken uit de door de begunstigde ingediende informatie. Zo accepteerde de Commissie terugbetaling van kosten voor onderaanneming die niet waren opgenomen in de subsidieovereenkomst. In een ander geval werd tijdens de verificaties niet de onjuiste rubricering van kosten in de declaratie opgespoord, zodat een onjuist vergoedingspercentage werd toegepast. Deze controleprocedure is gedeeltelijk doeltreffend.

### *Controlecertificering van kostendeclaraties*

8.25. Bij de subsidieovereenkomsten voor onderzoek zijn de voorwaarden bepaald volgens welke de kostendeclaraties van de begunstigten vergezeld moeten gaan van een door een onafhankelijk accountant afgegeven certificaat. KP7-begunstigten moeten een certificaat indienen wanneer de EU-bijdrage hoger is dan 375 000 euro. De onafhankelijk accountant moet bevestigen dat de gedeclareerde kosten voldoen aan de subsidiabiliteitscriteria die zijn opgenomen in de subsidieovereenkomst.

**8.24.** *De Commissie is van oordeel dat haar controles vooraf worden uitgevoerd op een manier die de juiste flexibiliteit geeft om een goed wetenschappelijk resultaat te waarborgen en een goede balans te bieden tussen vertrouwen en controle. De Commissie streeft naar de vermindering van een overdreven formalistische toepassing van de regels die het bereiken van goede wetenschappelijke resultaten ernstig zou belemmeren en een overmaat aan bureaucratie zou toevoegen aan het kaderprogramma.*

*Desalniettemin blijft de Commissie haar controles vooraf evalueren. Het is een voortdurende uitdaging om de controles vooraf te verbeteren zonder een aanvullende administratieve last voor begunstigten te veroorzaken en tegelijkertijd te waarborgen dat de betalingen aan onderzoekers tijdig worden gedaan.*

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.26. Voor de door de Rekenkamer gecontroleerde kosten-declaraties waarvoor een certificaat was ingediend (29 van de 90 verrichtingen in de steekproef) vergeleek de Rekenkamer de resultaten van haar eigen controle met de conclusie van de onafhankelijke accountant. In negen gevallen waarin deze laatste de kostendeclaratie had gecertificeerd, ontdekte de Rekenkamer in de kostendeclaratie een aanzienlijk foutenpercentage.

8.27. Certificering van kostendeclaraties is nuttig om het foutenpercentage in de KP's als geheel te verlagen, maar de Rekenkamer ontdekt nog steeds een aanzienlijk foutenpercentage in kostendeclaraties waarvoor een onafhankelijk accountant een goedkeurende verklaring heeft afgegeven. Deze controleprocedure is gedeeltelijk doeltreffend.

*De financiële controles achteraf van de Commissie*

8.28. Het programma van de Commissie voor controles achteraf van begunstigden is een belangrijk onderdeel van de toezicht- en controlesystemen voor de onderzoeks-KP's. Deze controles worden verricht door controleurs van de Commissie en — namens de Commissie — door externe accountantskantoren. De resultaten vormen essentiële input voor de jaarlijks door de directeuren-generaal afgegeven betrouwbaarheidsverklaringen over de regelmatigheid van de verrichtingen en vormen de basis voor de terugvordering van ten onrechte betaalde EU-middelen in de resterende jaren van het KP.

8.29. De Rekenkamer onderzocht de stand van uitvoering van de gemeenschappelijke strategie van de onderzoeks-DG's voor controles achteraf voor KP6 en KP7. Met name beoordeelde de Rekenkamer de vorderingen in de verwezenlijking van de streefcijfers inzake afgeronde controles.

8.30. Voor KP6 waren er eind 2012 nog 75 lopende controles, hoewel de controles achteraf van KP6 volgens de aanvankelijke planning reeds eind 2010 hadden moeten zijn afgerond. Het KP6-controleprogramma werd echter verlengd om de ontdekking van fouten waarschijnlijker te maken en het restfoutenpercentage te verlagen.

8.31. Voor KP7 heeft de Commissie grotendeels het streefcijfer gerealiseerd dat was bepaald in de gemeenschappelijke strategie voor controles achteraf wat betreft het totale aantal eind 2012 afgeronde controles. REA en ERCEA hebben echter hun respectieve streefcijfers inzake afgeronde controles niet kunnen bereiken.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**8.27.** *De Commissie is zich ervan bewust dat de certificaten fouten niet volledig uitsluiten, maar desalniettemin verminderen zij het foutenpercentage aanzienlijk. Zij leveren daarom een belangrijke bijdrage aan het algemene niveau van zekerheid van de Commissie.*

**8.31.** *De controlecampagnes van het REA en het ERCEA zijn korte tijd later begonnen dan werd aangenomen in de controlestrategie. Dit betekende dat de individuele streefcijfers voor het afronden van de controles aan het eind van 2012 niet zijn gehaald. Het aantal gestarte controles komt echter overeen met de streefcijfers en het REA en het ERCEA vertrouwen erop dat de streefcijfers voor de afronding van de controles aan het einde van het kaderprogramma's gehaald zullen worden.*

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.32. De controles kunnen aanpassing van de kostendeclaraties van de begunstigden vergen; de Commissie doet dit gewoonlijk door de niet-subsidiabele bedragen te verrekenen met de volgende betaling aan het project. Eind 2012 was 92 % van deze aanpassingen uitgevoerd voor KP6 en 60 % voor KP7. Aangezien de meeste van de nog te verrichten aanpassingen volgen uit in 2012 afgeronde controles, zijn deze percentages bevredigend.

8.33. Wanneer systematische fouten worden ontdekt, past de Commissie geëxtrapoleerde correcties toe. Eind 2012 was 78 % van de geëxtrapoleerde correcties uitgevoerd voor KP6 en 37 % voor KP7. De meeste KP7-dossiers werden geopend in 2012, zodat de correctie pas in 2013 of later kan plaatsvinden. Voor KP6 waren 1 506 van de in totaal 7 101 gevallen van geëxtrapoleerde correcties nog niet uitgevoerd; 1 336 hebben betrekking op controles die in 2011 of eerder werden afgerond.

8.34. De aan de externe accountantskantoren opgelegde termijnen voor de afronding van controles worden vaak niet gehaald. Ook de afronding van de controles door Commissiepersoneel loopt ernstige vertragingen op. Dergelijke vertragingen zijn vaak het gevolg van factoren buiten de controle van de Commissie, maar zouden kunnen worden verminderd door nauwlettender toezicht en betere planning.

8.35. De strategie van de Commissie voor de controle achteraf van de KP's voor onderzoek is zo opgezet dat deze zekerheid geeft op meerjarige basis en helpt om het restfoutenpercentage in de KP's te verlagen. De strategie zelf is een belangrijk element in de toezicht- en controlesystemen van de Commissie. Door het meerjarige karakter ervan leidt de strategie echter niet tot een verlaging van het foutenpercentage binnen het begrotingsjaar.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**8.34.** De Commissie heeft aanvullende maatregelen ingesteld om de vertragingen bij de afronding van controles te verminderen.

*Begunstigden sturen echter regelmatig aanvullende informatie na het controlebezoek of hebben extra tijd nodig voor de procedure op tegenspraak, hetgeen leidt tot vertragingen bij de afronding van de controles. Daarnaast kunnen voor bepaalde controles intensieve raadplegingen nodig zijn om ervoor te zorgen dat in alle gevallen consistente standpunten worden ingenomen, of zij kunnen afhankelijk zijn van juridisch advies.*

*De Commissie heeft besloten om documenten en ander bewijsmateriaal van begunstigden zelfs als deze te laat zijn, te aanvaarden. Dit besluit, dat de tijdige afronding van controles kan beïnvloeden, dient ervoor te zorgen dat de begunstigden over passende verweermiddelen beschikken en dat de best mogelijke ondersteuning van de wetenschap een prioriteit wordt.*

## Het programma Een leven lang leren

8.36. De Rekenkamer controleerde de procedures van de Commissie voor het afsluiten van LLP-overeenkomsten met nationale agentschappen aan de hand van een steekproef van tien gevallen. De controle was gericht op de vraag of de Commissie voldoende grondslag had voor de afsluiting en omvatte de verrichte verificaties (van zowel financiële als niet-financiële aspecten), de scheiding van functies, de berekening van het subsidiabele eindbedrag en de afwikkeling van de in het boekhoudsysteem van de Commissie opgenomen voorfinanciering.

8.37. De Rekenkamer is van oordeel dat de Commissie in alle gecontroleerde gevallen de betrokken dossiers behoorlijk had beoordeeld en geverifieerd en voldoende grondslag had voor het afsluiten van de overeenkomsten. De steekproef van de Rekenkamer voor het testen van verrichtingen omvatte drie projecten in het kader van in 2012 gesloten LLP-overeenkomsten. De Rekenkamer trof in deze verrichtingen geen significante fouten aan.

8.38. De controleprocedures binnen DG Onderwijs en Cultuur betreffende de afsluiting van LLP-overeenkomsten met nationale agentschappen worden doeltreffend geacht.

## CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### De conclusie voor 2012

8.39. Voor deze beleidsgroep:

- blijkt uit de controle van verrichtingen dat de meest waarschijnlijke fout in de populatie 3,9 % belooft, en
- worden de onderzochte toezicht- en controlesystemen voor de onderzoeks-KP's gedeeltelijk doeltreffend geacht; het onderzochte toezicht- en controlesysteem voor het LLP wordt doeltreffend geacht.

8.40. Uit de algemene controle-informatie blijkt dat de geaccepteerde uitgaven een foutenpercentage van materieel belang vertonen.

**8.39.** De Commissie verwijst naar haar antwoord op paragraaf 1.11 waar zij de gevolgen van een meerjarig kader voor de tenuitvoerlegging van operationele programma's toelicht. Ten gevolge van de toepassing van haar internecontrolesysteem op de door dit hoofdstuk bestreken beleidsterreinen heeft de Commissie in 2012 terugvoeringen ter waarde van 120 miljoen euro uitgevoerd.

De Commissie is van oordeel dat vanuit managementoogpunt — d.w.z. wanneer de doelstellingen van wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen worden afgewogen tegen de evenredigheid van de controles met het risico en de kosteneffectiviteit — haar beheers- en controlesystemen redelijke zekerheid verschaffen, rekening houdende met de punten van voorbehoud die door de gedelegeerde ordonnateurs in hun jaarlijkse activiteitenverslagen zijn gemaakt.

## Aanbevelingen

8.41. **Bijlage 8.3** toont het resultaat van de beoordeling door de Rekenkamer van de vooruitgang bij de uitvoering van haar in voorgaande jaarverslagen gedane aanbevelingen. In de Jaarverslagen over 2009 en 2010 deed de Rekenkamer zeven aanbevelingen. Hiervan was één aanbeveling niet langer van toepassing. De Commissie voerde twee aanbevelingen volledig uit en vier op de meeste punten.

8.42. Op grond van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2012 beveelt de Rekenkamer de Commissie aan:

- **aanbeveling 1:** zich nog meer in te spannen om de in de tussentijdse en saldobetalingen en in de afwikkelingen aangetroffen fouten te verhelpen, met name door de begunstigden en de onafhankelijke accountants te herinneren aan de subsidiabiliteitsregels en aan de verplichting van begunstigden, alle gedeclareerde kosten te onderbouwen;
  
- **aanbeveling 2:** de coördinatoren van KP-onderzoeksprojecten te herinneren aan hun verantwoordelijkheid om de ontvangen middelen zonder onnodige vertraging te verdelen onder de andere projectpartners;
  
- **aanbeveling 3:** de door de Rekenkamer vastgestelde tekortkomingen in de controles vooraf te onderzoeken om te beoordelen of deze controles dienen te worden gewijzigd;
  
- **aanbeveling 4:** de vertragingen bij de uitvoering van controles achteraf te verminderen en de uitvoeringsgraad van extrapolatiegevallen te verbeteren;

## 8.42.

*De Commissie heeft een communicatiecampagne gevoerd om de begunstigden en hun accountants te herinneren aan de subsidiabiliteitsregels. In 2012 hebben 1 700 mensen tien seminars bijgewoond, onder wie ten minste 235 controleurs. Een bijeenkomst in Duitsland was uitsluitend voor controleurs. 1 170 mensen hebben de tien bijeenkomsten bijgewoond die tot dusver in 2013 zijn gehouden, onder wie circa 180 controleurs. Voor de rest van 2013 zijn nog drie bijeenkomsten gepland.*

*De diensten van de Commissie blijven de certificerende controleurs schrijven wanneer bij hun controles achteraf materiële verschillen worden ontdekt tussen de gecertificeerde kostenstaten en hun eigen bevindingen.*

*De Commissie tracht de kwestie ook tijdens de fase van overeenkomstsluiting aan te pakken, door ervoor te zorgen dat de deelnemers in kennis worden gesteld van de meest voorkomende fouten in kosten-declaraties.*

*De kwestie wordt eveneens behandeld in het voorstel voor Horizon 2020, waarin een aantal vereenvoudigingen zijn opgenomen die het inherente risico op fouten zullen verminderen.*

*De verdeling van de middelen is afhankelijk van de bepalingen van de door de begunstigden gesloten consortiumovereenkomst, waarbij de Commissie geen partij is. Desalniettemin herinnert de Commissie de coördinatoren regelmatig aan deze verplichting.*

*De Commissie blijft haar controles vooraf evalueren. Het is een voortdurende uitdaging om de controles vooraf te verbeteren zonder een aanvullende administratieve last voor begunstigden te veroorzaken en tegelijkertijd te waarborgen dat de betalingen aan onderzoekers tijdig worden gedaan.*

*De Commissie gaat door met haar inspanningen om vertragingen bij de afronding van controles te verminderen en om de extrapolatie van controlebevindingen te voltooiën.*

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

— **aanbeveling 5:** de toezicht- en controlesystemen voor CIP ICT-PSP te versterken.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

*De specifieke controlestrategie voor niet-onderzoeksgebonden projecten is gedurende 2012-2013 uitgevoerd en is erop gericht om tegen 2017 215 controles van niet-onderzoeksgebonden projecten te verrichten (met inbegrip van ICT-PSP). Al deze controles zullen op begunstigen met een hoog risicoprofiel zijn gericht.*

*Daarnaast zij erop gewezen dat de Commissie een specifieke controlestrategie voor niet-onderzoeksgebonden gefinancierde projecten (met inbegrip van ICT-PSP) heeft geïntroduceerd. In 2012 werden er 27 van dergelijke controles achteraf gestart en in 2013 nog eens 15. In de tweede helft van 2013 starten meer controles van niet-onderzoeksgebonden projecten. De Commissie verricht voor het CIP ICT-PSP dezelfde controles vooraf als voor de andere financieringsregelingen.*

**RESULTATEN VAN DE CONTROLE VAN HET GARANTIEFONDS VOOR EXTERNE ACTIES**

8.43. Het Garantiefonds voor externe acties, dat garanties geeft voor EU-leningen aan niet-lidstaten, heeft ten doel de crediteuren van de EU terug te betalen ingeval een begunstigde van een lening in gebreke blijft, om een rechtstreeks beroep op de EU-begroting te vermijden. Het administratieve beheer van het Fonds wordt gevoerd door DG ECFIN en de Europese Investeringsbank (EIB) is verantwoordelijk voor het beheer van de kasmiddelen.

8.44. Per 31 december 2012 beliepen de nettoactiva van het Fonds, zoals weergegeven in de geconsolideerde jaarrekening 2012 van de EU, 1 845 miljoen euro <sup>(10)</sup> tegenover 1 475 miljoen euro per 31 december 2011. Gedurende het jaar werd voor 24 miljoen euro beroep gedaan op de garantie van het Fonds.

8.45. De EIB en de Commissie passen een benchmarkindex toe om de jaarlijkse prestaties van het Fonds te beoordelen. Het rendement op de portefeuille van het Fonds bedroeg in 2012 7,796 %, hetgeen een prestatie van 394 basispunten boven zijn benchmark betekent.

<sup>(10)</sup> De totale nettoactiva van het Fonds vóór consolidatie bedroegen 1 865,5 miljoen euro.

BIJLAGE 8.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR ONDERZOEK EN ANDER INTERN BELEID

	2012					2011	2010	2009
	KP6	KP7	LLP	Overige	Totaal			
<b>OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF</b>								
Totaal verrichtingen	11	79	21	39	<b>150</b>	86	73	226
<b>RESULTATEN VAN DE TOETSING <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup></b>								
<b>Deel van de getoetste verrichtingen</b>								
zonder fouten	27 % (3)	39 % (31)	62 % (13)	77 % (30)	<b>51 % (77)</b>	51 %	61 %	72 %
met een of meer fouten	73 % (8)	61 % (48)	38 % (8)	23 % (9)	<b>49 % (73)</b>	49 %	39 %	28 %
<b>Analyse van verrichtingen met fouten</b>								
<b>Analyse per soort fouten</b>								
Niet-kwantificeerbare fouten	25 % (2)	31 % (15)	37 % (3)	33 % (3)	<b>32 % (23)</b>	38 %	33 %	33 %
Kwantificeerbare fouten	75 % (6)	69 % (33)	63 % (5)	67 % (6)	<b>68 % (50)</b>	62 %	67 %	61 %
Subsidiabiliteit	100 % (6)	100 % (33)	100 % (5)	100 % (6)	<b>100 % (50)</b>	98 %	97 %	52 %
Realiteit	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	<b>0 % (0)</b>	0 %	6 %	7 %
Juistheid	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	<b>0 % (0)</b>	2 %	3 %	38 %
<b>GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN</b>								
<b>Meest waarschijnlijk foutenpercentage</b>					<b>3,9 %</b>			
Bovenste foutengrens					6,0 %			
Onderste foutengrens					1,8 %			

<sup>(1)</sup> Voor een beter inzicht in de terreinen met verschillende risicoprofielen binnen een beleidsgroep werd de steekproef opgesplitst in segmenten.

