

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, van het VWEU en de artikelen 148, lid 1, en 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 4 september 2014 vastgesteld, haar
JAARVERSLAGEN
over het begrotingsjaar 2013.**

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

De leden van de Rekenkamer zijn:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (president), Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIID, Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Hans Gustaf WESSBERG, Henrik OTBO, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, George PUFAN, Neven MATES, Alex BRENNINKMEIJER, Danièle LAMARQUE, Nikolaos MILIONIS, Phil WYNN OWEN, Klaus-Heiner LEHNE, Oskar HERICS.

JAARVERSLAG OVER DE UITVOERING VAN DE BEGROTING

(2014/C 398/01)

INHOUD

	<i>Blz.</i>
Algemene inleiding	7
Hoofdstuk 1 — Betrouwbaarheidsverklaring en toelichting daarbij	9
Hoofdstuk 2 — Ontvangsten	53
Hoofdstuk 3 — Landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun	77
Hoofdstuk 4 — Plattelandsontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid	105
Hoofdstuk 5 — Regionaal beleid, vervoer en energie	137
Hoofdstuk 6 — Werkgelegenheid en sociale zaken	173
Hoofdstuk 7 — Externe betrekkingen, steun en uitbreiding	199
Hoofdstuk 8 — Onderzoek en ander intern beleid	215
Hoofdstuk 9 — Administratieve en daarmee samenhangende uitgaven	235
Hoofdstuk 10 — Resultaten behalen met de EU-begroting	253

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.

0.2. Dit is het 37e jaarverslag van de Rekenkamer over de uitvoering van de EU-begroting; het heeft betrekking op het begrotingsjaar 2013. 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, een onderzoek van het syntheseverslag en van jaarlijkse activiteitenverslagen en een samenvattend verslag van het budgettair en financieel beheer. In bijlage 1.3 bij hoofdstuk 1 staan uittreksels uit de geconsolideerde rekeningen 2013. Uitgebreidere financiële informatie over 2013 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/2013/2013_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 prestaties en worden de EU-begrotingsregels en de prestatiegerichtheid ervan bekeken; verder worden daarin de opmerkingen van de Rekenkamer over enkele aspecten van de verslaglegging van de Commissie over prestaties uiteengezet, onder meer van haar verslaglegging aan het Europees Parlement en de Raad, het vierde evaluatieverslag, en de door de directeurs-generaal van de Commissie opgestelde jaarlijkse activiteitenverslagen. Ook worden in het hoofdstuk enkele van de hoofdthema's belicht die naar voren komen in de speciale verslagen van de Rekenkamer uit 2013 over prestaties.

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 controle-systemen waaraan de betrokken ontvangsten of uitgaven zijn onderworpen.

0.7. 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	1.1-1.8
Controlebevindingen voor 2013	1.9-1.40
Betrouwbaarheid van de rekeningen	1.9-1.15
Overzicht van controleresultaten over de regelmatigheid van verrichtingen	1.16-1.24
Onderzoek van het syntheseverslag en van jaarlijkse activiteitenverslagen	1.25-1.40
Budgettair en financieel beheer	1.41-1.50
Door gewijzigde begrotingen is de omvang van de betalingen die de Commissie mocht doen significant gestegen	1.42
Het totale uitgavenniveau lag dicht bij het volgens het begrotingskader toegestane maximum	1.43
Ondanks het hoge niveau van betalingen bleven de toekomstige betalingsverplichtingen toenemen	1.44-1.45
Op verschillende uitgaventerreinen blijft de periode tussen oorspronkelijke vastlegging en aanvaarding van kosten lang	1.46-1.47
Een aanzienlijke hoeveelheid middelen is ten laste gebracht van de begroting maar niet uitbetaald aan eindontvangers	1.48
Vertragingen bij het boeken van begrotingsontvangsten	1.49
Noodzaak tot een kasstroomraming voor de lange termijn	1.50
Bijlage 1.1 — Controleaanpak 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 2013	

DE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VOORGELEGDE BETROUWBAARHEIDSVERKLARING 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⁽¹⁾ en de geconsolideerde verslagen over de uitvoering van de begroting⁽²⁾ betreffende het per 31 december 2013 afgesloten begrotingsjaar, zoals vastgesteld door de Commissie op 30 juli 2014, 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 de Financiële Regels is de leiding verantwoordelijk voor het opstellen en de presentatie van de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie op basis van de internationaal aanvaarde boekhoudstandaarden 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 interne beheersingssysteem 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 rekeningen 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 een inschatting omvat 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 interne beheersmaatregelen met betrekking tot de opstelling en getrouwe weergave van de geconsolideerde 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 verslaggeving 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 staat van de financiële resultaten, het kasstroomoverzicht, de staat van de veranderingen van de nettoactiva en een overzicht van belangrijke grondslagen voor financiële verslaggeving en andere toelichtingen (met verslaggeving per begrotingsterrein).

⁽²⁾ Deze omvatten de verslagen over de uitvoering van de begroting en toelichtingen.

VI. Ten aanzien van de uitgaven onderzoekt de Rekenkamer betalingsverrichtingen wanneer de uitgaven zijn gedaan, geregistreerd en goedgekeurd. 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 aantoont 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 2013 afgesloten jaar op alle materiële punten een getrouw beeld van de financiële situatie van de Unie per 31 december 2013, van de resultaten van haar verrichtingen en kasstromen en van de veranderingen van de nettoactiva in het op die datum afgesloten jaar, overeenkomstig de Financiële Regels 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 bij de rekeningen betreffende het per 31 december 2013 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 bij de rekeningen betreffende het per 31 december 2013 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. 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 4,7 %. De onderzochte toezicht- en controlesystemen waren gedeeltelijk doeltreffend in het waarborgen van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen.

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

XII. Naar het oordeel van de Rekenkamer vertonen de onderliggende betalingen bij de rekeningen voor het per 31 december 2013 afgesloten jaar vanwege de significantie van de in de paragraaf met de grondslag voor een afkeurend oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen omschreven aangelegenheden, materiële fouten.

4 september 2014

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

President

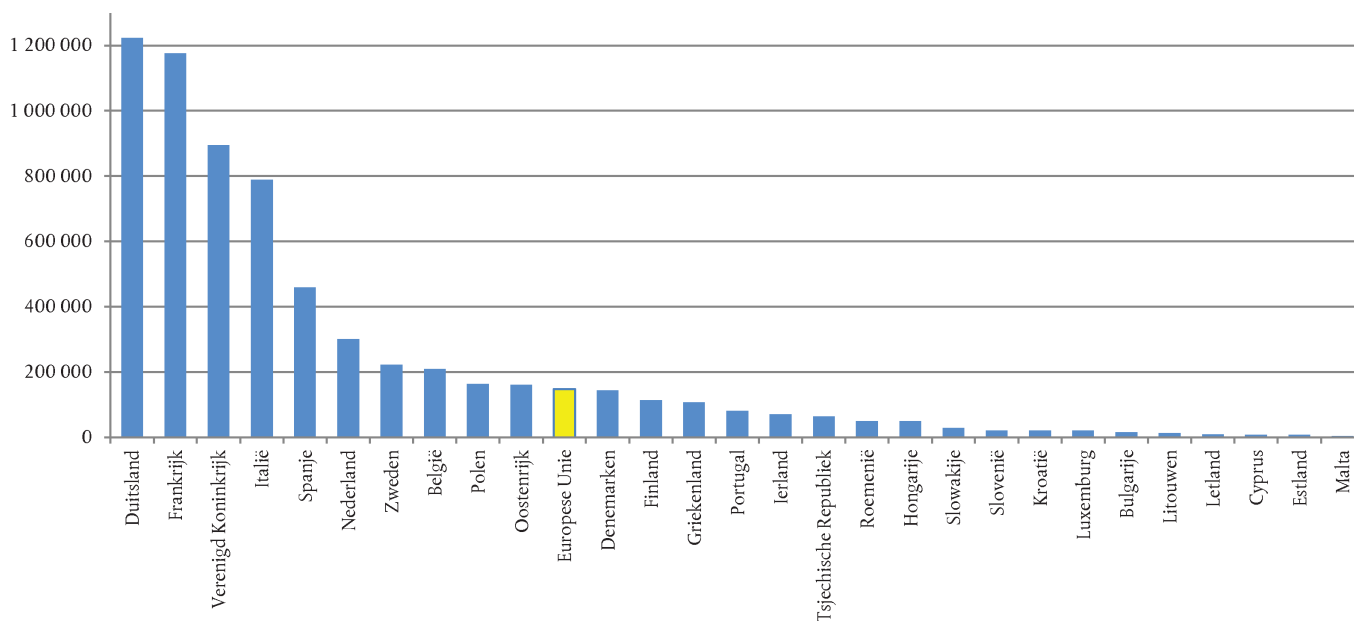
Europese Rekenkamer
12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxemburg, LUXEMBURG

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

1.1. De begroting van de Europese Unie (EU) is het instrument voor de financiering van de EU-beleidsdoelstellingen. De EU-uitgaven belopen ongeveer één procent van het bruto nationaal inkomen van de EU (ongeveer 290 euro per EU-burger in 2013). Dit maakt ongeveer twee procent uit van de totale publieke uitgaven van EU-lidstaten. In **grafiek 1.1** wordt de totale uitgevoerde EU-begroting van 2013 vergeleken met de publieke uitgaven⁽³⁾ van EU-lidstaten in 2013.

Grafiek 1.1 — Totaal overheidsuitgaven van de lidstaten van de Europese Unie in 2013 en EU-uitgaven in 2013 (in miljoenen euro)



Bron: Europese Unie: geconsolideerde jaarrekeningen van de Europese Unie 2013 — Resultaat van de uitvoering van de EU-begroting — Tabel 1.1 betalingen (zie **bijlage 1.3** — tabel 5).

Lidstaten: Eurostat — Overheidsstatistieken — Overheidsontvangsten en -uitgaven en de belangrijkste aggregaten — Totaal overheidsuitgaven 2013. (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database).

⁽³⁾ Gedefinieerd als „totaal overheidsuitgaven”: de voornaamste statistische definitie die gebruikt wordt door Eurostat (Europees systeem van rekeningen 1995, paragraaf 8.99).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.2. De EU-uitgaven worden gedomineerd door twee soorten kosten:

- a) rechtenprogramma's waarbij de betaling gebaseerd is op de vervulling van bepaalde voorwaarden (waaronder rechtstreekse steun voor landbouwers (hoofdstuk 3) en rechtstreekse begrotingssteun (hoofdstuk 7)), en
- b) vergoedingsregelingen waarbij de EU subsidiabele kosten voor subsidiabele activiteiten vergoedt (waaronder plattelandsontwikkeling en regionale ontwikkeling (hoofdstukken 4 en 5), opleidingsprogramma's (hoofdstuk 6), ontwikkelingsprojecten (hoofdstuk 7) en onderzoeksprojecten (hoofdstuk 8)).

1.3. De rol van de Europese Rekenkamer bestaat uit het:

- beoordelen of de EU-begroting in overeenstemming met de van toepassing zijnde wetten en voorschriften wordt gebruikt;
- uiten van haar mening over het al dan niet betrouwbaar zijn van de rekeningen van de Europese Unie;
- rapporteren over het onderzoek naar de zuinigheid, de efficiëntie en de doeltreffendheid van de EU-uitgaven, en
- het verstrekken van adviezen over voorgestelde wetgeving die van invloed is op het middelenbeheer.

De eerste twee taken worden vervuld door de publicatie van de betrouwbaarheidsverklaring ⁽⁴⁾ (zie paragraaf 1.5).

1.4. 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;
- wordt informatie gegeven over het beheer van de EU-begroting;
- wordt uitgelegd hoe de Rekenkamer haar controle van de betrouwbaarheid van de rekeningen en van de regelmatigheid van de verrichtingen uitvoert (zie **bijlage 1.1**), en
- worden de maatregelen gepresenteerd die de Commissie heeft getroffen als reactie op de opmerkingen en aanbevelingen die de Rekenkamer in haar voorgaande jaarverslagen deed over de betrouwbaarheid van de rekeningen (zie **bijlage 1.2**).

⁽⁴⁾ Zie artikel 287 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.5. 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. Deze specifieke beoordelingen vormen geen controleoordelen; ze betreffen significante kwesties die specifiek zijn voor iedere beleidsgroep. De conclusie van iedere specifieke beoordeling berust op het geheel van controle-informatie dat op het niveau van de beleidsgroep is verzameld.

1.6. 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 2013 alsmede de ontvangsten, uitgaven en kasstromen en veranderingen in de nettoactiva voor het per die datum afgesloten begrotingsjaar naar behoren weergeven (zie de paragrafen 1.9 tot en met 1.11).

1.7. De werkzaamheden in verband met de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de geconsolideerde rekeningen over 2013 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 1.16-1.24 voor een overzicht van de resultaten en de hoofdstukken 2-9 voor nadere bijzonderheden).

1.8. 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 en zo te helpen om een beeld te krijgen van de betrouwbaarheid van de rekeningen en de regelmatigheid van ontvangsten en uitgaven (zie de paragrafen 1.25-1.40 en de opmerkingen ter zake in de paragrafen „Onderzoek van de geselecteerde controlesystemen” in de hoofdstukken 2-9 ⁽⁵⁾).

⁽⁵⁾ In hoofdstuk 10 worden de jaarlijkse activiteitenverslagen behandeld met betrekking tot de efficiëntie, doeltreffendheid en zuinigheid van de EU-uitgaven.

CONTROLEBEVINDINGEN VOOR 2013**Betrouwbaarheid van de rekeningen**

1.9. De opmerkingen van de Rekenkamer hebben betrekking op de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie over het begrotingsjaar 2013 zoals opgesteld door de rekenplichtige van de Commissie, in overeenstemming met de Financiële Regels⁽⁶⁾ goedgekeurd door de Commissie en, samen met de „representation letter”, ontvangen door de Rekenkamer op 31 juli 2014. De geconsolideerde rekeningen omvatten:

- a) de geconsolideerde financiële staten, die de balans (met de activa en passiva aan het eind van het jaar), de staat van de financiële resultaten (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 samengevoegde verslagen over de uitvoering van de begroting, betreffende de ontvangsten en uitgaven van het jaar, alsook de bijbehorende toelichtingen.

1.10. In het kader van de controle van de financiële staten over 2013 heeft de Rekenkamer gebruikgemaakt van de diensten van een onafhankelijk actuaar voor het onderzoeken van de berekening en bekendmaking van de personeelsvoorwaarden binnen de pensioenregeling voor Europese ambtenaren. Dit bevestigt de algemene conclusie van de Rekenkamer over de geconsolideerde rekeningen 2013. Uit de verrichte werkzaamheden blijkt echter dat de Commissie de betrouwbaarheid van de brongegevens moet verbeteren en ervoor moet zorgen dat zij beschikt over de nodige technische middelen om dit passivum te kunnen waarderen.

1.11. De controle door de Rekenkamer van de geconsolideerde rekeningen over 2013 heeft geen onjuistheden van materieel belang aan het licht gebracht (zie ook **bijlage 1.2**).

1.10. *De Commissie neemt akte van de gunstige evaluatie en zal zich blijven inspannen om haar werkmethoden op dit gebied nog te verbeteren.*

⁽⁶⁾ 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 op 31 juli van het volgende begrotingsjaar moeten worden toegezonden (zie artikel 148).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Nieuwe uitdagingen bij het presenteren van betrouwbare financiële informatie

1.12. Een van de lopende ontwikkelingen bij het financieel beheer van de EU is het toegenomen gebruik van nettocorrecties en financiële instrumenten. Dit betekent dat de Commissie het hoofd zal moeten bieden aan grotere uitdagingen bij het presenteren van betrouwbare financiële informatie. Hieronder valt:

- a) het weergeven in de rekeningen van het ruimere gebruik van financiële nettocorrecties op het gebied van cohesie, het onderscheiden van deze correcties van andere correctiemechanismen, en het verschaffen van informatie over de (onderling verschillende) impact van de diverse correctiemechanismen in haar jaarlijkse mededeling over de bescherming van de EU-begroting ⁽⁷⁾ (zie paragraaf 1.13);
- b) het introduceren van nieuwe procedures voor het boeken van de werking van alle in toelichting 6 gepresenteerde correctiemechanismen binnen conventionele boekhoudsystemen, en het bevestigen van de timing, herkomst en aard van deze mechanismen bij de betrokken organen (zie paragraaf 1.14);
- c) het voltooien van het boek- en meetproces van de financiële instrumenten en financieringsinstrumenten in overeenstemming met de internationale boekhoudnormen voor de overheidssector (zoals vereist krachtens artikel 140, lid 11, van de Financiële Regels), met name door middel van betrouwbare procedures voor het identificeren en vastleggen van waardevermindering;
- d) het verkrijgen van informatie over contant geld dat wordt vastgehouden vóór het eerste gebruik (zie paragraaf 1.48), en

1.12. Financiële nettocorrecties, die in het gemeenschappelijk landbouwbeleid sinds 1976 worden toegepast, zullen in de programmeringsperiode 2014-2020 ook systematisch worden toegepast in het cohesiebeleid.

- a) De bedragen afkomstig van de uitbreiding van financiële nettocorrecties in het cohesiebeleid zullen in de rekeningen worden weerspiegeld volgens gemeenschappelijke boekhoudmethoden.

Op verzoek van het Europees Parlement zal de Commissie een hoofdstuk over financiële nettocorrecties opnemen in haar jaarlijkse mededeling over de bescherming van de EU-begroting.

- b) De Commissie zal de bestaande procedures in het licht van de nieuwe verslaggevingseisen evalueren, maar is van mening dat verrichtingen die verband houden met vervanging door de lidstaten van niet-subsidiabele door subsidiabele projecten/uitgaven in eerste instantie in de nationale systemen moeten worden geboekt. Wat het nieuwe regelgevingskader voor financiële nettocorrecties betreft, zie het antwoord op paragraaf 1.12, a).

- c) De Commissie past een rapportageproces voor financieringsinstrumenten toe dat is gebaseerd op boekhoudregel 11, die in overeenstemming is met de IPSAS. Zij heeft richtsnoeren uitgevaardigd voor trustrekeningen alsook gedetailleerde jaar-rapportageverplichtingen vastgesteld in financiële en administratieve raamovereenkomsten (FAFA) met de EIB en het EIF.

De Commissie is bezig met het analyseren van de situatie van financieringsinstrumenten van vóór 2014.

De Commissie beklemtoont dat artikel 140 van de Financiële Regels alleen op financieringsinstrumenten onder direct en indirect beheer van toepassing is. Ad-hocfinancieringsinstrumenten die bestaan onder gedeeld beheer, vallen onder de verordening houdende algemene bepalingen en worden geboekt als voor-schotten aan de lidstaten overeenkomstig de boekhoudregels van de EU.

- d) De Commissie zal samen met de lidstaten bekijken hoe de informatie verder kan worden verbeterd in de zin die de Rekenkamer suggereert, rekening houdende met kosten en baten.

⁽⁷⁾ Verslag over de bescherming van de EU-begroting dat krachtens artikel 150, lid 4, van de Financiële Regels (Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012) in september aan de begrotingsautoriteiten dient te worden overgelegd (2012: COM(2013) 682 final/2).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- e) het garanderen dat alle Commissiediensten voorschotten alleen verrekenen op basis van verrichte uitgaven, onderbouwd door betrouwbare informatie van ontvangers (zie hoofdstuk 7, paragraaf 7.25, aanbeveling 1).

Betere informatie verstrekken over correctiemechanismen

1.13. Samengevatte cijfers voor financiële correcties worden gepresenteerd in toelichting 6 bij de geconsolideerde rekeningen van de EU. Deze worden verder uitgewerkt in een jaarlijkse mededeling van de Commissie over de bescherming van de EU-begroting. Op het moment wordt noch in toelichting 6, noch in de mededeling van de Commissie kort toegelicht welke (onderling verschillende) impact een aantal verschillende corrigerende aanpassingen heeft:

- a) — afwijzing van uitgaven die worden gedeclareerd door lidstaten voordat ze door de Commissie worden geaccepteerd, **of**
— aanpassingen van geaccepteerde uitgaven na terugbetaling door de Commissie;
- b) — aanpassingen op projectniveau, **of**
— correcties alleen op programmaniveau;
- c) — correcties die het uitgavenkader voor individuele lidstaten beperken (financiële nettocorrecties), **of**
— overeenkomsten die de vervanging van onregelmatige uitgaven door nieuwe declaraties toestaan.

1.14. De in toelichting 6 gepresenteerde informatie is gericht op de toezichhoudende rol van de Commissie en omvat zowel jaarlijkse als gecumuleerde⁽⁸⁾ cijfers. Echter, de in de toelichting samengevatte mechanismen:

- a) omvatten veel actoren van nationale autoriteiten en Commissiediensten;
- b) zijn pas na enkele jaren afgerond (met name voor cohesie-uitgaven, waar ongeveer vier vijfde van de tussen 2007 en 2013 uitgevoerde correcties betrekking hebben op operationele programma's van voorgaande perioden, zie **grafiek 1.2**), en
- c) worden — wat betreft cohesie — grotendeels buiten het boekhoudsysteem van de Commissie geboekt.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- e) *De bestaande boekhoudregels en reeds aan de DG's meegedeelde richtsnoeren geven toelichting bij de correcte voor clearing (goedkeuring) te volgen werkwijze.*

DG ELARG zal een nieuwe procedure uitwerken, conform de toepasselijke regels en verordeningen.

1.13. *De Commissie zal het presenteren van de desbetreffende informatie overwegen, rekening houdende met de kosten en de baten.*

- c) *Zie het antwoord op paragraaf 1.12, a).*

1.14.

- a) *Dit is kenmerkend voor het systeem van gedeeld beheer.*

- b) *Zie het antwoord op paragraaf 1.18.*

- c) *De Commissie doet opmerken dat de registratie van de informatie deels buiten het boekhoudsysteem van de Commissie plaatsvindt, wat in overeenstemming is met de rechtsgrondslag en met het gegeven dat het om verrichtingen van de lidstaten en niet van de Commissie gaat.*

Zie het antwoord op paragraaf 1.12, b).

⁽⁸⁾ In toelichting 6 presenteert de Commissie cumulatieve informatie over een aantal jaren. Andere toelichtingen bij de geconsolideerde rekeningen betreffen daarentegen informatie die relevant is voor het begrotingsjaar en, ter vergelijking, voor het voorgaande jaar.

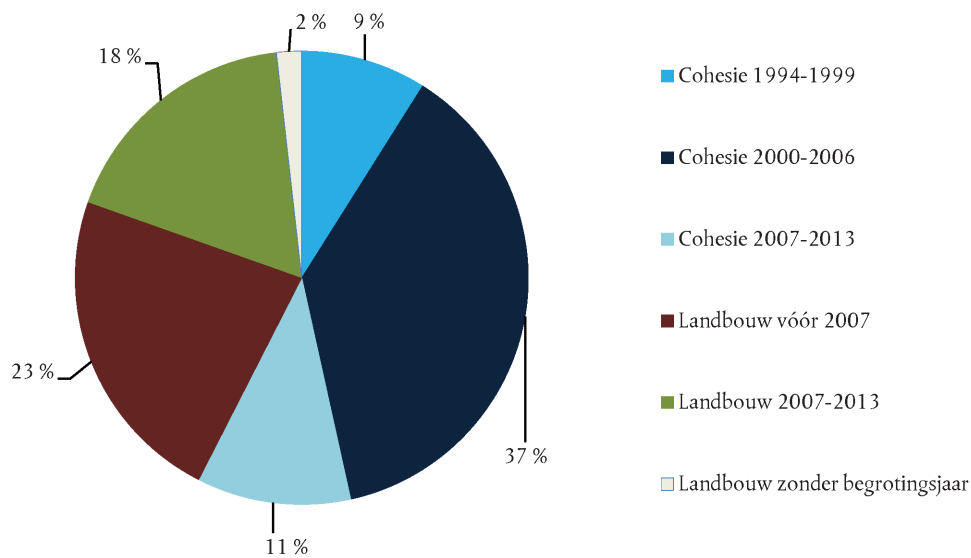
OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.15. Het is daarom belangrijk dat de Commissie goede procedures invoert ter bevestiging bij de lidstaten van de timing en herkomst van corrigerende maatregelen en van de betrokken bedragen, die grotere zekerheid verschaffen over de nauwkeurigheid van de cijfers die worden gepresenteerd in de rekeningen en in de jaarlijkse mededeling over de bescherming van de EU-begroting.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.15. *De Commissie zal samen met de lidstaten bekijken hoe de informatie verder kan worden verbeterd in de zin die de Rekenkamer suggereert.*

Grafiek 1.2 — Financiële correcties voor landbouw en cohesie, door de Commissie gerapporteerd in de jaren 2007 tot 2013 — per periode



OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Overzicht van controleresultaten over de regelmatigheid van verrichtingen

1.16. De Rekenkamer presenteert in hoofdstuk 2 haar controleresultaten over de ontvangsten en in de hoofdstukken 3-9 over de uitgaven (zie **tabel 1.1**).

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

(miljoen euro)

Hoofdstukken van het jaarverslag		In 2013 verrichte betalingen	In 2013 aan controle onderhevige verrichtingen
		(A)	(B)
Hoofdstuk 3	Landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun	45 004	45 016
Hoofdstuk 4	Plattelandsontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid	14 780	15 581
Hoofdstuk 5	Regionaal beleid, vervoer en energie	45 084	45 477
Hoofdstuk 6	Werkgelegenheid en sociale zaken	14 017	16 200
Hoofdstuk 7	Externe betrekkingen, steun en uitbreiding	6 180	6 019
Hoofdstuk 8	Onderzoek en ander intern beleid	13 156	10 431
Hoofdstuk 9	Administratieve en daarmee samenhangende uitgaven ⁽¹⁾	10 248	10 600
Totaal		148 469	149 324

De „in 2013 aan controle onderhevige verrichtingen” (B) bestaan uit de „in 2013 verrichte betalingen” (A) minus de in 2013 betaalde voorschotten (16 763 miljoen euro) plus de vereffening van voorschotten in 2013 (15 842 miljoen euro) en de uitbetalingen aan de eindontvangers van FEF's (1 776 miljoen euro).

⁽¹⁾ Dit hoofdstuk omvat tevens uitgaven die in de begroting als beleidsuitgaven worden geclassificeerd, terwijl de uitgaven naar hun aard administratief zijn — zoals de gebouw- en loonkosten van operationele DG's.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.17. Uit de controleresultaten voor 2013 blijkt dat de ontvangsten (149 504 miljoen euro) en de verrichtingen in de beleidsgroep administratieve en daarmee samenhangende uitgaven (10 600 miljoen euro) geen fouten van materieel belang vertoonden en dat de gecontroleerde toezicht- en controle-systemen doeltreffend waren (zie **tabel 1.2** en de paragrafen 2.27 en 9.18). Alle beleidsgroepen met beleidsuitgaven vertoonden fouten van materieel belang (zie de paragrafen 3.44, 4.35, 5.61, 5.62, 6.39, 6.40, 7.22, 7.23, 8.33 en 8.34). De vastleggingen vertoonden geen fouten van materieel belang.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.17. De Commissie gaat ervan uit dat het door de Rekenkamer bedoelde foutenpercentage een jaarlijkse raming is waarin rekening is gehouden met correcties op fouten in projectuitgaven of -vergoedingen die zijn ontdekt en geregistreerd vóór de controle door de Rekenkamer.

De Commissie benadrukt dat zij gebonden is door het Financieel Reglement, bepalende 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, de complexiteit van de procedures in dat verband en het aantal controlelagen op verschillende gebieden, worden fouten pas diverse jaren na de feiten gecorrigeerd.

Daarenboven voorziet het Financieel Reglement (artikel 80, lid 4) in de toepassing van forfaitaire of geëxtrapoleerde correcties overeenkomstig de sectorspecifieke regelgeving in gevallen waarin de ten onrechte uitgegeven bedragen niet nauwkeurig kunnen worden vastgesteld, wat vaak voorkomt. De Commissie heeft gehandeld binnen de grenzen van haar bevoegdheden en met volledige inachtneming van de bestaande voorschriften om de EU-begroting te beschermen. Overeenkomstig de controlebenadering van de Rekenkamer zijn aanpassingen gedaan voor zover de link met afzonderlijke verrichtingen kon worden gelegd.

Volgens de Commissie moet het representatieve jaarlijkse foutenpercentage van de Rekenkamer worden gezien tegen de achtergrond van het meerjarige karakter van de EU-acties (zie ook de paragrafen 3.7, 3.44, eerste streepje, 4.6, 4.36, eerste streepje, 5.20, 5.21 en 6.13).

De Commissie is het eens met de door de Rekenkamer gemaakte beoordeling van de gerapporteerde fouten, behalve in de paar gevallen beschreven in de paragrafen 3.6 b), 3.7, 3.13, 4.5 b), 4.7, 4.15 en 6.13.

Tabel 1.2 — Samenvatting van de bevindingen over 2013 inzake de regelmatigheid van verrichtingen

Hoofdstuk jaarverslag	Aan controle onderhevige verrichtingen (miljoen euro)	Meest waarschijnlijk foutenpercentage (MLE) 2013 (%)	Vertrouweninterval		Meest waarschijnlijk foutenpercentage (MLE) 2012 (%)
			Onderste foutengrens (LEL)	Bovenste foutengrens (UEL)	
Landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun	45 016	3,6	1,7	5,5	3,8
Plattelandontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid	15 581	6,7	3,5	9,9	7,9
Regionaal beleid, vervoer en energie	45 477	6,9	3,7	10,1	6,8
Werkgelegenheid en sociale zaken	16 200	3,1	1,5	4,7	3,2
Externe betrekkingen, steun en uitbreiding	6 019	2,6	1,2	4,0	3,3
Onderzoek en ander intern beleid	10 431	4,6	2,6	6,6	3,9
Administratieve en daarmee samenhangende uitgaven	10 600	1,0	0,0	2,3	0
Totaal	149 324	4,7	3,5	5,9	4,8
Ontvangsten	149 504⁽¹⁾	0	0	0	0

⁽¹⁾ De controle omvatte een onderzoek op het niveau van de Commissie van een steekproef van invorderingsopdrachten die alle soorten ontvangsten bestreek (zie paragraaf 2.4).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.18. De Rekenkamer concludeert dat de betalingen⁽⁹⁾ over het geheel genomen fouten van materieel belang vertoonden en dat de onderzochte toezicht- en controlesystemen in het algemeen gedeeltelijk doeltreffend waren (zie **tabel 1.2**).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.18. 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 2013 voor 3,334 miljard EUR (voorlopig bedrag) aan financiële correcties, financiële nettocorrecties en terugvorderingen heeft opgelegd, hetgeen overeenkomt met 2,4 % van de verrichte betalingen (zie tabel 1.1). De bedragen zijn als volgt per beleidsterrein verdeeld:

- Hoofdstuk 3 — Landbouw — Marktgerelateerde uitgaven en directe steun: 637 miljoen EUR aan financiële correcties en terugvorderingen (1,4 % van de verrichte betalingen);
- Hoofdstuk 4 — Plattelandsontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid: 476 miljoen EUR aan financiële correcties en terugvorderingen (3,2 % van de verrichte betalingen);
- Hoofdstuk 5 — Regionaal beleid, energie en vervoer: 1 029 miljoen EUR aan financiële correcties en terugvorderingen (2,3 % van de verrichte betalingen);
- Hoofdstuk 6 — Werkgelegenheid en sociale zaken: 898 miljoen EUR (6,4 % van de totaal verrichte betalingen);
- Hoofdstuk 7 — Externe betrekkingen, steun en uitbreiding: 93 miljoen EUR (1,5 % van de totaal verrichte betalingen);
- Hoofdstuk 8 — Onderzoek en ander intern beleid: 197 miljoen EUR (1,5 % van de totaal verrichte betalingen) en
- Hoofdstuk 9 — Administratieve uitgaven: 3 miljoen EUR (0 % van de totaal verrichte betalingen).

Dit betekent niet dat alle terugvorderingen, financiële correcties en financiële nettocorrecties 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/financiële nettocorrecties in aanmerking moeten worden genomen (zie het antwoord op paragraaf 1.17).

Analyse van de controleresultaten

1.19. De resultaten van dit jaar wijzen op een materieel foutenpercentage op de meeste begrotingsonderdelen en dat percentage benadert dat van 2012. In totaal bedraagt het geschatte foutenpercentage voor 2013 4,7 %, een daling met 0,1 procentpunt. Een belangrijke factor voor 2013 was de grotere impact van de door de lidstaten en de Commissie toegepaste correctiemaatregelen. Zonder toepassing van die maatregelen op de verrichtingen in de steekproef van de Rekenkamer zou het geschatte foutenpercentage in totaal 1,6 procentpunten hoger hebben gelegen.

1.19. Zie de antwoorden op de paragrafen 1.17 en 1.18.

⁽⁹⁾ De Rekenkamer onderzoekt betalingen wanneer uitgaven zijn verricht, geboekt en geaccepteerd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.20. De relatief stabiele resultaten werden behaald in een jaar waarin de meest foutgevoelige uitgaven — die voor cohesie — aanzienlijk stegen.

1.21. Andere factoren met een impact op het geschatte foutenpercentage voor 2013 waren onder meer:

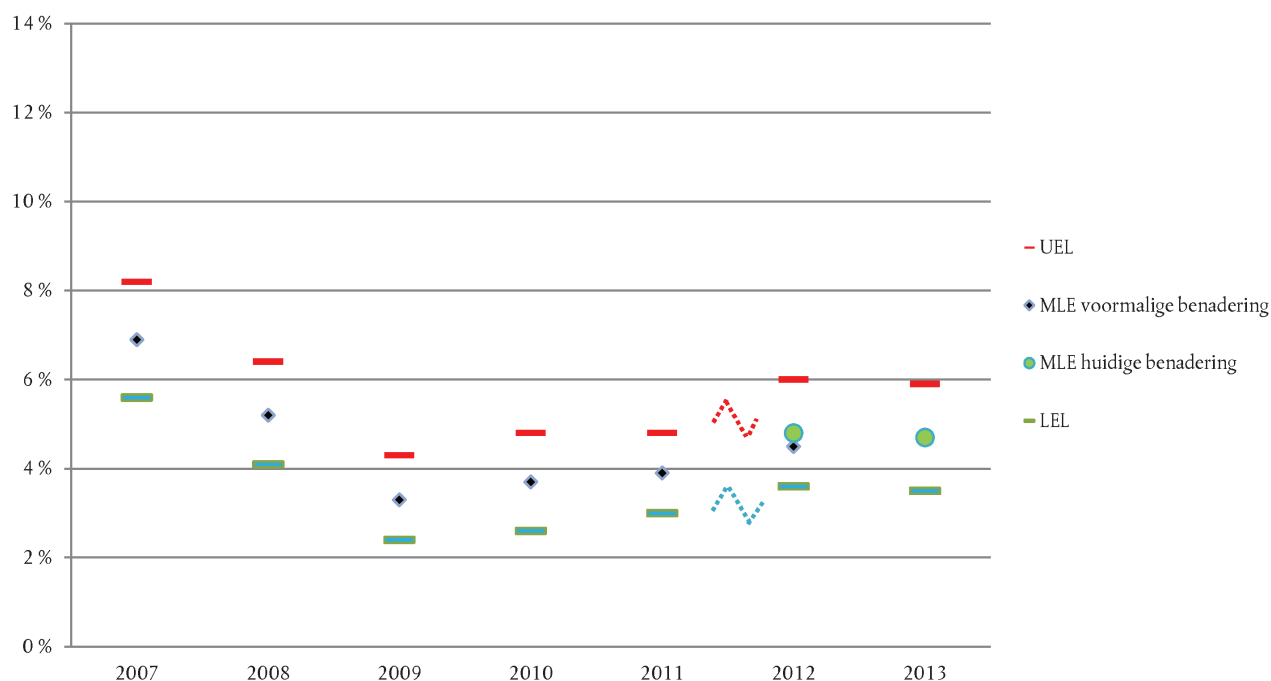
- de dalende frequentie van fouten inzake openbare aanbesteding (hoewel deze fouten nog goed zijn voor een vijfde van het geschatte foutenpercentage, zie paragraaf 1.22 en **grafiek 1.4**);
- het feit dat voor cross-compliance het hoge aantal fouten (meer dan een kwart van de bezochte landbouwers die te maken hadden met cross-compliancevoorschriften leeft er een of meer ervan niet na) en de bredere dekking van cross-compliance leidden tot een stijging van haar bijdrage aan het totale foutenpercentage van 0,2 procentpunt (2012: 0,1 procentpunt).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.21.

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. Zie de antwoorden op de paragrafen 3.6 b), 3.7, 3.13, 4.5 b), 4.7 en 4.15.

Grafiek 1.3 — De schatting door de Rekenkamer van het meest waarschijnlijke foutenpercentage (2007-2013) ⁽¹⁾

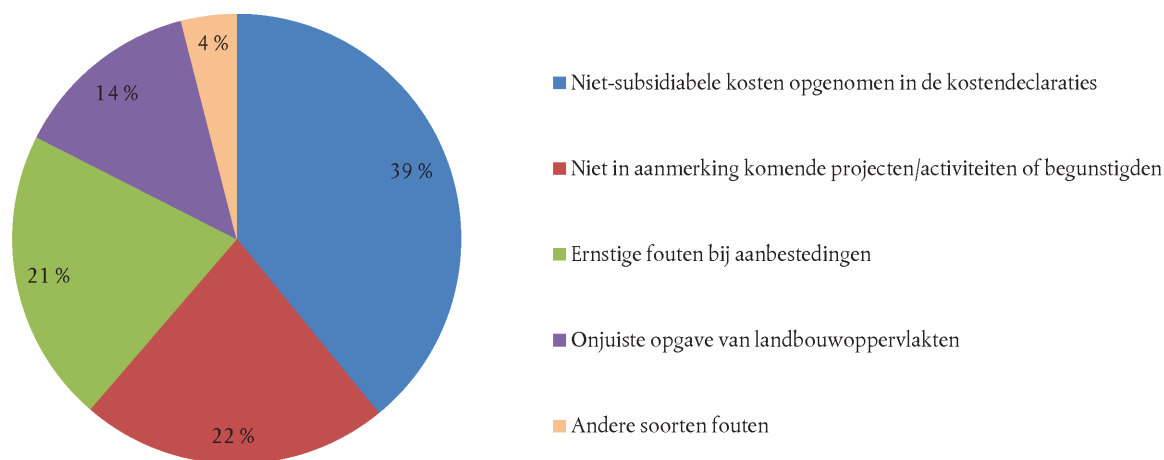


⁽¹⁾ De twee punten voor 2012 geven het door de Rekenkamer geschatte meest waarschijnlijk foutenpercentage (MLE) in 2012 weer (4,8 %, zie **tabel 1.2** in het jaarverslag 2012 van de Rekenkamer) en een schatting van wat het MLE zou zijn geweest, indien dezelfde bevindingen zouden zijn gedaan naar aanleiding van een steekproef die op dezelfde basis als in voorgaande jaren was getrokken (4,5 %, zie de paragrafen 1.14 en 1.15 van het Jaarverslag 2012). De onderste en bovenste foutengrens (LEL en UEL) voor 2012 zijn gebaseerd op de steekproefbenadering die sinds dat jaar wordt gevolgd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.22. Subsidiabiliteitsfouten bij kostenvergoedingen domineren de door de Rekenkamer in 2013 vastgestelde fouten. In de kostendeclaraties opgenomen niet-subsidiabele kosten droegen 1,8 procentpunt bij (2012: 1,0), de categorie niet in aanmerking komende projecten, activiteiten en begunstigen vormde een verdere 1,1 procentpunt (2012: 1,1) van het totale foutenpercentage en ernstige schendingen van aanbestedingsregels (voornamelijk aangaande kostenvergoedingen maar ook wel met betrekking tot administratieve uitgaven) droegen nog eens 1,0 procentpunt bij (2012: 1,4). De belangrijkste bron van fouten voor uitgaven bij rechtenprogramma's waren incorrecte declaraties door landbouwers die 0,6 procentpunt (2012: 0,8) aan het globale foutenpercentage bijdroegen. (zie **grafiek 1.4**).

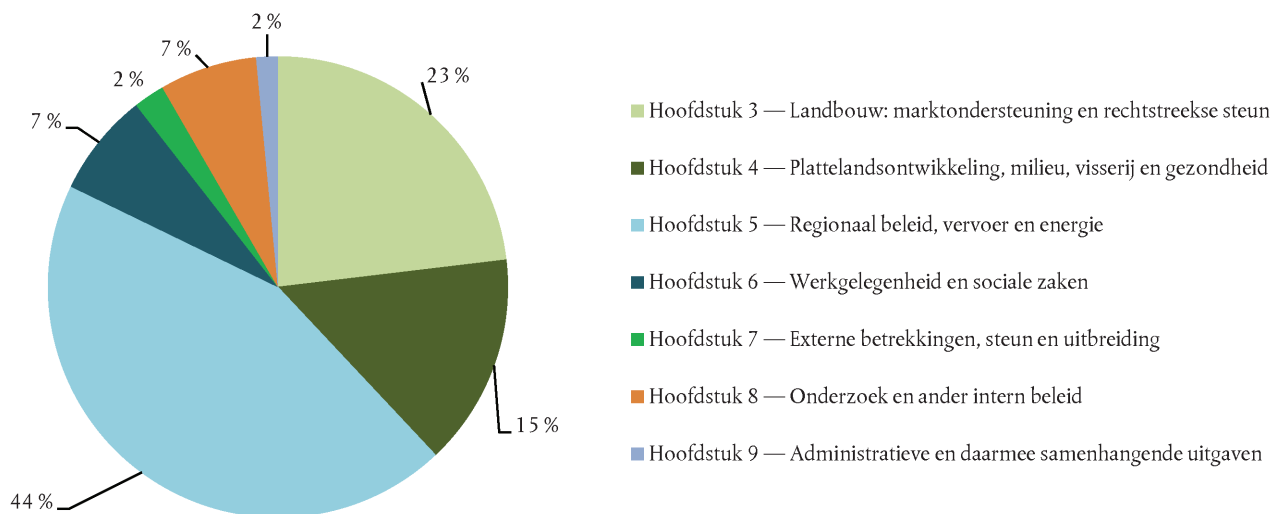
Grafiek 1.4 — Aandeel in het globale geschatte foutenpercentage per soort fout



1.23. Een opsplitsing van het globale geschatte foutenpercentage per hoofdstuk laat zien dat „Regionaal beleid, vervoer en energie” (hoofdstuk 5) goed is voor ongeveer twee vijfde van het globale geschatte foutenpercentage, „Landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun” (hoofdstuk 3) voor ongeveer een vierde en „Plattelandsontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid” (hoofdstuk 4) voor ongeveer een zevende (zie **grafiek 1.5**). Deze verdeling verschilt niet significant van die voor 2012.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.22. *De Commissie heeft tijdens haar controles problemen van dezelfde aard vastgesteld. Zij heeft recentelijk aanzienlijke inspanningen geleverd om de hoofdoorzaak van de problemen te achterhalen en waar nodig remediërende maatregelen te treffen.*

Grafiek 1.5 — Aandeel in het globale geschatte foutenpercentage per hoofdstuk van het jaarverslag**OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER**

1.24. Volgens de berekening van de Rekenkamer bedraagt het geschatte foutenpercentage voor het totaal aan uitgaven onder gedeeld beheer 5,2 % (2012: 5,3 %) en voor alle andere vormen van beleidsuitgaven ⁽¹⁰⁾ 3,7 % (2012: 4,3 %). Het geschatte foutenpercentage voor administratieve uitgaven bedraagt 1 % in 2013 (2012: 0 %).

⁽¹⁰⁾ Hoofdzakelijk uitgaven vermeld in de hoofdstukken 7 en 8, maar ook gedeelten van de uitgaven die door de hoofdstukken 4, 5 en 6 worden bestreken. De geëxtrapoleerde fout voor uitgaven onder gedeeld beheer is gebaseerd op het onderzoek van 699 verrichtingen (getrokken uit een populatie van 119,6 miljard euro); de extrapolatie voor andere vormen van beleidsuitgaven is gebaseerd op het onderzoek van 342 verrichtingen (getrokken uit een populatie van 19 miljard euro).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Onderzoek van het syntheseverslag en van jaarlijkse activiteitenverslagen*Jaarlijkse activiteitenverslagen***Directeuren-generaal doen jaarlijks verslag van de regelmatigheid...**

1.25. De Commissie verlangt van directeuren-generaal⁽¹¹⁾ dat ze in hun jaarlijkse activiteitenverslagen⁽¹²⁾ betrouwbaarheidsverklaringen over de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen opnemen (de doelmatigheidsverslaglegging binnen het kader van jaarlijkse activiteitenverslagen wordt besproken in hoofdstuk 10). Wanneer ze geen zekerheid kunnen verschaffen ten aanzien van een significant segment van de uitgaven, maken ze een voorbehoud. Directeuren-generaal dienen punten van voorbehoud te formuleren wanneer:

- a) zich een gebeurtenis met ernstige gevolgen voor de reputatie van de Commissie heeft voorgedaan, of
- b) de impact van de geschatte foutenniveaus na verrekening van de reeds verrichte financiële correcties en terugvorderingen van materieel belang blijft.

1.26. In 2013 hebben het secretariaat-generaal en DG Begroting het richtsnoer⁽¹³⁾ bijgewerkt inzake de opstelling en presentatie van informatie in de jaarlijkse activiteitenverslagen en inzake de basis voor punten van voorbehoud. Er wordt nu gepoogd in de jaarlijkse activiteitenverslagen een consistente boodschap te presenteren op drie niveaus: 1) een samenvatting, 2) een beschrijving van prestaties, beheer en beoordelingen en 3) gedetailleerde bijlagen. Een nieuw element in het richtsnoer is dat directeuren-generaal specifieke gebieden met een aanhoudend hoog foutenpercentage moeten identificeren. Deze instructie beantwoordt tevens aan de eis in de Financiële Regels dat de Commissie passende maatregelen neemt of voorstelt wanneer het foutenpercentage aanhoudend hoog is⁽¹⁴⁾.

⁽¹¹⁾ 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, 8 directeuren en 4 diensthoofden, en de directeur-generaal administratie van de Europese Dienst voor extern optreden.

⁽¹²⁾ 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.

⁽¹³⁾ De vaste instructies voor de jaarlijkse activiteitenverslagen 2013 (SEC/2013/SEC(2013)584).

⁽¹⁴⁾ Artikel 32, lid 5, van de Financiële Regels.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

...en namen minder punten van voorbehoud op, aangezien het betalingsniveau voor sommige programma's met een hoger risico daalde

1.27. De directeuren-generaal maakten in totaal 17 gekwantificeerde punten van voorbehoud in 2013 ten opzichte van 23 in 2012 (zie **tabel 1.3**). De grootste factor bij de afname in het aantal punten van voorbehoud was de daling van het betalingsniveau bij het zesde kaderprogramma (KP6) en de operationele cohesieprogramma's 2000-2006⁽¹⁵⁾ (waarvoor vijf gekwantificeerde punten van voorbehoud⁽¹⁶⁾ waren gemaakt in 2012 maar geen in 2013). De verantwoordelijke DG's moeten nog steeds de uitgavendeclaraties voor deze programma's goedkeuren⁽¹⁷⁾.

1.28. In het licht van bevindingen van de Rekenkamer⁽¹⁸⁾ en de dienst Interne audit heeft de directeur-generaal voor Landbouw en plattelandsontwikkeling twee nieuwe punten van voorbehoud geïntroduceerd. De extra punten van voorbehoud en de aangepaste kwantificering van gehandhaafde punten van voorbehoud in het jaarlijkse activiteitenverslag van DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling geven ten opzichte van vorig jaar een realistischer beeld van het beleidsterrein. De Rekenkamer vermeldt echter de beperkingen van de gevolgde aanpak (paragrafen 3.39 tot 3.43).

1.28. DG AGRI hanteert voor het verkrijgen van zekerheid een gelaagde aanpak, in het besef dat elke laag afzonderlijk wellicht onvoldoende zekerheid verschaft. Precies daarom heeft de Commissie alle beschikbare informatie geïntegreerd om tot de meest robuuste schatting van het restfoutenpercentage te komen en op die manier te bepalen waar voorbehoud dient te worden gemaakt.

⁽¹⁵⁾ Operationele programma's voor het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Cohesiefonds (CF) en het Europees Sociaal Fonds (ESF).

⁽¹⁶⁾ De directeuren-generaal voor Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie en Maritieme Zaken en Visserij en het hoofd van de dienst Instrumenten buitenlands beleid hebben een punt van voorbehoud uit 2012 met uitgaven in 2012 van respectievelijk 58,5 miljoen euro, 2,4 miljoen en 25,9 miljoen euro niet gehandhaafd.

⁽¹⁷⁾ De risico's betreffende de afsluiting van de operationele programma's 2000-2006 zijn nu afgedekt door twee niet gekwantificeerde (reputatiegerelateerde) punten van voorbehoud van de directeuren-generaal van DG Regionaal Beleid en DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie. Twee andere niet gekwantificeerde punten van voorbehoud zijn gemaakt door de directeuren-generaal van DG Klimaat (voor het Europese emissiehandelssysteem) en DG Personele Middelen en Veiligheid (voor mogelijke fraude bij een Europese School).

⁽¹⁸⁾ Jaarverslag 2012 van de Rekenkamer, de paragrafen 4.38 en 4.44 (aanbeveling 3).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De jaarlijkse activiteitenverslagen zijn nog in ontwikkeling en daardoor moeilijk van jaar tot jaar te vergelijken

1.29. De in 2013 geïntroduceerde veranderingen in de presentatie betekenen dat jaarlijkse activiteitenverslagen meer dan één schatting van „risicobedragen” bevatten (op zichzelf een gecompliceerd concept, zie de paragrafen 1.31 en 1.32). Het foutenpercentage waarop deze berekening is gebaseerd ligt echter in de buurt van de door de Rekenkamer geschatte ondergrens. Terwijl van de risico's in het belangrijke gebied cohesie verschillende mogelijke uitkomsten⁽¹⁹⁾ worden gegeven, richt de samenvatting zich op een lager cijfer⁽²⁰⁾ (zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.42, hoofdstuk 5, de paragrafen 5.46, 5.47, 5.51, 5.52 en 5.57 en hoofdstuk 6, de paragrafen 6.34-6.38).

1.30. Twee directoraten-generaal⁽²¹⁾ werden aan een „beperkte beoordeling” onderworpen en drie DG's aan een follow-uponderzoek⁽²²⁾ door de dienst Interne audit van de Commissie (DIA). Uit de beperkte beoordeling van het restfoutenpercentage van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling bleek dat het systeem voor het controleren en corrigeren van de foutenpercentages van lidstaten relatief goed gepland is, maar dat de cijfers desalniettemin significante onzekerheden en zwakheden bevatten. De DIA constateerde dat de directeur-generaal van DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling een meer solide basis heeft voor het verschaffen van zekerheid dan in 2012. De regelingen voor het verzamelen, verwerken en rapporteren van informatie behoeven echter nog steeds verbetering.

1.29. De Commissie heeft de nodige stappen gezet om de structuur van het jaarlijkse activiteitenverslag te harmoniseren en te vereenvoudigen met het oog op meer overzichtelijkheid en samenhang.

De Commissie is van mening dat haar ramingen fundamenteel overeenstemmen met die van de Rekenkamer. Overigens ligt de raming van het restfoutenpercentage voor hoofdstuk 3 dichterbij de buurt van de mediaan dan van de ondergrens van het betrouwbaarheidsinterval.

1.30. De maatregelen waarmee DG AGRI in 2012 is begonnen om het verzamelen en verwerken van de informatie te automatiseren en de verbeteringen te realiseren die de DIA heeft aanbevolen, worden voortgezet.

⁽¹⁹⁾ DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (DG REGIO), jaarlijks activiteitenverslag bladzijde 6 „het geschatte gemiddelde risico verbonden aan de betalingen in 2013 van het EFRO en het Cohesiefonds ligt tussen 2,8 % en 5,3 %” en DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie (DG EMPL), jaarlijks activiteitenverslag bladzijde 44 „een gemiddeld foutenpercentage voor het ESF tussen 2,6 % en 3,5 %” voor de operationele programma's 2007-2013.

⁽²⁰⁾ De kernprestatie-indicator 5 bedraagt voor DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (DG REGIO) en DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie (DG EMPL) respectievelijk 1,2 % en 1,1 %.

⁽²¹⁾ DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (DG REGIO) en DG Communicatienetwerken, Inhoud en Technologie (DG CNECT).

⁽²²⁾ DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling (DG AGRI), DG Ontwikkeling en Samenwerking — EuropeAid (DG DEVCO) en DG Onderzoek en Innovatie (DG RTD).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie presenteert nu twee verschillende „risicobedragen”

1.31. **In tabel 1.3** worden twee uit de jaarlijkse activiteitenverslagen overgenomen „risicobedragen” gepresenteerd. Het hogere bedrag van 4 179 miljoen euro⁽²³⁾ is het bedrag dat wordt genoemd in sectie 4.1 van het syntheseverslag (zie paragraaf 1.35). De vermelding van dit cijfer betekent een verbetering ten opzichte van 2012 (zie paragraaf 1.36). Het lagere bedrag (2 437 miljoen euro) is de kwantificering van punten van voorbehoud die de directeuren-generaal hebben gemaakt in de jaarlijkse activiteitenverslagen.

1.32. De Rekenkamer meent dat de „risicobedragen” in een aantal jaarlijkse activiteitenverslagen worden onderschat. De beoordeling van verschillende uitgaventerreinen en de identificatie van gebieden met een aanhoudend hoog foutenniveau door de Commissie kunnen dus niet voldoende robuust zijn (zie paragraaf 1.29).

1.31. *De Commissie wijst erop dat het syntheseverslag een definitie van „risicobedrag”, een tabel met de gekwantificeerde punten van voorbehoud en een raming van het risicobedrag voor uitgaven die niet onder voorbehoud zijn bevat.*

Alhoewel de „klassieke” benadering (gebaseerd op de risicobedragen verbonden aan activiteiten onder voorbehoud) voor de raming van de risicobedragen nog steeds de belangrijkste methode was, hebben de DG's die gedeeld beheer toepassen in hun jaarlijkse activiteitenverslagen ook de uitkomst van de alternatieve methode (het maximumscenario) gepresenteerd, inclusief voor de gebieden met een relatief gezien lager foutenpercentage en zonder voorbehoud.

1.32. *Volgens de Commissie is haar beoordeling van de verschillende uitgaventerreinen, en de identificatie van gebieden met een aanhoudend hoog foutenniveau, voldoende robuust nadat eerder geïdentificeerde tekortkomingen zijn aangepakt.*

⁽²³⁾ De „risicobedragen” uit bijlage 1 van het syntheseverslag (3 807 miljoen euro) plus 372 miljoen euro voor de uitgaven waarvoor geen punt van voorbehoud is gemaakt (sectie 4.1 van het syntheseverslag).

Tabel 1.3 — Gekwantificeerde bezwaren over de jaarlijkse activiteitenverslagen van de Commissie

(miljoen euro)

Hoofdstuk	DG/dienst ⁽¹⁾	Reden voor het voorbehoud	Totaal aan betalingen voor relevante activiteiten in 2013	Totaal risicobedrag	Totaal aan betalingen aan entiteiten waarvoor een voorbehoud geldt voor relevante activiteiten in 2013	Risicobedrag (voorbehoud)
3	AGRI	Gebreken geconstateerd bij de wettigheid en regelmatigheid van betalingen voor interventies op de landbouwmarkten in negen lidstaten.	3 193,2	237,4	670,8	198,3
		Gebreken geconstateerd bij de wettigheid en regelmatigheid van rechtstreekse betalingen aan landbouwers in zes lidstaten.	41 658,3	973,9	18 997,5	652,2
4	AGRI	De actieplannen van 31 betaalorganen in 19 lidstaten betroffen niet alle geconstateerde gebreken bij de wettigheid en regelmatigheid van verrichtingen.	13 151,8	673,90	9 591,5	598,8
		Gebreken bij de beoordeling van de redelijkheid van kosten van investeringsmaatregelen in één kandidaat-lidstaat.	47,6	2,60	26,0	2,6
	MARE	Nationaal controleverslag onthulde foutenpercentages hoger dan 2 % van de gedeclareerde uitgaven (vier lidstaten) of, van twee lidstaten, een onbetrouwbaar of geen verslag.	566,4	10,8	91,3	7,6
	SANCO	Voorbehoud aangaande het restfoutenpercentage wat betreft de juistheid van de kostendeclaraties van de lidstaten in het kader van programma's op het gebied van de uitroeiing en de bewaking van dierziekten op het beleidsterrein levensmiddelen en diervoeders (jaarlijkse programma's).	229,1	4,5	229,1	4,5

⁽¹⁾ De volledige lijst van de DG's/diensten van de Commissie is te vinden op <http://publications.europa.eu/code/en/en-390600.htm>.

(miljoen euro)

Hoofdstuk	DG/dienst ⁽¹⁾	Reden voor het voorbehoud	Totaal aan betalingen voor relevante activiteiten in 2013	Totaal risicobedrag	Totaal aan betalingen aan entiteiten waarvoor een voorbehoud geldt voor relevante activiteiten in 2013	Risicobedrag (voorbehoud)
5	REGIO	Ernstige tekortkomingen in beheers- en controle-systemen voor 73 operationele programma's in 15 lidstaten voor het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling/het Cohesiefonds (2007-2013) en twee programma's voor het instrument voor pretoetredingssteun (IPA).	43 392,8	1 152,7	5 636,0	440,2
6	EMPL	Ernstige tekortkoming van voor het Europees Sociaal Fonds opgerichte beheers- en controle-systemen (2007-2013) in 36 operationele programma's in 11 lidstaten.	13 763,8	330,3	2 159,4	123,2
7	DEVCO ⁽²⁾	Significant aantal fouten in de onderliggende verrichtingen (globaal cijfer voor het directoraat-generaal).	6 730,8	225,5	225,5	225,5
8	RTD CENCT ENTR ENER MOVE	Fouten bij de kostendeclaraties voor subsidies in het kader van het zevende kaderprogramma (KP7).	3 664,4	107,5	3 664,4	107,5
			1 533,0	31,8	1 533,0	31,8
			403,2	1,2	403,2	1,2
			143,7	5,3	143,7	5,3
			65,3	0,8	65,3	0,8
REA		Fout bij kostendeclaraties voor het KP7 voor ruimtevaart en veiligheid.	250,8	6,3	250,8	6,3
		Fouten bij kostendeclaraties voor het KP7 voor het midden- en kleinbedrijf.	230,4	27,1	230,4	27,1
EACEA		Fout bij subsidiebetalingen voor het LLP-programma (2007-2013).	124,4	3,7	124,4	3,7
Totale kwantificering van de punten van voorbehoud			129 149,0	3 795,3	50 547,6	2 436,6
	HOME	Risicobedragen voor „Solidariteit” en „Migratiestromen”		11,7		
Totaal aan risicobedragen van bijlage 1 van het syntheseverslag			129 149,0	3 807,0	50 547,6	2 436,6

⁽¹⁾ De volledige lijst van de DG's/diensten van de Commissie is te vinden op <http://publications.europa.eu/code/en/en-390600.htm>.

⁽²⁾ De bedragen voor het directoraat-generaal Ontwikkeling en Samenwerking — EuropeAid (DG DEVCO) omvatten de respectieve kolommen 2 963,0 miljoen euro en 99,3 miljoen euro voor het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF).

Bron: De jaarlijkse activiteitenverslagen van de directoraten-generaal, de diensten en de uitvoerende agentschappen en het syntheseverslag.

*Het syntheseverslag***Het syntheseverslag is een instrument voor externe en interne verantwoording...**

1.33. Op 11 juni 2014 heeft de Commissie het „syntheseverslag”⁽²⁴⁾ aangenomen. Het syntheseverslag is oorspronkelijk ontwikkeld als deel van de regelingen inzake de interne verantwoordingsplicht, maar het wordt ook naar het Europees Parlement en de Raad gestuurd en openbaar beschikbaar gesteld⁽²⁵⁾ (externe verantwoordingsplicht).

1.34. Zoals aangegeven in het Jaarverslag 2012⁽²⁶⁾ wordt het syntheseverslag niet door de Rekenkamer gecontroleerd. Het wordt afgerond overeenkomstig een in de Financiële Regels opgenomen tijdschema, maar komt te laat om als belangrijke input te kunnen dienen voor de werkzaamheden van de Rekenkamer. De volgende opmerkingen hebben betrekking op haar opmerkingen die zij maakte in het Jaarverslag 2012 en op de kosteneffectiviteit van controleprocedures.

...waarin de Commissie erkent dat de uitgaven worden beïnvloed door een materieel foutenpercentage...

1.35. Het syntheseverslag van 2013 bevat een beschrijving en overzicht van de risicobedragen (vergelijkbaar met **tabel 1.3**) In het verslag wordt vermeld dat de financiële reikwijdte van de punten van voorbehoud van de directeuren-generaal ten opzichte van 2012 zijn toegenomen. De risicobedragen (zie de paragrafen 1.29 tot 1.32) komen overeen met 2,8 %⁽²⁷⁾ van alle uitbetaalde uitgaven (zowel van de EU-begroting als door het Europees Ontwikkelingsfonds). De Commissie erkent hiermee dat de uitgaven worden beïnvloed door een materieel foutenpercentage. In belangrijke uitgaventerreinen baseert de Commissie deze evaluatie op beoordelingen door de directeuren-generaal die lager uitvallen dan het door de Rekenkamer geschatte niveau. Naar het oordeel van de Rekenkamer vormen verschillen in de hoogte van het waargenomen foutenpercentage een zeer belangrijke reden voor de verschillen in de cijfers van de Rekenkamer voor het geschatte foutenpercentage en van de Commissie voor „risicobedragen”.

1.35. *De Commissie vervolledigt het jaarlijkse risicobedrag met het meerjarig restfoutenpercentage, waarin de financiële correcties en terugvorderingen zijn verrekend.*

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

⁽²⁴⁾ De volledige naam van het document is het „syntheseverslag van de beheersresultaten van de Commissie in 2013” en wordt hier ingekort tot „syntheseverslag”.

⁽²⁵⁾ De synthese wordt gepubliceerd op de website van de Commissie: http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2013_en.pdf, samen met de bijlage http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2013_annex_en.pdf.

⁽²⁶⁾ Jaarverslag 2012 van de Rekenkamer, paragraaf 1.45.

⁽²⁷⁾ Syntheseverslag, paragraaf 4.1, bladzijde 14.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

...en waarin wordt geprobeerd het concept „risicobedragen” van de Commissie uit te leggen

1.36. Naast het syntheseverslag verstrekt de Commissie een bijlage van één bladzijde over de berekening van de risicobedragen. Hierin worden „risicobedragen” gedefinieerd als „de waarde van de fractie van de transacties die na toepassing van alle controles (corrigerende maatregelen) ter mitigatie van compliancerisico's naar verwachting niet geheel overeenkomstig de passende wettelijke en contractuele regels is”. Voor lezers van buitenaf zou het nuttig zijn van de aard en financiële impact van deze „corrigerende maatregelen” op de hoogte te worden gesteld. De Rekenkamer zal overwegen bij toekomstige controlewerkzaamheden de berekening van risicobedragen verder te onderzoeken, daarbij rekening houdend met de werkzaamheden van de dienst Interne audit van de Commissie.

In het syntheseverslag wordt een eerste overweging van de kosteneffectiviteit van controleprocedures gegeven

1.37. In paragraaf 3.4 van het syntheseverslag wordt de kosteneffectiviteit van controleprocedures overwogen. Dit element beantwoordt aan een nieuw voorschrift uit de herziening van de Financiële Regels uit 2012. Hoewel de analyse uit de hoofdtekst van het verslag een voorlopige is⁽²⁸⁾, en poogt actualisering van de methodologie te bevorderen, bevat de samenvatting enkele harde conclusies. De Commissie concludeert dat voor direct beheer „meer gedetailleerde controles duur zijn en dat [...] extra controles alleen zouden moeten worden uitgevoerd wanneer is aangetoond dat de mogelijke voordelen zwaarder wegen dan de kosten voor de Commissie en de begunstigden”. Voor gedeeld beheer concludeert de Commissie dat „lidstaten ten volle gebruik zouden moeten maken van alle beschikbare instrumenten om fouten te voorkomen”.

1.38. Het verslag bevat geen informatie over kosten die de conclusies ondersteunen die worden geponoerd met betrekking tot direct beheer (waar „meer gedetailleerde controles duur zijn”) of met betrekking tot gedeeld beheer (waar lidstaten worden aangespoord om „ten volle gebruik te maken van alle beschikbare instrumenten”). In het syntheseverslag wordt de uitdaging van programma's met voortdurend hoge foutenniveaus niet behandeld (zie paragraaf 1.26).

1.36. De Commissie zal informatie over de aard en de financiële impact van die corrigerende maatregelen verstrekken in haar geactualiseerde mededeling over de bescherming van de EU-begroting.

1.37. Overeenkomstig de nieuwe Financiële Regels worden het aantal en de reikwijdte van de controles aangepast aan de hoogte van het risico, met inachtneming van de kosteneffectiviteit. De beoordeling van de kosteneffectiviteit van de controles heeft als belangrijkste doel het management te helpen besluiten te nemen over de opzet van de controlesystemen en de toewijzing van de overeenkomstige middelen. Dat geldt ook voor de nationale controles met betrekking tot EU-gelden. In 2013 zijn alle DG's van de Commissie gevraagd de controlestrategieën en -systemen te evalueren om te waarborgen dat zij kosteneffectief zijn en in verhouding staan tot de risico's. Dit kan tot belangrijke structurele aanpassingen van de financiële beheersprocessen aanleiding geven. De Commissie verbindt zich ertoe effectief te voldoen aan de nieuwe vereisten.

⁽²⁸⁾ Syntheseverslag, sectie 3.4, blz. 12, beschrijft „dat verdere werkzaamheden vereist zijn om beter gebruik te kunnen maken van deze informatie om de controle-intensiteit en -frequentie volgens risico te reguleren. Wat betreft het vaststellen van indicatoren voor de doeltreffendheid van controles zijn duidelijke verschillen waarneembaar.”

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Algehele evaluatie

1.39. De Rekenkamer ziet uit naar verdere verbeteringen van het syntheseverslag in de toekomst. Met name de Commissie zou moeten overwegen de berekening van risicobedragen verder te verduidelijken, en de geschatte impact van corrigerende maatregelen op dit bedrag verder uit te leggen. Verduidelijking van deze punten zal de Commissie helpen bij het trekken van conclusies over gebieden met voortdurend hoge foutenniveaus, en over welke fundamentele overweging vereist is (zie paragraaf 1.26).

1.40. Sommige andere door de Rekenkamer in 2012 aangetroffen verbeterpunten blijven relevant. De presentatie van het syntheseverslag overeenkomstig het tijdschema in artikel 66 van de Financiële Regels betekent dat het te laat is om een significante impact op de conclusies van de Rekenkamer te hebben. Bovendien hoeft het verslag geen expliciete verklaring⁽²⁹⁾ zoals die op andere terreinen worden gemaakt, te bevatten en bevat het deze ook niet — hoewel het inmiddels duidelijker is over de materiële impact van onregelmatigheid.

1.39. De Commissie zal nagaan hoe het syntheseverslag verder kan worden verbeterd, in het bijzonder wat betreft de jaarlijkse risicobedragen en de geraamde impact van de corrigerende maatregelen op het meerjarig restfoutenpercentage. Gedetailleerde informatie is reeds te vinden in de jaarlijkse activiteitenverslagen.

De Commissie is voornemens deze informatie te gebruiken in de context van artikel 32, lid 5, van de Financiële Regels, bepalende dat zij passende maatregelen neemt of voorstelt indien het foutenpercentage bij de uitvoering aanhoudend hoog is.

1.40. De Commissie is van mening dat het syntheseverslag aanzienlijk verder gaat dan wat de Financiële Regels (artikel 66) voorschrijven, namelijk: „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 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. 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.

BUDGETTAIR EN FINANCIËEL BEHEER

1.41. De voornaamste kenmerken van het budgettair en financieel beheer van de EU in 2013 omvatten:

- a) een sterke toename van de omvang van de betalingen die de Commissie mocht doen;
- b) een totaal uitgavenniveau dat dicht lag bij het volgens het begrotingskader toegestane maximum;
- c) een voortdurende stijging van de in de toekomst te betalen verplichtingen;

⁽²⁹⁾ Bijvoorbeeld de beheerverklaring die van organen in de lidstaten wordt geëist (artikel 59, lid 5, onder a), van de Financiële Regels) en de verklaringen inzake corporate governance die wordt geëist uit hoofde van artikel 46 bis van de Vierde Richtlijn 78/660/EEG van de Raad van 25 juli 1978 op de grondslag van artikel 54, lid 3, onder g), van het Verdrag betreffende de jaarrekening van bepaalde vennootschapsvormen (PB L 222 van 14.8.1978, blz. 11).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- d) het feit dat de periode tussen initiële vastlegging en aanvaarding van kosten op verschillende uitgaventerreinen lang blijft;
- e) het feit dat een aanzienlijke hoeveelheid middelen ten laste is gebracht van de begroting maar niet uitbetaald aan eindontvangers, en
- f) vertragingen bij het boeken van terugbetalingen als begrotingsontvangsten.

Door gewijzigde begrotingen is de omvang van de betalingen die de Commissie mocht doen significant gestegen

1.42. De oorspronkelijke begroting voor 2013 stelde een limiet voor betalingen vast van 132,8 miljard euro. Negen gewijzigde begrotingen werden gedurende het jaar goedgekeurd. Met name de gewijzigde begrotingen 2 en 8⁽³⁰⁾ voegden 11,2 miljard euro toe aan de toegestane uitgaven voor het jaar. In totaal brachten gewijzigde begrotingen en aanpassingen van overdrachten de kredieten voor betalingen in de jaarlijkse begroting op 145,5 miljard euro⁽³¹⁾ (6,3 % hoger dan in 2012). De aanvullende begroting voor cohesie (rubriek 1b, 9,2 miljard euro) was een toename van 17 % vergeleken met het voorgaande jaar.

Het totale uitgavenniveau lag dicht bij het volgens het begrotingskader toegestane maximum

1.43. In het meerjarig financieel kader was voor 2013 een maximumniveau van 153,3 miljard euro bepaald voor vastleggingen die begroot zouden kunnen worden, en een maximumniveau voor betalingen van 144,6 miljard euro⁽³²⁾. In de definitieve begroting was een limiet bepaald die in de buurt lag van het maximum dat volgens het financieel kader was toegestaan (99,3 % van het maximum voor vastleggingen en 99,9 % van het maximum voor betalingen). Het definitieve bedrag voor zowel vastleggingen als betalingen lag op zijn beurt in de buurt van de in de jaarlijkse begroting — en dus in het financieel kader — bepaalde limieten, waarbij de betalingen 98,8 % van het plafond van het financieel kader bereikten.

⁽³⁰⁾ Gewijzigde begroting nr. 2 (PB L 327 van 6.12.2013, blz. 1) en gewijzigde begroting nr. 8 (PB L 49 van 19.2.2014, blz. 13).

⁽³¹⁾ Geconsolideerde rekeningen van de EU, tabel 3.1, kolommen 7) + 8) en de overgedragen bedragen ten belope van 1 miljard euro in kolom 9).

⁽³²⁾ Deze bedragen omvatten 0,8 miljard euro voor vastleggings- en 0,3 miljard euro voor betalingskredieten van vier fondsen die buiten het plafond van het meerjarig financieel kader vallen (de Reserve voor noodhulp, het Solidariteitsfonds van de Europese Unie, het Flexibiliteitsinstrument, het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering).

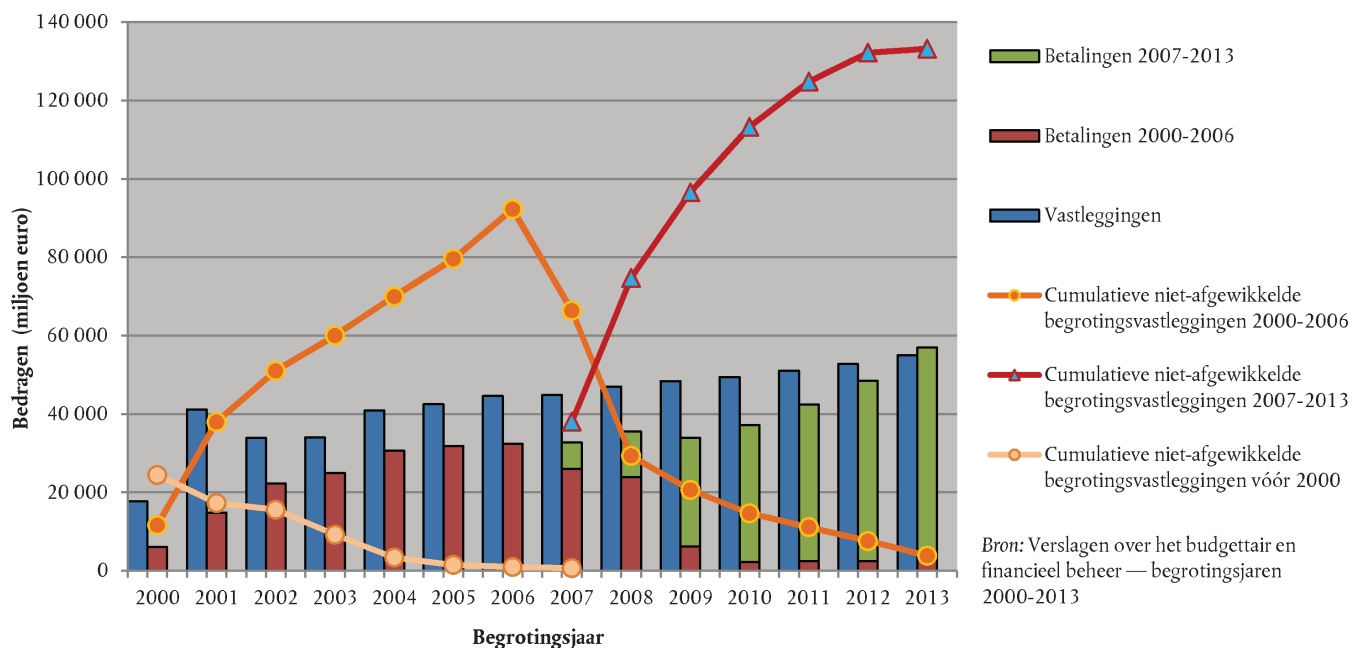
OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Ondanks het hoge niveau van betalingen bleven de toekomstige betalingsverplichtingen toenemen

1.44. Het begrotingsresultaat voor het jaar was positief, omdat de ontvangsten (hoofdzakelijk de eigen middelen ontvangen van de lidstaten) in 2013 (net als in 2012) 1,0 miljard euro hoger waren dan de betalingen. Dit begrotingsoverschot zal worden verrekend met de opvraging van eigen middelen van lidstaten in 2014. Het economische resultaat (op transactiebasis berekend) is echter negatief en weerspiegelt daarmee een toename van de nettoverplichtingen van 5,4 miljard euro (zie **bijlage 1.3**, tabellen 1 en 6). Belangrijke factoren waren de stijging van de te betalen kosten en de voorzieningen.

1.45. De niet-afgewikkelde vastleggingen en verplichtingen samen genomen, is het bedrag dat moet worden gefinancierd uit toekomstige begrotingen gestegen van 313 miljard euro op 31 december 2012 naar 322 miljard euro op 31 december 2013. Van de 322 miljard euro vertegenwoordigt 222 miljard euro niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen en heeft 99 miljard euro⁽³³⁾ te maken met balansverplichtingen die niet door niet-afgewikkelde vastleggingen worden gedekt. Niet-afgewikkelde vastleggingen voor cohesie (rubriek 1b) maken 61,6 % van het totaal uit (zie **grafiek 1.6**).

Grafiek 1.6 — Ontwikkeling van gecumuleerde niet-afgewikkelde vastleggingen voor cohesie



⁽³³⁾ De meeste verplichtingen op de balans veranderen uiteindelijk in een verzoek tot betaling uit de begroting, met leningen als opvallende uitzondering. Van de 143 miljard euro aan verplichtingen die geen leningen betreffen, is slechts 44 miljard euro reeds gedekt door vastleggingen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Op verschillende uitgaventerreinen blijft de periode tussen oorspronkelijke vastlegging en aanvaarding van kosten lang

1.46. Gemiddeld duurt het meer dan twee jaar voordat een vastlegging een betaling wordt. 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 door voorfinanciering te verrekenen. Dit vindt alleen plaats indien activiteiten zijn ondernomen, aan haar zijn gerapporteerd en zijn aanvaard. **Tabel 1.4** geeft het niveau aan van uitbetaalde voorfinancieringen waarbij de Commissie de definitieve besteding door de begunstigden nog niet heeft aanvaard en gevalideerd. Eind 2013 beliep de brutovoortfinanciering 79,4 miljard euro.

1.46. *De diensten van de Commissie zijn geïnstrueerd om zich voor de clearing van voorfinancieringen enkel te baseren op de effectief gedane uitgaven, gestaafd met betrouwbare informatie van de ontvangers die is gevalideerd en aanvaard (zie paragraaf 1.12, e)).*

Tabel 1.4 — Verdeling van de niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen en voorfinancieringen van de Commissie

(miljoen euro)

Rubriek	< 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totaal	Jaar aan vastleggingen ⁽²⁾
Niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen ⁽¹⁾										
1	4 097	337	859	3 760	12 112	28 399	51 867	65 263	166 694	2,3
2	479	46	95	139	219	2 571	9 496	15 383	28 428	1,7
3	6	16	50	144	214	398	728	1 522	3 078	1,1
4	956	415	823	1 237	2 375	3 845	5 923	7 738	23 312	2,5
5	—	—	—	—	—	1	3	339	343	0,0
Totaal	5 538	814	1 827	5 280	14 920	35 214	68 017	90 245	221 855 ⁽⁴⁾	2,2
Voorfinanciering ⁽⁵⁾										
Rubriek	< 2007 ⁽⁶⁾	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totaal	Jaar aan betalingen ⁽⁷⁾
1	1 776	6 947	11 888	12 476	3 710	4 743	6 867	8 746	57 153	0,8
2	805	3 826	2 723	158	93	121	205	346	8 277	0,1
3	3	2	69	154	224	697	1 421	1 455	4 025	2,4
4	214	128	174	591	908	1 488	2 409	3 982	9 894	1,5
5	—	—	—	—	—	—	1	5	6	0,0
Totaal (brutovoorfinancieringen)	2 798	10 903	14 854	13 379	4 935	7 049	10 903	14 534	79 355	0,6

Noot: Bij een vergelijking met de cijfers van 2012 dient de toename van de begroting in aanmerking te worden genomen die het aantal jaren van betalingen in de laatste kolom verlaagt.

⁽¹⁾ Bron: jaarrekening van de Europese Commissie 2013, tabel 3.5.

⁽²⁾ Bron: Verslag over het budgetair en financieel beheer — 2013 — deel A.6.3.

⁽³⁾ Rubriek 1 — Duurzame groei bestaat uit rubriek 1a — Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid en 1b — Cohesie voor groei en werkgelegenheid.

⁽⁴⁾ In de niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen is 557 miljoen euro van andere instellingen niet opgenomen.

⁽⁵⁾ De voorfinanciering door andere instellingen en agentschappen beloopt 257 miljoen euro.

⁽⁶⁾ 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.

⁽⁷⁾ Per 31.12.2013 betaalde voorfinanciering gedeeld door de betalingen verricht uit de kredieten voor het begrotingsjaar.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.47. **Tabel 1.4** laat zien dat het gemiddelde tijdsverloop tussen de vastlegging en de aanvaarding van uitgaven het langst is bij rubriek 4 (de EU als mondiale partner), waar voor een normale activiteit een periode van vier jaar verstrijkt tussen de vastlegging en de boeking door de Commissie van de betreffende definitieve uitgaven.