<sup>(2)</sup> De cijfers tussen haakjes tonen het werkelijke aantal verrichtingen.

## BIJLAGE 8.2

## RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK VAN SYSTEMEN VOOR ONDERZOEK EN ANDER INTERN BELEID

## Beoordeling van de onderzochte systemen

Betrokken systeem	Administratieve controles vooraf	Controlecertificering	Financiële controles achteraf	Algehele beoordeling
Kaderprogramma's voor onderzoek (KP's)	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	N.v.t. <sup>(1)</sup>	<b>Gedeeltelijk doeltreffend</b>

Betrokken systeem	Afsluiting	Algehele beoordeling
Programma Een leven lang leren (LLP)	Doeltreffend	<b>Doeltreffend</b>

<sup>(1)</sup> Zie paragraaf 8.35.

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN BETREFFENDE ONDERZOEK EN ANDER INTERN BELEID

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang					Antwoord van de Commissie	
		Volledig uitgevoerd	Wordt uitgevoerd		Niet uitgevoerd	Niet langer van toepassing		Onvoldoende bewijs
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2010	<p>De Rekenkamer beveelt de Commissie aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— op het gebied van de KP's voor onderzoek:</li> </ul> <p><b>aanbeveling 1:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) lering te trekken uit de goede praktijken van de op risicoanalyse gebaseerde methode voor controles achteraf van DG INFSO om de controles vooraf van de Commissie verder te verbeteren teneinde betalingen met een relatief hoog risicoprofiel te identificeren en</li> </ul> <p><b>aanbeveling 2:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ii) teneinde de betrouwbaarheid van de controlecertificaten verder te vergroten, meer actie te ondernemen om de onafhankelijke accountants bewuster te maken van de regels inzake de subsidiabiliteit van uitgaven, met name door hen actief te informeren over gevallen waarin niet-subsidiabele kosten niet waren opgemerkt (paragraaf 6.51).</li> </ul> <p><b>aanbeveling 3:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— op het gebied van het LLP de uitvoering van primaire controles blijven benadrukken. Er moet met name op worden gelet de nationale agentschappen tenminste het minimale door de Commissie voorgeschreven aantal dossiers controleren en dat alle controles behoorlijk worden gedocumenteerd (paragraaf 6.51).</li> </ul>		X					
		X						

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang					Antwoord van de Commissie	
		Volledig uitgevoerd	Wordt uitgevoerd		Niet uitgevoerd	Niet langer van toepassing		Onvoldoende bewijs
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2009	<p>De Rekenkamer moedigt de Commissie aan zich te blijven inzetten voor een strikte toepassing van doeltreffende controlesystemen. In de context van e huidige regelgeving dient de Commissie:</p> <p><b>aanbeveling 4:</b></p> <p>a) te waarborgen dat de onafhankelijke auditors die op onjuiste wijze kostendeclaraties hebben gecertificeerd op de hoogte worden gebracht van de subsidiabiliteitscriteria voor gedeclareerde kosten, met als doel de betrouwbaarheid van de door hen afgegeven controlecertificaten te verbeteren;</p> <p><b>aanbeveling 5:</b></p> <p>b) de werking van het systeem voor de certificering van kostenberekenningsmethoden van de begunstigen te beoordelen en begunstigen aan te moedigen om hun kostenberekenningsmethoden in te dienen voor certificering vooraf;</p> <p><b>aanbeveling 6:</b></p> <p>c) de achterstand bij het terugvorderen van onverschuldigd betaalde bedragen te verminderen, en zo nodig sancties op te leggen (paragrafen 5.49 en 8.32).</p> <p><b>aanbeveling 7:</b></p> <p>De Rekenkamer beveelt de Commissie aan de controles van de afsluitingen verder te versterken om te verzekeren dat fouten worden ontdekt en gecorrigeerd en de herhaling van eerder ontdekte fouten wordt voorkomen (paragraaf 7.20).</p>		X			X		

## HOOFDSTUK 9

**Administratieve en andere uitgaven**

## INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	9.1-9.7
Specifieke kenmerken van de beleidsgroep	9.4-9.5
Reikwijdte en aanpak van de controle	9.6-9.7
Regelmatigheid van de verrichtingen	9.8
Doeltreffendheid van de systemen	9.9
Opmerkingen over specifieke instellingen en organen	9.10-9.16
Parlement	9.11-9.12
Europese Raad en Raad	9.13-9.14
Rekenkamer	9.15
Andere instellingen en organen	9.16
Conclusie en aanbevelingen	9.17-9.19
De conclusie voor 2012	9.17
Aanbevelingen	9.18-9.19
Bijlage 9.1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor administratieve en andere uitgaven	
Bijlage 9.2 — Resultaten van het onderzoek van systemen voor administratieve en andere uitgaven	
Bijlage 9.3 — Follow-up van eerdere aanbevelingen betreffende administratieve en andere uitgaven	

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

## INLEIDING

9.1. Dit hoofdstuk betreft de specifieke beoordeling van de administratieve en andere uitgaven van de instellingen en organen van de Europese Unie. Essentiële informatie over de betrokken instellingen en organen en over de bestedingen in 2012 is opgenomen in **tabel 9.1**.

Tabel 9.1 — Administratieve en andere uitgaven — Essentiële informatie 2012

(miljoen euro)

Beleidsterrein	Omschrijving	Betalingen	Wijze van beheer
Administratieve en andere uitgaven	Commissie	6 456	Direct gecentraliseerd
	Europees Parlement	1 623	Direct gecentraliseerd
	Europese Dienst voor extern optreden	731	Direct gecentraliseerd
	Raad	524	Direct gecentraliseerd
	Hof van Justitie	343	Direct gecentraliseerd
	Rekenkamer	136	Direct gecentraliseerd
	Economisch en Sociaal Comité	127	Direct gecentraliseerd
	Comité van de Regio's	96	Direct gecentraliseerd
	Europese Ombudsman	9	Direct gecentraliseerd
	Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming	7	Direct gecentraliseerd
Totaal betalingen over het jaar		10 052	
– voorschotten <sup>(1)</sup>		264	
+ verrekening van voorschotten <sup>(1)</sup>		197	
<b>Gecontroleerde populatie, totaal</b>		<b>9 985</b>	
<b>Totaal vastleggingen over het jaar</b>		<b>10 366</b>	

<sup>(1)</sup> Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie hoofdstuk 1, paragrafen 1.6 en 1.7).  
Bron: Geconsolideerde jaarrekening 2012 van de Europese Unie.

9.2. Dit hoofdstuk heeft ook betrekking op de uitgaven die in de algemene begroting als beleidsuitgaven worden beschouwd, ook al betreffen ze in de meeste gevallen de werking van de administratie van de Commissie en niet zozeer de beleidsvoering.

9.3. De Rekenkamer rapporteert afzonderlijk over de agentschappen en andere organen van de EU en over de Europese Scholen <sup>(1)</sup>. De financiële controle van de Europese Centrale Bank valt niet onder het mandaat van de Rekenkamer.

<sup>(1)</sup> Het specifieke jaarverslag van de Rekenkamer over de Europese Scholen wordt voorgelegd aan de raad van bestuur van de Europese Scholen en tevens worden exemplaren gezonden aan het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. De specifieke jaarverslagen van de Rekenkamer over de agentschappen en andere organen worden bekendgemaakt in het Publicatieblad.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**Specifieke kenmerken van de beleidsgroep**

9.4. De Administratieve en andere uitgaven omvatten uitgaven voor personele middelen (salarissen, toelagen en pensioenen), die goed zijn voor 60 % van de totale administratieve en andere uitgaven, en uitgaven voor gebouwen, uitrusting, energieverbruik, communicatie en informatietechnologie.

9.5. In het algemeen acht de Rekenkamer deze beleidsgroep weinig onderhevig aan risico. De voornaamste risico's voor de administratieve en andere uitgaven zijn de niet-naleving van de procedures voor het plaatsen van opdrachten, voor de tenuitvoerlegging van contracten, voor wervingsprocedures en voor de berekening van salarissen en toelagen.

**Reikwijdte en aanpak van de controle**

9.6. In **bijlage 1.1, deel 2**, van hoofdstuk 1 wordt de algemene aanpak en methodologie van de Rekenkamer beschreven. Ten aanzien van de controle van administratieve en andere uitgaven dienen de volgende specifieke zaken te worden opgemerkt:

- de controle omvatte een onderzoek van een steekproef van 151 betalingsverrichtingen, zoals gedefinieerd in **bijlage 1.1**, paragraaf 6. De steekproef is zo ontworpen dat ze representatief is voor het hele scala van door de instellingen en organen uitgevoerde verrichtingen binnen de beleidsgroep. In 2012 bestond de steekproef uit 91 betalingen van salarissen, pensioenen en toelagen daarbij, plus 60 betalingen voor contracten betreffende gebouwen en andere uitgaven;
- bij de systeembeoordeling werd nagegaan of de door elk van de instellingen en organen toegepaste toezicht- en controlesystemen<sup>(2)</sup> voldeden aan de voorschriften van het Financieel Reglement. Tevens controleerde de Rekenkamer de procedures voor de werving van tijdelijk personeel en arbeidscontractanten en de aanbestedingsprocedures bij het Europees Parlement en de Raad;
- ook werd een onderzoek verricht van de jaarlijkse activiteitenverslagen van vier van de directoraten-generaal en bureaus van de Commissie<sup>(3)</sup> die voornamelijk verantwoordelijk zijn voor de administratieve uitgaven.

<sup>(2)</sup> Controles vooraf en achteraf, interne auditfunctie, verslaglegging inzake uitzonderingen en internecontrole-normen.

<sup>(3)</sup> Directoraat-generaal Personele Middelen en Veiligheid, Bureau beheer en afwikkeling van de individuele rechten, Bureau voor infrastructuur en logistiek in Brussel en directoraat-generaal Informatica.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.7. De Rekenkamer wordt gecontroleerd door een extern accountantskantoor<sup>(4)</sup> dat een controleverslag betreffende de financiële staten over het begrotingsjaar van 1 januari 2012 tot en met 31 december 2012 heeft uitgebracht en een betrouwbaarheidsverklaring heeft afgegeven betreffende de regelmatigheid van de besteding van de middelen van de Rekenkamer en de controleprocedures zoals die van kracht waren van 1 januari 2012 tot en met 31 december 2012 (zie paragraaf 9.1).

**REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN**

9.8. **Bijlage 9.1** bevat een samenvatting van de resultaten van de toetsing van verrichtingen. Van de 151 door de Rekenkamer gecontroleerde verrichtingen was er één die fouten vertoonde. Op basis van de door de Rekenkamer gekwantificeerde fouten schat zij het meest waarschijnlijke foutenpercentage op 0 %<sup>(5)</sup>.

**DOELTREFFENDHEID VAN DE SYSTEMEN**

9.9. De resultaten van het onderzoek door de Rekenkamer van de toezicht- en controlesystemen zijn samengevat in **bijlage 9.2**.

**OPMERKINGEN OVER SPECIFIEKE INSTELLINGEN EN ORGANEN**

9.10. De navolgende specifieke opmerkingen, die per instelling of orgaan van de Europese Unie worden weergegeven, doen niets af aan de algemene beoordelingen zoals beschreven in de paragrafen 9.8 en 9.9. Hoewel ze niet van materieel belang zijn voor de administratieve uitgaven als geheel, zijn ze wel significant in de context van de instelling of het orgaan in kwestie.

**Parlement****Werving van tijdelijk personeel en arbeidscontractanten**

9.11. Bij de controle werden in de 15 onderzochte wervingsprocedures geen fouten of gebreken aangetroffen.

<sup>(4)</sup> PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

<sup>(5)</sup> De Rekenkamer berekent haar schatting van het foutenpercentage op basis van een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. De Rekenkamer heeft 95 % zekerheid dat het foutenpercentage in de populatie gelijk is aan 0 %.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**Aanbesteding**

9.12. De controle betrof 18 aanbestedingsprocedures. In het algemeen werden er geen ernstige fouten of gebreken ontdekt. Wel werden aan administratieve fouten te wijten gebreken ontdekt: in één geval inzake het beheer en de documentatie van de aanbestedingsprocedure, in een ander geval in verband met de toepassing van een gunningscriterium.

**Europese Raad en Raad****Werving van tijdelijk personeel en arbeidscontractanten**

9.13. Bij de controle werden in de 15 onderzochte wervingsprocedures geen fouten of gebreken aangetroffen.

**Aanbesteding**

9.14. De controle betrof 15 aanbestedingsprocedures. In het algemeen werden er geen ernstige fouten of gebreken ontdekt. Wel werden aan fouten in het ontwerp van de procedure te wijten gebreken ontdekt: in één geval in de toepassing van de procedure van gunning via onderhandelingen, in een ander geval in verband met de toepassing van een gunningscriterium.

**Rekenkamer**

9.15. Het verslag van de externe accountant<sup>(6)</sup> stelt dat naar het oordeel van de accountant „de financiële staten een getrouw beeld [geven] van de financiële positie van de Europese Rekenkamer per 31 december 2012 en van haar financiële prestaties en haar kasstromen voor het per die datum afgesloten begrotingsjaar”.

## ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

**9.12.** *Het Parlement heeft kennisgenomen van de opmerkingen van de Rekenkamer betreffende deze specifieke gevallen en passende instructies gegeven voor de afhandeling van toekomstige procedures. Wat betreft het gunningscriterium merkt het Parlement op dat de procedure betrekking had op een opdracht met een lage waarde, die uiteindelijk is toegekend aan de inschrijver die de laagste prijs bood.*

<sup>(6)</sup> Zie het verslag van de externe accountant betreffende de financiële staten waarnaar wordt verwezen in paragraaf 9.7.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**Andere instellingen en organen**

9.16. Bij de controle werden geen significante tekortkomingen vastgesteld met betrekking tot de gecontroleerde aspecten bij de Commissie, het Hof van Justitie van de Europese Unie, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's, de Europese Ombudsman, de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming en de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO). Toch werden bij de controle nog steeds enige tekortkomingen vastgesteld in het beheer van de sociale uitkeringen bij de Commissie en bij de EDEO.

## ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

**9.16.** Het personeel is verplicht bij het Uitbetalingsbureau PMO elke wijziging in de gezinssituatie en alle uit andere bronnen ontvangen toelagen te melden. Om de traagheid of nalatigheid van sommige personeelsleden op dit punt tegen te gaan, heeft het PMO waar mogelijk een aantal herinneringsoproepen, controles en IT-oplossingen opgezet, zoals:

- controles achteraf;
- automatische updates van bedragen van toelagen uit andere bronnen; dit geschiedt reeds voor 90 % van het personeel, de laatste landen zullen eind 2014 zijn toegevoegd;
- controles in het kader van bestaande procedures (indiensttreding/uitdiensttreding);
- ontwikkeling van de geplande „front office”-modules in Sysper2 (te voltooien tegen eind 2013).

## ANTWOORD VAN DE EDEO

**9.16.** De Europese Dienst voor extern optreden wijst op het volgende:

- PMO heeft de APP-module (betreffende toelagen uit andere bronnen) met succes getest voor de personeelsleden van de EDEO bij de centrale diensten in Brussel en bij de delegaties.
- Sinds begin 2013 worden de personeelsleden bij de centrale diensten en de delegaties in beginsel systematisch geïntegreerd in de automatische updates.
- De module is meerdere malen toegepast op de personeelsleden van de Belgische nationaliteit.
- De module is in verschillende fasen toegepast op personeelsleden van andere nationaliteiten: in mei 2013 voor Ierland en in de maanden daarna voor Frankrijk, Nederland en Finland.
- Zweden, Oostenrijk, Roemenië en Hongarije zijn gepland voor 2014.
- De EDEO zal alle personeelsleden in september eraan herinneren dat zij hun verklaringen actueel moeten houden.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN****De conclusie voor 2012**

9.17. Voor deze beleidsgroep geldt het volgende:

- uit de toetsing van verrichtingen blijkt dat het meest waarschijnlijke foutenpercentage in de populatie gelijk is aan nul, en
- hoewel de Rekenkamer een aantal fouten en tekortkomingen heeft opgemerkt (paragrafen 9.11-9.15), is het waarschijnlijk dat de onderzochte toezicht- en controlesystemen het foutenpercentage in de eerste betalingsverzoeken tot een aanvaardbaar niveau terugbrengen. Deze systemen worden dan ook doeltreffend geacht.

Uit de algemene controle-informatie blijkt dat de aanvaarde uitgaven geen foutenniveau van materieel belang vertonen.

**Aanbevelingen**

9.18. **Bijlage 9.3** toont het resultaat van de beoordeling door de Rekenkamer van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbevelingen in voorgaande jaarverslagen. In de jaarverslagen over 2009 en 2010 deed de Rekenkamer negen aanbevelingen. Vier daarvan werden dit jaar niet onderzocht wegens de door de Rekenkamer gevolgde aanpak van controle bij toerbeurt. De betrokken instellingen hebben één aanbeveling volledig uitgevoerd, twee op de meeste punten en twee op bepaalde punten.

9.19. Op basis van dit onderzoek en van de bevindingen en conclusies over 2012 beveelt de Rekenkamer het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad aan (zie de paragrafen 9.12 en 9.14) ervoor te zorgen dat de ordonnateurs de opzet, de coördinatie en de uitvoering van de procedures voor het plaatsen van opdrachten verbeteren door middel van adequate verificaties en betere begeleiding.

## ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

**9.18.** Zie antwoord op punt 9.16.

## ANTWOORDEN VAN DE RAAD

**9.19.** De Raad en de Europese Raad beschikken over een degelijk gecentraliseerd aanbestedingskader, dat recentelijk is aangepast aan het nieuwe Financieel Reglement en aan de nieuwe uitvoeringsvoorschriften, en zal worden versterkt met nieuw-uitgewerkte templates voor contracten en uitnodigingen tot inschrijving; daarnaast zullen specifieke opleidingscursussen worden ontwikkeld met het oog op de omschrijving en hantering van selectie- en gunningscriteria.

BIJLAGE 9.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR ADMINISTRatieve EN ANDERE UITGAVEN

2012				2011	2010	2009
Uitgaven voor personeel	Uitgaven voor gebouwen	Andere uitgaven (energie, communicatie, informatietechnologie, enz.)	Totaal			

**OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF**

Totaal verrichtingen	91	17	43	<b>151</b>	56	58	57
----------------------	----	----	----	------------	----	----	----

**RESULTATEN VAN DE TOETSING <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>**

**Deel (aantal) van de getoetste verrichtingen dat:**

geen fouten blijkt te bevatten	100 %	(91)	100 %	(17)	98 %	(42)	<b>99 %</b>	<b>(150)</b>	93 %	93 %	93 %
één of meer fouten blijkt te bevatten	0 %	(0)	0 %	(0)	2 %	(1)	<b>1 %</b>	<b>(1)</b>	7 %	7 %	7 %

**GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN**

Meest waarschijnlijk foutenpercentage	<b>0 %</b>
---------------------------------------	------------

<sup>(1)</sup> Voor een beter inzicht in de terreinen met verschillende risicoprofielen binnen de beleidsgroep werd de steekproef opgesplitst in segmenten. De resultaten van de toetsing weerspiegelen het aandeel van elk segment binnen de beleidsgroep.

<sup>(2)</sup> De tussen haakjes geplaatste getallen tonen het werkelijke aantal verrichtingen.

## BIJLAGE 9.2

## RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK VAN SYSTEMEN VOOR ADMINISTRATIEVE EN ANDERE UITGAVEN

## Beoordeling van de onderzochte systemen

Betrokken systeem	Europees Parlement	Europese Raad en Raad	Andere instellingen en organen	Algehele beoordeling
Werving, salarissen en pensioenen	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	<b>Doeltreffend</b>
Aanbesteding	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	<b>Doeltreffend</b>

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN BETREFFENDE ADMINISTRatieve EN ANDERE UITGAVEN

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang				Antwoord van de instelling	
		Volledig uitgevoerd	Wordt uitgevoerd		Niet uitgevoerd		Onvoldoende bewijs
			op de meeste punten	op bepaalde punten			
2010	<b>Parlement</b> <i>Werving van tijdelijk personeel en arbeidscontractanten</i> Het Parlement dient te zorgen voor een behoorlijke documentatie ter onderbouwing van de wervingsbesluiten.	Grondig onderzoek van een steekproef van aanwervingen van tijdelijk personeel en arbeidscontractanten (zie paragraaf 9.11) gaf geen aanleiding tot opmerkingen.					
	<b>Europees Economisch en Sociaal Comité</b> <i>Werving van tijdelijk personeel en arbeidscontractanten</i> Het Europees Economisch en Sociaal Comité dient te zorgen voor naleving van de in de vacatures genoemde selectiecriteria.			De Rekenkamer merkt op dat het Europees Economisch en Sociaal Comité ten gevolge van haar aanbeveling maatregelen heeft getroffen om de regels inzake aanwerving te consolideren en te versterken. Door de aanpak waarbij de systemen voor interne beheersing van de instellingen bij toerbeurt grondig worden onderzocht, zal pas in latere jaren opnieuw controle betreffende werving plaatsvinden.			
	<b>Parlement</b> <i>Aanbesteding</i> Het Parlement dient ervoor te zorgen dat de ordonnateurs beschikken over passende verificaties en betere begeleiding om de opzet, de coördinatie en de uitvoering van de aanbestedingsprocedures te verbeteren.			Grondig onderzoek van een steekproef van aanbestedingsprocedures (zie paragraaf 9.12) toonde aan dat fouten blijven bestaan in het ontwerp, de coördinatie en de prestaties van de aanbestedingsprocedures.			
	<b>Commissie (*)</b> <i>Aanbesteding</i> De Commissie dient ervoor te zorgen dat de ordonnateurs beschikken over passende verificaties en betere begeleiding om de opzet, de coördinatie en de uitvoering van de aanbestedingsprocedures te verbeteren.						

(\*) Door de aanpak waarbij de systemen voor interne beheersing van de instellingen bij toerbeurt grondig worden onderzocht, zal de follow-up van deze aanbevelingen pas in latere jaren plaatsvinden.

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang				Antwoord van de instelling
		Volledig uitgevoerd	Wordt uitgevoerd		Niet uitgevoerd	
			op de meeste punten	op bepaalde punten		
2010	<b>Europees Economisch en Sociaal Comité (*)</b> <i>Aanbesteding</i> Het Europees Economisch en Sociaal Comité dient ervoor te zorgen dat de ordonnateurs beschikken over passende verificaties en betere begeleiding om de opzet, de coördinatie en de uitvoering van de aanbestedingsprocedures te verbeteren.					
	<b>Comité van de Regio's (*)</b> <i>Aanbesteding</i> Het Comité van de Regio's dient ervoor te zorgen dat de ordonnateurs beschikken over passende verificaties en betere begeleiding om de opzet, de coördinatie en de uitvoering van de aanbestedingsprocedures te verbeteren.					
2009	<b>Parlement</b> <i>Betaling van sociale uitkeringen aan personeelsleden</i> Het personeel dient verzocht te worden op gezette tijden documenten te verstrekken die hun persoonlijke situatie bevestigen. Voorts dient het Parlement een systeem in te stellen voor het tijdig monitoren en controleren van deze documenten.		Zoals wordt aangegeven in bijlage 9.3 bij het Jaarverslag 2011 trof het Parlement maatregelen om het risico te beperken. De controle van de Rekenkamer bracht geen nieuwe tekortkomingen aan het licht. Toch blijft het risico dat onjuiste of onverschuldigde bedragen worden betaald, bestaan, daar het toegepaste systeem berust op verklaringen van personeelsleden.			De voor het jaar 2012 genomen maatregelen hebben reeds tot een hogere respons geleid bij de jaarlijkse elektronische validatie/bijwerking van de persoonsgegevens van de personeelsleden. De verklaringen van de personeelsleden worden waar nodig door adequate bewijsstukken gestaafd.
	<b>Commissie — DG RELEX</b> <i>Betaling van sociale uitkeringen en vergoedingen aan personeelsleden</i> Het personeel dient verzocht te worden de diensten van de Commissie op gezette tijden documenten te verstrekken die hun persoonlijke situatie aantonen. Voorts dient DG RELEX een systeem in te stellen voor het tijdig monitoren en controleren van deze documenten.			Zoals wordt aangegeven in bijlage 9.3 bij het Jaarverslag 2011 trof de Europese Dienst voor extern optreden in samenwerking met het Bureau beheer en afwikkeling van de individuele rechten (PMO) van de Commissie maatregelen om het risico te beperken. Toch blijkt uit de controle van de Rekenkamer dat er tekortkomingen blijven bestaan (zie paragraaf 9.16).		

(\*) Door de aanpak waarbij de systemen voor interne beheersing van de instellingen bij toerbeurt grondig worden onderzocht, zal de follow-up van deze aanbevelingen pas in latere jaren plaatsvinden.

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang				Antwoord van de instelling	
		Volledig uitgevoerd	Wordt uitgevoerd		Niet uitgevoerd		Onvoldoende bewijs
			op de meeste punten	op bepaalde punten			
2009	<p><b>Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming</b>  <i>Betaling van sociale uitkeringen aan personeelsleden</i></p> <p>Het personeel dient verzocht te worden op gezette tijden documenten te verstrekken die hun persoonlijke situatie bevestigen. In dit verband dient de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming het systeem te verbeteren voor het tijdig monitoren en controleren van deze documenten.</p>		<p>Zoals wordt aangegeven in bijlage 9.3 bij het Jaarverslag 2011 trof de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming in samenwerking met het Bureau beheer en afwikkeling van de individuele rechten (PMO) van de Commissie maatregelen om het risico te beperken. De controle van de Rekenkamer bracht geen nieuwe tekortkomingen aan het licht. Toch blijft het risico dat onjuiste of onverschuldigde bedragen worden betaald, bestaan, daar het toegepaste systeem berust op verklaringen van personeelsleden.</p>			<p><i>De EDPS neemt nota van de resultaten van de beoordeling van de Rekenkamer en zal blijven werken aan het verbeteren van zijn systeem voor het tijdig monitoren en controleren.</i></p>	

## HOOFDSTUK 10

**Resultaten behalen met de EU-begroting**

## INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
INLEIDING	10.1-10.4
Deel 1 — de verslaglegging van het JAV over beleidsprestaties evolueert maar is nog steeds van beperkt nut	10.5-10.19
Inleiding	10.5-10.6
De verslaglegging over beleidsprestaties moet worden verbeterd	10.7-10.16
Het prestatiebeheer en de verslaglegging daarover evolueren en er zijn enkele corrigerende maatregelen genomen, maar het is te vroeg om de resultaten daarvan te beoordelen	10.17-10.19
Deel 2 — Op behaalde resultaten gebaseerd evaluatieverslag over de EU-financiën	10.20-10.24
Deel 3 — Resultaten van de door de Rekenkamer uitgevoerde doelmatigheidscontrole	10.25-10.44
Inleiding	10.25-10.27
In uitgavenprogramma's worden Smart-doelstellingen niet consequent samen met geschikte prestatie-indicatoren toegepast	10.28-10.31
Gebreken wat betreft de relevantie, betrouwbaarheid en tijdigheid van de prestatiegegevens	10.32-10.36
De duurzaamheid van EU-projecten kwam in verschillende gevallen in het gedrang	10.37-10.44
Conclusies en aanbevelingen	10.45-10.51
Conclusies	10.45-10.49
Aanbevelingen	10.50-10.51
 Bijlage 10.1 — Door de Rekenkamer in 2012 vastgestelde speciale verslagen	
Bijlage 10.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen met betrekking tot het behalen van resultaten met de EU-begroting	

## INLEIDING

10.1. Dit hoofdstuk is gericht op de prestaties. Het bestaat uit drie delen. In het eerste deel worden de bevindingen van de Rekenkamer met betrekking tot de beheersplannen (BP) en jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV) van enkele directeuren-generaal van de Commissie gepresenteerd. Het tweede deel omvat het tweede en derde evaluatieverslag van de Commissie <sup>(1)</sup>. Het derde deel belicht enkele van de hoofdthema's die voortkomen uit de speciale verslagen van de Rekenkamer <sup>(2)</sup> van 2012 over prestaties en de lessen die daaruit kunnen worden getrokken.

10.2. Prestaties worden beoordeeld aan de hand van de beginselen van goed financieel beheer (zuinigheid, efficiëntie, doeltreffendheid) <sup>(3)</sup>. De meting ervan is van essentieel belang voor het hele proces van overheidsoptreden, gaande van de input (financiële, personele, materiële, organisatorische en regulerende middelen die nodig zijn voor de uitvoering van het programma), de output (hetgeen het programma moet opleveren) en de resultaten (de onmiddellijke gevolgen van het programma voor de rechtstreekse doelgroep of ontvangers) tot de impact (maatschappelijke veranderingen op de lange termijn die voortvloeien uit het optreden van de EU).

**10.1.** *Het meten van en rapporteren over prestaties krijgt steeds meer aandacht binnen de Commissie. Rapportage over prestaties moet worden beschouwd als een zich ontwikkelende praktijk. In de mededeling „Synthese van de beheersresultaten van de Commissie in 2012” (COM(2013) 334 final van 5 juni 2013) wordt een aantal initiatieven beschreven om het prestatie management bij de Commissie verder te verbeteren. Zo werkt de Commissie geleidelijk aan een prestatiecultuur die pas over enkele jaren volledig effect zal sorteren, deels omdat nieuwe statistische en andere instrumenten moeten worden ontwikkeld.*

<sup>(1)</sup> Artikel 318 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in een verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie van de financiën van de Unie aan de hand van de bereikte resultaten.

<sup>(2)</sup> De speciale verslagen van de Rekenkamer betreffen de EU-begroting alsmede de Europese Ontwikkelingsfondsen. Zij zijn beschikbaar op de internetsite van de Rekenkamer (<http://eca.europa.eu>).

<sup>(3)</sup> Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen, artikel 27, ingetrokken bij Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1), artikel 30 (in werking getreden op 1 januari 2013).

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.3. Het wetgevende kader is voor veel terreinen van de EU-begroting complex en daarbij is er een gebrek aan prestatiegerichtheid. Ondanks de beweerde resultaatgerichtheid blijven de voorstellen voor de nieuwe GSK-regelingen en de regelingen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) voor de programmeringsperiode 2014-2020 voornamelijk gebaseerd op input (georiënteerd op uitgaven) en ze zijn daardoor eerder gericht op naleving dan op resultaten<sup>(4)</sup>. Dit is bijvoorbeeld het geval voor plattelandontwikkeling, waarvoor in de verordening een versnipperde en uiteenlopende reeks van doelstellingen wordt beschreven zonder dat de verwachte resultaten, de impact of relevante indicatoren zijn opgenomen<sup>(5)</sup>.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**10.3.** *De nieuwe verordeningen voor het GLB zorgen voor een meer prestatiegerichte benadering, ook bij de tweede pijler:*

- *de Elfpo-ontwerpverordening bevat geen gekwantificeerde doelstellingen op EU-niveau, maar bepaalt wel dat elk plattelandontwikkelingsprogramma (POP) moet worden opgezet rond de verwezenlijking van concrete streefcijfers, die strikt verband houden met de doelstellingen van de verordening. De indicatoren die zullen worden gebruikt bij de vaststelling van deze doelstellingen, worden in de uitvoeringsvoorschriften vastgesteld;*
- *bovendien wordt voor de belangrijkste geplande resultaten een prestatiekader opgesteld, zoals voorzien in de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen.*

*Resultaatgerichtheid is ook als essentieel element opgenomen in de voorgestelde verordeningen voor de Europese structuur- en investeringsfondsen. De vergaande en innovatieve voorstellen omvatten:*

- *een sterkere interventielogica die de doelstellingen van de EU koppelt aan bindende en nauwkeurige doelstellingen die door de lidstaten zijn vastgesteld;*
- *voor het eerst interventiespecifieke ex-antevoorwaarden om de investeringen effectiever te maken;*
- *sterk uitgebreide macro-economische voorwaarden;*
- *een nieuwe aanpak van evaluatie, gebaseerd op planning, de verplichting om de effecten van elk onderdeel van het programma te evalueren, en het gebruik van nieuwe methoden; en*
- *een verplicht prestatiekader met inbegrip van een prestatiereserve.*

<sup>(4)</sup> Advies nr. 7/2011 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, die onder het gemeenschappelijk strategisch kader vallen, en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 (PB C 47 van 17.2.2012), paragraaf 6, en Advies nr. 1/2012 over bepaalde voorstellen voor verordeningen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de periode 2014-2020, paragraaf 8 (<http://eca.europa.eu>).

<sup>(5)</sup> Advies nr. 1/2012, paragraaf 8.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.4. Het maximale uitgavenniveau binnen de rubrieken van het meerjarig financieel kader (MFK) <sup>(6)</sup> is voor grote delen van de EU-begroting, en met name met betrekking tot het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) en het Cohesiefonds (GSK), opgedeeld in jaarlijkse toewijzingen per lidstaat. Zoals de Rekenkamer in het verleden heeft aangegeven, is het een uitdaging om kwalitatief hoogwaardige resultaten te behalen met regelingen waarin middelen vooraf worden toegewezen aan de lidstaten <sup>(7)</sup> en waarvoor de opname van de middelen een impliciete doelstelling is <sup>(8)</sup>.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**10.4.** De nieuwe plattelandsontwikkelingsprogramma's zullen worden opgezet rond de verwezenlijking van gekwantificeerde streefcijfers (gerelateerd aan de doelstellingen van de verordening). De verdeling van de middelen over de verschillende maatregelen zal in overeenstemming zijn met deze doelstellingen, zodat de te bereiken doelstellingen en de daarvoor gereserveerde middelen op elkaar afgestemd zijn. Daarnaast zal de Commissie een prestatiereserve achter de hand houden die pas in een later stadium van de programmeringsperiode wordt vrijgegeven, wanneer de beheersautoriteiten kunnen aantonen dat de vooraf gestelde doelstellingen van de plattelandsontwikkelingsprogramma's zijn bereikt. Het vooraf bepaalde doel van verwezenlijking van de doelstellingen wordt dus sterk bevorderd.

De verdeling van de begroting door de lidstaat is nodig voor de programmering, en met name voor de voorafgaande kwantificering van doelstellingen die anders niet zou kunnen plaatsvinden. De toegewezen middelen moeten in verhouding staan tot de behoeften waarop in de verschillende lidstaten moet worden ingespeeld.

<sup>(6)</sup> In het huidige meerjarige financieel kader (MFK 2007-2013), overeengekomen door de Europese Raad en goedgekeurd door het Europees Parlement, worden de jaarlijkse maximumbedragen aan vastleggingskredieten per uitgavencategorie vastgesteld, alsmede het jaarlijkse maximumbedrag van de betalingskredieten. Deze uitgavencategorieën betreffen de zes rubrieken van het meerjarig financieel kader (bijvoorbeeld „Concurrentiekracht ter bevordering van groei en werkgelegenheid” (rubriek 1 A) of „Samenhang ter bevordering van groei en werkgelegenheid”(rubriek 1 B)).