Een aanzienlijke hoeveelheid middelen is ten laste gebracht van de begroting maar niet uitbetaald aan eindontvangers

1.48. In het laatste verslag van de Commissie⁽³⁴⁾ over de financieringsinstrumenten (FI's) van het structuurfonds (van september 2013) stond dat aan het eind van 2012 slechts 37 % van de aan de FI's betaalde bedragen aan eindbegunstigden was uitbetaald. Aan het eind van 2012 had de EU 8,4 miljard euro aan deze fondsen bijgedragen. Gezien de druk op de begroting voor betalingen en de Financiële Regels die in artikel 140, lid 7, bepalen dat buitensporige saldi bij financieringsinstrumenten vermeden zouden moeten worden, zou de Commissie een kritische blik moeten werpen op de stroom van betalingen naar deze instrumenten. Zij zou tevens sommen op trustrekeningen op het laagste niveau moeten houden in overeenstemming met de verwachte vraag naar kasmiddelen in het volgende jaar.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.48. De Commissie is zich bewust van de beperkingen van het rechtskader in het MFK 2007-2013: overeenkomstig artikel 78, lid 6, van de algemene verordening (Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad) voor het cohesiebeleid 2007-2013 kunnen de lidstaten bij de Commissie onmiddellijk 100 % opvragen van de bedragen die zij uit hoofde van financieringsinstrumenten 2007-2013 hebben uitbetaald. Zoals voor alle andere aanvragen, voldoet de Commissie deze binnen twee maanden, voor zover er middelen beschikbaar zijn (artikel 87).

De Commissie wijst erop dat zij maatregelen heeft genomen om iets aan de excessieve saldi te doen. Dit omvat aanvullende controlewerkzaamheden en evaluaties, de verstrekking van gedetailleerde richtsnoeren en ondersteunende structuren. Daarenboven is het huidige rechtskader aanzienlijk versterkt, zowel voor direct en indirect beheer (artikel 140, lid 7, van de Financiële Regels) als voor gedeeld beheer (artikel 41 van Verordening (EU) nr. 1303/2013), om het probleem van het „parkeren” van middelen te voorkomen.

Met name bepaalt artikel 41 dat de lidstaten in de periode 2014-2020 betalingen die zij voor financieringsinstrumenten hebben gedaan slechts in verschillende tranches (van ten hoogste 25 % van het totaal en voor zover de uitbetalingen daadwerkelijk zijn gedaan) in hun aanvragen aan de Commissie mogen opnemen. Zoals de Rekenkamer opmerkt, is de ervaring van de vorige periode dus in de nieuwe verordening verwerkt.

De Commissie heeft in verleden al op de lage uitvoeringsgraad aan het begin van de programmeringsperiode gewezen in haar verschillende verslagen aan het Parlement en de Raad. Zij let evenwel niet alleen op de opname van de middelen, maar ook op de met de meegefinancierde investeringen behaalde resultaten. Als de kwaliteit van de investeringen gewaarborgd is, kan zij daarom een lagere opname aanvaarden.

De Commissie wijst er overigens op dat de uitbetalingen voor financieringsinstrumenten eind 2012 gemiddeld op 40 % lagen. Dit gemiddelde weerspiegelt het feit dat de meeste instrumenten maar in 2009 of later het licht zagen. Tussen 2011 en 2012 nam het aantal financieringsinstrumenten met 60 % toe en het bedrag van de bijdrage van de programma's aan de instrumenten met 14 %. Dit bevestigt dat in 2012 nog een aanzienlijk aantal nieuwe instrumenten het licht zag en een impact had op de gemiddelde uitbetalingen (zie het antwoord op paragraaf 5.35).

⁽³⁴⁾ Documentnummer: COCOF_13-0093-00-EN.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Vertragingen bij het boeken van begrotingsontvangsten

1.49. Op 31 december 2013 waren terugvloeiende middelen⁽³⁵⁾ van leningen en transacties met risicodragend kapitaal van MEDA⁽³⁶⁾ ter waarde van 259 miljoen euro bijeengebracht en bewaard op een trustrekening van de EIB en waren deze niet als begrotingsontvangsten behandeld. In het begin werden deze terugvloeiende middelen door de EIB overgemaakt naar de Commissie. Op verzoek van de Commissie⁽³⁷⁾ werd de overboeking van terugvloeiende middelen naar de begroting in 2008 opgeschort. Dientengevolge werden terugvloeiende middelen na deze datum niet als ontvangsten naar de EU-begroting teruggeboekt.

Noodzaak tot een kasstroomraming voor de lange termijn

1.50. De voortgezette stijging van bedragen die, ondanks de toename van betalingen in 2013, uit toekomstige begrotingen gefinancierd dienen te worden (zie paragraaf 1.45) bevestigt het standpunt van de Rekenkamer uit haar jaarverslag 2012. De Rekenkamer is nog steeds van mening dat de Commissie een kasstroomraming voor de lange termijn moet opstellen en publiceren⁽³⁸⁾. Dit zou belanghebbenden helpen bij het beoordelen van toekomstige betalingsbehoeften en het stellen van budgettaire prioriteiten. Dit zou tevens de Commissie helpen om de noodzakelijk besluiten te nemen teneinde te waarborgen dat de essentiële betalingen gedaan kunnen worden uit de goedgekeurde jaarlijkse begrotingen.

1.49. *Er zijn vertragingen opgetreden als gevolg van een lopende discussie over de manier waarop deze middelen het best kunnen worden hergebruikt. Dit is nu opgelost door middel van Besluit nr. 466/2014/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot verlening van een EU-garantie voor verliezen van de Europese Investeringsbank op financieringsverrichtingen van projecten buiten de Unie (PB L 135 van 8.5.2014, blz. 1) op grond waarvan:*

- 110 miljoen EUR zal worden gebruikt om het ECFIN-garantiefonds (voor de EIB) te versterken. De huidige stand van zaken is dat de EIB is gevraagd deze middelen aan de Commissie terug te storten;
- het saldo van de terugvloeiende middelen (151 miljoen EUR) door de EIB al is teruggestort en naar de algemene begroting is weergekeerd.

1.50. *De Commissie is het met deze aanbeveling eens en zal deze raming in september 2014 meedelen in het verslag van de rekenplichtige (artikel 150, lid 4, van de Financiële Regels) aan de kwijtingverlenende autoriteit. De Commissie wenst echter te onderstrepen dat zij reeds over gedetailleerde informatie over haar begrotingsbehoeften op lange termijn beschikt die wordt gebruikt in het kader van het jaarlijkse begrotingsproces en de MFK-monitoring.*

⁽³⁵⁾ Rentebetalingen en terugbetalingen van leningen, dividenden en kapitaal.

⁽³⁶⁾ Het belangrijkste instrument voor economische en financiële samenwerking in het kader van het Europees-mediterraan partnerschap.

⁽³⁷⁾ Op basis van een wetgevingsvoorstel tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1638/2006, dat niet werd aangenomen.

⁽³⁸⁾ Zie de paragrafen 1.58 en 1.59 van het Jaarverslag 2012 van de Rekenkamer.

BIJLAGE 1.1

CONTROLEAANPAK EN –METHODOLOGIE

1. De controleaanpak van de Rekenkamer wordt 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 controlesystemen dergelijke fouten niet voorkomen, dan wel opsporen en corrigeren (internebeheersrisico).

DEEL 1 — Controleaanpak en -methodologie voor de betrouwbaarheid van de rekeningen

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 aan het eind van het jaar en de resultaten van haar verrichtingen en kasstromen en de veranderingen van de nettoactiva in het op die datum afgesloten jaar in elk materieel opzicht naar behoren weergeven, omvat de controle:

- a) een evaluatie van de boekhoudcontroleomgeving;
- b) een 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, en
- f) voor zover mogelijk en in overeenstemming met de internationale controlestandaarden de gebruikmaking van het werk van andere controleurs. Dit is met name het geval voor de controle van de door de Commissie beheerde leningactiviteiten, het garantiefonds voor extern optreden en het BUFI-fonds voor voorlopig geïnde boeten waarvoor externe controlecertificaten beschikbaar zijn.

DEEL 2 — Controleaanpak en -methodologie voor de regelmatigheid van de verrichtingen

3. De controle van de regelmatigheid van de verrichtingen die aan de rekeningen ten grondslag liggen, omvat:

- a) rechtstreekse toetsing van verrichtingen (zie de **tabellen 1.1 en 1.2**) om vast te stellen of deze voldoen aan de relevante regels en rechtsvoorschriften, en
- b) een onderzoek van geselecteerde controlesystemen. 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⁽¹⁾. 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 toegestaan waren en in de relevante wetgeving gespecificeerd 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 (bv. 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.

⁽¹⁾ Daarnaast wordt een horizontale representatieve steekproef van vastleggingen getrokken en getoetst op de naleving van de relevante regels en voorschriften.

6. 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 onderzoekt zij de controlesystemen 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 de stroom van douanerechten totdat de bedragen zijn ontvangen door de Commissie en opgenomen in de rekeningen.

7. Ten aanzien van de uitgaven onderzoekt de Rekenkamer betalingen 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 eindontvanger van EU-middelen (bv. een landbouwer, een onderzoeksinstituut of een bedrijf dat uitbestede werken of diensten levert) het passende gebruik ervan aantoont en de Commissie (of een andere instelling die of een ander orgaan dat EU-middelen beheert) accepteert dat het uiteindelijke gebruik van de middelen gerechtvaardigd is door het verrekenen van de voorschotbetaling.

8. De controlesteekproef van de Rekenkamer is zo opgezet dat een schatting kan worden gemaakt van het foutenniveau in de gecontroleerde populatie als geheel. De Rekenkamer onderzoekt niet ieder jaar verrichtingen in iedere lidstaat, begunstigde staat en/of regio. De voorbeelden in het jaarverslag dienen ter illustratie en laten zien wat voor soort fouten 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 elders voordoen. De illustratieve voorbeelden in dit verslag bieden geen basis om conclusies te trekken over de betreffende lidstaten, begunstigde staten en/of regio's ⁽¹⁾.

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

9. **Fouten** in de verrichtingen komen om uiteenlopende redenen voor en nemen verschillende vormen aan, afhankelijk van de aard van de overtreding en de specifieke regel of contractbepaling die niet nageleefd werd. Fouten kunnen een individuele verrichting in haar geheel of voor een gedeelte beïnvloeden. Fouten die worden opgespoord en gecorrigeerd vóór de door de Rekenkamer verrichte controles en die daar los van staan, worden niet meegenomen in de berekening van de foutenfrequentie, aangezien zij aantonen dat de controlesystemen doeltreffend werken. De Rekenkamer merkt individuele fouten aan als kwantificeerbaar of niet-kwantificeerbaar, waarbij zij rekening houdt met de mate waarin het mogelijk is te meten welk deel van het gecontroleerde bedrag fouten vertoonde.

10. Veel fouten worden gemaakt bij de toepassing van aanbestedingsregelgeving. Om de in de EU-wetgeving vervatte basisbeginselen van concurrentie te respecteren, moeten belangrijke procedures worden aangekondigd, moeten offertes worden beoordeeld volgens gespecificeerde criteria, mogen contracten niet op kunstmatige wijze worden gesplitst om te voorkomen dat drempelwaarden worden overschreden, enz.

11. Voor haar controledoeleinden koppelt de Rekenkamer een waarde aan de niet-naleving van een voorschrift uit de aanbestedingsregelgeving. De Rekenkamer:

- a) kwantificeert (en extrapoleert waar mogelijk) de impact van ernstige inbreuken op de aanbestedingsregels ⁽²⁾ met als uitgangspunt dat deze van invloed is op de volledige waarde van de met het contract verband houdende betaling — een kwantificeerbare fout van 100 % ⁽³⁾;
- b) kwantificeert minder ernstige fouten die niet van invloed zijn op de uitkomst van de aanbestedingsprocedure, niet (niet-kwantificeerbare fouten) ⁽⁴⁾.

12. 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.

⁽¹⁾ 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.

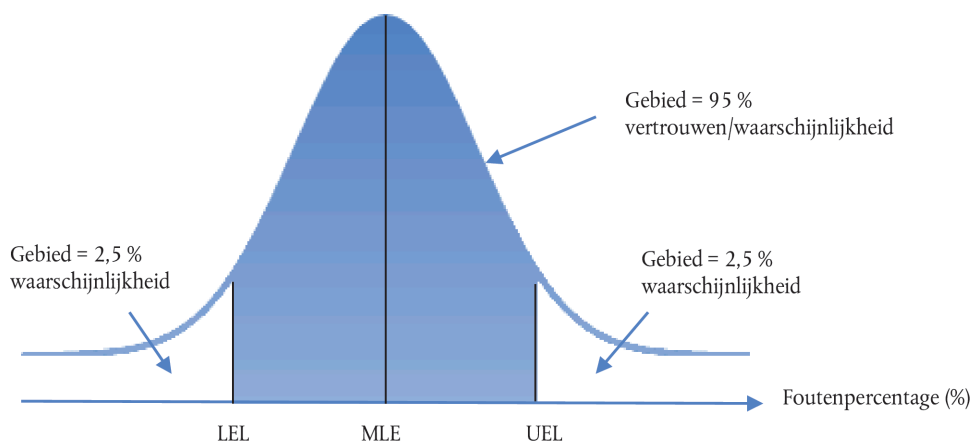
⁽²⁾ De Rekenkamer beschouwt fouten als ernstig indien deze de doelstellingen van de aanbestedingsregels hinderen: eerlijke concurrentie en gunning van het contract aan de best gekwalificeerde bidder. In wezen zijn er twee systemen voor gunning: het laagste bod of het voordeligste bod.

⁽³⁾ 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 splitsing van contracten om projecten onder de drempelwaarde voor toepassing van de aanbestedingsregels te brengen.

⁽⁴⁾ Voorbeelden van niet-kwantificeerbare 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)

13. Op basis van de fouten die zij heeft gekwantificeerd, schat de Rekenkamer het **meest waarschijnlijke foutenpercentage** (MLE — „most likely error rate”) 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⁽¹⁾. De Rekenkamer schat eveneens de onderste foutengrens (LEL — „lower error limit”) en de bovenste foutengrens (UEL — „upper error limit”) (zie de illustratie hierna).



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

15. 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

16. 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 controlesystemen onderzoekt en verslag doet van de resultaten

17. Controlesystemen worden door de Commissie, door andere EU-instellingen en -organen, door autoriteiten van de lidstaten en door begunstigde landen 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 onderzoeken van controlesystemen is vooral nuttig voor de identificatie van aanbevelingen voor verbeteringen.

18. Elke beleidsgroep, waaronder ontvangsten, beheert vele individuele systemen. De Rekenkamer selecteert ieder jaar een steekproef van de te beoordelen systemen. De resultaten van de beoordelingen van de toezicht- en controlesystemen worden gepresenteerd in de vorm van een tabel in de bijlagen x.2 van de hoofdstukken 2 tot 9. De onderzochte 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).

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

Hoe de Rekenkamer tot haar oordeel in de betrouwbaarheidsverklaring komt

19. 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 controlewerkzaamheden, zoals beschreven in de hoofdstukken 2 tot 9 van dit verslag, en met inbegrip van een beoordeling van de vraag of de fouten wijdverbreid 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 2013 is 4,7 %. 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 tot 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.

Fraude

20. 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

21. 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, en
- b) controleoordelen afgegeven betreffende de regelmatigheid van de ontvangsten, betalingen en vastleggingen die ten grondslag liggen aan die rekeningen.

22. 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.

23. Deze standaarden bepalen ook 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.

BIJLAGE 1.2

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
<p>1. Voorfinanciering, crediteuren en afsluitingsprocedures</p> <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 directoratena-generaal nog verdere verbeteringen nodig zijn.</p> <p>Met betrekking tot de boekhoudkundige verwerking van voorgefinancierde bedragen constateerde de Rekenkamer dat verschillende directoratena-generaal schattingen bleven opnemen in de rekeningen, zelfs wanneer zij een toereikende grondslag hadden om de desbetreffende voorfinanciering te verrekenen. In een aantal gevallen bestond er een verband tussen de vertraging bij het boeken van gedane uitgaven en het verloren gaan van het controletraject. De Rekenkamer was van oordeel dat de procedures bij bepaalde directoratena-generaal aanzienlijk verbeterd dienden te worden.</p> <p>De Commissie nam financieringsinstrumenten voor het eerst op in de rekeningen 2010 en voorschooten van andere steunregelingen voor het eerst in de rekeningen 2011. In beide gevallen wordt er bij de schatting van de openstaande saldi van uitgegaan dat de middelen over de gehele looptijd gelijkmatig worden benut. De Commissie moet deze veronderstelling tegen het licht blijven houden.</p>	<p>1. Voorfinanciering, crediteuren en afsluitingsprocedures</p> <p>De Rekenkamer trof gevallen aan waarin schattingen in de rekeningen waren opgenomen (in sommige gevallen was een toereikende grondslag voor de verrekening van de desbetreffende voorfinanciering reeds beschikbaar). De Rekenkamer constateerde tevens dat de afsluitingsprocedures van sommige directoratena-generaal verbeterd, geharmoniseerd en geautomatiseerd dienden te worden.</p> <p>Bij de schatting van de openstaande saldi wordt er nog steeds van uitgegaan dat de middelen over de gehele looptijd gelijkmatig worden benut.</p>	<p>De bestaande, reeds aan de DG's meegeleide boekhoudregels en richtsnoeren verduidelijken de correcte behandeling van verrekeningen. Het betrokken DG zal een nieuwe procedure installeren, conform de toepasselijke regels en verordeningen.</p> <p>De Commissie wijst erop dat het de normale gang van zaken en een continu proces is om de dingen voortdurend te verbeteren. Anderzijds benadrukt zij dat voorfinancieringen en facturen in de voorbij zeven jaar correct zijn geboekt.</p> <p>Voor de periode 2014-2020 worden op basis van de wettelijke voorschriften die nu gelden verbeteringen verwacht.</p>
<p>2. Vermeldingen betreffende terugvorderingen en financiële correcties</p> <p>De rekenplichtige heeft de presentatie van informatie over terugvorderingen en financiële correcties in toelichting 6 bij de financiële staten verfijnd. Deze toelichting is nu gericht en minder wijdlopig, maar 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 de Financiële Regels (Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012) ieder jaar in september aan de begrotingsautoriteiten dient te worden overgelegd.</p>	<p>2. Vermeldingen betreffende terugvorderingen en financiële correcties</p> <p>De presentatie van informatie in toelichting 6 is verder verbeterd, maar bevat nog steeds informatie die niet uit het boekhoudstelsel afkomstig is.</p> <p>Nieuwe uitdagingen bij het presenteren van betrouwbare financiële informatie worden besproken in de paragrafen 1.1.2 tot 1.1.4.</p>	<p>De Commissie zal samen met de lidstaten onderzoeken hoe de informatie verder kan worden verbeterd in de zin die de Rekenkamer aangeeft, gelet op de kosten-batenverhouding.</p>

Opmerkingen uit voorgaande jaren	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie
<p>3. Overdracht van activa van Galileo</p> <p>In haar jaarverslag 2010 en de daaropvolgende jaarverslagen vestigde de Rekenkamer de aandacht op de punten van voorbehoud die werden opgeworpen door de verantwoordelijke directeur-generaal in zijn jaarlijkse activiteitenverslagen, betreffende de betrouwbaarheid van de financiële verslaggeving van het Europees Ruimteagentschap.</p>	<p>3. Overdracht van activa van Galileo</p> <p>De verantwoordelijke directeur-generaal schrapte het voorbehoud betreffende de betrouwbaarheid van de financiële verslaggeving van het Europees Ruimteagentschap in zijn jaarlijkse activiteitenverslag 2013.</p>	

BIJLAGE 1.3
EXCERPTEN UIT DE GECONSOLIDEERDE REKENINGEN 2013⁽¹⁾

Tabel 1 — Balans (*)

	(miljoen euro)	
	31.12.2013	31.12.2012
Niet-vlottende activa		
Immateriële activa	237	188
Vaste bedrijfsmiddelen	6 104	5 978
Beleggingen die administratief worden verwerkt volgens de vermogensmutatiemethode	349	392
Financiële activa	59 844	62 311
Vorderingen en terugvorderingen	498	564
Voorfinanciering	38 072	44 505
	105 104	113 938
Vlottende activa		
Voorraden	128	138
Financiële activa	5 571	1 981
Vorderingen en terugvorderingen	13 182	14 039
Voorfinanciering	21 367	13 238
Geldmiddelen en kasequivalenten	9 510	10 674
	49 758	40 070
Totaal activa	154 862	154 008
Niet-vlottende passiva		
Pensioenen en overige personeelsbeloningen	(46 818)	(42 503)
Voorzieningen	(1 323)	(1 258)
Financiële verplichtingen	(54 153)	(57 232)
Overige schulden	(2 216)	(2 527)
	(104 510)	(103 520)
Vlottende passiva		
Voorzieningen	(545)	(806)
Financiële verplichtingen	(3 065)	(15)
Crediteuren	(92 594)	(90 083)
	(96 204)	(90 904)
Totaal passiva	(200 714)	(194 424)
Nettoactiva	(45 852)	(40 416)
Reserves	4 073	4 061
Bij de lidstaten op te vragen bedragen (**)	(49 925)	(44 477)
Nettoactiva	(45 852)	(40 416)

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

(**) Het Europees Parlement stelde op 20 november 2013 een begroting vast die voorziet in de betaling van de kortlopende verplichtingen van de EU uit eigen middelen die in 2014 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 van 29 februari 1968, zoals gewijzigd), gezamenlijk de uitbetaling van de pensioenen.

⁽¹⁾ De lezer wordt aangeraden de volledige tekst van de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie over het begrotingsjaar 2013 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 — Staat van de financiële resultaten (*)

	<i>(miljoen euro)</i>	
	2013	2012
Beleidsontvangsten		
Ontvangsten uit eigen middelen en bijdragen	141 241	130 919
Overige beleidsontvangsten	8 414	6 826
	149 655	137 745
Beleidsuitgaven		
Administratieve uitgaven	(9 269)	(9 320)
Beleidsuitgaven	(138 571)	(124 633)
	(147 840)	(133 953)
Overschot beleidsactiviteiten	1 815	3 792
Financiële ontvangsten	2 038	2 157
Financiële uitgaven	(2 045)	(1 942)
Mutatie in de verplichting pensioenen en andere personeelsbeloningen	(5 565)	(8 846)
Aandeel in het nettotekort van gemeenschappelijke ondernemingen en geassocieerde deelnemingen	(608)	(490)
Economisch resultaat begrotingsjaar	(4 365)	(5 329)

(*) Bij de staat van de financiële resultaten is de indeling van de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie gevolgd.

Tabel 3 — Kasstroomoverzicht (*)

	<i>(miljoen euro)</i>	
	2013	2012
Economisch resultaat begrotingsjaar	(4 365)	(5 329)
Beleidsactiviteiten		
Afschrijving	48	39
Waardevermindering	401	405
(Toename)/afname leningen	20	(16 062)
(Toename)/afname vorderingen en terugvorderingen	923	(4 837)
(Toename)/afname voorfinanciering	(1 695)	(2 013)
(Toename)/afname voorraden	10	(44)
Toename/(afname) voorzieningen	(196)	299
Toename/(afname) financiële verplichtingen	(29)	16 017
Toename/(afname) overige verplichtingen	(311)	468
Toename/(afname) crediteuren	2 511	(1 390)
Begrotingsoverschot van vorig jaar opgevoerd als non-cash ontvangsten	(1 023)	(1 497)
Overige non-cash mutaties	(50)	260
Toename/(afname) verplichting pensioenen en andere personeelsbeloningen	4 315	7 668
Beleggingsactiviteiten		
(Toename)/afname immateriële activa en vaste bedrijfsmiddelen	(624)	(1 390)
(Toename)/afname beleggingen die worden verwerkt volgens de vermogensmutatiemethode	43	(18)
(Toename)/afname voor verkoop beschikbare financiële activa	(1 142)	(837)
Nettokasstroom	(1 164)	(8 261)
Nettotoename/(afname) geldmiddelen en kasequivalenten	(1 164)	(8 261)
Geldmiddelen en kasequivalenten aan het begin van het jaar	10 674	18 935
Geldmiddelen en kasequivalenten aan het einde van het jaar	9 510	10 674

(*) 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	
Balans op 31 december 2011	(108)	3 716	(35 669)	(1 789)	(33 850)
Mutatie in de 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 van het jaar	—	—	—	(5 329)	(5 329)
Balans op 31 december 2012	150	3 911	(39 148)	(5 329)	(40 416)
Mutatie in de reserve Garantiefonds	—	46	(46)	—	0
Mutaties reële waarde	(51)	—	—	—	(51)
Overige	—	12	(9)	—	3
Toewijzing economisch resultaat 2012	—	5	(5 334)	5 329	0
Begrotingsresultaat 2012 gecrediteerd aan de lidstaten	—	—	(1 023)	—	(1 023)
Economisch resultaat van het jaar	—	—	—	(4 365)	(4 365)
Balans op 31 december 2013	99	3 974	(45 560)	(4 365)	(45 852)

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

Tabel 5 — Begrotingsresultaat van de EU (*)

<i>(miljoen euro)</i>		
Europese Unie	2013	2012
Ontvangsten van het begrotingsjaar	149 504	139 541
Betalingen tegenover kredieten van het lopende jaar	(147 567)	(137 738)
Naar jaar n+1 overgedragen betalingskredieten	(1 329)	(936)
Annulering van niet-bestede, uit jaar n-1 overgedragen betalingskredieten	437	92
Wisselkoersverschillen voor het jaar	(42)	60
Begrotingsresultaat (**)	1 002	1 019

(*) 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 2013 (4) miljoen euro beloopt en in 2012 (4) miljoen euro.

Tabel 6 — Aansluiting van het economisch resultaat met het begrotingsresultaat (*)

<i>(miljoen euro)</i>		
	2013	2012
Economisch resultaat van het jaar	(4 365)	(5 329)
Ontvangsten		
Rechten die in het lopende jaar zijn vastgesteld, maar nog niet zijn geïnd	(2 071)	(2 000)
Rechten die in vorige jaren zijn vastgesteld en in het lopende jaar zijn geïnd	3 357	4 582
Toegerekende baten (netto)	(134)	(38)
Uitgaven		
Te betalen kosten (netto)	3 216	(1 544)
Uitgaven van een vorig jaar betaald in het lopende jaar	(1 123)	(2 695)
Netto-effect voorfinanciering	(902)	820
Betalingskredieten overgedragen naar volgend jaar	(1 528)	(4 666)
Betalingen gedaan uit overdrachten en annulering van niet-bestede betalingskredieten	1 538	4 768
Mutaties in voorzieningen	4 136	7 805
Overige	(1 028)	(670)
Economisch resultaat agentschappen en EGKS	(93)	(15)
Begrotingsresultaat van het jaar	1 002	1 019

(*) Bij de weergave van de aansluiting van het economisch resultaat met het begrotingsresultaat is de indeling van de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie gevolgd.

HOOFDSTUK 2

Ontvangsten

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	2.1-2.4
Specifieke kenmerken van de ontvangsten	2.2-2.3
Reikwijdte en aanpak van de controle	2.4
Regelmatigheid van de verrichtingen	2.5
Onderzoek van de geselecteerde controlesystemen	2.6-2.26
Eigen middelen bni	2.7-2.12
Traditionele eigen middelen	2.13-2.19
Eigen middelen btw	2.20-2.22
Boetes en sancties	2.23-2.24
Overige algemene kwesties betreffende de ontvangsten	2.25
Jaarlijkse activiteitenverslagen	2.26
Conclusie en aanbevelingen	2.27-2.29
De conclusie voor 2013	2.27
Aanbevelingen	2.28-2.29
Bijlage 2.1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor ontvangsten	
Bijlage 2.2 — Resultaten van het onderzoek van systemen voor ontvangsten	
Bijlage 2.3 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor 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 2013 is opgenomen in **tabel 2.1**.

Tabel 2.1 — Ontvangsten — Essentiële informatie 2013

Soort ontvangsten	Omschrijving	Ontvangsten 2013 (miljoen euro)
Eigen middelen bni	Middelen uit bni (bruto nationaal inkomen) over het lopende begrotingsjaar	110 032
Traditionele eigen middelen (TEM)	Douanerechten en suikerheffing	15 366
Eigen middelen btw	Middelen uit btw (belasting over de toegevoegde waarde) over het lopende begrotingsjaar	14 542
Correctie van begrotingsonevenwichtigheden	VK-correctie	166
Verlaging van de op het bni gebaseerde bijdrage	Toegekend aan Nederland en Zweden	-6
	TOTAAL EIGEN MIDDELEN	140 100
Bijdragen en terugbetalingen in het kader van EU-/communautaire overeenkomsten en programma's		3 897
Achterstandsrente en boetes		2 973
Ontvangsten afkomstig van personen die verbonden zijn aan de instellingen en andere organen van de Unie		1 199
Overschotten, saldi en aanpassingen		698
Ontvangsten voortvloeiend uit de administratieve werking van de instellingen		611
Diverse ontvangsten		24
Opgenomen en verstrekte leningen		2
	TOTAAL OVERIGE ONTVANGSTEN	9 404
TOTAAL ONTVANGSTEN OVER HET JAAR		149 504

Bron: Geconsolideerde rekeningen over 2013 van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Specifieke kenmerken van de ontvangsten

2.2. De meeste ontvangsten zijn afkomstig van de eigen middelen (93,7 % van de ontvangsten)⁽¹⁾, waarvan er drie categorieën bestaan:

- De eigen middelen bni (bruto nationaal inkomen) zijn bijdragen die voortvloeien uit de toepassing van een uniform percentage op het bni van de lidstaten (110 032 miljoen euro, 73,6 % van de ontvangsten). De berekening van de bijdragen van de lidstaten is gebaseerd op geraamde bni-gegevens⁽²⁾. Deze gegevens kunnen vier jaar lang worden herzien⁽³⁾, waarna deze mogelijkheid vervalt⁽⁴⁾. Nadat alle overige ontvangstenbronnen in aanmerking zijn genomen, worden de eigen middelen bni gebruikt om de EU-begroting in evenwicht te brengen⁽⁵⁾. De voornaamste risico's voor de regelmatigheid van deze eigen middelen zijn dat de onderliggende statistieken ofwel niet overeenkomstig de regels van de Unie worden opgesteld, ofwel niet conform deze regels worden verwerkt door de Commissie.
- De traditionele eigen middelen (TEM) zijn douanerechten die worden geheven op importen en productieheffingen voor suiker. De TEM worden vastgesteld en geïnd door de lidstaten. Driekwart van deze bedragen wordt aan de Unie afgedragen (15 366 miljoen euro, 10,3 % van de ontvangsten), terwijl het resterende kwart wordt ingehouden ter dekking van de inningskosten. 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.

⁽¹⁾ 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).

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

⁽³⁾ Met herzieningen wordt rekening gehouden bij de berekening van bni-saldi en -aanpassingen van eerdere jaren die ook bijdragen tot de jaarlijkse ontvangsten op de begroting. Deze kunnen in elke lidstaat positief ofwel negatief zijn. Voor 2013 bedroegen de netto-bni-saldi en -aanpassingen 162 miljoen euro, 0,1 % van de ontvangsten (de positieve aanpassingen bedroegen 1 177 miljoen euro, 0,8 % van de ontvangsten, en de negatieve aanpassingen bedroegen 1 015 miljoen euro, 0,7 % van de ontvangsten).

⁽⁴⁾ Tenzij er een voorbehoud wordt gemaakt (zie paragraaf 2.7).

⁽⁵⁾ 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.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

— De eigen middelen btw zijn bijdragen die voortvloeien uit de toepassing van een uniform percentage op hypothetisch geharmoniseerde btw-grondslagen van de lidstaten⁽⁶⁾ (14 542 miljoen euro, 9,7 % van de ontvangsten). De voornaamste risico's houden verband met de volledigheid en nauwkeurigheid van de door de lidstaten verstrekte gegevens, de nauwkeurigheid van de berekeningen door de Commissie van de verschuldigde bijdragen en de tijdigheid van de betalingen door de lidstaten.

2.3. 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.

Reikwijdte en aanpak van de controle

2.4. 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 van een steekproef van 55 invorderingsopdrachten⁽⁷⁾, zoals gedefinieerd in **bijlage 1.1**, paragraaf 6. De steekproef is zo opgezet dat deze representatief is voor het gehele scala van invorderingsopdrachten binnen de ontvangsten;
- b) de beoordeling van de controlesystemen betrof:
 - i) de systemen van de Commissie die moeten waarborgen dat de bni-gegevens van de lidstaten adequaat zijn als grondslag voor eigen middelen, alsmede de systemen van de Commissie ter berekening en inning van de bijdragen voor de bni-eigenmiddelenbron⁽⁸⁾;
 - ii) de systemen van de Commissie voor de TEM, met inbegrip van haar toezicht op de controles door de lidstaten na in- of uitklaring;
 - iii) de TEM-boekhoudsystemen in drie geselecteerde lidstaten (Duitsland, Nederland en Roemenië)⁽⁹⁾ en doorlichting van hun systemen voor controles na douaneafhandeling;

⁽⁶⁾ Vier lidstaten (Duitsland, Nederland, Oostenrijk en Zweden) mogen gedurende de periode 2007-2013 een geringer percentage afdragen.

⁽⁷⁾ Een invorderingsopdracht is de procedure waarmee de ordonnateur een recht van de Commissie registreert teneinde het verschuldigde bedrag terug te ontvangen.

⁽⁸⁾ Voor de beoordeling werd uitgegaan van de overeengekomen geraamde bni-gegevens. De Rekenkamer kan zich niet uitspreken over de kwaliteit van de tussen de Commissie en de lidstaten overeengekomen gegevens.

⁽⁹⁾ Niet-aangegeven importen of importen die aan douanetoezicht zijn ontsnapt, vallen buiten het bestek van de door de Rekenkamer uitgevoerde controle.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- iv) de systemen van de Commissie die moeten waarborgen dat de eigen middelen btw correct berekend en geïnd worden⁽¹⁰⁾;
- v) het beheer door de Commissie van boetes en sancties;
- vi) de jaarlijkse activiteitenverslagen voor 2013 (JAV 2013) van directoraat-generaal Begroting (DG Budget) en Eurostat.

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

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

- Bij haar controle constateerde de Rekenkamer geen fouten in de berekening door de Commissie van de bijdragen van de lidstaten op basis van de btw en bni, noch in de betaling ervan.
- De Rekenkamer constateerde dat over het geheel genomen de door de Commissie afgegeven invorderingsopdrachten in overeenstemming zijn met de door de lidstaten toegestuurde TEM-overzichten.
- Bij de controle van de Rekenkamer werden geen fouten aangetroffen in de berekeningen of betalingen van andere ontvangstenverrichtingen.

**ONDERZOEK VAN DE GESELECTEERDE
CONTROLE SYSTEMEN**

2.6. **Bijlage 2.2** bevat een samenvatting van de resultaten van het systeemonderzoek door de Rekenkamer.

Eigen middelen bni

2.7. Door middel van een voorbehoud⁽¹¹⁾ kan een onzeker element in door een lidstaat ingediende bni-gegevens na de wettelijke termijn van vier jaar worden opengehouden 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.

⁽¹⁰⁾ Voor de controle van de Rekenkamer werd uitgegaan van de door de lidstaten voorbereide geharmoniseerde btw-grondslag. Zij heeft de statistieken en door de lidstaten verstrekte gegevens niet rechtstreeks getoetst.

⁽¹¹⁾ 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 specifieke elementen van het bni (bnp tot 2001, sindsdien bni).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.8. Eind 2013 golden er 114 specifieke punten van voorbehoud (zie **tabel 2.2**). In de loop van 2013 werden er 21 specifieke punten van voorbehoud gemaakt⁽¹²⁾ en 12 opgeheven. Er staat nog één specifiek voorbehoud inzake het bnp met betrekking tot de periode 1995-2001 open. Het financiële effect van opgeheven punten van voorbehoud met betrekking tot bni en bnp is door de Rekenkamer berekend⁽¹³⁾ en houdt een nettodaling van de bijdragen van de betrokken lidstaten met 583,5 miljoen euro⁽¹⁴⁾ in.

⁽¹²⁾ Na de afronding van de verificatiecyclus voor Bulgarije en Roemenië werden 19 van de 21 punten van voorbehoud gemaakt. Er werd er één gemaakt voor Oostenrijk na een contactbezoek in het kader van de buitensporigtekortprocedure, en één werd gemaakt voor het VK op basis van de kwesties die aan de orde werden gesteld in Speciaal verslag nr. 11/2013 van de Rekenkamer „Op weg naar correcte gegevens over het bruto nationaal inkomen (bni): een meer gestructureerde en gerichte aanpak zou de doeltreffendheid van de verificatie door de Commissie verbeteren”.

⁽¹³⁾ Het financiële effect van het opheffen van de punten van voorbehoud is door de Rekenkamer bepaald rekening houdend met alle wijzigingen in de bni-grondslag als gevolg van de impact van het opheffen van punten van voorbehoud in 2013 voor de jaren waarbij al sprake was van verjaring.

⁽¹⁴⁾ Het saldo van een toename van 0,4 miljoen euro en een afname van 583,9 miljoen euro.

Tabel 2.2 — Specifiek voorbehoud inzake bni/bnp per lidstaat per 31 december 2013 ⁽¹⁾

Lidstaat	Aantal hangende punten van voorbehoud per 31.12.2012	In 2013 opgeworpen punten van voorbehoud	In 2013 opgeheven punten van voorbehoud	Aantal hangende punten van voorbehoud per 31.12.2013	Vroegste jaar waarop punten van voorbehoud betrekking hebben
België	3	0	0	3	2002
Bulgarije	N.v.t.	8	0	8	2007
Tsjechië	2	0	0	2	2004
Denemarken	1	0	0	1	2002
Duitsland	2	0	0	2	2002
Estland	2	0	0	2	2004
Ierland	1	0	1	0	N.v.t.
Griekenland	9	0	0	9	1995
Spanje	3	0	0	3	2002
Frankrijk	2	0	0	2	2002
Italië	3	0	0	3	2002
Cyprus	5	0	0	5	2004
Letland	10	0	0	10	2004
Litouwen	2	0	0	2	2004
Luxemburg	2	0	1	1	2002
Hongarije	10	0	0	10	2004
Malta	8	0	1	7	2004
Nederland	4	0	4	0	N.v.t.
Oostenrijk	1	1	1	1	2009
Polen	11	0	0	11	2004
Portugal	3	0	0	3	2002
Roemenië	N.v.t.	11	0	11	2007
Slovenië	3	0	1	2	2004
Slowakije	2	0	0	2	2004
Finland	1	0	0	1	2002
Zweden	4	0	0	4	2002
Verenigd Koninkrijk	11	1	3	9	2002
TOTAAL	105	21	12	114	

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

Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.9. Naast specifieke punten van voorbehoud inzake het bni heeft de Commissie specifieke horizontale punten van voorbehoud vastgesteld. Deze punten van voorbehoud worden door de Commissie gedefinieerd als punten die aan alle lidstaten worden gemeld om de Commissie in staat te stellen, de onderliggende compilatie van gegevens te vergelijken. In 2013 werden twee nieuwe horizontale punten van voorbehoud⁽¹⁵⁾ gemaakt (waarmee het aantal openstaande horizontale punten van voorbehoud op acht komt). Voor de zes reeds geldende horizontale punten van voorbehoud heeft de Commissie het proces voor het opheffen ervan ingesteld (voor drie ervan heeft dit geleid tot opheffing voor sommige lidstaten⁽¹⁶⁾).

2.10. Het enige geldende algemene voorbehoud per eind 2013 betrof de Griekse bni-gegevens met betrekking tot de jaren 2008 en 2009. Het voorbehoud voor het jaar 2008 werd in 2012 gemaakt omdat de gegevens voor dat jaar op voorlopige ramingen was gebaseerd. Het kon niet in 2013 worden opgeheven, aangezien Griekenland de Commissie geen nieuwe informatie had verstrekt. Het moest tot 2009 worden verlengd teneinde verjaring te voorkomen (zie paragraaf 2.2, eerste streepje), aangezien de gegevens over dat jaar nog op voorlopige ramingen waren gebaseerd.

2.11. De Commissie volgt de situatie in verband met de problemen rond de compilatie van de nationale rekeningen door Griekenland op de voet en legt regelmatig bezoeken af. De Rekenkamer juicht het toe dat de Commissie een algemeen voorbehoud maakt bij de Griekse bni-gegevens en zodoende de financiële belangen van de EU waarborgt. Wordt het gebruik van algemene punten van voorbehoud echter voortgezet, dan kan dit leiden tot onzekerheid over de begroting.

2.12. Gedurende 2013 werd het terrein van de verborgen economie besproken tijdens de bijeenkomsten van het bni-comité. De Commissie erkende dat het niveau van harmonisering van de gegevens niet voldoet aan de gangbare normen voor de Europese statistieken. De Rekenkamer heeft al eerder gewezen op deze kwestie, en deed een specifieke aanbeveling in haar Speciaal verslag nr. 11/2013.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.9. *De horizontale punten van voorbehoud worden gestaag weggewerkt. Het tempo van het proces is in 2014 opgevoerd: alleen al in het eerste kwartaal zijn nog eens 25 punten van voorbehoud opgeheven.*

2.10. *Een onlangs opgestart bijstandsproject voorziet in een kortetermijnactieplan om de nationale jaarrekeningen van Griekenland te verbeteren.*

2.11. *Er is momenteel slechts sprake van één algemeen voorbehoud.*

2.12. *Volledigheid is vanaf het begin een essentieel aandachtspunt in het bnp-/bni-verificatieproces geweest en zal dit ook blijven.*

De lidstaten zijn niet verplicht afzonderlijke ramingen van individuele onderdelen van de verborgen economie op te stellen, zolang gewaarborgd is dat de voor de vaststelling van de eigen middelen gebruikte bni-totalen over het geheel genomen volledig zijn.

⁽¹⁵⁾ „De registratie van de wegenbelasting” en „De berekening van intermediair verbruik voor werkelijke en toegerekende huur bij de schatting van de productie van huisvestingsdiensten”, beide gebaseerd op de in Speciaal verslag nr. 11/2013 van de Rekenkamer aan de orde gestelde kwesties.

⁽¹⁶⁾ Horizontaal punt van voorbehoud III (de behandeling van entiteiten met weinig of geen fysieke aanwezigheid) werd voor 19 landen opgeheven, horizontaal punt van voorbehoud IV (de behandeling van autoschrootregelingen) werd voor 17 landen opgeheven en horizontaal punt van voorbehoud V (de behandeling van coöperatiewoningen) werd voor 11 landen opgeheven.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Traditionele eigen middelen

2.13. De douaneautoriteiten kunnen, na het vrijgeven van de goederen en teneinde zich van de juistheid van de gegevens in de aangifte te vergewissen, de handelsdocumenten en -gegevens met betrekking tot de invoertransacties inspecteren⁽¹⁷⁾. Deze verificaties, onder meer controles na douaneafhandeling⁽¹⁸⁾, worden aangeduid als controles na douaneafhandeling. Deze moeten gebaseerd zijn op risicoanalyse aan de hand van criteria die op nationaal, communautair en — waar voorhanden — internationaal niveau⁽¹⁹⁾ zijn ontwikkeld.

2.14. Uit de controle van de Rekenkamer bleek dat de kwaliteit, reikwijdte en resultaten van controles na douaneafhandeling van de drie bezochte lidstaten aanzienlijk uiteenliepen⁽²⁰⁾. De volgende gebreken werden vastgesteld in de identificatie, selectie en inspectie van de importeurs na de vrijgave van goederen voor vrij verkeer:

- a) Identificatie en selectie van importeurs:
- i) Er bestaan geen juridisch bindende normen voor EU-risicoanalyse met betrekking tot de controles na douaneafhandeling.
 - ii) De methodologieën van de lidstaten voor het selecteren van importeurs ter inspectie zijn niet geharmoniseerd.
 - iii) Er is geen EU-brede databank van importen die informatie bevat die zou kunnen worden gebruikt voor het identificeren en selecteren van de importeurs voor controles na douaneafhandeling⁽²¹⁾.

2.14. De Commissie zal actie ondernemen naar aanleiding van de bevindingen van de Rekenkamer. Waar tekortkomingen zijn geconstateerd, zal zij de lidstaten verzoeken corrigerende maatregelen te nemen.

- a)
- i) De uitwisseling van risico-informatie is weliswaar wettelijk verplicht, maar de in de meest recente versie van de gids voor douanebedrijfscontroles (maart 2014) vastgelegde risicocriteria zijn niet juridisch bindend. De Commissie voorziet de lidstaten van risico-informatie in de vorm van kennisgevingen betreffende wederzijdse bijstand en risico-informatieformulieren (RIF-kennisgevingen), zodat zij deze informatie in hun risicoanalyses kunnen betrekken. De Commissie gaat bij haar inspecties in 2014 na of deze informatie door de lidstaten wordt gebruikt.
 - ii) In de nieuwe gids voor douanebedrijfscontroles wordt (met behulp van het respectieve douaneprogramma) een gemeenschappelijke geharmoniseerde aanpak voor het verrichten van controles na in- of uitklaring geboden.
 - iii) De Commissie beheert een databank van importen in de lidstaten (Surveillance II), waarin echter geen namen van importeurs zijn opgenomen. Het is de bedoeling dat Surveillance III meer informatie bevat op basis waarvan importeurs kunnen worden geïdentificeerd, maar deze databank zal niet vóór 2018 volledig operationeel zijn.

⁽¹⁷⁾ Artikel 78 van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB L 302 van 19.10.1992, blz. 1).

⁽¹⁸⁾ „Controle na douaneafhandeling is een methode om economische actoren te controleren door hun rekeningen, boeken en systemen te onderzoeken.” *Bron*: Gids voor douanebedrijfscontroles.

⁽¹⁹⁾ Artikel 13, lid 2, van het communautair douanewetboek.

⁽²⁰⁾ Duitsland bleek — in vergelijking met Nederland en Roemenië — de meest gestructureerde aanpak te volgen wat betreft de risicoanalyse, door- en uitvoering van controles na douaneafhandeling.

⁽²¹⁾ De Commissie beheert om veiligheids- en zekerheidsredenen een databank van importen in lidstaten, maar aangezien er geen namen van importeurs worden genoemd, hebben de gegevens geen nut voor controles na douaneafhandeling.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Deze drie aspecten beperken de doeltreffendheid van de identificatie en selectie van importeurs voor controles na douaneafhandeling. Het kan gebeuren dat de importeurs met het hoogste risico niet worden geselecteerd en dat bepaalde importeurs nooit worden geïnspecteerd. Zo zouden de importeurs die importen in verschillende lidstaten in- of uitklaren voor een aanzienlijk totaalbedrag, nooit ter inspectie worden geselecteerd indien de betrokken bedragen in elke lidstaat door de nationale douaneautoriteiten niet van materieel belang worden geacht.

b) Inspectie van de importeurs:

- i) Er zijn geen minimale EU-brede normen voor controles na douaneafhandeling bepaald door wetgevende maatregelen, zodat het aan de lidstaten wordt overgelaten om hun eigen kader op te zetten⁽²²⁾. Hoewel de Commissie een niet-bindende gids voor douanecontroles heeft uitgewerkt⁽²³⁾, werd deze niet gebruikt door de bezochte lidstaten, waar de controlemethoden uiteenliepen. De afgelopen jaren heeft de Commissie op dit gebied geen toezicht uitgeoefend.
- ii) Wanneer goederen worden in- of uitgeklaard in een andere lidstaat (A) dan die waar de importeur zich bevindt (B), is het verrichten van zowel de controles na douaneafhandeling als van eventuele daaropvolgende invorderingsprocedures — in te stellen door lidstaat A — omslachtiger, aangezien de importeur onder het rechtsgebied van een andere lidstaat (B) valt (zie voorbeeld in tekstvak 2.1). Het probleem werd in 2000 weliswaar onderkend door het Comité douanewetboek, maar er werd op dit gebied geen actie ondernomen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

b)

- i) De Commissie inspecteert bij haar jaarlijkse inspecties in de lidstaten verschillende aspecten van de douanecontrole, inclusief die van de controles na in- of uitklaring.

De Commissie heeft de gids voor douanebedrijfscontroles aan de douaneautoriteiten van alle lidstaten verstrekt in haar streven naar een volledig geharmoniseerde aanpak van de douanecontroles en om erkende auditcontroles in de EU te bevorderen. De Commissie betreurt het dat de gids niet is gebruikt door de lidstaten die door de Rekenkamer zijn bezocht, en zal alle lidstaten vragen daadwerkelijk gebruik te maken van de nieuwe gids voor douanebedrijfscontroles.

- ii) *Het zou weliswaar getuigen van een goede controlepraktijk als lidstaten met elkaar communiceren, zeker als een onderneming grote hoeveelheden goederen invoert in een lidstaat waar zij niet haar hoofdkantoor heeft, maar in het EU-douanerecht is niet vastgelegd dat de lidstaat van invoer daartoe verplicht is. Niettemin kan elke lidstaat overeenkomstig Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad het hulpmiddel van de wederzijdse bijstand gebruiken om bijstand te vragen aan de douaneautoriteit van een andere lidstaat. In de nieuwe gids wordt op deze mogelijkheid gewezen.*

⁽²²⁾ Voor de toepassing van de artikelen 13 en 78 van het communautaire douanewetboek.

⁽²³⁾ De gids is het resultaat van de samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie binnen de Douane 2007-projectgroep inzake systemen voor controles na douaneafhandeling. Lidstaten zijn echter niet verplicht om deze toe te passen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Tekstvak 2.1 — Geringe invorderingsresultaten wanneer de importeur zich bevindt in een andere lidstaat dan die waar de goederen worden vrijgegeven voor vrij verkeer

Na een mededeling van OLAF identificeerde de Nederlandse douane importen die waren aangegeven in Rotterdam (Nederland) van textiel uit China met een extreem lage waarde.

Derhalve verrichtte de Nederlandse douane inspecties van deze importen bij de aangever in Nederland. Deze inspecties leidden tot kennisgevingen van invordering voor een totaalbedrag van circa 50 miljoen euro. De meeste kennisgevingen van invordering werden gedaan aan bedrijven die hun hoofdkantoor in andere lidstaten hadden.

Er werd een zeer laag invorderingspercentage gerealiseerd: meer dan 45 miljoen euro stond nog open in de B-boekhouding op de controledatum en de Nederlandse douane achtte het onwaarschijnlijk dat de uitstaande schulden nog zouden worden geïnd.

In een van deze gevallen constateerde de Nederlandse douane dat goederen werden gelost in Hamburg (Duitsland) en werden vervoerd naar Rotterdam (Nederland). In Rotterdam werden de goederen vrijgegeven voor vrij verkeer, en nadien werden ze naar hun eindbestemming in Polen gereden. In dit specifieke geval lijkt het erop dat de importeurs trachtten, de douaneafhandeling in een andere lidstaat te laten plaatsvinden om de kans te verkleinen dat ze zouden worden gecontroleerd en om een mogelijke invorderingsprocedure te compliceren, aangezien er voor de gebruikte vervoersroutes geen economische of logistieke redenen waren.

- iii) De Rekenkamer constateerde dat twee van de bezochte lidstaten (Nederland en Roemenië) bij het verrichten van controles na douaneafhandeling bij een importeur, deze door dezelfde importeur ingeklaarde importen niet in een andere lidstaat onderzochten. In Duitsland gaan de inspecteurs een stap verder: zij gaan na of de goederen in een andere lidstaat onder een douaneregeling zijn geplaatst en als zij discrepanties aantreffen, brengen zij andere betrokken lidstaten daarvan op de hoogte⁽²⁴⁾ (zie tekstvak 2.2).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 2.1 — Geringe invorderingsresultaten wanneer de importeur zich bevindt in een andere lidstaat dan die waar de goederen worden vrijgegeven voor vrij verkeer

De Commissie zal deze kwestie bij de Nederlandse douaneautoriteiten aankaarten. De Commissie monitort systematisch de invorderingsmaatregelen van de lidstaten bij bedragen van meer dan 50 000 euro die in de B-boekhouding zijn afgeschreven en aan haar zijn gerapporteerd conform de relevante wetgeving. Indien de niet-inning te wijten is aan de lidstaat, zal de Commissie deze lidstaat vragen het bedrag alsnog over te maken.

- iii) De Commissie zal actie ondernemen naar aanleiding van de bevindingen van de Rekenkamer. Waar tekortkomingen zijn geconstateerd, zal zij de lidstaten verzoeken corrigerende maatregelen te nemen.

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

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Tekstvak 2.2 — Uitwisseling van informatie over discrepanties die werden ontdekt bij een importeur in één lidstaat en tevens andere lidstaten betroffen

De Duitse douane ontdekte een onjuiste tariefindeling die ook van toepassing was op importen die in twee andere lidstaten waren in- en uitgeklaard (Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk). De Duitse douaneautoriteiten informeerden deze lidstaten over deze discrepanties. Desondanks hadden beide betrokken lidstaten in mei 2014, dus vijftien maanden later, de Duitse instanties nog geen feedback gegeven over eventuele invorderingsmaatregelen.

iv) De uitvoeringsgraad van de controleplannen voor 2012 was laag in Roemenië en Nederland.

2.15. 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”) ⁽²⁵⁾.

2.16. De controles van de Rekenkamer in de drie lidstaten brachten gebreken in het beheer van de B-boekhouding aan het licht. Zo waren de oninbaar geachte bedragen ⁽²⁶⁾ onderschat ⁽²⁷⁾, of werden lange vertragingen bij de handhavings- en follow-upprocedures ontdekt.

2.17. Bovendien stelde de Rekenkamer gebreken vast in het beheer van de A-boekhouding in Nederland, aangezien er nog steeds manuele handelingen moeten worden verricht om het overzicht van de A-boekhouding op te stellen, waardoor risico's op fouten ontstaan ⁽²⁸⁾.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 2.2 — Uitwisseling van informatie over discrepanties die werden ontdekt bij een importeur in één lidstaat en tevens andere lidstaten betroffen

De Commissie bespreekt samen met de lidstaten alle punten die in haar inspectieverslagen en door de Rekenkamer naar voren zijn gebracht en verzoekt de lidstaten om passende corrigerende maatregelen te nemen daar waar tekortkomingen zijn geconstateerd.

2.17. De Commissie zal deze kwestie bij haar reguliere follow-up van de opmerkingen van de Rekenkamer bij de Nederlandse autoriteiten aankaarten.

⁽²⁵⁾ 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.

⁽²⁶⁾ Overeenkomstig artikel 6, lid 4, onder b), van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000.

⁽²⁷⁾ Deze gevallen deden niets af aan de betrouwbaarheid van het totaalbedrag, zoals vastgesteld op de afzonderlijke rekening en de desbetreffende afschrijving, zoals vermeld in de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie.

⁽²⁸⁾ Zo maakt Nederland fouten bij de behandeling van oninbare bedragen met betrekking tot de A- en B-boekhouding voor de periode 1/2005-4/2012, naar aanleiding waarvan de Nederlandse autoriteiten 12,3 miljoen euro aan TEM betaalden (na aftrek van inningskosten ad 25 %), en verder rente ad 6,5 miljoen euro in 2012, respectievelijk 2013.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.18. Bij de inspecties die de Commissie gedurende 2013 verrichtte, kwamen ook tekortkomingen in het beheer van de B-boekhouding aan het licht in de meeste van de door haar bezochte lidstaten ⁽²⁹⁾. Bij twee inspecties die werden verricht in Griekenland, kwamen aanzienlijke problemen rond het beheer van de B-boekhouding aan het licht ⁽³⁰⁾.

2.19. De inspecties van de Commissie in de lidstaten resulteren in „openstaande punten” ⁽³¹⁾. Deze openstaande punten kunnen al dan niet een potentiële financiële impact hebben, en worden afgesloten wanneer de lidstaten ze adequaat aanpakken. Aan het eind van het jaar stonden in totaal 341 punten open, waarvan er 35 langer dan vijf jaar hadden opengestaan (zie **tabel 2.3**).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.18. *De inspecties van de Commissie omvatten een onderzoek naar de B-boekhouding voor het kantoor/de kantoren van de bezochte lidstaten. De aldus verkregen bevindingen hebben over het algemeen een eenmalig karakter en betreffen individuele problemen bij de inning van traditionele eigen middelen. Zij zijn zelden van systematische aard in die zin dat het beheer van die boekhouding zelf in het geding is. Bij dergelijke boekhoudingen (verzamelingen van betwiste en probleemgevallen die aanleiding kunnen geven tot verschillen in interpretatie van regelgeving) zal per definitie sprake zijn van eenmalige bevindingen. In het geval van Griekenland is sprake van een uitzonderlijke situatie waarvoor speciale vervolgmaatregelen zijn getroffen.*

2.19. *De diensten van de Commissie werken voortdurend met de lidstaten samen om openstaande punten weg te werken. Terwijl sommige bij de inspecties van de Commissie of de controles van de Rekenkamer aan het licht gekomen problemen relatief eenvoudig zijn en snel kunnen worden opgelost, zijn andere problemen ingewikkelder en zijn daarvoor wettelijke of organisatorische veranderingen of juridische stappen vereist. In het laatste geval kunnen de openstaande punten niet op korte termijn door de diensten van de Commissie worden gesloten. Van de 341 door de Rekenkamer als openstaande punten betiteld, stonden er tot eind mei 2014 nog 313 open. Hiervan staan 27 punten al meer dan vijf jaar open.*

⁽²⁹⁾ De inspecties van de Commissie betroffen de kwestie van de B-boekhouding in 22 lidstaten. In 17 daarvan werden problemen ontdekt.

⁽³⁰⁾ Volgens het verslag van de Commissie bevestigt het onderzoek van de gevallen in verband met de B-rekening dat Griekenland zijn wettelijke verplichtingen op grond van artikel 17, leden 2 en 3, van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 niet nakomt.

⁽³¹⁾ In totaal werden in 2013 29 inspectieverslagen uitgebracht die tot 98 nieuwe „openstaande punten” leidden.

Tabel 2.3 — Openstaande punten TEM per 31 december 2013

Lidstaat	Per 31.12.2012 hangende punten van voorbehoud	In 2013 opgeworpen punten van voorbehoud	In 2013 opgeheven punten van voorbehoud	Per 31.12.2013 hangende punten van voorbehoud	Langer dan vijf jaar hangende punten van voorbehoud	Vroegste jaar waarin punt van voorbehoud hangende was
België	14	6	9	11	0	2009
Bulgarije	14	4	8	10	0	2009
Tsjechië	8	3	5	6	0	2012
Denemarken	15	3	1	17	0	2009
Duitsland	28	1	12	17	9	2001
Estland	4	0	3	1	0	2012
Ierland	10	6	6	10	0	2011
Griekenland	33	4	3	34	5	2002
Spanje	17	4	1	20	0	2009
Frankrijk	40	5	11	34	7	2003
Italië	23	3	11	15	0	2009
Cyprus	6	2	0	8	0	2011
Letland	6	0	3	3	0	2011
Litouwen	5	0	0	5	0	2011
Luxemburg	7	1	3	5	0	2011
Hongarije	12	4	9	7	0	2011
Malta	2	4	2	4	0	2013
Nederland	29	13	6	36	4	2005
Oostenrijk	3	2	0	5	0	2009
Polen	11	2	3	10	4	2006
Portugal	16	2	3	15	5	2002
Roemenië	11	4	2	13	0	2011
Slovenië	5	0	5	0	0	N.v.t.
Slowakije	4	1	4	1	0	2013
Finland	7	5	2	10	1	1998
Zweden	11	10	1	20	0	2009
Verenigd Koninkrijk	19	9	4	24	0	2009
TOTAAL	360	98	117	341	35	

Bron: Europese Rekenkamer.

Eigen middelen btw

2.20. Aan het eind van het jaar waren in totaal 103 punten van voorbehoud⁽³²⁾ van kracht (zie **tabel 2.4**). De Commissie heeft in 2013 81 punten van voorbehoud opgeheven (tegen 57 het voorgaande jaar). Hiervan hadden er 21 betrekking op inbreuken. Acht van deze punten van voorbehoud werden opgeheven omdat het Hof van Justitie van de Europese Unie oordeelde dat de wetgeving van de lidstaten in overeenstemming was met de btw-richtlijn. In de overige 13 gevallen werd een compensatie berekend waar de inbreuk een effect had op de grondslag van de eigen middelen uit de btw.

2.21. Het netto financiële effect van de in 2013 wegens verjaring opgeheven punten van voorbehoud in 2013 is door de Rekenkamer berekend⁽³³⁾ en houdt een toename van de eigen middelen uit de btw met 81,7 miljoen euro⁽³⁴⁾ in.

2.22. Er waren eind 2013 twaalf door de Commissie gemaakte, langdurig hangende punten van voorbehoud⁽³⁵⁾, één minder dan het voorgaande jaar. Gedurende 2013 werden zeven langdurig hangende punten van voorbehoud die per eind 2012 golden, opgeheven. Zes door de Commissie gemaakte punten van voorbehoud werden „langdurig hangend” omdat zij betrekking hadden op het jaar 2004. Eind 2013 waren er ook nog vier langdurig hangende punten van voorbehoud gemaakt door lidstaten (waarvan drie identiek aan die van de Commissie).

2.21. De Commissie is van mening dat dit cijfer geen geschikte indicator is voor het resultaat van het inspectieprogramma voor de eigen middelen uit de btw en niet als indicator van een trend kan worden gebruikt.

2.22. Ook in 2013 werkte de Commissie voortdurend met de lidstaten samen om de problemen op te lossen die ten grondslag lagen aan de door haar gemaakte punten van voorbehoud. De Commissie is van oordeel dat in 2013 aanzienlijke vooruitgang is geboekt.

⁽³²⁾ De kenmerken van deze punten van voorbehoud worden beschreven in paragraaf 2.7.

⁽³³⁾ Het financiële effect van het opheffen van de punten van voorbehoud is door de Rekenkamer bepaald rekening houdend met alle wijzigingen in de bni-grondslag als gevolg van de controlewerkzaamheden van de Commissie met betrekking tot de jaren 1995-2009. Het jaar 2009 verjaarde in 2013 en veranderingen in de btw-grondslag voor 2009 en eerdere jaren kunnen slechts worden aangebracht indien er een voorbehoud van kracht was. Met het effect van aftopping werd rekening gehouden.

⁽³⁴⁾ Het saldo van een toename van 218,3 miljoen euro en een afname van 136,6 miljoen euro.

⁽³⁵⁾ De Rekenkamer omschrijft langdurig hangende punten van voorbehoud als betrekking hebbend op een jaar dat ten minste tien jaar terug ligt, te weten punten van voorbehoud die eind 2013 nog van kracht waren en 2004 en eerdere jaren betroffen.

Tabel 2.4 — Punten van voorbehoud in verband met btw per 31 december 2013

Lidstaat	Aantal hangende punten van voorbehoud per 31.12.2012	In 2013 opgeworpen punten van voorbehoud	In 2013 opgeheven punten van voorbehoud	Aantal hangende punten van voorbehoud per 31.12.2013	Vroegste jaar waarop punten van voorbehoud betrekking hebben
België	6	0	2	4	2007
Bulgarije	7	3	3	7	2007
Tsjechië	8	0	8	0	N.v.t.
Denemarken	6	0	1	5	2005
Duitsland	7	0	2	5	2007
Estland	10	0	9	1	2007
Ierland	4	0	0	4	2006
Griekenland	5	4	3	6	1999
Spanje	3	0	1	2	2003
Frankrijk	12	1	8	5	2005
Italië	12	5	5	12	1999
Cyprus	0	0	0	0	N.v.t.
Letland	5	0	4	1	2006
Litouwen	2	0	2	0	N.v.t.
Luxemburg	2	3	1	4	2008
Hongarije	4	0	3	1	2010
Malta	4	0	0	4	2005
Nederland	11	4	9	6	2006
Oostenrijk	5	0	0	5	2004
Polen	10	1	5	6	2004
Portugal	5	0	5	0	N.v.t.
Roemenië	4	4	0	8	2007
Slovenië	0	0	0	0	N.v.t.
Slowakije	0	0	0	0	N.v.t.
Finland	8	1	2	7	2001
Zweden	5	1	1	5	1995
Verenigd Koninkrijk	8	4	7	5	2004
TOTAAL	153	31	81	103	

Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Boetes en sancties

2.23. De Commissie kan bedrijven boetes opleggen wegens inbreuken op mededingingsrecht. Eind 2013 waren ongeveer 97 % van de uitstaande boetes⁽³⁶⁾ ofwel door een voorlopige betaling, ofwel door een zekerheidstelling gedekt. De uitvoeringsvoorschriften van de Financiële Regels⁽³⁷⁾ 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 de volledige bedragen op de vervaldatum. Voor de betaling kan extra tijd worden toegekend, maar het vereiste van een zekerheid mag alleen worden losgelaten op basis van een beoordeling van de rekenplichtige.

2.24. Bij wijze van follow-up van bevindingen die in haar jaarverslagen 2011 en 2012 werden gemeld, onderzocht de Rekenkamer een steekproef van 14 van de 33 uitstaande boetes⁽³⁸⁾ die noch door een voorlopige betaling, noch door een zekerheidstelling zijn gedekt, en zij constateerde dat de Commissie in 13 gevallen niet alle beschikbare middelen had ingezet om over te gaan tot dwanginvordering. In de meeste gevallen was de Commissie nog bezig, na te gaan of er extra tijd moest worden toegekend voor de betaling.

Overige algemene kwesties betreffende de ontvangsten

2.25. De Rekenkamer vestigt de aandacht op de in paragraaf 1.49 gemelde kwestie.

Jaarlijkse activiteitenverslagen

2.26. De JAV's over 2013 van DG Begroting en Eurostat geven een eerlijke beoordeling van het financieel beheer met betrekking tot de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen inzake de eigen middelen en andere ontvangsten, en de verstrekte informatie bevestigt de opmerkingen en conclusies van de Rekenkamer.

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

2.24. *Deze boetes hebben betrekking op nog lopende gevallen van onvermogen tot betalen en gevallen waarbij handhaving de onmiddellijke insolventie van de beboete onderneming zou hebben veroorzaakt, waardoor de Commissie de betaling sowieso zou zijn misgelopen aangezien zij overeenkomstig de huidige regelgeving geen preferentiële schuldeiser is. Zoals in paragraaf 2.23 is vermeld, is een grondige analyse vereist voor een beoordeling of extra tijd moet worden toegekend voor een betaling.*

⁽³⁶⁾ Ongeveer 8,3 miljard van de 8,5 miljard euro.

⁽³⁷⁾ Artikelen 88, 89 en 90 van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 1268/2012 van de Commissie van 29 oktober 2012 houdende uitvoeringsvoorschriften voor Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (PB L 362 van 31.12.2012, blz. 1).

⁽³⁸⁾ Dit betreft een bedrag van 116 miljoen euro van een totaalbedrag van 225 miljoen euro. De steekproef omvatte elf boetes die in het Jaarverslag 2012 waren vermeld.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

De conclusie voor 2013

2.27. Voor de ontvangsten:

- ontdekte de Rekenkamer geen fouten in de door haar getoetste verrichtingen;
- worden de onderzochte systemen beoordeeld als doeltreffend voor de eigen middelen bni en btw alsmede voor overige ontvangsten⁽³⁹⁾ (zie **bijlage 2.2**), en
- worden de onderzochte systemen voor de TEM over het geheel genomen doeltreffend bevonden. De essentiële interne controles in de bezochte lidstaten worden beoordeeld als gedeeltelijk doeltreffend (zie **bijlage 2.2**).

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

Aanbevelingen

2.28. **Bijlage 2.3** 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 over 2010 en 2011 deed de Rekenkamer vijf aanbevelingen. Van deze aanbevelingen heeft de Commissie er twee volledig uitgevoerd, terwijl er twee in de meeste opzichten zijn uitgevoerd en er één niet is uitgevoerd.

2.29. Naar aanleiding van deze beoordeling, alsmede de bevindingen en conclusies voor 2013, beveelt de Rekenkamer aan dat de Commissie:

Eigen middelen bni

- **Aanbeveling 1:** de lidstaten aanmoedigt om meer verduidelijking te geven over de methodologieën die zij hebben gehanteerd voor het compileren van de gegevens op het gebied van de verborgen economie, en dat zij harmonisering tussen de lidstaten op dit gebied bevordert;

2.29.

De Commissie neemt de aanbeveling over. Volledigheid is vanaf het begin een essentieel aandachtspunt in het bnp-/bni-verificatieproces geweest en zal dit ook blijven.

De Commissie (Eurostat) is van plan om de horizontale analyse, verricht in het kader van het besluit van de Commissie inzake volledigheid, in de volgende verificatiecyclus tegen het licht te houden en te actualiseren.

⁽³⁹⁾ De conclusie over het systeem is beperkt tot de voor onderzoek geselecteerde systemen, zoals beschreven in de reikwijdte van de controle in paragraaf 2.4.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- **Aanbeveling 2:** een gedetailleerd actieplan instelt en nauwlettend volgt dat duidelijke mijlpalen bevat voor het aanpakken van de problemen met de compilatie van de nationale rekeningen van Griekenland.

Traditionele eigen middelen

- **Aanbeveling 3:** minimumnormen vaststelt inzake de risicoanalyse voor douanecontroles na de in- en uitklaring, en daarbij voortbouwt op de informatie in de bestaande databank van importen om de lidstaten in staat te stellen om zich beter te richten op importeurs met een hoog risico;
- **Aanbeveling 4:** de lidstaten aanmoedigt om de bestaande richtsnoeren te gebruiken en dat zij toezicht houdt op de uitvoering van controles na douaneafhandeling door de lidstaten;
- **Aanbeveling 5:** de lidstaten aanmoedigt om de A- en B-boekhouding correct te gebruiken en om te waarborgen dat deze aantoonbaar volledig en correct zijn.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie neemt de aanbeveling over en merkt op dat deze momenteel wordt uitgevoerd. De Commissie (Eurostat) concentreert zich op die gebieden van de nationale rekeningen die het grootste risico vormen voor de bni-middelen, namelijk de geldende punten van voorbehoud. De vooruitgang op dit gebied wordt nauwlettend in de gaten gehouden. Een onlangs opgestart bijstandsproject voorziet in een kortetermijnactieplan om de nationale jaarrekeningen van Griekenland te verbeteren.

De Commissie neemt de aanbeveling over. De nieuwe versie van de gids voor douanebedrijfscontroles (2014) bevat risico-indicatoren voor de controle na in- of uitklaring. Er zijn plannen om de bestaande databank van importen te wijzigen, maar een gewijzigde databank zal niet vóór 2018 volledig operationeel zijn.

De Commissie neemt de aanbeveling over. In het huidige rechtskader behoort het uitvoeren van controles tot de bevoegdheid van de lidstaten. Ter aanvulling hierop zal de Commissie er bij haar inspecties bij de lidstaten op aandringen om de bestaande richtsnoeren te gebruiken en de lidstaten verzoeken corrigerende maatregelen te nemen daar waar tekortkomingen zijn geconstateerd in de controles na in- of uitklaring. De Commissie brengt in herinnering dat de herziene gids voor douanebedrijfscontroles in maart 2014 is goedgekeurd.

De Commissie neemt de aanbeveling over. De Commissie zal de lidstaten opnieuw verzoeken om de A- en B-boekhoudingen correct te gebruiken en ervoor te zorgen dat deze aantoonbaar volledig en correct zijn.

BIJLAGE 2.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR ONTVANGSTEN

TEM	2013			Totaal	2012	2011	2010
	Btw/bmi-correcties in het kader van begroftingstitel 1	Overige ontvangsten					

Totaal verrichtingen	7	46	2	55	55	55	55
Invorderingsopdrachten	7	46	2	55	55	55	55

RESULTATEN VAN DE TOETSING ⁽¹⁾ ⁽²⁾**Deel (aantal) van de getoetste verrichtingen dat:**

geen fouten blijkt te bevatten

een of meer fouten blijkt te bevatten

100 %	(7)	100 %	(46)	100 %	(2)	100 %	(55)	98 %	100 %
0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	2 %	0 %

GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN

Meest waarschijnlijk foutenpercentage:

0,0 %	0,0 %	0,8 %	0,0 %
-------	-------	-------	-------

⁽¹⁾ 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.

⁽²⁾ 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 internebeheersmaatregelen in de bezochte lidstaten	Algehele beoordeling
Bni	N.v.t. (*)	Doeltreffend	Doeltreffend	N.v.t.	Doeltreffend
Btw	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	N.v.t.	Doeltreffend
TEM	Doeltreffend	Doeltreffend	N.v.t.	Gedeeltelijk doeltreffend (**)	Doeltreffend
Boetes en sancties	N.v.t.	Doeltreffend	N.v.t.	N.v.t.	Doeltreffend

(*) In 2013 publiceerde de Rekenkamer Speciaal verslag nr. 11/2013 waarin zij de doeltreffendheid van de verificatie door de Commissie van bni-gegevens over de periode 2002-2010 beoordeelde. In 2013 verrichtte de Commissie geen verificatieactiviteiten. De volgende verificatiecyclus zal naar verwachting in 2015 starten met het indienen van de nieuwe bni-overzichten door de lidstaten.

(**) Zie de paragrafen 2.13 t/m 2.18.

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	Niet van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2011 en 2010	<p><i>De Rekenkamer beval in haar Jaarverslagen 2011 en 2010 de Commissie aan:</i></p> <p>de lidstaten aan te moedigen het douanetoezicht te versterken (bijv. het toekennen van de „supervereenvoordiging” voor gebruikers van de domiciliëringprocedure) teneinde het bedrag aan geïnde TEM te maximaliseren;</p> <p>haar inspanningen voort te zetten om te waarborgen dat de B-boekhouding correct wordt gebruikt en dat de boekhoudsystemen ervoor zorgen dat de A- en B-boekhoudingen van de lidstaten aantoonbaar volledig en juist zijn (*);</p>							<p>In het kader van haar jaarlijkse inspecties in de lidstaten, waarbij de aandacht specifiek was gericht op de uitgevoerde controles en het gebruik van risico-analyse, heeft de Commissie de lidstaten aangemoedigd om hun douanecontroles en hun douanetoezicht aan te scherpen (inclusief in de gevallen waarbij super-vereenvoudiging in de context van domiciliëring werd toegekeurd), om de inning van TEM te waarborgen.</p> <p>De Commissie heeft haar inspanningen voortgezet om te waarborgen dat de B-boekhoudingen correct worden gebruikt en dat de boekhoudkundige overzichten van de lidstaten aantoonbaar volledig en juist zijn.</p> <p>De hardnekkige problemen met de B-boekhouding hangen samen met de aard van de boekhouding zelf, die bestaat uit betwiste en probleemgevallen die aanleiding kunnen geven tot verschillen in interpretatie van de regelgeving.</p>

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 van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2010	het bni-comité de beoordelingsverslagen betreffende de bni-gegevens van de lidstaten aan te bieden om alle bestaande algemene punten van voorbehoud te kunnen vervangen door specifieke punten van voorbehoud voor de periode vanaf 2002;	x						
	de reikwijdte te verduidelijken van het advies dat zij uitbrengt over de bni-gegevens van de lidstaten;	x						
	rekening te houden met de evaluatie van de toezicht- en controlesystemen van de nationale bureaus voor de statistiek (NBS) voor de compilatie van de nationale rekeningen.			x				De Commissie is van mening dat haar aampak (administratieve controles van de bni-voegenlijsten, verificatie van de bni-overzichten aan de hand van de GIAQ aangevuld met rechtstreekse verificatie) geschikt is voor een sluitende beoordeling van het bni van de lidstaten. In dit verband wijst zij erop dat de toezicht- en controlesystemen (TCS) berekking hebben op het organisatorische aspect en geen specifieke indicatie verschaffen over de betrouwbaarheid van de rekeningen, die in de eerste plaats wordt bepaald door de gebruikte statistische bronnen en methoden. Wel kunnen de systemen helpen om het risico op fouten in nationale rekeningen te verkleinen. De Commissie zal verdere TCS-richtsnoeren in het kader van de samenstelling van de nationale rekeningen door de lidstaten ontwikkelen en daarbij rekening houden met de opmerkingen van de Rekenkamer.

(*) De Commissie geeft elk jaar follow-up aan het gebruik van de A- en B-boekhouding. Aangezien het probleem blijft bestaan, zijn verdere inspanningen geboden.

HOOFDSTUK 3

Landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	3.1-3.6
Specifieke kenmerken van de beleidsgroep	3.2-3.5
Reikwijdte en aanpak van de controle	3.6
Regelmatigheid van de verrichtingen	3.7-3.15
Onderzoek van de geselecteerde controlesystemen	3.16-3.43
Systemen van de lidstaten met betrekking tot de regelmatigheid van verrichtingen	3.16-3.38
Het geïntegreerde beheers- en controlesysteem (GBCS)	3.17-3.29
Beoordeling van de exercitie ter versterking van de zekerheid	3.30-3.35
Het controlesysteem inzake EU-steun voor producentengroeperingen	3.36-3.38
De schatting van het restfoutenpercentage door de Commissie	3.39-3.43
Conclusies en aanbevelingen	3.44-3.46
De conclusie voor 2013	3.44
Aanbevelingen	3.45-3.46
Bijlage 3.1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun	
Bijlage 3.2 — Resultaten van het onderzoek van geselecteerde systemen voor landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun	
Bijlage 3.3 — Follow-up van eerdere aanbevelingen betreffende landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun	

INLEIDING

3.1. Dit hoofdstuk betreft de specifieke beoordeling van de marktondersteuning en rechtstreekse steun op het gebied van landbouw. Essentiële informatie over de betrokken activiteiten en de uitgaven in 2013 is opgenomen in **tabel 3.1**.

Tabel 3.1 — Landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun — Essentiële informatie voor 2013

(miljoen euro)

Beleidssterrein	Beschrijving	Betalingen
Landbouwuitgaven gefinancierd uit het ELGF	Rechtstreekse steun	41 658
	Interventies op landbouwmarkten	3 193
	Administratieve uitgaven ⁽¹⁾	132
	Overige	153
		45 136
	Totaal betalingen over het jaar	45 136
	– totaal administratieve uitgaven ⁽²⁾	132
	Totaal beleidsuitgaven	45 004
	– voorschotten ⁽³⁾	9
	+ verrekening van voorschotten ⁽³⁾	21
	Totaal gecontroleerde populatie	45 016
	Totaal vastleggingen over het jaar	45 132

⁽¹⁾ Dit bedrag toont het totaal van de administratieve uitgaven voor het beleidssterrein Landbouw en plattelandsontwikkeling.

⁽²⁾ Over de controle van de administratieve uitgaven wordt gerapporteerd in hoofdstuk 9.

⁽³⁾ Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie **bijlage 1.1**, paragraaf 7).

Bron: Geconsolideerde jaarrekening 2013 van de Europese Unie.

Specifieke kenmerken van de beleidsgroep

3.2. Zoals in het Verdrag⁽¹⁾ is bepaald, heeft het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) ten doel de productiviteit van de landbouw te doen toenemen om aldus de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, de markten te stabiliseren, de voorziening veilig te stellen en redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren.

3.3. De EU-begroting bekostigt de GLB-uitgaven voornamelijk via twee fondsen⁽²⁾: het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF), waaruit de rechtstreekse steun en marktmaatregelen van de EU volledig worden gefinancierd⁽³⁾, en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo), waaruit programma's voor plattelandsontwikkeling worden medegefinancierd met de lidstaten. Dit hoofdstuk betreft het ELGF; het Elfpo wordt besproken in hoofdstuk 4. De voornaamste uit het ELGF gefinancierde maatregelen zijn:

- de rechtstreekse steun „bedrijfstoeslagregeling (BTR)”, die voorziet in ontkoppelde⁽⁴⁾ inkomenssteun op basis van „rechten”⁽⁵⁾, waarvan elk wordt geactiveerd op één hectare subsidiabele grond. In 2013 was de BTR goed voor 31 394 miljoen euro aan uitgaven;
- de „regeling inzake een enkele areaalbetaling” (REAB) voor rechtstreekse steun, een vereenvoudigde regeling voor ontkoppelde inkomenssteun die in de betaling van uniforme bedragen per subsidiabele hectare landbouwgrond voorziet en gericht is op landbouwers in tien van de lidstaten⁽⁶⁾ die in 2004 en 2007 toetraden tot de EU. In 2013 was de REAB goed voor 6 681 miljoen euro aan uitgaven;
- overige regelingen voor rechtstreekse steun die voornamelijk voorzien in gekoppelde betalingen⁽⁷⁾. In 2013 waren die regelingen goed voor 3 583 miljoen euro aan uitgaven;

⁽¹⁾ Artikel 39 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁽²⁾ 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).

⁽³⁾ Met uitzondering van bepaalde maatregelen, zoals afzetbevorderingsmaatregelen en de schoolfruitregeling, die worden medegefinancierd.

⁽⁴⁾ Ontkoppelde betalingen worden toegekend voor subsidiabele landbouwgrond, ongeacht of die wordt benut voor productie.

⁽⁵⁾ Het aantal en de waarde van de toeslagrechten van elke landbouwer worden door de nationale autoriteiten berekend volgens een van de modellen waarin de EU-wetgeving voorziet.

⁽⁶⁾ Bulgarije, Tsjechische Republiek, Estland, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Polen, Roemenië en Slowakije.

⁽⁷⁾ Betalingen van gekoppelde steun worden berekend op basis van het aantal gehouden dieren (bv. zoogkoeien, oaien en geiten) en/of het aantal hectaren dat voor een bepaalde gewassoort wordt gebruikt (bv. katoen, rijst, suikerbiet enz.).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

— *interventies op landbouwmarkten* zoals specifieke steun voor de groenten- en fruitsector en de wijnsector, steun voor schoolmelk en schoolfruit, voedselhulpprogramma's, prijs-ondersteuning in het kader van het Posei-programma⁽⁸⁾, interventieopslag en uitvoerrestituties (in 2013 in totaal goed voor 3 193 miljoen euro aan uitgaven).

3.4. Bijna alle GLB-uitgaven staan onder gedeeld beheer van de Commissie en de lidstaten. De uitgaven lopen via ongeveer 80 betaalorganen die bevoegd zijn voor het verrichten van betalingen aan de begunstigden. De rekeningen en betalingsdossiers van de betaalorganen worden onderzocht door onafhankelijke auditororganen (certificerende instanties) die jaarlijks certificaten en verslagen indienen bij de Commissie.

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

Reikwijdte en aanpak van de controle

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

- a) de controle omvatte een onderzoek van een steekproef van 180 verrichtingen zoals gedefinieerd in **bijlage 1.1**, paragraaf 7. De steekproef is zodanig opgezet dat deze representatief is voor het hele scala van verrichtingen binnen de beleidsgroep. In 2013 omvatte de steekproef verrichtingen uit 17 lidstaten⁽⁹⁾;

3.6.

⁽⁸⁾ Posei is het programma van speciaal op het afgelegen en insulaire karakter van de ultraperifere gebieden afgestemde maatregelen.

⁽⁹⁾ Tsjechische Republiek, Denemarken, Duitsland, Ierland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Litouwen, Hongarije, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije, Finland en het Verenigd Koninkrijk.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- b) de Rekenkamer heeft zich bij haar toetsing van de randvoorwaarden („cross compliance”) geconcentreerd op geselecteerde GLMC-voorwaarden (goede landbouw- en milieucondities)⁽¹⁰⁾ en geselecteerde RBE's (uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen)⁽¹¹⁾ waarvoor tijdens de controlebezoeken bewijsstukken konden worden verkregen en een conclusie kon worden getrokken⁽¹²⁾;
- c) bij de beoordeling van controlesystemen⁽¹³⁾ werd het GBCS (geïntegreerd beheers- en controlesysteem) in vier lidstaten⁽¹⁴⁾ onderzocht, evenals de werkzaamheden die werden uitgevoerd in het kader van de procedure voor versterkte zekerheid⁽¹⁵⁾ in Italië en het controlesysteem voor EU-steun voor producentengroeperingen in Polen;
- d) de door de Commissie gemaakte schatting van het restfoutenpercentage werd onderzocht;
- e) de Rekenkamer onderzocht ook de procedure van DG AGRI voor de goedkeuring van de rekeningen. De resultaten van die werkzaamheden, die ook gelden voor dit hoofdstuk, zijn opgenomen in hoofdstuk 4 (zie de paragrafen 4.22-4.27).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- b) *Zie het antwoord op paragraaf 3.13.*

⁽¹⁰⁾ Voorkoming van verstruiking door ongewenste begroeiing, instandhouding van terrassen, behoud van olijfgaarden en inachtneming van minimumaantallen dieren of maaiverplichtingen.

⁽¹¹⁾ Eisen voor RBE 4 (Nitraatrichtlijn) en RBE's 6-8 (inzake de identificatie en registratie van dieren).

⁽¹²⁾ 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.

⁽¹³⁾ De gecontroleerde lidstaten en systemen werden geselecteerd op basis van een risicoanalyse; de resultaten zijn dus niet representatief voor de hele EU.

⁽¹⁴⁾ Duitsland (Beieren), Ierland (Department of Agriculture, Fisheries and Food (DAFF)), Italië (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA)) en Frankrijk (Agence de Services et de Paiement (ASP)).

⁽¹⁵⁾ Zie paragraaf 3.30.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

3.7. De resultaten van de toetsing van verrichtingen zijn samengevat in **bijlage 3.1**. Van de 180 door de Rekenkamer gecontroleerde verrichtingen vertoonden er 110 fouten (61 %). Op basis van de 101 door haar gekwantificeerde fouten schat de Rekenkamer het meest waarschijnlijke foutenpercentage op 3,6 % ⁽¹⁶⁾.

3.8. De door de Rekenkamer ontdekte kwantificeerbare fouten kunnen worden onderverdeeld in vier hoofdcategorieën:

- betalingen voor steunaanvragen waarin het aantal subsidiabele hectaren of dieren te hoog is opgegeven;
- betalingen aan niet in aanmerking komende begunstigden of voor niet-subsidiabele activiteiten/uitgaven;
- betalingen waarbij sprake is van niet-inachtneming van de randvoorwaarden ⁽¹⁷⁾;
- betalingen waarbij administratieve fouten zijn gemaakt.

3.7. De Commissie merkt op dat het door de Rekenkamer vermelde foutenpercentage een jaarlijkse raming is waarin rekening is gehouden met de terugvorderingen en corrigerende maatregelen die ten uitvoer zijn gelegd vóór de audits van de Rekenkamer. De Commissie merkt tevens op dat de betrokken uitgaven de volgende jaren zullen worden gecorrigeerd aan de hand van netto financiële correcties als gevolg van conformiteitsgoedkeuringsprocedures, en aan de hand van terugvorderingen van begunstigden. Het jaarlijkse representatieve foutenpercentage van de Rekenkamer dient naar mening van de Commissie te worden gezien in het kader van het meerjarige karakter van de netto financiële correcties en terugvorderingen.

Bovendien is de Commissie het er net als vorige jaren niet mee eens dat inbreuken tegen de randvoorwaarden door de Rekenkamer voor 0,5 procentpunten worden aangerekend als kwantificeerbare fouten en dat deze worden meegenomen in de berekening van de DAS-foutenpercentages.

Voorts herhaalt de Commissie wat in het jaarlijkse activiteitenverslag van DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling (DG AGRI) voor 2013 staat, namelijk dat de door de Commissie aan de lidstaten opgelegde netto financiële correcties en de terugvorderingen van begunstigden die voor het ELGF ten uitvoer zijn gelegd, in 2013 neerkwamen op 575,89 miljoen euro (1,28 % van de totale uitgaven).

3.8.

⁽¹⁶⁾ 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 1,7 % en 5,5 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrens).

⁽¹⁷⁾ Zie paragraaf 3.12.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

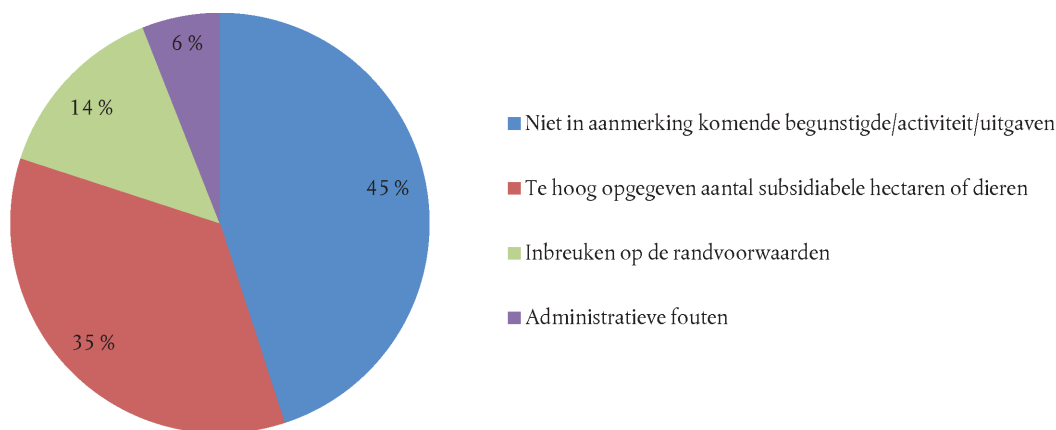
In **grafiek 3.1** wordt het geschatte meeste waarschijnlijke foutenpercentage uitgesplitst per soort fout. In 33 gevallen waarin eindbegunstigden kwantificeerbare fouten hadden gemaakt, beschikten de nationale autoriteiten over voldoende informatie (bijvoorbeeld van de eindbegunstigden, hun controleurs of op basis van de eigen controles van de nationale autoriteiten) om de fouten te kunnen voorkomen, opsporen en corrigeren voordat de uitgaven bij de Commissie werden gedeclareerd. Indien al deze informatie gebruikt was om fouten te corrigeren, zou het geschatte meest waarschijnlijke foutenpercentage voor dit hoofdstuk 1,1 procentpunt lager zijn geweest. Daarnaast constateerde de Rekenkamer dat de door haar ontdekte fout in 24 gevallen gemaakt was door de nationale autoriteiten. Deze fouten droegen voor 0,2 procentpunt bij aan het geschatte meest waarschijnlijke foutenpercentage.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie is samen met de lidstaten een aantal maatregelen aan het ontwikkelen om de vastgestelde tekortkomingen op te lossen en op die manier het foutenpercentage in de toekomst te verlagen. Volgens het jaarlijkse activiteitenverslag van DG AGRI voor 2013 hebben zich voor marktmaatregelen 11 van deze gevallen in 9 lidstaten voorgedaan, en voor rechtstreekse betalingen 20 gevallen in 6 lidstaten. Tot dusverre blijken de actieplannen zeer doeltreffend te zijn. De Commissie verzekert bovendien dat het uit dergelijke tekortkomingen voortvloeiende financiële risico voor de EU-begroting altijd wordt gedekt middels netto financiële correcties die in het kader van de meerjarige conformiteitsgoedkeuringsprocedure worden opgelegd.

De Rekenkamer onderstreept dat de lidstaten een relatief groot aantal fouten hadden kunnen identificeren, corrigeren en voorkomen. Bijgevolg kan worden geconcludeerd dat de problemen niet worden veroorzaakt door het systeem zelf, maar door de gebrekkige manier waarop dat systeem door sommige lidstaten wordt toegepast.

Grafiek 3.1 — Bijdrage tot het meest waarschijnlijke foutenpercentage per soort fout



OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.9. Fouten waarbij een te hoog aantal subsidiabele hectaren werd opgegeven, werden aangetroffen in 69 verrichtingen met betrekking tot 15 van de 17 bezochte lidstaten. Bij de helft van deze fouten ging het om minder dan 2% en deze gevallen hebben dus een geringe impact op het geschatte foutenpercentage. De grotere fouten in deze categorie hebben betrekking op betalingen voor niet-subsidiabele grond die is opgegeven als subsidiabel blijvend grasland (zie tekstvak 3.1).

Tekstvak 3.1 — Voorbeelden van betalingen voor een te hoog opgegeven aantal hectaren subsidiabele grond

In Griekenland was voor een als blijvend grasland⁽¹⁸⁾ opgegeven perceel BTR-steun ontvangen, hoewel het in werkelijkheid dicht bedekt was met struikgewas, struiken en bomen, hetgeen het geheel of gedeeltelijk had moeten uitsluiten van EU-steun. Deze fout trad op doordat de Griekse autoriteiten dergelijke gebieden als subsidiabel blijvend grasland classificeren in de LPIS-database⁽¹⁹⁾.

Gevalen waarin voor te veel hectaren blijvend grasland rechtstreekse EU-steun werd verleend, werden ook waargenomen in Duitsland (Schleswig-Holstein), Ierland, Frankrijk, Polen en Roemenië⁽²⁰⁾.

3.10. De Rekenkamer heeft ook melding gemaakt van gevallen van een onjuiste beoordeling van de subsidiabiliteit van grond in LPIS-databanken in voorgaande jaarverslagen⁽²¹⁾ en zij trof dergelijke gevallen ook aan in het kader van de systeemcontroles van het GBCS die zij in 2013 verrichtte (zie paragraaf 3.20).

3.11. De Rekenkamer trof drie gevallen aan waarin de activiteit, de begunstigde of de uitgaven niet in aanmerking kwam(en) voor EU-steun; twee van deze gevallen betroffen marktmaatregelen (zie tekstvak 3.2).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.9. Om te garanderen dat de lidstaten consistent advies krijgen van de EU-instellingen, zal de Commissie met de Rekenkamer verder bespreken welke methode het geschiktst is om met het oog op het bepalen van het subsidiabele areaal veldmetingen te verrichten, met name wanneer gps-metingen als extra laag over de orthobeelden moeten worden gelegd — hoewel de schaal van deze twee lagen niet overeenkomt.

Tekstvak 3.1 — Voorbeelden van betalingen voor een te hoog opgegeven aantal hectaren subsidiabele grond

De diensten van de Commissie zijn het eens met de Rekenkamer. Bij de door de diensten van de Commissie uitgevoerde audits zijn soortgelijke tekortkomingen vastgesteld. Geconstateerde tekortkomingen worden verder behandeld in het kader van conformiteits-goedkeuringsprocedures die er borg voor staan dat risico's voor de EU-begroting adequaat worden gedekt aan de hand van netto financiële correcties.

3.10. De gevallen waarvan de Rekenkamer in eerdere jaarverslagen melding maakt, zijn verder behandeld in het kader van verschillende conformiteitsgoedkeuringsprocedures.

⁽¹⁸⁾ In de EU-regelgeving wordt blijvend grasland gedefinieerd als grond met een vegetatie van grassen of andere kruidachtige voedergewassen die doorgaans groeien op natuurlijke weiden.

⁽¹⁹⁾ Zie paragraaf 3.20 voor het LPIS.

⁽²⁰⁾ In de bijlagen (blz. 130) bij haar jaarlijks activiteitenverslag maakt de Commissie melding van systematische tekortkomingen met betrekking tot blijvend grasland in Griekenland, Spanje, Italië, Oostenrijk, Portugal, Zweden en het Verenigd Koninkrijk (Schotland en Noord-Ierland).

⁽²¹⁾ Jaarverslag 2010, bijlage 3.2 voor Spanje (Extremadura en Castilla-La Mancha); Jaarverslag 2011, paragraaf 3.20 en bijlage 3.2 voor Spanje (Galicië), Italië (Lombardije) en Oostenrijk; Jaarverslag 2012, bijlage 3.2 voor het Verenigd Koninkrijk (Engeland en Noord-Ierland).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Tekstvak 3.2 — Voorbeeld van betalingen voor niet in aanmerking komende uitgaven en begunstigden

In Italië werd steun ter bevordering van de afzet van wijn ⁽²²⁾ in de Verenigde Staten en Israël toegekend aan een vereniging van vijf marktdeelnemers waarvan er maar vier als echte wijnproducenten voor steun in aanmerking kwamen. Daarnaast omvatte het goedgekeurde project uitgaven die de kosten voor diensten van een uitvoeringsorgaan betroffen. De Rekenkamer constateerde dat EU-steun werd toegekend voor deze uitgaven, hoewel de vereniging de Italiaanse autoriteiten vervolgens had geïnformeerd dat er in afwijking van het goedgekeurde project geen uitvoeringsorgaan gecontracteerd was.

3.12. Volgens alle ELGF-regelingen voor rechtstreekse steun zijn begunstigden verplicht om aan de randvoorwaarden te voldoen. Deze voorwaarden omvatten uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen (RBE's) met betrekking tot de bescherming van het milieu en de volksgezondheid, gezondheid van dieren en planten, dierenwelzijn, en GLMC-verplichtingen. Indien landbouwers die voorwaarden niet naleven, wordt hun steun gekort.

3.13. Bij 164 van de door de Rekenkamer gecontroleerde aanvragen waren deze randvoorwaarden van toepassing, en 44 van de betrokken landbouwers leefden de regels niet na. De mate van niet-naleving (25 % van de betrokken aanvragen, een niveau vergelijkbaar met het door de lidstaten gerapporteerde niveau) is betrekkelijk hoog en de impact op het geschatte foutenpercentage bedraagt 0,5 procentpunt.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 3.2 — Voorbeeld van betalingen voor niet in aanmerking komende activiteiten en begunstigden

De Commissie wenst te onderstrepen dat de bepalingen die volgens de Rekenkamer niet in aanmerking zijn genomen door de Italiaanse autoriteiten, geen EU-voorschriften zijn maar Italiaanse uitvoeringsbepalingen.

3.13. *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 niet in acht nemen die doorgaans voortvloeien uit andere beleidsgebieden dan het GLB en los van het GLB van toepassing zijn op EU-burgers. Daarom is de Commissie van oordeel dat verlagingen die worden opgelegd vanwege inbreuken op de randvoorwaarden, niet in aanmerking moeten worden genomen voor de berekening van de foutenpercentages voor het GLB.*

Het voor niet-naleving van de randvoorwaarden geldende foutenpercentage van 0,5 % weegt zwaar in het algemene foutenpercentage van 3,6 %.

Voor rechtstreekse betalingen is dit gewicht zelfs nog groter, aangezien verlagingen in verband met de randvoorwaarden enkel worden toegepast op rechtstreekse betalingen en niet op marktmaatregelen.

In het nieuwe GLB-rechtskader heeft de wetgever, naar mening van de Commissie, bevestigd wat van meet af aan (dus ook met betrekking tot de periode 2007-2013) werd beoogd, namelijk dat voor alle GLB-steun het „opleggen van een administratieve sanctie [...] de wettigheid en regelmatigheid van de betalingen waarop de verlaging of uitsluiting van toepassing is, onverlet [laat]” (artikel 97, lid 4, van Verordening (EU) nr. 1306/2013).

⁽²²⁾ De EU-wetgeving voorziet in de cofinanciering van afzetbevorderingsmaatregelen in derde landen. In de Italiaanse uitvoeringswetgeving wordt de steun beperkt tot wijnproducenten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.14. De overtredingen van de randvoorwaarden die de Rekenkamer het vaakst constateerde, betroffen niet-inachtneming van rapportageverplichtingen met betrekking tot de dieren databanken (zie tekstvak 3.3).

Tekstvak 3.3 — Voorbeeld van fouten inzake de randvoorwaarden

Krachtens de EU-wetgeving betreffende de randvoorwaarden moeten verplaatsing/geboorte/overlijden van dieren binnen zeven dagen worden gemeld bij de nationale dieren database. In het Verenigd Koninkrijk (Schotland) had een landbouwer deze termijn niet in acht genomen bij 53 van 104 van dergelijke gebeurtenissen.

De Rekenkamer trof andere gevallen aan waarin niet was voldaan aan rapportageverplichtingen met betrekking tot de dieren databanken in de Tsjechische Republiek, Denemarken, Duitsland (Beieren en Schleswig-Holstein), Ierland, Griekenland, Frankrijk, Italië, Hongarije, Polen, Roemenië en Slowakije.

3.15. De Rekenkamer constateerde tevens een aantal administratieve fouten bij de behandeling van aanvragen door de nationale autoriteiten. De meest voorkomende fout in deze categorie betreft het overschrijden van het maximum voor BTR-rechten in Frankrijk. Dit was het geval bij alle 26 in die lidstaat gecontroleerde BTR-verrichtingen (zie tekstvak 3.5).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.14. De Commissie is het eens met de opmerkingen van de Rekenkamer over de aanzienlijke problemen bij de identificatie en registratie van dieren en besteedt tijdens haar audits inzake de naleving van de randvoorwaarden bijzondere aandacht aan dit punt.

Tekstvak 3.3 — Voorbeeld van fouten inzake de randvoorwaarden

De Commissie heeft in 2014 tijdens haar audit in Schotland tekortkomingen geconstateerd bij het controleren van de naleving van de meldingstermijnen. De Commissie zal deze kwestie verder behandelen in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.

De Commissie heeft in alle door de Rekenkamer geauditte lidstaten audits op het gebied van de randvoorwaarden uitgevoerd en heeft in veel van die lidstaten tekortkomingen op het gebied van de rapportageverplichtingen (met name inzake controles en sancties) vastgesteld die doorgaans verband houden met de identificatie en registratie van dieren. De Commissie heeft de geconstateerde systematische niet-nalevingen steeds behandeld in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.

3.15. De Commissie is zich, naar aanleiding van haar eigen audits, bewust van de situatie en behandelt de tekortkoming in het kader van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen voor de betrokken begrotingsjaren. Zie verdere opmerkingen bij tekstvak 3.5.

ONDERZOEK VAN DE GESELECTEERDE CONTROLESYSTEMEN

Systemen van de lidstaten met betrekking tot de regelmatigheid van verrichtingen

3.16. **Bijlage 3.2** bevat een samenvatting van de resultaten ⁽²³⁾ van het systeemonderzoek door de Rekenkamer ⁽²⁴⁾.

Het geïntegreerde beheers- en controlesysteem (GBCS)

3.17. Het GBCS is het voornaamste bestaande beheers- en controlesysteem om de regelmatigheid te verzekeren van de betalingen van rechtstreekse ELGF-steun. Het is van toepassing bij meer dan 90 % van de ELGF-uitgaven. 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. De betaalorganen verrichten administratieve kruiscontroles tussen deze databanken die erop gericht zijn om te zorgen dat betalingen worden verricht voor het juiste bedrag, aan de betrokken in aanmerking komende begunstigde voor subsidiabele grond of dieren. Betalingen worden enkel gedaan voor declaraties die geacht worden daarvoor in aanmerking te komen nadat alle administratieve controles en controles ter plaatse zijn verricht (100 % administratieve controles en ten minste 5 % controles ter plaatse ⁽²⁵⁾).

3.16. *In het kader van het systeem voor gedeeld beheer is het in de eerste plaats de bevoegdheid van de betaalorganen om middels hun internecontrolesystemen tekortkomingen aan het licht te brengen. Dit betekent dat allereerst via het monitoringsysteem en de interne audit van het betaalorgaan moet worden gedetecteerd dat de beheers- en controleprocedures niet doeltreffend zijn. Wanneer betaalorganen tekortkomingen op het spoor komen, nemen zij over het algemeen maatregelen om deze te corrigeren. De conformiteitsgoedkeuringsprocedure is er om te waarborgen dat netto financiële correcties aan lidstaten kunnen worden opgelegd wanneer als gevolg van zwakke controles een financieel risico is ontstaan of wanneer vereisten inzake essentiële controles niet zijn nageleefd.*

3.17. *De diensten van de Commissie erkennen dat het GBCS altijd voor verbetering vatbaar zal zijn, maar zijn niettemin van mening dat het over het algemeen nog steeds een solide systeem is voor het beheer van de GLB-uitgaven.*

⁽²³⁾ Aangezien de controle van de versterkte zekerheid in Italië niet bedoeld was om conclusies te trekken over de doeltreffendheid van de systemen, zijn de resultaten daarvan niet opgenomen in **bijlage 3.2** maar in een afzonderlijk onderdeel van dit hoofdstuk (zie de paragrafen 3.30-3.35).

⁽²⁴⁾ De bevindingen in verband met het GBCS, behalve die betreffende rechten, gelden ook voor de oppervlaktegerelateerde en diergerelateerde maatregelen voor plattelandontwikkeling die bestreken worden door hoofdstuk 4.

⁽²⁵⁾ 20 à 25 % van deze inspecties moet willekeurig worden geselecteerd en de rest op basis van een risicobeoordeling.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.18. De Rekenkamer beoordeelde de volgende essentiële elementen van het GBCS:

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

De administratieve controleprocedures en de kwaliteit van de databanken

3.19. Voor de door de betaalorganen toegepaste administratieve controleprocedures moeten, waar mogelijk en gepast, kruiscontroles worden uitgevoerd tussen alle GBCS-databanken⁽²⁶⁾. De Rekenkamer ging na of de databanken volledige en betrouwbare informatie bevatten, of alle relevante kruiscontroles zijn uitgevoerd en of er corrigerende maatregelen zijn getroffen.

3.20. Het LPIS is een databank waarin het volledige landbouwareaal, opgesplitst in referentiepercelen, van een lidstaat en de subsidiabele oppervlakten in elk referentieperceel zijn opgenomen. Het LPIS is gebaseerd op een geografisch informatiesysteem (GIS) met digitaal en geografisch vastgelegde perceelgrenzen, die worden onderbouwd door orthobeelden⁽²⁷⁾. De Rekenkamer trof gevallen aan waarin de subsidiabiliteit van grond onjuist in de LPIS-databanken was geregistreerd (zie tekstvak 3.4).

Tekstvak 3.4 — Voorbeelden van onjuistheden in LPIS-databanken

In Ierland onderzocht de Rekenkamer de orthobeelden van de door zes willekeurig geselecteerde begunstigen opgegeven percelen en constateerde zij dat er bij vier van hen niet-subsidiabele elementen (struikgewas, gebouwen, toegangswegen enz.) die duidelijk zichtbaar waren op de orthobeelden, niet waren uitgesloten van de in het LPIS opgenomen subsidiabele oppervlakte.

In Frankrijk wordt EU-steun toegekend voor begraasbare heide („landes et parcours”). Hoewel deze gebieden zowel subsidiabele grasachtige vegetatie als niet-subsidiabel onkruid, struikgewas enz. bevatten, worden ze in het Franse LPIS opgenomen als volledig subsidiabele arealen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 3.4 — Voorbeelden van onjuistheden in LPIS-databanken

De tekortkomingen in Ierland en Frankrijk zijn reeds aan het licht gekomen bij de auditwerkzaamheden van de Commissie. Als gevolg daarvan lopen er conformiteitsgoedkeuringprocedures voor beide lidstaten. Het risico voor het fonds is en zal systematisch worden gedekt aan de hand van netto financiële correcties die naar aanleiding van meerjarige conformiteitsgoedkeuringprocedures worden opgelegd.

⁽²⁶⁾ De artikelen 28 en 29 van Verordening (EG) nr. 1122/2009 van de Commissie (PB L 316 van 2.12.2009, blz. 65).

⁽²⁷⁾ Orthobeelden zijn luchtfoto's die worden gebruikt om de subsidiabiliteit van grond in het LPIS te beoordelen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.21. Met betrekking tot administratieve controles bij oppervlaktesteunregelingen constateerde de Rekenkamer belangrijke gebreken bij twee betaalorganen (zie tekstvak 3.5).

Tekstvak 3.5 — Voorbeelden van gebreken in administratieve controleprocedures

In 2010 kende Frankrijk toeslagrechten toe die het in de EU-wetgeving vastgelegde nationale maximum met 4,61 % overschreden ⁽²⁸⁾. De Franse autoriteiten pasten evenwel geen verlaging van 4,61 % toe op de waarde van alle rechten, maar pasten op alle BTR-betalingen in de begrotingsjaren 2011-2013 verlagingen toe van respectievelijk 3,92 %, 3,4 % en 3,31 %, waardoor die betalingen te hoog waren ⁽²⁹⁾.

In Italië werd in meer dan 10 000 gevallen steun toegekend voor grond die werd opgegeven na het verstrijken van de daarvoor in EU-regelgeving vastgestelde termijn, waardoor dergelijke grond uitgesloten is van EU-steun ⁽³⁰⁾.

De controlesystemen op basis van controles ter plaatse

3.22. De Rekenkamer heeft 82 ter plaatse door de vier gecontroleerde betaalorganen verrichte metingen overgedaan. Hoewel de metingen van de Rekenkamer in 21 gevallen ⁽³¹⁾ afweken van die van de betaalorganen, was het waargenomen oppervlakteverschil bij 12 van deze gevallen niet groter dan 0,1 ha. De Rekenkamer concludeert derhalve dat de resultaten van haar nameting in het algemeen bevredigend waren.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.21. Zie de opmerkingen bij tekstvak 3.5.

Tekstvak 3.5 — Voorbeelden van gebreken in administratieve controleprocedures

De Commissie is zich, naar aanleiding van haar eigen audits, bewust van de situatie en behandelt de tekortkoming in het kader van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen voor de betrokken begrotingsjaren. Het risico voor het fonds zal worden beoordeeld en aan de hand van netto financiële correcties worden gedekt.

⁽²⁸⁾ De overschrijding van het maximum vond plaats toen een aantal gekoppelde steunregelingen werd ontkoppeld en in de BTR geïntegreerd.

⁽²⁹⁾ De Rekenkamer vermeldde deze kwestie in haar Jaarverslag 2011 (zie tekstvak 3.2) en haar Jaarverslag 2012 (zie tekstvak 3.1).

⁽³⁰⁾ Zie artikel 23, lid 2, laatste alinea, van Verordening (EG) nr. 1122/2009.

⁽³¹⁾ Zes gevallen in Italië, acht gevallen in Ierland, vier gevallen in Duitsland (Beieren) en drie gevallen in Frankrijk.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De procedures om terugvordering van onverschuldigde betalingen te verzekeren

3.23. Krachtens EU-wetgeving⁽³²⁾ moeten lidstaten door onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terugvorderen en deze procedure starten binnen een jaar te rekenen vanaf het ogenblik dat het verlies hem bekend is geworden. Indien de onverschuldigde betalingen niet zijn teruggevorderd binnen vier jaar (of binnen acht jaar als over de terugvordering een zaak is aangespannen bij nationale rechtbanken), moet het verlies gelijkmatig worden verdeeld over de lidstaat en de EU⁽³³⁾.

3.24. De Rekenkamer constateerde dat schulden met betrekking tot aanvraagjaar 2008 en eerder in Ierland met een aanzienlijke vertraging waren gemeld aan debiteuren en dat er met betrekking tot die schulden een aantal jaren geen procedures tot invordering of tenuitvoerlegging werden ingesteld. Tot eind 2012 kwam van de 6,7 miljoen euro aan schulden die betrekking hebben op die aanvraagjaren in totaal 2,3 miljoen euro voor rekening van de EU op grond van de 50/50-verliesdelingsregeling en werd nog eens 0,7 miljoen euro afgeschreven; dit bedrag kwam geheel ten laste van de EU-begroting.

3.25. Zijn er bedragen verloren gegaan als gevolg van een administratieve fout, dan geldt de 50/50-verliesdelingsregeling niet en moet de lidstaat het volledige bedrag terugstorten in de EU-begroting. De Italiaanse autoriteiten hielden niet op betrouwbare wijze bij of de fouten te wijten waren aan onregelmatigheden of administratieve fouten. Bijgevolg waren de aan de Commissie opgegeven bedragen die een gevolg zouden zijn van administratieve fouten onbetrouwbaar, hetgeen ervoor kon hebben gezorgd dat er bedragen ten onrechte ten laste van de EU-begroting kwamen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.23. *De vraag of de nationale autoriteiten nalatig zijn geweest, hangt ook samen met de betrokken jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie. Om zich te kwijten van de op hen rustende verplichting om onregelmatigheden tijdig te corrigeren en in dit verband als zorgvuldig te worden beschouwd, moeten de lidstaten:*

- uiterlijk vier jaar vanaf de eerste aanwijzing dat een onregelmatigheid heeft plaatsgevonden, een terugvorderingsprocedure inleiden;
- uiterlijk één jaar na de datum van het eerste administratief of gerechtelijk proces-verbaal een terugvorderingsprocedure inleiden;
- uiterlijk één jaar na de laatste gebeurtenis of actie die relevant is voor de nationale terugvorderingsprocedure, zorgen voor een follow-up van die terugvorderingsprocedure;
- het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel in acht nemen teneinde de financiële belangen van de EU te vrijwaren.

3.24. *Naar aanleiding van haar eigen auditwerkzaamheden en de toetsing van het laatste verslag van de certificerende instantie is de Commissie zich bewust van een aantal tekortkomingen die zich in Ierland hebben voorgedaan en door de Rekenkamer worden beschreven. Momenteel loopt er een conformiteitsgoedkeuringsprocedure in het kader waarvan de vereiste corrigerende maatregelen worden beoordeeld. Aan het einde van deze procedure zal het vastgestelde totale risico voor het fonds worden gedekt aan de hand van netto financiële correcties die zullen worden berekend op basis van de door de certificerende instantie verstrekte informatie.*

3.25. *Naar aanleiding van haar eigen auditwerkzaamheden is de Commissie zich bewust van bepaalde tekortkomingen in het schuldbeheer door Italië. Deze worden verder behandeld in het kader van een aantal conformiteitsgoedkeuringsprocedures. De Commissie heeft in juni 2014 bovendien een dienstbezoek aan Italië afgelegd om meer duidelijkheid te krijgen over de stand van zaken op het gebied van onregelmatigheden. Indien blijkt dat sprake is van een risico voor het fonds, zal dat aan de hand van netto financiële correcties worden gedekt.*

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

⁽³³⁾ Artikel 32, lid 5, van Verordening (EG) nr. 1290/2005.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Algehele beoordeling van het GBCS

3.26. Het GBCS als geheel speelt een sleutelrol bij het voorkomen en verminderen van fouten in declaraties van landbouwers. Hardnekkige gebreken bij het uitsluiten van niet-subsidiabele grond uit het LPIS en bij de administratieve afhandeling van declaraties dragen echter in significante mate bij tot het percentage fouten dat blijft bestaan in de betalingen aan landbouwers.

3.27. Fouten in verband met onnauwkeurige gegevens inzake de subsidiabiliteit van grond in het LPIS zijn vaak het gevolg van een tekortschietende interpretatie van orthobeelden of van het hanteren van onjuiste subsidiabiliteitscriteria door de lidstaat (zie de paragrafen 3.9 en 3.10 en tekstvak 3.4).

3.28. Fouten betreffende de onjuiste administratieve afhandeling van steunaanvragen zijn het gevolg van de onjuiste toepassing van EU-wetgeving of van het feit dat lidstaten nalaten om systeemfouten waarvan zij op de hoogte gesteld zijn, te verhelpen (zie tekstvak 3.5 en voetnoot 29).

3.29. De Rekenkamer is op basis van de uitkomsten van haar controle van oordeel dat het GBCS, ondanks de gebreken in het LPIS en in de administratieve controles die aan het licht kwamen bij de controle, een aanzienlijke bijdrage levert tot de vermindering van de foutenpercentages in de uitgaven die het bestrijkt. Dit komt ook tot uitdrukking in het lage foutenpercentage bij uitgaven die worden beheerd in het kader van het GBCS in vergelijking tot het hoge foutenpercentage dat werd ontdekt bij de marktmaatregelen, zoals de Commissie heeft gerapporteerd in haar jaarlijks activiteitenverslag 2013 (zie de paragrafen 3.40 en 3.41).

Beoordeling van de exercitie ter versterking van de zekerheid

3.30. In 2010 voerde de Commissie op vrijwillige basis de procedure van versterkte zekerheid (VZ) in. Bij deze procedure, die is gebaseerd op richtsnoeren van de Commissie, geeft een door de lidstaat aangewezen, onafhankelijk controleorgaan een oordeel over niet alleen de behoorlijke werking van het internecontrolesysteem maar ook, op basis van een uitgebreid onderzoek van een representatieve steekproef van verrichtingen, de wettigheid en regelmatigheid van de bij de EU gedeclareerde uitgaven. Het betreft een aselechte steekproef van de door het betaalorgaan ter plaatse geïnspecteerde aanvragen.

3.26. *Het GBCS is precies ontworpen om te voorkomen dat niet in aanmerking komende aanvragen überhaupt worden ingediend. Met de administratieve kruiscontrole van alle aanvragen worden — mits deze goed wordt toegepast — de meeste fouten achterhaald in de aanvragen die in het systeem zijn ingevoerd. De diensten van de Commissie besteden bijzondere 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, wordt de lidstaat verzocht deze te corrigeren. Voorts wordt het risico voor het fonds gedekt in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.*

De diensten van de Commissie erkennen dat het GBCS altijd voor verbetering vatbaar zal zijn, maar zijn niettemin van mening dat het, mits goed toegepast, over het algemeen nog steeds een solide systeem is voor het beheer van de GLB-uitgaven.

3.27. *Zie het antwoord op paragraaf 3.26.*

3.28. *Zie het antwoord op paragraaf 3.26.*

3.29. *De Commissie deelt het standpunt van de Rekenkamer over de positieve bijdrage van het GBCS op het foutenpercentage. Het GBCS heeft tot gevolg dat fouten worden voorkomen, opgespoord en gecorrigeerd. Dit gezegd zijnde, wijst de Commissie erop dat de marktmaatregelen te divers en specifiek zijn om in de werkings sfeer van het GBCS te worden opgenomen.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.31. Indien de lidstaat in overeenstemming met de door de Commissie bepaalde methode kan certificeren dat het percentage fouten dat wordt aangetroffen in de willekeurig getrokken steekproef die ter plaatse wordt gecontroleerd, minimaal twee opeenvolgende jaren lager dan 2 % is, mag de lidstaat besluiten de fysieke controles ter plaatse te vervangen door controles aan de hand van orthobeelden⁽³⁴⁾.

3.32. Italië paste de VZ-procedure in 2012 met terugwerkende kracht toe voor de aanvraagjaren 2010, 2011 en 2012 en concludeerde dat de restfoutenpercentages in de betrokken jaren onder de 2 % lagen. Italië besloot derhalve het percentage inspecties ter plaatse met ingang van het aanvraagjaar 2012 te verlagen tot 1 %.

3.33. De Rekenkamer beoordeelde de werkzaamheden van het Italiaanse controleorgaan voor het aanvraagjaar 2011 en constateerde dat de steekproef, die niet in overeenstemming met de richtsnoeren van de Commissie was getrokken, niet representatief was. Bovendien onderzocht het controleorgaan de administratieve afhandeling van aanvragen in strijd met de in de EU-richtsnoeren vastgelegde procedure niet.

3.34. Van de 133 verrichtingen die het Italiaanse controleorgaan voor het aanvraagjaar 2011 had gecontroleerd, heeft de Rekenkamer een willekeurige selectie van zestig onderzocht; zij constateerde dat er negen administratieve fouten vertoonden die niet waren ontdekt. Bij zes van de zeven op basis van risicoanalyse geselecteerde gevallen verrichtte de Rekenkamer metingen ter plaatse en constateerde ze dat de door het controleorgaan vastgestelde subsidiabele oppervlakte niet correct was.

3.35. Gelet op de bij de zestig onderzochte verrichtingen aangetroffen fouten is de Rekenkamer van mening dat de controle door het Italiaanse controleorgaan niet toereikend was om de verlaging van het percentage inspecties ter plaatse door de Italiaanse autoriteiten te rechtvaardigen.

Het controlesysteem inzake EU-steun voor producentengroeperingen

3.36. In de lidstaten die in 2004 of daarna tot de EU toetraden⁽³⁵⁾, is EU-steun beschikbaar voor producentengroeperingen om investeringen te doen die nodig zijn om erkend te kunnen worden als een producentenorganisatie⁽³⁶⁾. Erkenning moet binnen een periode van maximaal vijf jaar volgen. De producentengroepering kan worden opgericht op initiatief van landbouwers die een of meer producten in de groente- en fruitsector telen. De EU cofinanciert 50 % van de subsidiabele kosten van dergelijke investeringen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.31. *Indien de Commissie constateert dat de juridische voorwaarden niet in acht zijn genomen, zal dit worden behandeld als een tekortkoming in het controlesysteem en zal een eventueel risico voor de EU-begroting worden gedekt aan de hand van een netto financiële correctie.*

3.35. *De verlaging van het percentage inspecties ter plaatse door de Italiaanse autoriteiten zal worden behandeld tijdens de conformiteits-auditprocedures en het risico voor het fonds zal worden gedekt aan de hand van netto financiële correcties.*

⁽³⁴⁾ Een andere voorwaarde is dat de betrokken lidstaat zijn LPIS als betrouwbaar heeft beoordeeld.

⁽³⁵⁾ Deze regeling is ook van toepassing op de ultraperifere gebieden van de EU en op kleinere eilanden in de Egeïsche Zee.

⁽³⁶⁾ Producentenorganisaties vormen de basisactoren in de regeling voor groenten en fruit. Zij bieden hun leden technische bijstand en voegen hun voorraden samen. Hun erkenning is afhankelijk van een reeks voorwaarden, waaronder het gebruik van milieuvriendelijke teeltmethoden inclusief afvalbeheer en het bestaan van een behoorlijk commercieel en boekhoudkundig beheer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.37. De Rekenkamer onderzocht het controlesysteem voor EU-steun voor producentengroeperingen in Polen⁽³⁷⁾. Krachtens de Poolse regels kan een producentengroepering enkel worden erkend indien deze ten minste vijf leden telt en geen van de leden meer dan 20 % van de stemrechten binnen de groepering heeft. Om te worden erkend als producentengroepering moeten de aanvragers een erkenningsprogramma indienen⁽³⁸⁾. Daarnaast wordt in de EU-wetgeving⁽³⁹⁾ bepaald dat de hoofdactiviteit van de producentengroepering moet bestaan in concentratie van het aanbod en afzet van de producten van haar leden, en dat niet-naleving van deze voorwaarde leidt tot schorsing van de erkenning.

3.38. Uit de controle van de Rekenkamer bleken significante tekortkomingen in de controleprocedures die worden toegepast bij de erkenning van producentengroeperingen. In negen van de veertig door de Rekenkamer onderzochte gevallen voldeden de groeperingen niet aan de subsidiabiliteitscriteria. In een aantal gevallen werd aan de vereisten op het gebied van het minimumaantal leden en het maximum van de stemrechten voldaan door bedrijven vlak voor de indiening van het erkenningsprogramma te splitsen of door afzonderlijke rechtspersonen op te richten die eigendom waren van leden van de groepering. In drie gevallen werden de producten van de groepering afgezet door een of twee leden van de groepering of door bedrijven die zij bezaten, in plaats van door de groepering. In controles van de Commissie zelf werd al geconcludeerd dat er significante structurele tekortkomingen bestaan in de goedkeuringsprocedures voor erkenningsprogramma's van producentengroeperingen in Polen. Zij heeft dan ook in haar jaarlijks activiteitenverslagen 2013 een voorbehoud opgenomen op basis van haar schatting dat 25 % van de totale uitgaven in het kader van de maatregel risico loopt.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.38. *Het doel van producentengroeperingen bestaat erin om binnen een tijdsbestek van vijf jaar te worden erkend als producentenorganisatie. De Commissie bevestigt eveneens tekortkomingen te hebben vastgesteld naar aanleiding van haar audits van producentengroeperingen. Op 14 februari 2014 is een conformiteitsgoedkeuringsprocedure ingeleid. Naar aanleiding van de betrokken bevindingen is een voorbehoud gemaakt in het jaarlijkse activiteitenverslag van DG AGRI voor 2013 en is verzocht om enerzijds corrigerende maatregelen ten aanzien van de controles te nemen voordat (wijzigingen van) erkenningsplannen worden goedgekeurd en voordat steunbetalingen worden verricht, en om anderzijds onverschuldigde betalingen terug te vorderen van de begunstigden. Voorts is aan de Poolse autoriteiten gevraagd een actieplan ten uitvoer te leggen in het kader waarvan onder meer alle erkenningsplannen volledig moeten worden herzien. De Commissie zal van dichtbij volgen of het actieplan naar behoren ten uitvoer wordt gelegd. Is dat niet het geval, dan zullen de EU-betalingen worden geschorst/verlaagd. De Commissie wenst wel het volgende te beklemtonen: het feit dat een producentengroepering kort vóór de oprichting het minimumaantal leden of het maximumaantal stemrechten bereikt, volstaat op zich niet om de erkenning van die producentengroepering op grond van de EU-voorschriften te verhinderen. Evenmin sluit de regelgeving inzake producentengroeperingen uit dat de verkoop aan of door een belangrijk lid in de overgangperiode wordt uitbesteed.*

⁽³⁷⁾ De totale EU-uitgaven aan producentengroeperingen beliepen 343 miljoen euro in 2013; 90% daarvan werd in Polen uitgegeven.

⁽³⁸⁾ In het programma worden de beschikbare activa vermeld alsmede de investeringen en acties die nodig zijn om aan het einde van de erkenningsperiode als producentenorganisatie te worden erkend. In een aantal gevallen omvatten dergelijke investeringen de aankoop van aanwezige installaties van leden van de groepering.

⁽³⁹⁾ Artikel 28, lid 1, artikel 43, artikel 116, lid 1, en artikel 118, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1580/2007 van de Commissie (PB L 350 van 31.12.2007, blz. 1) en artikel 41, lid 1, artikel 114, lid 1, en artikel 116, lid 1, van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 543/2011 van de Commissie (PB L 157 van 15.6.2011, blz. 1).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De schatting van het restfoutenpercentage door de Commissie

3.39. In haar jaarlijks activiteitenverslag 2013 beoordeelt DG AGRI het restfoutenpercentage (RFP), d.w.z. de mate waarin verrichtingen na de toepassing van de toezicht- en controle-systemen nog fouten bevatten. De RFP's voor rechtstreekse steun en marktmaatregelen worden eerst afzonderlijk berekend.

3.40. Voor rechtstreekse steun wordt voor het bepalen van het RFP in eerste instantie uitgegaan van de foutenpercentages die de lidstaten in hun inspectiestatistieken opgeven. Aangezien deze statistieken echter niet alle componenten van het restfoutenpercentage bestrijken en niet altijd betrouwbaar zijn, verrichtte DG AGRI een afzonderlijke beoordeling voor ieder betaalorgaan, op basis van alle beschikbare informatie — inclusief de controlebevindingen van de Rekenkamer. Afhankelijk van de mate waarin gebreken werden geconstateerd, verhoogde het DG de opgegeven foutenpercentages met maximaal 5 procentpunt bij 42 van de 66 betaalorganen die rechtstreekse steun beheren. Het geschatte RFP voor rechtstreekse steun belooft 2,33 % van alle uitgaven⁽⁴⁰⁾.

3.41. Met betrekking tot marktmaatregelen wordt het RFP niet voor ieder betaalorgaan bepaald, maar voor de maatregel als geheel, op basis van alle beschikbare controle-informatie. Het wordt geschat op 7,44 % van alle uitgaven.

3.39. In 2012 heeft DG AGRI zijn methode voor het schatten van een meer algemeen restfoutenpercentage (RFP) aangepast door alle beschikbare informatie in aanmerking te nemen (de auditverslagen van DG AGRI, van de Rekenkamer en van de certificerende instanties). Deze beoordeling is gebeurd voor ontkoppelde rechtstreekse steun als bedoeld in het jaarlijkse activiteitenverslag van 2012 en is, zoals de Rekenkamer in haar jaarverslag 2012 aanbeveelt, uitgebreid tot alle GLB-uitgaven, na verder te zijn bijgeschaafd in het jaarlijkse activiteitenverslag van 2013.

De methode voor de berekening van het RFP zal volgend jaar (jaarlijks activiteitenverslag 2014) verder worden ontwikkeld tot een cumulatieve meerjarige aanpak waarin zal worden weergegeven hoe het restrisico voor de EU-begroting wordt beïnvloed door de achteraf door de Commissie opgelegde netto financiële correcties (en de bedragen die de lidstaten zelf van de begunstigden terugvorderen).

⁽⁴⁰⁾ Dit percentage ligt meer dan drie keer hoger dan het gewogen gemiddelde foutenpercentage van 0,69 % dat is berekend op basis van de door de lidstaten opgegeven statistieken.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.42. Op grond hiervan schatte de Commissie het algemene restfoutenpercentage bij ELGF-betalingen voor 2013 op 2,69%. De Rekenkamer acht deze nieuwe aanpak waarbij niet enkel rekening wordt gehouden met de door de lidstaten aangeleverde controlegegevens, maar ook met andere beschikbare controle-informatie, een verbetering voor de berekening van het RFP.

3.43. De Rekenkamer merkt echter op dat uit de resultaten van deze aanpak blijkt dat slechts 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. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat de directeuren van alle 81 betaalorganen op één na (Spanje (Asturië)) goedkeurende betrouwbaarheidsverklaringen hadden afgegeven⁽⁴¹⁾ en dat de certificerende instanties positieve conclusies trokken over de kwaliteit van de inspecties ter plaatse en de statistieken ter zake bij 79 betaalorganen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.42. *De Commissie stelt met tevredenheid vast dat de Rekenkamer de nieuwe methode van de Commissie voor de berekening van het RFP als een verbetering beschouwt.*

Zoals aanbevolen door de Rekenkamer, past DG AGRI voor de raming van de restfoutenpercentages een nieuwe aanpak toe waarbij rekening wordt gehouden met alle beschikbare informatie, en met name met de audits die DG AGRI en de Rekenkamer de afgelopen drie jaar hebben uitgevoerd. De potentiële impact van de vastgestelde tekortkomingen wordt geraamd en opgeteld bij het door de betrokken lidstaat gerapporteerde foutenpercentage voor elk betaalorgaan. Dit levert een waarheidsgetrouwer en nauwkeuriger raming van het restfoutenpercentage op. De methode is eerst toegepast op de rechtstreekse betalingen als bedoeld in het jaarlijkse activiteitenverslag voor 2012, en is vervolgens verder ontwikkeld en, zoals de Rekenkamer had aanbevolen, uitgebreid tot alle GLB-uitgaven als bedoeld in het jaarlijkse activiteitenverslag voor 2013.

3.43. *Op zichzelf is elke laag die zekerheid moet bieden, wellicht niet voldoende. Daarom heeft de Commissie alle beschikbare informatie geïntegreerd om tot een zo solide mogelijke raming van het restfoutenpercentage te komen.*

⁽⁴¹⁾ In het kader van het door de Commissie gehanteerde betrouwbaarheidsmodel dienen de directeuren van de betaalorganen hun betrouwbaarheidsverklaringen in waarin zij verklaren dat zij een systeem hebben ingevoerd dat redelijke zekerheid biedt ten aanzien van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN**De conclusie voor 2013**

3.44. Voor deze beleidsgroep:

- wijst de toetsing van verrichtingen uit dat de meest waarschijnlijke fout in de populatie 3,6 % bedraagt;

- wordt één van de vijf onderzochte systemen doeltreffend bevonden, twee gedeeltelijk doeltreffend en twee niet doeltreffend.

Uit de algemene controle-informatie blijkt dat de geaccepteerde uitgaven een foutenpercentage van materieel belang vertonen.

3.44.

De Commissie merkt op dat het door de Rekenkamer vermelde foutenpercentage een jaarlijkse raming is waarin rekening is gehouden met de terugvorderingen en corrigerende maatregelen die ten uitvoer zijn gelegd vóór de audits van de Rekenkamer. De Commissie merkt tevens op dat de betrokken uitgaven de volgende jaren zullen worden gecorrigeerd aan de hand van netto financiële correcties als gevolg van conformiteitsgoedkeuringsprocedures, en aan de hand van terugvorderingen van begunstigden. Het jaarlijkse representatieve foutenpercentage van de Rekenkamer dient naar mening van de Commissie te worden gezien in het kader van het meerjarige karakter van de netto financiële correcties en terugvorderingen.

Bovendien is de Commissie het er niet mee eens dat inbreuken tegen de randvoorwaarden door de Rekenkamer worden aangerekend als kwantificeerbare fouten en dat deze worden meegenomen in de berekening van de DAS-foutenpercentages.

Zoals vastgesteld in artikel 287, lid 1, van het VWEU worden in de DAS „de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen” bevestigd.

Inbreuken tegen de randvoorwaarden hebben echter geen gevolg voor het recht van landbouwers op GLB-steun (onder de eerste en tweede pijler) noch voor de regelmatigheid van de betalingen. Of de landbouwer zijn verplichtingen in het kader van de randvoorwaarden is nagekomen of niet, is niet bepalend voor de subsidiabiliteit van zijn uitgaven. Niet-nakoming van die verplichtingen doet geen afbreuk, ook niet gedeeltelijk, aan het recht van die landbouwer op GLB-steun, maar leidt wel tot steunverlagingen overeenkomstig andere specifieke voorwaarden dan die welke gelden voor de subsidiabiliteit.

In het nieuwe GLB-rechtskader heeft de wetgever, naar mening van de Commissie, bevestigd wat van meet af aan (dus ook met betrekking tot de periode 2007-2013) werd beoogd, namelijk dat voor alle GLB-steun het „opleggen van een administratieve sanctie [...] de wettigheid en regelmatigheid van de betalingen waarop de verlaging of uitsluiting van toepassing is, onverlet [laat]” (artikel 97, lid 4, van Verordening (EU) nr. 1306/2013).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Aanbevelingen

3.45. **Bijlage 3.3** toont de resultaten van de beoordeling door de Rekenkamer van de vooruitgang bij het opvolgen van de in voorgaande jaarverslagen gedane aanbevelingen. In de Jaarverslagen 2010 en 2011 deed de Rekenkamer zes aanbevelingen. Daarvan werden er drie in de meeste opzichten uitgevoerd en drie in een aantal opzichten.

3.46. Naar aanleiding van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2013 doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

- **Aanbeveling 1:** de Commissie en de lidstaten treffen de noodzakelijke maatregelen om ervoor te zorgen dat het GBCS ten volle wordt benut. Dit omvat bijzondere inspanningen om ervoor te zorgen dat:
 - de subsidiabiliteit en omvang van landbouwpercelen, met name met blijvend grasland, door middel van een uitgebreide analyse van de meest recente orthobeelden juist worden beoordeeld en geregistreerd door de lidstaten op basis van de toepasselijke EU-criteria (zie de paragrafen 3.9, 3.10 en 3.20);
 - onmiddellijk corrigerende maatregelen worden getroffen door de lidstaten indien blijkt dat het GBCS systematische fouten bevat, met name wat betreft de onjuiste administratieve afhandeling van steunaanvragen (zie paragraaf 3.15 en tekstvak 3.5);
 - het debiteurenboek van de lidstaten volledige en betrouwbare informatie bevat over de hoogte en de aard van schulden en dat zonder onnodige vertraging doeltreffende procedures tot invordering of tenuitvoerlegging worden toegepast (zie de paragrafen 3.24 en 3.25).
- **Aanbeveling 2:** de Commissie zorgt ervoor dat de procedure voor versterkte zekerheid op doeltreffende wijze wordt toegepast om de kwaliteit en vergelijkbaarheid van de door de controleorganen verrichte werkzaamheden te verbeteren en dat corrigerende maatregelen worden getroffen wat betreft de ongerechtvaardigde verlaging door de Italiaanse autoriteiten van het percentage inspecties ter plaatse (zie de paragrafen 3.30-3.35).
- **Aanbeveling 3:** de Commissie houdt actief toezicht op de toepassing van corrigerende maatregelen met betrekking tot de gebreken in het controlesysteem voor EU-steun voor producentengroeperingen in Polen (zie de paragrafen 3.36-3.38).

3.46.

De Commissie aanvaardt de aanbeveling. De Commissie benadrukt dat zij de financiële belangen van de EU waarborgt aan de hand van netto financiële correcties in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.

Om de lidstaten te helpen bij de toepassing van de nieuwe voorschriften over rechtstreekse betalingen die naar aanleiding van de GLB-hervorming zijn vastgesteld, is een speciale eenheid opgericht binnen DG AGRI.

Bovendien worden tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen van de lidstaten zo nodig aangepakt middels gerichte en omvattende actieplannen. Wanneer de diensten van de Commissie zulke 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 wordt de lidstaat gevraagd 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.

Om deze zekerheid te verkrijgen, verricht de Commissie conformiteitsonderzoeken betreffende het schuldbeheer. In dit verband worden de zorgvuldigheidscriteria waarvan sprake in ons antwoord op paragraaf 3.23 strikt toegepast. Bij nalatigheid van de lidstaat komt het volledige niet-teruggevorderde bedrag ten laste van de betrokken lidstaat. Deze aanpak staat borg voor een gelijke behandeling van de individuele gevallen en van de lidstaten.

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

De verlaging van het percentage inspecties ter plaatse door de Italiaanse autoriteiten zal worden behandeld tijdens de conformiteitsauditprocedures en het risico voor het fonds zal worden gedekt aan de hand van netto financiële correcties.

De Commissie aanvaardt de aanbeveling en is in dit verband reeds adequate corrigerende maatregelen ten uitvoer aan het leggen.

BIJLAGE 3.1

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

	2013		2012	2011	2010
	GBCS	Niet-GBCS			

OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF

Totaal verrichtingen:	164	16	180	180	146
-----------------------	-----	----	-----	-----	-----

RESULTATEN VAN DE TOETSING ⁽¹⁾ ⁽²⁾**Deel (aantal) van de getoetste verrichtingen dat:**

geen fouten blijkt te bevatten

een of meer fouten blijkt te bevatten

36 %	(59)	69 %	(11)	39 %	(70)	59 %	61 %	73 %
64 %	(105)	31 %	(5)	61 %	(110)	41 %	39 %	27 %

Analyse van verrichtingen met fouten**Analyse per soort fout**

Overige nalevingskwesties en niet-kwantificeerbare fouten:

Kwantificeerbare fouten:

7 %	(7)	40 %	(2)	8 %	(9)	19 %	14 %	31 %
93 %	(98)	60 %	(3)	92 %	(101)	81 %	86 %	69 %

GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN

Meest waarschijnlijk foutenpercentage

Bovenste foutengrens (UJEL)

Onderste foutengrens (LEL)

				3,6 %		3,8 %	2,9 %	n.v.t.
				5,5 %				
				1,7 %				

⁽¹⁾ Voor een beter inzicht in de terreinen met verschillende risicoprofielen binnen de beleidsgroep werd de steekproef opgesplitst in segmenten.⁽²⁾ De cijfers tussen haakjes tonen het werkelijke aantal verrichtingen.

BIJLAGE 3.2

RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK VAN GESELECTEERDE SYSTEMEN VOOR LANDBOUW: MARKTONDER-
STEUNING 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 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
Frankrijk	BTR	8 527 494	Niet doeltreffend 1, 2, 3, 4, 5	Doeltreffend	Doeltreffend	Niet doeltreffend
Ierland	BTR	1 340 869	Gedeeltelijk doeltreffend 1, 2	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend A	Gedeeltelijk doeltreffend
Italië (AGEA)	BTR	4 379 985	Gedeeltelijk doeltreffend 1,3,6	Gedeeltelijk doeltreffend a	Gedeeltelijk doeltreffend B	Gedeeltelijk doeltreffend
Duitsland (Beieren)	BTR	5 852 938	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend a	Doeltreffend	Doeltreffend

1 Subsidiabiliteit van grond niet juist geregistreerd in het LPIS.

2 Ontoereikend controletraject in de GBCS-databanken.

3 Gebreken in de aanvraagregistratieprocedure.

4 Onjuiste basis voor de berekening van betalingen.

5 Niet-inachtneming van het maximum voor toeslagrechten.

6 Sancties voor na de uiterste termijn aan de aanvraag toegevoegde percelen niet toegepast, onbetrouwbare gegevens over correcties bij kennelijke fouten.

a Onvoldoende kwaliteit van de oppervlaktemeting tijdens controles ter plaatse.

A Vertragingen bij de toepassing van procedures tot tenuitvoerlegging.

B Onvolledige informatie in het debiteurenboek.

Lidstaat (betaalorgaan)	Regeling	Uitgaven begrotingsjaar 2013 (1 000 euro)	Administratieve en controleprocedures ter waarborging van correcte betaling	Inspecties ter plaatse	Algehele beoordeling
Polen	Steun voor de voorlopige erkenning van producentengroeperingen in de groente- en fruitsector	307 264	Niet doeltreffend 1, 2, 3, 4	Gedeeltelijk doeltreffend a	Niet doeltreffend

1 Gebreken in de controle van de subsidiabiliteit van de begunstigde

Erkenning van producentengroeperingen die niet aan de wettelijke voorschriften voldoen

Minimumaantal leden verwezenlijkt door bestaande bedrijven op te splitsen

2 Gebreken in de controles met betrekking tot de noodzaak van de investering

Onvoldoende controles/onvolledig controletraject van de verrichte controles

De goedgekeurde uitbreidingen van investeringen stonden niet in verhouding tot de productiestijging

3 Gebreken in de controles met betrekking tot de redelijkheid van kosten

Onvoldoende controles/onvolledig controletraject van de verrichte controles

Aanvaarding van kostenposten die voortvloeiden uit niet-marktconforme transacties tussen onderling verbonden personen

4 Andere problemen rond de wettigheid en regelmatigheid

Vervoerskosten opgenomen in de waarde van de in de handel gebrachte productie

Producten van de groep niet afgezet door de groep

Duur van het erkenningsprogramma langer dan nodig

Kosten van vruchtgebruik aanvaard als subsidiabele uitgaven

a Gebreken in de eindcontrole na het laatste jaar van uitvoering van het erkenningsprogramma

BIJLAGE 3.3

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN BETREFFENDE 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 een aantal opzichten				
2011	<p>3.45. Op grond van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2011 beveelt de Rekenkamer aan dat de Commissie en de lidstaten voor de lopende programmeringsperiode passende maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat:</p> <p>Aanbeveling 1: de subsidiabiliteit van blijvend grasland correct wordt beoordeeld, vooral in gevallen waar terreinen ten dele zijn bedekt met struiken, onkruid, dichte bebossing of stenen (zie de paragrafen 3.12 en 3.20);</p>		X				<p>Dit punt heeft de aandacht van de Commissie en de subsidiabiliteitscriteria zijn verduidelijkt naar aanleiding van de hervorming van het GLB voor de periode tot 2020.</p> <p>Wat de huidige periode betreft, doet de Commissie, wanneer zij dergelijke zwakke punten constateert, aanbevelingen aan de lidstaten om een en ander recht te zetten en legt zij in het kader van conformiteitsgoedkeuringsprocedures netto financiële correcties op om de financiële belangen van de EU te beschermen.</p> <p>Verdere maatregelen op dit punt zijn de plannen voor corrigerende maatregelen die de lidstaten op verzoek van de Commissie opstellen, zoals in Spanje en Griekenland is gebeurd:</p> <ul style="list-style-type: none"> — uit het diensbezoek van 2013 is gebleken dat het werk van Griekenland ondermaats was. Bijgevolg is het moratorium opgeheven voor een deel van de betrokken uitgaven (alleen het deel in verband met blijvend grasland is „ingetrokken”) en zullen netto financiële correcties worden toegepast; — de corrigerende maatregelen van Spanje zijn medio 2013 geauditeerd en bleken de zaak niet volledig te hebben opgelost. Bijgevolg zal voor een actiever optreden ten aanzien van Spanje worden gekozen en zullen verdere netto financiële correcties worden opgelegd.

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 een aantal opzichten				
	Aanbeveling 2: de betaalorganen onmiddellijk ingrijpen waar hun administratieve en controle-systemen en/of GBCS-databanken ontoereikend blijken (zie de paragrafen 3.19-3.22) ⁽¹⁾ ;		X					Wordt al toegepast. De Commissie heeft in het kader van gedeeld beheer slechts een toezichhoudende rol. De lidstaten zijn in de eerste plaats verantwoordelijk voor de preventie, detectie en correctie van fouten. Daarom werkt de Commissie samen met de lidstaten om de betrouwbaarheid van de informatie in het LPIS-GIS continu te verbeteren. Sinds aanvraagjaar 2010 moeten de lidstaten op grond van Verordening (EU) nr. 146/2010 van de Commissie de kwaliteit van het LPIS-GIS jaarlijks volgens bepaalde procedures beoordelen, verslag uitbrengen over de resultaten en de geplande maatregelen en waar nodig de situatie verbeteren (2010/AUD/0083).
	Aanbeveling 3: inspecties ter plaatse van dusdanige kwaliteit zijn dat de subsidiabele arealen op betrouwbare wijze kunnen worden geïdentificeerd (zie paragraaf 3.23) ⁽¹⁾ ;		X					De Commissie is het met de Rekenkamer eens en beveelt, als onderdeel van de goedkeuring van de rekeningen, de lidstaten systematisch aan hun controlesystemen te verbeteren en voor een krachtadiger toepassing ervan te zorgen. Algemeen zij erop gewezen dat de kwaliteit van de controles ter plaatse wordt behandeld in ter zake gespecialiseerde deskundigengroepen. Bovendien hebben de diensten van de Commissie soortgelijke tekortkomingen in de kwaliteit van de controles ter plaatse vastgesteld. De follow-up van de geconstateerde zwakke punten geschiedt in het kader van de conformiteitsgoedkeuringprocedures, die waarborgen dat het risico voor de EU-begroting op adequate wijze wordt gedeckt. In het kader van de DAS 2013 heeft de Rekenkamer problemen geconstateerd bij de systeemaudits in Frankrijk. De Commissie wil erop wijzen dat in Frankrijk sinds 2013 actieplannen lopen om de tekortkomingen in het LPIS aan te pakken. Het ontwerpactieplan is op verschillende bilaterale vergaderingen besproken vooraleer Frankrijk de „definitieve” versie ervan heeft ingediend op 15 november 2013. Daarnaast loopt in Frankrijk een actieplan voor het aanpakken van tekortkomingen bij de controles van de randvoorwaarden en de niet-areaalgebonden gekoppelde steun. De resultaten zullen zichtbaar worden in 2014 of 2015.

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 een aantal opzichten					
2011	<p>Aanbeveling 4: het ontwerp en de kwaliteit van het werk van de certificerende instanties zorgen voor een betrouwbare beoordeling van de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen in de betaalorganen (zie de paragrafen 3.29 e.v.).</p>		X				<p>De Commissie heeft zich ingespannen om ervoor te zorgen dat het werk van de certificerende instanties zo wordt ingevuld en van een zodanige kwaliteit is dat het een betrouwbare beoordeling oplevert van de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen in de betaalorganen.</p> <p>In het kader van de GLB-hervorming is voorgesteld de taken van de certificerende instanties te versterken (artikel 9 van Verordening (EU) nr. 1306/2013). Overeenkomstig het nieuwe rechtskader zullen deze taken met ingang van aanvangjaar 2014 (begrotingsjaar 2015) worden uitgevoerd. Dat betekent dat de resultaten pas in februari 2016 zullen worden gerapporteerd met het oog op de financiële goedkeuring van de rekeningen.</p> <p>Geetailleerde richtsnoeren over de auditmethode voor de certificerende instanties zijn samen met de lidstaten opgesteld en op 15 januari 2014 ter beschikking gesteld. Meer advies krijgen de certificerende instanties op de geregeld gehouden deskundigenvergaderingen.</p>	

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	
			In de meeste opzichten	In een aantal opzichten			
2010	<p>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:</p> <p>a) orthofotografie verplicht wordt gesteld en dat het LPIS regelmatig wordt bijgewerkt op basis van nieuwe ortho-opnamen (zie paragraaf 3.31);</p> <p>d) de kwaliteit van de inspecties naar behoren wordt gecontroleerd en gerapporteerd door de certificerende instanties (zie de paragrafen 3.46 en 3.47).</p>		X				<p>Wordt al toegepast. De Commissie heeft in het kader van gedeeld beheer slechts een toezichhoudende rol. De lidstaten zijn in de eerste plaats verantwoordelijk voor de preventie, detectie en correctie van fouten.</p> <p>Het punt van de regelmatige actualisering van het LPIS wordt in aanmerking genomen in de pas ingevoerde verplichte kwaliteitsbeoordeling van het LPIS. Naar aanleiding van de hervorming van het GLB voor de periode na 2013 moeten op grond van artikel 70 van Verordening (EU) nr. 1306/2013 technieken worden gebruikt die steunen op een geautomatiseerd geografisch informatiesysteem, inclusief orthobeelden van lucht- of satellietopnamen. In dat licht is het zo mogelijk nog belangrijker actuele beelden te gebruiken aangezien het met onvoldoende actuele/volledige orthobeelden moeilijk wordt subsidiabiliteitscontroles uit te voeren die aan de kwaliteitsnormen voldoen. Bovendien zouden actuele orthobeelden de landbouwers een aanzienlijk meerwaarde opleveren en hen in staat stellen de subsidiehele arealen en de veranderingen in vegetatie en bodembedekking nauwkeuriger te bepalen.</p> <p>Uiteindelijk komt het algemene risico dat verouderde orthobeelden tot onregelmatige betalingen kunnen leiden, tot uiting in het centrale risicoregister en in het jaartijlke werkprogramma van directoraat].</p> <p>Met ingang van aanvraagjaar 2014 (begrotingsjaar 2015) wordt van de certificerende instanties verwacht dat zij de in het betaalorgaan uitgevoerde controles (administratief en ter plaatse) grondiger zullen verifiëren.</p> <p>Zie ook het antwoord op aanbeveling 4 — begrotingsjaar 2011.</p>

(¹) Soortgelijke aanbevelingen werden gedaan in paragraaf 3.58, onder b) en c), van het Jaarverslag 2010.

HOOFDSTUK 4

Plattelandontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	4.1-4.5
Specifieke kenmerken van de beleidsgroep	4.2-4.4
Reikwijdte en aanpak van de controle	4.5
Regelmatigheid van de verrichtingen	4.6-4.16
Plattelandontwikkeling	4.7-4.15
Milieu, visserij en gezondheid	4.16
Onderzoek van de geselecteerde controlesystemen	4.17-4.34
Plattelandontwikkeling	4.17-4.30
Systemen van de lidstaten met betrekking tot de regelmatigheid van verrichtingen	4.17-4.21
Systemen van de Commissie met betrekking tot de regelmatigheid van verrichtingen	4.22-4.30
Milieu, visserij en gezondheid	4.31-4.34
Systemen van de lidstaten met betrekking tot de regelmatigheid van verrichtingen	4.32-4.33
Systemen van de Commissie met betrekking tot de regelmatigheid van verrichtingen	4.34
Conclusies en aanbevelingen	4.35-4.38
De conclusie voor 2013	4.35
Aanbevelingen	4.36-4.38
Bijlage 4.1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor plattelandontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid	
Bijlage 4.2 — Resultaten van het onderzoek van geselecteerde systemen voor plattelandontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid	
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 van plattelandontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid, bestaande uit het onderdeel plattelandontwikkeling van het beleidsterrein Landbouw en Plattelandontwikkeling, en de beleidsterreinen Milieu en Klimaatmaatregelen, Maritieme Zaken en Visserij, en Gezondheid en Consumentenbescherming. Essentiële informatie over de betrokken activiteiten en de uitgaven in 2013 is opgenomen in **tabel 4.1**.

Tabel 4.1 — Plattelandontwikkeling, Milieu, Visserij en Gezondheid — Essentiële informatie 2013

(miljoen euro)

Beleidssterrein	Beschrijving	Betalingen
Plattelandontwikkeling	Plattelandontwikkeling	13 152
	Pretoetredingsmaatregelen	48
	Internationale aspecten van het beleidsterrein „Landbouw en plattelandontwikkeling”	3
		13 203
Maritieme Zaken en Visserij	Beleidsuitgaven	779
	Administratieve uitgaven	41
		820
Gezondheid en Consumentenbescherming	Beleidsuitgaven	484
	Administratieve uitgaven	115
		599
Milieu en Klimaatmaatregelen	Beleidsuitgaven	314
	Administratieve uitgaven	92
		406
Totaal betalingen over het jaar		15 028
– totaal administratieve uitgaven ⁽¹⁾		248
Totaal beleidsuitgaven		14 780
– voorschotten ⁽²⁾ ⁽³⁾		537
+ verrekening van voorschotten ⁽²⁾		1 254
+ betalingen aan eindbegunstigden van financieringsinstrumenten		84
Totaal gecontroleerde populatie		15 581
Totaal vastleggingen over het jaar		17 173

⁽¹⁾ Over de controle van de administratieve uitgaven wordt gerapporteerd in hoofdstuk 9. Het totaal aan administratieve uitgaven voor het beleidsterrein Landbouw en Plattelandontwikkeling is opgenomen in **tabel 3.1**.

⁽²⁾ Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie **bijlage 1.1**, paragraaf 7).

⁽³⁾ Inclusief 13 miljoen euro aan voorschotten voor financieringsinstrumenten.

Specifieke kenmerken van de beleidsgroep

4.2. Plattelandsontwikkeling maakt deel uit van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), waarvan de algemene doelstellingen, de financieringsbronnen alsook het beheer en de controle van de uitgaven worden gepresenteerd in hoofdstuk 3 (paragrafen 3.2-3.4). Het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) cofinanciert uitgaven voor plattelandsontwikkeling tegen verschillende percentages via programma's voor plattelandsontwikkeling van de lidstaten⁽¹⁾. De uitgaven betreffen 46 maatregelen⁽²⁾ die zowel oppervlaktegerelateerde maatregelen⁽³⁾ als niet-oppervlaktegerelateerde maatregelen⁽⁴⁾ omvatten.

4.3. Het milieubeleid van de Unie op de andere beleidsterreinen heeft tot doel bij te dragen tot de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu, het leven van haar burgers en een rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen, ook op internationaal niveau; de uitgaven voor milieumaatregelen worden centraal gedaan door DG ENV⁽⁵⁾ en, voor klimaatmaatregelen, door DG CLIMA⁽⁶⁾. Het gemeenschappelijk visserijbeleid, dat onder het beleidsterrein Maritieme zaken en Visserij valt, kent vergelijkbare algemene doelstellingen als het gemeenschappelijk landbouwbeleid (zie paragraaf 3.2); op dit beleidsterrein bestaat zowel gedeeld beheer tussen de lidstaten en de Commissie (DG MARE⁽⁷⁾) als direct beheer door DG MARE. Op het beleidsterrein Gezondheid en Consumentenbescherming, dat gecentraliseerd wordt beheerd door DG SANCO⁽⁸⁾, draagt de EU bij tot zowel de bescherming van de gezondheid van mensen, dieren en planten als het welzijn van de consument.

4.4. Het grootste risico op onregelmatigheid voor de beleidsgroep en met name voor de plattelandsontwikkeling is dat uitgaven niet subsidiabel zijn vanwege niet-conformiteit met vaak complexe regelgeving en subsidiabiliteitsvoorwaarden.

4.2. De Commissie onderstreept dat de Elfpo-uitgaven zowel areaalgebonden maatregelen (die onder het GBCS vallen voor de areaalgebonden aspecten) als niet-areaalgebonden maatregelen omvatten. Dit heeft een impact op de omvang van de fouten voor de respectieve maatregelen.

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

Voor de programmeringsperiode 2014-2020 is het rechtskader evenwel vereenvoudigd.

⁽¹⁾ In totaal 13 152 miljoen euro, inclusief betalingen ter afronding van programma's van vóór 2006 (195 miljoen euro).

⁽²⁾ De lijst van maatregelen staat in punt 7a van bijlage II bij Verordening (EG) nr. 1974/2006 van de Commissie (PB L 368 van 23.12.2006, blz. 15).

⁽³⁾ Oppervlaktegerelateerde maatregelen zijn die waarbij de betaling is gekoppeld aan het aantal hectaren, zoals agromilieubetalingen en compensatiebetalingen voor landbouwers in gebieden met natuurlijke handicaps.

⁽⁴⁾ Niet-oppervlaktegerelateerde maatregelen zijn doorgaans investeringsmaatregelen, zoals modernisering van landbouwbedrijven en het opzetten van basisvoorzieningen voor de plattelands-economie en -bevolking.

⁽⁵⁾ Directoraat-generaal Milieu van de Commissie.

⁽⁶⁾ Directoraat-generaal Klimaat van de Commissie.

⁽⁷⁾ Directoraat-generaal Maritieme Zaken en Visserij van de Commissie.

⁽⁸⁾ Directoraat-generaal Gezondheid en Consumentenbescherming van de Commissie.

Reikwijdte en aanpak van de controle

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

- a) de controle omvatte een onderzoek van een steekproef van 177 verrichtingen zoals gedefinieerd in **bijlage 1.1**, paragraaf 7. De steekproef is zodanig opgezet dat deze representatief is voor het hele scala van verrichtingen binnen de beleidsgroep. In 2013 bestond de steekproef uit 162 verrichtingen voor plattelandontwikkeling in 16 lidstaten en 1 kandidaat-lidstaat⁽⁹⁾ en 15 verrichtingen voor milieu, visserij en gezondheid in 5 lidstaten⁽¹⁰⁾;
- b) de Rekenkamer heeft zich bij haar toetsing van de randvoorwaarden („cross compliance”, beschreven in paragraaf 3.13) geconcentreerd op GLMC-voorwaarden (goede landbouw- en milieucondities) en selecteerde uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen (RBE's)⁽¹¹⁾ waarvoor tijdens de controlebezoeken bewijsstukken konden worden verkregen en een conclusie kon worden getrokken⁽¹²⁾;
- c) de beoordeling van controlesystemen voor plattelandontwikkeling omvatte acht betaalorganen⁽¹³⁾ in acht lidstaten⁽¹⁴⁾. Bovendien werd in vier lidstaten het controlesysteem voor de randvoorwaarden gecontroleerd⁽¹⁵⁾. Voor de andere beleidsterreinen werden de systemen van het Europees Visserijfonds (EVF) in Polen gecontroleerd, evenals die van DG MARE;

4.5.

- b) *Zie het antwoord op paragraaf 4.15.*

⁽⁹⁾ Bulgarije, Tsjechië, Denemarken, Duitsland (Brandenburg en Berlijn, Mecklenburg-Vorpommern, Saksen), Griekenland, Spanje (Andalusie), Frankrijk, Italië (Calabrië, Piemonte, Sardinië), Letland, Hongarije, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal (Azoren, continentaal), Roemenië, Finland en Turkije.

⁽¹⁰⁾ De steekproef bestond uit acht verrichtingen onder direct beheer en zeven onder gedeeld beheer in Griekenland, Spanje, Italië, Polen en Portugal.

⁽¹¹⁾ Vereisten voor de RBE's 4 (nitratenrichtlijn) en 6-8 (inzake de identificatie en registratie van dieren) en duidelijke niet-naleving van de RBE's 16 en 18 (dierenwelzijn).

⁽¹²⁾ Randvoorwaarden zijn materiële wettelijke voorschriften die moeten worden nageleefd door iedereen die rechtstreekse EU-steun ontvangt. Het zijn de fundamentele en vaak enige na te leven voorwaarden voordat het volledige rechtstreekse steunbedrag wordt betaald en daarom worden inbreuken erop door de Rekenkamer als fouten behandeld.

⁽¹³⁾ De betaalorganen en essentiële beheersingsmaatregelen werden geselecteerd op basis van een risicoanalyse.

⁽¹⁴⁾ Duitsland (Noordrijn-Westfalen), Spanje (Valencia), Italië (Sicilië), Letland, Malta, Polen, Roemenië en Slovenië.

⁽¹⁵⁾ Tsjechië, Spanje (Castilla y León), Italië (Emilia-Romagna) en Malta.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- d) de jaarlijkse activiteitenverslagen van de Commissie over DG AGRI⁽¹⁶⁾ (betreffende plattelandontwikkeling) en DG SANCO werden bekeken;
- e) teneinde de grondslag voor de financiële goedkeuringsbeschikkingen van de Commissie te beoordelen, heeft de Rekenkamer daarnaast de controlewerkzaamheden van DG AGRI voor de goedkeuring van de rekeningen gecontroleerd (voor het ELGF — het Europees Landbouwarantiefonds — en voor het Elfpo).