<sup>(7)</sup> De Commissie maakt op basis van door de Raad vastgestelde criteria een verdeling per lidstaat (nationale financiële middelen), bijvoorbeeld voor plattelandsontwikkeling (Beschikking 2009/545/EG van de Commissie van 7 juli 2009 tot vaststelling van de jaarlijkse uitsplitsing per lidstaat van het bedrag als bedoeld in artikel 69, lid 2, onder a), van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad, betreffende steun voor plattelandsontwikkeling, en tot wijziging van Beschikking 2006/636/EG van de Commissie (PB L 181 van 14.7.2009, blz. 49)) of voor de doelstelling „regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid” (Beschikking 2006/593/EG van de Commissie van 4 augustus 2006 tot vaststelling van een indicatieve verdeling over de lidstaten van de vastleggingskredieten voor de doelstelling regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid voor de periode 2007-2013 (PB L 243 van 6.9.2006, blz. 32)).

<sup>(8)</sup> Advies nr. 7/2011, paragraaf 4.

## DEEL 1 — DE VERSLAGLEGGING VAN HET JAV OVER BELEIDSPRESTATIES EVOLUEERT MAAR IS NOG STEEDS VAN BEPERKT NUT

### Inleiding

10.5. De verschillende beheerswijzen <sup>(9)</sup> voor de uitvoering van de EU-begroting, in combinatie met de uiteenlopende rollen van de DG's, geven de Commissie verschillende rollen en verantwoordelijkheden. De Commissie zou hier — onder andere — rekening mee moeten houden bij het formuleren van prestatiedoelstellingen en bij het definiëren van indicatoren in haar BP's en bij het rapporteren hierover in haar JAV's.

10.6. De Rekenkamer onderzocht de vereisten voor en de processen van verslaglegging met betrekking tot BP's en JAV's, inclusief de verstrekte richtsnoeren ter zake en zij onderzocht de BP's en JAV's (deel 1) over het jaar 2012 van directoraat-generaal Mededinging (DG COMP), directoraat-generaal Mobiliteit en Transport (DG MOVE) en directoraat-generaal Maritieme zaken en Visserij (DG MARE). De Rekenkamer heeft vooral beoordeeld of de JAV's bruikbare informatie verschaffen over de jaarlijkse bijdrage die de DG's hebben geleverd aan beleidsprestaties <sup>(10)</sup>. De beoordeling was gebaseerd op de vereisten zoals vastgesteld in het Financieel Reglement, de internecontrole-normen van de Commissie en de instructies voor BP/JAV zoals gegeven door het secretariaat-generaal (SG) van de Commissie en het directoraat-generaal Begroting (DG BUDG).

**10.5.** *De diensten van de Commissie is verzocht in hun beheersplannen doelstellingen op te nemen waarin de verwachte effecten en resultaten worden beschreven. Deze doelstellingen zijn meestal gericht op maatschappelijke problemen die op verschillende manieren worden aangepakt, onder andere door middel van financiële steun, regelgeving of wetshandhaving.*

*Er wordt bekeken hoe meer transparantie kan worden bereikt door de verantwoordelijkheden van de Commissie met betrekking tot de operationele activiteiten beter in de beheersplannen te omschrijven.*

<sup>(9)</sup> Het Financieel Reglement dat van toepassing was in 2012 kent vijf beheerswijzen (direct gecentraliseerd, indirect gecentraliseerd, gedeeld (lidstaten), gedecentraliseerd (derde landen), en gezamenlijk). Het Financieel Reglement dat sinds 1 januari 2013 van toepassing is, kent drie beheerswijzen (direct, indirect, en gedeeld).

<sup>(10)</sup> In hoofdstuk 8 van haar Jaarverslag over 2010 onderzocht de Rekenkamer de JAV's van DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling (DG AGRI), DG Regionaal beleid en Stadsontwikkeling (DG REGIO) en DG Onderzoek en Innovatie (DG RTD). In hoofdstuk 10 van haar Jaarverslag over 2011 onderzocht zij het JAV van EuropeAid en, opnieuw, die van DG AGRI en DG REGIO. De opmerkingen voor dit jaar zijn vergelijkbaar met die uit de Jaarverslagen over 2010 en 2011.

## De verslaglegging over beleidsprestaties moet worden verbeterd

10.7. Het Financieel Reglement vereist dat de Commissie activiteitenoverzichten levert bij de ontwerpbegroting die zij aan de begrotingsautoriteit presenteert <sup>(11)</sup>. Deze activiteitenoverzichten moeten voor de verschillende activiteiten Smart <sup>(12)</sup>-doelstellingen bevatten (ten minste één doelstelling per activiteit). Deze doelstellingen dienen te worden gemeten aan de hand van indicatoren. De doelstellingen en indicatoren worden door de directeuren-generaal voor een groot deel direct gebruikt als doelstellingen in hun BP's.

10.8. De directeuren-generaal moeten vervolgens in deel 1 van hun JAV's rapporteren over de behaalde resultaten en over de mate waarin deze resultaten de beoogde impact hebben gehad. Voor de Commissie als geheel vermelden de BP's ongeveer 1 000 doelstellingen en 3 000 indicatoren <sup>(13)</sup>.

10.9. Uit het onderzoek van de Rekenkamer naar de BP's en JAV's van de DG's COMP, MOVE en MARE is gebleken dat de volgende problemen de grootste weerslag hebben op de verslaglegging met betrekking tot de jaarlijkse beleidsresultaten:

- a) doelstellingen die rechtstreeks zijn overgenomen uit beleids teksten op hoog niveau of wetgevende documenten, zijn vaak niet voldoende gericht om nuttig te zijn voor BP's of JAV's;
- b) slechts 8 van de 52 doelstellingen beantwoordden aan alle Smart-criteria;
- c) de indicatoren voor prestatiemeting dienen te worden verbeterd;
- d) evaluaties zijn geen nuttige bron van bewijs geweest om de rapportage over de beleidsresultaten in de JAV's te onderbouwen.

**10.9.** De Commissie is van mening dat zij de laatste jaren behoorlijke vooruitgang heeft geboekt met de rapportage over beleidsresultaten en dat met name de jaarlijkse activiteitenverslagen van haar directoraten-generaal een schat aan nuttige informatie bevatten over de behaalde resultaten en de effecten daarvan op de samenleving.

- a) Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 10.10.
- b) Zie antwoord van de Commissie op paragraaf 10.12.
- d) Verschillende evaluaties zijn een nuttige bron van informatie ter ondersteuning van de beleidsresultaten die in de jaarlijkse activiteitenverslagen worden vermeld. Niet alle evaluaties kunnen rechtstreeks in het jaarlijkse activiteitenverslag worden opgenomen: sommige gaan bijvoorbeeld over een andere periode dan het jaar waarop het jaarlijks activiteitenverslag (JAV) betrekking heeft.

<sup>(11)</sup> Financieel Reglement, artikel 38, lid 3, onder e).

<sup>(12)</sup> Een doelstelling is 'Smart' indien ze aan volgende criteria beantwoordt: specifiek, meetbaar, haalbaar, relevant en tijdgebonden.

<sup>(13)</sup> De Commissie heeft de introductie van de „programmaoverzichten” voorgesteld om het aantal doelstellingen en indicatoren terug te brengen (beginnende vanaf de begrotingsprocedure voor het begrotingsjaar 2014).

**Doelstellingen die rechtstreeks zijn overgenomen van beleids-teksten op hoog niveau of wetgevende documenten zijn vaak niet voldoende gericht om van nut te zijn voor JAV's of BP's**

10.10. Volgens de permanente instructies van de Commissie van 2012 voor beheersplannen moeten de DG's algemene doelstellingen formuleren met impactindicatoren (voor de lange termijn) en specifieke doelstellingen met resultaatindicatoren (voor de korte/middellange termijn). De in de BP's en JAV's gebruikte doelstellingen zijn vaak direct overgenomen uit wetteksten of beleidsdocumenten op hoog niveau. Als onderliggende reden voor deze benadering verwezen de drie onderzochte DG's naar het bindende karakter van deze teksten. Hoewel de doelstellingen in dergelijke documenten met name de basis moeten leggen voor het formuleren van algemene doelstellingen, worden ze geïnterpreteerd in een bepaalde politieke context en zijn ze vaak niet voldoende gericht om te kunnen worden gebruikt op het niveau van een DG (zie een voorbeeld in tekstvak 10.1). Bovendien werd het verband tussen algemene en specifieke doelstellingen niet duidelijk aangetoond (DG COMP en DG MARE). Een vergelijkbare conclusie is recentelijk getrokken door de DIA, die rapporteerde dat voor sommige JAV's geen volledige informatie beschikbaar is over het verband tussen algemene en specifieke doelstellingen zoals geformuleerd in het beheersplan.

**Tekstvak 10.1 — DG COMP — Beleidsdoelstelling niet voldoende gericht op DG-niveau**

DG COMP definieert de algemene doelstelling „Groeï, banen en concurrentiekracht bevorderen” en ziet toe op het bereiken hiervan door toetsing aan de mate van werkelijke bbp-groei, de werkgelegenheidsgraad van de bevolkingsgroep tussen de 20 en 64 jaar en het percentage van het EU-bbp dat is geïnvesteerd in onderzoek en ontwikkeling.

DG COMP kan niet aantonen in hoeverre het zelf heeft bijgedragen aan het behalen van beleidsdoelstellingen door als impactindicatoren een beleidsdoelstelling van hoog niveau en overkoepelende doelstellingen van de Commissie te gebruiken.

**10.10.** Volgens de vaste instructies voor beheersplannen moeten de algemene doelstellingen worden afgestemd op de politieke doelstellingen van de Commissie door deze nader uit te werken in de beheersplannen. De reden voor deze aanpak is dat de diensten van de Commissie follow-up moeten geven aan de verwezenlijking van de politieke doelstellingen en van de belangrijkste beleidsprioriteiten van de Commissie. De doelstellingen moeten vooral gericht zijn op effecten en resultaten, hoewel deze normaliter slechts deels toe te schrijven zijn aan de acties van de diensten.

Aangezien de doelstellingen essentieel zijn om de publieke verantwoordingsplicht van de Commissie te waarborgen, zijn zij vooral gericht op effecten en resultaten, zelfs wanneer deze slechts deels toe te schrijven zijn aan de acties van de diensten en worden beïnvloed door andere externe factoren.

De Commissie overweegt de vaste instructies voor de beheersplannen te wijzigen, zodat het verband tussen de algemene en specifieke doelstellingen duidelijker wordt aangegeven. Zie ook het antwoord van de Commissie op tekstvak 10.1.

**Tekstvak 10.1 — DG COMP — Beleidsdoel niet voldoende gericht op het niveau van het DG**

De Commissie erkent de inherente methodologische moeilijkheden om via concurrentiespecifieke kwantitatieve impactindicatoren, in plaats van met meer algemene indicatoren, zoals de groei van het bbp, aan te tonen dat het mededingingsbeleid een bijdrage levert aan de verwezenlijking van de Europa 2020-strategie. Het verband tussen deze algemene doelstelling en de handhavingsmaatregelen en beleidsinitiatieven van de Commissie wordt uitgelegd op bladzijde 4 en 5 van het JAV van 2012.

DG COMP omschrijft de algemene doelstelling als „het ondersteunen van groei, werkgelegenheid en concurrentievermogen” om het beleid van het DG volgens de interne richtsnoeren van de Commissie naar behoren te integreren in het beleid van de Europese Commissie.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.11. De BP's geven niet duidelijk aan hoe de geplande activiteiten op ieder beheersniveau zullen bijdragen aan het behalen van de gestelde doelen, rekening houdend met de toegewezen middelen en de geïdentificeerde risico's. Dat heeft een negatief effect op de bruikbaarheid van de rapportage over beleidsresultaten in deel 1 van het JAV. Op zich zouden de doelstellingen relevant kunnen zijn voor het beleidsterrein van de DG's, maar zij zijn niet voldoende gericht om toezicht op hun prestaties binnen een tijdpad mogelijk te maken (bijvoorbeeld aan de hand van mijlpalen).

**Slechts 8 van de 52 doelstellingen beantwoordden aan alle Smart-criteria**

10.12. De doelstellingen van DG's moeten helder worden omschreven en bijgewerkt wanneer dat nodig is. Ze moeten zodanig worden geformuleerd dat kan worden gecontroleerd in hoeverre deze doelstellingen zijn behaald. Dit betekent dat de doelstellingen Smart moeten worden geformuleerd. Toch voldeden slechts 8 van de 52 onderzochte doelstellingen aan alle Smart-criteria (zie het voorbeeld in tekstvak 10.2). Alhoewel de onderzochte doelstellingen relevant waren voor het beleidsterrein waarbinnen de DG's werken, waren zij vaak niet voldoende specifiek, meetbaar of tijdgebonden.

**Tekstvak 10.2 — Doelstellingen van DG MOVE**

*Een Smart geformuleerde doelstelling*

Een van de doelstellingen van DG MOVE is „de tenuitvoerlegging van het basisvervoersnetwerk tegen 2030”. Deze doelstelling is specifiek, relevant en tijdgebonden. De doelstelling is meetbaar aan de hand van de gekwantificeerde termen in de BP's en JAV's (bijvoorbeeld „vijf knelpunten uit de kernvervoersroutes halen tegen 2017”).

*Niet Smart geformuleerde doelstellingen*

Een van de specifieke doelstellingen die DG MOVE in zijn BP voor 2012 presenteert, is: „Een moderne stedelijke mobiliteit promoten”. Deze doelstelling is niet Smart geformuleerd. Ze is niet specifiek, want ze geeft geen informatie over hetgeen gewijzigd moet worden, en is ook niet meetbaar of tijdgebonden.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**10.11.** *De Commissie onderzoekt manieren om het verband tussen de maatregelen die de diensten uitvoeren en de beoogde resultaten en effecten beter te presenteren in de beheersplannen. De Commissie is van mening dat naleving van de Smart-criteria voldoende is om passende monitoring van de vooruitgang bij het verwezenlijken van de doelstellingen mogelijk te maken. Bovendien zijn effecten en resultaten vaak alleen over meerdere jaren te meten.*

**10.12.** *Bij de beoordeling van de naleving van de Smart-criteria moet de informatie in het beheersplan in zijn geheel worden geanalyseerd.*

*De Commissie erkent dat de rapportering over prestaties gericht moet zijn op de werkelijke behoeften van de belanghebbenden en voldoende flexibel moet zijn om een afspiegeling te vormen van het uiteenlopende karakter van de activiteiten van de diensten.*

**Tekstvak 10.2 — Doelstellingen DG MOVE**

*Doelstelling niet Smart*

*De doelstelling inzake stedelijke mobiliteit wordt geacht te zijn bereikt als het aantal steden die lid zijn van het Civitas-forum in 2015 250-270 bedraagt. Alle nodige informatie staat dus ter beschikking van de lezer en de doelstelling kan in de praktijk worden beschouwd als specifiek, meetbaar, haalbaar, relevant en termijngebonden, kortom Smart.*

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.13. Mijlpalen maken het mogelijk om te controleren of de verwezenlijking van een langetermijndoelstelling op schema ligt. Langetermijndoelen moeten worden vergezeld van middel- langetermijn- of jaarlijkse mijlpalen. In zijn BP voor 2012 stelt DG MARE twee mijlpalen vast die reeds in 2011 waren behaald. Van andere door DG MARE gebruikte mijlpalen was de relevantie voor het behalen van de desbetreffende doelstellingen niet duidelijk. In zijn BP voor 2012 gebruikte DG MOVE vier mijlpalen voor doelstellingen waarvan de doelen in de toekomst lagen (2020 en 2050). Over een van deze doelen, waarvoor een mijlpaal in 2012 was gezet, werd echter niet gerapporteerd in het JAV 2012 zonder enige uitleg over de reden van die weglating.

**De indicatoren voor prestatietoezicht zijn voor verbetering vatbaar**

10.14. De keuze voor indicatoren moet worden gebaseerd op overwegingen zoals relevantie, meetbaarheid en de beschikbaarheid van tijdige en betrouwbare prestatiegegevens. Voor zover mogelijk dienen dergelijke indicatoren te worden vastgesteld volgens de Racer-criteria<sup>(14)</sup>. Indicatoren die resultaten meten waarop DG's weinig invloed kunnen uitoefenen, dienen gepaard te gaan met andere indicatoren die rechtstreeks de activiteiten van de DG's meten.

10.15. Alle drie de DG's hebben per doelstelling ten minste één prestatie-indicator om het management te helpen de bereikte resultaten te monitoren, te evalueren en hierover te rapporteren. Uit een onderzoek naar 15 indicatoren (vijf per DG) bleek dat acht van de indicatoren op afdoende wijze aan alle Racer-criteria voldeden. Daarbij identificeerde de Rekenkamer de volgende tekortkomingen (zie tekstvak 10.3):

- a) indicatoren die niet binnen de invloedssfeer van het DG vielen (DG MARE, DG MOVE);
- b) indicatoren waarvoor relevante informatie ontbrak (DG COMP), waarvoor een gekwantificeerd doel ontbrak (DG MARE en DG COMP) of waarvoor een gekwantificeerd doel wel beschikbaar was, maar niet kon worden gemeten (DG MARE);
- c) indicatoren met doelen waarbij het verband tussen beide onduidelijk was, of met doelen die weinig betekenden (DG MARE en DG MOVE).