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

4.6. De resultaten van de toetsing van verrichtingen zijn samengevat in **bijlage 4.1**. Van de 177 door de Rekenkamer gecontroleerde verrichtingen vertoonden er 96 fouten (54%). Op basis van de 48 door haar gekwantificeerde fouten schat de Rekenkamer het meest waarschijnlijke foutenpercentage op 6,7%⁽¹⁷⁾; de voornaamste categorieën zijn te vinden in **grafiek 4.1**.

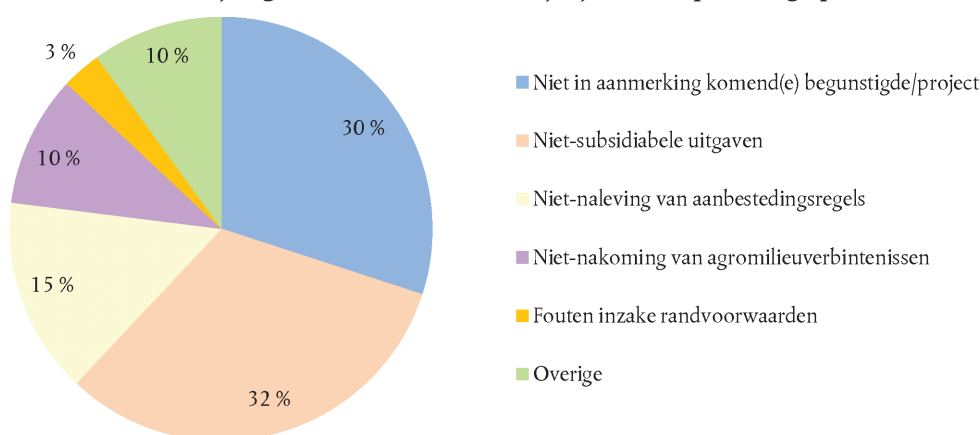
ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.6. De Commissie merkt op dat het door de Rekenkamer vermelde foutenpercentage een jaarlijkse raming is die rekening houdt met de terugvorderingen en corrigerende maatregelen die ten uitvoer zijn gelegd vóór de audits van de Rekenkamer. De Commissie merkt tevens op dat de betrokken uitgaven de volgende jaren zullen worden gecorrigeerd aan de hand van netto financiële correcties als gevolg van conformiteitsgoedkeuringsprocedures, en aan de hand van terugvorderingen van begunstigden. Het jaarlijkse representatieve foutenpercentage van de Rekenkamer dient naar mening van de Commissie te worden gezien in het kader van het meerjarige karakter van de netto financiële correcties en terugvorderingen.

De Commissie neemt nota van het door de Rekenkamer geraamde meest waarschijnlijke foutenpercentage, dat lager is dan dat van vorig jaar. Voorts herhaalt de Commissie wat in het jaarlijkse activiteitenverslag van DG Landbouw en Plattelandontwikkeling (DG AGRI) voor 2013 staat, namelijk dat de door de Commissie aan de lidstaten opgelegde netto financiële correcties en de terugvorderingen van begunstigden die voor het Elfpo ten uitvoer zijn gelegd, in 2013 neerkwamen op 327,77 miljoen euro (2,53% van de totale uitgaven).

⁽¹⁶⁾ Directoraat-generaal Landbouw en Plattelandontwikkeling van de Commissie.

⁽¹⁷⁾ 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 3,5% en 9,9% ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrenzen).

Grafiek 4.1 — Bijdrage tot het meest waarschijnlijke foutenpercentage per soort fout

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Plattelandontwikkeling

4.7. Met betrekking tot de uitgaven voor plattelandontwikkeling vertoonden 92 van de 162 gecontroleerde verrichtingen (57 %) fouten, waarvan er 48 (52 %) kwantificeerbare fouten waren.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.7. De frequentie van door de Rekenkamer met betrekking tot plattelandontwikkeling ontdekte fouten is teruggelopen van 63 % in 2012 tot 57 %. Het foutenpercentage voor plattelandontwikkeling moet ook worden bekeken in het licht van de ambitieuze doelstellingen van het plattelandontwikkelingsbeleid.

De Commissie merkt op dat 11 van de bovenvermelde gekwantificeerde fouten enkel betrekking hebben op inbreuken tegen de randvoorwaarden. Aangezien inbreuken tegen de randvoorwaarden geen gevolg hebben voor het recht van landbouwers op GLB-steun (onder de eerste en tweede pijler) noch voor de regelmatigheid van de betalingen, is de Commissie van oordeel dat deze fouten hier buiten beschouwing moeten worden gelaten, waardoor het aantal verrichtingen die kwantificeerbare fouten vertonen daalt tot 37 (40 %).

In zijn betrouwbaarheidsverklaring voor 2013 heeft de directeur-generaal van DG AGRI ten aanzien van 19 lidstaten (31 betaalorganen) voorbehoud gemaakt wat de plattelandontwikkelingsuitgaven betreft. Het voorbehoud werd gemaakt vanwege de significante hoeveelheid tekortkomingen in de onderliggende verrichtingen en ging vergezeld van een verzoek aan de betrokken lidstaten om de tekortkomingen via corrigerende acties aan te pakken.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.8. In 20 gevallen waarin eindbegunstigden kwantificeerbare fouten hadden gemaakt, beschikten de nationale overheden over voldoende informatie (van de eindbegunstigden, hun controleurs of op basis van de eigen controles van de nationale autoriteiten) om de fouten te kunnen voorkomen, opsporen en corrigeren voordat de uitgaven bij de Commissie werden gedeclareerd. Indien al deze informatie gebruikt was om fouten te corrigeren, zou het geschatte meest waarschijnlijke foutenpercentage voor dit hoofdstuk 4,7 procentpunt lager zijn geweest. Daarnaast constateerde de Rekenkamer dat de door haar ontdekte fout in drie gevallen gemaakt was door de nationale autoriteiten. Deze fouten droegen 0,5 procentpunt bij aan het geschatte meest waarschijnlijke foutenpercentage.

4.9. Bij de controle zijn verrichtingen voor 31 verschillende maatregelen onderzocht. Van de 162 verrichtingen waren er 61 oppervlakterelateerd en 101 niet-oppervlakterelateerd. Bij elk van de 16 bezochte lidstaten werden in de onderzochte verrichtingen fouten ontdekt. Evenals in voorgaande jaren betrof het in paragraaf 4.6 vermelde meest waarschijnlijke foutenpercentage hoofdzakelijk (voor 75 %) niet-oppervlakterelateerde maatregelen.

4.10. De meeste kwantificeerbare fouten waren te wijten aan de niet-inachtneming van de subsidiabiliteitsvereisten, en met name die inzake:

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

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

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.8. De Commissie is het ermeê 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, 2012 en 2013 door de directeur-generaal van DG AGRI gemaakte voorbehoud zijn in samenwerking met de lidstaten uitvoerige actieplannen opgesteld om de oorzaken van de fouten te identificeren en adequate corrigerende maatregelen te nemen.

Voor de programmeringsperiode 2014-2020 moeten alle plattelandsontwikkelingsprogramma's een ex-antebeoordeling van de verifieerbaarheid en controleerbaarheid van de maatregelen omvatten, die gezamenlijk door de beheersautoriteit en het betaalorgaan wordt uitgevoerd.

Bovendien heeft de Commissie sinds 2013 haar audits inzake plattelandsontwikkelingsuitgaven geïntensifieerd.

4.9. Tijdens haar audits in bepaalde lidstaten heeft de Commissie tekortkomingen geconstateerd die vergelijkbaar zijn met de door de Rekenkamer vastgestelde tekortkomingen. Aan de betrokken lidstaten zijn aanzienlijke netto financiële correcties opgelegd (of er lopen conformiteitsgoedkeuringsprocedures om zulke correcties te verrichten) teneinde de EU-begroting te beschermen.

Indien er voorbehoud is gemaakt, moeten de betrokken lidstaten voorts corrigerende maatregelen nemen (zie paragraaf 4.8).

Het lagere foutenniveau voor areaalgebonden maatregelen bevestigt dat het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS), als het goed wordt toegepast, een doeltreffend systeem is om fouten te voorkomen en te corrigeren.

4.10. De Commissie heeft tijdens haar eigen audits in de lidstaten soortgelijke gevallen vastgesteld. Indien passend richt de Commissie aanbevelingen voor corrigerende maatregelen tot de nationale autoriteiten en sluit zij niet-subsidiabele uitgaven van EU-financiering uit.

Het merendeel van de specifieke vereisten waarnaar de Rekenkamer verwijst, zijn niet in de wetgeving van de Europese Unie neergelegd, maar zijn subsidiabiliteitscriteria die door de lidstaten zijn vastgesteld om de doelstellingen van het plattelandsontwikkelingsbeleid van de lidstaat in kwestie beter te kunnen bereiken.

Wat overheidsopdrachten betreft. Zie het antwoord op paragraaf 4.13.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.11. De gecontroleerde steekproef omvatte 36 verrichtingen voor agromilieubetalings, waarbij het ging om de toepassing van landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de bescherming van het milieu, het landschap en de natuurlijke hulpbronnen. De Rekenkamer constateerde dat de landbouwers in zeven gevallen (19%) niet hadden voldaan aan alle betalingsvoorwaarden. 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 Italië (Sardinië) verbond zich ertoe geen schadelijke plantbeschermingsproducten te gebruiken op artisjokken. Bij haar bezoek ter plaatse ontdekte de Rekenkamer dat de begunstigde dit soort producten tijdens de gecontroleerde periode twaalf maal had gebruikt.

Gevalen van niet-nakoming van agromilieuverbintenissen werden ook ontdekt in Italië (Piemonte), Hongarije, Nederland, Polen en Roemenië.

4.12. Aan de hand van subsidiabiliteitscriteria en selectieprocedures kan de steun op bepaalde categorieën begunstigten worden gericht om zo de doeltreffendheid van de uitgaven voor plattelandontwikkeling te vergroten. Voor 24 van de 101 onderzochte verrichtingen (24%) die investeringsprojecten betroffen, was echter niet voldaan aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden. Tekstvak 4.2 geeft een voorbeeld van een dergelijke fout.

Tekstvak 4.2 — Voorbeeld van een subsidiabiliteitsfout: niet in aanmerking komende begunstigde

Onder de maatregel „Verhoging van de toegevoegde waarde van land- en bosbouwproducten” wordt investeringssteun verleend. De steun moet gaan naar bedrijven met een bepaalde maximumgrootte, omdat die beter in staat worden geacht plaatselijke producten een meerwaarde te verlenen. In Portugal moeten begunstigten van deze maatregel minder dan 750 werknemers of een omzet van minder dan 200 miljoen euro hebben. Om aan deze regel te voldoen, moeten ook de cijfers van bedrijven die zeggenschap hebben (bijvoorbeeld meerderheidsaandeelhouders) worden meegeteld.

Een gecontroleerde begunstigde in Portugal ontving 523 644 euro aan EU-steun om zijn installatie voor olijfolieproductie uit te breiden. De Rekenkamer ontdekte dat het bedrijf eigendom was van twee grote multinationale ondernemingen, zodat beide omvangsdrempels voor de subsidiabiliteit meer dan 300 maal waren overschreden. De begunstigde kwam dus niet in aanmerking voor steun en er had geen betaling mogen plaatsvinden.

Niet-nakoming van de subsidiabiliteitsvoorwaarden voor investeringsprojecten of voor de betrokken uitgaven werd ook geconstateerd in Bulgarije, Denemarken, Duitsland (Brandenburg en Berlijn), Griekenland, Spanje (Andalusie), Frankrijk, Italië (Piemonte), Letland, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal (Azoren), Roemenië en Finland.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.11. De Commissie merkt op dat de frequentie van door de Rekenkamer met betrekking tot agromilieubetalings ontdekte fouten is teruggelopen van 26% in 2012 tot 19% in 2013.

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.

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

Ook de Commissie heeft tekortkomingen ten aanzien van de door de Rekenkamer genoemde lidstaten geconstateerd en er lopen conformiteitsgoedkeuringsprocedures voor Hongarije, Italië (Piemonte), Nederland, Polen en Roemenië, die zullen leiden tot netto financiële correcties die het risico voor de EU-begroting dekken.

4.12. Op basis van haar eigen auditresultaten heeft de Commissie in dit verband netto financiële correcties toegepast en waar nodig zal zij daarmee doorgaan. De actieplannen ter verlaging van het foutenpercentage voor plattelandontwikkeling hebben onder meer betrekking op de selectie- en subsidiabiliteitscriteria.

Tekstvak 4.2 — Voorbeeld van een subsidiabiliteitsfout: niet in aanmerking komende begunstigde

De Commissie deelt de beoordeling door de Rekenkamer van het voorbeeld in tekstvak 4.2, waaraan zij een follow-up zal geven in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure. De Commissie was reeds op de hoogte van de vastgestelde tekortkomingen: tijdens een van haar eigen auditbezoeken aan Portugal heeft zij in 2012 tekortkomingen in de controle van de subsidiabiliteitscriteria voor kleine en middelgrote ondernemingen vastgesteld. Voor deze tekortkomingen zal in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure een netto financiële correctie worden voorgesteld.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.13. Bij 24 onderzochte verrichtingen moest de begunstigde zich aan de regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten houden. Deze regels moeten ervoor zorgen dat de gewenste goederen en diensten worden aangeschaft tegen de gunstigste voorwaarden, waarbij gelijke toegang tot overheidsopdrachten en naleving van de beginselen van transparantie en non-discriminatie is verzekerd. De Rekenkamer constateerde dat één of meer van deze regels in elf gevallen waren overtreden. Hiervan werden er vijf aangemerkt als kwantificeerbare fout omdat ze ernstige inbreuken vormen op de aanbestedingsregels; dit wordt geïllustreerd in tekstvak 4.3.

Tekstvak 4.3 — Voorbeeld van een subsidiabiliteitsfout: overtreding van aanbestedingsregels

Een plattelandsgemeente in Frankrijk ontving Elfpo-financiering voor een project dat ook bouwwerken en adviesdiensten omvatte, voor de renovatie en uitbreiding van een overheidsgebouw.

Eén contract in het kader van dit project werd door de gemeente niet gegund aan de inschrijver met het laagste bod, zonder rechtvaardiging voor deze aanpak. Voor de adviesdiensten ontving de begunstigde drie blikken van belangstelling zonder prijsvermelding. Hoewel alle drie de inschrijvers geschikt werden geacht voor het project, onderhandelde de begunstigde slechts met één onderneming over de prijs en sloot hij het contract zonder de andere twee om offertes te vragen.

Wegens de niet-nakoming van de elementaire aanbestedingsbeginselen van gelijke behandeling en transparantie zijn de betrokken uitgaven niet subsidiabel.

De Rekenkamer constateerde ook overtredingen van de aanbestedingsregels in Bulgarije, Duitsland (Brandenburg en Berlijn, Saksen), Spanje (Andalusië), Nederland, Polen, Roemenië en Finland.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.13. *Overheidsopdrachten zijn een speerpunt van de in paragraaf 4.8 bedoelde actieplannen inzake plattelandsontwikkeling.*

De Commissie benadrukt tevens dat een fout bij overheidsopdrachten niet noodzakelijk fraude of misbruik van EU-middelen inhoudt. Evenmin leidt niet-naleving van de aanbestedingsregels noodzakelijk tot de conclusie dat voor 100 % van de betrokken uitgaven sprake is van misbruik. Niet zelden zijn de beleidsdoelstellingen van de individuele actie toch bereikt en is er dus geen belastinggeld verspild.

Om de bestaande regels inzake overheidsopdrachten te handhaven heeft de Commissie nieuwe richtsnoeren vastgesteld voor de bepaling van door de Commissie te verrichten financiële correcties voor uitgaven die in gedeeld beheer door de Unie zijn gefinancierd, in geval van niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten (Besluit C(2013) 9527). Volgens deze richtsnoeren wordt de niet-naleving van regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten beoordeeld op basis van het proportionaliteitsbeginsel. Met betrekking tot de door de Rekenkamer in tekstvak 4.3 aangehaalde voorbeelden, hebben ook de diensten van de Commissie tekortkomingen vastgesteld in bepaalde lidstaten. De conformiteitsgoedkeuringsprocedures lopen en indien nodig zullen netto financiële correcties worden toegepast.

Tekstvak 4.3 — Voorbeeld van een subsidiabiliteitsfout: overtreding van aanbestedingsregels

Zie de antwoorden op paragraaf 4.13.

Zie het antwoord op paragraaf 4.13.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.14. Gebreken in de beheers- en controlesystemen kunnen een groot aantal betalingen beïnvloeden, daar zij alle soortgelijke verrichtingen treffen die in het betrokken systeem worden verwerkt. Van de 92 door de Rekenkamer ontdekte fouten was 40 % te wijten aan factoren die meer dan één verrichting betroffen. Deze fouten kunnen al dan niet financiële gevolgen hebben. In tekstvak 4.4 wordt een voorbeeld van een dergelijke fout gegeven.

Tekstvak 4.4 — Voorbeeld van een fout die meerdere verrichtingen betreft

Landbouwers die vlak voor hun pensioengerechtigde leeftijd hun landbouwactiviteit staken om het bedrijf over te dragen aan andere landbouwers kunnen steun voor vervroegde uittreding ontvangen uit het Elfpo. In Polen bepaalt het plattelandsontwikkelingsprogramma dat het bedrag van de steun voor vervroegde uittreding moet worden verminderd met dat van het staatspensioen zodra de begunstigde de wettelijke pensioenleeftijd heeft bereikt en ten minste 25 jaar pensioenverzekering heeft betaald.

Het betaalorgaan had geen passende controles ingesteld om de naleving van deze regel te verzekeren. Zo kon een 63-jarige begunstigde de volledige steun voor vervroegde uittreding blijven ontvangen zonder aftrek van het staatspensioen, hoewel hij aan de voorwaarden voor dat pensioen voldeed. De Rekenkamer concludeert dat het deel van de steun voor vervroegde uittreding dat uit het nationaal fonds voor sociale voorzieningen had moeten worden betaald in de vorm van een staatspensioen niet in aanmerking komt voor financiering uit het Elfpo. Deze fout in Polen betreft ook andere verrichtingen wanneer een landbouwer de hiervoor beschreven voorwaarden vervult.

Fouten die meer betalingen dan de onderzochte betreffen en een financiële impact hebben, werden ook aangetroffen in Nederland, Portugal (Azoren, continentaal) en Finland.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 4.4 — Voorbeeld van een fout die meerdere verrichtingen treft

De Commissie wenst te verduidelijken dat er in dezen geen enkele aanwijzing van dubbele betalingen aan de gepensioneerde is. Veeleer is het zo dat door de EU-begroting kosten zijn gedragen die uit de nationale begroting hadden moeten worden gefinancierd.

De Commissie deelt de zienswijze van de Rekenkamer dat de nationale autoriteiten ervoor hadden moeten zorgen dat alle rechten op nationale pensioenen van de steun voor vervroegde uittreding waren afgetrokken, los van het feit dat de begunstigde geen nationaal pensioen heeft aangevraagd. In het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure zal de Commissie gevolg geven aan de bevindingen van de Rekenkamer ten aanzien van de nationale autoriteiten teneinde de financiële belangen van de EU te beschermen en eventueel onverschuldigd verrichte betalingen terug te vorderen.

In het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure geeft de Commissie een follow-up aan de door de Rekenkamer vastgestelde systeemfouten (d.w.z. tekortkomingen in de beheers- en controle-systemen) teneinde de financiële belangen van de EU te beschermen en eventueel onverschuldigd verrichte betalingen terug te vorderen via netto financiële correcties.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.15. Begunstigden van EU-steun hebben, in het kader van bepaalde Elfpo-steunprogramma's⁽¹⁸⁾, de wettelijke verplichting om aan randvoorwaarden te voldoen, zoals uiteengezet in paragraaf 3.12. Van de 61 bezochte landbouwers die werden geacht randvoorwaarden na te leven, deden er 24 (39 %) dat niet; de invloed hiervan op het geschatte foutenpercentage is echter gering (0,2 procentpunt). Landbouwers overtraden het vaakst de regels inzake de identificatie en registratie van dieren.

Milieu, visserij en gezondheid

4.16. Met betrekking tot milieu, visserij en gezondheid vertoonden 4 van de 15 gecontroleerde verrichtingen (27 %) niet-kwantificeerbare fouten.

ONDERZOEK VAN DE GESELECTEERDE CONTROLESYSTEMEN**Plattelandontwikkeling**

Systemen van de lidstaten met betrekking tot de regelmatigheid van verrichtingen

4.17. **Bijlage 4.2** bevat een samenvatting van de resultaten van het systeemonderzoek door de Rekenkamer⁽¹⁹⁾.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.15. *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 verlagingen die worden opgelegd vanwege inbreuken op de randvoorwaarden, niet in aanmerking moeten worden genomen voor de berekening van de foutenpercentages voor het GLB.*

De Commissie is van mening dat de wetgever in het nieuwe GLB-rechtskader deze benadering voor alle GLB-steun expliciet heeft bevestigd door in artikel 97, lid 4, van Verordening (EU) nr. 1306/2013 het volgende te bepalen: „Het opleggen van een administratieve sanctie laat de wettigheid en regelmatigheid van de betalingen waarop de verlaging of uitsluiting van toepassing is, onverlet.”.

De Commissie is het eens met de opmerkingen van de Rekenkamer over de problemen in verband met de identificatie en registratie van dieren en besteedt tijdens haar audits met betrekking tot de naleving van de randvoorwaarden bijzondere aandacht aan dit punt.

⁽¹⁸⁾ Zoals uiteengezet in artikel 50 bis van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad (PB L 277 van 21.10.2005, blz. 1).

⁽¹⁹⁾ Bij oppervlaktegerelateerde maatregelen voor plattelandontwikkeling wordt de verificatie van bepaalde essentiële elementen zoals de subsidiabele oppervlakte verricht met behulp van het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS), als omschreven in paragraaf 3.17. Voor andere subsidiabiliteitsvereisten bestaan er speciaal daartoe opgezette controles. Zoals beschreven in **bijlage 3.2** beoordeelde de Rekenkamer de GBCS-systemen bij vier betaalorganen; deze werden doeltreffend bevonden in één geval, gedeeltelijk doeltreffend in twee gevallen en niet doeltreffend in één geval.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.18. De autoriteiten van de lidstaten zijn 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;
- b) controles ter plaatse die, afhankelijk van het steunprogramma, ten minste 5 % van alle begunstigden of van de uitgaven betreffen ⁽²⁰⁾;
- c) een systeem dat de inachtneming van de randvoorwaarden garandeert.

4.19. De controle van de Rekenkamer had betrekking op de naleving van de bepalingen van de betrokken verordeningen en op een beoordeling van de doeltreffendheid van de systemen in het waarborgen van de regelmatigheid van de verrichtingen. Om meer systemen te bestrijken en doelmatiger te werken, baseerde de Rekenkamer haar systeembeoordelingen deels op controles die waren verricht door de Commissie (DG AGRI) (zie ook paragraaf 4.23).

4.20. De Rekenkamer constateerde in de onderzochte systemen van de lidstaten met name de volgende gebreken ⁽²¹⁾:

- tekortkomingen in de administratieve controles van de subsidiabiliteitsvoorwaarden en -verplichtingen, zoals het niet ontdekken van niet-subsidiabele btw of het risico op dubbele financiering, in zeven van de acht lidstaten;

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.20. De Commissie is op de hoogte van tekortkomingen in het controlesysteem van de lidstaten voor het Elfpo. In het Jaarverslag (JAV) 2013 van DG AGRI is ten aanzien van bijna de helft van de betaalorganen een voorbehoud voor Elfpo-uitgaven gemaakt met het verzoek de nodige corrigerende maatregelen te nemen. Zoals de Rekenkamer stelt in paragraaf 4.19 is haar beoordeling van de systemen van de lidstaten deels gebaseerd op de bevindingen van de door de diensten van de Commissie verrichte conformiteitsaudits.

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

De Commissie is op de hoogte van de tekortkomingen die verband houden met problemen op het gebied van subsidiabiliteit, onder meer wat aanbestedingsprocedures en btw betreft. Deze kwesties staan centraal in de in de lidstaten verrichte audits inzake investeringsmaatregelen. Ook in de actieplannen die met de lidstaten worden opgesteld om de foutenpercentages terug te dringen, worden deze problemen nog steeds aangepakt.

Voor de financieringsperiode 2014-2020 zijn de regels inzake de subsidiabiliteit van btw-uitgaven van openbare instanties vereenvoudigd, wat het risico op fouten zou moeten verlagen.

⁽²⁰⁾ Artikelen 12 en 25 van Verordening (EU) nr. 65/2011 van de Commissie (PB L 25 van 28.1.2011, blz. 8).

⁽²¹⁾ In **bijlage 4.2** wordt aangegeven in welke lidstaat een bepaald gebrek werd ontdekt.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- ontoereikende evaluatie van de redelijkheid van kosten in alle vier de lidstaten waar dit aspect werd bekeken, bijvoorbeeld door vergelijking met referentiekosten en toepassing van concurrerende biedingsprocedures;

- gebrekkige follow-up van de door de betaalorganen ontdekte onregelmatigheden, inclusief toepassing van kortingen of terugvorderingen in vier van de zes lidstaten;

- ontoereikende kwaliteit van de controles ter plaatse (zo bestreken ze niet alle verbintenissen en verplichtingen) in vijf van de acht lidstaten;

- tekortkomingen in de opzet en de toepassing van het controlesysteem voor controles van de randvoorwaarden in alle vier de lidstaten, zoals ontoereikende nationale GLMC-normen of onjuiste nationale omzetting van de nitraatrichtlijn.

Deze gebreken vertoonden grote gelijkenis met de tekortkomingen die werden geconstateerd en gerapporteerd bij de in de twee voorgaande jaren onderzochte systemen van lidstaten⁽²²⁾. Ze verklaren goeddeels de fouten die werden ontdekt tijdens het toetsen van verrichtingen (zie paragraaf 4.8).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie deelt de mening dat administratieve controles van de redelijkheid van kosten essentieel zijn om de doeltreffendheid van het controlesysteem te waarborgen. De Commissie heeft tijdens haar conformiteitsaudits ook tekortkomingen geconstateerd bij de beoordeling van de redelijkheid van kosten en heeft in dit verband netto financiële correcties opgelegd om de financiële belangen van de EU te beschermen.

De Commissie merkt op dat in de volgende programmeringsperiode, 2014-2020, op ruimere schaal vereenvoudigde kostendeclaraties voor de terugbetaling van bedragen (financiering op basis van vaste percentages, standaardschaal van eenheidskosten en forfaitaire bedragen) zullen worden gebruikt. Dit moet bijdragen aan een efficiënter en correcter gebruik van de fondsen.

In het kader van conformiteitsgoedkeuringsprocedures verzorgt de Commissie de follow-up van tekortkomingen van de systemen die in het kader van haar audits zijn vastgesteld, met inbegrip van die welke betrekking hebben op de aanpak van onregelmatigheden en schuldbeheer door de lidstaten. Aan het einde van zulke procedures wordt het totale risico voor de EU-begroting gedekt door netto financiële correcties. De Commissie is op de hoogte van de onregelmatigheden voor de vier door de Rekenkamer genoemde lidstaten en er lopen al conformiteitsgoedkeuringsprocedures om de EU-begroting te beschermen.

De Commissie heeft zelf ook tekortkomingen met betrekking tot de kwaliteit van de controles ter plaatse geconstateerd. Met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de EU pakt de Commissie via de conformiteitsgoedkeuringsprocedure stelselmatig tekortkomingen aan.

De Commissie deelt het standpunt van de Rekenkamer over drie van de lidstaten, zoals blijkt uit de resultaten van de audits van de randvoorwaarden die door de Commissie bij de betrokken betaalorganen zijn verricht.

De vierde lidstaat is opgenomen in het auditprogramma voor 2015.

⁽²²⁾ Jaarverslag 2012, hoofdstuk 4, paragrafen 4.21-4.25, en Jaarverslag 2011, hoofdstuk 4, paragrafen 4.22-4.32.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.21. De Rekenkamer ontdekte gebreken in de controles van de aanbestedingsregels in de drie lidstaten waar dit voorschrift werd onderzocht. De Rekenkamer onderzocht 17 verrichtingen inzake overheidsopdrachten en ontdekte fouten in 8 ervan (47 %). In drie van de acht gevallen ging het om niet-subsidiabele uitgaven die in totaal goed waren voor ruim 4,8 miljoen euro Elfpo-steun. Tekstvak 4.5 geeft een voorbeeld van niet-subsidiabele uitgaven die niet werden ontdekt bij de controles door een lidstaat.

Tekstvak 4.5 — Voorbeeld van ontoereikende kwaliteit van de administratieve controles van een lidstaat

Bij één gecontroleerde overheidsopdracht in Letland was het betaalorgaan zelf de begunstigde van 2 miljoen euro Elfpo-steun in verband met zijn uitbestede IT-systeem.

De Rekenkamer ontdekte dat het contract voor het IT-systeem en het daaropvolgende onderhoud aan een onderneming was gegund in een openbare aanbestedingsprocedure die verscheidene ernstige fouten vertoonde. Zo had het betaalorgaan ten onrechte een procedure van gunning via onderhandelingen toegepast — waarvoor de voorwaarden niet waren vervuld — in plaats van een openbare of niet-openbare procedure, zoals voorgeschreven. De niet-inachtneming van de vereiste procedures maakt de uitgaven niet-subsidiabel voor EU-financiering.

De twee voorgaande jaren rapporteerde de Rekenkamer zeer vergelijkbare gevallen met betrekking tot de aanbesteding voor IT-systemen en -diensten waarbij het betaalorgaan zelf begunstigde was van Elfpo-steun en de regels voor het plaatsen van overheidsopdrachten niet naleefde⁽²³⁾. Dit toont aan dat de voor de controle van de EU-steun verantwoordelijke organen zelf niet altijd de regels naleven.

Systemen van de Commissie met betrekking tot de regelmatigheid van verrichtingen

De procedures van de Commissie ter goedkeuring van de rekeningen

4.22. 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 toe om de eindverantwoordelijkheid te kunnen nemen voor de begrotingsuitvoering:

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 4.5 — Voorbeeld van ontoereikende kwaliteit van de administratieve controles van een lidstaat

De door de Rekenkamer aangehaalde kwesties zullen door de Commissie worden behandeld in het kader van een conformiteits-audit.

Wat de voorbeelden in de vorige jaarverslagen van de Rekenkamer betreft, de Commissie is in het kader van de conformiteitsgoedkeuringprocedures bezig met een follow-up van de bevindingen van de Rekenkamer en zal waar passend netto financiële correcties toepassen.

⁽²³⁾ Jaarverslag 2012, hoofdstuk 4, tekstvak 4.6, en Jaarverslag 2011, hoofdstuk 4, tekstvak 4.2.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

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

4.23. De Rekenkamer controleerde of 20 conformiteitscontroles van de Commissie strookten met de internationale controlenormen. De meeste essentiële elementen waren aanwezig en voldeden aan de voornaamste voorschriften. De Rekenkamer constateerde verbeteringen tegenover vorig jaar, bijvoorbeeld wat betreft controledocumentatie, en stelde vast dat de resultaten van de audits van de Commissie inzake Elfpo en de randvoorwaarden kwalitatief voldeden zodat de Rekenkamer ze kon gebruiken bij haar eigen beoordelingen van de systemen van de lidstaten. Toch zijn er met name bij het ELGF nog gebreken in verband met de kwaliteitscontrole, het systematisch volgen van checklists en de wijze waarop controle-informatie wordt beoordeeld en conclusies worden getrokken. De Rekenkamer maakte de twee voorgaande jaren vergelijkbare opmerkingen⁽²⁴⁾.

4.24. DG AGRI rapporteerde dat zijn conformiteitscontroles in 2013 42 % van de ELGF- en Elfpo-uitgaven dekten, hetzelfde percentage als voor 2012 was gemeld. Het percentage van door de Commissiecontroles gedekte uitgaven houdt rechtstreeks verband met financiële correcties. De Rekenkamer kon echter de juistheid van de gerapporteerde cijfers niet controleren doordat de Commissie haar niet voldoende informatie kon verstrekken over de berekeningswijze.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.23. De Commissie is verheugd dat de Rekenkamer erkent dat er verbeteringen aan de auditprocedures zijn aangebracht. Wat de voor het ELGF geconstateerde tekortkomingen betreft, wordt voortgewerkt om het systeem te verbeteren.

4.24. De Rekenkamer doet enkele interessante en pertinente observaties met betrekking tot de gedetailleerde methode om te berekenen hoeveel van de uitgaven door audits worden bestreken. De Commissie zal deze bestuderen om haar berekeningen van de door audits gedekte uitgaven aan te passen in de context van haar nieuwe meerjarige auditwerkprogramma.

⁽²⁴⁾ Jaarverslag 2012, hoofdstuk 4, paragraaf 4.27, en Jaarverslag 2011, hoofdstuk 4, paragraaf 4.41.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.25. De conformiteitscontroles van de Commissie zijn systeemgericht en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen wordt niet gecontroleerd. Steekproeven worden op basis van vakkundig oordeel of willekeurig geselecteerd en bestrijken uitgaven met betrekking tot verschillende begrotingsjaren, maar zijn niet representatief. Bijgevolg is de Commissie niet in staat, op basis van haar controlewerk een jaarlijks foutenpercentage te berekenen en de uit de controle voortvloeiende financiële correcties zijn meestal forfaitair. Forfaitaire correcties moeten worden toegepast wanneer de onverschuldigd betaalde bedragen niet precies kunnen worden berekend⁽²⁵⁾. Bovendien worden forfaitaire correcties — doorgaans 2 % of 5 % — toegepast ongeacht het aantal aangetroffen controlegebreken.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.25. *De certificerende instanties controleren met ingang van 2014 een representatieve steekproef van verrichtingen die hen in staat stelt een advies over de wettigheid en regelmatigheid uit te brengen en het foutenpercentage te valideren. Anderzijds wordt met de conformiteits-auditwerkzaamheden van de Commissie beoogd zekerheid te krijgen dat de beheers- en controlesystemen zoals uitgevoerd door de lidstaten in het kader van gedeeld beheer van het GLB in overeenstemming zijn met de regels en, wanneer deze systemen ontoereikend blijken te zijn, de EU-begroting te beschermen via netto financiële correcties. Met de conformiteitsgoedkeuringsaudits van de Commissie wordt geen gegevensgerichte controle geambieerd die de Commissie in staat zou stellen de foutenpercentages te berekenen voor elk betaalorgaan waarvoor een financiële correctie wordt overwogen. De tijdens dienstbezoeken gecontroleerde steekproeven zijn bedoeld om het onderzochte systeem te controleren. Zij hoeven dus niet representatief te zijn.*

Netto financiële correcties worden vastgesteld op basis van de aard en de ernst van de overtreding, alsmede van de schade die de begroting van de EU is toegebracht. Waar mogelijk wordt het bedrag berekend op basis van het werkelijk veroorzaakte verlies of op basis van extrapolatie. Wanneer dit niet mogelijk is met proportionele inspanningen, wanneer de lidstaten geen gebruik maken van de gelegenheid om de aanvullende werkzaamheden te verrichten die nodig zijn om een berekende inschatting van het verlies voor de EU-begroting te maken, of wanneer deze laatste onvolledig of onvoldoende nauwkeurig is, zijn forfaitaire bedragen van toepassing die de aard en ernst van de geconstateerde tekortkomingen van de nationale beheers- en controlesystemen weerspiegelen. De regels voor de toepassing van financiële correcties zijn herzien in de horizontale verordening voor het rechtskader van het GLB 2013-2020 (Verordening (EU) nr. 1306/2013) waarin de nauwkeurige criteria voor het ramen van het risico voor de EU zijn vastgesteld. In dat verband omschrijven de bepalingen in de gedelegeerde handeling een nauwkeuriger omschrijving van de methode en criteria voor de berekening van de netto financiële correctie in verhouding tot het risico op onregelmatige uitgaven. Zo gelden er strengere regels en hogere financiële correcties als het controlesysteem drie of meer tekortkomingen vertoont.

⁽²⁵⁾ Artikel 80, lid 4, 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 (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1) 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 geëxtrapolerde of forfaitaire correcties toepassen overeenkomstig de sectorspecifieke regelgeving.”

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.26. De Commissie trof in 2013 vier conformiteitsbeschikkingen, die leidden tot financiële correcties ad 1 116,8 miljoen euro (861,9 miljoen euro voor het ELGF, 236,2 miljoen euro voor het Elfpo en 18,6 miljoen euro voor andere). Forfaitaire correcties vormden 66 % van deze financiële correcties, zeer vergelijkbaar met het gemiddelde van de laatste vijf jaar (65 %).

4.27. De in 2013 vastgestelde financiële correcties waren goed voor ongeveer 2 % van de EU-begroting 2013 voor landbouw en plattelandsontwikkeling, hetgeen hoger is dan het gemiddelde niveau van de financiële correcties over de periode 2008-2012 (1,4%). Dit is vooral te verklaren door de vermindering van het aantal openstaande controledossiers van 553 eind 2012 tot 516 eind 2013. De afhandeling en sluiting van deze dossiers, die betrekking hadden op begrotingsjaren vóór 2010, leidde tot financiële correcties in 2013 ten belope van 881 miljoen euro (79 % van het totaal). Een aanzienlijk aantal oude dossiers staat nog open, met name inzake het ELGF en onregelmatigheden, met 46 uitstaande dossiers over controles tussen 2007 en 2009.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.26. *Forfaitaire netto financiële correcties worden enkel toegepast indien de Commissie het risico voor de EU-begroting niet met een evenredige inspanning nauwkeuriger kan berekenen. De criteria en methode voor het toepassen van netto financiële correcties zijn op transparante wijze beschreven in een werkdocument (VI/5330/97 van 23 december 1997) van de Commissie om te waarborgen dat het risico voor de EU-begroting is gedekt. Zie eveneens het antwoord op paragraaf 4.25.*

4.27. *Voor het GLB past de Commissie altijd „netto” financiële correcties toe, d.w.z. dat zij daadwerkelijk door de lidstaten worden terugbetaald aan de EU-begroting.*

De Commissie neemt maatregelen om het aantal openstaande auditdossiers aan te pakken, en DG AGRI heeft vijf gekwalificeerde personeelsleden aangeworven die zich uitsluitend wijden aan het wegwerken van de achterstand.

Bovendien monitort DG AGRI het beheer van de procedurele vertragingen al van meer nabij.

De Commissie neemt door middel van het nieuwe rechtskader van het GLB maatregelen die erop gericht zijn de hele conformiteitsprocedure te stroomlijnen en het risico op onnodige vertragingen terug te dringen. Met name zijn voor zowel de lidstaten als de Commissie in artikel 34 van de ontwerpuitvoeringsverordening, die naar verwachting in juli 2014 door de Commissie wordt vastgesteld, termijnen voor elke stap van de conformiteitsprocedure ingevoerd.

De Commissie is het ermee eens dat er ruimte is om de conformiteitsprocedure aanzienlijk te versnellen. Bepaalde stappen van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure moeten echter in de in Verordening (EU) nr. 1306/2013 vastgestelde volgorde worden toegepast (een contradictoire fase, die de kern van een standaardconformiteitsgoedkeuringsprocedure vormt, en een verzoeningsfase op verzoek van de lidstaat). Voor complexere gevallen kan veel extra werk gepaard gaan met de twee fasen van de conformiteitsprocedure (contradictoire fase gevolgd door bemiddeling), de eerbiediging van het recht van de lidstaat om de bevindingen van de Commissie aan te vechten en de vereiste proportionaliteit tussen de correctie en de ernst van de tekortkoming.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Jaarlijks activiteitenverslag (JAV) van DG AGRI

4.28. Het JAV van AGRI ⁽²⁶⁾ bevat een voorbehoud voor de uitgaven inzake plattelandsontwikkeling van 31 betaalorganen in 19 lidstaten. Dit voorbehoud werd gemaakt vanwege het aanzienlijke aantal tekortkomingen in de onderliggende verichtingen. Het betreft een bedrag van 599 miljoen euro op basis van een restfoutenpercentage (RFP) ⁽²⁷⁾ van 5,19 %. Dit is een aanzienlijke toename tegenover het voorgaande jaar, toen het RFP volgens de controlestatistieken van de lidstaten 1,62 % was ⁽²⁸⁾.

4.29. De sterke stijging van het RFP voor 2013 is een gevolg van het feit dat de Commissie haar aanpak ten opzichte van 2012 heeft gewijzigd. Bij de beoordeling van het foutenpercentage voor betaalorganen houdt de Commissie nu rekening met haar eigen conformiteitscontroles, de controles van de Rekenkamer, de jaarlijkse verslagen van de certificerende instanties en alle andere beschikbare informatie. Voor 2013 paste de Commissie de door lidstaten gerapporteerde foutenpercentages aan voor 43 van de 48 in de laatste drie jaar door de Commissie en de Rekenkamer gecontroleerde betaalorganen, op een totaal van 69 betaalorganen. Er werden echter geen aanpassingen aangebracht voor uitgaven die niet werden bestreken door de controles van de Commissie of de Rekenkamer. Dit kan het RFP beïnvloeden.

4.28. *In haar Jaarverslag 2012 beval de Rekenkamer in hoofdstuk 4 aan dat DG AGRI in toekomstige exercities ook voor het Elfpo de nieuwe methode zou toepassen die het voor 2012 had gevolgd voor het berekenen van het foutenpercentage en het risicobedrag voor ontkoppelde rechtstreekse steun (ELGF). Het is een rechtstreeks gevolg van het toepassen van deze nieuwe methode dat het voor 2013 berekende restfoutenpercentage (RFP) voor het Elfpo afwijkt van het volgens de oude methode in 2012 en voorgaande jaren berekende RFP. Als gevolg van de nauwkeuriger raming van het risicobedrag op het niveau van de betaalorganen werd het voorbehoud voor het Elfpo voor de helft van de betaalorganen opgeheven.*

4.29. *De Commissie beoordeelt de door de betaalorganen gerapporteerde fouten en doet aanpassingen op basis van „alle beschikbare relevante informatie”. Alle betaalorganen zijn elk jaar onderworpen aan een audit door de certificerende instanties (ook al erkent de Commissie dat de uit de adviezen van de certificerende instanties te verkrijgen zekerheid nog moet worden verbeterd — deze verbetering vindt plaats met ingang van aanvraagjaar 2014). Aangezien tot de door de Commissie verrichte audits wordt besloten op basis van een risicoanalyse, kan er bovendien van worden uitgegaan dat de betaalorganen die de voorbije drie jaar niet zijn geauditeerd, worden geacht een lager risico te vertegenwoordigen. Verdere aanpassingen die niet op specifiek en concreet feitenmateriaal zijn gebaseerd, zouden tot een overschatting van het RFP leiden.*

Voorts wordt benadrukt dat, wanneer de Commissie het foutenpercentage van een betaalorgaan aanpast, dit ertoe kan leiden dat er voor het betrokken betaalorgaan een voorbehoud en dus ook een plan met herstelmaatregelen moet worden gemaakt. Dit zou voor het betrokken betaalorgaan consequenties op het gebied van financiële en personele middelen hebben, terwijl de Commissie de aanpassing niet op objectieve elementen kan baseren.

⁽²⁶⁾ http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm

⁽²⁷⁾ Het restfoutenpercentage is een schatting door de Commissie van de resterende fouten na correctie van de met de toezicht- en controlesystemen van de lidstaten ontdekte fouten.

⁽²⁸⁾ De Commissie gaf wel aan dat het RFP voor 2012 waarschijnlijk hoger lag, maar gaf geen eigen gekwantificeerde schatting daarvan.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.30. Nadat DG AGRI een voorbehoud ten aanzien van het Elfpo maakte in zijn JAV's over 2011 en 2012 werd alle lidstaten gevraagd, actieplannen op te stellen om het foutenpercentage op dit beleidsterrein te verlagen. De Rekenkamer erkent de gedane inspanningen, maar toch blijkt uit een onderzoek van een steekproef van actieplannen dat deze sterk verschillen in kwaliteit en reikwijdte. Een specifieke tekortkoming is dat in de actieplannen te weinig rekening wordt gehouden met de controlebevindingen van de Commissie en de Rekenkamer. Een voorbeeld van een goede praktijk werd aangetroffen in Roemenië, dat 19 verschillende acties voor oppervlaktegerelateerde en niet-oppervlaktegerelateerde maatregelen vaststelde om de bij de controle aangetroffen gebreken aan te pakken. Anderzijds werd in Spanje een voorbeeld ontdekt waarbij slechts 9 van de 17 regio's waren betrokken bij het nationale actieplan, dat bovendien gericht was op oppervlaktegerelateerde maatregelen maar niet op investeringsmaatregelen, die de Rekenkamer vatbaarder achtte voor fouten.

Milieu, visserij en gezondheid

4.31. De Rekenkamer onderzocht de Poolse systemen onder de verantwoordelijkheid van de EVF-auditautoriteit alsook de voornaamste elementen van de systemen van DG MARE voor het beheer van de EVF-uitgaven.

Systemen van de lidstaten met betrekking tot de regelmatigheid van verrichtingen

4.32. **Bijlage 4.2** bevat een samenvatting van de resultaten van het systeemonderzoek door de Rekenkamer.

4.33. Met deze controle wilde de Rekenkamer hoofdzakelijk de essentiële vereisten bekijken die gelden voor het beheers- en controlesysteem dat de controle instantie in Polen gebruikt om de regelmatigheid van de uit het EVF gefinancierde verrichtingen te verzekeren. Bovendien herhaalde de Rekenkamer de controles van die instantie op de uit het EVF gefinancierde verrichtingen. De vastgestelde tekortkomingen betroffen vooral de verificatie van de subsidiabiliteitsvoorwaarden.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.30. Toen de Rekenkamer in 2012 een hoog foutenpercentage voor plattelandsontwikkeling rapporteerde, heeft de Commissie, in nauwe samenwerking met de lidstaten, onverwijld maatregelen genomen. In 2012 zijn actieplannen opgezet in 14 lidstaten en met ingang van 2013 in alle lidstaten, met de bedoeling de oorzaken van fouten te achterhalen en herstelmaatregelen vast te stellen. Zowel de lidstaten als de Commissie hebben aanzienlijke inspanningen geleverd. Dit is een leerproces voor alle betrokken partijen, maar de Commissie is van mening dat het tot nu toe succesvol is geweest. Zonder twijfel hadden bepaalde maatregelen achteraf bekeken doelgerichter gekund, terwijl andere beter getimed hadden kunnen worden enz. De Commissie neemt de commentaren van de Rekenkamer mee in de lopende samenwerking met de autoriteiten van de lidstaten om de inspanningen ter verlaging van de foutenpercentages op te voeren.

De Commissie ziet er nauwlettend op toe dat de actieplannen ingaan op de belangrijkste auditbevindingen en tekortkomingen. Voor de specifieke gevallen waarin de lidstaat voortdurend de relevante kwesties in verband met een toegenomen foutenpercentage negeert, kan de Commissie tot netto financiële correcties of opschortingen/onderbrekingen van de betalingen overgaan.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Systemen van de Commissie met betrekking tot de regelmatigheid van verrichtingen

4.34. De Rekenkamer onderzocht bij DG MARE de systemen voor risicobeoordeling, controleplanning en financiële correcties voor het EVF, met bijzondere aandacht voor Polen als aanvulling op de controle van de systemen van die lidstaat. Uit de controle bleek dat een financiële correctie voor Polen wel beruiste op een gedetailleerde berekening, maar niet was onderbouwd met voldoende documentatie over de validering ervan.

4.34. *De financiële correctie werd toegepast voor de niet-naleving van artikel 25, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1198/2006. Ze werd niet geïsoleerd toegepast: binnen DG Maritieme Zaken en Visserij (DG MARE) is een werkgroep opgericht om dergelijke gevallen te analyseren. De operationele eenheden en de instandhoudings- en controle-eenheden werden betrokken, om voor een consistente behandeling van de lidstaten en een doeltreffende verspreiding van informatie te zorgen.*

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN**De conclusie voor 2013**

4.35. Voor deze beleidsgroep:

— wijst de toetsing van verrichtingen uit dat de meest waarschijnlijke fout in de populatie 6,7 % bedraagt;

— worden zeven van de dertien onderzochte controlesystemen gedeeltelijk doeltreffend bevonden en zes niet doeltreffend.

Uit de algemene controle-informatie blijkt dat de geaccepteerde uitgaven een foutenpercentage van materieel belang vertonen.

4.35.

De Commissie merkt op dat het door de Rekenkamer vermelde foutenpercentage een jaarlijkse raming is die rekening houdt met de terugvorderingen en corrigerende maatregelen die ten uitvoer zijn gelegd vóór de audits van de Rekenkamer. De Commissie merkt tevens op dat de betrokken uitgaven de volgende jaren zullen worden gecorrigeerd aan de hand van netto financiële correcties als gevolg van conformiteits-goedkeuringsprocedures, en aan de hand van terugvorderingen van begunstigden. Het jaarlijkse representatieve foutenpercentage van de Rekenkamer dient naar mening van de Commissie te worden gezien in het kader van het meerjarige karakter van de netto financiële correcties en terugvorderingen. De Commissie neemt kennis van het door de Rekenkamer gehanteerde meest waarschijnlijke foutenpercentage.

Zij is het er echter niet mee eens dat met name de inbreuken tegen de randvoorwaarden door de Rekenkamer als kwantificeerbare fouten worden aangerekend en dat deze worden meegenomen in de berekening van de DAS-foutenpercentages.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 4.15 voor een gedetailleerde uiteenzetting van haar standpunt ter zake.

De Commissie neemt er nota van dat de gepresenteerde resultaten vergelijkbaar zijn met die van vorig jaar.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Aanbevelingen

4.36. **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 de Jaarverslagen 2010 en 2011 deed de Rekenkamer elf aanbevelingen. Daarvan werd er één volledig uitgevoerd, twee op de meeste punten, zes op een aantal punten en werden er twee niet uitgevoerd.

4.37. Naar aanleiding van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2013 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 mogelijk het grootste deel van de fouten kan worden opgespoord en gecorrigeerd (zie de paragrafen 4.8 en 4.20). Met name voor investeringsmaatregelen moet bij administratieve controles alle beschikbare informatie worden benut om de subsidiabiliteit van de uitgaven, het project en de begunstigde (inclusief alle uiteindelijke aandeelhouders) te bevestigen en om te verzekeren dat bij de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten de toepasselijke EU- en/of nationale regels zijn nageleefd.
- **Aanbeveling 2:** De Commissie zorgt ervoor dat een passende follow-up wordt gegeven aan alle gevallen waarin de Rekenkamer fouten heeft opgespoord (zoals uiteengezet in de paragrafen 4.14, 4.20 en 4.21, alsook in paragraaf 4.16 wat betreft het milieu).

4.36. Zie de antwoorden in bijlage 4.3 voor de tien aanbevelingen met betrekking tot plattelandsontwikkeling.

De Commissie aanvaardt de aanbeveling en is het ermee eens dat de lidstaten hun administratieve controles beter moeten uitvoeren.

De betaalorganen en de lidstaten verrichten momenteel samen ex-antebeoordelingen van de verifieerbaarheid en controleerbaarheid van de maatregelen die deel zullen uitmaken van de POP's voor de periode 2014-2020. Zij zijn verplicht ten aanzien van elke gedetecteerde bron van fouten gerichte beheersingsmaatregelen te nemen.

De uitvoeringshandeling van Verordening (EU) nr. 1306/2013 zal de reikwijdte en de inhoud van de administratieve controles, controles ter plaatse en controles achteraf verduidelijken.

Om de financiële belangen van de EU beter te beschermen heeft de Commissie de regels voor de onderbreking van betalingen in het plattelandsontwikkelingsbeleid verscherpt in gevallen waarin de lidstaten hun rol in het kader van de regels inzake gedeeld beheer niet naar behoren vervullen.

De Commissie aanvaardt de aanbeveling en zal erop toezien dat er een passende follow-up wordt gegeven aan alle gevallen waarin de Rekenkamer systeemfouten heeft geconstateerd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- **Aanbeveling 3:** De lidstaten zorgen ervoor dat de actieplannen om het hoge foutenpercentage bij plattelandsontwikkeling aan te pakken volledig zijn door alle regio's erbij te betrekken en alle maatregelen te dekken, vooral de investeringsmaatregelen, en dat erin rekening wordt gehouden met de controlebevindingen van de Commissie en de Rekenkamer (zie paragraaf 4.30).

Voor GLB als geheel geldt het volgende:

- **Aanbeveling 4:** De Commissie documenteert hoe zij de onder haar conformiteitscontrole vallende uitgaven berekent (zie paragraaf 4.24).
- **Aanbeveling 5:** De Commissie neemt maatregelen om het aantal openstaande controledossiers verder te verlagen, zodat alle vóór 2012 verrichte controles eind 2015 zijn afgesloten (zie paragraaf 4.27).
- **Aanbeveling 6:** De Commissie ontwikkelt haar aanpak van de berekening van het RFP verder door ervoor te zorgen dat daarbij rekening wordt gehouden met alle uitgaven en betaalorganen (zie paragraaf 4.29).

4.38. De Rekenkamer doet ook de volgende aanbeveling:

- **Aanbeveling 7:** De financiële correcties opgelegd aan lidstaten in verband met het Europees Visserijfonds worden onderbouwd met documenten inzake de validering ervan (zie paragraaf 4.34).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie aanvaardt de aanbeveling. De Commissie werkt intensief met de lidstaten samen om de oorzaken van fouten bij de tenuitvoerlegging van het beleid te identificeren en te verhelpen. De werkzaamheden zullen in de nabije toekomst worden voortgezet om geconstateerde tekortkomingen verder aan te pakken, inclusief die welke door de Rekenkamer zijn geconstateerd.

In het kader van het meest recente proces voor de follow-up van actieplannen inzake foutenpercentages, dat in maart 2014 heeft plaatsgevonden, werd alle lidstaten al verzocht de actieplannen en beheersingsmaatregelen af te stemmen op verschillende door de Commissie of de Rekenkamer meegedeelde auditbevindingen. Tijdens de volgende follow-upexercitie, die in het najaar van 2014 plaatsvindt, zal dieper op dit punt worden ingegaan. Met het oog op de follow-up van de belangrijkste bevindingen wordt driemaandelijks een voortgangsverslag over de audit opgesteld.

De Commissie neemt deze kwestie met name in al haar jaarlijkse evaluatievergaderingen en bijeenkomsten van toezichtcomités op met de beheersautoriteiten en dringt daarbij aan op de volledigheid en doeltreffendheid van de plannen.

De Commissie aanvaardt de aanbeveling. Informatie over de reikwijdte van de controles, met inbegrip van alle onderliggende gedetailleerde informatie met betrekking tot de door de Rekenkamer aan de orde gestelde punten, is in de eerste week van juni 2014 aan de Rekenkamer meegedeeld.

De Commissie aanvaardt de aanbeveling. De voorbije jaren is deze prioriteit actief nagestreefd door de diensten van de Commissie en zij komt tot uiting in de jaarlijkse werkplanning.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling in die zin dat de certificerende instanties met ingang van het aanvraagjaar 2014 de wettigheid en de regelmatigheid van de verrichtingen zullen auditeren op basis van een representatieve steekproef en dit voor meer robuuste informatie over het foutenpercentage op betaalorgaanniveau zal zorgen.

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

BIJLAGE 4.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR PLATTELANDSONTWIKKELING, MILIEU, VISSERIJ EN GEZONDHEID

	2013			2012	2011	2010
	Plattelandsonwikkeling	Milieu, visserij en gezondheid	Totaal			
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF						
Totaal verrichtingen:	162	15	177	177	178	92
RESULTATEN VAN DE TOETSING ⁽¹⁾ ⁽²⁾						
Deel (aantal) van de getoetste verrichtingen dat:						
geen fouten blijkt te bevatten	43 % (70)	73 % (11)	46 % (81)	37 %	43 %	48 %
een of meer fouten blijkt te bevatten	57 % (92)	27 % (4)	54 % (96)	63 %	57 %	52 %
Analyse van verrichtingen met fouten:						
Analyse per soort fout						
Overige nalevingskwesties en niet-kwantificeerbare fouten	48 % (44)	100 % (4)	50 % (48)	43 %	38 %	48 %
Kwantificeerbare fouten	52 % (48)	0 % (0)	50 % (48)	57 %	62 %	52 %
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN						
Meest waarschijnlijk foutenpercentage:			6,7 %	7,9 %	7,7 %	n.v.t.
Bovenste foutengrens (UJEL)			9,9 %			
Onderste foutengrens (LEL)			3,5 %			
⁽¹⁾ Voor een beter inzicht in de terreinen met verschillende risicoprofielen binnen de beleidsgroep werd de steekproef opgesplitst in segmenten.						
⁽²⁾ De tussen haakjes geplaatste getallen tonen het werkelijke aantal verrichtingen.						

BIJLAGE 4.2

RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK VAN GESELECTEERDE SYSTEMEN VOOR PLATTELANDSONTWIKKELING, MILIEU, VISSERIJ EN GEZONDHEID

Beoordeling van geselecteerde toezicht- en controlesystemen

Tabel 1

Lidstaat (betaalorgaan)	Gecontroleerde maatregelen voor plattelandsontwikkeling	Administratieve controles van subsidiabiliteitsvoorwaarden en verbintenissen	Evaluatie van de redelijkheid van kosten	Follow-up van onregelmatigheden, inclusief de toepassing van kortingen of terugvorderingen	Controle van aanbestedingsregels	Controles ter plaatse en steekproefselectie	Algehele beoordeling
Duitsland (Noordrijn-Westfalen)	Oppervlaktegerelateerd (M211, M212, M213, M214, M215)	Gedeeltelijk doeltreffend	n.v.t.	Gedeeltelijk doeltreffend	n.v.t.	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend
Spanje (Valencia)	Oppervlaktegerelateerd (M211, M212, M214)	Gedeeltelijk doeltreffend	n.v.t.	Niet doeltreffend	n.v.t.	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend
Malta	Oppervlaktegerelateerd (M212, M214)	Gedeeltelijk doeltreffend	n.v.t.	Niet doeltreffend	n.v.t.	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend
Slovenië	Oppervlaktegerelateerd (M211, M212, M214)	Gedeeltelijk doeltreffend	n.v.t.	Doeltreffend	n.v.t.	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend
Italië (Sicilië)	Niet-oppervlaktegerelateerd (M121, M123, M311, M511)	Gedeeltelijk doeltreffend	Niet doeltreffend	Doeltreffend	Niet doeltreffend	Doeltreffend	Niet doeltreffend
Letland	Niet-oppervlaktegerelateerd (M121, M123, M321, M511)	Niet doeltreffend	Niet doeltreffend	Niet doeltreffend	Niet doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Niet doeltreffend
Polen	Niet-oppervlaktegerelateerd (M321, M322)	Doeltreffend	Niet doeltreffend	n.v.t.	Gedeeltelijk doeltreffend	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend
Roemenië	Niet-oppervlaktegerelateerd (M312)	Niet doeltreffend	Niet doeltreffend	n.v.t.	n.v.t.	Gedeeltelijk doeltreffend	Niet doeltreffend

Lidstaat (betalorgaan)	Gecontroleerde maatregelen voor plattelandsontwikkeling	Administratieve controles van subsidiabiliteitsvoorwaarden en verbintenissen	Evaluatie van de redelijkheid van kosten	Follow-up van onregelmatigheden, inclusief de toepassing van kortingen of terugvorderingen	Controle van aanbestedingsregels	Controles ter plaatse en steekproefselectie	Algehele beoordeling
Aantal lidstaten met gebreken/aantal gecontroleerde lidstaten		7/8	4/4	4/6	3/3	5/8	
Gecontroleerde oppervlaktegerelateerde maatregelen:	M211: betalingen voor natuurlijke handicaps aan landbouwers in berggebieden; M212: betalingen aan landbouwers in andere gebieden met handicaps dan berggebieden; M213: betalingen voor Natura 2000 en Richtlijn 2000/60/EG; M214: agromilieubetalingen; M215: betalingen voor dierenwelzijn						
Gecontroleerde niet-opervlaktegerelateerde maatregelen:	M121: bedrijfsmodernisering; M123: verhoging van de toegevoegde waarde van land- en bosbouwproducten; M311: diversificatie naar niet-agrarische activiteiten; M312: oprichting en ontwikkeling van bedrijven; M321: basisvoorzieningen voor de plattelandseconomie en -bevolking; M322: dorpsvernieuwing en -ontwikkeling; M511: technische bijstand						

Tabel 2

Lidstaat (betalorgaan)	Regeling	Follow-up van onregelmatigheden, inclusief de toepassing van kortingen of terugvorderingen	Toepassing van normen inzake randvoorwaarden en goede landbouw- en milieucollectie	Controles ter plaatse en steekproefselectie	Algehele beoordeling
Tsjechische Republiek	Randvoorwaarden	Gedeeltelijk doeltreffend	Niet doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Niet doeltreffend
Spanje (Castilla y León)	Randvoorwaarden	Niet doeltreffend	Niet doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Niet doeltreffend
Italië (Emilia-Romagna)	Randvoorwaarden	Gedeeltelijk doeltreffend	Niet doeltreffend	Niet doeltreffend	Niet doeltreffend
Malta	Randvoorwaarden	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend
Aantal lidstaten met gebreken/aantal gecontroleerde lidstaten		4/4	4/4	4/4	

Tabel 3

Lidstaat	Algemene aspecten	Reikwijdte controlehandleiding	Auditmethodologie voor systeemcontroles	Onderzoek van systeemgerichte controles	Steekproefmethodologie voor de controle van verrichtingen	Auditmethodologie voor de controle van verrichtingen	Onderzoek van controles van verrichtingen	Herhaald onderzoek van controles van verrichtingen	Jaarlijks controleverslag en controle-oordeel	Algehele beoordeling
Polen (controle-instantie voor het Europees Visserijfonds)	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend

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	
		In de meeste opzichten,	In een aantal opzichten				
2011	4.53. Opgemerkt zij dat de aanbeveling van de Rekenkamer om de regels en voorwaarden voor plattelandsontwikkeling verder te vereenvoudigen nog altijd van kracht is.		X				De Commissie is voortdurend op zoek naar mogelijkheden om de regels en voorwaarden met betrekking tot plattelandsontwikkeling te vereenvoudigen, rekening houdend met het feit dat een groot aantal van deze voorwaarden aanvullende elementen zijn, die door de lidstaten zijn toegevoegd en daardoor buiten de invloedssfeer van de Commissie vallen. De nieuwe wetgeving inzake plattelandsontwikkeling voor de programmeringsperiode 2014-2020, die eind 2013 in werking is getreden, bevat een aantal vereenvoudigingselementen en schrijft voor dat de in de programma's beschreven maatregelen verifieerbaar en controleerbaar zijn. Nu deze wetgeving in werking is getreden, is de ruimte van de Commissie om verdere vereenvoudigingsmaatregelen op te leggen echter enigszins beperkt tijdens de programmeringsperiode 2014-2020. De resultaten van de nieuw ingevoerde vereenvoudigingselementen zullen pas tijdens de volgende uitvoeringsperiode zichtbaar worden.

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	
			In de meeste opzichten,	In een aantal opzichten			
	<p>4.54. Op grond van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2011 doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen voor de lopende programmeringsperiode op het gebied van plattelandsontwikkeling:</p> <p>Aanbeveling 1: De lidstaten verrichten administratieve controles en controles ter plaatse grondiger teneinde het risico van declaratie van niet-subsidiabele kosten bij de EU te beperken.</p>			X			<p>De Commissie is het met de Rekenkamer eens en beveelt in het kader van haar conformiteitsgoedkeuringprocedures de lidstaten systematisch aan dergelijke tekortkomingen te verhelpen.</p> <p>In het jaerverslag (JAV) van 2013 heeft DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling (DG AGRI) 62 punten van voorbehoud gemaakt en heeft zij geëist dat er maatregelen worden genomen om de tekortkomingen te verhelpen. Indien de betaalorganen niet de nodige maatregelen nemen, kan dat leiden tot schorsing van betaling door de Commissie.</p> <p>De nieuwe taken die met ingang van het begrotingsjaar 2015 door de certificerende instanties zullen worden verricht om een advies over de wettigheid en regelmatigheid uit te brengen, zullen ook helpen tekortkomingen met betrekking tot de doeltreffendheid van de controles van de betaalorganen te identificeren en deze organen te attenderen op de verbeteringen die nodig zijn om te waarborgen dat de controles met de nodige nauwkeurigheid worden verricht.</p> <p>In het geval dat niet-subsidiabele uitgaven worden gedeclareerd door de lidstaten, beschermt de Commissie de EU-begroting door onverschuldigd betaalde bedragen terug te vorderen middels netto financiële correcties.</p>
	<p>Aanbeveling 2: De Commissie en de lidstaten zorgen voor een betere handhaving van de bestaande regels op het gebied van:</p> <ul style="list-style-type: none"> — de regelgeving inzake overheidsopdrachten en btw ingeval overheidsorganen de begunstigen zijn van de steun; — agronomieverbintenissen en subsidiabiliteitsvoorschriften voor de modernisering van bedrijven. 			X			<p>DG AGRI heeft tijdens zijn eigen audits soortgelijke tekortkomingen vastgesteld als die welke door de Rekenkamer zijn geconstateerd en pakt ze aan via de conformiteitsgoedkeuringprocedure. Wanneer een risico voor de EU-begroting wordt vastgesteld, worden netto financiële correcties opgelegd. Geconstateerde tekortkomingen met betrekking tot de toepassing van btw-regels en regels inzake overheidsopdrachten alsook met betrekking tot de bedoelde plattelandsontwikkelingsmaatregel worden aangepakt in het kader van lopende conformiteitsgoedkeuringprocedures.</p> <p>Wat overheidsopdrachten betreft, wordt opgemerkt dat er onlangs nieuwe Commissiebrede richtsnoeren zijn vastgesteld voor de bepaling van door de Commissie te verrichten financiële correcties voor uitgaven die in gedeeld beheer door de Unie zijn gefinancierd, in geval van niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten (Bestuut C(2013) 9527 van de Commissie).</p>

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 een aantal opzichten				
	Aanbeveling 3: De Commissie analyseert de redenen voor het foutenpercentage van materieel belang.		X				Tussen 2012 en 2013 heeft de Commissie via een werkgroep geanalyseerd wat de belangrijkste oorzaken van het foutenpercentage waren. De resultaten zijn beschreven in een in juni 2013 aan het Europees Parlement en de Raad gepresenteerd werkdocument van de diensten van de Commissie over de beoordeling van achterliggende oorzaken van fouten en corrigerende en preventieve maatregelen in het plattelandoontwikkelingsbeleid (SWD(2013) 244 final).	
2011	Aanbeveling 4: De Commissie houdt rekening met de bevindingen van de Rekenkamer bij de vaststelling van de controlestrategie voor de controles van DG AGRI voor de goedkeuring van de rekeningen.	X					De Commissie heeft verscheidene seminars met de lidstaten georganiseerd om de kwestie te bespreken en zal blijven nagaan wat de oorzaken zijn van nieuwe elementen die aan het licht komen. N.v.t.	
	Aanbeveling 5: De Commissie breidt de richtsnoeren voor de certificerende instanties uit met het vereiste dat deze instanties de bevindingen van eerdere controles van de Commissie en de Rekenkamer opnemen in hun controlestrategie en -verslagen.				X		De Commissie is van mening dat deze aanbeveling volledig is uitgevoerd. Deze kwestie wordt aangepakt in de richtsnoeren die door de certificerende instantie na 2013 in twee stappen worden toegepast tijdens de auditwerkzaamheden: 1) in de planningsfase, op basis van een eerste risicobeoordeling waarbij naar behoren rekening wordt gehouden met alle beschikbare informatie, met inbegrip van eerdere bevindingen van de Rekenkamer; deze dienen naar behoren te worden gemotiveerd in de auditsstrategie (zie punt 3.2 van de richtsnoeren); en 2) tijdens de foutenbeoordelingsfase, waarin de certificerende instantie wordt geacht een analyse te verrichten om na te gaan of haar resultaten al dan niet worden tegengesproken door informatie van andere verificatiekanalen (waaronder de Rekenkamer en de Commissie).	

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 een aantal opzichten					
2011	<p>Aanbeveling 6: Met betrekking tot de randvoorwaarden dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat de vereisten inzake de identificatie en registratie van dieren worden nageleefd en de controles beter over het jaar zijn verspreid, zodat alle relevante bepalingen naar behoren worden gecontroleerd.</p> <p>4.55. Op de beleidsterreinen Milieu, Maritieme Zaken en Visserij, Gezondheid en Consumentenbescherming beveelt de Rekenkamer de Commissie aan het toezicht te verbeteren op de visvangst in het kader van de partnerschaps-overeenkomsten inzake visserij met landen buiten de EU.</p>			X			<p>Tijdens haar audits van de toepassing van de randvoorwaarden door de lidstaten verifieert de Commissie systematisch of de lidstaten de naleving waarborgen van de vereisten inzake de identificatie en registratie van dieren en inzake de timing van de controles ter plaatse.</p>	

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	
			In de meeste opzichten,	In een aantal opzichten			
	3.58 d) de kwaliteit van de inspecties wordt door de certificerende instanties behoorlijk gecontroleerd en gerapporteerd.			X			De Commissie is van mening dat deze aanbeveling volledig is opgevolgd aangezien het kader om te waarborgen dat de certificerende instanties naar behoren verslag uitbrengen over de kwaliteit van de inspecties ter plaatse is geïmplementeerd en de nodige gedetailleerde richtsnoeren voor de certificerende instanties zijn uitgebracht. Met ingang van het aanvraagjaar 2014 (begrotingsjaar 2015) moeten de certificerende instanties namelijk een advies over de wettigheid en regelmatigheid van de gedeclareerde uitgaven aan de Commissie uitbrengen. Dit impliceert dat zij de kwaliteit van de door de betaalorganen verrichte inspecties controleren en daarover verslag uitbrengen.
2010	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			De Commissie is van mening dat zij in dit verband al aanzienlijke vooruitgang heeft geboekt. Zij heeft binnen DG AGRI en met de lidstaten een grootschalige operatie verricht om de achterliggende oorzaken van fouten op te sporen en maatregelen ter verhelping daarvan te nemen. Deze werkzaamheden worden voortgezet wanneer nieuwe tekortkomingen worden geconstateerd. In 2012 en 2013 waren er veelomvattende actieplannen van toepassing en in 2014 zijn 31 actieplannen opgelegd voor specifieke betaalorganen waar het foutenpercentage hoog blijft. De nieuwe taken die met ingang van het begrotingsjaar 2015 door de certificerende instanties worden verricht om een advies over de wettigheid en regelmatigheid uit te brengen, zullen helpen tekortkomingen met betrekking tot de doeltreffendheid van de controles van de betaalorganen te identificeren en hen te attenderen op de verbeteringen die nodig zijn om te waarborgen dat er kwalitatief toereikende controles worden verricht.
	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			

HOOFDSTUK 5

Regionaal beleid, vervoer en energie

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	5.1-5.19
Specifieke kenmerken van de beleidsgroep	5.3-5.18
Beleidsdoelstellingen	5.3-5.4
Beleidsinstrumenten	5.5-5.15
Risico's voor de regelmatigheid	5.16-5.18
Reikwijdte en aanpak van de controle	5.19
Regelmatigheid van de verrichtingen	5.20-5.32
Onderzoek van de financieringsinstrumenten	5.33-5.36
Onderzoek van de geselecteerde controlesystemen	5.37-5.60
Beoordeling van het toezicht door de Commissie op de auditautoriteiten	5.37-5.51
Onderzoek van de jaarlijkse activiteitenverslagen van de Commissie	5.52-5.60
Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling	5.53-5.58
Directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer en directoraat-generaal Energie	5.59-5.60
Conclusie en aanbevelingen	5.61-5.64
De conclusie voor 2013	5.61-5.62
Aanbevelingen	5.63-5.64

Bijlage 5.1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor regionaal beleid, vervoer en energie

Bijlage 5.2 — Resultaten van het onderzoek van geselecteerde controlesystemen voor cohesie

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

5.1. Dit hoofdstuk betreft de specifieke beoordeling van regionaal Beleid, Vervoer en energie, bestaande uit de beleids-terreinen Regionaal Beleid, Mobiliteit en Vervoer en Energie. Essentiële informatie over de betrokken activiteiten en de uitgaven in 2013 is opgenomen in **tabel 5.1**.

Tabel 5.1 — Regionaal beleid, vervoer en energie — Essentiële informatie voor 2013

(miljoen euro)

Beleidssterrein	Beschrijving	Betalingen
Regionaal Beleid	Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en andere regionale maatregelen	31 130
	Cohesiefonds	11 906
	Pretoetredingsacties met betrekking tot het structuurbeleid	358
	Administratieve uitgaven	86
	Solidariteitsfonds	14
		43 494
Mobiliteit en Vervoer	Trans-Europese netwerken (TEN)	771
	Land-, zee- en luchtvervoer	158
	Administratieve uitgaven	65
	Onderzoek naar vervoer	65
		1 059
Energie	Traditionele en hernieuwbare energie	312
	Kernenergie	199
	Onderzoek in verband met energie	144
	Administratieve uitgaven	76
	Trans-Europese netwerken (TEN)	27
		758
Totaal betalingen over het jaar		45 311
– totaal administratieve uitgaven () ⁽¹⁾		227
Totaal beleidsuitgaven		45 084
– voorschotten ⁽²⁾ ⁽³⁾		2 974
+ verrekening van de voorschotten ⁽²⁾		1 742
+ betalingen aan eindbegunstigden van financieringsinstrumenten		1 625
Totaal gecontroleerde populatie		45 477
Totaal vastleggingen over het jaar		46 759

⁽¹⁾ Over de controle van de administratieve uitgaven wordt gerapporteerd in hoofdstuk 9.

⁽²⁾ Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie **bijlage 1.1**, paragraaf 7).

⁽³⁾ Inclusief 1 869 miljoen euro aan voorschotten voor financieringsinstrumenten.

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.

SPECIFIEKE KENMERKEN VAN DE BELEIDSGROEP*Beleidsdoelstellingen***Regionaal beleid**

5.3. Het regionale beleid is gericht op het versterken van de economische, sociale en territoriale cohesie binnen de Europese Unie door het verschil in ontwikkelingsniveau tussen verschillende regio's terug te dringen, door het herstructureren van industriegebieden met afnemende economische activiteit en het diversifiëren van plattelandsgebieden, alsmede op het bevorderen van de grensoverschrijdende en transnationale samenwerking.

Beleid inzake mobiliteit, vervoer en energie

5.4. Het vervoer- en energiebeleid is erop gericht veilige, duurzame en concurrerende vervoer- en energiesystemen endiensten voor de Europese burgers en ondernemingen tot stand te brengen en innovatieve oplossingen te ontwikkelen die bijdragen aan de formulering en uitvoering van deze beleidslijnen.

*Beleidsinstrumenten***Regionaal beleid**

5.5. Het EFRO financiert infrastructuurprojecten, het creëren of behouden van arbeidsplaatsen, initiatieven voor regionale economische ontwikkeling en activiteiten ter ondersteuning van het midden- en kleinbedrijf. Het Cohesiefonds financiert infrastructuurinvesteringen op het terrein van milieu en vervoer in lidstaten waar het bruto nationaal inkomen per hoofd van de bevolking minder dan 90 % van het EU-gemiddelde bedraagt. Daarenboven zijn er het Instrument voor pretoetredingssteun, dat kandidaat-lidstaten helpt de benutting van de uitgaven voor het regionale beleid van de EU voor te bereiden, en het EU-Solidariteitsfonds, waaruit steun wordt verleend bij natuurrampen in de lidstaten (zie **tabel 5.1**).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Beheer en controle van de bestedingen uit de fondsen voor het cohesiebeleid (EFRO/CF en ESF)

5.6. Het EFRO en het Cohesiefonds dragen samen met het Europees Sociaal Fonds (ESF) bij tot de financiering van het cohesiebeleid. Deze fondsen vallen onder gemeenschappelijke regels, behoudens uitzonderingen in de specifieke verordeningen per fonds. De tenuitvoerlegging van de fondsen voor het cohesiebeleid geschiedt aan de hand van meerjarenprogramma's, met gedeeld beheer tussen de Commissie en de lidstaten. Wanneer het gaat om thema's die alle fondsen betreffen, wordt tevens het ESF bedoeld, dat het voorwerp uitmaakt van hoofdstuk 6.

5.7. 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 ⁽¹⁾. De door de autoriteiten van de lidstaten geselecteerde projecten worden door middel van de OP's gefinancierd en uitgevoerd door particulieren, verenigingen, particuliere of overheidsbedrijven of lokale, regionale en nationale overheidsorganen. De regels volgens welke kosten kunnen worden vergoed uit de EU-begroting zijn opgenomen in de verordeningen en/of nationale subsidiabiliteitsvoorschriften.

5.8. Voor elk project declareren de begunstigen de gemaakte kosten bij hun 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 ⁽²⁾. Het totale bedrag aan cofinanciering door de EU wordt vervolgens vanuit de EU-begroting aan de lidstaten terugbetaald overeenkomstig het op prioriteitsniveau vastgestelde cofinancieringspercentage.

5.7. 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 vereenvoudigingen 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.

⁽¹⁾ In totaal had de Commissie voor de programmeringsperiode 2007-2013 434 OP's goedgekeurd: 317 voor het EFRO/CF (waarvan 24 OP's CF-projecten omvatten) en 117 voor het ESF. Op 1 juli 2013 werd Kroatië de 28e EU-lidstaat. Bijgevolg is het totale aantal OP's gestegen tot 440 (322 OP's van het EFRO/CF en 118 OP's van het ESF).

⁽²⁾ De mate waarin kosten worden vergoed, wordt bepaald in overeenstemming met het voor dergelijke projecten in het OP vastgestelde percentage, maar er wordt ook rekening gehouden met andere criteria (zoals specifieke maxima overeenkomstig de verordeningen en/of regels inzake overheidssteun).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Lidstaat- en regionaal niveau

5.9. 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⁽³⁾. Zij moeten ervoor zorgen dat alle projecten in aanmerking komen voor EU-financiering en dat de gedeclareerde kosten aan alle in de verordeningen en/of de nationale regels uiteengezette voorwaarden voldoen. Deze controles omvatten controles ter plaatse van steekproefsgewijs geselecteerde projecten en een beheersverificatie op stukken voordat de uitgaven door de beheersautoriteiten worden gecertificeerd. Certificerende instanties moeten zekerheid bieden dat er adequate controles zijn uitgevoerd en aanvullende controles verrichten voordat zij de uitgaven bij de Commissie voor terugbetaling declareren. Al deze beheerscontroles samen worden „eerstelijnscontroles” genoemd.

5.10. Daarnaast verrichten de auditautoriteiten (AA's) in de lidstaten voor elk OP (of voor een groep van OP's) systeemcontroles en steekproefsgewijze controles achteraf van verrichtingen⁽⁴⁾. Zij rapporteren over deze controles aan de Commissie door middel van jaarlijkse controleverslagen (JCV's), die een jaarlijks controleadvies bevatten over de werking van de systemen alsmede de raming van het foutenpercentage door de AA's (zie de paragrafen 5.38 en 5.41)⁽⁵⁾.

⁽³⁾ Bemiddelende instanties zijn publiekrechtelijke of privaatrechtelijke organen die onder de verantwoordelijkheid van en namens een beheersautoriteit taken uitvoeren.

⁽⁴⁾ Artikel 62 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 25).

⁽⁵⁾ Meer informatie over de rol en de verantwoordelijkheden van de auditautoriteiten en hun bijdrage aan het proces betreffende de zekerheid van de Commissie zijn te vinden in Speciaal verslag nr. 16/2013 „Evaluatie van de „single audit” en van het vertrouwen van de Commissie in het werk van de nationale auditautoriteiten op het gebied van cohesie”, paragrafen 5-11.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Commissieniveau

5.11. De Commissie (directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie) 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⁽⁶⁾. 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⁽⁷⁾. Indien de lidstaat de onregelmatige uitgaven (die kunnen worden vervangen door subsidiabele uitgaven voor andere projecten van hetzelfde OP) niet intrekt en/of ontdekte systeemgebreken niet verhelpt, kan de Commissie financiële correcties toepassen⁽⁸⁾. Meer informatie over de wijze waarop de Commissie onderbrekingen/opschortingen heeft opgelegd en financiële correcties heeft toegepast, is ook te vinden in hoofdstuk 1, paragrafen 1.12-1.14.

Mobiliteit en vervoer, en energie

5.12. 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 vervoersveiligheid. 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. De trans-Europese vervoersnetwerken (TEN-V) en het Europese energieprogramma voor herstel (EEPR) zijn de belangrijkste financiële instrumenten op deze twee gebieden (zie **tabel 5.1**).

⁽⁶⁾ Artikel 72 van Verordening (EG) nr. 1083/2006.

⁽⁷⁾ 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.

⁽⁸⁾ Artikel 99 van Verordening (EG) nr. 1083/2006.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Beheer en controle van de bestedingen voor mobiliteit en vervoer en energie

5.13. De Commissie (directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer en directoraat-generaal Energie) verricht de uitgaven voor vervoer en energie via twee uitvoerende agentschappen en een gemeenschappelijke onderneming⁽⁹⁾ alsook via gemeenschappelijke beheersregelingen (zoals „Nuclear decommissioning funds” — nucleaire-ontmantelingsfondsen — of de Europese financieringsfaciliteit voor energie-efficiëntie).

5.14. De Commissie financiert de projecten in het algemeen na 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. De EU-financiering wordt in schijven uitbetaald: 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.

5.15. 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. In subsidieovereenkomsten of besluiten van de Commissie kan worden geëist dat de uitgavendeclaraties worden gecertificeerd door een onafhankelijke controleur of een bevoegde nationale instantie. Bovendien verricht de Commissie controles achteraf om fouten te ontdekken en te corrigeren die mogelijk niet door eerdere controles zijn voorkomen.

⁽⁹⁾ Het Uitvoerend Agentschap innovatie en netwerken, INEA (de opvolger van het Uitvoerend Agentschap voor het trans-Europees vervoersnetwerk); het Uitvoerend Agentschap voor kleine en middelgrote ondernemingen, EASME (de opvolger van het Uitvoerend Agentschap voor concurrentievermogen en innovatie) en de Gemeenschappelijke Onderneming SESAR (Single European Sky Air Traffic Management Research — Onderzoek naar het beheer van het luchtverkeer in het gemeenschappelijke Europese luchtruim).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

*Risico's voor de regelmatigheid***Regionaal beleid**

5.16. Bij de EFRO- en CF-uitgaven hebben de grootste risico's betrekking op de niet-naleving van de Europese en/of nationale regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten bij de gunning van opdrachten en op de financiering van projecten die niet in aanmerking komen of die niet in overeenstemming zijn met de EU-regels inzake overheidssteun⁽¹⁰⁾. Een ander risico is dat de begunstigen kosten declareren die volgens de verordeningen en/of nationale subsidiabiliteitsvoorschriften niet subsidiabel zijn.

5.17. 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 de regelmatigheid ervan en van een gezond financieel beheer. 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, waardoor overtredingen niet worden ontdekt en gecorrigeerd, en niet-subsidiabele uitgaven uiteindelijk worden vergoed ten laste van de EU-begroting. Dit kan er ook toe leiden dat projecten worden gefinancierd die te duur zijn, die niet op doelmatige wijze worden uitgevoerd of die de beoogde resultaten waarschijnlijk niet verwezenlijken⁽¹¹⁾. Dit spanningsveld wordt des te relevanter naarmate het einde van de subsidiabiliteitsperiode nadert.

Mobiliteit en vervoer, en energie

5.18. Bij de uitgaven voor vervoer en energie bestaat het grootste risico hierin dat door de begunstigen 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 inzake het plaatsen van overheidsopdrachten niet worden nageleefd.

5.16. *De Commissie is het met deze beoordeling eens, 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” (een analyse van fouten in het cohesiebeleid in 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).*

⁽¹⁰⁾ Nadere informatie over de rol en de verantwoordelijkheden van de Commissie met betrekking tot staatssteun is opgenomen in Speciaal verslag nr. 15/2011 „Waarborgen de procedures van de Commissie een effectief beheer van de controle op staatssteun?”.

⁽¹¹⁾ Hoofdstuk 10 bevat nadere informatie over doelmatigheidskwesties.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Reikwijdte en aanpak van de controle

5.19. *In bijlage 1.1, deel 2*, van hoofdstuk 1 wordt de algemene controleaanpak en –methodologie van de Rekenkamer beschreven. Voor de controle van regionaal beleid, vervoer en energie dienen de volgende specifieke punten te worden opgemerkt:

- a) de controle omvatte een onderzoek van een steekproef van 180 verrichtingen⁽¹²⁾ zoals gedefinieerd in *bijlage 1.1*, paragraaf 7. De steekproef is zodanig opgezet dat deze representatief is voor het hele scala van verrichtingen binnen de beleidsgroep. In 2013 omvatte de steekproef verrichtingen uit 19 lidstaten⁽¹³⁾;
- b) de controle omvatte een onderzoek van financieringsinstrumenten (FI's) wat betreft hun uitbetalingspercentages (d.w.z. het deel van de middelen dat is gebruikt op het niveau van de eindbegunstigden). Dit gebeurde aan de hand van een toetsing van het voortgangsverslag van de Commissie voor 2012 en van de vijf FI's in de steekproef van gecontroleerde verrichtingen;
- c) de beoordeling van de onderzochte controlesystemen betrof:
 - i) de toezichtactiviteiten van de Commissie op de nationale auditautoriteiten in de lidstaten;
 - ii) de jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's) van directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling, directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer en directoraat-generaal Energie.

⁽¹²⁾ Deze steekproef omvat 180 verrichtingen betreffende 168 projecten voor regionaal beleid (125 EFRO-projecten, 38 CF-projecten en 5 financieringsinstrumenten), 8 vervoer- en 4 energieprojecten (zie *bijlage 5.1*). De steekproef werd getrokken uit alle betalingen met uitzondering van de voorschotten, die in 2013 2,9 miljard euro beliepen. Van de 168 verrichtingen voor regionaal beleid (met inbegrip van alle financieringsinstrumenten) hebben er 157 betrekking op de programmeringsperiode 2007-2013. De onderzochte financieringsinstrumenten vormen een steekproef, genomen uit die middelen waarvoor er sprake was van in 2013 gedane betalingen aan eindontvangers (zoals leningen, waarborgen of kapitaalinvesteringen).

⁽¹³⁾ België, Bulgarije, de Tsjechische Republiek, Duitsland, Estland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Litouwen, Luxemburg, Hongarije, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Zweden.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

5.20. De resultaten van de toetsing van verrichtingen zijn samengevat in **bijlage 5.1**. Van de 180 door de Rekenkamer gecontroleerde verrichtingen vertoonden er 102 fouten (57 %). Op basis van de 40 door haar gekwantificeerde fouten schat de Rekenkamer het meest waarschijnlijke foutenpercentage op 6,9 %⁽¹⁴⁾.

5.21. Hoofdstuk 1 bevat een beoordeling van de nauwkeurigheid en de betrouwbaarheid van de bedragen voor financiële correcties in toelichting 6 van de geconsolideerde jaarrekening van de EU (zie de paragrafen 1.12-1.14). De mate waarin de Rekenkamer financiële correcties in aanmerking neemt bij het schatten van het meest waarschijnlijke foutenpercentage wordt toegelicht in hoofdstuk 1 van het Jaarverslag 2012⁽¹⁵⁾.

5.22. In **grafiek 5.1** is weergegeven in welke mate de verschillende soorten onregelmatigheden hebben bijgedragen tot de schatting door de Rekenkamer van het meest waarschijnlijke foutenpercentage voor 2013.

5.20. *Gezamenlijk antwoord op de paragrafen 5.20 en 5.21.*

De Commissie merkt op dat het meest waarschijnlijke voor 2013 gerapporteerde foutenpercentage in overeenstemming is met de foutenpercentages die de Rekenkamer voor de laatste vier jaar heeft voorgelegd.

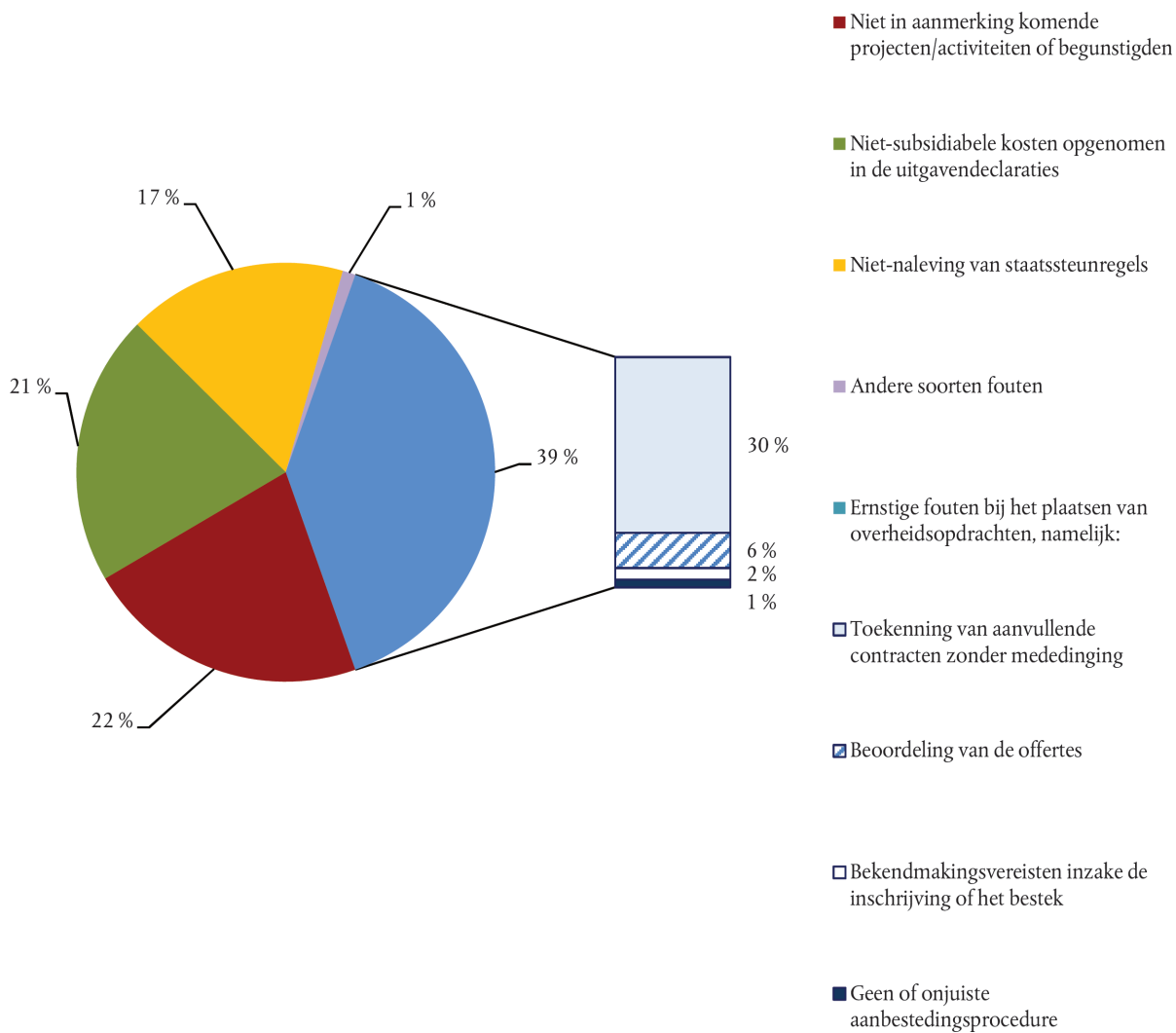
Dit bevestigt dat het foutenpercentage voor de programmeringsperiode 2007-2013 stabiel blijft en aanzienlijk onder de gerapporteerde percentages voor de periode 2000-2006 ligt. Deze ontwikkeling is te danken aan de versterkte controlebepalingen in de programmeringsperiode 2007-2013 en het strikte beleid van de Commissie inzake onderbreking/opschorting van betalingen wanneer tekortkomingen worden geconstateerd, zoals gerapporteerd in het jaarlijkse activiteitenverslag over 2013 van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (zie paragraaf 2.111 F, blz. 44-45). De Commissie zal haar acties blijven richten op de meest risicovolle programma's/lidstaten en zo nodig corrigerende maatregelen opleggen door een stringent beleid van onderbreking en opschorting van betalingen. Voor de nieuwe periode 2014-2020 is het corrigerend vermogen van de Commissie verder verbeterd door, onder bepaalde voorwaarden, de mogelijkheid voor de lidstaten te schrappen om middelen opnieuw te gebruiken, wat resulteert in financiële nettocorrecties. Dit vormt een belangrijke prikkel voor de lidstaten om onregelmatigheden te ontdekken en te corrigeren voordat gecertificeerde jaarrekeningen aan de Commissie worden voorgelegd.

Bovendien voorziet het Financieel Reglement (artikel 80, lid 4) in het gebruik, in overeenstemming met de regels van het cohesiebeleid (artikel 99, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1083/2006) van forfaitaire of geëxtrapoleerde correcties wanneer de ten onrechte uitgegeven bedragen niet precies kunnen worden vastgesteld, hetgeen een vaak voorkomend scenario is. Dit was het geval voor het regionale beleid in 2013. De Commissie heeft gehandeld binnen de grenzen van haar bevoegdheden en met volledige inachtneming van de bestaande verordeningen, om de EU-begroting te beschermen. Overeenkomstig de benadering van de Rekenkamer worden aanpassingen gemaakt voor zover een verband met individuele verrichtingen was vastgesteld. De Commissie is van mening dat de toegepaste forfaitaire correcties het geheel van de betrokken programma's en activiteiten dekken. Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 1.17.

⁽¹⁴⁾ 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 3,7 % en 10,1 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrens).

⁽¹⁵⁾ Zie het Jaarverslag 2012, de paragrafen 1.19-1.37.

Grafiek 5.1 — Bijdrage tot het meest waarschijnlijke foutenpercentage per soort fout



OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De niet-naleving van de regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten is goed voor ruim een derde van het door de Rekenkamer voor deze beleidsterreinen geschatte foutenpercentage

5.23. De regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten zijn een essentieel instrument om openbare middelen op zuinige en doeltreffende wijze te besteden en om binnen de EU een gemeenschappelijke markt te creëren.

5.24. In 2013 onderzocht de Rekenkamer 122 procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken en diensten die ten grondslag lagen aan de 180 door de Rekenkamer getoetste verrichtingen⁽¹⁶⁾. De gecombineerde geschatte contractwaarde van deze opdrachten bedroeg ongeveer 4,2 miljard euro⁽¹⁷⁾.

5.25. Evenals in voorgaande jaren bleek dat de procedures inzake het plaatsen van overheidsopdrachten bijzonder vatbaar zijn voor fouten⁽¹⁸⁾. De Rekenkamer constateerde gevallen van niet-naleving van de Europese en/of nationale aanbestedingsregels bij 60 van de 122 gecontroleerde procedures. Ongeveer een derde daarvan bestond uit ernstige gevallen van niet-naleving van die regels en werd dus beschouwd als kwantificeerbare fouten. Dergelijke fouten vormen 45 % van alle kwantificeerbare fouten en zijn goed voor ongeveer 39 % van het geschatte foutenpercentage voor deze beleidsgroep (zie tekstvak 5.1).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.23. *Gezamenlijk antwoord op de paragrafen 5.23 tot en met 5.25.*

Hoewel de Commissie en de Rekenkamer de naleving van de regels voor openbare aanbestedingen op dezelfde manier controleren, past de Commissie sinds de programmeringsperiode 2000-2006 proportionele forfaitaire correcties toe, waardoor het risico op schade voor de EU-begroting wordt verkleind en rekening wordt gehouden met de aard en de ernst van de feitelijke onregelmatigheden.

Deze forfaitaire percentages worden door de Commissie en door de meeste 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.

De Commissie merkt ook op dat de kwijtingsautoriteit de Commissie en de Rekenkamer heeft opgeroepen tot harmonisering van hun methoden voor de kwantificering van fouten in verband met overheidsopdrachten (Besluit van het Europees Parlement van 17 april 2013 over het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2011).

De Commissie heeft in 2013 haar besluit over de kwantificering van fouten inzake overheidsopdrachten in gedeeld beheer geactualiseerd, onder meer van de uitgaven voor cohesie en plattelandsontwikkeling (zie Besluit C(2013) 9527 final).

Op basis van dit besluit van de Commissie verwacht de Commissie dat de kwantificering van fouten inzake overheidsopdrachten in 2013 tot 0,6 procentpunt lager zou uitvallen dan de berekening door de Rekenkamer met gebruikmaking van haar eigen kwantificering.

⁽¹⁶⁾ Voor ongeveer 73 % van de 122 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.

⁽¹⁷⁾ Dit bedrag geeft het totaal weer van de uitgaven voor de gegunde contracten, waarvan een deel werd gecertificeerd in verband met de gecontroleerde uitgavendeclaraties.

⁽¹⁸⁾ Zie het Jaarverslag 2010, paragrafen 4.26 en 4.27, het Jaarverslag 2011, paragrafen 5.31-5.33 en het Jaarverslag 2012, paragrafen 5.30-5.34.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Tekstvak 5.1 — Voorbeelden van ernstige overtredingen van de aanbestedingsregels

- a) *Ongerechvaardigde onderhandse gunning van bijkomende werkzaamheden (zonder dat er sprake was van onvoorziene omstandigheden):* Bij een TEN-V-project in Duitsland werden contracten voor bijkomende bouwwerkzaamheden voor een passagiersterminal op de luchthaven (die onderhands waren gegund aan dezelfde contractant) voor cofinanciering gedeclareerd. Deze bijkomende werkzaamheden waren nodig vanwege tekortkomingen in de voorbereiding, planning en uitvoering van het project, niet vanwege onvoorziene omstandigheden. In dergelijke gevallen is onderhandse gunning onwettig en hadden de bijkomende werkzaamheden moeten worden aanbesteed.

Soortgelijke gevallen werden aangetroffen in andere EFRO/CF- en vervoersprojecten in België, de Tsjechische Republiek, Duitsland, Spanje, Italië en Zweden.

- b) *Gebruik van onwettige gunningscriteria bij een aanbestedingsprocedure:* Bij een EFRO-project met betrekking tot de renovatie van een openbaar gebouw in Spanje werd in de formule in het aanbestedingsdossier voor het bepalen van de voordeligste inschrijving ten onrechte de uitkomst van de aanbesteding veranderd en werd het contract op een onregelmatige wijze gegund.
- c) *Wijziging van de reikwijdte van het contract na aanbesteding:* Bij een EFRO-project voor de modernisering en de renovatie van het waterleidingnet in Spanje werd de reikwijdte van het project aanzienlijk gewijzigd na de aanbesteding en de gunning van de opdracht. Dit is in strijd met de Europese en nationale aanbestedingsregels en de voor dit contract gedeclareerde uitgaven zijn bijgevolg onregelmatig. Bovendien waren de feitelijk uitgevoerde werkzaamheden niet in overeenstemming met het gewijzigde contract.

Soortgelijke gevallen werden aangetroffen bij EFRO- en CF-projecten in de Tsjechische Republiek.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 5.1 — Voorbeelden van ernstige overtredingen van de aanbestedingsregels

- c) *Voor de Tsjechische Republiek onderstreept de Commissie dat zij voor alle uitgaven van dit programma een forfaitaire correctie van 10 % voor de periode van 2007 tot en met 31 augustus 2012 heeft opgelegd ter dekking van de fouten van dezelfde aard als die welke door de Rekenkamer zijn vastgesteld. Deze correctie werd toegepast op alle door de Rekenkamer gecontroleerde projecten.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.26. Andere fouten betreffende de procedures voor inschrijving en contractsluiting kwamen voor in nog eens een derde van de 122 onderzochte aanbestedingen. Onder die fouten bevinden zich gevallen van niet-naleving van de informatie- en bekendmakingsvereisten, onjuiste toepassing van de selectiecriteria en tekortkomingen in het bestek. Deze fouten worden niet meegerekend in het door de Rekenkamer geschatte foutenpercentage⁽¹⁹⁾.

Bij drie door de Rekenkamer gecontroleerde projecten waren de subsidiabiliteitsvoorwaarden niet vervuld

5.27. De Rekenkamer ontdekte drie projecten waarbij de subsidiabiliteitsvoorwaarden zoals die zijn vastgesteld in de verordeningen en/of de nationale subsidiabiliteitsregels niet waren vervuld en waarvoor de fouten werden gekwantificeerd. Deze projecten vertegenwoordigen 8 % van alle kwantificeerbare fouten en zijn goed voor ongeveer 22 % van het geschatte foutenpercentage (zie tekstvak 5.2).

Tekstvak 5.2 — Voorbeelden van niet-subsidiabele projecten

- a) *Selectie van een project dat realistisch beschouwd zijn doelstellingen niet kan verwezenlijken:* Een EFRO-project in Polen bestond in de renovatie van een historisch gebouw met een park voor gebruik als een opleidingscentrum met overnachtingsmogelijkheid. De beheersautoriteit had dit project geselecteerd, ofschoon de in de subsidieaanvraag van het project beschreven doelstellingen voor het project realistisch beschouwd niet haalbaar waren. Met name het aantal cursisten dat de voorzieningen zou benutten, was aanzienlijk opgedreven. Bovendien werden kosten gedeclareerd die het particuliere gebruik van het gebouw betroffen en die buiten de reikwijdte van de subsidieovereenkomst vielen.
- b) *Begunstigde voldoet niet aan de in het OP gespecificeerde selectiecriteria:* Een EFRO-project in Hongarije bestond in de aankoop van een graafmachine door een begunstigde die werkzaam was in de transport- en bouwsector. Noch het project, noch de ondernemingsactiviteit van de begunstigde kunnen echter als innovatief worden beschouwd en voldeden daardoor niet aan de in het OP vermelde criteria.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.26. *De Commissie zal alle overeenkomstig Besluit C(2013) 9527 final van de Commissie door de Rekenkamer gerapporteerde fouten blijven volgen.*

5.27. *Gezamenlijk antwoord op de paragrafen 5.27 tot en met 5.29.*

De Commissie probeert ervoor te zorgen dat de begunstigten en de beheersautoriteiten van programma's goed bekend zijn met de subsidiabiliteitsregels. Hiervoor kan worden gezorgd door voorlichting en opleiding; in het geval van regionaal beleid en stadsontwikkelingsbeleid moeten de beheersautoriteiten deze kennis overdragen aan alle instanties die belast zijn met het beheer van de middelen. Wanneer de Commissie bij het regionale beleid constateert dat er op programma-niveau sprake is van ingewikkelde regels, beveelt zij de betrokken lidstaat aan die te vereenvoudigen.

De Commissie zal haar acties blijven richten op de programma-autoriteiten waar risico's zijn geconstateerd.

⁽¹⁹⁾ Nadere informatie betreffende de aanpak van de Rekenkamer bij de kwantificering van fouten inzake openbare aanbesteding wordt gegeven in **bijlage 1.1**, de paragrafen 10, 11 en 12.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Declaratie van niet-subsidiabele kosten bij nagenoeg een tiende van alle door de Rekenkamer gecontroleerde projecten

5.28. 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.

5.29. De Rekenkamer ontdekte dat bij 8 % van de gecontroleerde verrichtingen niet-subsidiabele kosten waren gedeclareerd. Deze vertegenwoordigen 38 % van alle kwantificeerbare fouten en zijn goed voor ongeveer 21 % van het geschatte foutenpercentage voor deze beleidsgebieden (zie tekstvak 5.3).

Tekstvak 5.3 — Voorbeelden van gedeclareerde niet-subsidiabele kosten

- a) *Onvoldoende onderbouwde personeelskosten:* Voor een energieproject in Frankrijk dat verband hield met de aanleg van een elektriciteitsverbinding tussen Frankrijk en Spanje konden sommige personeelskosten door de begunstigde niet worden onderbouwd. De aan deze personeelskosten gerelateerde onderliggende uitgaven komen daardoor niet in aanmerking voor de medefinanciering door de EU. Een soortgelijk geval waarbij niet-subsidiabele salarisuitgaven werden gedeclareerd, werd aangetroffen bij een EFRO-project in Italië.
- b) *Uitgaven gedeclareerd voor een organisatie buiten de EU:* Een TEN-V-project betreffende de verdere ontwikkeling van een gemeenschappelijk Europees luchtruim werd uitgevoerd door organisaties in verschillende EU-lidstaten en in één land buiten de EU. De voorwaarde dat alleen organisaties uit EU-lidstaten begunstigd konden zijn en bijgevolg kosten konden declareren werd door het consortium veronachtzaamd en de kosten van een deelnemer uit een derde land werden eveneens uit de EU-begroting vergoed.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Inbreuken op de staatssteunregels zijn goed voor 17 % van het foutenpercentage

5.30. Staatssteun is in beginsel onverenigbaar met de interne markt omdat zij de handel tussen de lidstaten zou kunnen vervalsen⁽²⁰⁾. De Commissie handhaaft de EU-staatssteunregels rechtstreeks. De lidstaten moeten alle gevallen van mogelijke staatssteun aan de Commissie melden (ofwel door middel van een regeling ofwel van geval tot geval voor een project), tenzij de projectwaarde kleiner is dan een „de minimis“-plafond of indien het project onder de algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV) valt⁽²¹⁾. Voor alle aangemelde zaken dient directoraat-generaal Concurrentie vervolgens te beoordelen of de steun verenigbaar is met de interne markt. Het stelt daarbij de vraag of hetzelfde project ook zonder de steun zou zijn verwezenlijkt.

5.31. De Rekenkamer heeft dit jaar zestien projecten in acht lidstaten opgespoord waarbij inbreuk werd gemaakt op de EU-regels voor staatssteun. Voor alle gevallen heeft de Rekenkamer een voorlopige beoordeling door directoraat-generaal Concurrentie gevraagd en verkregen. Deze beoordeling en de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie zijn in aanmerking genomen bij het indelen van de fouten. Voor vijf van deze projecten is de Rekenkamer van oordeel dat het project volgens de regels inzake staatssteun geen of minder overheidsfinanciering had mogen verkrijgen van de EU en/of de lidstaat. Deze gekwantificeerde fouten zijn goed voor ongeveer 17 % van het geschatte foutenpercentage⁽²²⁾ (zie tekstvak 5.4). De elf andere gevallen van niet-naleving van de bepalingen inzake staatssteun werden niet in aanmerking genomen voor de raming van het foutenpercentage door de Rekenkamer.

Tekstvak 5.4 — Voorbeelden van projecten waarbij sprake is van een inbreuk op de regels inzake staatssteun

- a) *Het stimulerende effect is niet aangetoond:* Bij een EFRO-project in Polen voor de oprichting van een gemeenschappelijk dienstencentrum voor een multinationale onderneming blijkt uit de door de onderneming verstrekte informatie dat het project ook zonder overheidssteun rendabel was en dat de steun niet noodzakelijk was voor de uitvoering van het project. Als gevolg daarvan komt het project niet in aanmerking voor EU-cofinanciering krachtens artikel 8 van de algemene groepsvrijstellingsverordening. Een soortgelijk geval werd aangetroffen bij een ander EFRO-project in Polen.

5.31. *De Commissie is de bevoegde autoriteit in de Europese Unie die kan beslissen of een steunmaatregel onverenigbaar is met de regels van de interne markt. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen inbreuken op formele en procedurele voorschriften inzake staatssteun en de onverenigbaarheid van een steunmaatregel met de regels van de interne markt, waardoor deze maatregel dus niet in overeenstemming is met de essentiële voorwaarden van de regels inzake staatssteun. Daarom kan een steunmaatregel die niet aan de formele en procedurele eisen voldoet, toch wel aan de materiële en inhoudelijke eisen voldoen.*

De Commissie neemt nota van de opmerkingen van de Rekenkamer en zal de door de Rekenkamer bedoelde gevallen blijven volgen.

⁽²⁰⁾ Artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), inzake staatssteun.

⁽²¹⁾ Verordening (EG) nr. 800/2008 van de Commissie (PB L 214 van 9.8.2008, blz. 3).

⁽²²⁾ In 2012 was de overeenkomstige ratio 9 % (zie het Jaarverslag 2012, paragraaf 5.41).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- b) *Onterechte mkb-toeslag voor staatssteun*: Bij een EFRO-project in Slovenië werd steun toegekend op grond van een aangemelde regeling voor het midden- en kleinbedrijf (mkb) voor onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten in de automobiellindustrie. Deze begunstigde voldeed echter de facto niet aan de criteria om tot het mkb te worden gerekend, aangezien de organisatie volledig in handen van grote bedrijven was en alle onderzoeksactiviteiten uitsluitend voor hen verrichtte. Er had een lagere steunintensiteit voor grote ondernemingen moeten worden toegepast; als gevolg daarvan kwam een deel van de steun niet in aanmerking.

Soortgelijke gevallen werden aangetroffen in EFRO-projecten in Bulgarije en Hongarije.

Bij een derde van de onderzochte verrichtingen hadden controles op lidstaatniveau op zijn minst enkele aangetroffen fouten kunnen voorkomen

5.32. In 17 gevallen waarin eindbegunstigden kwantificeerbare fouten hadden gemaakt, beschikten de nationale autoriteiten over voldoende informatie (bijvoorbeeld van de eindbegunstigden, hun controleurs of op basis van de eigen controles van de nationale autoriteiten) om de fouten te kunnen voorkomen, opsporen en corrigeren voordat de uitgaven bij de Commissie werden gedeclareerd. Indien al deze informatie gebruikt was om fouten te corrigeren, zou het geschatte meest waarschijnlijke foutenpercentage voor dit hoofdstuk 3 procentpunt lager zijn geweest. In tien van deze gevallen werd bij het opstellen van de declaraties rekening gehouden met een door de Commissie opgelegde forfaitaire correctie. Daarnaast constateerde de Rekenkamer dat de door de Rekenkamer ontdekte fout in vijf gevallen gemaakt was door de nationale autoriteiten. Deze fouten droegen 2 procentpunt bij aan het geschatte meest waarschijnlijke foutenpercentage.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.32. 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. Zij is het er mee eens dat goede en tijdige beheersverificaties moeten worden ingevoerd om te voorkomen dat zich onregelmatigheden voordoen of dat deze worden opgenomen in aan de Commissie gecertificeerde betalingsaanvragen.

De Commissie voert sinds 2010 gerichte controles uit op beheersverificaties van programma's met een hoog risico wanneer zij heeft geconstateerd dat het mogelijk is dat tekortkomingen niet of niet tijdig door de auditautoriteit van het programma worden ontdekt. De resultaten van deze eind 2013 verrichte controles zijn voorgesteld in het jaarlijkse activiteitenverslag (JAV) van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (zie bladzijde 41).

De Commissie verwijst naar de versterkte procedures in het regelgevende kader voor de programmeringsperiode 2014-2020, waarbij het beheer van verificaties en controles (controles ter plaatse daaronder begrepen) op tijd zal moeten worden uitgevoerd voor de certificering aan de Commissie van de jaarlijkse programmarekeningen en de indiening van beheersverklaringen door de beheersautoriteiten. De Commissie is van mening dat deze versterkte controleprocedures zullen leiden tot een blijvende verlaging van het foutenpercentage.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ONDERZOEK VAN DE FINANCIERINGSINSTRUMENTEN

5.33. Financieringsinstrumenten (FI's) verlenen bijstand aan ondernemingen of stedelijke projecten door middel van kapitaalinvesteringen, leningen of garanties ⁽²³⁾. Zij kunnen hoofdzakelijk in drie gebieden worden ingeschakeld: ter ondersteuning van het mkb ⁽²⁴⁾, voor stedelijke ontwikkeling ⁽²⁵⁾ en voor de bevordering van energie-efficiëntie.

5.34. Eind 2012 waren er 940 FI's opgericht in het kader van 175 EFRO- en ESF-OP's in alle lidstaten van de EU-27 op twee na (Ierland en Luxemburg). Samen betreft het een toewijzing van ongeveer 12 558 miljoen euro ⁽²⁶⁾.

Financieringsinstrumenten kennen nog steeds lage uitbetalingspercentages

5.35. In het algemeen ontvangen de fondsen voor de uitvoering van FI's bij hun juridische oprichting een bijdrage vanuit het OP; vervolgens gebruiken ze dit geld om projecten te ondersteunen. Dergelijke financiële steun kan alleen worden verleend aan projecten die binnen de reikwijdte van het OP vallen. Deze FI's worden zo ontworpen dat zij een renouwerend karakter hebben of dat, voor sommige soorten garantiefondsen, een groot hefboomeffect kan worden bereikt. Middelen die uit investeringen of leningen worden teruggestort, inclusief winst, moeten opnieuw worden gebruikt voor de doeleinden van de door het FI uitgevoerde activiteiten.

⁽²³⁾ Artikel 44 van Verordening (EG) nr. 1083/2006.

⁽²⁴⁾ Dit omvat ook het programma gezamenlijke Europese middelen voor micro- tot middelgrote ondernemingen (het Jeremie-programma) dat wordt uitgevoerd samen met de Europese Investeringsbank (EIB) en het Europees Investeringsfonds (EIF) om steun voor aanvullende financiering te verlenen aan het mkb.

⁽²⁵⁾ Dit omvat het programma gezamenlijke Europese steun aan duurzame investeringen in stedelijke gebieden (het Jessica-programma) dat wordt uitgevoerd samen met de EIB om terugvorderbare investeringssteun (in de vorm van eigen vermogen, leningen of garanties) te verstrekken voor stedelijke ontwikkeling.

⁽²⁶⁾ Europese Commissie, „Summary of data on the progress made in financing and implementing FEIs co-financed by Structural Funds” (Samenvatting van de gegevens over de vorderingen op het vlak van financiering en tenuitvoerlegging van uit de structuurfondsen medegefinancierde financieringsinstrumenten), COCOF 13/0093-00/EN, 19 september 2013.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.36. Uit het onderzoek van de Rekenkamer is gebleken dat de steekproef van in 2013 onderzochte FI's nog steeds lage uitbetalingspercentages kende (d.w.z. de op het niveau van de eindontvangers gebruikte middelen) (zie tekstvak 5.5). Volgens de verordeningen worden alleen de aan de eindontvangers gedane betalingen of verstrekte waarborgen als subsidieel beschouwd en moeten ongebruikte middelen vanuit de FI's terugvloeiën naar de EU-begroting bij de afsluiting van het programma⁽²⁷⁾.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.36. Gezamenlijk antwoord op paragraaf 5.36 en tekstvak 5.5.

De Commissie heeft eind 2012 verslag uitgebracht aan het Europees Parlement en de Raad over de geringe uitvoering van FI's (zie Ares (2013) 3153620 van 1 oktober 2013). Het gemiddelde uitbetalingspercentage weerspiegelt de oprichting van aanvullende financieringsinstrumenten in 2012. De Commissie zal in de tweede helft van 2014 over de situatie aan het einde van 2013 rapporteren. De Commissie is van mening dat de beoordeling van de prestaties zich tevens moet richten op het bereiken van resultaten door de gefinancierde financieringsinstrumenten, met inbegrip van de doorlopende en hefboomeffecten.

De Commissie merkt op dat voor een gedetailleerde analyse een beoordeling nodig is van de verschillende situaties die zich kunnen voordoen, met name rekening houdend met het feit dat de gecontroleerde financieringsinstrumenten zich in Bulgarije, Griekenland, Italië en Litouwen bevinden, lidstaten die ernstig getroffen zijn door de economische en financiële crisis.

Tekstvak 5.5 — Lage uitbetalingspercentages voor FI's

Volgens de Commissie bedroeg het gemiddelde uitbetalingspercentage voor alle FI's in de EU-27 37 % aan het einde van 2012. Dit komt overeen met een toename van 3 procentpunt ten opzichte van 2011. Dit percentage is nog steeds te laag om redelijkerwijze te verwachten dat alle beschikbare middelen ten minste eenmaal zullen worden gebruikt. Er werden specifieke problemen opgemerkt voor FI's in drie lidstaten (Bulgarije, Griekenland en Slowakije) waar het uitbetalingspercentage aanzienlijk lager is dan het EU-gemiddelde voor 2012.

Voor vier van de vijf gecontroleerde FI's lagen de uitbetalingspercentages aan het einde van 2013 (tussen 3 % en 16 %) nog steeds aanzienlijk onder het gemiddelde niveau van 2012. De Rekenkamer merkt tevens op dat lidstaten tot het einde van 2013 de mogelijkheid hadden om extra bijdragen van de OP's aan de FI's te leveren.

In lidstaten onderzochte FI's	2012			2013		
	Aan de Commissie op 31 december 2012 gerapporteerd bedrag, in euro (*)		Uitbetalingspercentage	Door de FI's gerapporteerd bedrag, in euro		Uitbetalingspercentage
	Bedrag dat is betaald aan of gewaarborgd door het holdingfonds	Aan de eindbegunstigden betaald of gewaarborgd bedrag		Bedrag dat is betaald aan of gewaarborgd door het holdingfonds	Aan de eindbegunstigden betaald of gewaarborgd bedrag	
Bulgarije	37 818 872	0	0 %	37 818 872	1 023 107	3 %
Griekenland	460 000 000	6 343 202	1 %	488 000 338 (**)	79 701 074	16 %
Italië	202 000 000	0	0 %	202 000 000	10 595 207,50	5 %
Italië	110 000 000	10 467 204	10 %	110 000 000	16 870 778	15 %
Litouwen	169 974 513	64 237 987	38 %	240 931 417 (**)	87 263 848	36 %

(*) Bron: De jaarverslagen die de lidstaten hebben ingediend ingevolge artikel 67, lid 2, onder j), van Verordening (EG) nr. 1083/2006; informatie over 2013 verschaft door de onderzochte FI's.

(**) Toename van de middelen gedurende 2013 ten opzichte van 2012: in Griekenland bedroeg de toename ongeveer 28 miljoen euro en in Litouwen ongeveer 71 miljoen euro.

⁽²⁷⁾ Artikel 78, lid 6, van Verordening (EG) nr. 1083/2006.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

ONDERZOEK VAN DE GESELECTEERDE CONTROLESYSTEMEN**Beoordeling van het toezicht door de Commissie op de auditautoriteiten**

5.37. *Bijlage 5.2* bevat een samenvatting van de resultaten van het systeemonderzoek door de Rekenkamer.

De Commissie gaat af op het werk van de auditautoriteiten in de lidstaten

5.38. De auditautoriteiten verschaffen de Commissie zekerheid over de doeltreffende werking van de beheerssystemen en de interne controle voor een OP en de wettigheid en regelmatigheid van de gecertificeerde uitgaven⁽²⁸⁾. Deze informatie wordt verstrekt door de auditautoriteiten in hun jaarlijkse controleverslagen (JCV's), controleadviezen en verslagen van systeemcontroles (zie paragraaf 5.10).

5.38. *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.*

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. Op basis van de hercontroles, door de Commissie, van de door de auditautoriteiten uitgevoerde audits, zijn aan de auditautoriteiten adviezen, begeleiding en aanbevelingen verstrekt, hetgeen heeft bijgedragen tot capaciteitsopbouw.

In hun jaarlijkse activiteitenverslag over 2013 hebben DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie een gedetailleerde beoordeling gegeven van de nauwgezetheid en de betrouwbaarheid van de auditinformatie en de door de auditautoriteiten in hun jaarlijkse controleverslagen over 2013 gerapporteerde resultaten (zie paragraaf 2.111 B, bladzijde 33 tot en met 36 van het JAV over 2012 van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en bladzijde 42 tot en met 44 van het JAV over 2013 van DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie).

⁽²⁸⁾ In totaal hebben de lidstaten van de EU-28 113 auditautoriteiten opgezet voor 440 goedgekeurde OP's in het kader van het EFRO/CF en het ESF voor de programmeringsperiode 2007-2013. Van deze autoriteiten zijn er 63 belast met de OP's in het kader van zowel het EFRO/CF als het ESF. Voor alle 440 OP's samen hadden de auditautoriteiten tegen eind december 2013 199 jaarlijkse controleverslagen en controleadviezen opgesteld.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.39. Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie benutten deze informatie om hun jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's) op te stellen en om gedurende het jaar beslissingen te nemen over mogelijke onderbrekingen en/of opschortingen van betalingen aan OP's⁽²⁹⁾. Om te beoordelen of deze informatie betrouwbaar is, controleren de directoren-generaal de door de auditautoriteiten gerapporteerde foutenpercentages voor elk OP (of voor elke groep van OP's)⁽³⁰⁾:

- indien de Commissie het foutenpercentage betrouwbaar acht (en representatief voor de gecertificeerde uitgaven), aanvaardt zij het door de auditautoriteit gemelde percentage. Ook kan de Commissie het percentage voor haar eigen beoordeling herberekenen op basis van bij de auditautoriteit verkregen aanvullende informatie;
- in het geval van onbetrouwbare foutenpercentages past de Commissie een forfaitair foutenpercentage toe (tussen 2 % en 25 %), in overeenstemming met de resultaten van haar evaluatie van de werking van de beheers- en internecontrolesystemen.

5.40. De Commissie berekent tevens een „restfoutenpercentage” voor elk OP, waarbij rekening wordt gehouden met alle financiële correcties sinds het begin van de programmeringsperiode. Dit omvat correcties die al worden uitgevoerd op Europees en/of nationaal niveau, alsook hangende financiële correcties⁽³¹⁾.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.39. *In 2013 hebben DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie in hun respectieve jaarlijkse activiteitenverslagen vermeld dat ongeveer twee derde van de onderbrekingen en opschortingen van betalingen gebaseerd waren op auditresultaten die door de auditautoriteiten ter kennis van de Commissie waren gebracht (zie bladzijde 45 van het JAV over 2012 van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en bijlage VII, paragraaf 2.1.1.1 van het JAV over 2013 van DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie). De Commissie benadrukt dat onderbrekings-/pre-opschortingsprocedures in de loop van 2013 betrekking hadden op 181 EFRO/Cohesiefondsprogramma's en bijna 6 miljard euro van de door de lidstaten ingediende maar niet betaalde betalingsaanvragen, tenzij de Commissie aanvullend bewijsmateriaal heeft verkregen dat alle nodige correcties door de betrokken lidstaten waren aangebracht.*

Voor het ESF, zoals vermeld op bladzijde 49 van het JAV over 2013 van DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie, heeft de Commissie 12 schriftelijke waarschuwingen en 19 aankondigingen van opschortingen doen uitgaan; zij besloot tot 25 onderbrekingen van betalingen en schortte 11 operationele programma's op. In totaal is voor 348,8 miljoen euro aan betalingsaanvragen onderbroken.

⁽²⁹⁾ In maart van elk jaar dient ieder directoraat-generaal een jaarlijks activiteitenverslag op te stellen dat wordt toegezonden aan het Europees Parlement en aan de Raad en dat wordt bekendgemaakt. Tegelijk met dit verslag moet de directeur-generaal een verklaring verstrekken waar hij of zij aangeeft of de begrotingsuitvoering onder zijn of haar verantwoordelijkheid op een wettige en regelmatige manier is gebeurd. Dit is het geval indien de onregelmatigheden onder de materialiteitsdrempel van 2 % van de Commissie zelf blijven. Indien dat niet het geval is, kan de directeur-generaal punten van volledig of gedeeltelijk voorbehoud formuleren voor bepaalde gebieden (of programma's).

⁽³⁰⁾ De door de auditautoriteiten gerapporteerde foutenpercentages voor jaar n worden berekend op basis van een steekproef van controles van verrichtingen die statistisch representatief moeten zijn voor de ten aanzien van de Commissie in jaar n — 1 gecertificeerde uitgaven (Speciaal verslag nr. 16/2013, paragraaf 11).

⁽³¹⁾ Directoraat-generaal Regionaal beleid en Stadsontwikkeling, jaarlijks activiteitenverslag, blz. 49.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.41. Op basis van deze twee indicatoren vormt de Commissie haar oordeel over de beheers- en controlesystemen voor het OP. Dit oordeel houdt ook rekening met systeemcontroles die gedurende het jaar door auditautoriteiten zijn ingediend en met aanvullende informatie die de Commissie ter beschikking staat. Dat oordeel wordt dan gerapporteerd in het jaarlijkse activiteitenverslag van het directoraat-generaal⁽³²⁾.

5.42. De Rekenkamer is van oordeel dat de Commissie een systeem heeft ingevoerd om zekerheid over de wettigheid en regelmatigheid van de EFRO/CF- en ESF-uitgaven te ontlenen aan het werk van de auditautoriteiten⁽³³⁾. De opzet van dit systeem voldoet in het algemeen aan de beginselen van de „single audit” die de Rekenkamer beschreef in haar Advies nr. 2/2004. Tevens neemt de Rekenkamer nota van de nauwe samenwerking tussen de Commissie en de nationale auditautoriteiten en van verbeteringen in de vorm van een consistentere interne beheersing voor de OP's van het EFRO/CF en het ESF in de 28 lidstaten.

De Commissie meent dat de betalingen van ruim de helft van alle OP's geen materieel foutenpercentage vertonen

5.43. Voor 2013 meent de Commissie zekerheid te hebben dat 243 van de 440 OP's (die ongeveer 55 % van de betalingen in 2013 vertegenwoordigen) geen materieel foutenpercentage vertonen: de door de auditautoriteiten gerapporteerde foutenpercentages lagen onder de materialiteitsdrempel (van 2 %) van de Commissie. Voor nog eens 140 OP's (die 34 % van de betalingen vertegenwoordigen) waren de gevalideerde (of herberekende) foutenpercentages hoger dan 2 % maar was het „restfoutenpercentage” lager dan 2 %⁽³⁴⁾. In vergelijking met 2012 is het aantal OP's waarvoor de Commissie ernstige problemen had vastgesteld, gedaald van 61 naar 57 OP's⁽³⁵⁾. Deze 39 OP's van het EFRO/CF en de 18 OP's van het ESF, waarvoor zowel het gevalideerde foutenpercentage als het restfoutenpercentage boven de 2 % lagen, waren goed voor 11 % van de betalingen in 2013. De Rekenkamer erkent dat de Commissie niet alleen op basis van foutenpercentages een voorbehoud maakt. Bij beoordelingen past zij ook haar vakkundig oordeel toe en neemt zij alle andere beschikbare informatie in aanmerking.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.41. De Commissie verwijst naar het uitvoerige auditonderzoek naar de werkzaamheden van de auditautoriteiten dat zij doet voordat zij besluit formeel op hun werk te vertrouwen; onder meer voert de Commissie door de auditautoriteit uitgevoerde audits van concrete acties opnieuw uit (zie de respectieve JAV's van beide DG's). Als gevolg hiervan zijn de directoraten-generaal tot de conclusie gekomen dat de werkzaamheden van respectievelijk 40 en 81 van de 113 auditautoriteiten die belast zijn met het controleren van respectievelijk ongeveer 90 % van het EFRO/CF en 91 % van de ESF-programma's over het algemeen kunnen worden vertrouwd.

5.42. De Commissie is van mening dat de lidstaten en de Commissie het internecontrolekader voor de programma's 2007-2013 hebben versterkt ten opzichte van eerdere programmeringsperioden. Dit draagt bij tot het waarborgen van wettelijke en regelmatige uitgaven op het gebied van cohesie in de hele Europese Unie.

⁽³²⁾ Meer informatie is te vinden in Speciaal verslag nr. 16/2013 „Evaluatie van de „single audit” en van het vertrouwen van de Commissie in het werk van de nationale auditautoriteiten op het gebied van cohesie”, paragrafen 5-11.

⁽³³⁾ Speciaal verslag nr. 16/2013, paragraaf 80.

⁽³⁴⁾ Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling, jaarlijks activiteitenverslag 2013, blz. 33-36, en directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie, jaarlijks activiteitenverslag 2013, blz. 43.

⁽³⁵⁾ Speciaal verslag nr. 16/2013, paragraaf 26 en bijlage III.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.44. Net als in voorgaande jaren onderzocht de Rekenkamer ook in 2013 of de Commissie doeltreffend was geweest bij het toetsen van de juistheid en betrouwbaarheid van de door de auditautoriteiten gerapporteerde foutenpercentages. Dit onderzoek gebeurde op een steekproef van 194 OP's in 19 lidstaten (voor 140 van de 322 OP's van het EFRO/CF en voor 54 van de 118 OP's in het kader van het ESF) op basis van de werkbestanden van de Commissie⁽³⁶⁾. Bovendien vroeg en verkreeg de Rekenkamer rechtstreeks van de auditautoriteiten aanvullende informatie.

5.45. Uit het onderzoek van de Rekenkamer bleek dat de Commissie de door de auditautoriteiten gerapporteerde foutenpercentages correct had gevalideerd (of herberekend) voor 155 van de 194 onderzochte OP's (zie **bijlage 5.2**).

5.46. Voor 39 van de 194 onderzochte OP's (32 OP's van het EFRO/CF en 7 OP's van het ESF) meent de Rekenkamer echter dat Commissie een hoger foutenpercentage had moeten valideren (of een forfaitair percentage had moeten opleggen)⁽³⁷⁾.

5.47. Bij vier van deze gevallen met betrekking tot vijftien OP's in het kader van het EFRO en één OP in het kader van het ESF is de Rekenkamer van oordeel dat de Commissie geen redenen had gegeven voor het achterwege laten van punten van voorbehoud (of voor het niet maken van punten van voorbehoud met een hogere financiële impact) in haar interne werkdocumenten en/of de JAV's van 2013 (zie tekstvak 5.6). Voor de overige OP's had de Commissie reeds een voorbehoud gemaakt voor het OP of bleef het door de Rekenkamer herberekende hogere foutenpercentage onder de materialiteitsdrempel van 2 %.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.46. *Bij de validering van de foutenpercentages in het kader van het jaarlijkse activiteitenverslag, hield de Commissie rekening met alle verkregen informatie tot de datum van de beoordeling.*

De Commissie wijst erop dat de bevindingen van de Rekenkamer geen impact hebben op de uitgebrachte accountantsverklaringen, noch op het aantal punten van voorbehoud, en slechts een beperkt effect hebben op de kwantificering van de punten van voorbehoud.

De Commissie merkt trouwens op dat de 39 programma's die de Rekenkamer aanhaalt, betrekking hebben op de werkzaamheden van 13 op een totaal van 113 auditautoriteiten die belast zijn met het EFRO, het ESF en het CF. Zij merkt ook op dat de kwestie van de Spaanse programma's betrekking heeft op één nationale bemiddelende instantie die in 2013 de uitgaven voor 9 regionale EFRO-programma's indiende.

Voor DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie, verwijst de Commissie naar haar antwoorden op de paragrafen 6.34 en 6.35.

⁽³⁶⁾ Deze 194 OP's zijn goed voor 65 % van de in het kader van het EFRO/CF en 75 % van de in het kader van het ESF in 2013 goedgekeurde tussentijdse/definitieve betalingen en vallen onder de bevoegdheid van 41 van de 113 AA's.

⁽³⁷⁾ Dit betekent dat het door de Rekenkamer herberekende foutenpercentage ten minste 0,5 procentpunt hoger is dan het door de Commissie gevalideerde percentage en/of boven de materialiteitsdrempel van de Commissie ligt (terwijl het percentage van de Commissie daaronder blijft).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Tekstvak 5.6 — Voorbeelden van tekortkomingen in de validering door de Commissie van de door de auditautoriteiten gerapporteerde foutenpercentages

Voor een groep van vier OP's in het kader van het EFRO en het ESF in het Verenigd Koninkrijk nam de auditautoriteit een steekproef van 68 verrichtingen, zoals beschreven in haar controlestrategie. De Rekenkamer constateerde echter dat deze steekproef was getrokken uit een populatie die voor drie van de vier OP's onjuist was. Bovendien heeft de auditautoriteit voor elk van de vier OP's afzonderlijke foutenpercentages geraamd en in haar JCV opgenomen, ofschoon zij een gemeenschappelijk foutenpercentage had moeten rapporteren overeenkomstig de toepasselijke richtsnoeren voor steekproefneming. De Commissie merkte die kwesties op, maar valideerde de door de auditautoriteit geraamde onjuiste individuele percentages of herberekende alternatieve percentages door een aantal OP's te groeperen. De Rekenkamer acht de gerapporteerde percentages voor alle vier OP's

In artikel 73 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 is bepaald dat de Commissie zich op de door de nationale auditautoriteit verrichte werkzaamheden kan verlaten en haar eigen audits en toetsingen kan verminderen, zodra zij de nationale conformiteitsbeoordeling en de auditstrategie van de auditautoriteit heeft aanvaard en indien zij een redelijke garantie heeft verkregen dat de beheers- en controlesystemen van het OP doeltreffend functioneren.⁽³⁸⁾ Voor een groep van vier OP's in het kader van het EFRO in Nederland nam de auditautoriteit één enkele steekproef, zoals beschreven in haar controlestrategie. In het JCV werden evenwel niet-representatieve foutenpercentages gerapporteerd voor elk van deze vier OP's. Bovendien gebruikte de auditautoriteit een verkeerde methode voor de raming van deze percentages. Na de afwijzing door de Commissie van de eerste versie van het JCV besloot de auditautoriteit drie van de vier OP's te hergroeperen, waarvoor zij vervolgens opnieuw een foutenpercentage van minder dan 2% berekende op een wijze die niet strookt met de toepasselijke richtsnoeren voor steekproefneming. Voor het resterende OP werd een foutenpercentage van 6,9% gevalideerd en werd een punt van voorbehoud gemaakt. Dit betekende ook dat het restfoutenpercentage te laag was geraamd voor de drie betrokken OP's. Naar het oordeel van de Rekenkamer had de beoordeling van de Commissie echter de gehele groep OP's moeten betreffen. In oktober 2013 heeft de Commissie alle vier deze OP's de „artikel 73”-status („single audit”) verleend.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 5.6 — Voorbeelden van tekortkomingen in de validering door de Commissie van de door de auditautoriteiten gerapporteerde foutenpercentages

De artikel 73-status werd op 30 oktober 2013 toegekend aan alle vier de Nederlandse EFRO-programma's op basis van uitgebreide auditwerkzaamheden. De Commissie oordeelde positief, namelijk dat er geen sprake was van controle-informatie waardoor twijfels konden rijzen over de kwaliteit van het werk van de Nederlandse auditautoriteit.

⁽³⁸⁾ In artikel 73 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 is bepaald dat de Commissie zich op de door de nationale auditautoriteit verrichte werkzaamheden kan verlaten en haar eigen audits en toetsingen kan verminderen, zodra zij de nationale conformiteitsbeoordeling en de auditstrategie van de auditautoriteit heeft aanvaard en indien zij een redelijke garantie heeft verkregen dat de beheers- en controlesystemen van het OP doeltreffend functioneren.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Voor een groep OP's in het kader van het EFRO in Spanje had de auditautoriteit geconstateerd dat een begunstigde de nieuw gecreëerde arbeidsplaatsen niet gedurende de vereiste periode (dat wil zeggen gedurende ten minste twee jaar na toekenning van de subsidie) in stand had gehouden, zoals voorgeschreven in de subsidieovereenkomst. De auditautoriteit heeft deze bevinding echter niet in haar berekening van het foutenpercentage betrokken, aangezien de nieuw gecreëerde banen nog bestonden toen de uitgaven werden gecertificeerd. Derhalve onderschatte de auditautoriteit het foutenpercentage voor de groep van OP's. De Commissie accepteerde deze aanpak, wat tevens betekende dat het „restfoutenpercentage” (waarbij rekening wordt gehouden met alle sinds 2007 aangebrachte financiële correcties) te laag was opgegeven en als gevolg daarvan onder de materialiteitsdrempel van de Commissie van 2 % bleef. In de optiek van de Rekenkamer had dit naar voren moeten komen in de beoordeling door de Commissie van 9 van de 19 betrokken OP's.

Bij vier OP's in Duitsland (Nedersaksen) stemde de steekproefpopulatie niet overeen met de bij de Commissie gedeclareerde uitgaven in 2012. De Rekenkamer had reeds een vergelijkbare kwestie aan het licht gebracht voor het JCV 2012. Desondanks heeft de Commissie het door de auditautoriteit gemelde foutenpercentage als dusdanig gevalideerd. Naar het oordeel van de Rekenkamer had een forfaitair foutenpercentage moeten worden toegepast ten belope van 5 % op twee OP's in het kader van het EFRO en van 2 % op twee OP's in het kader van het ESF. Dit had ook naar voren moeten komen in de beoordeling door de Commissie van twee van de vier betrokken OP's.

5.48. De Rekenkamer heeft ook gevallen geïdentificeerd waarbij de aanpak van de Commissie bij de verificatie van de door auditautoriteiten gerapporteerde informatie verschilde per OP of tussen de twee directoraten-generaal. Zulke verschillen hinderen een geharmoniseerde beoordeling van het werk van de auditautoriteiten en, bijgevolg, van de wettigheid en de regelmatigheid van de cohesie-uitgaven door de twee directoraten-generaal.

Met de documentaire controles door de Commissie kan het risico dat lidstaten onjuiste en onbetrouwbare informatie rapporteren, niet naar behoren worden aangepakt

5.49. De Rekenkamer is van mening dat beide directoraten-generaal in vergelijking met 2012 over het algemeen striktere controles verrichten. In veel gevallen vroeg de Commissie de auditautoriteiten om aanvullende inlichtingen: informatie over de aansluiting van de gecontroleerde populatie met de gedeclareerde uitgaven, een nieuwe berekening van de steekproefomvang of gedetailleerde informatie over specifieke controles van verrichtingen. Daarnaast hebben de twee directoraten-generaal onderzoeksmissies gestuurd naar 21 lidstaten om de door de auditautoriteiten gemelde gegevens te toetsen. Dit heeft de Commissie in staat gesteld om de jaarlijkse controleverslagen meer in detail te analyseren.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.48. De Commissie is van mening dat zij over robuuste en geharmoniseerde systemen beschikt voor de analyse van de jaarlijkse controleverslagen over de twee directoraten-generaal die verantwoordelijk zijn voor het cohesiebeleid. Jaarlijkse controleverslagen worden echter per geval geanalyseerd en de uiteindelijke beoordeling hangt af van het professionele oordeel van de verantwoordelijke auditoren, die bij de opstelling van hun advies rekening houden met alle beschikbare informatie. Als gevolg daarvan zijn kleine verschillen mogelijk en aanvaardbaar, mits de belangrijkste conclusies niet wezenlijk van elkaar verschillen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.50. De Rekenkamer merkt echter op dat de deugdelijkheid van de beoordeling van de Commissie staat of valt met de nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van de door de autoriteiten van de lidstaten gerapporteerde informatie. Zo hebben de controles van de Rekenkamer in de afgelopen drie jaar met name aangetoond dat ⁽³⁹⁾:

- bepaalde auditautoriteiten onvolledig rapporteren over problemen en dat de gerapporteerde foutenpercentages niet altijd volledig betrouwbaar zijn;
- door de lidstaten gerapporteerde informatie over financiële correcties niet altijd betrouwbaar of nauwkeurig is en dat de door de Commissie toegepaste berekeningsmethode leidt tot een onderschatting van het restfoutenpercentage.

5.51. De toetsingen van de Commissie bestaan hoofdzakelijk in documentaire controles en kunnen deze risico's slechts ten dele ondervangen. De Rekenkamer meent dat de mogelijkheden van de Commissie voor de validering (en, indien nodig, de aanpassing) van de gerapporteerde foutenpercentages beperkt blijven zolang de auditautoriteiten niet stelselmatig worden verplicht aan de Commissie meer gedetailleerde informatie te verstrekken over hun controles van verrichtingen ten behoeve van haar toetsing van de jaarlijkse controleverslagen. Bovendien schreven de internationale controlestandaarden voor dat de Commissie bij haar toezicht op de auditautoriteiten sommige van hun controles van verrichtingen overdoet ⁽⁴⁰⁾.

Onderzoek van de jaarlijkse activiteitenverslagen van de Commissie

5.52. De Rekenkamer beoordeelde de jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's) voor 2013 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 2013 geautoriseerde betalingen heeft de Rekenkamer met name:

- a) de consistentie en nauwkeurigheid van de berekening door de Commissie van de „risicobedragen” getoetst;
- b) de voor 2013 gemaakte punten van voorbehoud beoordeeld.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.50. *De Commissie verwijst naar haar antwoord op paragraaf 5.41. De controlewerkzaamheden van de directoraten-generaal omvatten een volledig onderzoek ter plaatse, met inbegrip van herhaling van de systeemaudits en de audits van acties op het niveau van individuele begunstigen.*

- *De Commissie heeft een specifieke, op risico's gebaseerde audit ter plaatse uitgevoerd om ervoor te zorgen dat de gerapporteerde correcties voor 68 OP's in de afgelopen drie jaar daadwerkelijk worden uitgevoerd en, in geval van twijfel of onvoldoende bewijs, trekt zij de betrokken bedragen af van de cumulatieve financiële correcties die in aanmerking zijn genomen voor de berekening van het restfoutenpercentage.*

5.51. *De Commissie beschikt over een grondig verificatieproces, met inbegrip van onderzoeksmissies ter plaatse, om de juistheid en betrouwbaarheid van de door de auditautoriteiten gerapporteerde foutenpercentages te waarborgen. Wanneer zij van mening is dat die foutenpercentages onbetrouwbaar zijn, gebruikt zij vaste percentages. De beoordeling van de Commissie moet worden gezien in de bredere context van de herziening van het werk van de auditautoriteiten, met inbegrip van een uitgebreide hercontrole (zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 5.41 en 5.54). De Commissie voert ook risicogeoriënteerde controles uit om de nauwkeurigheid van de gerapporteerde financiële correcties te verifiëren (zie het antwoord op paragraaf 5.50).*

⁽³⁹⁾ Speciaal verslag nr. 16/2013, paragraaf 83.

⁽⁴⁰⁾ Jaarverslag 2012, paragraaf 5.52 (eerste streepje), en Speciaal verslag nr. 16/2013, paragraaf 83 en de aanbevelingen 1 en 4.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling

5.53. In zijn JAV 2013 schatte directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling dat bij 2,8 % tot 5,3 % van de tijdens dat jaar goedgekeurde tussentijdse en saldobetalings voor de OP's van het EFRO/CF voor de programmeringsperiode 2007-2013 een risico op fouten bestond. Deze raming is gebaseerd op de foutenpercentages die de auditautoriteiten hebben gerapporteerd met betrekking tot de uitgaven van 2012 en die de Commissie heeft gevalideerd in maart 2014 (zie de paragrafen 5.38-5.42).

5.54. De raming van de Commissie ligt boven de door de Commissie vastgestelde materialiteitsdrempel van 2 %. De Rekenkamer herinnert eraan dat de door de Commissie gerapporteerde jaarlijkse foutenpercentages niet direct vergelijkbaar zijn met de door de Rekenkamer geschatte foutenpercentages ⁽⁴¹⁾.

5.55. In het algemeen stemt de berekening door de Commissie van de risicobedragen overeen met de beschikbare informatie en is zij juist. Naast de in de paragrafen 5.49-5.51 aan de orde gestelde kwesties vestigt de Rekenkamer de aandacht op de volgende twee aspecten (zie tekstvak 5.7).

Tekstvak 5.7 — Toelichting bij de raming door de Commissie van de risicobedragen

De herberekening van de Rekenkamer (2,9 %) bevestigt in wezen de raming door de Commissie van het laagste foutenpercentage (2,8 % van de tussentijdse en saldobetalings voor OP's in het kader van het EFRO/CF van de programmeringsperiode 2007-2013).

De Commissie heeft haar methodologie voor de schatting van het foutenbereik in 2013 ⁽⁴²⁾ gewijzigd. Op basis van de in eerdere jaren gehanteerde aanpak zou het voor dit jaar geraamde hoogste foutenpercentage 6,9 % zijn geweest in plaats van 5,3 % zoals vermeld in het JAV 2013.

5.54. *Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 5.54 en 5.55:*

De Commissie is het er mee eens dat het foutenpercentage van de Rekenkamer niet direct vergelijkbaar is met dat van de Commissie. Het doel van dit proces is echter in wezen hetzelfde, namelijk de beoordeling van het risico voor de EU-begroting in een bepaald jaar.

De Commissie houdt in haar beoordeling rekening met al deze verschillen, met name het tijdschema, verschillen in de kwantificering van fouten inzake overheidsopdrachten en het effect van forfaitaire correcties die zij oplegt aan programma's (zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 11 van het genoemde Speciaal verslag nr. 16/2013 van de Rekenkamer).

Afgezien van de hierboven aangegeven verschillen, is de Commissie van mening dat voor het jaarverslag 2013 het resultaat van de beoordeling van de Commissie in overeenstemming is met de door de Rekenkamer berekende foutenpercentages, zoals vóór dit jaarverslag het geval was gedurende de laatste drie jaar op rij voor DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie en de laatste twee jaar op rij voor DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling.

Tekstvak 5.7 — Toelichting bij de raming door de Commissie van de risicobedragen

De Commissie neemt kennis van de beoordeling door de Rekenkamer.

DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling heeft haar methodologie voor de raming van het hoogste foutenpercentage gewijzigd om beter gebruik te maken van alle door de auditautoriteiten gerapporteerde beschikbare informatie, wanneer die als betrouwbaar wordt beschouwd.

⁽⁴¹⁾ Speciaal verslag nr. 16/2013, paragraaf 11.

⁽⁴²⁾ Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling, jaarlijks activiteitenverslag, blz. 53, voetnoot 73.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.56. Bij de beoordeling van de vraag of een voorbehoud moet worden gemaakt voor OP's (of groepen van OP's) bekijkt directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling ook het „restfoutenpercentage” (zie de paragrafen 5.40 en 5.41).

5.57. Voor de 322 OP's in het kader van het EFRO/CF van de programmeringsperiode 2007-2013 als geheel schat de Commissie dit „restfoutenpercentage” op 1,2 % van de betalingen uit de EU-begroting. Het aantal OP's waarbij directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling een voorbehoud heeft geformuleerd, is gedaald van 85 OP's in 2012 tot 73 OP's⁽⁴³⁾. De geraamde financiële impact van deze punten van voorbehoud steeg daarentegen van 308 miljoen euro in 2012 tot 423 miljoen euro in 2013⁽⁴⁴⁾.

5.58. De Rekenkamer merkt echter op dat de Commissie slechts over beperkte informatie beschikt met betrekking tot de vragen of de door de lidstaten ingevoerde systemen voor het opleggen van financiële correcties doeltreffend zijn en of de door de certificeringsinstanties eind maart 2013 gerapporteerde informatie juist, volledig en betrouwbaar is⁽⁴⁵⁾. Deze beoordeling wordt bevestigd door de dienst Interne audit van de Commissie: die is van mening dat slechts zeer beperkte zekerheid kan worden ontleend aan de door de lidstaten gemelde financiële correcties, als gevolg van de wijze waarop zij worden gerapporteerd aan de Commissie, maar ook omdat de auditautoriteiten slechts beperkte controles verrichten. Dit brengt het risico met zich dat de Commissie het „restfoutenpercentage” onderschat en, bijgevolg, dat de beoordeling door de Commissie van de afzonderlijke OP's en de financiële impact van de punten van voorbehoud in de JAV's niet degelijk genoeg is.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.56. *De Commissie wijst erop dat het gebruik van een „cumulatief restrisico”, zoals opgemerkt door de Rekenkamer, een extra criterium is om eventueel aanvullende punten van voorbehoud in het jaarlijkse activiteitenverslag te maken, na de systeembeoordeling en de inaanmerkingneming van het gevalideerde foutenpercentage (zie de gemeenschappelijke bijlage 4 „Materialiteitscriteria” van de jaarlijkse activiteitenverslagen van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie).*

5.58. *De Commissie verwijst naar haar antwoord op paragraaf 5.50, tweede streepje, en naar de acties om de juistheid van de door de lidstaten verstrekte gegevens na te gaan. DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling heeft ook besloten tot een uitbreiding van het aantal audits van de gegevens over ingetrokken en teruggevorderde bedragen die door de lidstaten zijn gemeld, en daartoe gebruik te maken van alle beschikbare auditresultaten van de auditautoriteiten, ter verhoging van de zekerheid van de gerapporteerde gegevens die worden gebruikt voor de berekening van het cumulatieve restrisico.*

⁽⁴³⁾ Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling formuleerde ook een voorbehoud voor 35 OP's in het kader van het EFRO/CF waarvoor de gevalideerde foutenpercentages en/of het „restfoutenpercentage” onder de materialiteitsdrempel van 2 % van de Commissie lag (zie paragraaf 5.43).

⁽⁴⁴⁾ Deze cijfers omvatten geheel of gedeeltelijk gekwantificeerde punten van voorbehoud bij OP's waarvoor tijdens het jaar tussentijdse en/of saldobetalingen werden goedgekeurd (61 in 2012 en 55 in 2013), maar ook bij OP's waarvoor dergelijke betalingen niet plaatsvonden (24 in 2012 en 19 in 2013).

⁽⁴⁵⁾ Speciaal verslag nr. 16/2013, paragrafen 35-40.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer en directoraat-generaal Energie

5.59. Directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer en directoraat-generaal Energie:

- maakten punten van voorbehoud voor 1,4 % (met betrekking tot mobiliteits- en vervoerbeleid) en 16,4 % (in verband met het energiebeleid) van de totale betalingen die in de loop van het jaar werden goedgekeurd⁽⁴⁶⁾;
- schatten dat ongeveer 4,1 % van de in 2013 verrichte betalingen betreffende het zevende kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling fouten vertoonde;
- berekenden het effect van hun punten van voorbehoud op 0,1 % (met betrekking tot het mobiliteits- en vervoerbeleid) en 0,8 % (met betrekking het energiebeleid) van de in 2013 verrichte betalingen op basis van de respectieve restfoutenpercentages voor deze terreinen.

5.60. Evenals in voorgaande jaren trof de Rekenkamer in 2013 een aantal fouten aan met betrekking tot de niet-naleving van de EU- en nationale regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten bij de onderzochte TEN-T- en EEPR-projecten (zie **bijlage 5.1**). Net als in de voorgaande jaren heeft het directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer in dit verband evenwel geen voorbehoud geformuleerd voor het TEN-T-programma. Bovendien is de Rekenkamer van oordeel dat directoraat-generaal Energie zijn voorbehoud met betrekking tot overheidsopdrachten, dat voor het eerst werd geformuleerd in 2012 ten aanzien van het EEPR-programma, niet had mogen intrekken.

5.60. De Commissie is van mening dat het directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer de bestaande instructies voor de JAV's over 2013 in dit opzicht heeft gevolgd en dat er geen redenen waren om een voorbehoud te maken voor de TEN-T-programma's. Het meerjarige restfoutenpercentage voor afgeronde controles achteraf voor de periode 2007-2013 voor het TEN-T-programma bleef onder de materialiteitsdrempel van 2 %. Ook in 2013 bleef het Agentschap de controles vooraf en achteraf versterken, met name op het gebied van overheidsopdrachten.

Het directoraat-generaal Energie besloot om het voorbehoud in zijn jaarlijkse activiteitenverslag over 2012 in te trekken, aangezien:

- het hogere aantal controles achteraf in het EEPR-programma resulteerde in een berekend restfoutenpercentage over 2013 dat beneden de kwantitatieve materialiteitsdrempel van 2 % ligt;
- er bovendien sinds 2013 verdere corrigerende maatregelen zijn genomen om het risico tot een minimum terug te brengen, met name in relatie tot overheidsopdrachten.

⁽⁴⁶⁾ Dit omvat betalingen door het Uitvoerend Agentschap innovatie en netwerken (INEA, voorheen TEN-TEA) en door het Uitvoerend Agentschap voor kleine en middelgrote ondernemingen (Easme, voorheen EACI).

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN**De conclusie voor 2013**

5.61. Voor deze beleidsgroep:

- wijst de toetsing van verrichtingen uit dat de meest waarschijnlijke fout in de populatie 6,9 % bedraagt;

- worden de onderzochte systemen gedeeltelijk doeltreffend bevonden ⁽⁴⁷⁾.

5.61.

De Commissie merkt op dat het meest waarschijnlijke voor 2013 gerapporteerde foutenpercentage in overeenstemming is met de foutenpercentages die de Rekenkamer voor de laatste vier jaar heeft voorgelegd.

Dit bevestigt dat het foutenpercentage voor de programmeringsperiode 2007-2013 stabiel blijft en aanzienlijk onder de gerapporteerde percentages voor de periode 2000-2006 ligt. Deze ontwikkeling is te danken aan de versterkte controlebepalingen van de programmeringsperiode 2007-2013 en het strikte beleid van de Commissie tot onderbreking/opschorting van betalingen wanneer tekortkomingen worden geconstateerd, zoals gerapporteerd in het jaarlijkse activiteitenverslag over 2013 van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (zie paragraaf 2.111 F, blz. 44-45). De Commissie zal haar acties blijven richten op de meest risicovolle programma's/lidstaten en zo nodig corrigerende maatregelen opleggen door een stringent beleid van onderbrekingen en opschortingen van betalingen. Voor de periode 2014-2020 is het corrigerend vermogen van de Commissie verder verbeterd door, onder bepaalde voorwaarden, de mogelijkheid voor de lidstaten te schrappen om middelen opnieuw te gebruiken, wat resulteert in financiële nettocorrecties. Dit vormt een belangrijke prikkel voor de lidstaten om onregelmatigheden te ontdekken en te corrigeren voordat de gecertificeerde jaarrekeningen aan de Commissie worden voorgelegd.

Bovendien voorziet het Financieel Reglement (artikel 80, lid 4, in het gebruik, in overeenstemming met de regels van het cohesiebeleid (artikel 99, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1083/2006) van forfaitaire of geëxtrapolerde correcties wanneer de ten onrechte uitgegeven bedragen niet precies kunnen worden vastgesteld, hetgeen een vaak voorkomend scenario is. Dit was het geval voor het regionale beleid in 2013. De Commissie heeft gehandeld binnen de grenzen van haar bevoegdheden en met volledige inachtneming van de bestaande verordeningen om de EU-begroting te beschermen. Overeenkomstig de benadering van de Rekenkamer worden aanpassingen gemaakt voor zover een verband met de individuele verrichtingen was vastgesteld. De Commissie is van mening dat de toegepaste forfaitaire correcties het geheel van de betrokken programma's en activiteiten dekten.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 1.17.

⁽⁴⁷⁾ De conclusie over de systemen is beperkt tot de voor onderzoek geselecteerde systemen, zoals beschreven in de reikwijdte van de controle in paragraaf 5.19, onder c), i).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.62. Uit de algemene controle-informatie blijkt dat de geaccepteerde uitgaven een foutenpercentage van materieel belang vertonen.

Aanbevelingen

5.63. **Bijlage 6.2** toont het resultaat van de beoordeling door de Rekenkamer van de vooruitgang bij het opvolgen van haar in voorgaande jaarverslagen gedane aanbevelingen, als onderdeel van hoofdstuk 6.

5.64. Naar aanleiding van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2013 beveelt de Rekenkamer de Commissie aan:

- **Aanbeveling 1:** Te eisen dat de lidstaten in hun beheersverklaringen (overeenkomstig artikel 59, lid 5, onder a), van de Financiële Regels⁽⁴⁸⁾) een uitdrukkelijke bevestiging opnemen van de doeltreffendheid van de door de beheersautoriteiten en de certificeringsinstanties verrichte eerstelijnscontroles.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.62. 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 gerichte, op risico's gebaseerde audits ter plaatse en een strikt beleid inzake onderbrekingen/opschortingen van betalingen en financiële correcties.

5.64.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Op grond van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen voor de periode 2014-2020 moeten de met het beheer van het programma belaste autoriteiten een beheersverklaring indienen ter bevestiging van de in de rekeningen opgenomen gegevens en ter bevestiging dat het controlesysteem de nodige garanties biedt ten aanzien van de rechtmatigheid en regelmatigheid van de acties en de gedeclareerde uitgaven via de uitvoering van de nodige beheersverificaties zoals bepaald in artikel 125 van de verordening. Deze verklaring dient vergezeld te gaan van een verslag met een samenvatting van alle controle- en auditresultaten die zijn uitgevoerd tot het moment van certificering van de rekeningen, van een analyse van de aard en de omvang van de vastgestelde fouten en tekortkomingen in het systeem, alsook van de voorgenomen of reeds genomen corrigerende maatregelen. De Commissie stelt richtsnoeren op voor beheersautoriteiten inzake het opstellen van de beheersverklaring en de jaarlijkse samenvatting.

⁽⁴⁸⁾ Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- **Aanbeveling 2:** Een beoordeling uit te voeren van de tijdens de programmeringsperiode 2007-2013 verrichte „eerstelijnscontroles” in overeenstemming met artikel 32, lid 5, van de Financiële Regels. Rekening houdend met de aan het licht gebrachte gebreken dient de Commissie de kosten en baten van eventuele corrigerende maatregelen te onderzoeken en passende maatregelen te nemen (of voor te stellen — bijvoorbeeld vereenvoudiging van de toepasselijke bepalingen, verbeteringen van de controlesystemen en het opnieuw ontwerpen van het programma of het uitvoeringssysteem).
- **Aanbeveling 3:** De onderliggende redenen te analyseren voor het grote aantal gevallen van niet-naleving van de Europese regels inzake staatssteun.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling deels en verwijst naar het ontwerp van het uitvoeringssysteem voor de programmeringsperiode 2014-2020, omdat het niet haalbaar is het systeem voor de periode 2007-2013 nog aan te passen.

De essentiële elementen van de hervorming voor 2014-2020 behelzen een beter uitgavenbeleid en een beter beleid ten aanzien van het programmabeheer om te zorgen voor een beter tegen fouten beveiligde omgeving. Dit zal onder meer betekenen dat resultaatgerichter moet worden gewerkt en dat betere prestaties worden verwacht, dat bij het begin van de uitvoering van elk programma aan ex-antevoorwaarden moet worden voldaan, dat sprake moet zijn van vereenvoudiging, met name voor de begunstigden, en van geharmoniseerde en vereenvoudigde subsidiabiliteitsregels.

De verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen voor de programmeringsperiode 2014-2020 bevat ook de versterkte controlebepalingen en -eisen ten opzichte van de periode 2007-2013, waarmee de verantwoordingsplicht van de lidstaten zal worden versterkt om tot een betere aanpak van fouten te komen en te zorgen voor de wettigheid en regelmatigheid van de medegefinancierde uitgaven, elk jaar vóór certificering van de programmaboekhouding bij de Commissie.

Wat betreft de beoordeling van de eerstelijnscontroles voor de periode 2007-2013, is de Commissie van mening dat zij al sinds 2010 dergelijke beoordelingen uitvoert door gerichte audits van programma's met een hoog risico, in het kader van haar auditonderzoek „Bridging the assurance gap”. De resultaten van deze op risico gebaseerde audits werden eind 2013 voorgelegd aan het Europees Parlement in het kader van de kwijting 2012 en worden in het jaarlijkse activiteitenverslag van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling gepresenteerd (zie bladzijde 41 en bijlage 8).

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en zal, op basis van de beoordeling van de gemelde gevallen, een actieplan ontwikkelen om proactief de bewustwording en de administratieve capaciteit van de nationale autoriteiten te versterken teneinde het aantal fouten in verband met de niet-naleving van de regels inzake staatssteun consequent te verminderen.