<sup>(14)</sup> Relevant, aanvaard, geloofwaardig, gemakkelijk en solide; internecontrole-norm voor doelstellingen en prestatie-indicatoren van de Commissie (ICN nr. 5).

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**10.13.** Mijlpalen maken het alleen mogelijk na te gaan in hoeverre de genomen maatregelen meehelpten een langetermijndoelstelling te bereiken, en zijn een signaal of de voortgang zoals gepland verloopt.

DG MOVE heeft in het beheersplan van 2012 een doel op de lange termijn (voor 2020) en een mijlpaal voor 2010 vastgesteld voor de impactindicator „aandeel van hernieuwbare energie in het vervoer”. De wetgeving waarop de mijlpaal was gebaseerd, is per 1 januari 2012 echter ingetrokken en daarom werd de desbetreffende indicator niet meer vermeld in het JAV van 2012. De Commissie is het ermee eens dat een toelichting in het JAV van 2012 nuttig zou zijn geweest om te verduidelijken waarom het niveau van de mijlpaal voor 2010 is opgenomen in het beheersplan van 2012, maar niet in het JAV van 2012.

**10.14.** De indicatoren moeten relevant zijn voor de doelstellingen waarop zij betrekking hebben. Als de doelstellingen effect- of resultaatgericht zijn, zijn indicatoren die alleen het directe resultaat van het directoraat-generaal meten, te beperkt om adequaat toezicht te kunnen houden op de vorderingen bij de verwezenlijking van die doelstellingen. De Commissie is van mening dat uitsluitend met behulp van indicatoren voor het meten van een rechtstreeks resultaat van een DG, te restrictief zou zijn en geen goed beeld zou geven van al haar activiteiten.

**10.15.** De Commissie is van mening dat de indicatoren die over het algemeen worden gepresenteerd, over het algemeen nuttige informatie opleveren over de voortgang die is geboekt bij het bereiken van de algemene beleidsdoelstellingen van de Europese Commissie maar ook voor de monitoring van de prestaties.

- a) De Commissie is van mening dat de indicatoren informatie verschaffen die belangrijk is voor de communicatie met externe belanghebbenden en voor de algehele aansturing van de politieke initiatieven en besluiten van de Commissie. Het directe effect van een beleidsinitiatief op de verwezenlijking van een doelstelling kan vaak alleen op middellange of lange termijn worden beoordeeld.
- b) Zie antwoord van de Commissie op tekstvak 10.3.
- c) De Commissie is van mening dat de gepresenteerde indicatoren nuttig zijn. Niettemin is zij het ermee eens dat de informatie over de verwezenlijking van de doelstellingen voor deze specifieke indicatoren duidelijker moeten worden toegelicht en zal zij in de toekomst hiernaar streven (zie ook het antwoord op tekstvak 10.3).

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**Tekstvak 10.3 — Voorbeelden van indicatoren**

DG MARE — Indicatoren buiten de controle van het DG

Er zijn indicatoren die buiten de invloedssfeer van DG MARE vallen omdat ze afhankelijk zijn van resultaten van internationale handelsbesprekingen. DG MARE geeft als verklaring voor zijn afwijzing van aansprakelijkheid dat het geen invloed heeft op de afronding van deze besprekingen.

DG COMP — Geen relevante informatie verstrekt

De specifieke doelstelling „doeltreffende opsporing, sanctiëring, ontmoediging en bestrijding van de schadelijkste concurrentieverstorende praktijken van ondernemingen anders dan kartels” wordt gemeten met één resultaatindicator: „Ijkpunt voor de (waarneembare) voordelen voor de consument, voortvloeiende uit besluiten van de Commissie die concurrentievervalsende praktijken anders dan kartels verbieden, en uit Commissiebesluiten die door ondernemingen gedane toezeggingen bindend maken”. Deze indicator wordt gedefinieerd volgens de door DG COMP gehanteerde berekeningsmethode, die erop gericht is geschatte consumentenvoordelen te kwantificeren. DG COMP geeft zelf echter aan dat met deze indicator niet de voortgang van het behalen van een doelstelling wordt gemeten. Deze doelstelling heeft dus geen indicator.

DG MOVE — Moeilijkheden bij de presentatie en interpretatie van zijn resultaten

Voor de algemene doelstelling „moderniseren van de vervoersinfrastructuur en de slimme financiering daarvan” is een van de door DG MOVE vastgestelde impactindicatoren „reductie van de (gemiddelde) reistijd op 30 TEN-T-prioriteitsprojecten door middels financiering uit EU-fondsen de infrastructuur te verbeteren”, met het doel om in 2020 een reductie van 20 % te bereiken (vergeleken met 2011). De impact op de bevolking wordt geformuleerd in kwantitatieve termen, zoals gereduceerde reistijd. De wijze waarop de meest recente, bekende informatie in het JAV van 2012 wordt gepresenteerd, is echter verwarrend. De actuele stand van zaken met betrekking tot deze indicator wordt als volgt gepresenteerd: „St-Pölten-Wenen: 40 minuten; Unterinntal: 15 minuten; Barcelona-Frankrijk: 1 uur en 40 minuten”. Het is onduidelijk of dit de reeds in 2012 verwezenlijkte gemiddelde reistijdverkortung betreft, of juist de doelstelling voor gereduceerde gemiddelde reistijd in 2020. Er is geen informatie beschikbaar over de mate waarin het doel van een reductie van 20 % werd gerealiseerd. Daarbij worden slechts 3 van de 30 waarden gepresenteerd. Het is niet mogelijk om zonder aanvullende uitleg vast te stellen of de verwezenlijking van de doelstelling, zoals gecontroleerd door de indicator, op schema ligt.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**Tekstvak 10.3 — Voorbeelden van indicatoren**

DG MARE — Indicatoren waarop het DG geen invloed heeft

De indicator inzake internationale handelsbesprekingen in het kader van ABB 1102 is relevant voor het meten van de voortgang bij het behalen van de desbetreffende specifieke doelstelling, aangezien deze het resultaat van de werkzaamheden van het DG weergeeft.

Er is een disclaimer toegevoegd overeenkomstig deel 4 van de vaste instructies van de centrale diensten over het beheersplan van 2012.

DG COMP — Geen relevante informatie verstrekt

De Commissie erkent dat DG COMP momenteel geen indicator kan verschaffen voor de activiteit betreffende concurrentievervalsende praktijken van andere ondernemingen dan kartels. Doordat het om uiteenlopende gevallen gaat, is deze berekening namelijk complexer dan in meer homogene gevallen zoals horizontale fusies of kartels waarvoor de berekening eenvoudiger is, en ook is het ingewikkeld de benodigde middelen te berekenen (kosten-baten).

DG MOVE — Indicator voor reistijdvermindering

De Commissie vindt de indicator voor reistijdvermindering zeer relevant en met name nuttig om te beoordelen in hoeverre het is gelukt de vervoersinfrastructuur te moderniseren. Wel geeft zij toe dat er betere uitleg gegeven had kunnen worden over de vooruitgang bij het bereiken van reistijdverkortung op dertig prioritaire TEN-T-projecten en zij zal ernaar streven dat in de toekomst te doen.

Op de trajecten van de drie genoemde prioritaire projecten zijn de reistijden in 2012 met 20-60 % verkort als gevolg van maatregelen die zijn medegefinancierd door de EU. Er volgen maatregelen op nog meer trajecten tot en met 2020 en de Commissie verwacht dan ook dat de afzonderlijke doelstellingen ook voor de volledige trajecten van deze prioritaire projecten zullen worden behaald, alsook voor andere prioritaire projecten.

**Evaluaties zijn geen bruikbare bron van bewijs geweest om de rapportage over beleidsresultaten in JAV's te onderbouwen**

10.16. Volgens de permanente instructies van de Commissie moeten evaluaties en daaraan gerelateerde onderzoeken een bron van informatie zijn over resultaten en impact. Alle drie de DG's hebben enige informatie over evaluaties opgenomen in deel 1 van hun JAV's over 2012. Deze informatie was echter beknopt of werd weergegeven in voetnoten. Uit een onderzoek naar vijf, in 2012 of eerder afgeronde evaluaties voor elk van de drie onderzochte DG's bleek dat deze van beperkte waarde waren als bronnen voor informatie over resultaten en impact. Dit kwam vooral doordat de evaluaties eerder op beleidskwesties waren gericht dan op prestaties of omdat de Commissie twijfelde over de kwaliteit van de van autoriteiten van lidstaten verkregen informatie.

**Het prestatiebeheer en de verslaglegging daarover evolueren en er zijn enkele corrigerende maatregelen genomen, maar het is te vroeg om de resultaten daarvan te beoordelen**

10.17. Het SG en DG BUDG spelen een centrale rol in het geven van jaarlijkse instructies voor de opbouw en inhoud van JAV's. Daarbij oefenen zij een centraal kwaliteitsbeheer (ondersteuning en toezicht) uit over door de individuele DG's voorbereide JAV's. In 2012 omvatte het kwaliteitscontroleproces voor het eerst de bespreking van de ontwerpversie van de JAV's, deel 1, van alle DG's inclusief het SG en DG BUDG.

**10.16.** De Commissie neemt nota van de bevinding van de Rekenkamer dat de steekproef van evaluaties waarnaar de Rekenkamer heeft gekeken, meer gericht waren op operationele kwesties dan op prestaties. De Commissie deelt de mening dat de evaluaties informatie moeten opleveren over resultaten en effecten, maar vindt ook dat het aandachtspunt van de evaluaties kan verschillen naar gelang de fase van uitvoering van het geëvalueerde programma. De Commissie verwijst naar artikel 318 VWEU Evaluatieverslag, waarin resultaten die betrekking hebben op alle begrotingsonderdelen van het meerjarig financieel kader (MFK), worden ingediend met betrekking tot zowel operationele kwesties in de beginfase van de programma's als de impact, de effectiviteit en de meerwaarde van de EU van programma's in een later stadium van de uitvoering.

De Commissie zal meer aandacht schenken aan prestatiegerelateerde aspecten in haar evaluaties en aan de noodzakelijke rapportage hierover in de JAV's. Daarbij verwijst zij naar voorbeelden van evaluaties die al nuttige informatie over beleidsresultaten verschaffen.

De Commissie is van mening dat zij de laatste jaren behoorlijke vooruitgang heeft geboekt met de rapportage over beleidsresultaten en dat met name de jaarlijkse activiteitenverslagen van haar directo-raten-generaal een schat aan nuttige informatie opleveren over de beleidsdoelstellingen, de behaalde resultaten en de effecten daarvan op de samenleving.

De Commissie werkt aan een krachtiger en meer samenhangend kader voor de monitoring, de evaluatie en de rapportage over de uitvoering van de financiële programma's van de EU voor het volgende MFK. Het verslag op grond van artikel 318 over het jaar 2012 bevat een actieplan. De Commissie herinnert eraan dat de informatie en de evaluaties die de Commissie in de JAV's en in de algemene rapportage op jaarbasis kan produceren voor het volgende MFK, grotendeels afhankelijk zal zijn van de bepalingen inzake prestaties in de wettelijke instrumenten die door het Parlement en de Raad zullen worden aangenomen ter ondersteuning van de nieuwe financiële programma's.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.18. De DIA concludeerde in zijn controle van het JAV-proces dat het proces gericht is op wettigheid en regelmatigheid, terwijl de zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid van beleidsprestaties worden onderbelicht. De Commissie stelde in reactie op deze controle in maart 2013 een actieplan op om de belangrijkste bevindingen aan te pakken, en onder meer de permanente instructies te herzien.

10.19. De Commissie heeft in het licht van de besprekingen over het meerjarig financieel kader voor zowel de Commissie als voor de nationale autoriteiten een gemeenschappelijk prestatiekader voorgesteld dat wordt gebaseerd op overeengekomen output- en resultaatindicatoren.

## DEEL 2 — OP BEHAALDE RESULTATEN GEBASEERD EVALUATIEVERSLAG OVER DE EU-FINANCIËN

10.20. De Commissie publiceerde haar tweede verslag over de evaluatie van de EU-financiën in november 2012 en haar derde verslag in juni 2013; die verslagen waren gebaseerd op de behaalde resultaten (evaluatieverslagen)<sup>(15)</sup>. Het Verdrag schrijft voor dat de Commissie een dergelijk verslag produceert en dat dat verslag deel uitmaakt van het bewijs op basis waarvan het Parlement met betrekking tot de begroting ieder jaar kwijting verleent aan de Commissie<sup>(16)</sup>.

10.21. In haar opmerkingen over het tweede evaluatieverslag<sup>(17)</sup> noemde de Rekenkamer de bredere reikwijdte een verbetering in vergelijking met het eerste evaluatierapport, en wees ze erop dat het verslag enige informatie verstrekt over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de programma's. Het evaluatieverslag bood echter geen toereikend, relevant en betrouwbaar bewijs over hetgeen met het EU-beleid was bereikt, en het is daarom niet, zoals wel werd beoogd, bruikbaar in de kwijtingsprocedure.

10.22. In vergelijking met de eerste en tweede evaluatieverslagen vertoont het derde verslag een aantal verbeteringen omdat het informatie put uit meer bronnen dan louter evaluatieverslagen, met name uit de speciale verslagen van de Rekenkamer en aanbevelingen van de Dienst interne audit van de Commissie en omdat het tevens enkele verbeterpunten identificeert. De Rekenkamer is ingenomen met die ontwikkelingen. Het evaluatieverslag is desalniettemin nog niet bruikbaar voor het beoogde doel.

<sup>(15)</sup> Tweede evaluatieverslag COM(2012) 675 final; derde evaluatieverslag COM(2013) 461 final.

<sup>(16)</sup> Artikelen 318 en 319 VWEU.

<sup>(17)</sup> Brief van de president van de Rekenkamer aan de voorzitter van de Commissie: „Reactie van de Europese Rekenkamer op het tweede evaluatieverslag van de Commissie in het kader van artikel 318” van 21.12.2012 (<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/Otherauditdocuments>).

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**10.18.** De Commissie zal de vaste instructies voor de opstelling van de jaarlijkse activiteitenverslagen herzien. Deze herziening zal er ook voor zorgen dat de zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid van de beleidsresultaten aan bod komen.

**10.21.** De Commissie herhaalt dat zij het verslag in de toekomst in overleg met de kwijtingverlenende autoriteit verder wil verbeteren.

De Commissie bevestigt ook dat dit alleen kan worden bereikt met het nieuwe prestatiekader dat gebaseerd zal zijn op de rechtsgrondslagen voor het volgende MFK.

Hierbij is rekening gehouden met de aanwijzingen die de Rekenkamer tot dusver heeft aangeleverd in de voorbereiding van het evaluatieverslag van dit jaar, voor zover mogelijk in het bestaande kader van het MFK 2007-2013. Dit verslag is op 26 juni 2013 goedgekeurd.

**10.22.** De Commissie is verheugd dat de Rekenkamer de ontwikkelingen van het evaluatieverslag positief heeft ontvangen. Tegelijkertijd meent de Commissie dat het wellicht alleen mogelijk is dat het evaluatieverslag pas in een laat stadium van het MFK — als de eerste indicaties van de effecten van de programma's duidelijk worden — voldoende, relevante en betrouwbare gegevens verschaft over wat het EU-beleid heeft bereikt, en dus dan pas door de Rekenkamer als geschikt kan worden beschouwd voor het beoogde gebruik in de kwijtingsprocedure.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.23. De Rekenkamer merkt op dat de Commissie zich ertoe heeft verbonden om in 2014 een nieuw kader voor doelmatigheidsverslaglegging voor te leggen en neemt nota van de reeds genomen initiatieven ter versterking van de doelmatigheidsverslaglegging bij de diensten van de Commissie. Bovendien is de Commissie voornemens om:

- a) de doelmatigheidsverslaglegging in de jaarlijkse activiteitenverslagen van haar directoraten-generaal te versterken;
- b) een nauwer verband te leggen tussen enerzijds de jaarlijkse beheersplannen en de jaarlijkse activiteitenverslagen en anderzijds het artikel 318-evaluatieverslag;
- c) het evaluatieverslag aan te nemen parallel met het samenvattend verslag.

10.24. Tot slot gaat het derde evaluatieverslag vergezeld van een actieplan voor de ontwikkeling van het artikel 318-evaluatieverslag. De Rekenkamer ziet dit als een positieve stap. Het is evenwel niet duidelijk wat die acties in de praktijk zullen betekenen. Het plan geeft met name geen nadere bijzonderheden over individuele verantwoordelijkheden of data voor de afronding van de vermelde acties. De Rekenkamer zal een follow-up uitoefenen en verslag uitbrengen over de mate waarin de Commissie erin slaagt het actieplan uit te voeren en de beloofde verbeteringen in toekomstige evaluatieverslagen waar te maken.

### DEEL 3 — RESULTATEN VAN DE DOOR DE REKENKAMER UITGEVOERDE DOELMATIGHEIDSCONTROLE

#### Inleiding

10.25. In de speciale verslagen van de Rekenkamer wordt onderzocht of de beginselen van goed financieel beheer (paragraaf 10.2) zijn toegepast op de uitgaven van de Europese Unie. Met het oog op een maximale impact kiest de Rekenkamer haar onderwerpen voor speciale verslagen — specifieke begrotingsterreinen of beleidsthema's — aan de hand van een scala aan criteria, zoals het niveau van de betrokken ontvangsten of uitgaven (materialiteit), de risico's voor een goed financieel beheer en de mate van interesse van de belanghebbenden. De Rekenkamer heeft in 2012 25 speciale verslagen vastgesteld<sup>(18)</sup>, zoals vermeld in **bijlage 10.1**.