De Commissie zal er ook voor zorgen dat de beheersautoriteiten de nodige aandacht zullen besteden aan de toepasselijke regels, en merkt op dat de Cocof-nota 2012 over de verduidelijking van de noodzaak tot kennisgeving van steun voor investeringen in infrastructuur en de nieuwe algemene groepsvrijstellingsverordening die op 1 juli 2014 in werking zal treden, zullen bijdragen tot verduidelijking van de regels.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- **Aanbeveling 4:** De oorzaken te analyseren van de aanhoudende vertragingen bij de uitbetaling van EU-middelen via financieringsinstrumenten en corrigerende maatregelen te nemen.
- **Aanbeveling 5:** In het jaarlijkse activiteitenverslag (JAV) van directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling te bevestigen dat de berekening door de Commissie van het „restfoutenpercentage” is gebaseerd op accurate, volledige en betrouwbare informatie over financiële correcties. Daartoe moet de Commissie de auditautoriteiten, telkens wanneer zij dat nodig acht, verzoeken de juistheid te certificeren van de door de certificerende instanties voor ieder OP gerapporteerde gegevens inzake de financiële correcties.
- **Aanbeveling 6:** In haar jaarlijkse activiteitenverslag (JAV) steevast de redenen bekend te maken voor het niet maken van punten van voorbehoud (of het maken van punten van voorbehoud met een geringere financiële impact) in die gevallen waarbij de redenen uitzonderingen op de toepasselijke richtsnoeren van de Commissie of de goedgekeurde auditstrategieën vormen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en zal de gegevens blijven analyseren en op jaarbasis blijven rapporteren.

De Commissie zal de programma-autoriteiten in het Comité van toezicht ertoe bewegen te onderzoeken en te bespreken hoe het gesteld is met de tenuitvoerlegging van de financieringsinstrumenten, met vermelding van de redenen voor de vertraging en de eventuele corrigerende maatregelen die moeten worden genomen.

De Commissie accepteert deze aanbeveling en stemt ermee in om, in gevallen waarin de gerapporteerde informatie over intrekkingen en terugvorderingen onvoldoende zekerheid biedt, in de jaarlijkse activiteitenverslagen te vermelden dat zij met die informatie geen rekening heeft gehouden bij de berekening van het cumulatieve restrisico.

De Commissie zal verder ook rekening houden met de resultaten van de controles van de lidstaten op dit gebied, en zal zo nodig vragen om aanvullende controles door de auditautoriteiten.

Bovendien zal de Commissie de dekking van haar audits over terugvorderingen en intrekkingen in de komende jaren vergroten met het oog op het verkrijgen van aanvullende rechtstreekse zekerheid over de nauwkeurigheid van de gerapporteerde gegevens.

De Commissie aanvaardt de aanbeveling en gaat akkoord met de bekendmaking van nadere gegevens in een bijlage bij de jaarlijkse activiteitenverslagen voor die individuele gevallen waarin zij, op basis van de beoordeling van de specifieke omstandigheden, een met redenen omkleed besluit neemt om geen voorbehoud te maken of het probleem niet op te nemen in de kwantificering van de punten van voorbehoud.

BIJLAGE 5.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR REGIONAAL BELEID, VERVOER EN ENERGIE

EFRO	2013				Totaal	2010	2011	2012
	CF	FI	Vervoer	Energie				
125	38	5	8	4	180	180	180	177

OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF

Totaal verrichtingen:

RESULTATEN VAN DE TOETSING ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Deel (aantal) van de getoetste verrichtingen dat:

geen fouten blijkt te bevatten

een of meer fouten blijkt te bevatten

Analyse van verrichtingen met fouten

Analyse per soort fout

Overige nalevingskwesties en niet-kwantificeerbare fouten:

Kwantificeerbare fouten

GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN

Meest waarschijnlijk foutenpercentage

Bovenste foutengrens (UJEL)

Onderste foutengrens (LEL)

⁽¹⁾ Voor een beter inzicht in de terreinen met verschillende risicoprofielen binnen de beleidsgroep werd de steekproef opgesplitst in segmenten.⁽²⁾ De tussen haakjes geplaatste getallen tonen het werkelijke aantal verrichtingen.

BIJLAGE 5.2

RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK VAN GESELECTEERDE CONTROLESYSTEMEN VOOR COHESIE
(REGIONAAL BELEID EN STADSONTWIKKELING EN WERKGELEGENHEID, SOCIALE ZAKEN EN INCLUSIE)

Beoordeling van de verificatie door de Commissie van door de auditautoriteiten gerapporteerde foutenpercentages

De Rekenkamer constateerde ...	Onderzochte OP's in het kader van het EFRO/CF	Onderzochte OP's in het kader van het ESF	Totaal
<i>... geen problemen met de toetsingen van de Commissie</i>	108 (77 %)	47 (87 %)	155 (80 %)
<i>... ernstige problemen met de toetsingen van de Commissie, maar deze hadden geen enkele invloed op het aantal punten van voorbehoud in de JAV's (of op de kwantificering ervan)</i>	17 (12 %)	6 (11 %)	23 (12 %)
<i>... ernstige problemen met de toetsingen van de Commissie, en de redenen voor het niet formuleren van bijkomende punten van voorbehoud (of het anders kwantificeren ervan) waren niet volledig opgenomen in de JAV's</i>	15 (11 %)	1 (2 %)	16 (8 %)
Totaalaantal gecontroleerde OP's	140 (100 %)	54 (100 %)	194 (100 %)

HOOFDSTUK 6

Werkgelegenheid en sociale zaken

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	6.1-6.12
Specifieke kenmerken van de beleidsgroep	6.3-6.11
Beleidsdoelstellingen	6.3
Beleidsinstrumenten	6.4-6.8
Risico's voor de regelmatigheid	6.9-6.11
Reikwijdte en aanpak van de controle	6.12
Regelmatigheid van de verrichtingen	6.13-6.27
Onderzoek van de geselecteerde controlesystemen	6.28-6.38
Beoordeling van het toezicht door de Commissie op de AA's	6.30-6.32
Onderzoek van het jaarlijkse activiteitenverslag (JAV) van DG EMPL	6.33-6.38
Conclusies en aanbevelingen	6.39-6.42
De conclusie voor 2013	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 2013 is opgenomen in **tabel 6.1**.

Tabel 6.1 — Werkgelegenheid en sociale zaken — Essentiële informatie voor 2013

		(miljoen euro)
Beleidssterrein	Beschrijving	Betalingen
Werkgelegenheid en sociale zaken	Europees Sociaal Fonds	13 763
	Werkgelegenheid, maatschappelijke solidariteit en gendergelijkheid	97
	Administratieve uitgaven	90
	Instrument voor pretoetredingssteun	65
	Werken in Europa — Sociale dialoog en mobiliteit	50
	Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering	42
		14 107
	Totaal betalingen over het jaar	14 107
	– totaal administratieve uitgaven ⁽¹⁾	90
	Totaal beleidsuitgaven	14 017
	– voorschotten ⁽²⁾ ⁽³⁾	220
	+ verrekening van voorschotten ⁽²⁾	2 336
	+ betalingen aan eindbegunstigden van financieringsinstrumenten	67
	Totaal gecontroleerde populatie	16 200
	Totaal vastleggingen voor het jaar	12 131

⁽¹⁾ Over de controle van de administratieve uitgaven wordt gerapporteerd in hoofdstuk 9.

⁽²⁾ Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie **bijlage 1.1**, paragraaf 7).

⁽³⁾ Inclusief 70 miljoen euro aan voorschotten voor financieringsinstrumenten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.2. Het beleid op het gebied van Werkgelegenheid en sociale zaken wordt grotendeels 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 ⁽¹⁾. Voor kwesties die voor alle drie de fondsen gelden, wordt in dit hoofdstuk verwezen naar hoofdstuk 5.

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 2013 goed voor ongeveer 98 % van de uitgaven voor dit beleidsterrein. Het ESF investeert 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 voormalig werklozen).

⁽¹⁾ 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

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 ⁽²⁾, voor het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering (EGF) ⁽³⁾, voor het Instrument voor pretoetredingssteun (IPA) ⁽⁴⁾ en voor de bijdrage aan financieringsinstrumenten zoals de Europese Progress-microfinancieringsfaciliteit ⁽⁵⁾.

Beheer en controle van de uitgaven

6.6. Het beheer van de uitvoering van ESF- en EGF-uitgaven wordt gedeeld door de Commissie en de lidstaten. Voor het ESF gelden de beheers- en controlesystemen die van toepassing zijn op het geheel van de cohesie-uitgaven, zoals beschreven in hoofdstuk 5 (zie de paragrafen 5.6-5.11). Voor het EGF besluit de begrotingsautoriteit van de EU (de Raad en het Europees Parlement) over de kredieten. De Commissie beoordeelt vervolgens de door de lidstaten ingediende financieringsaanvragen en keurt de betalingen goed.

6.7. Het IPA wordt uitgevoerd door middel van gedecentraliseerd beheer. Bij gedecentraliseerd beheer draagt de Commissie het beheer van bepaalde acties (bv. aanbesteding, contractsluiting en betalingen) over aan het begunstigde land, terwijl zij de algemene eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de algemene begroting blijft dragen ⁽⁶⁾.

6.8. De andere sociale en werkgelegenheidsuitgaven worden grotendeels direct beheerd door directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie van de Commissie (DGEMPL).

⁽²⁾ Het Europees Instituut voor gendergelijkheid, Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden, en het Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk.

⁽³⁾ 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.

⁽⁴⁾ Enkel de betalingen voor de IPA-component ontwikkeling van het menselijk potentieel 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.

⁽⁵⁾ 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.

⁽⁶⁾ Dit overeenkomstig artikel 53 quater van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 (PB L 248 van 16.9.2002, blz. 1).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Risico's voor de regelmatigheid

6.9. De grootste risico's op dit beleidsterrein 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 verhogen het risico op niet-conformiteit met EU- en/of nationale subsidiabiliteitsvoorschriften en -wetgeving, 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. Er kunnen ook declaraties worden aanvaard voor cursussen die niet plaatsvonden of waaraan minder personen deelnamen dan opgegeven.

6.10. Bovendien worden de overheden van de lidstaten geconfronteerd met concurrerende prioriteiten. Bestedingen dienen naar behoren te worden gecontroleerd ter waarborging van hun regelmatigheid en van goed financieel beheer. 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, waardoor overtredingen niet worden ontdekt en gecorrigeerd, en niet-subsidiabele uitgaven uiteindelijk worden vergoed ten laste van de EU-begroting. Dit kan er ook toe leiden dat projecten worden gefinancierd die te duur zijn, die niet op doelmatige wijze worden uitgevoerd of die de beoogde resultaten waarschijnlijk niet verwezenlijken⁽⁷⁾. Dit risico neemt toe naarmate het einde van de subsidiabiliteitsperiode nadert.

6.11. Hoewel projecten in het kader van het ESF minder vaak worden uitgevoerd door gunning van overheidsopdrachten (zeker boven de EU-drempels), is het risico van niet-naleving van aanbestedingsregels op dit beleidsterrein toch relevant.

6.9. De Commissie heeft specifieke maatregelen getroffen om de vastgestelde risico's te verkleinen, waaronder preventieve en corrigerende maatregelen zoals richtsnoeren, opleidingen, vereenvoudiging en een strikt beleid inzake onderbrekingen en opschortingen van betalingen waar nodig. Met name het gebruik van vereenvoudigde kostenopties door de lidstaten wordt door de Commissie actief bevorderd. Vastgestelde gevallen van overregulering („gold plating”) — waarbij het gaat om onnodig ingewikkelde subsidiabiliteitsregels die door sommige lidstaten zijn opgesteld — worden aangepakt. De Commissie hamert ook op het belang van eerstelijnscontroles. Naar aanleiding hiervan heeft het directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie een risicogebaseerde, thematische audit uitgevoerd van de beheersverificaties. De beheersautoriteiten van het ESF zijn in kennis gesteld van de conclusies en aanbevelingen van de audit.

6.10. De projecten worden door de lidstaten op een voortschrijdende basis goedgekeurd, zoals bepaald in de prioritaire as van de meerjarige operationele programma's. De desbetreffende monitoringcomités moeten ervoor zorgen dat projecten met een Europese meerwaarde worden geselecteerd en goedgekeurd en dat de financiering is onderworpen aan talrijke controles door de nationale en Europese overheden.

⁽⁷⁾ Hoofdstuk 10 bevat nadere informatie over doelmatigheidskwesties.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Reikwijdte en aanpak van de controle

6.12. 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 een onderzoek van een steekproef van 182 verrichtingen⁽⁸⁾ zoals gedefinieerd in **bijlage 1.1**, paragraaf 7. De steekproef is zodanig opgezet dat deze representatief is voor het hele scala van verrichtingen binnen het beleidsterrein. In 2013 bestond de steekproef uit 24 tussentijdse of saldobetalingen (of verrekeningen) voor operationele programma's (OP's) voor het ESF in 13 lidstaten⁽⁹⁾, drie EU-agentschappen en andere projecten of acties die rechtstreeks door de Commissie worden beheerd;
- b) de beoordeling van de controlesystemen betrof:
 - i) de toezichtactiviteiten van de Commissie op auditautoriteiten (AA's). De controlewerkzaamheden waren met name gericht op de beoordeling van de doeltreffendheid van de controles van de Commissie (DG EMPL) betreffende de nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van de informatie en de conclusies van de jaarlijkse controleverslagen (JCV's) en auditadviezen, opgesteld door de AA's;
 - ii) het jaarlijkse activiteitenverslag (JAV) van DG EMPL.

⁽⁸⁾ Voor het ESF en IPA omvatte de steekproef van de Rekenkamer 175 ESF-projecten waarvan er 161 betrekking hebben op de programmeringsperiode 2007-2013 en 14 op de programmeringsperiode 2000-2006. De overige 7 projecten betreffen het EGF en andere sociale en werkgelegenheidsmaatregelen. De steekproef werd getrokken uit alle betalingen en verrekeningen met uitzondering van de voorschotten, die in 2013 220 miljoen euro beliepen.

⁽⁹⁾ Bulgarije, de Tsjechische Republiek, Duitsland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Letland, Hongarije, Polen, Portugal, Roemenië en het Verenigd Koninkrijk.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Regelmatigheid van de verrichtingen

6.13. De resultaten van de toetsing van verrichtingen zijn samengevat in **bijlage 6.1**. Van de 182 door de Rekenkamer gecontroleerde verrichtingen vertoonden er 50 fouten (27 %). Op basis van de 30 door haar gekwantificeerde fouten schat de Rekenkamer het meest waarschijnlijke foutenpercentage op 3,1 %⁽¹⁰⁾.

6.13. *Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 6.13 en 6.14.*

De Commissie is het er niet mee eens dat een fout met een aanzienlijke impact is opgenomen ondanks het feit dat er geen bewijzen beschikbaar zijn om te besluiten dat er zich ongeregelmatigheden hebben voorgedaan bij het desbetreffende project dat door een begunstigde is uitgevoerd ten aanzien van wie momenteel een vooronderzoek wordt gevoerd dat nog niet heeft geresulteerd in een uitspraak van de justitiële autoriteiten, en ondanks het feit dat de aantijgingen als zouden er mogelijks te veel uitgaven in rekening zijn gebracht, geenszins betrekking kunnen hebben op de door de Rekenkamer gecontroleerde verrichting, aangezien deze is uitgevoerd op basis van standaardprijzen per eenheid (zie paragraaf 6.16) die door de beheersautoriteit zijn goedgekeurd. Indien de aantijgingen toch waar blijken te zijn, zal de Commissie de nodige financiële correcties toepassen.

De Commissie stelt vast dat de frequentie van fouten die de Rekenkamer op het gebied van werkgelegenheid en sociale zaken heeft vastgesteld, in 2013 (27 %) is afgenomen in vergelijking met 2012 (35 %) en 2011 (40 %).

Het is de Commissie bekend dat het door de Rekenkamer gerapporteerde foutenpercentage een jaarlijkse raming is waarbij rekening wordt gehouden met correcties van projectuitgaven of vergoedingen die fouten bevatten die voorafgaand aan de controle van de Rekenkamer waren opgespoord en geregistreerd. De Commissie wijst erop dat zij is gebonden door het Financieel Reglement, bepallende (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.

Voorts merkt de Commissie op dat gezien het meerjarig karakter van de beheers- en controlesystemen in het kader van het cohesiebeleid, in 2013 gemaakte fouten ook in de daaropvolgende jaren en zelfs na de afsluiting van de programma's kunnen worden gecorrigeerd. Ter illustratie: de financiële correcties voor 2013 met betrekking tot het ESF voor de programmeringsperiodes 2000-2006 en 2007-2013 bedroegen 689 miljoen euro, inclusief de correcties die de Rekenkamer bij de vaststelling van zijn foutenpercentage reeds in aanmerking heeft genomen. Daarnaast zijn ook de financiële correcties ten belope van 153 miljoen euro voor de programmeringsperiode 1994-1999 in 2013 ten uitvoer gelegd. In totaal is in 2013 een bedrag van 56 miljoen euro teruggevorderd.

⁽¹⁰⁾ 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 1,5 % en 4,7 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrenzen).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

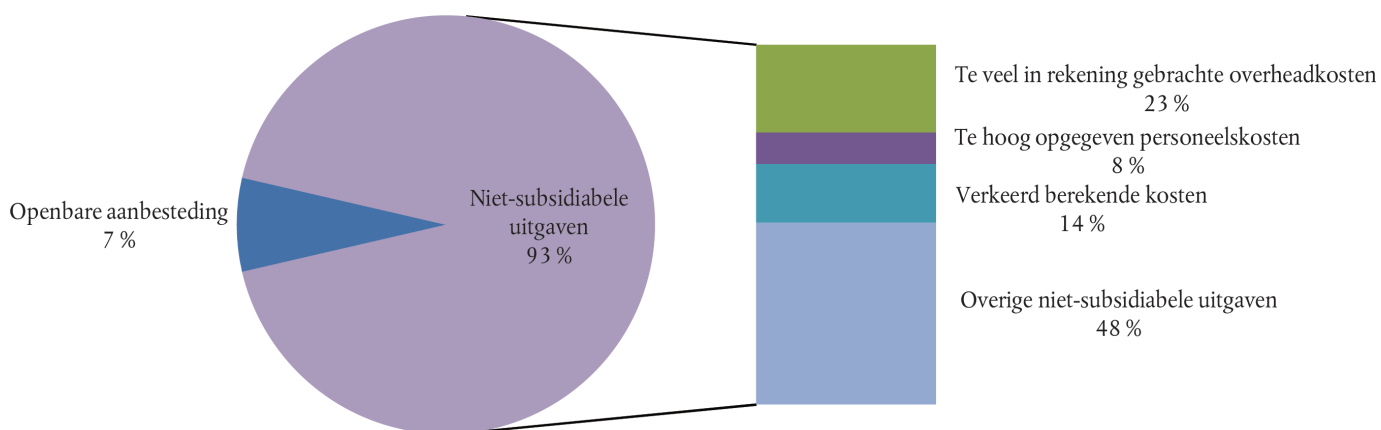
6.14. Hoofdstuk 1 bevat een beoordeling van de juistheid en de betrouwbaarheid van de bedragen voor financiële correcties in toelichting 6 van de geconsolideerde jaarrekening van de EU (zie de paragrafen 1.12-1.14). De mate waarin de Rekenkamer financiële correcties in aanmerking neemt bij het schatten van het meest waarschijnlijke foutenpercentage wordt toegelicht in hoofdstuk 1 van het jaarverslag 2012 ⁽¹⁾.

6.15. De meeste op dit beleidsterrein aangetroffen fouten betroffen niet-subsidiabele uitgaven en niet-naleving van de regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten. In **grafiek 6.1** is weergegeven in welke mate de verschillende soorten onregelmatigheden bijdroegen tot de schatting door de Rekenkamer van het meest waarschijnlijke foutenpercentage voor 2013.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.15. De Commissie zal alle door de Rekenkamer gerapporteerde fouten opvolgen en zal financiële correcties toepassen indien dit passend en wettelijk mogelijk is. De Commissie wijst erop dat de nationale of regionale regels voor uit 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” (overregulering) worden beschouwd, waardoor een onnodige administratieve last en ingewikkeldheid wordt opgelegd in verband met uit het ESF gefinancierde uitgaven, zoals is uiteengezet in het recentelijk gepubliceerde verslag van de Commissie ⁽¹⁾.

Grafiek 6.1 — Bijdrage tot het meest waarschijnlijke foutenpercentage per soort fout



⁽¹⁾ Zie het Jaarverslag 2012, paragrafen 1.19-1.37.

⁽¹⁾ <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201311/20131115ATT74496/20131115ATT74496EN.pdf>

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.16. In 2013 omvatte de steekproef van de Rekenkamer 31 verrichtingen (met betrekking tot 14 van de 24 betalingen voor OP's) die kostendeclaraties met vereenvoudigde kostenopties (SCO's) bevatten. De Rekenkamer ontdekte geen fouten met betrekking tot het specifieke gebruik van SCO's. Dit wijst erop dat projecten waarbij SCO's worden gebruikt, minder foutgevoelig zijn dan projecten waarbij de werkelijke kosten worden gebruikt.

Niet-subsidiabele uitgaven

6.17. De Rekenkamer ontdekte vergoeding van niet-subsidiabele of verkeerd berekende kosten bij 28 verrichtingen, 15 % van de 182 gecontroleerde verrichtingen. 26 van deze verrichtingen hadden betrekking op ESF-projecten. Dergelijke fouten vormen 93 % van alle kwantificeerbare fouten en zijn goed voor ongeveer 93 % van het geschatte foutenpercentage voor dit beleidsterrein.

6.18. Evenals in voorgaande jaren is dit de voornaamste bron van fouten. Meer bepaald waren de meest fouten te wijten aan:

- a) te veel in rekening gebrachte overheadkosten;
- b) te hoog opgegeven personeelskosten;
- c) verkeerd berekende kosten;
- d) overige niet-subsidiabele kosten.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.16. *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 in de programmeringsperiode 2014-2020 actief blijven bevorderen om zowel de administratieve lasten voor de begunstigden te verminderen als het foutenrisico verder terug te dringen.*

6.17. *De Commissie zal alle door de Rekenkamer gerapporteerde gevallen opvolgen en ervoor zorgen dat corrigerende maatregelen worden genomen.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.19. Tekstvak 6.1 bevat illustratieve voorbeelden van fouten in deze categorie.

Tekstvak 6.1 — Voorbeelden van niet-subsidiabele uitgaven

- a) *Te veel in rekening gebrachte overheadkosten:* Volgens de EU- en/of nationale subsidiabiliteitsregels moeten overheadkosten verhoudingsgewijs volgens een naar behoren gemotiveerde eerlijke en billijke methode worden toegerekend aan de actie. In de Tsjechische Republiek werden de overheadkosten van een begunstigde die een opleidingsproject uitvoerde, toegerekend aan het ESF-project aan de hand van een onjuiste kostenfactor waardoor de overheadkosten te hoog werden opgegeven.

Soortgelijke bevindingen werden gedaan bij andere ESF-projecten in Spanje en Roemenië.

- b) *Te hoog opgegeven personeelskosten:* Op een privéschool in Portugal werd het volledige salaris van de schooldirecteur ten laste van het ESF-project gebracht zonder dat rekening werd gehouden met zijn andere niet-ESF-taken of met het vastgelegde maximum voor cofinanciering van salarissen uit het ESF. Na de controle werd deze fout in maart 2014 door de Portugese autoriteiten gecorrigeerd.

Soortgelijke bevindingen werden ook gedaan bij een rechtstreeks door de Commissie beheerd project en andere ESF-projecten in Duitsland, Spanje, Italië, Polen en het Verenigd Koninkrijk.

- c) *Verkeerd berekende kosten:* Bij een project in Duitsland werden de door de dochtermaatschappij van de begunstigde gefactureerde bedragen voor huur, catering, reclamemateriaal, enz. opgegeven, zonder bewijs van de werkelijke kosten of een verband met de verrichte activiteiten. De nationale autoriteiten pakten deze zaak niet aan, hoewel ze ervan op de hoogte waren.

Soortgelijke bevindingen werden ook gedaan bij andere ESF-projecten in Polen en Portugal.

- d) *Overige niet-subsidiabele kosten:* Bij een ESF-project in Spanje wordt de socialezekerheidsbijdrage van de werkgevers verlaagd wanneer zij het dienstverband in stand houden na een zwangerschapsverlof. Een van de voorwaarden voor deze steun is dat er steeds moet zijn voldaan aan de belastingverplichtingen. In één geval leefde de begunstigde deze verplichting zes van de negen maanden niet na, hetgeen leidde tot niet-subsidiabele uitgaven.

Soortgelijke gevallen van overige niet-subsidiabele kosten werden ook geconstateerd bij een ander ESF-project in Polen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Inbreuken op regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten

6.20. Het aandeel verrichtingen met aanbestedingsprocedures is voor werkgelegenheid en sociale zaken lager dan voor regionaal beleid, vervoer en energie. Bij 53 van de 182 verrichtingen in de steekproef moesten nationale en/of EU-aanbestedingsregels worden toegepast. De Rekenkamer constateerde bij elf (21 %) daarvan inbreuken op die regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten. Ernstige inbreuken die leidden tot kwantificeerbare fouten werden geconstateerd in twee van deze gevallen. Zij vormen 7 % van alle kwantificeerbare fouten en zijn goed voor ongeveer 7 % van het geschatte foutenpercentage voor dit beleidsterrein (zie tekstvak 6.2).

6.21. Bij zeven van de gecontroleerde verrichtingen in drie lidstaten⁽¹²⁾ hadden de nationale autoriteiten vastgesteld dat er sprake was van ernstige inbreuken op de regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten en specifieke financiële correcties op projectniveau opgelegd⁽¹³⁾. Die fouten zijn niet meegeteld bij het berekenen van het foutenpercentage, aangezien de corrigerende maatregelen waren getroffen voordat de controle van de Rekenkamer werd aangekondigd.

6.20. *Hoewel de Commissie en de Rekenkamer de naleving van de regels voor openbare aanbestedingen op dezelfde manier controleren, past de Commissie sinds de programmeringsperiode 2000-2006 proportionele forfaitaire correcties toe, waardoor het risico op schade aan de EU-begroting wordt verkleind en rekening wordt gehouden met de aard en de ernst van de daadwerkelijke onregelmatigheden.*

Deze forfaitaire percentages worden door de Commissie en door de meeste 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.

De Commissie stelt ook vast dat de kwijtingverlenende autoriteit de Commissie en de Rekenkamer heeft verzocht om harmonisering van hun methoden voor de kwantificering van fouten inzake openbare aanbesteding (Besluit van het Europees Parlement van 17 april 2013 over het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2011).

De Commissie heeft in 2013 haar besluit geactualiseerd betreffende de kwantificering van fouten inzake openbare aanbesteding onder gedeeld beheer, met inbegrip van, onder meer, uitgaven voor cohesie en plattelandsontwikkeling (zie besluit C(2013)9527 final van de Commissie).

Uitgaande van dit besluit schat de Commissie dat de kwantificering van fouten inzake openbare aanbesteding in 2013 0,1 procentpunt lager zou zijn dan het percentage dat de Rekenkamer op basis van zijn eigen kwantificering heeft berekend.

⁽¹²⁾ Tsjechische Republiek, Polen en Roemenië.

⁽¹³⁾ Overeenkomstig Cocof-nota 07/0037/03 van de Europese Commissie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 6.2 — Voorbeelden van inbreuken op regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten

- a) *Niet-inachtneming van het beginsel van gelijke behandeling:* Bij een ESF-project in Frankrijk werd het beginsel van gelijke behandeling niet in acht genomen tijdens het evaluatieproces voor het plaatsen van een overheidsopdracht boven de EU-drempel. Er kwam slechts één inschrijving binnen voor iedere geografische sectie, waardoor de mededinging de facto werd beperkt. Naar het oordeel van de Rekenkamer had dit moeten leiden tot annulering van de procedure.
- b) *Gunning van opdrachten voor diensten die niet binnen de werkingssfeer van de kaderovereenkomst vallen:* In Hongarije leverde een begunstigde diensten voor de ontwikkeling van software op basis van een bestaande kaderovereenkomst die het resultaat was van een door de aankoopcentrale van Hongarije uitgevoerde openbare aanbestedingsprocedure. In deze specifieke uitnodiging tot inschrijving werd expliciet bepaald dat softwareontwikkeling geen voorwerp vormde van de kaderovereenkomst en dat die alleen via een afzonderlijke openbare aanbestedingsprocedure kon worden ingekocht.

Tallose gevallen van niet-inachtneming van de procedurevoorschriften

6.22. De Rekenkamer trof diverse gevallen aan van niet-inachtneming van de procedurevoorschriften door de beheersautoriteiten en de begunstigten bij het beheer en de uitvoering van ESF-projecten. In 24 gevallen worden de overtredingen door de Rekenkamer beschouwd als ernstige kwesties van niet-naleving. Tekstvak 6.3 bevat voorbeelden van de belangrijkste categorieën van niet-kwantificeerbare fouten. Deze fouten dragen niet bij tot de schatting van het foutenpercentage.

Tekstvak 6.3 — Voorbeelden van niet-inachtneming van procedurevoorschriften

- a) *Te late betalingen aan begunstigten:* In Frankrijk droegen de nationale autoriteiten de ESF-middelen met ernstige vertragingen over aan de regionale instanties wanneer die als begunstigten optraden, hetgeen in strijd is met de regels. In twee gevallen bedroeg de betalingsvertraging meer dan vijf maanden.
- b) *Gunningsbericht te laat of geheel niet verzonden:* Volgens de EU-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 het Verenigd Koninkrijk drie gevallen aan waarin deze regel niet was nageleefd.

Soortgelijke bevindingen werden ook bij een ESF-project in Frankrijk gedaan.

6.22. *De Commissie zal alle door de Rekenkamer gerapporteerde fouten opvolgen en ervoor zorgen dat corrigerende maatregelen worden genomen.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- c) *Naleving van de staatssteunregels niet geïnficeerd*: Bij een ESF-project in het Verenigd Koninkrijk werden gratis opleidingscursussen verzorgd voor het personeel van werkgevers. Hoewel de toegekende bedragen waarschijnlijk „de minimis” zijn, hadden de nationale autoriteiten en de projectverantwoordelijke moeten nagaan of de maatregel in overeenstemming was met de staatssteunregels.

Buitensporig hoge gedeclareerde kosten die niet leidden tot fouten

6.23. De Rekenkamer trof zeven gevallen aan in vier lidstaten⁽¹⁴⁾ waarin de ten laste van de EU-begroting gebrachte kosten buitensporig hoog waren, maar de verordeningen niet duidelijk genoeg waren om te concluderen dat de uitgaven onregelmatig zijn. Hoewel er in deze gevallen sprake kan zijn van een ondoelmatige besteding van EU-middelen, wordt er geen rekening mee gehouden bij de berekening van het foutenpercentage (zie de voorbeelden in tekstvak 6.4).

Tekstvak 6.4 — Voorbeelden van buitensporig hoge gedeclareerde kosten

- a) *Buitensporig hoge salarissen*: In Roemenië werden gevallen aangetroffen waarin personen voor het werk aan uit het ESF gefinancierde projecten een salaris kregen uitbetaald dat tot vijf keer hoger was dan een normaal salaris voor het werk aan nationaal gefinancierde projecten. De nationale subsidiabiliteitsregels lieten dit toe: de vastgestelde maximumsalarissen voor EU-projecten lagen ruim boven de gemiddelde salarisvoorwaarden.
- b) *Opgedreven kosten*: In Portugal declareerde de begunstigde van een ESF-project huurkosten op basis van een onderhuurcontract waarbij de huur was verdubbeld ten opzichte van een vorig contract dat drie weken eerder voor dezelfde kantoorruimte was afgesloten. Naar het oordeel van de Rekenkamer wordt een dergelijke prijsstijging niet gerechtvaardigd door de extra uitrusting en meubels die ter beschikking zijn gesteld. De Rekenkamer kon deze opmerking niet kwantificeren doordat zij geen toegang had tot de informatie over de kostprijs van de meubels door de verhuurder, die niet de eindbegunstigde was.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.23. Zie het antwoord van de Commissie op tekstvak 6.4, onder a).

Tekstvak 6.4 — Voorbeelden van buitensporig hoge gedeclareerde kosten

- a) *De salariskwestie bij uit het ESF gefinancierde projecten in Roemenië was een aangelegenheid die door het directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie is vastgesteld in het kader van een audit die in 2012 is uitgevoerd. Een forfaitaire financiële correctie van 25 % is op dit operationele programma toegepast. Naar aanleiding hiervan heeft de desbetreffende beheersautoriteit de opdracht gegeven tot het uitvoeren van een studie van de kostenstructuur en de loonmassa die als basis moest dienen voor het vaststellen van maximumlonen die zouden gelden voor toekomstige projecten. De Commissie heeft verdere aanbevelingen gedaan aan de beheersautoriteit met betrekking tot de parameters die moeten worden gebruikt voor het vaststellen van de salarismaxima voor uit het ESF gefinancierde projecten, aangezien de huidige maxima nog steeds te hoog worden bevonden.*

⁽¹⁴⁾ Frankrijk, Polen, Portugal, Roemenië.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- c) *Cumulatie van aanvullende voorfinanciering*: In Frankrijk vragen de nationale autoriteiten van de Commissie het maximumcofinancieringspercentage per prioritaire as⁽¹⁵⁾, hoewel aan de begunstigden lagere cofinancieringspercentages worden uitbetaald⁽¹⁶⁾. Voor de gecontroleerde prioritaire as belooft het tot op heden gecumuleerde verschil 32 miljoen euro; dit vormt „de facto” een aanvullend voorschot voor Frankrijk zonder dat hiervoor een specifieke derogatie bestaat⁽¹⁷⁾. Indien de gecumuleerde bedragen aan het einde van de programmeringsperiode niet aan een begunstigde zijn toegekend, moeten de middelen bij de afsluiting worden teruggestort naar de EU-begroting.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- c) *In dit verband kunnen zich discrepanties voordoen tussen de betalingen van de Unie voor een prioriteit en de daadwerkelijke bijdrage uit de fondsen aan de in het kader van die prioriteit medegefinancierde acties. Dit is het gevolg van de speelruimte waarover de beheersautoriteiten beschikken bij de toepassing van verschillende medefinancieringspercentages op individuele acties overeenkomstig artikel 53, lid 4, van de algemene verordening.*

Overeenkomstig de door de Commissie op 20 maart 2013 vastgestelde afsluitingsrichtnoeren moeten de begunstigden bij de afsluiting een bedrag aan overheidsmiddelen (nationale fondsen en ESF) ontvangen dat ten minste overeenstemt met het ESF-bedrag dat door de Commissie aan de lidstaat wordt betaald.

Onvoldoende betrouwbare beheersverificaties

6.24. In 13 gevallen waarin eindbegunstigden kwantificeerbare fouten hadden gemaakt, beschikten de nationale autoriteiten over voldoende informatie (bijvoorbeeld van de eindbegunstigden, hun controleurs of op basis van de eigen controles van de nationale autoriteiten) om de fouten te kunnen voorkomen, opsporen en corrigeren alvorens zij de uitgaven bij de Commissie declareerden. Indien al deze informatie gebruikt was om fouten te corrigeren, zou het geschatte meest waarschijnlijke foutenpercentage voor dit hoofdstuk 1,3 procentpunt lager zijn geweest. Daarnaast constateerde de Rekenkamer dat de door de Rekenkamer ontdekte fout in drie gevallen gemaakt was door de nationale autoriteiten. Deze fouten droegen voor 0,1 procentpunt bij aan het geschatte meest waarschijnlijke foutenpercentage.

6.25. In 2013 verrichtte DG EMPL een thematische controle bij een op basis van risico getrokken steekproef van acht OP's van zes lidstaten⁽¹⁸⁾. De conclusie was dat de eerstelijnscontroles niet betrouwbaar zijn omdat ze enkel op formele aspecten zijn gericht, waarmee zagezegd aan de voorschriften van de verordeningen wordt voldaan. Daardoor werden er kosten aan de Commissie gecertificeerd die geen meerwaarde hadden of geen verband hielden met het project⁽¹⁹⁾. Daarnaast werden inbreuken op aanbestedingsprocedures vaak niet opgemerkt bij de beheersverificaties, hoewel er ter plaatse bij de begunstigden controles werden uitgevoerd door de beheersautoriteit of de bemiddelende instantie.

6.24. *De Commissie heeft nieuwe richtsnoeren opgesteld om de betrouwbaarheid van de beheersverificaties in de programmeringsperiode 2014-2020 te versterken. Deze richtsnoeren die stelen op de in de vorige programmeringsperiode opgedane ervaring, zijn voorgesteld aan de lidstaten en zullen in de tweede helft van 2014 worden bekendgemaakt.*

6.25. *Naast het omvangrijke werk met betrekking tot beheersverificaties in de op gezette tijden door het directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie uitgevoerde controles, was de risicogebaseerde thematische audit waarnaar door de Rekenkamer wordt verwezen, toegespitst op specifieke operationele programma's om de onderliggende oorzaken van de ontoereikende betrouwbaarheid van de beheersverificaties op te sporen en aan te pakken. De resultaten van deze thematische audit zijn door de Commissie in 2014 voorgesteld aan de management- en auditautoriteiten en zijn gebruikt bij het opstellen van de in paragraaf 6.24 vermelde richtsnoeren.*

⁽¹⁵⁾ Zoals bepaald in artikel 77 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 25).

⁽¹⁶⁾ Dit strookt niet met artikel 80 van Verordening (EG) nr. 1083/2006.

⁽¹⁷⁾ Zoals vereist op grond van artikel 78, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1083/2006.

⁽¹⁸⁾ Denemarken, Duitsland, Ierland, Estland, Slowakije en Spanje.

⁽¹⁹⁾ Zie het overzichtsverslag over de resultaten van de thematische controle van door de lidstaten uitgevoerde beheersverificaties <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201311/20131115ATT74498/20131115ATT74498EN.pdf>

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

In afgesloten OP's aangetroffen fouten

6.26. De steekproef van de Rekenkamer omvatte 14 verrichtingen met saldobetalingen voor de afsluiting van twee OP's van 2000-2006. De Rekenkamer constateerde kwantificeerbare fouten in vijf verrichtingen voor twee programma's. Bij vier van deze verrichtingen beschikten de nationale autoriteiten over voldoende informatie om de fouten te kunnen voorkomen, opsporen en corrigeren voordat de uitgaven bij de Commissie werden gedeclareerd. Toch ontdekte noch de betroffen lidstaat, noch de Commissie deze fouten bij de controles die bij de afsluiting werden verricht⁽²⁰⁾. Een van de OP's werd afgesloten zonder financiële correcties. Op het andere werd een correctie van 5 % toegepast die tevens enkele van de projecten in de steekproef betrof. De Rekenkamer hield bij haar beoordeling rekening met deze projectspecifieke correcties, die zorgden voor een aanzienlijke verlaging van de door de Rekenkamer gerapporteerde foutenpercentages. Zelfs indien rekening wordt gehouden met deze correcties, zijn deze gevallen toch goed voor 26 % van het geschatte foutenpercentage voor dit beleidsterrein.

6.27. Dit bevestigt nogmaals de opmerking die in de Jaarverslagen 2011 en 2012 werd gemaakt⁽²¹⁾ dat er na het afsluitingsproces niet-subsidiabele uitgaven blijven bestaan, tenzij de Commissie een controle achteraf uitvoert en vervolgens corrigerende maatregelen treft.

6.26. *Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 6.26 en 6.27.*

Wat betreft de programmeringsperiode 2000-2006, streeft de Commissie ernaar om ervoor te zorgen dat het foutenpercentage bij afsluiting van de programma's niet hoger is dan 2% voor elk operationeel programma. Hiertoe heeft het directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie naast het aanzienlijke aantal controles dat tijdens de programmeringsperiode 2000-2006 heeft plaatsgevonden, in de periode 2011-2013 14 afsluitingscontroles op basis van een risicoanalyse uitgevoerd, die betrekking hadden op 21 operationele programma's uit de programmeringsperiode 2000-2006, hetgeen 8,8 % van het totale aantal operationele programma's vertegenwoordigt en 25,6 % van het totale bedrag van de uitgaven.

Op grond van deze uitgebreide auditwerkzaamheden en met het oog op de bescherming van de EU-begroting zijn bij afsluiting aanzienlijke financiële correcties uitgevoerd. Zoals is vermeld in het jaarlijkse activiteitenverslag 2013 van het directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie (blz. 121) zijn per eind 2013 233 operationele programma's afgesloten voor de programmeringsperiode 2000-2006. De Commissie heeft gecumuleerde financiële correcties voor de programmeringsperiode 2000-2006 ten uitvoer gelegd ten belope van 1,7 miljard euro, waarvan 452 miljoen euro in 2013, toen de saldobetalingen en verrekeningen voor de programmeringsperiode 2000-2006 neerkwamen op 3,3 miljard euro. De Commissie zal de specifieke fouten die door de Rekenkamer zijn vastgesteld, opvolgen 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 erkent de bovengenoemde risico's, maar benadrukt dat het uit de aard der zaak bijna onvermijdelijk is dat er zich na de afsluiting individuele gevallen van niet-subsidiabele uitgaven op projectniveau blijven voordoen, aangezien de afsluiting erop gericht is de zekerheid te verkrijgen dat het totale resterende foutenpercentage onder de materialiteitsdrempel van 2% ligt. Bovendien brengt de Commissie door de toepassing van forfaitaire financiële correcties bij de afsluiting een daadwerkelijke bescherming van de EU-begroting tot stand zonder noodzakelijkerwijs elk geval van niet-subsidiabele uitgaven op projectniveau te corrigeren.

⁽²⁰⁾ Duitsland (Thüringen) en Spanje.

⁽²¹⁾ Zie het Jaarverslag 2012, paragrafen 6.26 en 6.27, en het Jaarverslag 2011, paragrafen 5.52-5.64.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

ONDERZOEK VAN DE GESELECTEERDE CONTROLESYSTEMEN

6.28. **Bijlage 5.2** bevat een samenvatting van de resultaten van het systeemonderzoek door de Rekenkamer.

6.29. Voor de programmeringsperiode 2007-2013 zijn er 113 auditautoriteiten (AA's) opgericht in alle lidstaten voor de 322 EFRO/CF- en de 118 ESF-OP's⁽²²⁾. Ieder jaar dienen de AA's bij de Commissie een JCV en een auditadvies in met informatie over de regelmatigheid van de EU-uitgaven. In 2013 werden in totaal 199 JCV's en auditadviezen opgesteld, waarvan er 104 betrekking hebben op ESF-OP's. 63 van deze AA's behandelen binnen één JVC tegelijkertijd OP's van verschillende fondsen (EFRO/CF en/of ESF).

Beoordeling van het toezicht door de Commissie op de AA's

6.30. 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 5.37-5.51).

6.31. Met betrekking tot het ESF achtte DG EMPL het door de AA's gerapporteerde foutenpercentage volledig betrouwbaar voor 65 (56 %) van de 117 ESF-OP's⁽²³⁾. Dit houdt in dat de foutenpercentages niet opnieuw werden berekend en dat de daaropvolgende goedkeurende auditadviezen of auditadviezen met beperking niet werden gewijzigd. De Commissie heeft het gerapporteerde foutenpercentage aangepast, of als onbetrouwbaar aangemerkt voor de overige 52 van de 117 OP's in 2013 (31 van de 117 OP's in 2012). De sterke stijging in vergelijking met vorig jaar is vooral toe te schrijven aan OP's met betrouwbare maar herberekende foutenpercentages (van 18 in 2012 tot 41 in 2013) en niet zozeer aan OP's met onbetrouwbare of ontbrekende foutenpercentages. Bovendien was het resultaat van de herberekening voor 12 van de 41 OP's marginaal (+/- 0,1 %). De Rekenkamer erkent dat de Commissie niet alleen op basis van foutenpercentages een voorbehoud maakt. Bij beoordelingen past zij ook haar vakkundig oordeel toe en neemt zij alle andere beschikbare informatie in aanmerking.

6.29. *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.*

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 samen met de auditautoriteiten en coördineert haar acties met hen en is al in 2009 begonnen hun methodes en auditresultaten te beoordelen. Dit heeft bijgedragen tot capaciteitsopbouw doordat aan de auditautoriteiten op basis van de hercontroles van de audits door de Commissie adviezen, richtsnoeren en aanbevelingen zijn verstrekt.

In zijn jaarlijkse activiteitenverslag 2013 (zie blz. 42 tot 44) heeft het directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie een gedetailleerde beoordeling opgenomen van de juistheid en betrouwbaarheid van de auditinformatie en resultaten die de auditautoriteiten in hun jaarlijkse controleverslagen over 2013 hebben gerapporteerd.

⁽²²⁾ Deze cijfers omvatten de auditautoriteiten die zijn opgericht na de toetreding van Kroatië (één voor het EFRO/CF en één voor het ESF).

⁽²³⁾ De Kroatische auditautoriteit hoefde in 2013 geen JCV in te dienen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.32. Voorbeelden van door de Rekenkamer constateerde tekortkomingen waren:

- a) In één geval valideerde de Commissie een forfaitair foutenpercentage van 10 %, hoewel ernstige gebreken werden geconstateerd bij de auditautoriteit. Op basis van de door de auditautoriteit verstrekte gegevens schat de Rekenkamer het foutenpercentage op ongeveer 25 % en meent zij dat de Commissie een forfaitair percentage van 25 % (in plaats van 10 %) had moeten toepassen.
- b) In één geval was de steekproefpopulatie niet juist. Bovendien gaf de auditautoriteit in haar JCV schattingen van afzonderlijke foutenpercentages voor twee OP's, hoewel zij een gemeenschappelijk foutenpercentage had moeten melden omdat er één enkele steekproef was getrokken voor dit OP en twee andere OP's. De Commissie merkte deze punten op maar valideerde de door de auditautoriteit geschatte afzonderlijke percentages. De Rekenkamer meent dat bij gebrek aan extra uitleg en toelichting in principe een forfaitair foutenpercentage van 5 % had moeten worden toegepast voor de groep van vier OP's (zie tekstvak 5.6).
- c) In één geval beschouwde de auditautoriteit een fout als atypisch⁽²⁴⁾ — en aanvaardde de Commissie dat — hoewel de aard van de fouten een dergelijke classificatie volgens de Rekenkamer niet rechtvaardigde. Atypische fouten worden niet geprojecteerd op de hele populatie en dus wordt het foutenpercentage onderschat.

Onderzoek van het jaarlijkse activiteitenverslag (JAV) van DG EMPL

6.33. De Rekenkamer beoordeelde het JAV 2013 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 2013 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.

⁽²⁴⁾ In paragraaf 4.3 van Cocof-richtsnoer 08/0021/03 inzake steekproefmethoden voor auditautoriteiten wordt een atypische fout omschreven als een fout die aantoonbaar niet representatief is voor de populatie. Er staat tevens dat een statistische steekproef representatief is voor de populatie en dat daarom alleen in zeer uitzonderlijke, goed gemotiveerde omstandigheden aanvaard mag worden dat fouten atypisch zijn. Indien veelvuldig beroep wordt gedaan op dit concept zonder gegronde redenen, kan de betrouwbaarheid van het auditadvies in het gedrang komen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.32.

- a) *De Commissie heeft vastgesteld dat op basis van de beschikbare gegevens geen betrouwbaar foutenpercentage kon worden berekend. Derhalve is besloten voorlopig een forfaitair percentage van 10 % toe te passen, overeenkomstig besluit C(2011)7321 van de Commissie van 19 oktober 2011 — Richtsnoeren inzake de beginselen, criteria en indicatieve schalen die moeten worden toegepast ten aanzien van de financiële correcties 2007-2013.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.34. In zijn JAV 2013 schatte directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie dat een risico werd gelopen voor 2,6 % à 3,5 % van de in het jaar toegestane tussentijdse en saldobetalingen voor ESF-OP's van de programmeringsperiode 2007-2013. Deze schatting is gebaseerd op foutenpercentages die de auditautoriteiten hadden gemeld voor de uitgaven in 2012, die in maart 2014 door de Commissie waren gevalideerd (zie de paragrafen 6.30 en 6.31). Ongeveer 41 % van de betalingen werd gedaan voor OP's die volgens de eindbeoordeling van de Commissie in het JAV 2013 materiële fouten vertoonden (meer dan of gelijk aan 2 %).

6.35. De schatting van de Commissie ligt boven de door de Commissie vastgestelde materialiteitsdrempel van 2 %. De Rekenkamer herinnert aan het feit dat de door de Commissie gerapporteerde jaarlijkse foutenpercentages niet direct vergelijkbaar zijn met de door de Rekenkamer geschatte foutenpercentages.

6.36. Het JAV van DG EMPL bevat een voorbehoud met betrekking tot de betalingen voor de programmeringsperiode 2007-2013 ten aanzien van een risicobedrag van 123,2 miljoen euro in 2013. Dit voorbehoud betreft 36 van de 118 ESF-OP's (in vergelijking met 27 van de 117 OP's in 2012).

6.37. De Rekenkamer is van oordeel dat de Commissie voor één OP de redenen had moeten vermelden waarom geen voorbehoud werd gemaakt (zie het voorbeeld in tekstvak 5.6 en paragraaf 6.32, onder b)).

6.38. Hoofdstuk 10 bevat de bevindingen van de Rekenkamer naar aanleiding van haar onderzoek van de verslaglegging door DG EMPL over beleidsprestaties (zie de paragrafen 10.32-10.39).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.34. Volgens de bestaande instructies van de Commissie voor het jaarlijkse activiteitenverslag over 2013, is een voorbehoud slechts nodig indien het cumulatieve financiële risico meer dan 2 % bedraagt, hetgeen bij de overgrote meerderheid van de operationele programma's waarnaar de Rekenkamer verwijst, niet het geval was, aangezien de nodige financiële correcties reeds zijn uitgevoerd. Zoals is vermeld in het jaarlijkse activiteitenverslag over 2013 van het directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie heeft van de 41 % betalingen aan operationele programma's waarnaar de Rekenkamer verwijst 30 procentpunt betrekking op operationele programma's met een foutenpercentage tussen 2 en 5 %. Slechts 11 procentpunt van de betalingen worden verricht aan operationele programma's met een foutenpercentage van meer dan 5 %. Dit weerspiegelt duidelijk het strikte beleid inzake onderbrekingen en opschortingen dat het directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie systematisch voert, hetgeen heeft geresulteerd in 25 onderbrekingen, 12 waarschuwingsbrieven en 11 in 2013 genomen opschortingsbesluiten.

6.35. De Commissie is het ermee eens dat het foutenpercentage van de Rekenkamer en dit van de Commissie niet zonder meer vergelijkbaar zijn. De doelstelling van dit proces is evenwel in essentie hetzelfde, de beoordeling van het risico voor de EU-begroting in een welbepaald jaar.

In haar beoordeling houdt de Commissie rekening met al deze verschillen, in het bijzonder de timing, de verschillen inzake de kwantificering van fouten bij openbare aanbestedingen en andere fouten en de impact van forfaitaire correcties die zij aan programma's oplegt (zie antwoord van de Commissie op paragraaf 11 van het Speciaal verslag nr. 16/2013 van de Rekenkamer).

Met uitzondering van de hierboven vermelde verschillen is de Commissie van oordeel dat voor het jaarverslag over 2013 — zoals voor het directoraat-generaal Werkgelegenheid het geval was voor de laatste drie opeenvolgende jaren die voorafgaan aan dit jaarverslag — de resultaten van de beoordeling van de Commissie in overeenstemming zijn met de door de Rekenkamer berekende foutenpercentages.

6.38. Zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 10.32 tot en met 10.39.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**De conclusie voor 2013**

6.39. Voor het beleidsterrein „Werkgelegenheid en Sociale Zaken”:

- a) wijst de toetsing van verrichtingen uit dat de meest waarschijnlijke fout in de populatie 3,1 % bedraagt;

- b) worden de onderzochte systemen gedeeltelijk doeltreffend bevonden ⁽²⁵⁾.

6.40. Uit de algemene controle-informatie blijkt dat de geaccepteerde uitgaven een foutenpercentage van materieel belang vertonen.

6.39.

- a) *Gezamenlijk antwoord van de Commissie op paragraaf 6.39, onder a) en b).*

De Commissie deelt de beoordeling van de Rekenkamer, met uitzondering van één fout (zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 6.13).

De betrouwbaarheid van de door de auditautoriteiten gerapporteerde foutenpercentages wordt door de Commissie grondig geverifieerd. In voorkomend geval worden deze percentages herzien. Het feit dat de in het jaarlijkse activiteitenverslag van het directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie gerapporteerde foutenpercentages in overeenstemming zijn met het foutenpercentage van de Rekenkamer, bevestigt de betrouwbaarheid van de controle- en verslagleggingssystemen.

Het is de Commissie bekend dat het door de Rekenkamer gerapporteerde foutenpercentage een jaarlijkse raming is waarbij rekening wordt gehouden met correcties van projectuitgaven of vergoedingen die fouten bevatten die voorafgaand aan de controle van de Rekenkamer waren opgespoord en geregistreerd. De Commissie wijst erop dat zij is gebonden door het Financieel Reglement, bepalende (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.

Voorts merkt de Commissie op dat gezien het meerjarig karakter van de beheers- en controlesystemen in het kader van het cohesiebeleid, in 2013 gemaakte fouten ook in de daaropvolgende jaren en zelfs na de afsluiting van de programma's kunnen worden gecorrigeerd.

De Commissie zal alle door de Rekenkamer gerapporteerde gevallen opvolgen en ervoor zorgen dat corrigerende maatregelen worden genomen.

⁽²⁵⁾ Zie **bijlage 1.1**, paragrafen 17 en 18.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

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 2010 en 2011 deed de Rekenkamer 15 aanbevelingen voor cohesie, vervoer en energie. Daarvan voerde de Commissie er zes volledig uit en vier in de meeste opzichten. De stand van uitvoering van de overige vijf aanbevelingen verschilt per betrokken DG.

6.42. Naar aanleiding van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2013 beveelt de Rekenkamer aan dat de Commissie:

- **Aanbeveling 1:** Met de lidstaten follow-up geeft aan de tekortkomingen die zijn geconstateerd bij de op risico gebaseerde thematische controle van beheersverificaties door DG EMPL. Hiertoe moeten de controles worden versterkt met betrekking tot de naleving van de regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten en andere relevante bronnen van fouten (kosten die geen verband houden met het project of zonder meerwaarde).
- **Aanbeveling 2:** In haar JAV's bevestigt dat zij passende controles heeft uitgevoerd om te zorgen dat het restfoutenpercentage is gebaseerd op juiste, volledige en betrouwbare informatie over financiële correcties. Daartoe moet de Commissie de auditautoriteiten, telkens wanneer zij dat nodig acht, verzoeken de juistheid te certificeren van de door de certificerende instanties voor ieder OP gerapporteerde gegevens inzake financiële correcties.

6.42. *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 opschortingen van betalingen en financiële correcties.*

De Commissie stemt in met deze aanbeveling en erkent het belang van de eerstelijnscontroles door de lidstaten en is het ermee eens dat deze verder moeten worden versterkt. Daarom heeft zij de lidstaten richtsnoeren gegeven over de manier waarop beheersautoriteiten hun invulling moeten geven aan beheersverificaties. Voorts is een uitgebreide richtsnoerennota inzake beheersverificaties voor de programmeringsperiode 2014-2020 opgesteld, die stoelt op de in de programmeringsperiode 2007-2013 opgedane ervaring en de bevindingen van de Rekenkamer en die in de tweede helft van 2014 zal worden gepubliceerd.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en stemt ermee in in het jaarlijkse activiteitenverslag de gevallen openbaar te maken waar zij wegens ontoereikende zekerheid over de gerapporteerde gegevens inzake intrekkingen en terugvorderingen met deze gegevens geen rekening hield bij de berekening van het cumulatieve restrisico.

De Commissie blijft ook rekening houden met de auditresultaten van de lidstaten op dit vlak en zal overwegen om in voorkomend geval de auditautoriteiten te verzoeken om extra controles.

Voorts zal de Commissie de reikwijdte van haar controles inzake intrekkingen en terugvorderingen in de komende jaren uitbreiden om extra zekerheid te verkrijgen over de nauwkeurigheid van de gerapporteerde gegevens.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- **Aanbeveling 3:** Ervoor zorgt dat de artikelen 78 en 130 van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen voor de programmeringsperiode 2014-2020 zo worden toegepast dat cumulatie van voorfinanciering bovenop de eerste betaling van voorfinanciering wordt voorkomen (zie het voorbeeld in tekstvak 6.4).

- **Aanbeveling 4:** Ervoor zorgt dat de autoriteiten van de lidstaten die de structuurfondsen beheren, de kwestie aanpakken dat er hogere personeelskosten worden aangerekend voor EU-projecten dan voor projecten die worden gefinancierd met nationale middelen.

- **Aanbeveling 5:** Ervoor zorgt dat de lidstaten bij de goedkeuring van OP's voor de nieuwe programmeringsperiode alle mogelijke vereenvoudigingen die toegestaan zijn op grond van de verordeningen inzake de Europese structuur- en investeringsfondsen van 2014-2020, hebben overwogen.

- **Aanbeveling 6:** In haar jaarlijkse activiteitenverslag (JAV) consequent de redenen bekendmaakt voor het niet maken van punten van voorbehoud (of het maken van punten van voorbehoud met een geringere financiële impact) in die gevallen waarbij de redenen uitzonderingen op de geldende richtsnoeren van de Commissie of de goedgekeurde controlestrategieën vormen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie stemt niet in met deze aanbeveling.

De Commissie is het weliswaar eens met de Rekenkamer dat de flexibiliteit bij het toewijzen van middelen aan acties tegen een lager of hoger percentage dan het medefinancieringspercentage van de prioritaire as dat is toegekend aan de lidstaten in de verordeningen voor de periode 2007-2013 en 2014-2020 kan resulteren in verschillen tussen de bijdrage uit de fondsen die door de Commissie aan de lidstaat wordt uitbetaald en het bedrag van ESF-middelen dat door de lidstaat op het projectniveau wordt betaald. Zij is echter niet van mening dat dit met voorfinanciering kan worden gelijkgesteld.

Overeenkomstig de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen voor de programmeringsperiode 2014-2020 en voor elk ontvangen betalingsverzoek en bij afsluiting zorgt de Commissie ervoor dat de bijdrage uit het ESF aan de lidstaat op het niveau van de prioritaire as niet hoger is dan de in de betalingsaanvraag voor de prioriteit vermelde subsidiabele overheidsuitgaven (artikel 130, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1303/2013). Voorts bepaalt artikel 132, lid 1, dat de managementautoriteit waarborgt dat een begunstigde uiterlijk negentig dagen na de datum waarop de begunstigde de betalingsaanvraag heeft ingediend, het verschuldigde totale bedrag aan subsidiabele overheidsuitgaven ontvangt. Ten slotte waarborgt de lidstaat dat bij de afsluiting van het operationele programma het aan de begunstigden betaalde bedrag aan overheidsuitgaven ten minste gelijk is aan de door de Commissie aan de lidstaat betaalde bijdrage uit de fondsen (artikel 129 van Verordening (EU) nr. 1303/2013).

De Commissie stemt in met deze aanbeveling, maar is van mening dat deze kwesties geval per geval moeten worden aangepakt. Dit punt is reeds aan de orde gekomen in verschillende controleverslagen die door de Commissie (het directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie) zijn opgesteld. Voor bepaalde lidstaten, waar het probleem een systematisch karakter leek te vertonen, is verzocht om actieplannen waarmee dit probleem specifiek kan worden aangepakt.

De Commissie stemt in met deze aanbeveling en voert deze reeds uit. Met betrekking tot de vereenvoudiging voor de programmeringsperiode 2014-2020 heeft de Commissie de noodzakelijke maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat de lidstaten de desbetreffende maatregelen in hun operationele programma's uitvoeren zoals bepaald in de verordeningen met betrekking tot de Europese structuur- en investeringsfondsen. De lidstaten kunnen rekenen op de nodige ondersteuning om ervoor te zorgen dat alle mogelijkheden voor vereenvoudiging in overweging kunnen worden genomen door te voorzien in opleiding, richtsnoeren over vereenvoudigde kostenopties en technische werkgroepen die een actieve uitwisseling van goede werkmethoden bevorderen. De mogelijkheden voor het uitvoeren van vereenvoudigingsmaatregelen komen ook tot uiting in de vaststelling van partnerschapsovereenkomsten, waarbij de lidstaten worden verplicht aan te tonen dat zij de nodige maatregelen hebben genomen met het oog op zowel een vermindering van de administratieve last als een versterking van hun administratieve capaciteit. Voorts wordt momenteel een richtsnoernota inzake vereenvoudiging opgesteld die tot doel heeft de lidstaten ondersteuning te geven om optimaal gebruik te kunnen maken van de aanzienlijk uitgebreide mogelijkheden voor vereenvoudiging in de nieuwe programmeringsperiode.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en stemt ermee in verdere gegevens bekend te maken in de bijlage bij het jaarlijkse activiteitenverslag voor deze individuele gevallen waar zij op grond van haar beoordeling van de specifieke omstandigheden een met redenen omkleed besluit neemt om geen voorbehoud te maken of de aangelegenheid niet op te nemen in de kwantificering van het voorbehoud.

BIJLAGE 6.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR WERKGELEGENHEID EN SOCIALE ZAKEN

	2013		2012	2011	2010
	ESF + IPA	Andere sociale zaken			

OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF

Totaal verrichtingen:	175	7	180	180	66
-----------------------	-----	---	-----	-----	----

RESULTATEN VAN DE TOETSING ⁽¹⁾ ⁽²⁾**Deel (aantal) van de getoetste verrichtingen dat:**

geen fouten blijkt te bevatten

een of meer fouten blijkt te bevatten

73 %	(127)	71 %	(5)	73 %	(132)	65 %	60 %	73 %
27 %	(48)	29 %	(2)	27 %	(50)	35 %	40 %	27 %

Analyse van verrichtingen met fouten**Analyse per soort fouten**

Overige nalevingskwesties en niet-kwantificeerbare fouten:

Kwantificeerbare fouten:

42 %	(20)	0 %	—	40 %	(20)	51 %	58 %	39 %
58 %	(28)	100 %	(2)	60 %	(30)	49 %	42 %	61 %

GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN

Meest waarschijnlijk foutenpercentage

Bovenste foutengrens (UJEL)

Onderste foutengrens (LEL)

3,1 %	3,2 %	2,2 %	N.v.t.
-------	-------	-------	--------

4,7 %
1,5 %⁽¹⁾ Voor een beter inzicht in de terreinen met verschillende risicoprofielen binnen de beleidsgroep werd de steekproef opgesplitst in segmenten.⁽²⁾ De tussen haakjes geplaatste getallen tonen het werkelijke aantal verrichtingen.

BIJLAGE 6.2

FOLLOW UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR COHESIE, VERVOER EN ENERGIE

E = DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie; R = DG's Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling, Mobiliteit en Vervoer, en Energie; X = beoordeling voor alle DG's gezamenlijk

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 een aantal opzichten				
2011	Aanbeveling 1 (aanbevelingen 1 en 3 van 2010): strikte naleving te eisen van de subsidiabiliteitsvoorschriften voor EU-financiering en, op basis van de ervaring die zij heeft opgedaan gedurende de programmeringsperiode 2007-2013, een beoordeling te 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;		E ⁽¹⁾	R ⁽¹⁾				
	Aanbeveling 2 van hoofdstuk 6 en aanbeveling 3 van hoofdstuk 5: de lidstaten herinneren aan hun verantwoordelijkheid om te voorzien in procedures die zorgen voor de juistheid en regelmatigheid van de gedeclareerde uitgaven, en om de gebreken in de „eerstelijnscontroles“ van beheersautoriteiten en bemiddelende instanties te verhelpen door meer begeleidings- en opleidingsmaatregelen;	E		R ⁽²⁾				
	Aanbeveling 3 van hoofdstuk 6 (aanbeveling 2 van 2010): de nationale instanties aanmoedigen tot een strikte toepassing van de correctiesystemen voordat zij uitgaven bij de Commissie certificeren (2008). Wanneer significante tekortkomingen in de werking van de beheers- en controlesystemen worden geïdentificeerd, moet de Commissie betalingen onderbreken of opschorten totdat de lidstaat corrigerende maatregelen heeft genomen en, indien nodig, financiële correcties toepassen;	X						
	Aanbeveling 4 (aanbeveling 5 van 2010): AA's extra richisnoeren voor de huidige programmeringsperiode verstrekken, met name inzake de steekproefneming en de reikwijdte van de voor de controle van projecten te verrichten verificaties en kwaliteitscontrole; de AA's aanmoedigen om specifieke systeemcontroles te verrichten betreffende de eerstelijnscontroles die werden verricht door beheersautoriteiten en bemiddelende instanties.		X ⁽³⁾					

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 een aantal opzichten				
2011	Aanbeveling 5 van hoofdstuk 6: de juistheid en volledigheid van de door de AA's in hun JCV's en auditadviezen bekendgemaakte informatie grondig controleren. De controle van de Commissie dient ten volle rekening te houden met de beschikbare informatie over door de AA's verrichte systeemcontroles en controles van de activiteiten;		E ⁽⁴⁾					
	Aanbeveling 6 van hoofdstuk 6: de lidstaten aanmoedigen de vereenvoudigde kostenopties te gebruiken die volgens de regelgeving zijn toegestaan, teneinde de kans op fouten te beperken.	E						
	Aanbeveling 1 van hoofdstuk 5: de sanctieregelingen doeltreffender maken 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. Er zou van uit moeten worden gegaan dat elke na de presentatie van de jaarrekening ontdekte onregelmatigheid leidt tot een financiële nettocorrectie;	R						
	Aanbeveling 5 van hoofdstuk 5: teneinde de procedure ter afsluiting van meerjarenprogramma's op het gebied van cohesie doeltreffender te maken:	R						
	— de lidstaten eraan herinneren dat zij de betrouwbaarheid dienen te verzekeren van de einddeclaraties die worden ingediend voor de programmeringsperiode 2007-2013;	R						
— de specifieke tekortkomingen onderzoeken die de Rekenkamer aantroef in de afsluitingsverklaringen voor programma's voor 2000-2006;	R							
— nagaan of deze problemen ook bij andere OP's zijn opgetreden, en waar nodig financiële correcties toepassen;	R							
— verzekeren dat lopende afsluitingscontroles de door de Rekenkamer aan de orde gestelde kwesties naar behoren verhelpen.	R							

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 een aantal opzichten				
2010	<p>De aanbevelingen die in het kader van het Jaarverslag 2010 zijn gedaan, zijn geanalyseerd in samenhang met de in 2011 gedane aanbevelingen wanneer ze in wezen overeenkomen.</p> <p>Aanbeveling 4: 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 FL. De tenuitvoerlegging van de fondsen moet ook regelmatig worden gecontroleerd door de Commissie.</p> <p>Aanbeveling 6: voorstellen om de verslagperiodes 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.</p>	X						
		X ⁽⁵⁾						

⁽¹⁾ De nationale subsidiabiliteitsregels werden niet systematisch beoordeeld met het oog op vereenvoudiging. Wat betreft DG EMPL bestond de actie van de Commissie hoofdzakelijk in de bevordering van het gebruik van vereenvoudigde kostenopties in de lidstaten.

⁽²⁾ Zie hoofdstuk 5, de aanbevelingen 1 en 2.

⁽³⁾ Hoewel in 2013 nieuwe richtsnoeren waren uitgebracht voor auditautoriteiten, merkte de Rekenkamer op bepaalde punten nog steeds tekortkomingen op in de door de Commissie aan de auditautoriteiten versprekte richtsnoeren, namelijk wat betreft de behandeling van financieringsinstrumenten en de toepassing van steekproeven op basis van gelddwaarde (Monetary Unit Sampling). Daarnaast kon geen bewijs worden gevonden met betrekking tot de aanbeveling dat AA's specifieke systeemcontroles zouden moeten verrichten betreffende de eerste lijnscontroles die werden verricht door beheersautoriteiten en bemiddelende instanties.

⁽⁴⁾ De Rekenkamer trof een beperkt aantal gevallen aan waarin het toezicht van de Commissie op het werk van de auditautoriteiten kon worden verbeterd (paragraaf 6.32).

⁽⁵⁾ De Rekenkamer constateert dat Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad is vastgesteld en dat de verslagperiodes daarin gedeeltelijk in overeenstemming zijn gebracht met het begrotingsjaar van de EU-begroting bij structuurfondsen. Met betrekking tot de aanpak van auditautoriteiten werden echter nog een aantal verschillen opgemerkt (paragrafen 5.48 en 6.32).

HOOFDSTUK 7

Externe betrekkingen, steun en uitbreiding

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	7.1-7.10
Specifieke kenmerken van de beleidsgroep	7.2-7.9
Risico's voor de regelmatigheid	7.5-7.9
Reikwijdte en aanpak van de controle	7.10
Regelmatigheid van de verrichtingen	7.11-7.18
Onderzoek van de geselecteerde controlesystemen	7.19-7.21
EuropeAid	7.19
DG Uitbreiding	7.20
Kaderovereenkomsten	7.21
Conclusie en aanbevelingen	7.22-7.25
De conclusie voor 2013	7.22-7.23
Aanbevelingen	7.24-7.25
Bijlage 7.1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor externe betrekkingen, steun en uitbreiding	
Bijlage 7.2 — Resultaten van het onderzoek van geselecteerde 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 Caribische gebied en de Stille Oceaan (ACS-staten) ⁽¹⁾, uitbreiding en humanitaire hulp. Essentiële informatie over de betrokken activiteiten en de uitgaven in 2013 is opgenomen in **tabel 7.1**.

Tabel 7.1 — Externe betrekkingen, steun en uitbreiding — Essentiële informatie voor 2013

(miljoen euro)

Beleidssterrein	Beschrijving	Betalingen
Externe betrekkingen	Europees nabuurschapsbeleid en betrekkingen met Rusland	1 423
	Betrekkingen met Azië, Centraal-Azië en landen in het Midden-Oosten	623
	Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid	312
	Betrekkingen met Latijns-Amerika	298
	Crisisrespons en mondiale bedreigingen voor de veiligheid	264
	Administratieve uitgaven	157
	Europees Instrument voor de democratie en de mensenrechten (EIDHR)	136
	Samenwerking met derde landen op het gebied van migratie en asiel	39
	Beleidsstrategie en coördinatie	24
	Betrekkingen en samenwerking met geïndustrialiseerde derde landen	19
		3 295
Ontwikkeling en betrekkingen met de ACS-staten	Administratieve uitgaven	349
	Geografische samenwerking met de landen van Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan (ACS)	295
	Niet-overheidsactoren in het ontwikkelingsproces	212
	Voedselveiligheid	203
	Milieu en duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen, met inbegrip van energie	134
	Menselijke en sociale ontwikkeling	108
	Maatregelen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en ad-hocprogramma's	30
	Beleidsstrategie en coördinatie	14
		1 345

⁽¹⁾ Over de via de Europese Ontwikkelingsfondsen verstrekte steun wordt afzonderlijk verslag uitgebracht, aangezien deze niet uit de algemene begroting wordt gefinancierd.

(miljoen euro)

Beleidsterrein	Beschrijving	Betalingen
Humanitaire hulp	Humanitaire hulp	1 197
	Administratieve uitgaven	36
	Financieringsinstrument voor civiele bescherming	16
		1 249
Uitbreiding	Uitbreidingsproces en -strategie	833
	Administratieve uitgaven	87
		920
Totaal betalingen over het jaar		6 809
– totaal administratieve uitgaven ⁽¹⁾		629
Totaal beleidsuitgaven		6 180
– voorschotten ⁽²⁾		4 181
– verrekening van voorschotten ⁽²⁾		4 020
Totaal gecontroleerde populatie		6 019
Totaal vastleggingen over het jaar		9 173

⁽¹⁾ Over de controle van de administratieve uitgaven wordt gerapporteerd in hoofdstuk 9.

⁽²⁾ Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie voor nadere gegevens **bijlage 1.1**, paragraaf 7)

Bron: Geconsolideerde jaarrekening 2013 van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Specifieke kenmerken van de beleidsgroep

7.2. De externe activiteiten van de EU worden geleid door de beginselen die zijn vermeld in artikel 21 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Op het gebied van **ontwikkelingssamenwerking** heeft de EU als hoofddoel de armoede terug te dringen en uiteindelijk uit te bannen⁽²⁾. Met **uitbreiding** wordt beoogd potentiële en kandidaat-lidstaten bij te staan om de waarden van menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en de mensenrechten te respecteren⁽³⁾. **Humanitaire hulp** heeft tot doel aan de bevolking van derde landen die het slachtoffer is van natuurrampen of door de mens veroorzaakte rampen specifieke bijstand en hulp te verlenen en haar te beschermen⁽⁴⁾.

7.3. Financiering wordt geboden door middel van de volgende programma's en instrumenten:

- a) geografische programma's in naburige en uitbreidingsstaten en in ontwikkelingslanden (3 526 miljoen euro);
- b) thematische programma's voor voedselveiligheid, non-gouvernementele actoren en lokale autoriteiten, het milieu, volksgezondheid en onderwijs, democratie en mensenrechten (846 miljoen euro);
- c) buitenlandse activiteiten in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, het stabiliteitsinstrument, verkiezingswaarnemingsmissies en het instrument voor geïndustrialiseerde landen (595 miljoen euro), en
- d) humanitaire hulp en het financieringsinstrument voor civiele bescherming (1 213 miljoen euro).

7.4. De begroting voor externe betrekkingen en ontwikkelingssamenwerking werd uitgevoerd door het directoraat-generaal Ontwikkeling en Samenwerking — EuropeAid en de dienst Instrumenten buitenlands beleid (FPI). De begroting voor uitbreiding werd uitgevoerd door directoraat-generaal Uitbreiding (DG ELARG), en de begroting voor humanitaire hulp door directoraat-generaal Humanitaire Hulp en Civiele Bescherming (DG ECHO).

⁽²⁾ Artikel 208 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁽³⁾ Artikel 49 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁽⁴⁾ Artikel 214 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Risico's voor de regelmatigheid

7.5. De uitgaven die in dit hoofdstuk worden behandeld, worden verricht met gebruikmaking van een breed scala aan samenwerkingsinstrumenten en steunverleningsmethoden die in meer dan 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 ⁽⁵⁾ en EU-bijdragen aan multidonorprojecten die worden uitgevoerd door internationale organisaties ⁽⁶⁾ zoals de VN — beperken de aard van de instrumenten en de betalingsvoorwaarden de mate waarin de verrichtingen vatbaar zijn voor fouten.

7.7. Begrotingssteun gaat naar de algemene begroting van een staat of naar zijn begroting voor een specifiek beleid of doel. De Rekenkamer onderzoekt of de Commissie heeft voldaan aan de specifieke voorwaarden voor de uitbetaling van begrotingssteun aan het betrokken partnerland en of zij heeft geverifieerd dat er is voldaan aan de algemene voorwaarden om in aanmerking te komen (zoals vooruitgang op het gebied van financieel beheer in de overheidssector).

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 in het kader van de controle van de regelmatigheid door de Rekenkamer.

⁽⁵⁾ De betalingen voor begrotingssteun uit de algemene begroting bedroegen in 2013 805 miljoen euro.

⁽⁶⁾ De betalingen aan internationale organisaties uit de algemene begroting bedroegen in 2013 1,5 miljard euro.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.9. De bijdragen van de Commissie aan multidonorprojecten worden samengevoegd met die van andere donoren en zijn niet geormerkt voor specifiek aanwijsbare, subsidiabele uitgavenposten. Volgens de zogenoemde „hypothetische aanpak” acht de Commissie de onderliggende verrichtingen regelmatig zolang het totaal van de samenvoeging voldoende subsidiabele uitgaven omvat ter dekking van de EU-bijdrage. Indien andere donoren dezelfde aanpak volgen en dezelfde subsidiabiliteitscriteria hanteren voor hun bijdragen, bestaat het risico dat de uitgaven over het geheel genomen niet voldoen aan de gecombineerde conditionaliteitsvereisten van de Commissie en de andere donoren.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

7.9. De Commissie is de mening toegedaan dat de door haar ingestelde interne-controlemaatregelen samen met die van de internationale organisaties dit theoretische risico tot een aanvaardbaar niveau beperken.

De Commissie is zich niet bewust van specifieke problemen met de „hypothetische aanpak” (die de laatste jaren is ontwikkeld opdat de Commissie zou kunnen deelnemen aan door meerdere donoren gefinancierde acties, met inbegrip van trustfondsen). Deze aanpak garandeert dat wordt voldaan aan de wettelijke bepalingen voor de EU-financiering van externe acties (door ervoor te zorgen dat de bijdrage van andere donoren hoog genoeg is om de in het kader van de EU-regels niet-subsidiabele activiteiten te bekostigen) en dat tegelijkertijd de EU-middelen overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer zo efficiënt mogelijk worden besteed (via donorcoördinatie).

De Commissie beperkt dit risico door de procedures van de internationale partnerorganisaties voor de boekhouding, de financiële controle, de interne controle, de aanbestedingen, de publicatie van informatie achteraf en de bescherming van persoonsgegevens door te lichten vóór eventuele samenwerking, alsook door de aanwezigheid van haar medewerkers ter plaatse (en de deelname aan stuurgroepen) en de van de internationale organisatie verlangde strikte algemene financiële rapportage. Bovendien leggen externe auditoren tijdens de uitvoering van externe actieprogramma's regelmatig inspectiebezoeken af waarbij zij de systemen evalueren.

De audits van de Commissie hebben tot nog toe in dit verband geen bevindingen of specifieke risico's gemeld. Evenmin heeft de Commissie weet van enige andere donor met dezelfde subsidiabiliteitscriteria.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

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. Voor de controle van externe betrekkingen, steun en uitbreiding dienen de volgende specifieke punten te worden opgemerkt:

- a) de controle omvatte een onderzoek van een steekproef van 172 verrichtingen zoals gedefinieerd in **bijlage 1.1**, paragraaf 7. De steekproef is zodanig opgezet dat deze representatief is voor het hele scala van verrichtingen binnen de beleidsgroep. In 2013 bestond de steekproef uit 60 door het hoofdkantoor van de Commissie goedgekeurde verrichtingen en 112 door EU-delegaties goedgekeurde verrichtingen ⁽⁷⁾;
- b) waar fouten werden geconstateerd, werden de relevante controlesystemen geanalyseerd om vast te stellen om welke specifieke systeemgebreken het ging;
- c) ter beoordeling van de controlesystemen werd gekeken naar de controles vooraf, naar monitoring en toezicht en naar de interne controle van EuropeAid;
- d) de Rekenkamer onderzocht een selectie van door de Commissiediensten gesloten kadercontracten;
- e) de Rekenkamer bekeek de jaarlijkse activiteitenverslagen van FPI en EuropeAid, en
- f) onderzocht of de Commissie gevolg heeft gegeven aan de aanbevelingen uit de Jaarverslagen 2010 en 2011 (zie **bijlage 7.3**).

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

7.11. De resultaten van de toetsing van verrichtingen zijn samengevat in **bijlage 7.1**. Van de 172 door de Rekenkamer gecontroleerde verrichtingen vertoonden er 50 fouten (29 %). Op basis van de 30 door haar gekwantificeerde fouten schat de Rekenkamer het meest waarschijnlijke foutenpercentage op 2,6 % ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Bosnië en Herzegovina, Cambodja, Moldavië, Palestina, Peru, Tunesië en Turkije werden door de controleurs bezocht; voor Afghanistan, Bangladesh en Irak werd onderzoek op stukken verricht.

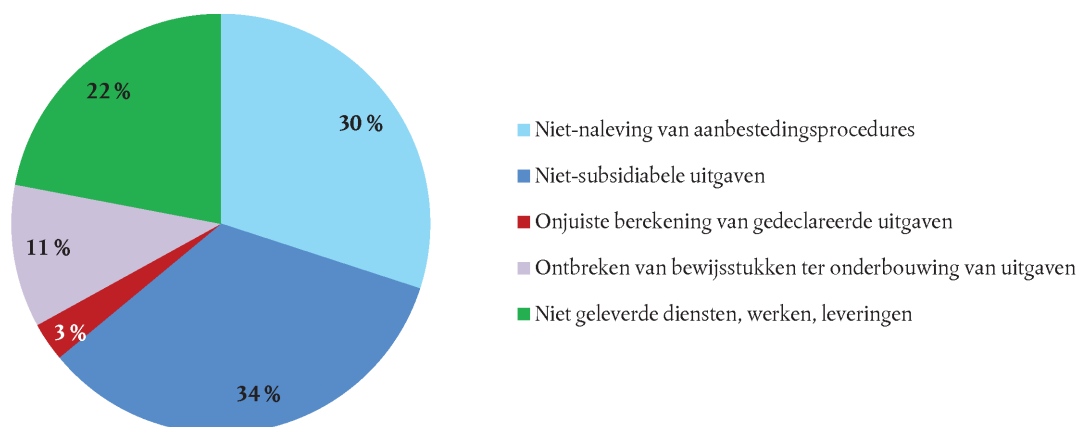
⁽⁸⁾ De Rekenkamer berekent haar schatting van het foutenpercentage op basis van een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. De Rekenkamer heeft 95 % zekerheid dat het foutenpercentage in de populatie tussen 1,2 % en 4,0 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrens).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.12. 30 van de 172 betalingen en verrekeningen bevatten kwantificeerbare fouten. 20 ervan werden ontdekt in saldobetalingen en verrekeningen. Al deze kwantificeerbare fouten deden zich voor bij verrichtingen die in principe onder de controle van de Commissie vielen; geen ervan werd voorkomen of ontdekt. De Rekenkamer constateerde bij twee verrichtingen fouten die niet waren ontdekt door de door de begunstigen aangewezen controleurs.

7.13. **Grafiek 7.1** geeft een overzicht van de aard van de fouten en van hun aandeel in het totale geschatte foutenpercentage per soort fout voor de beleidsgroep.

Grafiek 7.1 — Bijdrage tot het meest waarschijnlijke foutenpercentage per soort fout



7.14. De foutencategorie *niet-subsidiabele uitgaven* (14 verrichtingen) omvat uitgaven in verband met activiteiten die niet onder de overeenkomst vielen, uitgaven die waren gedaan buiten de subsidiabiliteitsperiode, niet-subsidiabele lasten en indirecte kosten die ten onrechte als directe kosten waren geboekt. In nog eens drie gevallen had de Commissie onterecht uitgaven voor diensten, werken en leveringen geaccepteerd (en goedgekeurd) hoewel die uitgaven ten tijde van de acceptatie nog niet waren gedaan. Hierna worden voorbeelden van fouten vermeld (zie het voorbeeld in tekstvak 7.1).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

7.12. *Gezamenlijk antwoord op de paragrafen 7.12 tot en met 7.15.*

De controles van de Commissie zijn dusdanig opgezet dat fouten nog steeds via controles achteraf — na de saldobetalingen — kunnen worden opgespoord en gecorrigeerd. De bij externe steun betrokken DG's plannen en implementeren een uitgebreid jaarprogramma voor controles achteraf op basis van een formele risicobeoordelingsprocedure.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Tekstvak 7.1 — Voorbeelden van kwantificeerbare fouten

Niet-subsidiabele uitgaven

DG ECHO

De Commissie ondertekende een subsidieovereenkomst met een Duitse ngo ten bedrage van 750 000 euro voor de uitvoering van een humanitair hulpproject voor gezondheidszorg voor kwetsbare personen in Nigeria in 2011/2012. De ngo bracht 12 800 euro aan sociale lasten en heffingen ten laste van het project die de Commissie niet had mogen vergoeden, daar de kosten geen verband hielden met het door de EU gefinancierde project.

Niet gedane uitgaven

EuropeAid — Moldavië

De Commissie ondertekende een bijdrage-overeenkomst met het ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties voor een bedrag van 10,6 miljoen euro, waarvan 9,5 miljoen euro gefinancierd werd door de EU, ter bevordering van de economische en sociale ontwikkeling in Moldavië.

In 2013 aanvaardde de Commissie ten onrechte uitgaven ten belope van 1,8 miljoen euro die betrekking hadden op contracten die door de organisatie waren ondertekend maar waarvoor geen uitgaven waren gedaan.

7.15. Vier van de 30 kwantificeerbare fouten hielden verband met onregelmatige aanbestedings- of contractsluitingsprocedures van de Commissie zelf (één geval) of van de begunstigden van de subsidie (drie gevallen) (zie het voorbeeld in tekstvak 7.2).

Tekstvak 7.2 — Onregelmatige contractsluitingsprocedure

EuropeAid — Tunesië

De Commissie ondertekende een dienstencontract ten bedrage van 98 000 euro met een Franse rechtskundige voor adviesdiensten in Tunesië. In feite ging het om een verlenging van een bestaand dienstencontract. Die verlenging was in strijd met het Financieel Reglement en dus onregelmatig.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 7.1 — Voorbeelden van kwantificeerbare fouten

De Commissie onderstreept dat de controles vooraf die voor elke betaling geschieden, in de context van het totale controlesysteem moeten worden gezien. De bestaande toezicht- en controlesystemen hadden de fouten nog via controles achteraf kunnen opsporen, aangezien de controles van de Rekenkamer niet na de laatste stappen in de controleketen van de Commissie plaatsvonden.

Niettemin heeft de Commissie de partner herinnerd aan zijn contractuele verplichtingen en aan de noodzaak om zijn interne-controlesystemen verder te verbeteren.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.16. Met betrekking tot negen verrichtingen in verband met het nationale pretoetredingsprogramma valideerde de Commissie op eigen initiatief uitgaven van in totaal 150 miljoen euro (en verrekende de uitgaven dus⁽⁹⁾) zonder te beschikken over bewijsstukken waaruit bleek dat de uitgaven werkelijk waren gedaan, dat ze subsidiabel waren en correct weerspiegeld in de aanvaarde bedragen. De verrekende bedragen waren gebaseerd op eigen ramingen van de Commissie in plaats van op gemaakte, betaalde en geaccepteerde kosten die overeenkomen met reële en onderbouwde kosten. Buiten de negen verrichtingen in de steekproef ontdekte de Rekenkamer andere verrichtingen die dezelfde systeemfout vertoonden. Na de controle van de Rekenkamer erkende de Commissie de door de Rekenkamer vastgestelde verrekeningsfout en bracht zij boekhoudkundige correcties aan in de betrokken verrichtingen. Tevens stemde de Commissie erin toe haar verrekeningsprocedure in die zin aan te passen.

7.17. Twintig van de 172 verrichtingen bevatten dertig niet-kwantificeerbare fouten die niet-nakoming van wettelijke of contractuele verplichtingen betroffen.

7.18. De twintig onderzochte verrichtingen voor begrotingssteun bevatten geen fouten ten aanzien van de regelgeving. Een van de betrokken verrichtingen was een betaling van 15 miljoen euro door de Commissie in november 2013; het ging om de eerste vaste tranche van de 35 miljoen euro begrotingssteun voor „Steun voor de uitvoering van het nationale milieubeleid in Oekraïne”. Deze betaling werd door de Commissie goedgekeurd omdat zowel aan de algemene als aan de specifieke voorwaarden was voldaan. Concreet betekent dit dat de Commissie vond dat was voldaan aan twee algemene voorwaarden, namelijk dat de regering van Oekraïne had gezorgd voor macro-economische stabiliteit in het land alsook voor betrouwbaarheid en transparantie in het beheer van de overheidsfinanciën (hoewel de scores voor bepaalde essentiële prestatie-indicatoren erg laag waren). Dit voorbeeld illustreert de risico's die worden genoemd in de paragrafen 7.7 en 7.8.

ONDERZOEK VAN DE GESELECTEERDE CONTROLSYSTEMEN

EuropeAid

7.19. **Bijlage 7.2** bevat een samenvatting van de resultaten van het onderzoek van de EuropeAid-systemen door de Rekenkamer. De gedetailleerde resultaten van de beoordeling van de EuropeAid-systemen, met daarbij de door EuropeAid verrichte studie van het restfoutenpercentage, worden gepresenteerd in de paragrafen 33-45 van het jaarverslag van de Rekenkamer over het achtste, negende en tiende Europees Ontwikkelingsfonds.

⁽⁹⁾ De verrekening van voorfinanciering moet worden gebaseerd op verifieerbare informatie van de ontvangers, volgens de procedure beschreven in het Financieel Reglement en de uitvoeringsvoorschriften daarbij.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

7.16. *De Commissie erkent dat haar procedures bij deze goedkeuringen niet werden gevolgd; deze goedkeuringen geschiedden slechts om redenen van interne boekhouding en beheersdoeleinden en staan los van de formele procedures voor de goedkeuring van gedeclareerde uitgaven. De Commissie accepteert dat deze boekhoudkundige aanpak veranderd moet worden en heeft de goedkeuringen in kwestie reeds ongedaan gemaakt. DG ELARG zal een nieuwe goedkeuringsprocedure opzetten. De verstrekking van toetredingssteun impliceert strikte controle en nauwgezet toezicht op de systemen en procedures voor enige prefinanciering wordt uitbetaald. Elk programma heeft een looptijd van ettelijke jaren en het is pas bij het einde van de tenuitvoerlegging van elk programma dat de werkelijke kosten en het succes van het project zelf kunnen worden ingeschat.*

7.18. *De Commissie stelt met genoeg vast dat de verrichtingen voor begrotingssteun geen fouten bevatten.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

DG Uitbreiding

7.20. In zijn betrouwbaarheidsverklaring over het jaar 2013 verklaarde de directeur-generaal van DG Uitbreiding redelijke zekerheid te hebben dat de ingevoerde controleprocedures de nodige zekerheid boden over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen en dat de in het verslag opgenomen informatie betrouwbaar, volledig en juist was. Zoals wordt beschreven in paragraaf 7.16, ontdekte de Rekenkamer echter dat door DG ELARG geregistreerde uitgaven berustten op eigen ramingen in plaats van op gemaakte, betaalde en geaccepteerde kosten die overeenkwamen met reële en onderbouwde kosten. Gezien het risicobedrag (150 miljoen euro) had de directeur-generaal een voorbehoud moeten maken.

Kaderovereenkomsten

7.21. De Rekenkamer onderzocht een aantal kaderovereenkomsten die voor de beleidsgroep waren gesloten door de drie DG's en de ene dienst (FPI). Dit onderzoek bracht geen fouten of systeemgebreken aan het licht.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN**De conclusie voor 2013**

7.22. Voor deze beleidsgroep:

- a) wijst de toetsing van verrichtingen uit dat de meest waarschijnlijke fout in de populatie 2,6 % bedraagt;
- b) is er een systeemfout bij de verrekening van uitgaven door DG ELARG ten bedrage van 150 miljoen euro, en
- c) worden de bij EuropeAid onderzochte systemen gedeeltelijk doeltreffend bevonden⁽¹⁰⁾.

7.23. Uit de algemene controle-informatie blijkt dat de geaccepteerde uitgaven een foutenpercentage van materieel belang vertonen.

7.20. Zie de antwoorden van de Commissie op paragraaf 7.16.

De Commissie is van oordeel dat de directeur-generaal Uitbreiding niet verplicht was om een voorbehoud te maken. Alle betrokken verrichtingen waren ongedaan gemaakt voor de eindrekening werd opgemaakt.

7.22.

- c) *De Commissie stelt vast dat het foutenpercentage voor verrichtingen die door EuropeAid worden beheerd, lager is dan voor 2012.*

⁽¹⁰⁾ De conclusie over de systemen is beperkt tot de voor onderzoek geselecteerde systemen, zoals beschreven in paragraaf 7.10 over de reikwijdte van de controle.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Aanbevelingen

7.24. **Bijlage 7.3** 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 2010 en 2011 deed de Rekenkamer elf aanbevelingen. Van deze aanbevelingen heeft de Commissie er acht volledig uitgevoerd, terwijl er twee in de meeste opzichten zijn uitgevoerd en er één in een aantal opzichten is uitgevoerd.

7.25. Naar aanleiding van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2013 doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

- **Aanbeveling 1:** De Commissie, en met name DG ELARG, moet ervoor zorgen dat in de instructies voor het personeel wordt aangegeven dat verrekeringen alleen mogen worden gebaseerd op gedane uitgaven en niet op eigen ramingen.
- **Aanbeveling 2:** De dienst FPI moet alle GBVB-missies accrediteren overeenkomstig de „beoordelingen van de zes pijlers” ⁽¹⁾.

De Commissie aanvaardt de aanbeveling en wijst erop dat de bestaande boekhoudregels en -instructies die reeds aan de DG's werden medegedeeld, duidelijk maken wat de correcte procedure is voor goedkeuringen. DG ELARG zal een nieuwe goedkeuringsprocedure opzetten. De erkenning van kosten zal blijven afhangen van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. De verbeteringen werden door de auditoren genoteerd als aangegeven in bijlage 7.3. FPI verbond zich ertoe te streven naar geleidelijke naleving van de regelgeving bij de missies, te beginnen met de grootste. Deze doelstelling wordt nog steeds ten uitvoer gelegd, maar FPI is van oordeel dat de risico's van de niet-naleving beperkt zijn. De vier grootste missies, die hetzij in orde zijn met de regelgeving of dit in de zeer nabije toekomst zullen zijn, betreffen meer dan 80 % van de GBVB-begroting die door de missies wordt beheerd. Er is ook het probleem van de kosteneffectiviteit met betrekking tot het naleven van de regelgeving voor de talrijke missies met een korte looptijd. Men kan niet verwachten dat de nieuwe GBVB-missies vanaf dag één de regelgeving naleven, aangezien zij tijd nodig hebben om hun systemen op poten te zetten. Indien bepaalde missies de regelgeving niet naleven, delegeert FPI het volledige financiële beheer niet, maar handhaaft lichte controles. Deze praktijk is thans volledig erkend door het Financieel Reglement (artikel 60, lid 2).

⁽¹⁾ Zie **bijlage 7.3**.

BIJLAGE 7.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR EXTERNE BETREKKINGEN, STEUN EN UITBREIDING

	2013				2012	2011	2010
	EuropeAid ⁽³⁾	FPI	ELARG	ECHO			
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF							
Totaal verrichtingen	115	9	18	30	174	120	90
RESULTATEN VAN DE TOETSING⁽¹⁾ (2)							
Deel (aantal) van de getoetste verrichtingen dat:							
geen fouten blijkt te bevatten	77 % (88)	78 % (7)	50 % (9)	60 % (18)	77 % (122)	59 %	62 %
één of meer fouten blijkt te bevatten	23 % (27)	22 % (2)	50 % (9)	40 % (12)	29 % (50)	41 %	38 %
Analyse van verrichtingen met fouten							
Analyse per soort fout							
Andere conformiteitskwesies en niet-kwantificeerbare fouten:	22 % (6)	100 % (2)	100 % (9)	25 % (3)	40 % (20)	55 %	47 %
Kwantificeerbare fouten:	78 % (21)	0 % (0)	0 % (0)	75 % (9)	60 % (30)	45 %	53 %
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN							
Meest waarschijnlijk foutenpercentage					2,6 %	3,3 %	n.v.t.
Bovenste foutengrens (UJEL)					4,0 %		
Onderste foutengrens (LEL)					1,2 %		
⁽¹⁾ Voor een beter inzicht in de terreinen met verschillende risicoprofielen binnen de beleidsgroep werd de steekproef opgesplitst in segmenten.							
⁽²⁾ De tussen haakjes geplaatste getallen tonen het werkelijke aantal verrichtingen.							
⁽³⁾ Bevat twee verrichtingen van het Uitvoerend Agentschap onderwijs, audiovisuele media en cultuur.							

BIJLAGE 7.2

RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK VAN GESELECTEERDE SYSTEMEN VOOR EXTERNE BETREKKINGEN, STEUN EN UITBREIDING

Beoordeling van het onderzochte systeem

Betrokken systeem	Controles vooraf	Toezicht en supervisie	Interne audit	Algehele beoordeling
EuropeAid	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend

BIJLAGE 7.3

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN BETREFFENDE 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 van toepassing in het huidige kader	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In een aantal opzichten				
2011	Aanbeveling 1: EuropeAid, DG ECHO en de dienst FPI verbeteren het toezicht op subsidiecontracten, maken beter gebruik van bezoeken ter plaatse ter voorkoming en opsporing van gedeclareerde niet-subsidiabele uitgaven, en/of vergroten de dekking van de in opdracht van de Commissie uitgevoerde controles.		X					
	Aanbeveling 2.1: FPI zorgt ervoor dat de interne-auditfunctie operationeel wordt.	X						
	Aanbeveling 2.2: FPI maakt duidelijk welke criteria worden gehanteerd voor de risicobeoordelingen bij de selectie van in het kader van IFS en GBVB te controleren contracten.	X						
	Aanbeveling 2.3: FPI zorgt ervoor dat alle GBVB-missies worden geaccrediteerd overeenkomstig de „beoordelingen van de zes pijlers”.			X				Zie het antwoord van de Commissie op aanbeveling 2.
	Aanbeveling 2.4: FPI versnelt de afsluiting van oude GBVB-contracten (follow-up/actualisering in 2011 van een aanbeveling uit 2009).	X						

HOOFDSTUK 8

Onderzoek en ander intern beleid

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	8.1-8.5
Specifieke kenmerken van de beleidsgroep	8.2-8.4
Reikwijdte en aanpak van de controle	8.5
Regelmatigheid van de verrichtingen	8.6-8.16
Uitgaven voor onderzoek vertoonden dezelfde soort en reikwijdte van fouten als voorheen	8.8-8.12
Toename van fouten op het terrein van onderwijs en cultuurbeleid	8.13
Niet-naleving van regels inzake overheidsopdrachten draagt aanzienlijk bij tot het foutenpercentage in	8.14-8.15
Niet-subsidiabele kosten kunnen EU-meerwaarde beperken	8.16
Onderzoek van geselecteerde controlesystemen	8.17-8.32
Certificering van kostenoverzichten neemt niet alle fouten weg	8.18-8.20
Controles vóór verstrekking van betalingsopdrachten vertonen gebreken	8.21-8.24
Vertragingen bij controles van begunstigen in sommige directoraten-generaal	8.25-8.30
Onderzoek van geselecteerde jaarlijkse activiteitenverslagen van de Commissie	8.31-8.32
Conclusie en aanbevelingen	8.33-8.36
De conclusie voor	8.33-8.34
Aanbevelingen	8.35-8.36
Resultaten van de controle van het Garantiefonds voor extern optreden voor 2013	8.37-8.40
Bijlage 8.1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor onderzoek en ander intern beleid	
Bijlage 8.2 — Resultaten van het onderzoek van geselecteerde 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 beleids-terreinen „Onderzoek”, „Onderwijs en cultuur”, „Communicatienetwerken, inhoud en technologie”, „Ondernemingen”, „Binnenlandse zaken”, „Eigen onderzoek”, „Economische en financiële zaken”, „Communicatie”, „Justitie”, „Interne markt”, „Handel” en „Concurrentie”. Dit hoofdstuk betreft ook de jaarlijks terugkerende controle door de Rekenkamer van het Garantiefonds voor extern optreden. Essentiële informatie over de betrokken activiteiten en de uitgaven in 2013 is opgenomen in **grafiek 8.1**.

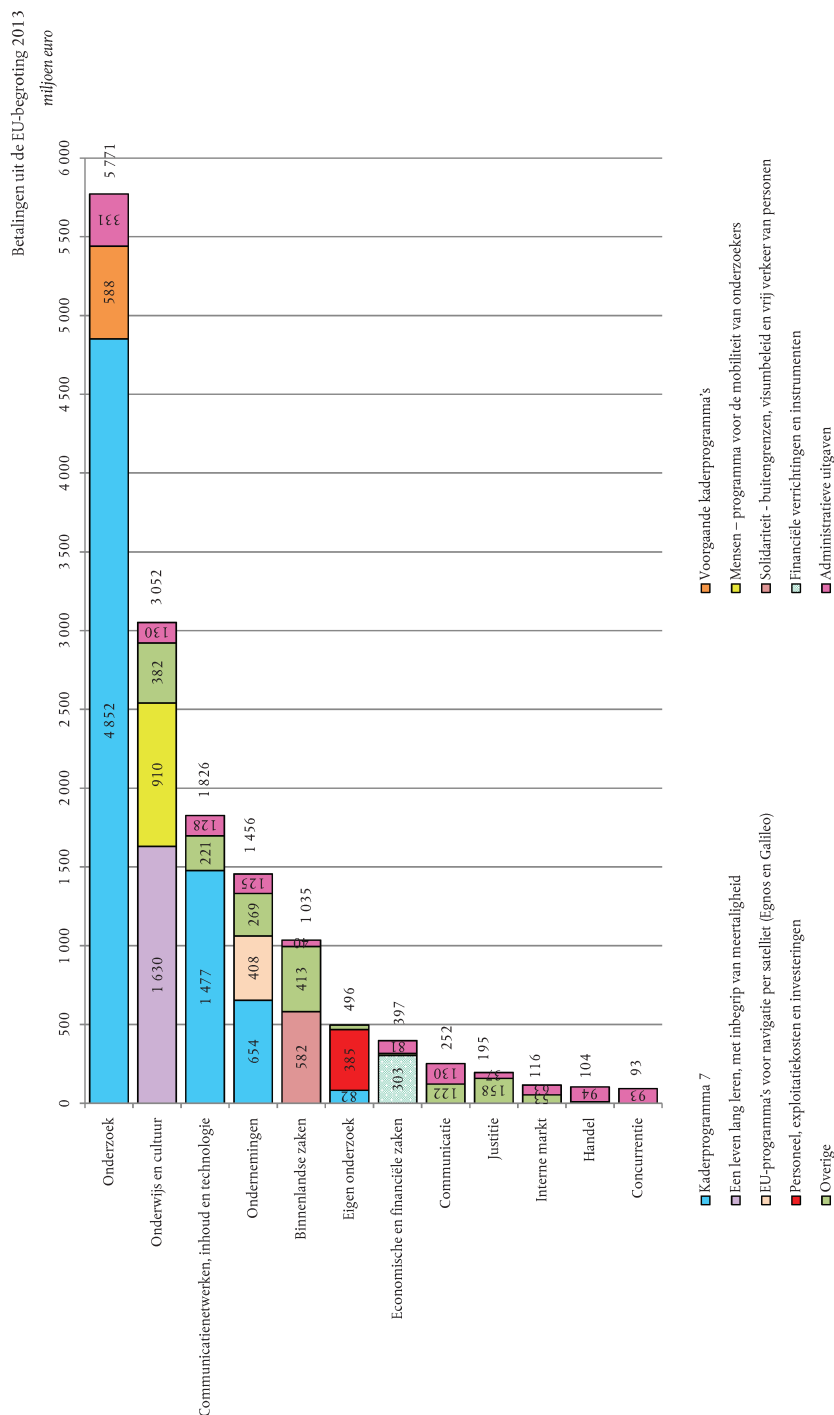
Specifieke kenmerken van de beleidsgroep

8.2. De uitgaven betreffen een hele reeks beleidsdoelstellingen, zoals steun voor onderzoek en innovatie, onderwijs, veiligheid, migratie en maatregelen ter bestrijding van de gevolgen van de financiële crisis.

8.3. Bijna 90 % van de uitgaven wordt gedaan in de vorm van subsidies aan begunstigden die deelnemen aan projecten. Andere uitgaven betreffen bijvoorbeeld de steun voor de door de Europese Investeringsbank beheerde financieringsinstrumenten en de bijdragen aan door de lidstaten beheerde programma's zoals het Buitengrenzenfonds.

8.4. EU-middelen gaan niet alleen naar voorfinanciering — betaald na ondertekening van een subsidieovereenkomst of een financieringsbesluit — maar ook naar de vergoeding van de programma- of projectkosten die begunstigden declareren. Het voornaamste risico voor de regelmatigheid is dat de begunstigden niet-subsidiabele of niet-verantwoorde kosten opgeven in hun kostendeclaraties en dat deze door de toezicht- en controlesystemen van de Commissie of de lidstaat niet worden ontdekt of gecorrigeerd.

Tabel 8.1 — Onderzoek en ander intern beleid — essentiële informatie 2013



Totaal betalingen over het jaar, opgenomen in bovenstaande tabel	14 793
Totaal administratieve uitgaven ⁽¹⁾	1 637
Totaal beleidsuitgaven	13 156
- voorschotten ⁽²⁾	8 823
+ verrekening van de voorschotten ⁽²⁾	6 098
Totaal gecontroleerde populatie	10 431

Totaal vastleggingen over het jaar	17 812
---	---------------

⁽¹⁾ Over de controle van de administratieve uitgaven wordt gerapporteerd in hoofdstuk 9.

⁽²⁾ Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie voor nadere gegevens **bijlage 1.1**, paragraaf 7).

Bron: Geconsolideerde jaarrekening 2013 van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Reikwijdte en aanpak van de controle

8.5. *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 7. De steekproef is zodanig opgezet dat deze representatief is voor het hele scala van verrichtingen binnen de beleidsgroep. In 2013 omvatte de steekproef 89 verrichtingen voor onderzoek (86 van het zevende kaderprogramma (KP7) en drie van het zesde kaderprogramma (KP6)), 25 verrichtingen voor de programma's Een leven lang leren (LLP) en Jeugd in actie (YIA) en 36 verrichtingen voor andere programma's;
- b) ter beoordeling van de controlesystemen werd gekeken naar het zevende kaderprogramma (KP7) dat drie belangrijke controle-elementen omvat:
 - certificering van de projectkostendeclaraties van de begunstigden door onafhankelijke controleurs voordat die declaraties bij de Commissie worden ingediend;
 - verificatie van de ingediende kostendeclaraties en projectvoortgangsverslagen door de Commissie voordat de betaling wordt goedgekeurd;
 - controles door de Commissie van een steekproef van begunstigden en terugvordering van vergoede niet-subsidiabele bedragen die bij de controle worden ontdekt;
- c) de Rekenkamer onderzocht de jaarlijkse activiteitenverslagen 2013 van de directoraten-generaal Onderzoek en Innovatie (DG RTD), Communicatienetwerken, Inhoud en Technologie (DG Connect), Onderwijs en Cultuur (DG EAC) en van het Uitvoerend Agentschap onderwijs, audiovisuele media en cultuur (EACEA).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

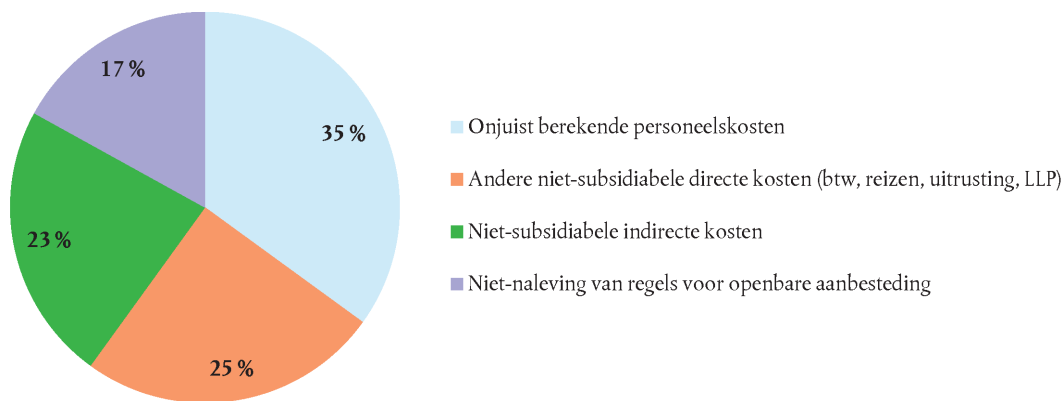
REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

8.6. De resultaten van de toetsing van verrichtingen zijn samengevat in **bijlage 8.1**. Van de 150 door de Rekenkamer gecontroleerde verrichtingen bleken er 76 fouten te bevatten (51 %). Op basis van de 54 door haar gekwantificeerde fouten schat de Rekenkamer het meest waarschijnlijke foutenpercentage op 4,6 % ⁽¹⁾.

8.7. De meest voorkomende soorten fouten zijn onjuist berekende personeelskosten, andere niet-subsidiabele directe kosten zoals niet-onderbouwde reis- en uitrustingskosten, en indirecte kosten die zijn gebaseerd op onjuiste vaste kosten of die behoren tot niet-subsidiabele categorieën zonder verband met het project. Daarnaast wordt een aanzienlijk deel van het foutenpercentage in 2013 gevormd door gevallen van niet-naleving van de regels voor het plaatsen van overheidsopdrachten, hetgeen voorheen in deze beleidsgroep geen grote bron van fouten was (zie **grafiek 8.2**).

8.6. De Commissie is van mening dat het door de Rekenkamer vastgestelde foutenpercentage slechts één indicator is voor de doeltreffendheid van de besteding van de EU-uitgaven. Het is ook van belang om rekening te houden met de resultaten van haar meerjarige controlestrategie. Op basis daarvan berekenen haar diensten een percentage resterende fouten, waarin rekening wordt gehouden met terugvorderingen, correcties en de effecten van al hun controles en audits in de uitvoeringsperiode van het programma. Het berekende restfoutenpercentage aan het eind van 2013 bedroeg ongeveer 3 % voor de onderzoekscluster, 0,95 % voor de „Een leven lang leren” en „Jeugd in actie” programma's beheerd door nationale agentschappen, en minder dan 2 % voor binnenlandse zaken en justitie.

Grafiek 8.2 — Bijdrage tot het meest waarschijnlijke foutenpercentage per soort fouten



Bron: Europese Rekenkamer.

⁽¹⁾ 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 2,6 % en 6,6 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrens).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Uitgaven voor onderzoek vertoonden dezelfde soort en reikwijdte van fouten als voorheen

8.8. In de uitgaven voor onderzoek ontdekte de Rekenkamer in aard en omvang vergelijkbare fouten als in voorgaande jaren. De Commissie ontdekt dit soort en deze reikwijdte van fouten bijna even vaak bij haar eigen controles.

8.9. In de meeste gevallen ontstaan fouten doordat begunstigen het bedrag aan ten laste van het project te brengen subsidiabele kosten onjuist berekenen of kosten declareren die geen verband houden met het project of niet kunnen worden bewezen. Personeelskosten worden vaak te hoog aangegeven omdat de begunstigen begrote in plaats van reële kosten declareren, omdat uurtarieven onjuist zijn of omdat kosten worden aangerekend voor tijd die niet aan het project is besteed. Fouten in andere directe kosten zijn vaak dat de begunstigen subsidiabele kosten onjuist berekenen, bijvoorbeeld door de afschrijvingskosten van de bij het project gebruikte uitrusting te hoog aan te geven, of dat zij indirecte belastingen declareren als subsidiabele kosten. Indirecte kosten zijn vaak te hoog aangegeven omdat de begunstigen ook lasten vermelden die geen verband houden met de onderzoeksactiviteiten, bijvoorbeeld kosten voor marketing en distributie (zie het voorbeeld in tekstvak 8.1).

Tekstvak 8.1 — Fouten in de gedeclareerde kosten voor een KP7-project voor Europese onderzoeksfinanciering

Een begunstigde bij een KP7-project declareerde 185 500 euro aan kosten, waarvan de Commissie 98 000 euro vergoedde door middel van een EU-bijdrage. De Rekenkamer ontdekte in de gedeclareerde kosten verscheidene fouten, waaronder:

- een onjuiste methode voor het berekenen van personeelskosten op basis van geschatte gegevens;
- declaratie van niet-subsidiabele btw op reiskosten;
- toerekening van indirecte kosten zonder verband met het project.

De begunstigde declareerde niet-subsidiabele kosten ten belope van ongeveer 36 000 euro.

Bij ruim een derde van de KP7-projecten in de steekproef constateerde de Rekenkamer dat er niet-subsidiabele kosten waren gedeclareerd.

8.10. De laatste subsidieovereenkomsten van KP7 werden ondertekend in 2013. De Commissie zal deze projecten ten minste tot 2017 blijven beheren en controleren, hetgeen samenvalt met de startfase van het volgende onderzoeksprogramma Horizon 2020.

8.9. De Commissie erkent het type en de waaier aan fouten die de Rekenkamer heeft vastgesteld.

Tekstvak 8.1 — Fouten in de gedeclareerde kosten voor een KP7-project voor Europese onderzoeksfinanciering

De Commissie benadrukt dat het type fouten waarop de Rekenkamer wijst, enkel kon worden ontdekt door een grondige audit achteraf en niet vooraf.

Door de regels voor Horizon 2020, het nieuwe kaderprogramma, zullen de meeste van deze types fouten niet meer voorkomen, omdat een schatting van de gemiddelde personeelskosten zal worden toegestaan (aangezien dit de gebruikelijke methode is van de begunstigde), de btw tot de subsidiabele kosten zal worden gerekend als deze niet terugvorderbaar is en een forfaitaire vergoeding van de indirecte kosten het vastgestelde type fout zal voorkomen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.11. De eenvoudiger regels voor Horizon 2020, zoals de ruimere acceptatie van gebruikelijke boekhoudpraktijken bij de begunstigen of de forfaitaire vergoeding van indirecte kosten, zijn gericht op minder complexiteit voor de begunstigen en een lager foutenpercentage. Een eventuele invloed op het foutenpercentage zal echter pas merkbaar worden wanneer eind 2016 de eerste ronde tussentijdse betalingen zal hebben plaatsgevonden.

8.12. In 2013 heeft de Commissie de voor betaling van onderzoekssubsidies benodigde tijd verder ingekort. Toch ontdekte de Rekenkamer 14 gevallen waarin de overdracht van de middelen tussen de coördinatoren en andere projectpartners was vertraagd. Hoewel er in sommige gevallen begrijpelijke redenen bestonden voor de vertraging — bijvoorbeeld twijfel over de werkelijke uitgaven van de partner — kan onnodige vertraging nadelig zijn voor begunstigen die sterk afhankelijk zijn van EU-financiering, bijvoorbeeld kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's).

Toename van fouten op het beleidsterrein onderwijs en cultuur

8.13. In 2013 betrof ongeveer de helft (12 op 22) van de verrichtingen in de steekproef LLP-verrichtingen andere onderwijs- en opleidingsprojecten dan Erasmus-studentenwisselingen. Deze projecten werden meestal uitgevoerd door kleine entiteiten zoals niet-gouvernementele organisaties, scholen en kmo's. Dergelijke begunstigen hebben slechts beperkte administratieve capaciteiten. Als nieuwkomers in het programma zijn ze vaak minder vertrouwd met de regels en procedures, met name de regel om een aparte projectboekhouding te voeren en alle bewijsstukken te bewaren betreffende de voor het project gemaakte kosten. Daardoor komen er meer fouten voor (zie voorbeeld in tekstvak 8.2).

Tekstvak 8.2 — Fouten in de gedeclareerde kosten voor een LLP-project

Een begunstigde bij een LLP-opleidingsproject declareerde ruim 260 000 euro aan personeelskosten, waarvan de Commissie ongeveer 190 000 euro vergoedde middels een EU-bijdrage. De Rekenkamer ontdekte in de gedeclareerde kosten verscheidene fouten:

- personeelskosten die waren berekend op basis van onjuiste uurtarieven;
- declaratie van onderaannemingskosten als personeelskosten;
- declaratie van vóór de subsidiabiliteitsperiode gemaakte kosten.

Voor dit project onderzocht de Rekenkamer kosten ten belope van ongeveer 114 000 euro; zij ontdekte daarbij ongeveer 48 000 euro aan niet-subsidiabele kosten.

Bij meer dan een kwart van de LLP-projecten in de steekproef constateerde de Rekenkamer dat er niet-subsidiabele kosten waren gedeclareerd.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.12. *De verdeling van de middelen is afhankelijk van de bepalingen van de door de begunstigen gesloten consortiumovereenkomst, waarbij de Commissie geen partij is. De Commissie is van mening dat de overdracht van middelen tussen de leden van het consortium het best binnen het consortium zelf geregeld wordt. Als de Commissie vaststelt dat de verdeling van de middelen vertraagd is, is het de standaardprocedure dat zij samen met de projectcoördinator de redenen van deze vertraging opvolgt.*

Daarnaast heeft de Commissie de coördinatoren herinnerd aan hun verplichting om middelen zo snel mogelijk over te dragen.

Tekstvak 8.2 — Fouten in de gedeclareerde kosten voor een LLP-project

De Commissie erkent de fouten die de Rekenkamer heeft vastgesteld en zal het onverschuldigd betaalde bedrag terugvorderen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Niet-naleving van regels inzake overheidsopdrachten draagt aanzienlijk bij tot het foutenpercentage van 2013

8.14. Verrichtingen voor onderzoek en ander intern beleid gebeuren meestal niet bij openbare aanbesteding. Op slechts 8 van de 150 verrichtingen in de steekproef waren Europese of nationale regels voor openbare aanbesteding van toepassing.

8.15. In twee van de acht gevallen ontdekte de Rekenkamer kwantificeerbare fouten. Het ene geval betrof een contract voor de levering van opleidingsdiensten voor een Y1A-project, waarbij de aanbestedende autoriteit in de lidstaat de gunningscriteria onjuist toepaste zodat het contract aan de verkeerde onderneming werd gegund. In het andere geval — een contract voor de organisatie van workshops voor een onderzoeksproject — gunde de begunstigde het contract rechtstreeks aan een onderneming, hoewel de nationale regels een aanbestedingsprocedure voorschreven (zie **bijlage 1.1**, de paragrafen 10 en 11).

Niet-subsidiabele kosten kunnen EU-meerwaarde beperken

8.16. De vergoeding van niet-subsidiabele kosten betekent niet alleen onzekerheid over de regelmatigheid van de uitgave, maar belemmert waarschijnlijk ook dat de beleidsdoelstellingen worden gehaald. Tekstvak 8.3 bevat een voorbeeld van de wijze waarop de Europese meerwaarde van projecten kan worden beperkt door niet-subsidiabele kosten.

Tekstvak 8.3 — De Europese meerwaarde van projecten kan worden beperkt door niet-subsidiabele kosten

Het Buitengrenzenfonds (BGF) is het belangrijkste financiële instrument van de EU ter ondersteuning van het beheer van de buitengrenzen en moet zorgen voor een doeltreffende en doelmatige controle aan de buitengrenzen van de EU. Het BGF cofinanciert door de lidstaten beheerde programma's en projecten.

De Rekenkamer onderzocht een project in Spanje voor de aankoop van vier helikopters die zouden worden gebruikt voor de bewaking en controle van de buitengrens. De bevoegde instantie in de lidstaat beweerde dat de helikopters voor 75 % zouden worden gebruikt voor de bewaking van de buitengrens.

8.15. *In het tweede vermelde geval, voor de kosten van workshops die een universiteit organiseerde (24 000 EUR), hield de universiteit zich niet aan de nationale regels. Volgens deze regels was een volledig openbare inschrijvingsprocedure nodig voor alle bedragen boven 10 000 EUR. Dat maakt de betalingen voor de workshop niet subsidiabel, ondanks de toegevoegde waarde van de workshop (en de aanvaardbare kosten hiervoor). Dit toont aan dat het voor de Commissie moeilijk is om te garanderen dat alle kosten subsidiabel zijn, zeker wanneer nationale (of zelfs regionale) autoriteiten bijkomende regels opleggen die verder gaan dan de eisen die in het onderzoeks kaderprogramma worden gesteld en die niet noodzakelijk geschikt zijn voor de financiering van onderzoek.*

Tekstvak 8.3 — De Europese meerwaarde van projecten kan worden beperkt door niet-subsidiabele kosten

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De Rekenkamer controleerde het gebruik van de helikopters aan de hand van door de bevoegde instantie verstrekte informatie. Die informatie bevatte fouten en tegenstrijdigheden, zodat de gegevens onbetrouwbaar waren om na te gaan of de helikopters waren gebruikt voor uit het BGF te subsidiëren activiteiten. Op basis van de verstrekte informatie schat de Rekenkamer dat bewaking en controle van de buitengrens maximaal 25,5 % van de totale activiteit van de helikopters uitmaakte. Het maximale bedrag aan BGF-cofinanciering zou dus 8,3 miljoen euro zijn in plaats van de gedeclareerde 24,3 miljoen euro.

Hoge bedragen aan niet-subsidiabele kosten voor de aankoop van uitrusting die niet wordt gebruikt voor de doeleinden van het gefinancierde project kunnen de Europese meerwaarde van het BGF beperken en wijzen op ontoereikend toezicht door de bevoegde instantie van de lidstaat. Kwesties in verband met de doeltreffendheid en meerwaarde van het BGF worden door de Rekenkamer behandeld in haar Speciaal verslag nr. 15/2014 over het BGF⁽²⁾.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Deze bevinding heeft betrekking op het probleem van het gemengd gebruik van hetzelfde materiaal voor andere interne veiligheidstaken. De Commissie zal deze bevinding opvolgen door het afgesloten Spaanse jaarlijks programma EBF van 2009 te heropenen.

ONDERZOEK VAN GESELECTEERDE CONTROLE-SYSTEMEN

8.17. **Bijlage 8.2** bevat een samenvatting van de resultaten van het systeemonderzoek door de Rekenkamer.

Certificering van kostendeclaraties neemt niet alle fouten weg

8.18. Begunstigden van KP7 dienen hun kostendeclaraties te voorzien van controlecertificaten wanneer de EU-bijdrage aan hun project meer dan 375 000 euro bedraagt. De onafhankelijke controleur moet bevestigen dat de gedeclareerde kosten voldoen aan de subsidiabiliteitscriteria en eventuele uitzonderingen rapporteren.

8.19. Voor de door de Rekenkamer onderzochte kostendeclaraties waarvoor een certificaat was ingediend — 32 van de 89 verrichtingen voor de Europese onderzoeksfinanciering (KP7) in de steekproef — vergeleek de Rekenkamer de resultaten van haar eigen controle met de conclusie van de onafhankelijke accountant. In negen gevallen waarvoor de onafhankelijke controleur had bevestigd dat de gedeclareerde kosten voldeden aan de subsidiabiliteitscriteria, ontdekte de Rekenkamer in die kostendeclaraties een aanzienlijk foutenniveau.

⁽²⁾ <http://eca.europa.eu>

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.20. In het algemeen helpt certificering van kostendeclaraties om het foutenniveau in de KP's te beperken. De Commissie heeft wel een communicatiecampagne opgezet om de onafhankelijke controleurs te herinneren aan de subsidiabiliteitsregels, maar de kwaliteit van het werk dat ten grondslag ligt aan de controlecertificaten volstaat niet om alle fouten te elimineren.

Controles vóór verstrekking van betalingsopdrachten vertonen gebreken

8.21. De Commissie heeft de verificatie vóór betaling tot een minimum beperkt teneinde de betaling te versnellen en te komen tot een redelijk evenwicht tussen vertrouwen en controle.

8.22. Voordat de Commissie betalingen verricht, worden de door de begunstigen ingediende voortgangsverslagen geverifieerd door projectambtenaren. Financiële ambtenaren controleren de betrokken kostendeclaraties en controlecertificaten. In sommige gevallen kunnen grondige verificaties worden verricht, inclusief controle van afzonderlijke kostenposten op basis van aan de begunstigde gevraagde bijkomende documenten.

8.23. De Rekenkamer ontdekte twee specifieke zaken:

- in één geval stemde de Commissie erin toe personeels- en indirecte kosten terug te betalen die onterecht waren gebaseerd op begrote tarieven, hoewel de onafhankelijke controleur deze fout hadesignaleerd in zijn certificaat bij de kostendeclaratie. Een vergelijkbaar probleem bij de verificaties werd ontdekt door de eenheid Interne Audit van het directoraat-generaal (DG Connect);
- een ander punt betrof inconsistentie in de verificaties door de Commissie. Wanneer een begunstigde bij de opstelling van zijn kostendeclaratie niet beschikt over gegevens inzake de reële kosten, mag hij geraamde kosten declareren. Eventuele correcties kunnen worden aangebracht in de kostendeclaratie over de volgende verslagperiode. Bij kostendeclaraties over de laatste rapportageperiode van een project controleert de Commissie niet altijd of er nog correcties nodig zijn voordat zij overgaat tot saldobetaling.

8.24. In Speciaal verslag nr. 2/2013⁽³⁾ over KP7 wees de Rekenkamer erop het dat de Commissie niet altijd uniforme procedures volgt, hetgeen doeltreffende programma-uitvoering belemmert en de administratieve last voor de begunstigen verzaart. Deze risico's worden ook vermeld in rapporten van 2013 van de eenheden Interne Audit van DG RTD en DG Connect.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.23.

De regels voor Horizon 2020 zijn aangepast zodat het gebruik van begrote tarieven voor personeelskosten subsidiabel zal worden, als ze gebaseerd zijn op de gebruikelijke methodes van de begunstigde. Indirecte kosten zullen worden gebaseerd op een terugbetaling van een forfaitair bedrag, om zo dit type fout te vermijden.

Een geschikte follow-up van de algemene verplichting om geraamde kosten aan te passen is moeilijk gebleken onder KP7. Om die reden staat Horizon 2020 toe geraamde cijfers te gebruiken voor gemiddelde personeelskosten als dit de gebruikelijke methode is van de begunstigde om zo dit risico op fouten weg te nemen.

8.24. *De Commissie erkent dit probleem en investeert momenteel zwaar om uniforme procedures voor Horizon 2020 te waarborgen, in het bijzonder door de oprichting van het gemeenschappelijk ondersteuningscentrum. Dit centrum groepeerd juridisch advies, bedrijfsprocessen, IT en audit in één enkel directoraat dat ondersteuning biedt aan al de diensten van de Commissie die zich bezighouden met onderzoek.*

⁽³⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_02/SR13_02_NL.PDF

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Vertragingen bij controles van begunstigden in sommige directoraten-generaal

8.25. De controles van begunstigden door de Commissie leveren essentiële informatie voor de jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaringen van de directeuren-generaal over de regelmatigheid van de verrichtingen; zij vormen ook de basis voor de terugvordering bij de begunstigden van middelen waarmee niet-subsidiabele kosten waren vergoed.

8.26. De onderzoeks-DG's en de uitvoerende agentschappen volgen een gezamenlijke strategie voor de controle van de KP7-uitgaven, waarbij wordt gewerkt met een gemeenschappelijke representatieve steekproef om het algemene foutenpercentage te schatten in de Europese onderzoeksfinanciering (KP7), naast op risico gebaseerde controles.

8.27. Eind 2013 hadden de directoraten-generaal voor onderzoek en de agentschappen 1,4 miljard euro aan uitgaven gecontroleerd ofwel 7 % van de totale financiering voor KP7. Er werden 2 195 controles afgerond, iets minder dan het in de controlestrategie geplande aantal van 2 236. Dit tekort van 1,8 % in het aantal afgeronde controles maskeert wisselende prestaties van de DG's en agentschappen. Zo heeft DG RTD 977 controles afgerond, 3,2 % meer dan de geplande 947, terwijl DG Connect 435 controles afrondde (8,4 % minder dan de geplande 475) en het uitvoerend agentschap van de Europese raad voor onderzoek 192, ofwel 18,3 % minder dan de 235 geplande controles.

8.28. Worden bij een controle van de Commissie fouten ontdekt, dan moeten de middelen die niet-subsidiabele kosten vergoedden, worden teruggevorderd bij de begunstigde, hetzij via een invorderingsopdracht, hetzij door verrekening met latere betalingen.

8.29. Eind 2013 beliep het teruggevorderde bedrag 29,6 miljoen euro, maar het totaal van de uitstaande, nog terug te vorderen bedragen was eveneens gestegen van 12 miljoen euro eind 2012 tot bijna 17 miljoen euro. De Rekenkamer ontdekte dat de benodigde tijd voor terugvorderingen sterk verschilt tussen directoraten-generaal en tussen de directoraten binnen een directoraat-generaal.

8.27. *De auditstrategie is een meerjarige strategie binnen de hele Commissie. Jaarlijkse schommelingen vallen te verwachten, zowel in het totale aantal audits als tussen de diensten zonder dat de globale efficiëntie van de audits achteraf daardoor wordt beïnvloed. Mocht er in een bepaald jaar een achterstand opgelopen zijn, zal deze in de daaropvolgende jaren worden gecompenseerd in overeenstemming met het meerjarige karakter van de auditstrategie.*

Voorname­lijk voor het Uitvoerend Agentschap Europese Onderzoeksraad (ERCEA) waren de audits iets later begonnen dan voorzien in de auditstrategie. De trend toont echter dat de kloof wordt gedicht.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.30. De Rekenkamer onderzocht ook de vorderingen van de Commissie inzake terugvorderingen op grond van de gekwantificeerde fouten die de Rekenkamer in 2012 had ontdekt. Voor de meeste van deze fouten op het terrein van ander intern beleid waren bedragen teruggevorderd. Voor onderzoek waren 7 van de 35 onderzochte gevallen nog niet volledig afgehandeld. Eind 2013 had de Commissie 0,4 miljoen euro teruggevorderd met betrekking tot door de Rekenkamer ontdekte fouten ter waarde van 3,6 miljoen euro.

Onderzoek van geselecteerde jaarlijkse activiteitenverslagen van de Commissie

8.31. De Rekenkamer onderzocht de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directoraten-generaal RTD, Connect en EAC en dat van het EACEA. De Rekenkamer constateerde dat de verslagen een getrouwe beoordeling geven 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.

8.32. In het algemeen is het zo dat, indien het restfoutenpercentage aan het eind van een verslagjaar op een bepaald uitgaventerrein hoger is dan 2 %, een voorbehoud dient te worden gemaakt. Toch maakte de directeur-generaal van DG Connect geen voorbehoud bij uitgaven voor het steunprogramma voor het informatie- en communicatietechnologiebeleid⁽⁴⁾, hoewel het restfoutenpercentage eind 2013 2,77 % beliep. Wordt dit restfoutenpercentage toegepast op de betalingen ad 122,9 miljoen euro die in 2013 voor dit programma werden verricht, dan wordt voor een bedrag van 3,4 miljoen euro risico gelopen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.32. *Het jaarlijkse activiteitenverslag bood volledige transparantie door een indicatie te geven van het restfoutenpercentage, het risicodragende bedrag en de materialiteit. De beslissing om geen voorbehoud te maken voor betalingen voor het kaderprogramma voor concurrentievermogen en het ICT-beleidsondersteuningsprogramma is nauwkeurig afgewogen en is gebaseerd op het feit dat het restfoutenpercentage niet kon worden gebruikt om te extrapoleren en degelijke conclusies te trekken gezien het beperkte aantal audits (14 afgeronde audits). DG CONNECT gaat door met zijn inspanningen om de non-research auditstrategie volledig toe te passen en nauw toe te zien op de resultaten. Deze programmapijler van het CIP is geïntegreerd in Horizon 2020 in de nieuwe programmaperiode.*

⁽⁴⁾ Een subprogramma van het kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN**De conclusie voor 2013**

8.33. Voor deze beleidsgroep:

— blijkt uit de controle van verrichtingen dat de meest waarschijnlijke fout in de populatie 4,6 % beloopt, en

— wordt het onderzochte KP7-programma gedeeltelijk doeltreffend geacht: de Rekenkamer ontdekte gebreken in de controlecertificaten (paragraaf 8.17) en in de verificaties vóór de goedkeuring van betalingen (paragrafen 8.21 en 8.22), alsmede vertraagde terugvordering van vergoede niet-subsidiabele kosten (paragrafen 8.27 en 8.30).

8.34. Uit de algemene controle-informatie blijkt dat de geaccepteerde uitgaven een materieel foutenpercentage vertonen.

Aanbevelingen

8.35. **Bijlage 8.3** 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 over 2010 en 2011 deed de Rekenkamer zeven aanbevelingen. De Commissie voerde drie aanbevelingen volledig uit en vier in de meeste opzichten.

8.33.

De Commissie is van mening dat het door de Rekenkamer vastgestelde foutenpercentage slechts één indicator is voor de doeltreffendheid van de besteding van de EU-uitgaven. Het is ook van belang om rekening te houden met de resultaten van haar meerjarige controlestrategie. Op basis daarvan berekenen haar diensten een percentage resterende fouten, waarin rekening wordt gehouden met terugvorderingen, correcties en de effecten van al hun controles en audits. Het berekende restfoutenpercentage aan het eind van 2013 bedroeg ongeveer 3 % voor de onderzoekscluster, 0,95 % voor de „Een leven lang leren” en „Jeugd in actie”-programma's beheerd door nationale agentschappen, en minder dan 2 % voor binnenlandse zaken en justitie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.36. Naar aanleiding van deze beoordeling, alsmede de bevindingen en conclusies voor 2013, beveelt de Rekenkamer aan dat de Commissie:

- **Aanbeveling 1:** haar communicatiecampagne voortzet en intensiveert om de begunstigden en onafhankelijke controleurs bewuster te maken met de subsidiabiliteitsregels voor onderzoeksuitgaven in het kader van KP7;
- **Aanbeveling 2:** in de hele beleidsgroep haar controleactiviteiten meer richt naar de risico's door de controles te richten op risicovolle begunstigden (bijvoorbeeld entiteiten met minder ervaring inzake Europese financiering) en door de controlelast bij begunstigden met minder risico te verminderen;
- **Aanbeveling 3:** voor de nieuwe programma's voor onderzoek en ander intern beleid van 2014-2020 de begunstigden en beheersinstanties tijdig consistente en duidelijke richtsnoeren biedt wat betreft de herziene subsidiabiliteits- en controlevoorschriften.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.36.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. De communicatiecampagne heeft tot op vandaag meer dan 3 100 mensen bereikt tijdens 24 evenementen. De Commissie zal deze inspanningen blijven voortzetten met als doel begeleiding bij Horizon 2020 te verschaffen (zie aanbeveling 3).

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. Op het gebied van onderzoek worden de personeelsleden van de Commissie via voorlichtingsactiviteiten gewaarschuwd voor de specifieke risico's van verschillende types begunstigden. Die hebben zowel betrekking op het betalingsstadium, waar er nog een effect kan zijn op KP7, als op de fase waarin het contract wordt gesloten, waar de effecten zich in Horizon 2020 zullen doen voelen. Voor Horizon 2020 zal dit type informatie systematischer worden ingevoegd in het informatiesysteem dat de Commissie gebruikt. De verwachting is dat 83 % van de audits achteraf voor de periode 2012-2016 zal worden geselecteerd op basis van verschillende risicofactoren, waardoor aan de aanbeveling van de Rekenkamer zal worden tegemoetgekomen.

Voor ander intern beleid zal de aanbeveling verder worden geanalyseerd in het licht van de nieuwe programmacontext om tot een kosten-effectieve oplossing te komen.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en erkent haar verplichting om tijdig en op een efficiënte manier voor begeleiding van begunstigden te zorgen. Voor programma's van de periode 2014-2020 is de begeleiding al veel vroeger aangeboden dan voor eender welk programma uit het verleden.

Voor onderzoek is een reeks documenten reeds beschikbaar op de website van het deelnemersportaal (http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/funding/reference_docs.html).

In een van die documenten, de Horizon 2020 „Annotated Grant Agreement” (AGA), worden in detail en met een groot aantal praktische voorbeelden alle bepalingen van de subsidieovereenkomst uitgelegd. Er is bijzondere aandacht besteed aan die delen van de subsidieovereenkomst die aanzienlijk verschillen van KP7, zoals de nieuwe bepalingen voor personeelskosten.

Voor onderwijs en cultuur heeft de Commissie uitvoerige richtsnoeren opgesteld voor de nationale agentschappen. Die hebben betrekking op het beheer van alle fasen van de projectcyclus en de toepassing van internecontrole-normen, waaronder specifiek de selectie, de uitvoering en de registratie van controles op begunstigden van het Erasmus+ programma.

Verdere doelgerichte richtsnoeren zullen worden opgesteld voor zover nodig.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

RESULTATEN VAN DE CONTROLE VAN HET GARANTIEFONDS VOOR EXTERN OPTREDEN VOOR 2013

8.37. Het Garantiefonds voor extern optreden, 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. Op grond van een overeenkomst tussen de Commissie en de Europese Investeringsbank (EIB) wordt het administratieve beheer van het fonds gevoerd door het directoraat-generaal Economische en financiële zaken (DG ECFIN) en is de EIB verantwoordelijk voor het financieel beheer van het Fonds.

8.38. De Rekenkamer richtte haar controle op de naleving van de overeenkomst tussen de Commissie en de Europese Investeringsbank voor het financieel beheer van het Fonds en op de door de Commissie toegepaste toezichtprocedures.

8.39. De Rekenkamer constateerde dat het financiële beheer van het Fonds in 2013 voldeed aan de overeenkomst tussen de Commissie en de Europese Investeringsbank en dat de Commissie passende toezichtprocedures volgde.

8.40. De Europese Investeringsbank 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 2013 0,7914 %, hetgeen een prestatie van 34 basispunten onder zijn benchmark betekent.

BIJLAGE 8.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR ONDERZOEK EN ANDER INTERN BELEID

	2013			2012	2011	2010
	KP	LLP en YIA	Overige			

OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF

Totaal verrichtingen:	89	25	36	150	86	73
-----------------------	----	----	----	-----	----	----

RESULTATEN VAN DE TOETSING ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Deel (aantal) van de getoetste verrichtingen dat:

geen fouten blijkt te bevatten

een of meer fouten blijkt te bevatten

42 %	(37)	56 %	(14)	64 %	(23)	49 %	(74)	51 %	51 %	61 %
58 %	(52)	44 %	(11)	36 %	(13)	51 %	(76)	49 %	49 %	39 %

Analyse van verrichtingen met fouten

Analyse per soort fouten

Overige nalevingskwesties en niet-kwantificeerbare fouten:

Kwantificeerbare fouten:

29 %	(15)	27 %	(3)	31 %	(4)	29 %	(22)	32 %	38 %	33 %
71 %	(37)	73 %	(8)	69 %	(9)	71 %	(54)	68 %	62 %	67 %

GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN

Meest waarschijnlijk foutenpercentage

Bovenste foutengrens (UJEL)

Onderste foutengrens (LJEL)

						4,6 %		3,9 %	N.v.t.	N.v.t.
--	--	--	--	--	--	-------	--	-------	--------	--------

6,6 %

2,6 %

⁽¹⁾ Voor een beter inzicht in de terreinen met verschillende risicoprofielen binnen de beleidsgroep werd de steekproef opgedeeld in segmenten.⁽²⁾ De tussen haakjes geplaatste getallen tonen het werkelijke aantal verrichtingen.

BIJLAGE 8.2

RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK VAN GESELECTEERDE SYSTEMEN VOOR ONDERZOEK EN ANDER INTERN BELEID

Beoordeling van de onderzochte systemen

Stelsel	Certificering van kostendeclaraties	Verificatie van kostendeclaraties vóór de goedkeuring van betalingen	Controles en terugvorderingen	Algehele beoordeling
Kaderprogramma voor onderzoek (KP7)	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	n.v.t. ⁽¹⁾	Gedeeltelijk doeltreffend

⁽¹⁾ Controles en terugvorderingen bieden zekerheid over meerdere jaren maar niet over één enkel begrotingsjaar.

BIJLAGE 8.3

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	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2011	De Rekenkamer beveelt de Commissie aan: — op het gebied van de KP's voor onderzoek:							
	Aanbeveling 1: zich meer in te spannen om de in de tussentijdse en saldobetalings aangetroffen fouten te verhelpen;	X						
	Aanbeveling 2: haar initiatieven te verbeteren om begunstigden en onafhankelijke controleurs bewust te maken van de aangetroffen fouten in de controles achteraf door de Rekenkamer en de Commissie;	X						
	Aanbeveling 3: te waarborgen dat de externe accountantskantoren die in haar opdracht controles uitvoeren hun procedures afstemmen op de richtsnoeren en de gangbare praktijk van de Commissie, en met name dat zij de kwaliteit van hun controledocumentatie verbeteren.	X						
	Aanbeveling 4: De Commissie moet: — op het gebied van ander intern beleid: zo spoedig mogelijk een strategie invoeren voor controles achteraf voor het programma ICT-PSP met behulp van de lessen die zijn opgedaan bij de strategie van DG INFOSO voor op risicoanalyse gebaseerde controles achteraf voor kaderprogramma's.	X						

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 van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2010	<p>De Rekenkamer beveelt de Commissie aan:</p> <p>— op het gebied van de KP's voor onderzoek:</p> <p>Aanbeveling 1:</p> <p>i) lering te trekken uit de goede praktijk van de op risicoanalyse gebaseerde methode voor controles achteraf van DG INFSO om de controles achteraf van de Commissie verder te verbeteren teneinde betalingen met een relatief hoog risicoprofiel te identificeren, en</p> <p>Aanbeveling 2:</p> <p>ii) teneinde de betrouwbaarheid van de controlecertificaten verder te vergroten, meer actie te ondernemen om de onafhankelijke controleurs 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).</p>		X					
	<p>Aanbeveling 3:</p> <p>De Commissie moet:</p> <p>— op het gebied van het LLP de uitvoering van primaire controles blijven benadrukken. Er moet met name op worden gelet dat de nationale agentschappen tenminste het minimale door de Commissie voorgeschreven aantal dossiers controleren en dat alle controles behoorlijk worden gedocumenteerd (paragraaf 6.51).</p>	X						

HOOFDSTUK 9

Administratieve en daarmee samenhangende uitgaven

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	9.1-9.6
Specifieke kenmerken van de beleidsgroep	9.3-9.4
Reikwijdte en aanpak van de controle	9.5-9.6
Regelmatigheid van de verrichtingen	9.7
Onderzoek van de geselecteerde controlesystemen	9.8
Opmerkingen over specifieke instellingen en organen	9.9-9.17
Commissie	9.10-9.12
Europese Dienst voor extern optreden (EDEO)	9.13-9.15
Europees Parlement, Europese Raad en Raad, Hof van Justitie en andere instellingen en organen	9.16
Rekenkamer	9.17
Conclusie en aanbevelingen	9.18-9.20
De conclusie voor 2013	9.18
Aanbevelingen	9.19-9.20
Bijlage 9.1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor administratieve en daarmee samenhangende uitgaven	
Bijlage 9.2 — Resultaten van het onderzoek van systemen voor administratieve en daarmee samenhangende uitgaven	
Bijlage 9.3 — Follow-up van eerdere aanbevelingen betreffende administratieve en daarmee samenhangende uitgaven	

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

9.1. Dit hoofdstuk betreft de specifieke beoordeling van de administratieve en daarmee samenhangende uitgaven van de instellingen en organen van de Europese Unie ⁽¹⁾. Essentiële informatie over de betrokken instellingen en organen en over de bestedingen in 2013 is opgenomen in **tabel 9.1**.

Tabel 9.1 — Administratieve en daarmee samenhangende uitgaven — Essentiële informatie 2013

<i>(miljoen euro)</i>		
Beleidssterrein	Omschrijving	Betalingen
Administratieve en daarmee samenhangende uitgaven	Commissie	6 544
	Europees Parlement	1 770
	Europese Dienst voor extern optreden	735
	Raad	496
	Hof van Justitie	342
	Rekenkamer	132
	Europees Economisch en Sociaal Comité	125
	Comité van de Regio's	87
	Europese Ombudsman	10
	Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming	7
Totaal betalingen over het jaar		10 248
- voorschotten ⁽¹⁾		19
+ verrekening van voorschotten ⁽¹⁾		371
Totaal gecontroleerde populatie		10 600
Totaal vastleggingen over het jaar		10 505

⁽¹⁾ Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie **bijlage 1.1**, paragraaf 7).

Bron: Geconsolideerde jaarrekening 2013 van de Europese Unie.

⁽¹⁾ Dit omvat de uitgaven die in de algemene begroting als beleidsuitgaven worden aangemerkt maar hoofdzakelijk de werking van de administratie van de Commissie betreffen en niet zozeer de beleidsvoering.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.2. De Rekenkamer rapporteert afzonderlijk over de agent-schappen en andere organen van de Europese Unie (EU) en over de Europese Scholen ⁽²⁾. De financiële controle van de Europese Centrale Bank valt niet onder het mandaat van de Rekenkamer.

Specifieke kenmerken van de beleidsgroep

9.3. De administratieve en daarmee samenhangende uitgaven omvatten uitgaven voor personele middelen (salarissen, toelagen en pensioenen), die goed zijn voor 60 % van het totaal, en uitgaven voor gebouwen, uitrusting, energieverbruik, communicatie en informatietechnologie.

9.4. De voornaamste risico's voor de administratieve en daarmee samenhangende 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

9.5. In **bijlage 1.1, deel 2**, van hoofdstuk 1 wordt de algemene aanpak en methodologie van de Rekenkamer beschreven. Voor de controle van administratieve en daarmee samenhangende uitgaven dienen de volgende specifieke zaken te worden opgemerkt:

- a) de controle omvatte een onderzoek van een steekproef van 153 betalingsverrichtingen zoals gedefinieerd in **bijlage 1.1**, paragraaf 7. De steekproef is zodanig opgezet dat deze representatief is voor het hele scala van verrichtingen binnen de beleidsgroep. In 2013 bestond de steekproef uit 95 betalingen van salarissen, pensioenen en toelagen daarbij, 17 betalingen met betrekking tot contracten betreffende gebouwen en 41 betalingen in verband met andere uitgaven;
- b) bij de beoordeling van de controlesystemen werd nagegaan of de door elk van de instellingen en organen toegepaste toezicht- en controlesystemen voldeden aan de voorschriften van de Financiële Regels ⁽³⁾;

⁽²⁾ De specifieke jaarverslagen van de Rekenkamer over de agent-schappen en andere organen worden bekendgemaakt in het Publicatieblad. Het specifieke jaarverslag van de Rekenkamer over de Europese Scholen wordt voorgelegd aan de raad van bestuur van de Europese Scholen en tevens wordt een exemplaar gezonden aan het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.

⁽³⁾ Controles vooraf en achteraf, interne-auditfunctie, verslaglegging inzake uitzonderingen en internecontrolenormen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- c) bij de beoordeling van de controlesystemen werden tevens de procedures voor de werving van tijdelijk personeel en arbeidscontractanten en de procedures voor het plaatsen van opdrachten onderzocht bij de Commissie en het Hof van Justitie ⁽⁴⁾;
- d) ook werd een onderzoek verricht van de jaarlijkse activiteitenverslagen van vier van de directoraten-generaal en bureaus van de Commissie ⁽⁵⁾ die voornamelijk verantwoordelijk zijn voor de administratieve uitgaven, en van die van alle andere instellingen en organen;
- e) de controle omvatte een onderzoek van de pensioenverplichting van de EU-instellingen ⁽⁶⁾. Over de resultaten van dit onderzoek wordt verslag uitgebracht in paragraaf 1.10.

9.6. De Rekenkamer wordt gecontroleerd door een extern accountantskantoor ⁽⁷⁾ dat een controleverslag betreffende de financiële staten over het begrotingsjaar van 1 januari 2013 tot en met 31 december 2013 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 in 2013 (zie paragraaf 9.17).

Regelmatigheid van de verrichtingen

9.7. De resultaten van de toetsing van verrichtingen zijn samengevat in **bijlage 9.1**. Van de 153 door de Rekenkamer gecontroleerde verrichtingen vertoonden er 15 fouten (10%). Op basis van de negen door haar gekwantificeerde fouten schat de Rekenkamer het meest waarschijnlijke foutenpercentage op 1,0 % ⁽⁸⁾.

ONDERZOEK VAN DE GESELECTEERDE CONTROLESYSTEMEN

9.8. **Bijlage 9.2** bevat een samenvatting van de resultaten van het systeemonderzoek door de Rekenkamer.

⁽⁴⁾ Op grond van de sinds 2012 gevolgde aanpak van controle bij toerbeurt betreft de systeemcontrole ieder jaar twee instellingen of organen, waarbij een steekproef wordt genomen voor iedere instelling of ieder orgaan en voor ieder systeem.

⁽⁵⁾ 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.

⁽⁶⁾ Deze pensioenverplichting is gebaseerd op een actuariële berekening door Eurostat, die daarover advies krijgt van een externe consultant.

⁽⁷⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

⁽⁸⁾ 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 0,0 % en 2,3 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrens).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Opmerkingen over specifieke instellingen en organen

9.9. 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 9.7 en 9.8. Hoewel ze niet van materieel belang zijn voor de Administratieve en daarmee samenhangende uitgaven als geheel, zijn ze wel significant in de context van de instelling of het orgaan in kwestie.

Commissie

9.10. Van de vier onderzochte betalingen die het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (GCO) verrichtte voor de verlening van diensten, vertoonden er twee fouten, omdat de bewijsstukken niet bevestigden dat alle diensten overeenkomstig het contract waren verleend.

9.11. De Rekenkamer heeft 66 door het Bureau beheer en afwikkeling van de individuele rechten (PMO) verrichte betalingen onderzocht en constateerde dat drie verrichtingen in verband met salarissen en pensioenen en twee vergoedingen van reiskosten fouten vertoonden. Daarnaast werden er in elf gevallen gebreken ontdekt bij het beheer van gezinstoelagen als gevolg van zowel het ontbreken van actuele informatie over de persoonlijke situatie van personeelsleden als fouten bij de berekening van de toelagen. Deze gebreken waren vergelijkbaar met de tekortkomingen die de Rekenkamer in voorgaande jaren ontdekte.

9.12. De beoordeling van de controlesystemen aan de hand van het onderzoek van de 15 wervingsprocedures en de 19 aanbestedingsprocedures bracht geen ernstige gebreken aan het licht.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

9.10. *De Commissie neemt nota van beide bevindingen en zal ervoor zorgen dat alle ondersteunende bewijsstukken voorhanden zijn om te bevestigen dat de diensten overeenkomstig de contracten worden verleend.*

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

9.11. *Zie het antwoord van de Commissie op aanbeveling 1.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Europese Dienst voor extern optreden (EDEO)

9.13 Bij de controle werden elf door de EDEO verrichte betalingen onderzocht. Vier hiervan betroffen betalingen van salarissen aan personeelsleden, en één hiervan vertoonde fouten. Bij deze betaling werden ook gebreken geconstateerd in het beheer van de gezinstoelagen, dat namens de EDEO door het PMO wordt verricht op basis van een overeenkomst inzake het dienstverleningsniveau.

9.14 Het contract voor de verschaffing van beveiligingsdiensten bij de delegatie in Kenia (waarvoor in 2013 betalingen ten belope van 865 000 euro werden verricht) werd op onregelmatige wijze met meer dan twee jaar verlengd. Deze verlenging was het resultaat van problemen die het hoofdkantoor had ontdekt in de aanbestedingsprocedure die de delegatie had gestart om tijdig een nieuw contract te sluiten voor de levering van vergelijkbare diensten in de toekomst.

9.15 Eén betaling in verband met een contract voor IT-diensten vertoonde fouten, omdat de bewijsstukken niet bevestigden dat alle diensten overeenkomstig het gegunde kadercontract waren verleend. Daarnaast constateerde de Rekenkamer dat de procedure van gunning via onderhandelingen voor de sluiting van dit contract slecht was gedocumenteerd.

ANTWOORD VAN DE EUROPESE DIENST VOOR
EXTERN OPTREDEN

9.13. *In de periode 2012-2013 heeft de EDEO bij meerdere gelegenheden zijn personeelsleden erop attent gemaakt dat zij verplicht zijn uit andere bronnen ontvangen toelagen te melden. Daarnaast heeft het PMO in het afgelopen jaar het aantal landen uitgebreid waarvoor de module voor uit andere bronnen ontvangen toelagen operationeel is; in 2014 is het de bedoeling dat ook Oostenrijk in deze module wordt opgenomen — het land van oorsprong van het personeelslid wiens salarisbetaling was gecontroleerd, volgens de door het PMO verstrekte gegevens.*

Bij de oprichting van de EDEO zijn de activiteiten en de middelen (6,5 posten) voor de berekening en de uitbetaling van lonen naar het PMO overgeheveld. Niet-opgenomen verlof wordt door de EDEO gecodeerd in de IT-toepassing Sysper2. Na de codering komt de betaling door het PMO automatisch — zonder dat de EDEO hierin tussenbeide komt — tot stand overeenkomstig de programmering van de computerapplicatie NAP („Nouvelle Application Paie”) die door het PMO wordt beheerd. Sysper2-gegevens worden naar de NAP-applicatie geëxporteerd en de NAP berekent het belastingtarief. Derhalve heeft de EDEO contact opgenomen met het PMO om het NAP-programma dienovereenkomstig aan te passen.

ANTWOORD VAN DE EUROPESE DIENST VOOR
EXTERN OPTREDEN

9.14. *Zoals in het door de centrale diensten van de EDEO uitgebrachte „negatief advies” ten aanzien van beide offertes, is opgemerkt, hebben de op het niveau van de delegaties opgerichte comités hoofdzakelijk bij het openen en het evalueren van de verzoeken tot deelname fouten gemaakt. Een rechtstreeks gevolg hiervan is dat het lopende contract moest worden verlengd en de oorspronkelijke looptijd van het contract werd overschreden. Nu is de bij de centrale diensten opgerichte taskforce voor beveiligingscontracten in de delegaties bevoegd voor deze procedure voor het toekennen van contracten, alsook voor de hernieuwing van een aantal andere beveiligingscontracten. Het nieuwe contract zou eind 2014 moeten worden gegund.*

ANTWOORD VAN DE EUROPESE DIENST VOOR
EXTERN OPTREDEN

9.15. *Tijdens de looptijd van het project zijn nieuwe telecommunicatietechnologieën door de contractant ter beschikking gesteld, om de kwaliteit te verbeteren van de bestaande diensten die deel uitmaakten van het toegekende raamcontract. De prijzen voor deze betere dienstverlening zijn opgenomen in de desbetreffende bestelbonnen voor diensten, documenten die integrerend deel uitmaken van het specifieke contract dat in het kader van het toegekende raamcontract is gesloten.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Europees Parlement, Europese Raad en Raad, Hof van Justitie en andere instellingen en organen

9.16 Er werden geen ernstige tekortkomingen ontdekt in de 15 wervingsprocedures en de 15 aanbestedingsprocedures die bij het Hof van Justitie werden onderzocht in het kader van de beoordeling van de controlesystemen. Bij de controle werden geen ernstige tekortkomingen vastgesteld met betrekking tot de gecontroleerde aspecten bij het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's, de Europese Ombudsman of de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming.

Rekenkamer

9.17 Het verslag van de externe accountant⁽⁹⁾ bevat het oordeel dat „de financiële staten een getrouw beeld [geven] van de financiële positie van de Europese Rekenkamer per 31 december 2013, van haar financiële prestaties en haar kasstromen voor het per die datum afgesloten begrotingsjaar”.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN**De conclusie voor 2013**

9.18. Voor deze beleidsgroep:

- wijst de toetsing van verrichtingen uit dat de meest waarschijnlijke fout in de populatie 1,0 % is;
- worden de onderzochte systemen doeltreffend bevonden⁽¹⁰⁾.

Uit de algemene controle-informatie blijkt dat de geaccepteerde uitgaven geen materieel foutenpercentage vertonen.

ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

9.16 *Het Parlement heeft kennis genomen van de opmerkingen van de Rekenkamer.*

ANTWOORD VAN DE EDPS

9.16. *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.*

⁽⁹⁾ Zie het verslag van de externe accountant betreffende de financiële staten waarnaar wordt verwezen in paragraaf 9.6.

⁽¹⁰⁾ De conclusie over de systemen is beperkt tot de voor onderzoek geselecteerde systemen, zoals beschreven in de reikwijdte van de controle in paragraaf 9.5.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Aanbevelingen

9.19. **Bijlage 9.3** 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 2010 en 2011 deed de Rekenkamer twaalf aanbevelingen. Vier van deze aanbevelingen werden dit jaar niet onderzocht wegens de door de Rekenkamer gevolgde aanpak van controle bij toerbeurt. De betrokken instellingen en organen hebben vijf aanbevelingen op de meeste punten, en drie op een aantal punten uitgevoerd.

9.20. Naar aanleiding van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2013 doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

- **Aanbeveling 1:** de Commissie en de EDEO dienen nadere maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de personeelsleden regelmatig documenten verstrekken die hun persoonlijke situatie bevestigen, alsook om de systemen te verbeteren voor een tijdige verwerking van die documenten die gevolgen hebben voor de berekening van gezinstoelagen (zie de paragrafen 9.11 en 9.13);

9.20.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Deze aanbeveling werd herhaald en behandeld in de opmerkingen voor 2013:

Er werden maatregelen genomen om de ontdekte fouten te verbeteren.

De automatische actualisering van de bedragen van soortgelijke toelagen werd ingevoerd en werkt volledig naar behoren. De automatische actualisering bestrijkt reeds meer dan 90 % van de populatie. Er worden verdere ontwikkelingen voorbereid. In het kader van de bestaande procedures (indiensttreding/uitdiensttreding) worden aanvullende controles uitgevoerd.

In 2013 kwam een module beschikbaar voor het opgeven van dergelijke toelagen. Eind juni 2014 werd een andere module ingevoerd waarmee wijzigingen in de beroepsactiviteit van de echtgenoot kunnen worden opgegeven.

ANTWOORD VAN DE EUROPESE DIENST VOOR
EXTERN OPTREDEN

De EDEO heeft zijn personeelsleden gewezen op de verplichting om stipt bijgewerkte informatie te verstrekken over hun persoonlijke situatie en in het bijzonder om uit andere bronnen ontvangen toelagen te melden.

In 2012 en 2013 heeft de EDEO naar alle personeelsleden die inkomsten uit andere bronnen hadden aangegeven, een persoonlijke e-mail gestuurd, waarin zij werden gewezen op hun verplichting om hun verklaring bij te werken.

Daarnaast is een herinnering gestuurd naar alle EDEO-personeel in het administratieve „weekoverzicht” en is deze herinnering op de EDEO-website gepubliceerd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- **Aanbeveling 2:** de EDEO dient de opzet, de coördinatie en de uitvoering van de aanbestedingsprocedures te verbeteren door zijn hoofdkantoor meer steun en begeleiding te laten bieden aan de delegaties (zie de paragrafen 9.14 en 9.15).

ANTWOORD VAN DE EUROPESE DIENST VOOR
EXTERN OPTREDEN

Overeenkomstig het Financieel Reglement zijn voor overheidsopdrachten bij de centrale diensten en de delegaties boven een bedrag van 60 000 EUR openbare aanbestedingsprocedures vereist. Voorts worden deze overheidsopdrachten voorafgaand aan de publicatie van een aankondiging van een opdracht of de ondertekening van een contract aan een controle onderworpen. De controle van de procedures en de aanbestedingsdocumenten wordt uitgevoerd door een gespecialiseerde afdeling bij de centrale diensten. Deze afdeling verleent ook ondersteuning aan de aanbestedende diensten tijdens alle fases van de aanbestedingsprocedures.

De operationele diensten, in het bijzonder de delegaties, wisselen modellen en goede werkmethoden uit, om de kwaliteit te verhogen en de risico's voor de aanbestedende autoriteiten te verminderen.

Er is vastgesteld dat dankzij deze nieuwe regeling de kwaliteit van de door de operationele afdelingen en de delegaties opgestelde offertes sinds 2012 aanzienlijk is verbeterd.

Bijzondere aandacht wordt besteed aan de contracten voor beveiligingsdiensten, aangezien die wereldwijd het vaakst door de delegaties worden gegund.

Eind 2013 is een taskforce opgericht die is samengesteld uit leden van de afdeling Controles vooraf en de afdeling Veiligheidsbeleid ter plaatse om de beveiligingsgerelateerde aanbestedingsprocedures te stroomlijnen en ervoor te zorgen dat de termijnen worden nageleefd.

BIJLAGE 9.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR ADMINISTRatieve EN DAARMEE SAMENHANGENDE UITGAVEN

	2013			2012	2011	2010
	Uitgaven voor personeel	Uitgaven voor gebouwen	Andere uitgaven			
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF						
Totaal verrichtingen:	95	17	41	153	56	58
RESULTATEN VAN DE TOETSING ⁽¹⁾ ⁽²⁾						
Deel (aantal) van de getoetste verrichtingen dat:						
geen fouten blijkt te bevatten	94 % (89)	82 % (14)	85 % (35)	90 % (138)	93 %	93 %
een of meer fouten blijkt te bevatten	6 % (6)	18 % (3)	15 % (6)	10 % (15)	7 %	7 %
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN						
Meest waarschijnlijk foutenpercentage				1,0 %	0,0 %	0,1 %
Bovenste foutengrens (UEL)				2,3 %		
Onderste foutengrens (LEL)				0,0 %		
⁽¹⁾ 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.						
⁽²⁾ De tussen haakjes geplaatste getallen tonen het werkelijke aantal verrichtingen.						