10.26. In dit onderdeel onderzoekt de Rekenkamer welke lessen kunnen worden getrokken uit haar speciale verslagen van 2012. De Rekenkamer richt zich op drie onderwerpen die van belang zijn om de gewenste resultaten en impact van de volgende generatie uitgavenprogramma's te verwezenlijken: Smart geformuleerde doelstellingen en voor programma's geschikte indicatoren, betrouwbare en tijdig beschikbare gegevens over de prestaties van programma's en de duurzaamheid van door de EU gefinancierde projecten.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**10.23.** *Op basis van de nieuwe generatie uitgavenprogramma's in het kader van het meerjarig financieel kader voor de periode 2014-2020 zal de Commissie haar diensten instrueren dat het prestatiekader van deze programma's moet worden weerspiegeld in hun beheersplannen voor 2014. Hierdoor zal het mogelijk zijn de rapportage over de prestaties in de jaarlijkse activiteitenverslagen in maart 2015 uit te brengen. Daarnaast zal er een betere afstemming komen tussen de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directoraten-generaal en het evaluatieverslag op basis van artikel 318 VWEU.*

**10.24.** *De Commissie is verheugd dat de Rekenkamer erkent dat het actieplan een positieve stap is. Zij herinnert eraan dat in het verslag van dit jaar is aangegeven dat het actieplan een voorlopig karakter heeft in afwachting van de vaststelling van de wettelijke instrumenten die de financiële programma's in het volgende MFK zullen ondersteunen. Dit verklaart het ontbreken van specifieke individuele verantwoordelijkheden en einddata.*

<sup>(18)</sup> „Vastgesteld” betekent goedgekeurd voor publicatie.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.27. Deze onderwerpen worden ook — in verschillende mate — behandeld in andere recente publicaties van de Rekenkamer<sup>(19)</sup>. Zoals de Rekenkamer al eerder heeft aangegeven, en om vast te kunnen stellen of de uitgaven van de Europese Unie de gewenste resultaten en impact opleveren, is het noodzakelijk dat de Commissie voor de komende programmeringsperiode haar systemen voor verslaglegging en verantwoording herziet en zich daarbij niet alleen richt op de naleving van de regels, maar ook op het sorteren van effect (resultaten en impact). Smart geformuleerde doelstellingen en geschikte indicatoren zijn samen met betrouwbare en tijdig beschikbare informatie de essentiële elementen van een dergelijk systeem voor verslaglegging en verantwoording.

### **In uitgavenprogramma's worden Smart-doelstellingen niet consequent samen met geschikte prestatie-indicatoren toegepast**

10.28. Het Financieel Reglement bepaalt dat er op het behalen van Smart-doelstellingen die zijn geformuleerd voor alle activiteitenterreinen die de begroting omvat, toezicht wordt gehouden aan de hand van prestatie-indicatoren<sup>(20)</sup>. De Commissie en de lidstaten zouden hierdoor in staat moeten zijn, te evalueren of aan de gedefinieerde indicatoren is voldaan en of de beoogde impact waarschijnlijk wordt bereikt, en niet alleen aan het einde, maar ook op essentiële tussentijdse ijkpunten.

<sup>(19)</sup> Advies nr. 4/2012 betreffende het evaluatieverslag van de Commissie over de financiën van de Unie aan de hand van de bereikte resultaten, vastgesteld in het kader van artikel 318 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (<http://eca.europa.eu>). Zie ook Advies nr. 7/2011 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, die onder het gemeenschappelijk strategisch kader vallen, en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006, Advies nr. 1/2012 over bepaalde voorstellen voor verordeningen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de periode 2014-2020, paragraaf 8.54, antwoord van de Europese Rekenkamer op het tweede artikel 318-evaluatieverslag van de Commissie.

<sup>(20)</sup> Artikel 30, lid 3 van het Financieel Reglement.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**10.27.** *De Commissie is het er mee eens dat de beheersystemen adequaat moeten worden opgezet om de verwezenlijkingen en resultaten van de uitgaven van de EU te meten, en dat goede follow-up- en controlesystemen moeten worden opgezet om betrouwbare informatie te verkrijgen voor de rapportage over de resultaten.*

*De Commissie werkt aan de ontwikkeling van haar interne beheersysteem voor het meerjarig financieel kader voor 2014-2020, waarbij de nadruk ligt op de toegevoegde waarde van de EU, efficiëntie en doeltreffendheid en de algemene effecten van haar uitgavenprogramma's op de economie en de samenleving. De Commissie zal een nieuwe prestatiecultuur creëren op basis van de kaders voor de doelstellingen, indicatoren, monitoring en evaluatie die de wetgevende autoriteit voor de komende programmeringsperiode heeft vastgesteld; dit levert ook een duidelijke basis op voor de jaarlijkse rapportage over de prestaties door de Commissie.*

*De Commissie heeft in haar voorstellen voor de nieuwe programma's in het kader van het MFK al verschillende elementen opgenomen die gericht zijn op de totstandbrenging van een sterker prestatiekader, dat meer gericht zou zijn op efficiëntie en doeltreffendheid bij de verwezenlijking van de algemene doelstellingen van de verschillende financiële programma's. Dit prestatiekader zal van invloed zijn op de bestaande interne beheersinstrumenten.*

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.29. In haar speciaal verslag over de integratie van onderdanen uit derde landen heeft de Rekenkamer geconstateerd dat de Commissie heeft aangetoond dat het mogelijk is indicatoren met betrekking tot de output en uitkomsten van gefinancierde acties te omschrijven <sup>(21)</sup>. De onderzochte autoriteiten van lidstaten moesten kwantificeerbare output opnemen. Meetbare doelen waren echter voor slechts ongeveer de helft van de onderzochte acties vastgesteld, en de meeste daarvan hadden eenvoudigweg betrekking op het aantal projecten of deelnemers, in plaats van op specifieke aspecten van projecten zoals het slagingspercentage bij het behalen van kwalificaties. De Rekenkamer concludeerde dat, hoewel de Commissie uitgebreide richtsnoeren voor indicatoren verstrekke, vier van de vijf lidstaten significante gebreken vertoonden ten aanzien van het opnemen van Smart-doelstellingen in programma's, het opzetten van deugdelijke geautomatiseerde verzamelsystemen en/of de verslaglegging over de verwezenlijking van doelen. Dit deed dan ook afbreuk aan het vermogen van de lidstaten om de programma's te monitoren en aan te sturen.

10.30. Het speciaal verslag over de hervorming van de wijnmarkt toonde aan dat de toezichthoudende rol van de Commissie, die een beoordeling zou moeten inhouden van de vraag of de doelstellingen van de hervorming worden verwezenlijkt, wordt beperkt door het ontbreken van essentiële prestatie-indicatoren, ondanks het feit dat de informatievereisten veelomvattend zijn en dat de Commissie veel informatie van de lidstaten heeft ontvangen over de tenuitvoerlegging van de diverse maatregelen <sup>(22)</sup>.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**10.29.** In het kader van het Europees Fonds voor de integratie van onderdanen van derde landen gebruikt de Commissie diverse instrumenten om nationale programma's te monitoren, zoals regelmatige contacten met lidstaten en tussentijdse en afsluitende uitvoeringsverslagen. Daarnaast hebben de lidstaten nationale evaluatieverslagen over de periode 2007-2010 ingediend op basis van gemeenschappelijke, door de Commissie vastgestelde indicatoren die verenigbaar zijn met de eigen indicatoren van de lidstaten op projectniveau. Deze gemeenschappelijke indicatoren moeten zinvolle resultaten op nationaal en Europees niveau opleveren. In haar voorstel voor een verordening tot oprichting van het Fonds voor asiel en migratie van 15 november 2011 (COM(2011) 751 final) heeft de Commissie voorgesteld om verplichte gemeenschappelijke indicatoren te gebruiken om de nationale programma's te beoordelen en efficiënt te beheren. Deze worden al besproken met de deelnemende lidstaten, met name wat betreft het feit dat zij beperkt in aantal en „Smart” moeten zijn, moeten aansluiten op de realiteit en betrouwbare gegevens moeten verschaffen.

**10.30.** De beoordeling van de vraag of de hervorming van de wijnsector van 2008 voldoet aan haar doelstelling, is door de Commissie verricht op basis van de volgende elementen:

1. Periodieke beoordeling van de wijnmarktsituatie:
  - a) op basis van de kernindicatoren die zijn opgenomen in de Verordeningen (EG) nr. 555/2008 en (EG) nr. 436/2009.
2. Een periodieke beoordeling van de uitvoering door de lidstaten van het wijnbeleid, bijvoorbeeld:
  - a) een studie over de uitvoering van de hervorming van 2012, die een substantiële en gedetailleerde analyse bevat van verschillende aspecten van de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt;
  - b) wat nationale programma's betreft, werd Verordening (EG) nr. 555/2008 gewijzigd en werden in 2013 twee richtsnoeren door DG AGRI goedgekeurd met als doel te verduidelijken en nader uit te werken hoe deze maatregelen op nationaal niveau moeten worden uitgevoerd. In deze richtsnoeren bevelen de lidstaten bepaalde kernindicatoren aan (bv. selectiecriteria, beoordelingscriteria, impactindicatoren, enz.). Deze indicatoren worden ook door DG AGRI gebruikt bij de beoordeling van zijn beleid.

<sup>(21)</sup> Speciaal verslag nr. 22/2012, getiteld: „Dragen het Europees Integratiefonds en het Europees Vluchtelingenfonds doeltreffend bij tot de integratie van onderdanen van derde landen?”, de paragrafen 20, 24, 25 en 79.

<sup>(22)</sup> Speciaal verslag nr. 7/2012: „De hervorming van de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt: voortgang tot op heden”, paragrafen 50 en 57.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.31. Het speciaal verslag van de Rekenkamer over uit het EFRO gefinancierde financiële instrumenten wijst erop dat de voor het EFRO ingevoerde standaardinstrumenten voor toezicht op cohesiebeleid ontoereikend zijn of niet geschikt voor het doel van financiële instrumenten. De conclusie luidde dat als ze al bestonden, de toezicht- en informatiesystemen slecht waren toegerust om informatie te geven over, en toezicht te houden op het goede financieel beheer van de fondsen <sup>(23)</sup>.

### Gebreken wat betreft de relevantie, betrouwbaarheid en tijdigheid van de prestatiegegevens

10.32. Het meten en beoordelen van de mate waarin doelstellingen worden verwezenlijkt is echter alleen betekenisvol wanneer dit wordt gebaseerd op relevante, betrouwbare en tijdig beschikbare informatie. Bij de opbouw van een deugdelijk prestatiebeheer- en rapportagesysteem moet de Commissie in het bijzonder aandacht schenken aan de betrouwbaarheid en tijdigheid van de prestatiegegevens die zij genereert of ontvangt van de lidstaten en derden. In een aantal van de speciale verslagen van de Rekenkamer van 2012 werden voorbeelden gegeven van tekortkomingen ten aanzien van de kwaliteit van de informatie, waarvan er in de volgende paragrafen enkele worden genoemd.

### 3. Ruimere evaluaties van wijnvraagstukken:

- a) de in de loop van 2012 verzamelde gegevens zijn ook door DG AGRI gebruikt bij de opstelling van het verslag aan de Raad en het Parlement van 2012, in combinatie met andere door de lidstaten verstrekte indicatoren in verband met de nationale steunprogramma's en de rooiregeling;
- b) DG AGRI begint momenteel met een nieuwe evaluatie van het concurrentievermogen van de wijnproductie van de EU, die eind 2014 moet zijn afgerond. De voorgestelde aanbesteding omschrijft duidelijke indicatoren voor deze nieuwe evaluatie;
- c) DG AGRI is bezig met een andere evaluatie over de toegevoegde waarde van beschermde oorsprongsbenamingen en beschermde geografische aanduidingen. Ook dit leidt later tot duidelijke indicatoren.

**10.31.** Bij de wijziging van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad in december 2011 werd een verplichting voor de lidstaten ingesteld om een formeel verslag over de financiële instrumenten op te stellen. In 2012 heeft de Commissie op basis hiervan een samenvattend verslag opgesteld en hebben de diensten van de Commissie een gedetailleerde leidraad bij de rapportage voor beheersautoriteiten ontwikkeld. Bovendien is in februari 2012 een werkdocument van de diensten van de Commissie verschenen over de financiële instrumenten in het cohesiebeleid en heeft zij een evaluatie uitgevoerd via het evaluatienetwerk van deskundigen over het gebruik van het EFRO ter ondersteuning van de financiële instrumenten. De rapportagevereisten zullen in de volgende programmeringsperiode verder worden geconsolideerd.

**10.32.** Voor de programma's op het gebied van direct beheer moet de Commissie volgens haar wetgevingsvoorstellen voor de volgende financieringsprogramma's in staat zijn te zorgen voor tijdige en betrouwbare informatie, zodat zij kunnen rapporteren over hun prestaties.

Voor de programma's onder indirect beheer moet de Commissie afgaan op de bereidheid en de capaciteit van de lidstaten en van derden om goede, actuele, betrouwbare en vergelijkbare gegevens aan te leveren. Met het huidige wettelijke kader is dit niet op synthetische wijze in alle programma's mogelijk.

<sup>(23)</sup> Speciaal verslag nr. 2/2012: „Door het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling gefinancierde financiële instrumenten voor het midden- en kleinbedrijf”, paragrafen 82 en 121.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.33. Bij haar controle van het richten van steunverlening op de modernisering van landbouwbedrijven constateerde de Rekenkamer dat het gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader, dat is opgezet als een instrument voor de lidstaten en de Commissie, geen relevante gegevens genereerde die konden worden gebruikt voor de controle van de met de bestede middelen bereikte resultaten. Aan de hand van de gedefinieerde indicatoren kon de voortgang in de verwezenlijking van de EU-prioriteiten niet worden gecontroleerd, de gegevens werden weinig betrouwbaar bevonden en maakten vergelijkingen tussen lidstaten (en/of regio's) niet mogelijk <sup>(24)</sup>. In een ander verslag wees de Rekenkamer op significante tekortkomingen met betrekking tot de rapportage door de lidstaten, die ertoe leidden dat de Commissie niet in alle gevallen in staat was te evalueren of de door de lidstaten geleverde prestaties overeenkwamen met afvaldoelstellingen van de EU. Hoewel de Commissie de consistentie van de ontvangen cijfers controleerde, oordeelde ze de betrouwbaarheid daarvan niet <sup>(25)</sup>.

10.34. Gebreken in de rapportagesystemen kunnen eveneens een negatieve impact hebben op de betrouwbaarheid van informatie. Uit de controle van het gemeenschappelijk Relex-informatiesysteem (CRIS) — het door de Commissie ingevoerde informatiesysteem ter ondersteuning van de financiële en operationele aspecten van het beheer van externe acties — bleek dat er problemen bestaan met betrekking tot de integriteit van de gegevens in dit systeem. De Rekenkamer ontdekte dossiers waarin gegevens ontbraken, niet geldig of niet actueel waren. Hierdoor werden de betrouwbaarheid alsmede de doelmatigheid en doeltreffendheid van het systeem als beheersinstrument aangetast <sup>(26)</sup>.

<sup>(24)</sup> Speciaal verslag nr. 8/2012: „Steunverlening richten op de modernisering van landbouwbedrijven”, paragraaf 70.

<sup>(25)</sup> Speciaal verslag nr. 20/2012: „Is de financiering uit structurele maatregelen van infrastructuurprojecten voor het beheer van stedelijk afval doeltreffend als bijdrage tot de verwezenlijking van de afvalbeleidsdoelstellingen van de EU door de lidstaten?”, paragraaf 73.

<sup>(26)</sup> Speciaal verslag nr. 5/2012: „Het Gemeenschappelijk Relex-informatiesysteem (CRIS)”, paragraaf 79.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Voor de programma's onder gedeeld beheer heeft de Commissie aan de wetgevende autoriteit een aantal essentiële eisen voorgesteld voor de opzet van de systemen die informatie produceren over de resultaten in het kader van de toekomstige verordeningen die na 2013 van kracht worden. De verantwoordelijkheid voor de exploitatie van deze systemen om volledige en accurate informatie over resultaten te leveren, ligt bij de lidstaten, zoals gebruikelijk is in het geval van gedeeld beheer.

**10.33.** De Commissie is van oordeel dat het gemeenschappelijk monitoring- en evaluatiekader een relevante en geïntegreerde reeks indicatoren vormt, die gezamenlijk door de Commissie en de lidstaten is opgesteld om zicht te houden op de doelstellingen van het beleid. Dit is de eerste keer dat een alomvattend, maar zeer streng monitoring- en evaluatiesysteem voor plattelandsontwikkeling op EU-niveau is ingevoerd. Om te beoordelen of de EU-prioriteiten naar behoren zijn aangepakt, is het de combinatie van alle maatregelen die moet worden onderzocht.

Maatregel 121 moet worden getoetst aan de doelstelling om het concurrentievermogen te verbeteren. De ervaring met het huidige „al doende leren” toont aan dat het niet eenvoudig is om resultaatindicatoren op dit gebied te definiëren en de Commissie, lidstaten en diverse betrokkenen hebben veel moeite gedaan om de methodologie, betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid voortdurend te verbeteren. Deze ervaring zal ook worden gebruikt voor het toekomstige monitoring- en evaluatiesysteem.

**10.34.** Er wordt aan gewerkt deze tekortkomingen te verhelpen, maar er ontbreekt geen financiële en/of andere belangrijke informatie in CRIS. Naast de voortgang die in de CRIS-audit werd genoemd op het vlak van gegevenskwaliteit (aanwijzing van de houders van gegevens, oprichting van een team voor gegevenskwaliteit en toepassing van gegevenskwaliteitbeheer), zijn onlangs de volgende projecten van start gegaan:

- rationalisering van geografische codes;
- verbetering van de gebruikersinterface van CRIS op basis van de analyse van coderingsfouten;
- een aantal opschoonacties naar aanleiding van de audit, monitoringprocedures en rapportages.

De bovengenoemde projecten maken deel uit van een nieuw masterplan voor gegevenskwaliteit, dat onder andere maatregelen omvat voor het opschonen van gegevens, verbetering van het informatiesysteem, monitoring en controle, gebruikersdocumentatie en opleiding.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.35. De controle van de rechtstreekse steun voor zoogkoeien, oaien en geiten toonde eveneens aan dat in de meeste lidstaten het toezicht op prestatie-indicatoren gebrekkig was vanwege het ontbreken van een systeem voor ad-hoc toezicht op de prestaties om de resultaten en uitkomsten van de gecontroleerde regelingen te meten, en vanwege de uiteenlopende interpretaties door de lidstaten van de termen „productie” en „aanbod aan de verwerkende industrie”. Nog een beperking voor het toezicht van de Commissie was het ontbreken van een geschikt instrument dat een globaal overzicht geeft van de uit verschillende bronnen beschikbare steun. Daarbij staat het snelle tempo van de recente GLB-hervormingen het tijdig verrichten van nauwkeurige kwantitatieve beoordelingen soms in de weg <sup>(27)</sup>.

10.36. De tijdigheid is een probleem gebleken bij de rapportage over prestatiegegevens, zoals wordt aangetoond door de gebreken bij het verzamelen en registreren van de toezichtgegevens voor de uitgaven van het Europees Sociaal Fonds ten behoeve van oudere werknemers. Het niet kunnen beschikken over betrouwbare, verifieerbare en tijdig beschikbare prestatiegegevens of over beoordelingen van de verschillende acties belemmert het trekken van conclusies ten behoeve van de huidige en toekomstige besluitvorming <sup>(28)</sup>.

<sup>(27)</sup> Speciaal verslag nr. 11/2012: „Rechtstreekse steun voor zoogkoeien, oaien en geiten in het kader van de gedeeltelijke uitvoering van BTR-regelingen”, paragrafen 63 en 64.

<sup>(28)</sup> Speciaal verslag nr. 25/2012: „Worden er instrumenten ingezet om toe te zien op de doeltreffendheid van uitgaven van het Europees Sociaal Fonds ten behoeve van oudere werknemers?”, paragraaf 61.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**10.35.** *De wetgever was van mening dat deze concepten beter op nationaal niveau konden worden bepaald.*

*De Commissie heeft een overzicht van de situatie in de EU betreffende de verschillende gekoppelde steunmaatregelen in de veehouderij. Lidstaten zijn verplicht de Commissie op gezette tijden in kennis te stellen van de bedragen die in het kader van de gekoppelde betalingen voor zoogkoeien, schapen en geiten zijn uitgekeerd en het aantal betrokken dieren, alsmede van gekoppelde artikel 68-betalingen en aanvullende nationale rechtstreekse betalingen die zijn gedaan in de lidstaten die in 2004 en 2007 zijn toegetreden. De Commissie is van mening dat voor de sociale, economische en milieueffecten van de regelingen eerder een beoordeling dan monitoring op zijn plaats is.*

*Wat betreft het besluitvormingsproces voor de komende hervorming, baseert de Commissie haar voorstellen op een effectbeoordeling waarvoor gebruik is gemaakt van een hele reeks informatiebronnen, kwantitatieve analyses, kwalitatieve en kwantitatieve gegevens uit de literatuur en openbare raadplegingen. Evaluatieverslagen zijn een van deze informatiebronnen.*

*Voor de toekomst voorziet het Commissievoorstel voor het GLB in de periode tot 2020 in de opstelling van een gemeenschappelijk kader voor monitoring en evaluatie om de prestaties van het gemeenschappelijk landbouwbeleid te meten, met inbegrip van maatregelen van de eerste en tweede pijler.*

**10.36.** *Volgens het huidige rechtskader voor het ESF moeten financiële gegevens worden verzameld op het niveau van de prioritaire assen en niet op het veel gedetailleerder niveau van de doelgroepen. De voorgestelde regel zou zeer moeilijk uitvoerbaar zijn (zo zouden de meeste projecten in de praktijk veel verschillende doelgroepen omvatten), een behoorlijke belasting voor de lidstaten en de begunstigden betekenen, en aanzienlijke kosten met zich meebrengen.*

*Informatie over de resultaten en met name de effecten kan uit evaluaties worden verkregen. Zo was de evaluatie van de ESF-steun voor Een leven lang leren, die in juli 2012 is afgerond, onder andere gericht op oudere werknemers. De Commissie meent dat gegevens uit dergelijke evaluaties van essentieel belang zijn en het mogelijk maken conclusies te trekken over de doeltreffendheid van de steunverlening uit het ESF.*

*De Commissie erkent evenwel dat er nog verbeteringen mogelijk zijn. Daarom wil de Commissie voor de volgende programmeringsperiode 2014-2020 via het nieuwe wetgevingspakket een aantal zwakke punten aanpakken op het gebied van de monitoring- en evaluatieregelingen.*

## De duurzaamheid van EU-projecten kwam in verschillende gevallen in het gedrang

10.37. Idealiter zou overheidsoptreden duurzaam moeten zijn, wat betekent dat het zich niet alleen op kortetermijnoutput moet richten, maar dat het ook nadat de externe financiering is gestopt resultaten moet blijven opleveren en impact moet blijven hebben. Wanneer een nieuw programma en/of project wordt opgezet, dient duurzaamheid dus een belangrijke factor te zijn in de overweging. Bij de afweging hiervan moet rekening worden gehouden met zaken als de financiële en technische duurzaamheid en de institutionele capaciteit, alsook met de onderlinge afhankelijkheid van deze elementen.

10.38. In 2012 werd duurzaamheid in acht verslagen als probleem geïdentificeerd. Vijf van deze acht verslagen hadden betrekking op bijstand aan staten en gebieden buiten de EU. De overige drie verslagen behandelen de duurzaamheid van gefinancierde projecten onder gedeeld beheer, hetgeen aangeeft dat het hier om een onderwerp gaat dat ook buiten het terrein van ontwikkelingshulp relevant is. Ondertussen werd in zes van deze acht verslagen het risico geïdentificeerd dat projecten zouden aflopen en de voordelen zouden verdwijnen bij gebreke van voortgezette financiering <sup>(29)</sup>.

10.39. In het kader van het gedeeld beheer zijn de autoriteiten van de lidstaten in de eerste plaats verantwoordelijk voor de selectie van projecten die financieel duurzaam zijn. Uit de door de Rekenkamer uitgevoerde controle van de tenuitvoerlegging van EU-hygiënewetgeving in slachthuizen bleek dat de duurzaamheid van de projecten een doelstelling was, aangezien gefinancierde projecten minstens vijf jaar na het einde van de investering op de beoogde activiteitsniveaus moesten worden gehandhaafd. De controle wees echter ook uit dat in elk van de vijf gecontroleerde lidstaten de minimale activiteitsperiode van vijf jaar niet werd gehaald, ofwel dat de beoogde activiteitsniveaus niet werden behaald. Dit deed afbreuk aan de impact van de aangewende middelen ter vergemakkelijking van de naleving van hygiënevoorschriften in slachthuizen <sup>(30)</sup>.

**10.39.** *Het effect van de gefinancierde investeringen op de conformiteit met de nieuwe hygiënenormen is onderzocht in de ex-post-evaluatieverslagen van de Sapard-programma's van acht begunstigde landen die in 2004 tot de EU zijn toetreden. In het samenvattende verslag van deze evaluaties door onafhankelijke beoordelaars wordt in hoofdstuk 4.2.1 inzake de naleving van de EU-normen en het acquis communautaire de conclusie getrokken dat „de belangrijkste resultaten zijn geboekt op het vlak van hygiëne, sanitaire en veterinaire voorschriften en het milieu”. Het verslag is gepubliceerd op:*

[http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/rural-development-reports/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/rural-development-reports/index_en.htm)

<sup>(29)</sup> De Speciale verslagen nrs. 1/2012: „Doeltreffendheid van de ontwikkelingshulp van de Europese Unie voor de voedselzekerheid in Afrika bezuiden de Sahara”, 6/2012: „Steun van de Europese Unie aan de Turks-Cypriotische gemeenschap”, 8/2012: „Steunverlening richten op de modernisering van landbouwbedrijven”, 13/2012: „De ontwikkelingshulp van de Europese Unie voor drinkwatervoorziening en sanitaire basisvoorzieningen in landen bezuiden de Sahara”, 14/2012: „Tenuitvoerlegging van EU-hygiënewetgeving in slachthuizen van sinds 2004 tot de EU toetreden lidstaten”, 17/2012: „De bijdrage van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) aan een duurzaam wegennet in Afrika bezuiden de Sahara”, 18/2012: „Bijstand van de Europese Unie aan Kosovo op het gebied van de rechtsstaat” en 23/2012, „Hebben de structurele maatregelen van de EU met succes de regeneratie ondersteund van industriële en militaire brownfieldterreinen?”.

<sup>(30)</sup> Speciaal verslag nr. 14/2012, paragrafen 48 en 49.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.40. De Rekenkamer ontdekte tijdens haar controle van de ontwikkelingshulp voor drinkwatervoorziening en sanitaire basisvoorzieningen in landen bezuiden de Sahara dat de onderzochte projecten technisch gezien duurzaam waren: ze stimuleerden de toepassing van standaardtechnologie en ter plaatse beschikbare materialen. Voor de meeste projecten zullen de resultaten en voordelen op middellange en lange termijn echter niet in stand blijven, tenzij er wordt gezorgd voor andere ontvangsten dan tariefinkomsten. Ondanks de alomvattende beheersprocedures heeft de Commissie belangrijke kwesties in verband met de duurzaamheid niet aangepakt <sup>(31)</sup>.

10.41. Bij haar controle van regeneratie van brownfieldterreinen constateerde de Rekenkamer dat alle onderzochte projecten enkele van de essentiële kenmerken hadden die worden beschouwd als beste praktijken ter waarborging van de duurzaamheid van terreinen en resultaten op lange termijn <sup>(32)</sup>. Zo waren sommige terreinen strategisch gelegen en aangesloten op de netwerken van de drie vervoersmodaliteiten (weg, spoor, water), en waren alle terreinen naar behoren voorzien van infrastructuur voor transport, sanitaire voorzieningen, en informatie- en communicatietechnologie.

10.42. Zelfs als interventies financieel en technisch duurzaam zijn, betekent dit niet dat ook de resultaten daarvan lang blijven bestaan wanneer de begunstigden niet worden betrokken en een gevoel van verantwoordelijkheid ontwikkelen, of als de institutionele capaciteit ontoereikend is.

10.43. De EU biedt hulp aan Kosovo ter versterking van de rechtsstaat via het instrument voor pretoetredingssteun en het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid. Politieke steun van de Kosovaarse autoriteiten is een essentiële voorwaarde voor de duurzaamheid van de resultaten. Het is echter de vraag in hoeverre de nationale autoriteiten zich inzetten voor de rechtsstaat. Over het algemeen wordt de duurzaamheid van de met de bijstand bereikte resultaten bedreigd door een gebrek aan politieke wil, de beperkte financiële capaciteit en de beperkte invloed van het maatschappelijk middenveld <sup>(33)</sup>.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**10.40.** *Op het gebied van institutionele duurzaamheid steunt de Commissie uitgebreide capaciteitsopbouw en opleidingsactiviteiten zodat verenigingen van watergebruikers en plaatselijke autoriteiten de bevoegdheid krijgen om hun eigen installaties te beheren en te exploiteren, soms met steun van de particuliere sector. De Commissie werkt daarnaast op het niveau van elk land aan sectorale hervormingsprogramma's ter ondersteuning van de ontwikkeling van een passend sectoraal beleid en een institutioneel kader waarin gedecentraliseerde structuren worden opgezet om plaatselijke belanghebbenden op de lange termijn te helpen.*

*Om de watervoorziening op financieel houdbare wijze uit te bouwen, is het volgens de Commissie nodig het juiste evenwicht te vinden tussen tarieven, overdrachten en belastingen. In de meeste landen kunnen de exploitatiekosten niet alleen door de tarieven worden gedekt. Dit geldt voor Europa en nog meer voor de landen ten zuiden van de Sahara, waar projecten vooral gericht zijn op de kwetsbaarste groepen met zeer beperkte betaalmogelijkheden. Daarom steunt de Commissie de ontwikkeling van sociale tarieven, waarbij tegelijkertijd wordt gezorgd voor de financiële houdbaarheid van de sector in zijn geheel door middel van sectorale dialoog met de begunstigde landen.*

**10.41.** *De Commissie is het eens met het standpunt van de Rekenkamer.*

**10.43.** *De Commissie en de EDEO zijn het eens met de beoordeling van de Rekenkamer. Zij willen de geconstateerde tekortkomingen verhelpen door vaker een beroep te doen op beleidsdialogen, zoals aanbevolen door de Rekenkamer, onder andere met maatschappelijke organisaties, maar ook door een betere coördinatie en afstemming van de EU-beleidsdoelstellingen, instrumenten en bijstand. Dit moet het optreden van de EU efficiënter, doeltreffender en duurzamer maken.*

<sup>(31)</sup> Speciaal verslag nr. 13/2012, paragrafen III en 61.

<sup>(32)</sup> Speciaal verslag nr. 23/2012, paragraaf 32.

<sup>(33)</sup> Speciaal verslag nr. 18/2012, paragrafen 62 en 102.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.44. Uit de controle van de EU-steun aan de Turks-Cypriotische gemeenschap bleek eveneens dat de duurzaamheid gevaar loopt. Dit kwam door de beperkte administratieve capaciteit, de vertraagde goedkeuring van relevante maatregelen en de onzekerheden over de toekomstige financiering<sup>(34)</sup>.

## CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

## Conclusies

10.45. Voor veel terreinen van de EU-begroting is het wetgevend kader complex en is er een gebrek aan prestatiegerichtheid. De voorstellen voor de nieuwe GSK- en GLB-regelingen voor de programmeringsperiode 2014-2020 dreigen echter voornamelijk gebaseerd te blijven op input (georiënteerd op uitgaven) en zijn daardoor eerder nalevings- dan resultaatgericht (zie de paragrafen 10.3 en 10.4).

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**10.44.** De Commissie heeft maatregelen geïntegreerd in het programma van 2012 en het ontwerpprogramma van 2013 om te zorgen voor de voltooiing en de duurzaamheid van bestaande projecten. Dit omvat voortgezette opleidingen en bijstand voor het opzetten van de exploitatie- en beheersystemen en ook extra investeringen om ervoor te zorgen dat de Turks-Cypriotische gemeenschap naar behoren is uitgerust om nieuwe faciliteiten over te nemen en te exploiteren. Er wordt een zeer behoedzame benadering gevolgd ten aanzien van nieuwe investeringen en in sommige gebieden worden deze opgeschort in afwachting van efficiëntie maatregelen van de Turks-Cypriotische gemeenschap.

De vertraging bij de vaststelling van relevante procedures en wetten door de Turks-Cypriotische gemeenschap is door de Rekenkamer aangemerkt als een risico voor de houdbaarheid. In dergelijke gevallen blijft de Commissie de Turks-Cypriotische gemeenschap aanmoedigen haar werkzaamheden voort te zetten en biedt zij steun op de relevante gebieden.

Om de onzekerheid over toekomstige financiering weg te nemen, heeft de Commissie een voorstel opgesteld voor een meerjarenperspectief in het kader van het MFK 2014-2020. Dit zou moeten bijdragen tot een stabiel financieringsniveau voor acties op grond van de bijstandsverordening.

**10.45.** De Commissie deelt het standpunt van de Rekenkamer dat het huidige wettelijke kader complex is en onvoldoende de nadruk legt op prestaties. Daarom heeft zij alles in het werk gesteld om haar voorstellen voor de nieuwe generatie programma's in het kader van het meerjarig financieel kader 2014-2020 te voorzien van een krachtig prestatiekader op basis van duidelijk gedefinieerde Smart-doelstellingen, met behulp van passende indicatoren waarmee niet alleen over de output kan worden gerapporteerd, maar ook over de resultaten en effecten van de uitgavenprogramma's. Zij hoopt dat dit kader behouden zal blijven in de wetgevingsprocedure die momenteel aan de gang is tussen het Europees Parlement en de Raad met het oog op de definitieve vaststelling van de rechtsgrondslagen.

De nieuwe verordeningen voor het GLB bevatten belangrijke nieuwe elementen om te zorgen voor een meer resultaatgerichte aanpak (zie antwoord op paragraaf 10.3):

- de nieuwe rechtstreekse betalingen zijn opgezet om te voldoen aan specifieke behoeften en doelstellingen (milieudoelstellingen, jonge landbouwers, gebieden met natuurlijke beperkingen, enz.);
- de Elfpo-ontwerpverordening bepaalt dat elk plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) moet worden opgezet rond de verwezenlijking van concrete streefcijfers, die strikt verband houden met de doelstellingen van de verordening. Indien een POP vooraf bepaalde mijlpalen duidelijk niet bereikt, wordt geen prestatiereserve vrijgegeven (zie antwoord op paragraaf 10.4).

<sup>(34)</sup> Speciaal verslag nr. 6/2012, paragrafen 45, 47 en 60.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.46. De Commissie heeft in het licht van de besprekingen over het meerjarig financieel kader voor zowel de Commissie als de nationale autoriteiten een gemeenschappelijk prestatiekader voorgesteld dat is gebaseerd op afgesproken output- en resultaatindicatoren. Een belangrijke parameter voor het toekomstige succes op dat gebied is evenwel de succesvolle uitvoering ervan door de Commissie en de lidstaten (zie paragraaf 10.19).

10.47. Uit de controle van de JAV's van de drie DG's kan worden geconcludeerd dat verslaglegging over beleidsprestaties door middel van JAV's weliswaar evolueert maar nog steeds van beperkt nut is. De Rekenkamer beschouwt tekortkomingen in doelstellingen en indicatoren als de voornaamste problemen (zie de paragrafen 10.9-10.16). De opmerkingen in de desbetreffende hoofdstukken van de twee voorgaande jaarverslagen van de Rekenkamer zijn vergelijkbaar met die van dit jaar.

10.48. Er valt nog werk te verrichten aan het artikel 318-evaluatieverslag, dat nog niet bruikbaar is voor zijn beoogde gebruik in de kwijtingsprocedure. De Rekenkamer waardeert het engagement van de Commissie om de prestatiecultuur binnen de Commissie te versterken en een betrouwbaar en solide systeem voor prestatiebeheer en -rapportage te ontwikkelen. Met dat doel voor ogen zal de Commissie in 2014 een nieuw kader voor prestatieverslaglegging voor het volgende meerjarig financieel kader voorleggen. Bovendien heeft de Commissie initiatieven genomen om de prestatieverslaglegging van haar diensten in de loop van de huidige programmeringsperiode te versterken en te stroomlijnen (zie de paragrafen 10.20-10.24).

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

*Resultaatgerichtheid is ook als essentieel element opgenomen in de voorgestelde verordeningen voor de Europese structuur- en investeringsfondsen. De vergaande en innovatieve voorstellen omvatten:*

- *een sterkere interventielogica die de doelstellingen van de EU koppelt aan bindende en nauwkeurige doelstellingen van de lidstaten;*
- *voor het eerst interventiespecifieke ex-antevoorwaarden om de investeringen effectiever te maken;*
- *sterk uitgebreide macro-economische voorwaarden;*
- *een nieuwe aanpak van evaluatie, op basis van planning, de verplichting om de effecten van elk onderdeel van het programma te evalueren, en het gebruik van nieuwe methoden; en*
- *een verplicht prestatiekader met inbegrip van een prestatiereserve.*

**10.46.** *De Commissie merkt op dat voor alle programma's onder gedeeld beheer de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het gemeenschappelijk prestatiekader voornamelijk berust bij de lidstaten, die verantwoordelijk zijn voor het dagelijkse beheer van de programma's, de monitoring en de rapportering over de resultaten.*

**10.47.** *De Commissie is van mening dat zij de laatste jaren behoorlijke vooruitgang heeft geboekt met de rapportage over beleidsresultaten en dat met name de jaarlijkse activiteitenverslagen van haar directoraten-generaal een schat aan nuttige informatie bevatten over de beleidsdoelstellingen, de behaalde resultaten en de effecten daarvan op de samenleving. De indicatoren die worden gepresenteerd, verschaffen over het algemeen nuttige informatie opleveren over de voortgang die is geboekt bij het bereiken van de algemene beleidsdoelstellingen van de Commissie, maar ook voor de monitoring van de prestaties.*

**10.48.** *De Commissie erkent dat het verslag werk in uitvoering blijft, met een sterke nadruk op mogelijke verbeteringen elk jaar voor elk volgend jaar. De Commissie meent evenwel dat het verslag pas in een laat stadium van het MFK kan worden gebruikt in de kwijtingsprocedure om betrouwbare gegevens te verschaffen ter onderbouwing van de resultaten van het EU-beleid.*

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.49. Evenals in voorgaande jaren heeft de Rekenkamer in haar doelmatigheidscontroles zoals gepubliceerd in haar speciale verslagen van 2012, gebreken geïdentificeerd met betrekking tot de typische beheerscyclus in zijn geheel. Op de drie specifieke terreinen die dit jaar zijn geanalyseerd, constateerde de Rekenkamer tekortkomingen op essentiële punten van het prestatiebeheer- en rapportagesysteem: Smart-doelstellingen en geschikte prestatie-indicatoren worden niet consequent toegepast in uitgavenprogramma's; de kwaliteit en tijdigheid van prestatiegegevens vertonen gebreken, en de duurzaamheid van door de EU gefinancierde projecten is vaak niet verzekerd. Het is van belang om deze thema's aan te pakken teneinde de gewenste resultaten en de impact van de volgende generatie uitgavenprogramma's te verwezenlijken (zie de paragrafen 10.25-10.44).

### Aanbevelingen

10.50. **Bijlage 10.2** toont het resultaat van de beoordeling door de Rekenkamer van de vooruitgang bij het opvolgen van de in het Jaarverslagen over 2010 gedane aanbevelingen. In hoofdstuk 8 van dat Jaarverslag deed de Rekenkamer zes aanbevelingen. Alle zes aanbevelingen zijn op een aantal punten ten uitvoer gelegd. De beoordeling van de vorderingen is gebaseerd op:

- a) enkele positieve ontwikkelingen op het vlak van centrale richtsnoeren en centraal kwaliteitsbeheer (bijvoorbeeld verbeterde instructies voor de BP's voor 2013 en versterkte kwaliteitscontrole voor deel 1 van de JAV's voor 2012);
- b) de resterende substantiële tekortkomingen in de onderzochte JAV's; en

- c) de in de speciale verslagen van de Rekenkamer geconstateerde tekortkomingen.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

### 10.50.

- b) De Commissie zet haar inspanningen voort om de jaarlijkse activiteitenverslagen te verbeteren. Deze moeten:

- meer elementen van prestatiebeheer bevatten: doelstellingen, prestatie-indicatoren en bijbehorende doelstellingen vaststellen op het niveau van elk programma;
- dieper ingaan op de manier waarop de financiële en personele middelen zijn gebruikt om de door het College vastgestelde beleidsdoelen te bereiken en op de manier waarop dit beleid toegevoegde waarde voor de EU heeft gecreëerd;
- het interne proces van collegiale toetsing van de jaarlijkse activiteitenverslagen versterken, met een grotere nadruk op informatie over prestaties.

## OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.51. Op grond van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2012 doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

- **Aanbeveling 1:** De Commissie en de wetgever moeten verzekeren dat de nadruk in de komende programmeringsperiode op de prestaties ligt (2014-2020). Dit vereist dat een beperkt aantal voldoende specifieke doelstellingen met relevante indicatoren, verwachte resultaten en impact, wordt vastgelegd in de sectorale verordeningen of op een andere bindende wijze.
- **Aanbeveling 2:** De Commissie moet erover waken dat er een duidelijk verband bestaat tussen de activiteiten van de DG's en de vooropgestelde doelen. Bij de bepaling van die doelen dient elk DG rekening te houden met de relevante beheerswijze en, indien toepasselijk, met zijn rol en verantwoordelijkheden.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

**10.51.**

*In de voorstellen van de Commissie voor de programma's in het kader van het volgende meerjarig financieel kader wordt de nadruk gelegd op de verwezenlijking van de voornaamste beleidsprioriteiten en op de prestaties. Zij omvatten elementen van een sterker prestatiekader in de vorm van bepalingen in verband met doelstellingen en indicatoren, monitoringregelingen en evaluatie- en rapportagevereisten. Op grond van de gewone wetgevingsprocedure hebben zowel de Raad als het Europees Parlement de eindverantwoordelijkheid voor de goedkeuring van de wettelijke basisbesluiten.*

*De Commissie functioneert in een politiek klimaat. De beleidsdoelstellingen die zij nastreeft, zijn derhalve multicausaal en worden vaak bepaald door de externe omgeving waarin de diensten van de Commissie functioneren.*

*Het bepalen van de doelstellingen gebeurt grotendeels op basis van beleid en niet van de beheersvormen, zoals door de Rekenkamer is vastgesteld.*

*Voorts bevatten de voorstellen van de Commissie voor de volgende generatie programma's bepalingen waarin hun verwachte bijdrage aan de verwezenlijking van de politieke doelstellingen van de Unie wordt beschreven.*

## BIJLAGE 10.1

DOOR DE REKENKAMER IN 2012 VASTGESTELDE SPECIALE VERSLAGEN <sup>(1)</sup>

- Nr. 1/2012: „Doeltreffendheid van de ontwikkelingshulp van de Europese Unie voor de voedselzekerheid in Afrika bezuiden de Sahara”
- Nr. 2/2012: „Door het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling gefinancierde financiële instrumenten voor het midden- en kleinbedrijf”
- Nr. 3/2012: „Structuurfondsen: heeft de Commissie de geconstateerde gebreken in de beheers- en controlesystemen van de lidstaten met succes aangepakt?”
- Nr. 4/2012: „Het aanwenden van Structuurfondsen om de vervoersinfrastructuur in zeehavens te cofinancieren: een doeltreffende investering?”
- Nr. 5/2012: „Het Gemeenschappelijk Relex-informatiesysteem (CRIS)”
- Nr. 6/2012: „Steun van de Europese Unie aan de Turks-Cypriotische gemeenschap”
- Nr. 7/2012: „De hervorming van de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt: vorderingen tot op heden”
- Nr. 8/2012: „Steunverlening richten op de modernisering van landbouwbedrijven”
- Nr. 9/2012: „Controle van het controlesysteem inzake de productie, verwerking, distributie en invoer van biologische producten”
- Nr. 10/2012: „De doeltreffendheid van personeelsontwikkeling bij de Europese Commissie”
- Nr. 11/2012: „Rechtstreekse steun voor zoogkoeien, ooien en geiten in het kader van de gedeeltelijke uitvoering van BTR-regelingen”
- Nr. 12/2012: „Hebben de Commissie en Eurostat het proces voor de productie van betrouwbare en geloofwaardige Europese statistieken verbeterd?”
- Nr. 13/2012: „De ontwikkelingshulp van de Europese Unie voor drinkwatervoorziening en sanitaire basisvoorzieningen in landen bezuiden de Sahara”
- Nr. 14/2012: „Tenuitvoerlegging van EU-hygiënewetgeving in slachthuizen van sinds 2004 tot de EU toegetreden lidstaten”
- Nr. 15/2012: „Omgang met belangenconflicten bij een selectie van agentschappen van de EU”
- Nr. 16/2012: „De doeltreffendheid van de regeling inzake een enkele areaalbetaling als overgangsregeling voor de ondersteuning van landbouwers in de nieuwe lidstaten”
- Nr. 17/2012: „De bijdrage van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) aan een duurzaam wegennet in Afrika bezuiden de Sahara”
- Nr. 18/2012: „Bijstand van de Europese Unie aan Kosovo op het gebied van de rechtsstaat”
- Nr. 19/2012: „Verslag van 2011 over de follow-up van de speciale verslagen van de Europese Rekenkamer”
- Nr. 20/2012: „Is de financiering uit structurele maatregelen van infrastructuurprojecten voor het beheer van stedelijk afval doeltreffend als bijdrage tot de verwezenlijking van de afvalbeleidsdoelstellingen van de EU door de lidstaten?”
- Nr. 21/2012: „De kosteneffectiviteit van investeringen in energie-efficiëntie in het kader van het cohesiebeleid”
- Nr. 22/2012: „Dragen het Europees Integratiefonds en het Europees Vluchtelingenfonds doeltreffend bij tot de integratie van onderdanen van derde landen?”
- Nr. 23/2012: „Hebben de structurele maatregelen van de EU met succes de regeneratie ondersteund van industriële en militaire brownfieldterreinen?”
- Nr. 24/2012: „De reactie van het Solidariteitsfonds van de Europese Unie op de aardbeving van 2009 in de Abruzzes: relevantie en kosten van de acties”
- Nr. 25/2012: „Worden er instrumenten ingezet om toe te zien op de doeltreffendheid van uitgaven van het Europees Sociaal Fonds ten behoeve van oudere werknemers?”

<sup>(1)</sup> De speciale verslagen van de ERK zijn beschikbaar op de website van de Rekenkamer via:  
<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/specialreports>.

## FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN MET BETREKKING TOT HET BEHALEN VAN RESULTATEN MET DE EU-BEGROTING

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang					Antwoord van de Commissie	
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet langer van toepassing		Ontoereikend bewijs
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2010	<b>Aanbeveling 1:</b> In de jaarlijkse activiteitenverslagen van de DG's moet meer aandacht worden besteed aan de prestaties, met name door de analyse van verschillen tussen de geplande streefdoelen en de verwezenlijkte resultaten te analyseren en door verslaglegging over de zuinigheid en efficiëntie van de EU-financiering (zie paragraaf 8.53).			X			Met ingang van de JAV's van 2012 moeten de diensten kernindicatoren van goed financieel beheer (doeltreffendheid, doelmatigheid, besparing) van de EU-financiering in deel 3 van het JAV opnemen, en op jaarbasis verslag uitbrengen over de resultaten van deze indicatoren. Deze indicatoren kunnen gebaseerd zijn op bijvoorbeeld de kwaliteit van de resultaten (% van de aangevochten besluiten) van de projectselectieprocedure, de betalingstermijnstatistieken, en de financiële besparingen die in de aanbestedingsprocedure zijn gerealiseerd.	
	<b>Aanbeveling 2:</b> De diensten van de Commissie moeten geschikte tussentijdse mijlpalen vaststellen voor de meerjarige streefdoelen, zodat de vorderingen naar behoren kunnen worden beoordeeld (zie paragraaf 8.54).			X			Voor de output-, resultaat- en, in voorkomend geval, impact-indicatoren kunnen inderdaad tussentijdse mijlpalen worden vastgesteld (bv. ten minste door de „trend” in de gaten te houden). Voor de output is het mogelijk in elk geval op het niveau van het programma mijlpalen voor meerjarige doelstellingen vast te stellen. Daarnaast heeft de Commissie in het kader van de voorbereidende werkzaamheden voor het volgende financiële kader aanvullende voorwaarden in al haar wetgevingsvoorstellen opgenomen om de kwaliteit van de planningsfase te verbeteren: bepaling van algemene en specifieke doelstellingen en bijbehorende indicatoren.	
	<b>Aanbeveling 3:</b> In het kader van hun respectieve bevoegdheden in gedeeld beheer moeten de Commissie en de lidstaten consistente prestatie-indicatoren overeenkomen en de betrouwbaarheid garanderen van informatie over de gekozen streefdoelen en de bereikte resultaten (zie paragraaf 8.56).			X			De Commissie neemt de aanbevolen maatregelen en heeft hiermee al een begin gemaakt met de lidstaten. De aanbeveling zal worden uitgevoerd tot aan het begin van de volgende programmeringsperiode.	
	<b>Aanbeveling 4:</b> Tijdens de planning van de uitgavenprogramma's van de EU moeten de Commissie en de lidstaten meer aandacht besteden aan de vaststelling van Smart-doelstellingen alsook aan het opsporen en aanpakken van de risico's die tijdens de uitvoering kunnen optreden (zie paragraaf 8.57).			X			De Commissie probeert altijd Smart-doelstellingen te definiëren. Aan sommige van de Smart-criteria kan pas worden voldaan als zij samen met de bijbehorende indicatoren of andere informatie in de beheersplannen zijn geanalyseerd. De Commissie heeft al specifieke acties ondernomen, zoals de leidraad voor het vaststellen van doelstellingen en indicatoren, die bij de instructies wordt gevoegd.	

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang					Antwoord van de Commissie	
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet langer van toepassing		Ontoereikend bewijs
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2010	<p><b>Aanbeveling 5:</b> De verantwoordingsplicht van het management moet zich ook uitstrekken tot het rapporteren over de resultaten, met een vergelijking tussen de in het beheersplan verwachte realisaties en de in het jaarlijkse activiteitenverslag gemelde realisaties (zie paragraaf 8.58).</p> <p><b>Aanbeveling 6:</b> De Commissie moet, eventueel samen met de lidstaten in het kader van gedeeld beheer, toezicht- en controlesystemen ontwerpen en toepassen die volledige en nauwkeurige informatie opleveren over de resultaten (zie paragraaf 8.58).</p>			X			<p><i>De vaste instructies voor de beheersplannen en voor de jaarlijkse activiteitenverslagen zijn bijgewerkt om te zorgen voor een betere afstemming tussen de doelgebonden verwachtingen en de resultaten, en om eventuele verschillen te verklaren (zie de „analyse van de hiaten”). In de instructies voor de beheersplannen van 2013 staat dat er een uitgangssituatie moet zijn bij het bepalen van de algemene doelstellingen (zie deel 3 „huidige situatie”) en van de specifieke doelstellingen (zie deel 4 „laatst bekende resultaten”).</i></p> <p><i>In het proces van collegiale toetsing van de JAV's van 2012 hebben de centrale diensten elke groep DG's een tabel gegeven waarin de doelstellingen en de indicatoren, zoals gepresenteerd in de beheersplannen van 2012, tegen elkaar worden afgezet.</i></p> <p><i>Voor de programma's onder gedeeld beheer heeft de Commissie aan de wetgevende autoriteit een aantal essentiële eisen voorgesteld voor de opzet van de systemen die informatie produceren over de resultaten in het kader van de toekomstige verordeningen die na 2013 van kracht worden. De verantwoordelijkheid voor de exploitatie van deze systemen om volledige en accurate informatie over resultaten te leveren, ligt bij de lidstaten, zoals gebruikelijk in het geval van gedeeld beheer. Zie als voorbeeld COM(2011) 615 final van 14 maart 2012, voorstel voor een verordening betreffende inzake de gemeenschappelijke bepalingen die van toepassing zijn op de structuurfondsen, en met name van artikel 9 inzake thematische doelstellingen, artikel 47 inzake evaluatie en bijlage 1 over de methode voor het vaststellen van een prestatiekader.</i></p>	