BIJLAGE 9.2

RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK VAN SYSTEMEN VOOR ADMINISTRatieve EN DAARMEE SAMEN-
HANGENDE UITGAVEN

Beoordeling van de onderzochte systemen

Betrokken systeem	Commissie	Hof van Justitie	Andere instellingen en organen	Algehele beoordeling
In de Financiële Regels en de internecontrole-normen omschreven essentiële controles	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend
Werving van tijdelijk personeel en arbeidscontractanten	Doeltreffend	Doeltreffend	Niet beoordeeld	Doeltreffend
Aanbesteding	Doeltreffend	Doeltreffend	Niet beoordeeld	Doeltreffend

BIJLAGE 9.3

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN BETREFFENDE ADMINISTRATIEVE EN DAARMEE SAMENHANGENDE UITGAVEN

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de instelling
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing (*)	Ontoereikend bewijs	
			Op de meeste punten	Op een aantal punten				
	<p>Aanbeveling 1 (Europees Parlement): <i>Bijwerken van de persoonlijke situatie en van de door het personeel ontvangen toelagen</i> Het Europees Parlement dient maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de personeelsleden op gezette tijden documenten verstrekken die hun persoonlijke situatie bevestigen alsmede een systeem in te stellen voor het tijdig monitoren van deze documenten (zie paragraaf 9.12 van het jaarverslag 2011).</p>		Bij de controle werden geen ernstige tekortkomingen vastgesteld met betrekking tot het beheer van gezinstoelagen (zie paragraaf 9.16).					Het Parlement heeft kennis genomen van de opmerkingen van de Rekenkamer.
2011	<p>Aanbeveling 2 (Commissie): <i>Bijwerken van de persoonlijke situatie en van de door het personeel ontvangen toelagen</i> De Commissie dient maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de personeelsleden op gezette tijden documenten verstrekken die hun persoonlijke situatie bevestigen alsmede een systeem in te stellen voor het tijdig monitoren van deze documenten (zie paragraaf 9.19 van het jaarverslag 2011).</p>		Er bleven tekortkomingen bestaan in het beheer van de gezinstoelagen (zie paragraaf 9.11).					In 2013 kwam een module beschikbaar voor het opgeven van dergelijke toelagen. Eind juni 2014 werd een andere module ingevoerd waarmee een personeelslid wijzigingen in de beroepsactiviteit van de echtgenoot kan opgeven. Om een kostwinnerstoelage te verkrijgen, moet thans eerst een verklaring betreffende het inkomen van de echtgenoot worden ingediend. De volgende maanden moet het voorts mogelijk worden de toelage voor kinderen ten laste ouder dan 18 jaar automatisch stop te zetten, indien geen jaarlijks bewijs van inschrijving in een onderwijnsinstelling wordt ingediend.

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang					Antwoord van de instelling	
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uit-gevoerd	Niet van toe-passing (*)		Ontoer-eikend bewijs
			Op de meeste punten	Op een aantal punten				
	<p>Aanbeveling 3 (Europese dienst voor extern optreden): Bijwerken van de persoonlijke situatie en van de door het personeel ontvangen toelagen</p> <p>De Europese Dienst voor extern optreden dient maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de personeelsleden op gezette tijden documenten verstrekken die hun persoonlijke situatie bevestigen alsmede een systeem in te stellen voor het tijdig monitoren van deze documenten (zie paragraaf 9.25 van het Jaarverslag 2011).</p>		Er bleven tekortkomingen bestaan in het beheer van de gezinstoelagen (zie paragraaf 9.13).				<p>De EDEO heeft zijn personeelsleden gewezen op de verplichting om stipt bijgewerkte informatie te verstrekken over hun persoonlijke situatie en in het bijzonder om uit andere bronnen ontvangen toelagen te melden.</p> <p>In 2012 en 2013 heeft de EDEO naar alle personeelsleden die inkomsten uit andere bronnen hadden aangegeven, een persoonlijke e-mail gestuurd, waarin zij werden gewezen op hun verplichting om hun verklaring bij te werken.</p> <p>Daarnaast is een herinnering gestuurd naar alle EDEO-personeel in het administratieve „wekoverzicht” en is deze herinnering op de EDEO-website gepubliceerd.</p>	
	<p>Aanbeveling 4 (Europees Parlement): Werving van tijdelijk personeel en arbeidscontractanten</p> <p>Het Europees Parlement dient maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de bepalingen van de relevante verordeningen worden toegepast bij het sluiten, verlengen of wijzigen van arbeidscontracten met niet-vast personeel (zie paragraaf 9.13 van het Jaarverslag 2011). Het dient tevens te zorgen voor een behoorlijke documentatie ter onderbouwing van de wervingsbesluiten (zie paragraaf 7.15 van het Jaarverslag 2010).</p>		Bij de controle in 2012 werden in de 15 onderzochte wervingsprocedures geen fouten of gebreken aangetroffen (zie paragraaf 9.11 van het Jaarverslag 2012).				<p>Het Parlement heeft kennis genomen van de opmerkingen van de Rekenkamer.</p>	

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang					Antwoord van de instelling
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet van toepassing (*)	Ontoereikend bewijs	
			Op de meeste punten	Op een aantal punten			
	<p>Aanbeveling 5 (Europees Economisch en Sociaal Comité): <i>Werving van tijdelijk personeel en arbeidscontractanten</i></p> <p>Het Europees Economisch en Sociaal Comité dient maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de bepalingen van de relevante verordeningen worden toegepast bij het sluiten, verlengen of wijzigen van arbeidscontracten met niet-vast personeel (zie de paragrafen 9.23 en 9.24 van het Jaarverslag 2011).</p>			X			
	<p>Aanbeveling 6 (Europese dienst voor extern optreden): <i>Werving van tijdelijk personeel en arbeidscontractanten</i></p> <p>De Europese Dienst voor extern optreden dient maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de bepalingen van de relevante verordeningen worden toegepast bij het sluiten, verlengen of wijzigen van arbeidscontracten met niet-vast personeel (zie paragraaf 9.26 van het Jaarverslag 2011).</p>			X		<p>Tijdens de overgangperiode werd een groot aantal diplomaten van de lidstaten aangenomen als tijdelijke personeelsleden. Het is mogelijk dat sommige contracten pas enige tijd na de indienstreding van die personeelsleden werden ondertekend.</p> <p>Dit betrof slechts enkele uitzonderlijke gevallen. Alle personen werden aangeworven overeenkomstig de normale standaardprocedures.</p> <p>De EDEO heeft de nodige maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat dergelijke gevallen zich niet opnieuw voordoen.</p>	
	<p>Aanbeveling 7 (Europees Parlement): <i>Aanbesteding</i></p> <p>Het Europees Parlement dient ervoor te zorgen dat de ordonnateurs de opzet, de coördinatie en de uitvoering van de aanbestedingsprocedures verbeteren door middel van passende verificaties en betere begeleiding (zie de paragrafen 9.15 — 9.17 van het Jaarverslag 2011).</p>		Bij de controle in 2012 werden in de 18 onderzochte aanbestedingsprocedures geen ernstige fouten of gebreken aangetroffen (zie paragraaf 9.12 van het Jaarverslag 2012).			<p>Het Parlement heeft kennis genomen van de opmerkingen van de Rekenkamer.</p>	

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang					Antwoord van de instelling	
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uit-gevoerd	Niet van toe-passing (*)		Ontoer-eikend bewijs
			Op de meeste punten	Op een aantal punten				
2011	<p>Aanbeveling 8 (Europese Raad en Raad): <i>Aanbesteding</i> De Raad dient ervoor te zorgen dat de ordonnateurs de opzet, de coördinatie en de uitvoering van de aanbestedingsprocedures verbeteren door middel van passende verificaties en betere begeleiding (zie paragraaf 9.18 van het jaarverslag 2011).</p> <p>Aanbeveling 9 (Commissie): <i>Aanbesteding</i> De Commissie dient ervoor te zorgen dat de ordonnateurs de opzet, de coördinatie en de uitvoering van de aanbestedingsprocedures verbeteren door middel van passende verificaties en betere begeleiding (zie de paragrafen 9.20 en 9.21 van het jaarverslag 2011).</p>		<p>In 2012 trof de Rekenkamer in de 15 onderzochte aanbestedingsprocedures geen ernstige fouten of gebreken aan (zie paragraaf 9.14 van het jaarverslag 2012).</p>					<p>De betrokken diensten hebben sinds medio 2011 een aantal vereenvoudigingsmaatregelen ingevoerd op het gebied van aanbestedingen met het oog op een betere kwaliteit van de inschrijvingsdossiers. De naleving van het Financieel Reglement wordt verzekerd, waarbij met gezond verstand te werk wordt gegaan en de deelname van meer inschrijvers wordt bevorderd.</p>

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang					Antwoord van de instelling	
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uit-gevoerd	Niet van toe-passing (*)		Ontoer-eikend bewijs
			Op de meeste punten	Op een aantal punten				
2011	<p>Aanbeveling 10 (Europese dienst voor extern optreden): <i>Aanbesteding</i> De Europese dienst voor extern optreden dient ervoor te zorgen dat de ordonnateurs de opzet, de coördinatie en de uitvoering van de aanbestedingsprocedures verbeteren door middel van passende verificaties en betere begeleiding (zie paragraaf 9.28 van het Jaarverslag 2011).</p>			<p>Bij de controle kwamen gebreken in de aanbestedingsprocedures aan het licht (zie de paragrafen 9.1.4 en 9.1.5).</p>			<p>Overeenkomstig het Financieel Reglement zijn voor overheidsopdrachten bij de centrale diensten en de delegaties boven een bedrag van 60 000 EUR openbare aanbestedingsprocedures vereist. Voorts worden deze overheidsopdrachten voorafgaand aan de publicatie van een aankondiging van een opdracht of de ondertekening van een contract aan een controle onderworpen. De controle van de procedures en de aanbestedingsdocumenten wordt uitgevoerd door een gespecialiseerde afdeling bij de centrale diensten. Deze afdeling verleent ook ondersteuning aan de aanbestedende diensten tijdens alle fases van de aanbestedingsprocedures.</p> <p>De operationele diensten in het bijzonder de delegaties, wisselen modellen en goede werkmethoden uit, om de kwaliteit te verhogen en de risico's voor de aanbestedende autoriteiten te verminderen.</p> <p>Er is vastgesteld dat dankzij deze nieuwe regeling de kwaliteit van de door de operationele afdelingen en de delegaties opgestelde offertes sinds 2012 aanzienlijk is verbeterd.</p> <p>Bijzondere aandacht wordt besteed aan de contracten voor beveiligingsdiensten, aangezien die wereldwijd het vaakst door de delegaties worden gegund.</p> <p>Eind 2013 is een taskforce opgericht die is samengesteld uit leden van de afdeling Controles voornamelijk en de afdeling Veiligheidsbeleid ter plaatse om de beveiligingsgerelateerde aanbestedingsprocedures te stroomlijnen en ervoor te zorgen dat de termijnen worden nageleefd.</p>	

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang					Antwoord van de instelling	
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uit-gevoerd	Niet van toe-passing (*)		Ontoer-eikend bewijs
			Op de meeste punten	Op een aantal punten				
2010	Aanbeveling 11 (Europees Econo-misch en Sociaal Comité): <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 (zie paragraaf 7.27 van het Jaarverslag 2010).				X			
	Aanbeveling 12 (Comité van de Regio's): <i>Aanbesteding</i> Het Comité van de Regio's dient ervoor te zorgen dat de ordonnateurs beschik-ken over passende verificaties en betere begeleiding om de opzet, de coördinatie en de uitvoering van de aanbestedings-procedures te verbeteren (zie de para-grafen 7.29 en 7.30 van het Jaarverslag 2010).				X			

(*) Door de aanpak waarbij de beheersingsystemen van de instellingen en organen bij toerbeurt grondig worden onderzocht, zal de follow-up van deze aanbevelingen pas in latere jaren plaatsvinden.

HOOFDSTUK 10

Resultaten behalen met de EU-begroting

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	10.1-10.2
Deel 1 — Prestatiegerichtheid	10.3-10.16
Programmeringsperiode 2007-2013	10.4-10.10
Programmeringsperiode 2014-2020	10.11-10.16
Deel 2 — De rapportage van de Commissie inzake prestaties	10.17-10.39
Rapportage van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad	10.18-10.22
Onderzoek van het in juni 2014 gepubliceerde evaluatieverslag	10.23-10.26
Planning en rapportage van prestaties op het niveau van de directoraten-generaal	10.27-10.39
Algemeen	10.28-10.31
Prestatieplanning en -rapportage bij drie geselecteerde DG's	10.32-10.39
Deel 3 — Resultaten van de door de Rekenkamer uitgevoerde doelmatigheidscontroles	10.40-10.55
De speciale verslagen van de Rekenkamer uit 2013	10.41-10.52
Europese meerwaarde	10.44-10.48
Buitenkanseffect	10.49-10.52
Follow-up van aanbevelingen in speciale verslagen	10.53-10.55
Conclusie en aanbevelingen	10.56-10.65
Conclusie	10.56-10.63
Aanbevelingen	10.64-10.65
Bijlage 10.1 — Door de Rekenkamer in 2013 vastgestelde speciale verslagen	
Bijlage 10.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor het behalen van resultaten met de EU-begroting	

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

10.1. Dit hoofdstuk is gericht op de prestaties. De in de Europese Unie (EU) gerealiseerde prestaties worden beoordeeld aan de hand van de beginselen van goed financieel beheer (zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid)⁽¹⁾ en omvatten:

- a) inputs — de financiële, personele, materiële, organisatorische en regulerende middelen die nodig zijn voor de uitvoering van het programma;
- b) outputs — de producten van het programma;
- c) resultaten — de onmiddellijke gevolgen van het programma voor de rechtstreekse doelgroep of ontvangers;
- d) impact — maatschappelijke veranderingen op de lange termijn die op zijn minst gedeeltelijk te danken zijn aan het EU-optreden.

10.2. Het hoofdstuk bestaat uit drie delen. Het eerste deel betreft de begrotingsregels van de EU en hun beoogde prestatiegerichtheid. Het tweede deel bevat de opmerkingen van de Rekenkamer over bepaalde aspecten van de rapportage van de Commissie inzake de prestaties, waaronder haar rapportage aan het Europees Parlement en de Raad, het vierde evaluatieverslag⁽²⁾ en de jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's) die door de directeuren-generaal van de Commissie worden opgesteld. Het derde deel belicht enkele van de hoofdthema's die voortkomen uit de speciale verslagen⁽³⁾ van de Rekenkamer van 2013 over prestaties, alsook de follow-up door de Rekenkamer van de uitvoering van haar aanbevelingen.

DEEL 1 — PRESTATIEGERICHTHEID

10.3. In dit deel van het hoofdstuk wordt geanalyseerd in hoeverre in de programmeringsperiode 2007-2013 aandacht werd besteed aan prestaties, naast aan de besteding van middelen volgens de regels, en wordt gekeken naar de aangebrachte wijzigingen voor de programmeringsperiode 2014-2020.

⁽¹⁾ Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen, 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).

⁽²⁾ 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.

⁽³⁾ De speciale verslagen van de Rekenkamer betreffen de EU-begroting alsmede de Europese Ontwikkelingsfondsen.

Programmeringsperiode 2007-2013

10.4. Voor grote delen van de EU-begroting — met name die onder gedeeld beheer — is het maximale uitgavenniveau binnen de rubrieken van het meerjarig financieel kader (MFK) opgedeeld in jaarlijkse toewijzingen per lidstaat. De Commissie acht die toewijzingen noodzakelijk voor de programmering en voor de voorafgaande kwantificering van de streefcijfers. De Rekenkamer stelde echter vast dat het een uitdaging is om kwalitatief hoogwaardige resultaten te behalen met regelingen waarin de opname van de middelen door de lidstaten een impliciete — en in de praktijk vaak de voornaamste — doelstelling is ⁽⁴⁾.

10.5. Die uitdaging werd ook gesignaleerd in het speciaal verslag van de Rekenkamer over de doeltreffendheid van de milieucomponent in het Life ⁽⁵⁾-programma, de „hoeksteen op het gebied van milieu” voor de EU. De Rekenkamer concludeerde dat de indicatieve nationale toewijzingen de selectie van de beste projecten belemmerden, aangezien projecten niet enkel werden geselecteerd op basis van hun verdienste maar ook op basis van hun lidstaat van oorsprong. Nationale toewijzing betekende dat de concurrentie tussen de beste projecten om financiering te verwerven, plaatsvond op nationaal niveau binnen de lidstaten en dus niet Europawijd. Dit heeft tot gevolg dat bepaalde projecten die financiering ontvingen tijdens het selectieproces lager werden ingeschaald dan andere projecten die geen financiering ontvingen ⁽⁶⁾.

10.4. *De begrotingsautoriteit was van mening dat de jaarlijkse toewijzingen per lidstaat een belangrijk instrument waren om een overeenkomst te bereiken over het MFK. Als gevolg daarvan zijn de toewijzingen in de juridische grondslag goedgekeurd.*

Niettemin is de opname van de middelen geen impliciete doelstelling, maar een voorwaarde om resultaat te kunnen behalen.

10.5. *De Commissie heeft in het kader van het rechtstreekse beheer voorgesteld in de nieuwe LIFE-verordening alle indicatieve nationale toewijzingen af te schaffen. In de volgende programmeringsperiode zullen die dan ook geleidelijk worden uitgefaseerd.*

⁽⁴⁾ Jaarverslag 2012 van de Rekenkamer, paragraaf 10.4. Zie ook Advies nr. 7/2011 van de Rekenkamer over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Cohesiefonds (CF), het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (ELFPO) en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMV), 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 4 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵⁾ *L'Instrument Financier pour l'Environnement*. Het Life-programma valt niet onder gedeeld beheer maar wordt direct door de Commissie beheerd.

⁽⁶⁾ Speciaal verslag nr. 15/2013 „Is het onderdeel Milieu van het Life-programma doeltreffend geweest?”, paragrafen 17-21 (<http://eca.europa.eu>).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.6. Van deze algemene gerichtheid op uitgaven, die ten koste gaat van de verwezenlijking van resultaten, zijn voorbeelden te vinden in een aantal in 2013 gepubliceerde speciale verslagen op het terrein van de plattelandsontwikkeling. Uit de controle van het gemeenschappelijke toezicht- en evaluatiekader van de Commissie bleek dat de lidstaten en de Commissie meer gericht waren op de financiële uitvoering — het uitgeven van begrotingsmiddelen — dan op het bereiken van resultaten⁽⁷⁾. De controles van de steun voor de voedselverwerkende industrie en de maatregelen ter diversifiëring van de plattelandseconomie boden voorbeelden waarin de lidstaten geld hadden uitgegeven voor projecten die volgens hun eigen selectiesystemen waarschijnlijk weinig zouden bijdragen aan de EU-doelstellingen⁽⁸⁾.

10.7. De primaire gerichtheid van het regelgevingskader 2007-2013 op besteding overeenkomstig de regels bleek ook uit het gebruik van financiële correcties en terugvorderingen. In het Jaarverslag 2012 werd aangegeven welke maatregelen de Commissie kan nemen wanneer uitgaven met EU-middelen onder gedeeld beheer niet overeenkomen met de regels. In bepaalde omstandigheden kan het gebruik van financiële correcties en terugvorderingen leiden tot een verlies van middelen voor de lidstaat of voor de eindbegunstigde⁽⁹⁾.

10.8. Wanneer een lidstaat het ermee eens is dat bepaalde uitgaven niet overeenkomen met de regels, kan hij in het geval van cohesie de niet-subsidiabele projecten meestal wel vervangen. De omvang van de vervangende uitgaven wordt door de lidstaten jaarlijks aan de Commissie meegedeeld. De Commissie analyseert deze vervangende uitgaven echter niet en beoordeelt evenmin de potentiële invloed op de beleidsprestaties in het algemeen.

10.9. Deze aspecten van het regelgevingskader — financiële correcties en terugvorderingen en vervangingsprojecten — worden ingezet op grond van conformiteitsproblemen. Er bestaat geen gelijkwaardige maatregel wanneer een project of programma niet de verwachte impact en resultaten oplevert.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.6. *De Commissie heeft in haar rol van controleur gedurende de programmeringsperiode 2007-2013 aangedrongen op de noodzaak van meer selectiviteit en doelgerichtheid bij de uitvoering van de plattelandsontwikkelingsprogramma's.*

Ten aanzien van het gemeenschappelijke toezicht- en evaluatiekader op het gebied van plattelandsontwikkeling wordt met alle gegevens, bv. financiële en toezichtgegevens en resultaten van evaluaties, rekening gehouden bij de jaarlijkse vergaderingen met de lidstaten om de voortgang bij de uitvoering van de programma's te beoordelen, alsmede na te gaan of er behoefte bestaat aan wijzigingen van hun strategie en financiële toewijzingen.

10.8-10.9. *Op grond van het voor gedeeld beheer toepasselijke wettelijke kader voor de periode 2007-2013 hoeven de lidstaten alleen maar informatie te verstrekken over het bedrag aan vervangen onregelmatige uitgaven (artikel 20, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1828/2006). Zij geven geen informatie waarmee de vervangen bedragen kunnen worden gekoppeld aan specifieke output en resultaten producerende projecten, aangezien daartoe geen wettelijke eis bestaat.*

⁽⁷⁾ Speciaal verslag nr. 12/2013 „Kunnen de Commissie en de lidstaten aantonen dat het aan plattelandsontwikkelingsbeleid toegewezen EU-budget goed besteed is?“, paragrafen 58-75 en 81 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁸⁾ Speciaal verslag nr. 1/2013 „Was de EU-steun aan de voedselverwerkende industrie doeltreffend en doelmatig in het verhogen van de toegevoegde waarde van landbouwproducten?“, paragraaf 38; Speciaal verslag nr. 6/2013 „Hebben de lidstaten en de Commissie kosteneffectiviteit bereikt met de maatregelen ter diversificatie van de plattelandseconomie?“, paragrafen 31 en 87 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁹⁾ Nadere informatie is te vinden in het Jaarverslag 2012 van de Rekenkamer, paragrafen 1.20-1.35.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.10. Bij haar controlewerkzaamheden ontdekte de Rekenkamer dat bij de selectie van projecten onder gedeeld beheer — een bevoegdheid van de lidstaten — in de eerste plaats werd gedacht aan de noodzaak om de beschikbare EU-middelen uit te geven, vervolgens aan de verplichting om te voldoen aan de regels en pas daarna — en in beperkte mate — aan de verwachte prestaties⁽¹⁰⁾. Daar de vervangende projecten worden geselecteerd op dezelfde manier als de te vervangen projecten, gelden dezelfde prioriteiten. Naar het oordeel van de Rekenkamer zouden conformiteit en prestaties in de hele projectcyclus even belangrijk moeten zijn.

Programmeringsperiode 2014-2020

10.11. In haar antwoord op het Jaarverslag 2012 van de Rekenkamer verklaarde de Commissie dat er in de nieuwe programmeringsperiode 2014-2020 meer prestatiegerichtheid zou bestaan en wees zij op vijf specifieke aspecten⁽¹¹⁾:

- a) een vernieuwde aanpak van evaluatie, overeenkomstig de verordening gemeenschappelijke bepalingen⁽¹²⁾. Het is te vroeg voor een beoordeling van de werking van de nieuwe regelingen;
- b) macro-economische voorwaarden waarbij de uitgave van EU-middelen wordt gekoppeld aan de naleving door de lidstaat van de regels inzake economisch bestuur die zijn vastgesteld in het kader van het Europees semester⁽¹³⁾. Bij niet-naleving door de lidstaten kan de Commissie de betalingen schorsen totdat de partnerschapsovereenkomsten (zie tekstvak 10.1) of de betrokken programma's⁽¹⁴⁾ zijn herzien;

⁽¹⁰⁾ De dienst Interne Audit van de Commissie kwam tot vergelijkbare conclusies bij zijn controle van de prestatie-meetsystemen van de directoraten-generaal Regionaal Beleid (DG REGIO) en Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie (DG EMPL); over beide werd gerapporteerd in december 2013.

⁽¹¹⁾ Antwoord van de Commissie op het Jaarverslag 2012, paragraaf 10.3. De herziene voorschriften gelden voor de „Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen)”, namelijk EFRO, ESF, CF, Elfpo en EFMV. Ze zijn vastgelegd in Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320), ook wel de verordening gemeenschappelijke bepalingen genoemd.

⁽¹²⁾ Verordening (EU) nr. 1303/2013, artikelen 54 t/m 57 en artikel 114.

⁽¹³⁾ Verordening (EU) nr. 1303/2013, artikel 23.

⁽¹⁴⁾ Tijdens de vorige programmeringsperiode 2007-2013 konden de vastleggingen van het Cohesiefonds volgens de regelgeving alleen worden geschorst als de procedure bij buitensporige tekorten niet was gevolgd. Een dergelijke schorsing werd één maal ingesteld, in het geval van Hongarije. Ze werd evenwel nooit van kracht doordat Hongarije een herzien convergentieprogramma indiende voordat de maatregel in werking trad.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.10. *De Commissie merkt op dat de prestatiecriteria worden opgenomen in het selectieproces van elk te financieren project.*

Door de toepassing van gewogen selectiecriteria zouden de lidstaten die projecten moeten kunnen kiezen die het best in staat zijn een bijdrage te leveren aan het bereiken van resultaten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 10.1 — Partnerschapsovereenkomsten

De kern van het herziene kader voor uitgaven uit de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) wordt gevormd door de partnerschapsovereenkomsten tussen elke lidstaat en de Commissie. In die overeenkomsten wordt bepaald hoe de lidstaat de beschikbare EU-middelen zal gebruiken om zijn doelstellingen te verwezenlijken, terwijl nadere gegevens, bijvoorbeeld over streefdoelen en mijlpalen, worden opgenomen in de onderliggende operationele programma's⁽¹⁵⁾.

- c) een sterkere interventielogica die de doelstellingen van de EU koppelt aan die van de lidstaat. Bij het ontwerpen van operationele programma's moeten de lidstaten aandacht besteden aan het gewenste resultaat voordat zij bedenken hoe zij dit zullen bereiken;
- d) ex-antevoorwaarden, die het geschikte kader moeten scheppen voor een doeltreffend gebruik van de ESI-middelen, bijvoorbeeld het bestaan van relevante strategieën/plannen⁽¹⁶⁾. De lidstaten moeten in de partnerschapsovereenkomsten en operationele programma's aantonen dat aan de relevante ex-antevoorwaarden is voldaan, dan wel plannen hebben om dit tegen eind 2016 te doen. Doen zij dat niet, dan kan de Commissie de betalingen schorsen;
- e) een prestatiereserve, zoals hierna beschreven.

10.12. De **prestatiereserve** is het voornaamste middel om de lidstaten gericht te houden op prestaties nadat de programma's zijn gaan lopen⁽¹⁷⁾. De geplande werking van de prestatiereserve wordt beschreven in tekstvak 10.2.

Tekstvak 10.2 — De prestatiereserve

In Verordening (EU) nr. 1303/2013, artikelen 20 tot en met 22, wordt beschreven hoe de prestatiereserve functioneert. De belangrijkste kenmerken zijn de volgende:

- Bij het begin van de programmeringsperiode komen de Commissie en elke lidstaat in de partnerschapsovereenkomsten en operationele programma's overeen welke specifieke prioriteiten binnen de programma's zullen gelden als basis voor de toewijzing van een prestatiereserve van 6 %.

10.12. *De prestatiereserve is een van de belangrijkste stimulansen voor de lidstaten om zich te concentreren op prestaties. Duidelijke indicatoren in programma's en transparante rapportage daarover is ook een belangrijk onderdeel van de verantwoordingsplicht en stimuleert de nadruk op prestaties.*

⁽¹⁵⁾ Verordening (EU) nr. 1303/2013, artikelen 15 t/m 17.

⁽¹⁶⁾ Verordening (EU) nr. 1303/2013, artikel 19.

⁽¹⁷⁾ Bovendien is voor 2014-2020 voor het eerst voorgeschreven dat informatie wordt gepubliceerd, dat de jaarlijkse uitvoeringsverslagen publiekssamenvattingen bevatten en dat evaluatieverslagen worden gepubliceerd. Dit is bedoeld om het publieke debat over de outputs en resultaten te bevorderen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- In 2019 zal de Commissie samen met de lidstaten en op basis van het in dat jaar door elke lidstaat ingediende jaarlijkse uitvoeringsverslag nagaan of de programmamijlpalen voor de gekozen prioriteiten zijn bereikt.
- Indien de prestaties bevredigend worden geacht, stelt de Commissie de prestatiereserve van 6 % beschikbaar. Zijn de prestaties onbevredigend, dan stellen de lidstaten voor om de reserve aan andere prioriteiten toe te wijzen.
- Indien wordt aangetoond dat er ernstig is tekortgeschoten in het bereiken van de mijlpalen kan de Commissie in bepaalde omstandigheden de betaling van de prestatiereserve opschorten.

10.13. Voor de periode 2007-2013⁽¹⁸⁾ (maar niet voor het Elfpo) was de keuze om een prestatiereserve te benutten, overgelaten aan de lidstaten⁽¹⁹⁾. Slechts twee lidstaten, Polen en Italië, kozen er echter voor die mogelijkheid te benutten, in beide gevallen met weinig of geen echte aandacht voor prestaties.

10.14. Of de prestatiereserve doeltreffender kan worden dan voorheen zal afhangen van het succes van de Commissie op, bijvoorbeeld, de volgende punten:

- a) bij het begin van de programmeringsperiode passende streefdoelen en mijlpalen afspreken. Die streefdoelen moeten een passend niveau hebben: ambitieus genoeg zodat het bereiken ervan geen formaliteit is, maar nog wel werkelijk binnen het bereik van de lidstaat;
- b) tijdig van de lidstaten juiste en betrouwbare gegevens ontvangen om te kunnen uitmaken of de streefdoelen werden bereikt.

⁽¹⁸⁾ Een prestatiereserve was, volgens andere procedures, ook beschikbaar voor de structuurfondsen in de programmeringsperiode 2000-2006. Uit een controle van deze en verwante regelingen (Speciaal verslag nr. 1/2007, paragraaf III) concludeerde de Rekenkamer echter dat de prestatiereserve niet meer prestatiegerichtheid bracht maar „in de eerste plaats [werd] gebruikt om de uitgaven te maximaliseren, niet om ze te richten op sectoren waar ze bijzonder doeltreffend waren gebleken. De Commissie onderstreepte het belang van absorptie”.

⁽¹⁹⁾ 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), artikel 50.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.15. In verband met de prestatiereserve moeten de mijlpalen echter ook financiële indicatoren omvatten, output-indicatoren en, alleen waar passend, resultaatindicatoren⁽²⁰⁾. De speciale verslagen van de Rekenkamer wezen meestal niet op significante problemen bij de outputs; moeilijkheden ontstaan veeleer op het niveau van de resultaten en impact. In de praktijk zullen resultaatindicatoren voor de prestatiereserve weinig worden benut, want de Commissie wil ze niet toepassen buiten het ESF, met als argument dat door de EU gefinancierde programma's op zich onvoldoende invloed hebben op het bereiken van resultaten en dat er veel tijd kan verlopen tussen het besteden van de middelen en het bereiken van resultaten. In de verordening wordt ook bepaald dat geen rekening mag worden gehouden met resultaatindicatoren wanneer wordt besloten of de betaling van de prestatiereserve zal worden geschorst of financiële correcties zullen worden opgelegd. Als de betalingen van de prestatiereserve mede worden gebaseerd op financiële indicatoren, bestaat het risico dat weer meer wordt gericht op opname dan op prestaties.

10.16. De nieuwe regelingen zijn welkom en de vorming van een prestatiereserve kan aanzetten tot meer aandacht voor resultaten. Toch zal de impact hiervan waarschijnlijk gering zijn omdat ook in het regelgevingskader 2014-2020 nog steeds geen werkelijke financiële prikkels of sancties bestaan met betrekking tot de met EU-middelen bereikte resultaten.

**DEEL 2 — DE RAPPORTAGE VAN DE COMMISSIE
INZAKE PRESTATIES**

10.17. Dit deel van het hoofdstuk betreft drie elementen: het kader voor de rapportage over de prestaties van de Commissie, het vierde evaluatieverslag en de rapportage over de prestaties op het niveau van de directoraten-generaal van de Commissie.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.16. *De publicatie van prestatiegegevens uit de jaarlijkse uitvoeringsverslagen, alsmede de evaluatievoorschriften (de verplichting om voor elke prioriteit tenminste één effectbeoordeling te organiseren) zijn bedoeld om beleidsdiscussies teweeg te brengen en werkelijke verantwoording tot stand te brengen.*

Bovendien, zoals bepaald in het regelgevend kader voor de periode 2014-2020 (artikel 22, leden 6 en 7) van Verordening (EG) nr. 1303/2013, kan de Commissie sancties opleggen aan lidstaten in gevallen waarin zij ernstig tekortschieten, wanneer dat blijkt uit de evaluatie van de prestaties (artikel 22, lid 6, van Verordening (EG) nr. 1303/2013) en bij afsluiting (artikel 22, lid 7).

⁽²⁰⁾ Verordening (EU) nr. 1303/2013, bijlage II, paragraaf 2.

Rapportage van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad

10.18. De Commissie produceert een hele reeks publicaties over verschillende onderwerpen en voor verschillende doelgroepen. Wettelijk is zij gehouden jaarlijks te rapporteren over de prestaties in verband met haar verplichting tot uitvoering van de begroting ⁽²¹⁾ in drie afzonderlijke documenten ⁽²²⁾:

- a) het „verslag over het begrotings- en financieel beheer” met daarin een beschrijving van de doelstellingen die in het jaar zijn bereikt overeenkomstig de beginselen van goed financieel ⁽²³⁾;
- b) het „syntheseverslag” dat een samenvatting is van de jaarlijkse activiteitenverslagen, waarin onder meer wordt gerapporteerd over de beleidsresultaten ⁽²⁴⁾, en
- c) het „evaluatieverlag” over de financiën van de Unie op basis van de bereikte resultaten ⁽²⁵⁾.

10.18. *In de huidige praktijk dienen de drie verslagen verschillende doeleinden, en vullen zij elkaar aan. Het syntheseverlag richt zich op de beheerssuccessen van de Commissie, het „artikel 318-evaluatieverslag” is vooral gericht op de resultaten die zijn bereikt met de uitgavenprogramma’s, en het verslag over begrotings- en financieel beheer rapporteert over de begrotingsaspecten en het begrotingsbeheer.*

⁽²¹⁾ Artikel 317 VWEU.

⁽²²⁾ Daarnaast moet de Commissie krachtens artikel 249, lid 2, VWEU jaarlijks een algemeen verslag uitbrengen over de werkzaamheden van de Unie. In dit voor het grote publiek bestemde verslag worden op hoog niveau de werkzaamheden beschreven van de Commissie, van andere Europese organen en van de lidstaten. Dit verslag vormt geen analyse van de begrotingsuitvoering door de Commissie.

⁽²³⁾ Artikel 142 van de Financiële Regels — Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 — en Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 1268/2012 van de Commissie van 29 oktober 2012 houdende uitvoeringsvoorschriften voor Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de Financiële Regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (PB L 362 van 31.12.2012, blz. 1), artikel 227.

⁽²⁴⁾ 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 van de Raad, artikel 66, lid 9.

⁽²⁵⁾ Artikel 318 VWEU.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.19. In de praktijk bevatten het verslag over het begrotings- en financieel beheer en het syntheseverslag weinig of geen prestatiegegevens. In het syntheseverslag 2013 werd wel enige algemene informatie geboden over het kader voor prestatiebeheer van de Commissie, maar geen poging gedaan om details te verstrekken over hetgeen in dat jaar met de EU-begroting was bereikt.

10.20. De drie verslagen zijn conform de regelgeving alle gericht aan het Europees Parlement en de Raad⁽²⁶⁾. Qua tijdschema is het zo dat de Commissie het evaluatieverslag en het syntheseverslag tracht uit te brengen in juni van het jaar $n + 1$, terwijl het verslag over het begrotings- en financieel beheer volgens de Financiële Regels vroeger moet worden opgesteld, namelijk per 31 maart van jaar $n + 1$. Het evaluatieverslag is specifiek bestemd voor gebruik in de kwijtingsprocedure, maar verder wordt in de regelgeving niet duidelijk wat het doel van elk verslag is. In de drie verslagen samen zijn er dan ook overlappingen wegens de regelgeving, maar ook leemten en inconsistenties.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.19. Ten aanzien van het verslag inzake begrotings- en financieel beheer wordt in de uitvoeringsvoorschriften inderdaad genoemd dat het verslag de bereikte doelstellingen moet beschrijven. Terwijl de Rekenkamer aanneemt dat dit verband houdt met de beleidsdoelstellingen, is de Commissie echter van mening dat dit verband houdt met de doelstellingen op het gebied van begrotingsbeheer. In artikel 227 van de uitvoeringsvoorschriften is bepaald dat „het verslag [...] een [...] overzicht [moet geven] van de verwezenlijking van de doelstellingen van het begrotingsjaar overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer”. In het verslag inzake begrotings- en financieel beheer worden overeenkomstig artikel 142, lid 2, van het Financieel Reglement, in zowel tabellen als tekst, de percentages voltooide uitvoering gedetailleerd uiteengezet, en wordt uitgelegd hoe de begrotingsbeheersinstrumenten, zoals overschrijvingen of gewijzigde begrotingen, zijn gebruikt om tot een optimale uitvoering te komen en te zorgen voor voldoende toewijzingskredieten voor prioriteiten. Op deze manier worden elementen aangepakt die in het Financieel Reglement (artikel 142, lid 2) en in de uitvoeringsvoorschriften daarvan (artikel 227) worden uiteengezet, waarbij er tevens rekening mee wordt gehouden dat in artikel 227 van de uitvoeringsvoorschriften is bepaald dat het verslag over het begrotings- en financieel beheer gescheiden moet zijn van de verslagen over de uitvoering van de begroting.

Wat het syntheseverslag betreft, wijst de Commissie erop dat, behalve de referentie aan het kader voor prestatiebeheer, verschillende prestatieaspecten, zoals aangegeven in het antwoord op paragraaf 10.58, gedekt zijn.

10.20. De Commissie is van mening dat deze rapportagepraktijk waarin al deze verslagen een onderscheiden rol en doel hebben, in overeenstemming is met de wettelijke en operationele bepalingen op verschillende niveaus (het VWEU, het Financieel Reglement en interne permanente instructies van de Commissie).

De Commissie heeft rekening gehouden met eerdere richtsnoeren die zijn vervat in verschillende kwijtingsverslagen van het Europees Parlement en de Raad en in de jaarverslagen van de Rekenkamer. In deze richtsnoeren werd bijvoorbeeld aangegeven in welke richting het artikel 318-verslag moest worden ontwikkeld. De Commissie is derhalve van mening dat, overeenkomstig de reeds ontvangen richtsnoeren, een verdere herziening van de rapportagepraktijk niet wenselijk is.

⁽²⁶⁾ Het verslag over het begrotings- en financieel beheer wordt tevens gericht aan de Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.21. De Commissie heeft herhaaldelijk benadrukt dat de EU-meerwaarde een essentiële maatstaf is ter verantwoording van uit de EU-begroting gefinancierde uitgaven⁽²⁷⁾. Het belang van dit concept werd bevestigd door het Europees Parlement en de Raad. Toch bevat geen van de drie voornaamste verslagen die in 2013 werden gepubliceerd een alomvattend overzicht van de resultaten in de zin van Europese meerwaarde. Dit is een significante leemte in de verslaglegging.

10.22. De presentatie van de informatie in de drie verslagen is onsamenhangend, hetgeen onderlinge vergelijking bemoeilijkt. In het verslag over het begrotings- en financieel beheer en het evaluatieverslag wordt de informatie gepresenteerd in de rubrieken van het meerjarig financieel kader (MFK), terwijl het betrokken deel van het syntheseverslag is opgebouwd volgens de indeling van de begroting („begrotingstitels”). Het is niet eenvoudig deze twee verschillende structuren te vergelijken en een onderling verband te leggen. Voor de lezer is het dan ook vrijwel onmogelijk om deze verslagen te gebruiken als aanvullende bron van informatie.

Onderzoek van het in juni 2014 gepubliceerde evaluatieverslag

10.23. De Commissie publiceerde haar vierde evaluatieverslag in juni 2014⁽²⁸⁾. Het Verdrag schrijft voor dat de Commissie een dergelijk verslag opstelt als een van de bewijsstukken op grond waarvan het Parlement de Commissie jaarlijks kwijting verleent ten aanzien van de begroting⁽²⁹⁾.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.21. *Bij het doen van voorstellen voor nieuwe uitgavenprogramma's heeft de Commissie zich sterk ingespannen om te voorspellen wat de EU-meerwaarde voor elk programma is. Wanneer de medewetgevers het oordeel van de Commissie deelden, keurden zij de voorgestelde uitgavenprogramma's goed. De Commissie zal deze programma's beheren en zal over de EU-meerwaarde rapporteren; dat laatste is een van de aspecten die in ex-postevaluaties worden beoordeeld. Deze evaluaties zijn openbaar en ook het artikel 318-verslag omvat informatie over EU-meerwaarde.*

10.22. *Ten aanzien van de verschillende structuren van de verslagen, wijst de Commissie erop dat de kwijtingsautoriteit de Commissie heeft gevraagd het artikel 318-evaluatieverslag rond MFK-rubrieken op te bouwen. Het verslag over begrotings- en financieel beheer is ook op die manier opgebouwd. Het syntheseverslag over de bereikte beheersresultaten van de Commissie wordt gestructureerd aan de hand van de begrotingstitels, waaruit blijkt hoe de Commissie georganiseerd is en beheerd wordt.*

Met het oog op hun verschillende doeleinden is het onvermijdelijk dat de informatie verschillende aspecten dekt.

⁽²⁷⁾ Zie ook de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 10.31 en 10.32 en tekstvak 10.2 van het Jaarverslag 2011 van de Rekenkamer.

⁽²⁸⁾ 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 (COM(2014) 383 final van 26.6.2014).

⁽²⁹⁾ Artikelen 318 en 319 VWEU.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.24. Vergeleken met de voorgaande evaluatieverslagen is het vierde verslag een verbetering omdat wordt getracht een verband te leggen tussen de voornaamste financiële programma's, gepresenteerd per MFK-rubriek, en de beschikbare prestatiegegevens met betrekking tot de Europa 2020-strategie. In het verslag zelf wordt echter aangegeven dat „het niet mogelijk is de precieze bijdrage van elk financieringsprogramma tot het verwezenlijken van de Europa 2020-doelstellingen af te zonderen”. De Rekenkamer onderschrijft dit oordeel en meent dat alle beschikbare informatie over de vooruitgang ten aanzien van die doelstellingen moet worden samengebracht in het evaluatieverslag, zodat de lezer meer zicht krijgt op de bereikte resultaten ⁽³⁰⁾.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.24. *De Commissie is verheugd over het feit dat de Rekenkamer van mening is dat het vierde verslag een verbetering is ten opzichte van voorgaande evaluatieverslagen wat betreft het verband tussen de voornaamste financiële programma's en de beschikbare informatie over de prestaties die relevant is voor de Europa 2020-strategie. Zoals de Commissie reeds heeft verklaard, was de Europa 2020-strategie nog niet goedgekeurd toen het MFK voor de periode 2007-2013 werd goedgekeurd en de toezichts-, evaluatie- en rapportageregelingen waren ingevoerd. Dit verklaart grotendeels waarom het niet mogelijk was de bijdrage van elk financieel programma aan de in die strategie vastgelegde streefdoelen afzonderlijk weer te geven. In het nieuwe MFK voor de periode 2014-2020 zijn de streefdoelen voor slimme, duurzame en inclusieve groei een integrerend onderdeel geworden van de interventielogica van de belangrijkste uitgavenprogramma's en fondsen. Dit moet de identificatie van de bijdrage van uitgavenprogramma's aan de belangrijkste doelstellingen van de Unie vergemakkelijken en worden meegenomen in de toekomstige uitgaven van het artikel 318-evaluatieverslag. De Commissie zal overwegen of aanpassingen aan de structuur van het artikel 318-verslag passend zijn in het licht van de ontwikkeling van deze rapportage in de loop van de komende jaren, terwijl zij ook naar behoren rekening zal houden met het bestaan van andere, veelomvattender verslaglegging over Europa 2020, zoals via het Europees semester.*

⁽³⁰⁾ Eurostat publiceert maandelijks de acht voornaamste Europa 2020-indicatoren (zie voor nadere gegevens http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators). In maart publiceerde de Commissie „Tussenoopname van de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei” (COM(2014) 130). Dit verslag verschijnt echter niet jaarlijks.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.25. Op vele belangrijke terreinen betreffen de informatie en gegevens in het evaluatieverslag de ondernomen actie en de geproduceerde output, maar niet de bereikte resultaten. Zoals de Rekenkamer reeds eerder aangaf, zal het nog enige jaren duren voordat de Commissie zinvol kan rapporteren over de echte verwezenlijkingen van de uitgavenprogramma's voor 2007-2013. Voor de programmeringsperiode 2014-2020 is een nieuw kader ingevoerd voor prestatiebeheer en –rapportage⁽³¹⁾. De Commissie verwacht dat het op basis van dit kader vanaf de begrotingsjaren 2017-2018 mogelijk zal zijn in het evaluatieverslag initiële conclusies op te nemen over de prestaties van de programma's en informatie of de programma's op schema liggen dan wel aanpassing behoeven.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.25. *De Commissie is van mening dat de noodzakelijke toezichts- evaluatie- en rapportageregelingen, volgens de wettelijke kaders van de verschillende programma's, enige tijd actief moeten zijn geweest voordat er voldoende informatie over de resultaten is om over de uitgavenprogramma's te kunnen rapporteren. Bovendien moet de uitvoering van de financiële programma's lang genoeg hebben geduurd, voordat de gefinancierde acties effect sorteren en de evaluatie van de resultaten van start kan gaan. De eind- en ex-postevaluatie voor de programma's van de periode 2007-2013 zullen nog gebaseerd zijn op de voor die programma's vastgestelde toezichts-, evaluatie- en rapportageregelingen. De Commissie zal proberen zo veel mogelijk informatie over prestaties naar buiten te brengen. Voor de programma's van de periode 2014-2020 wordt veel sterker de nadruk gelegd op rapportage over de prestaties en naar verwachting zullen de voor 2017 en 2018 geplande tussentijdse evaluaties, zoals de Rekenkamer vermeldt, eerste conclusies omvatten over de prestaties van de programma's en informatie over de vraag of de programma's op koers liggen of moeten worden bijgesteld.*

⁽³¹⁾ Als beschreven in het werkdocument voor het personeel van de Commissie „Overview of the Monitoring, Reporting and Evaluation Frameworks for the MFF 2014-2020 Programmes” (SWD (2014) 200 final van 26.6.2014) dat hoorde bij het evaluatieverslag (COM(2014) 383 final van 26.6.2014).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.26. Bij het evaluatieverslag is een document gevoegd waarin de stand van zaken wordt opgemaakt ten aanzien van het actieplan ter ontwikkeling van het artikel 318-evaluatieverslag⁽³²⁾. De Rekenkamer zal de voortgang op dit terrein blijven volgen.

Planning en rapportage van prestaties op het niveau van de directoraten-generaal

10.27. Dit deel van het hoofdstuk begint met enkele algemene opmerkingen over de planning en rapportage van prestaties op DG-niveau. Vervolgens presenteert de Rekenkamer de bevindingen van haar gedetailleerde onderzoek van de prestatie-elementen in de plannen en verslagen van drie DG's, zoals is gebeurd in de drie vorige jaarverslagen⁽³³⁾.

Algemeen

10.28. Een belangrijke bron van informatie voor de drie voornaamste verslagen waarvan sprake in de paragrafen 10.18-10.22 zijn de jaarlijkse activiteitenverslagen die elk DG⁽³⁴⁾ opstelt en publiceert per 31 maart van jaar $n + 1$. De JAV's zijn het eindpunt van een in tekstvak 10.3 nader beschreven proces dat begint bij de activiteitenoverzichten en beheersplannen van de DG's.

⁽³²⁾ Werkdocument voor het personeel van de Commissie „Stock-taking on the Action Plan for the Development of the Article 318 Evaluation Report” (SWD(2014) 201 final van 26.6.2014).

⁽³³⁾ Jaarverslag 2010 van de Rekenkamer, hoofdstuk 8: de directoraten-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling (AGRI), Regionaal Beleid (REGIO) en Onderzoek, Innovatie en Wetenschap (RTD); Jaarverslag 2011 van de Rekenkamer, hoofdstuk 10. DG's AGRI, Ontwikkeling en Samenwerking — EuropeAid, REGIO; Jaarverslag 2012 van de Rekenkamer, hoofdstuk 10. DG's Concurrentie (COMP), Maritieme Zaken en Visserij (MARE) en Mobiliteit en Vervoer (MOVE).

⁽³⁴⁾ Met directoraten en directeuren-generaal worden in voorkomend geval ook de diensten en diensthoofden bedoeld.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Tekstvak 10.3 — Activiteitenoverzichten en beheersplannen

De activiteitenoverzichten (vanaf 2014 bekend als program-maverklaringen met een andere structuur en inhoud) worden opgesteld voor extern gebruik in het kader van het begrotingsproces, ter rechtvaardiging van de door de Commissie gevraagde bedragen. Ze bevatten gedetailleerde informatie, niet alleen over de middelen, doelstellingen en indicatoren, maar ook over de verwachte resultaten en de meerwaarde op EU-niveau.

Een aanzienlijk deel van de overzichten wordt zes maand later overgenomen wanneer de DG's hun beheersplannen (BP's) opstellen. Een BP is een essentieel onderdeel van de plannings- en programmeringscyclus van de Commissie. Het is bedoeld als een coherent instrument waarmee alle diensten hun activiteiten kunnen plannen.

Op basis van de BP's brengen de directeuren-generaal in hun JAV's verslag uit aan de Commissie over de uitvoering van hun taken, de activiteiten van het DG en de verwezenlijking van de voornaamste beleidsdoelstellingen. De JAV's zijn het voornaamste instrument van beheersverantwoording binnen de Commissie en vormen voor haar de basis om haar verantwoordelijkheid te nemen voor het beheer van de middelen en het bereiken van de doelstellingen. De JAV's worden gepubliceerd op de website van de Commissie en bestaan uit vier delen; het eerste, „beleidsresultaten” betreft de prestaties. De drie andere delen betreffen het beheer van de middelen, de beoordeling van de doeltreffendheid van de internebeheersingssystemen en de zekerheid van het management.

10.29. Een JAV bevat ook een betrouwbaarheidsverklaring waarin de directeur-generaal onder meer verzekert dat de in het verslag opgenomen informatie een getrouw beeld geeft en dat de middelen die zijn toegewezen aan de in het verslag beschreven activiteiten werden gebruikt voor het beoogde doel en overeenkomstig de beginselen van goed financieel beheer⁽³⁵⁾. Indien nodig kunnen in de verklaring ook een of meer punten van voorbehoud worden opgenomen. Hoewel een goed financieel beheer uitdrukkelijk wordt genoemd in de Financiële Regels, beperkt de Commissie deze betrouwbaarheidsverklaring in de praktijk tot de delen 2-4 van het verslag, waarin vooral kwesties van regelmatigheid en interne beheersing worden behandeld (zie ook tekstvak 10.4).

⁽³⁵⁾ Artikel 66, lid 9, onder a) en b), van de Financiële Regels.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Tekstvak 10.4 — De verantwoordelijkheden van de Commissie inzake goed financieel beheer

Krachtens het Verdrag moet de Commissie de begroting uitvoeren overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer ⁽³⁶⁾. Volgens de Financiële Regels omvat dit begrip „de beginselen van zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid” (artikel 30); doeltreffendheid betekent dat „de gestelde doelen en de beoogde resultaten worden bereikt”. Volgens de interpretatie van de Rekenkamer — die zij consequent toepast — betekent dit ook dat de beleidsdoelstellingen van de EU worden bereikt. Wanneer de Commissie beleidsresultaten buiten de verklaringen in de JAV's houdt, volgt zij dus een engere interpretatie van „goed financieel beheer”. Dit heeft tot gevolg dat de Commissie de verantwoordelijkheid voor de beleidsresultaten niet op zich neemt.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 10.4 — De verantwoordelijkheden van de Commissie ten aanzien van goed financieel beheer

De Commissie herhaalt wat in het laatste syntheseverslag is verklaard. Ieder jaarlijks activiteitenverslag bevat een ondertekende betrouwbaarheidsverklaring waarin de directeur-generaal of het hoofd van de dienst zekerheid verschaft over de getrouwheid van het beeld dat in het rapport wordt geschetst en over de wettigheid, regelmatigheid en het goed financieel beheer van alle financiële transacties onder zijn/haar verantwoordelijkheid, alsook over het niet-weglaten van belangrijke informatie. Indien dit noodzakelijk wordt geacht, wordt er in de verklaring een voorbehoud gemaakt met betrekking tot bepaalde aspecten van ontvangsten en uitgaven. Om ervoor te zorgen dat de betrouwbaarheidsverklaringen in de jaarlijkse activiteitenverslagen volledig in overeenstemming blijven met de financiële verantwoordelijkheid van de Commissie voor de uitvoering van de EU-begroting, bevestigt zij dat de nadruk moet worden gelegd op beheers- en financiële zaken, overeenkomstig de eisen op het gebied van doelmatigheid, doeltreffendheid en transparantie van de administratie van de EU-financiën die de Commissie aan de audit stelt.

Door het syntheseverslag goed te keuren, neemt de Commissie de algemene verantwoordelijkheid voor het beheer van de EU-begroting op zich. Dit is een punt dat losstaat van de in het recente syntheseverslag beschreven maatregelen en verbintenissen van de Commissie om haar rapportage over beleidsresultaten in dezelfde jaarlijkse activiteitenverslagen verder aan te scherpen, alsook in het op grond van het Verdrag vereiste evaluatieverslag. Deze beleidsresultaten zijn het gevolg van een collectieve actie, onder gezamenlijke verantwoordelijkheid, met de medewetgevers, die bijdragen aan het ontwerp van de programma's en deze goedkeuren, alsmede met de lidstaten, die vaak een grote rol spelen bij de uitvoering van de programma's. Bovendien beïnvloeden vele andere factoren in de economie en in de maatschappij als geheel, die ver buiten de macht van directeuren-generaal vallen, de algemene prestaties van de programma's.

De Commissie is van plan haar huidige praktijk voor de rapportage via het syntheseverslag en het artikel 318-evaluatieverslag voort te zetten, geheel overeenkomstig de wettelijke voorschriften.

⁽³⁶⁾ Artikel 317 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.30. Bij deze aanpak hoeft de directeur-generaal geen zekerheid te geven over de rapportage inzake de beleidsresultaten in deel 1 van het JAV. Dit betekent dat de betrouwbaarheidsverklaring alleen slaat op die enkele prestatie-aspecten die voorkomen in de andere delen van het verslag. Alle JAV's 2013 samen bevatten 17 gekwantificeerde punten van voorbehoud, waarvan geen enkel met betrekking tot prestaties⁽³⁷⁾. In haar jaarverslagen 2010 tot 2013 onderzocht de Rekenkamer deel 1 van een steekproef van JAV's en ontdekte daarbij slechts twee punten van voorbehoud met een beperkt aantal elementen inzake prestaties⁽³⁸⁾.

10.31. De Rekenkamer merkt op dat de Europese meerwaarde wel voldoende wordt belicht in de activiteitenoverzichten — waar middelen worden gevraagd — maar veel minder in de JAV's, waar wordt beschreven wat er met deze middelen is gerealiseerd. Van de twaalf JAV's die in de periode 2010-2013 door de Rekenkamer werden onderzocht, waren er slechts drie waarin specifiek werd gerapporteerd over de Europese meerwaarde: de JAV's 2010 en 2011 van DG REGIO en — in beperkte mate — het JAV 2013 van directoraat-generaal Gezondheid en Consumenten (DG SANCO). In dit opzicht geven de activiteitenoverzichten een vollediger beeld dan de JAV's.

Prestatieplanning en -rapportage bij drie geselecteerde DG's

10.32. De Rekenkamer onderzocht de activiteitenoverzichten, BP's en JAV's 2013 (deel 1)⁽³⁹⁾ van directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie (DG EMPL), directoraat-generaal Gezondheid en Consumenten (DG SANCO) en de dienst Infrastructuur en Logistiek in Luxemburg (OIL). De Rekenkamer heeft vooral beoordeeld of de JAV's bruikbare informatie verschaffen over de jaarlijkse bijdrage die de DG's hebben geleverd aan de beleidsresultaten. De beoordeling was gebaseerd op de vereisten zoals vastgesteld in de Financiële Regels, de internecontrole-normen van de Commissie en de instructies voor BP's en JAV's zoals gegeven door het secretariaat-generaal (SG) en directoraat-generaal Begroting (DG BUDG) van de Commissie.

10.30. *Zie het antwoord op tekstvak 10.4.*

⁽³⁷⁾ Zie paragraaf 1.31 en tabel 1.3 van het Jaarverslag 2013 van de Rekenkamer.

⁽³⁸⁾ Beide punten van voorbehoud kwamen van DG REGIO: één in 2011 en één in 2010.

⁽³⁹⁾ Zie paragraaf 10.29.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De doelstellingen van de DG's zijn ongeschikt voor beheersdoel-einden

10.33. Volgens de instructies van de Commissie van 2013 voor BP's moeten de DG's algemene doelstellingen formuleren met impactindicatoren (voor de lange termijn) en specifieke doelstellingen met resultaatindicatoren (voor de korte/middel-lange termijn). De directeuren-generaal moesten in deel 1 van hun JAV's rapporteren over de behaalde resultaten en over de mate waarin deze resultaten de beoogde impact hebben gehad.

10.34. In het verlengde van de opmerkingen die de Rekenkammer in voorgaande jaren maakte voor andere DG's bleek uit haar controle dat vele van de algemene en specifieke doelstellingen in de BP's en JAV's van DG EMPL en DG SANCO direct waren overgenomen van beleidsteksten of wetgevende documenten en dus een te hoog niveau hadden om te kunnen dienen als beheersinstrumenten (zie tekstvak 10.5).

10.34. *Doelstellingen, zoals die voor de nieuwe periode zijn vastgesteld, maken een geïntegreerde presentatie van de bestaansredenen, belangrijkste prioriteiten en operationele middelen van de DG's mogelijk.*

De bestaande instructies voor beheersplannen vereisen dat de algemene doelstellingen in overeenstemming worden gebracht met de politieke doelstellingen van de Commissie door ze verder uit te werken in de beheersplannen. De reden voor deze aanpak is dat ervoor moet worden gezorgd dat de diensten van de Commissie nagaan of aan de politieke doelstellingen en de voornaamste beleidsprioriteiten is voldaan. Zo mogelijk worden ook specifieke doelstellingen met resultaat- en outputindicatoren vastgesteld, en die dragen bij tot de vervulling van de politieke doelstellingen en de belangrijkste beleidsprioriteiten van de Commissie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Tekstvak 10.5 — Voorbeelden van „specifieke doelstellingen” die ongeschikt zijn voor beheersdoeleinden

DG SANCO: Voor de specifieke doelstelling „gezondheidsbevordering in een vergrijzend Europa” is de invloed van DG SANCO niet meetbaar.

DG EMPL: Een specifieke doelstelling van dit DG is het stimuleren van geografische en professionele mobiliteit van werknemers in Europa, inclusief de coördinatie van socialezekerheidssystemen, om zo belemmeringen voor het vrije verkeer te overwinnen en bij te dragen aan het ontstaan van een reële arbeidsmarkt op Europees niveau. De specifieke bijdrage van DG EMPL aan het bereiken van deze doelstelling is moeilijk te bepalen.

10.35. Volgens de Financiële Regels moeten de doelstellingen van de DG's SMART zijn — specifiek, meetbaar, haalbaar, relevant en tijdsgebonden⁽⁴⁰⁾. Elf van de vijftien onderzochte doelstellingen⁽⁴¹⁾ voldoen echter niet aan alle SMART-criteria. De onderzochte doelstellingen waren wel relevant voor het beleidsterrein waarop de DG's actief zijn, maar hadden een dermate hoog niveau dat niet duidelijk is hoe de doelstellingen kunnen worden bereikt. In vele gevallen volstaan de indicatoren bij een doelstelling niet om alle aspecten volledig te meten op het passende niveau. Een vergelijkbare conclusie werd in december 2013 getrokken door de dienst Interne Audit van DG EMPL, die rapporteerde dat de doelstellingen niet altijd duidelijk waren omschreven.

10.36. Als horizontale dienst van de Commissie is OIL geen beleids-DG of een DG dat uitgaven doet. De dienst biedt interne ondersteuning aan andere DG's; zijn hoofddoelstellingen zijn administratief. Voor OIL worden dus bij het plannen van activiteiten in het BP en het rapporteren in de JAV's geen algemene doelstellingen en impactindicatoren opgegeven, maar alleen specifieke doelstellingen met resultaatindicatoren.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 10.5 — Voorbeelden van „specifieke doelstellingen” die ongeschikt zijn voor beheersdoeleinden

De causaliteit tussen de activiteiten van DG Gezondheid en Consumenten (DG SANCO) en de „gezondheidsbevordering in een vergrijzend Europa” is inderdaad ingewikkeld, en bij momenten indirect en niet meetbaar. De Commissie ontwikkelt momenteel een toezichtskader om de voortgang te beoordelen aan de hand van indicatoren als de kwaliteit van leven, de duurzaamheid van de gezondheidssystemen, innovatie, en uiteindelijk aan de hand van de doelstelling van het aantal gezonde levensjaren tegen 2020.

DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie (DG EMPL) overweegt de presentatie van de algehele logica van de interventie voor de eerstvolgende beheersplannen te verbeteren om het grote aantal activiteiten dat de verwezenlijking van een dergelijke doelstelling dichterbij brengt, duidelijker te benadrukken.

10.35. *De Commissie houdt altijd rekening met de SMART-criteria bij het formuleren van doelstellingen. Wanneer wordt nagegaan of aan de SMART-criteria is voldaan, moet de informatie in het beheersplan volledig worden geanalyseerd. De Commissie benadrukt dat het rapporteren over de prestaties vooral gericht moet zijn op echte behoeften van belanghebbenden en voldoende flexibel moet zijn om de verschillende aard van de activiteiten van de diensten van de Commissie te weerspiegelen.*

⁽⁴⁰⁾ Financiële Regels, artikel 38, lid 3, onder e).

⁽⁴¹⁾ Vijf van DG EMPL, van DG SANCO en van OIL.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Er blijven problemen bestaan met de prestatietoezichtindicatoren

10.37. De keuze van indicatoren moet worden gebaseerd op overwegingen zoals relevantie, meetbaarheid en tijdige beschikbaarheid van betrouwbare prestatiegegevens. Voor zover mogelijk dienen de indicatoren te voldoen aan de „Racer“-criteria⁽⁴²⁾. Indicatoren die resultaten meten waarop DG's weinig invloed kunnen uitoefenen, dienen te worden aangevuld met andere indicatoren die rechtstreeks de activiteiten van de DG's meten.

10.38. De twee DG's en OIL 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 vijftien indicatoren (vijf per organisatie) bleek dat slechts twee van de indicatoren voldoende aan alle Racer-criteria voldeden⁽⁴³⁾. Daarbij identificeerde de Rekenkamer een aantal tekortkomingen (zie tekstvak 10.6):

Tekstvak 10.6 — Voorbeelden van problemen met indicatoren*a) Indicatoren die het DG niet kon beïnvloeden*

DG SANCO: „Percentage griepvaccinaties bij EU-burgers boven 65 jaar” Hoewel deze indicator werd gekozen door de Raad, valt de tenuitvoerlegging ervan volledig onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten. DG SANCO heeft dus geen invloed op het bereiken van dit streefdoel.

b) Indicatoren waarvoor relevante informatie ontbreekt

DG EMPL: De specifieke doelstelling „Betere toegang tot werkgelegenheid en deelname aan de arbeidsmarkt” wordt gemeten aan de hand van twee resultaatindicatoren: „Aantal burgers die ESF-steun genieten in de vorm van opleiding, werkgelegenheid of begeleiding” en „ESF als % van het actieve arbeidsmarktbeleid in de EU”. Met deze indicatoren kunnen de ESF-deelname en de ESF-begrotingstoewijzingen worden gevolgd, maar ze leveren geen informatie op over de doelstelling om de (toegang tot) werkgelegenheid te verbeteren.

10.38. De Commissie heeft haar indicatoren voor de periode 2014-2020 in aanzienlijke mate herzien en is van mening dat de gepresenteerde indicatoren over het algemeen nuttige informatie geven over de vooruitgang op weg naar het bereiken van de algemene beleidsdoelstellingen van de Commissie, alsmede over het toezicht op de prestaties.

Tekstvak 10.6 — Voorbeelden van problemen met indicatoren

a) De vaccinatie tegen de griep is een specifieke volksgezondheidsmaatregel die uitsluitend tot de taken van de lidstaten behoort. DG SANCO is zich ervan bewust dat het geen rechtstreekse invloed heeft op de voortgang van deze indicator.

Niettemin heeft de Raad op EU-niveau een doelstelling voor vaccinatiedekking vastgesteld die alleen door de Commissie kan worden gemonitord. Daarom gaat DG SANCO door met het monitoren van nationale maatregelen om de streefdoelen te bereiken en zo draagt dat DG bij tot het bereiken van de vastgestelde streefdoelen.

b) De Commissie is van mening dat de betrokken indicatoren nuttig zijn, maar erkent dat zij specifiekere zouden kunnen zijn. Dit probleem is voor de periode 2014-2020 aangepakt.

⁽⁴²⁾ Relevant, aanvaard, geloofwaardig, eenvoudig en degelijk. Internecontrole-norm voor doelstellingen en prestatie-indicatoren van de Commissie (ICN nr. 5).

⁽⁴³⁾ Een vergelijkbare conclusie werd in december 2013 met betrekking tot DG EMPL getrokken door de dienst Interne Audit, die rapporteerde dat de doelstellingen niet altijd voldeden aan de Racer-criteria.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

c) *Indicatoren waarvan de betrouwbaarheid onzeker is*

DG SANCO: „Bevolkingsdeel dat vreest dat een ongewenst voorval optreedt tijdens het ontvangen van gezondheidszorg”. Om gegevens voor deze indicator te verzamelen, worden burgers geënkquêteerd (Eurobarometers). Het resultaat van de eerste enquête in 2009 diende als uitgangspunt. De volgende enquête is gepland voor 2014. Deze indicator meet de perceptie van de burger. Dit kan erg nuttig zijn als achtergrondinformatie, maar moet worden aangevuld met een directere vorm van feedback, bijvoorbeeld het werkelijke aantal ongewenste voorvallen. Wegens zijn subjectieve aard is deze indicator geen betrouwbare aanwijzing of de veiligheid van patiënten al dan niet is verbeterd.

d) *Als resultaatindicatoren gepresenteerde indicatoren die feitelijk outputgericht waren*

OIL: Sommige indicatoren werden omschreven als resultaatindicatoren maar waren feitelijk outputindicatoren. Het BP 2013 bevat de volgende resultaatindicatoren: „daggemiddelde verkochte maaltijden”, „gebruikersaantal fitnesscentra” of „aantal uitgebrachte milieuberichten”. Dit zijn geen resultaatindicatoren. Ze tonen aantallen geleverde producten of diensten (outputs) maar niet de onmiddellijke gevolgen van de acties of activiteiten voor de doelgroep.

e) *Indicatoren waarbij essentiële informatie over het streefdoel ontbreekt*

DG EMPL: Bij de resultaatindicator „aantal beheersautoriteiten en bemiddelende instanties dat deelneemt aan leernetwerken” is het streefdoel dat een beheersautoriteit of bemiddelende instantie uit elke lidstaat deelneemt aan ten minste één relevant transnationaal leernetwerk. In het JAV worden geen deelnemingscijfers per lidstaat gegeven.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

c) De eurobarometerenquête is niet ontworpen om als enige indicator te dienen. De resultaten daarvan worden geanalyseerd in samenhang met een aantal andere indicatoren, zoals de gestructureerde indicator van de uitvoering van de betrokken aanbeveling van de Raad in de lidstaten, vergezeld van een uitkomstindicator bij volmacht die de impact van de genomen maatregelen op de waarneming van de burgers hoe waarschijnlijk patiëntveiligheidsincidenten zijn, onderzoekt.

d) OIL rapporteert over het resultaat op het gebied van iedere specifieke doelstelling die aan dat Bureau is opgedragen, hoofdzakelijk via kwalitatieve elementen die in een tekstformaat worden gepresenteerd.

Outputindicatoren blijken in de meeste gevallen grote betekenis te hebben, en zijn als zodanig overeengekomen door de raad van beheer van OIL om de werkelijke resultaten nauwkeurig weer te geven, terwijl die resultaten in verband worden gebracht met onderliggende processen en geormeerde middelen. Voor de duidelijkheid, voor de vergelijkbaarheid in de tijd en voor de beschikbaarheid van de gegevens, kunnen de indicatoren die zijn geselecteerd voor het jaarlijkse activiteitenverslag niet worden beperkt tot uitsluitend effect- of resultaatindicatoren.

In dit opzicht zijn de door de Rekenkamer uitgelichte indicatoren weliswaar voor verbetering vatbaar, maar worden zij over het algemeen aangevuld door resultaatgerichte indicatoren (boeken in balans voor cateringdiensten, bewustzijn op het gebied van milieuaspecten die met name tot uitdrukking komen via de verlenging van de toepassing van EMAS).

e) De Commissie is van mening dat de gepresenteerde indicator zeer nuttig en relevant is, maar is het er niettemin mee eens dat informatie over het bereiken van het streefdoel voor deze specifieke indicator zeer moeilijk te verkrijgen was, rekening houdend met de samenwerking van 28 lidstaten en honderden beheersautoriteiten en bemiddelende instanties. DG EMPL streeft ernaar het in de toekomst beter te doen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Onvoldoende samenwerking tussen DG's

10.39. Volgens de JAV-instructies moeten DG's die verwante beleidsterreinen bestrijken of vergelijkbare programma's beheren, samenwerken tijdens de opstelling van een ontwerp-JAV. Het ontbreken van samenwerking kan leiden tot inconsistenties tussen de rapportage van verschillende DG's (zie tekstvak 10.7).

Tekstvak 10.7 — Voorbeelden van onvoldoende coördinatie tussen DG's

DG EMPL en DG SANCO: DG SANCO hanteert het bij de geboorte verwachte aantal gezonde levensjaren als impactindicator bij de algemene doelstelling „bescherming en verbetering van de menselijke gezondheid”. Hoewel hier dezelfde gegevens worden bijgehouden als voor de impactindicator van DG EMPL „levensverwachting zonder handicaps”, hebben de twee indicatoren verschillende streefdoelen en mijlpalen zonder dat er een duidelijke reden is voor dit verschil.

10.39. De Commissie herhaalt dat gedurende de voorbereiding van de jaarlijkse activiteitenverslagen altijd sprake is geweest van goede coördinatie en nauwe samenwerking tussen DG's op verwante beleidsterreinen.

Tekstvak 10.7 — Voorbeelden van onvoldoende coördinatie tussen DG's

De indicator HLY is een Europese gezondheidsindicator (ECHI) en wordt als zodanig in verschillende contexten gebruikt. Om discrepanties te voorkomen wordt de onderliggende methode nauwgezet tussen DG SANCO, DG EMPL en Eurostat (DG ESTAT) onderling gecoördineerd. De samenwerking tussen de DG's EMPL en SANCO inzake gezondheidsindicatoren is altijd goed geweest en is dat nog, bv. via de Europese gezondheidsenquête, waar beide DG's coördinatievergaderingen hebben gehouden over de te verzamelen gegevens.

Voor een bepaald DG specifieke streefdoelen kunnen echter nodig zijn om specifieke aspecten van de werkzaamheden van dat bepaalde DG vast te leggen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

DEEL 3 — RESULTATEN VAN DE DOOR DE REKENKAMER UITGEVOERDE DOELMATIGHEIDSCONTROLE

10.40. Dit deel van het hoofdstuk omvat twee onderdelen: in het eerste worden enkele van de belangrijkste lessen beschreven die kunnen worden getrokken uit de speciale verslagen van de Rekenkamer uit 2013, in het tweede wordt nagegaan in hoeverre de aanbevelingen van de Rekenkamer in acht speciale verslagen van 2007-2010 werden uitgevoerd.

De speciale verslagen van de Rekenkamer uit 2013

10.41. In de speciale verslagen van de Rekenkamer wordt onderzocht of de beginselen van goed financieel beheer (paragraaf 10.1) 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 aantal 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 2013 19 speciale verslagen vastgesteld⁽⁴⁴⁾, zoals vermeld in **bijlage 10.1**.

10.42. Elk speciaal verslag is op zich al een belangrijk instrument om de gecontroleerde verantwoording te laten afleggen voor zijn beheer van EU-middelen en hem te helpen dit in de toekomst nog beter te doen. Samen bestrijken deze speciale verslagen de hele beheerscyclus van ontwerp tot evaluatie. In de jaarverslagen van voorgaande jaren behandelde de Rekenkamer een beperkt aantal bijzonder relevant geachte thema's uit de speciale verslagen van het betrokken jaar. In het Jaarverslag 2011 waren de thema's behoefteanalyse, ontwerp en Europese meerwaarde; in het Jaarverslag 2012 ging het om doelstellingen en indicatoren, prestatiegegevens en de duurzaamheid van door de EU gefinancierde projecten.

10.43. In dit jaarverslag wil de Rekenkamer twee punten uit haar speciale verslagen van 2013 belichten die voor de Commissie en de wetgever bijzonder belangrijk zijn om te zorgen voor een maximale impact van de volgende generatie uitgavenprogramma's: de Europese meerwaarde en het daarmee nauw verband houdende begrip van buitenkansseffect.

Europese meerwaarde

10.44. De Europese meerwaarde wordt steeds belangrijker om ervoor te zorgen dat met beperkte EU-middelen (zie ook paragraaf 10.21) de best mogelijke prestaties worden geleverd. Van de negentien speciale verslagen die in 2013 werden vastgesteld, hadden er zeven betrekking op Europese meerwaarde en/of buitenkansseffect.

⁽⁴⁴⁾ „Vastgesteld” betekent goedgekeurd voor publicatie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.45. De Europese meerwaarde is „de waarde die een EU-optreden oplevert boven de waarde die anders door alleen actie van een lidstaat zou zijn gecreëerd”⁽⁴⁵⁾. Zorgen voor een Europese meerwaarde is van fundamenteel belang om te komen tot een goed financieel beheer⁽⁴⁶⁾.

10.46. Uit de controles van de Rekenkamer bleek dat het vaak moeilijk was een echte Europese meerwaarde te ontdekken, vooral in een kader van gedeeld beheer waar het grootste deel van het budget wordt uitgegeven. Er bestaat een risico dat de EU-middelen in de plaats komen van nationale middelen, die dan elders kunnen worden gebruikt. Dit kan aantrekkelijk zijn voor een lidstaat waarvan de nationale begroting onder druk staat.

10.47. Een voorbeeld is te vinden in het speciaal verslag van de Rekenkamer over het Life-programma, dat werd genoemd in paragraaf 10.5. De Rekenkamer constateerde dat de Europese meerwaarde van het programma werd beperkt door het gebruik van nationale toewijzingen en door de nationale in plaats van Uniebrede concurrentie om projectfinanciering⁽⁴⁷⁾.

10.48. Een ander voorbeeld is de conclusie van de Rekenkamer in haar speciaal verslag over het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering, dat een derde van de financiering uit deze bron diende ter compensatie voor werknemers die werden getroffen door massaontslagen, zonder Europese meerwaarde. Dat was het deel van de financiering betreffende inkomenssteunregelingen die de lidstaten zelf ook zouden hebben betaald. In het verslag werd echter wel vermeld dat het fonds een Europese meerwaarde had gehad waar het was gebruikt voor cofinanciering van diensten die in de lidstaten doorgaans niet bestaan, zoals opleiding voor ontslagen werknemers⁽⁴⁸⁾.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.45. De Commissie wijst erop dat het begrip „Europese meerwaarde” in uiteenlopende contexten aan de orde kan worden gesteld, bijvoorbeeld in academische bespiegelingen over de EU-begroting, voor het vaststellen van doelen en/of criteria met het oog op de selectie van projecten in specifieke EU-programma's, in bepalingen van het Financieel Reglement en bij de beoordeling van lopende programma's, maar vindt tevens dat de meerwaarde van een politiek project uit meer bestaat dan uit louter kwantitatieve gegevens.

De Commissie wijst er ook op dat het beginsel van goed financieel beheer in artikel 30 van het Financieel Reglement is vervat en dat het bereiken van goed financieel beheer tegen die beginselen moet worden afgezet.

10.46. De Commissie refereert aan haar antwoorden op de paragrafen 10.48 en 10.52, voor zover zij van mening is dat de maatregelen wel degelijk EU-meerwaarde hebben.

De Commissie heeft de EU-meerwaarde beoordeeld toen zij voorstellen deed in verband met de nieuwe uitgavenprogramma's. Wanneer de medewetgevers het oordeel van de Commissie deelden, keurden zij de voorgestelde uitgavenprogramma's goed. De Commissie zal deze programma's beheren en zal over de EU-meerwaarde rapporteren; dat laatste is een van de aspecten die in ex-postevaluaties worden beoordeeld. Deze evaluaties zijn openbaar en ook het artikel 318-verslag omvat informatie over EU-meerwaarde.

10.47. Zie het antwoord op paragraaf 10.5.

10.48. De Commissie vestigt de aandacht op de conclusies van het tussentijdse evaluatieverslag over EU-meerwaarde. In dat verslag wordt geconcludeerd dat het EGF „een aanzienlijke meerwaarde” heeft gegenereerd en dat „onafhankelijke deskundigen hadden geconcludeerd dat zonder steun uit het EGF vrijwel geen enkel resultaat zou zijn behaald”.

De Commissie merkt op dat steun door het EGF moet worden beschouwd als financiering van een „pakket” onderling verwante maatregelen, dat als geheel een bijdrage levert aan het succes van de gefinancierde maatregelen. Het EGF biedt inderdaad ondersteuning aan werknemers via verschillende vormen bijstand, met inbegrip van uitkeringen om ervoor te zorgen dat werknemers voldoende inkomen hebben voor de periode van de activeringsmaatregelen en derhalve in de gelegenheid zijn om deel te nemen aan de verschillende ondersteunde acties, zoals opleiding.

⁽⁴⁵⁾ Een vollediger definitie van het begrip EU-meerwaarde is te vinden in tekstvak 10.2 van het Jaarverslag 2011 van de Rekenkamer.

⁽⁴⁶⁾ Advies nr. 7/2011 van de Rekenkamer, paragraaf 9 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁴⁷⁾ Speciaal verslag nr. 15/2013, paragrafen 4, 20, 21 en 63 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁴⁸⁾ Speciaal verslag nr. 7/2013 „Heeft het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering Europese meerwaarde gehad voor de herintegratie van ontslagen werknemers?”, paragrafen 77 en 78 (<http://eca.europa.eu>).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Buitenkans-effect

10.49. Een daaraan verwant begrip, dat nadelig is voor de Europese meerwaarde, is het buitenkans-effect; in verband met Europese subsidies weerspiegelt het de mate waarin een begunstigde ook zonder EU-steun zijn project zou hebben ondernomen. Het optreden van buitenkans-effect betekent dus een afname of zelfs uitblijven van een Europese meerwaarde.

10.50. Een buitenkans-effect is uit de aard der zaak moeilijk aantoonbaar. Het ontbreken van een deugdelijke behoefte-analyse is echter vaak een aanwijzing dat er een risico van buitenkans-effect bestaat. Hier en daar ontdekte de Rekenkamer dat projecten waren toegestaan — en zelfs voltooid — nog voordat de Europese financiering was goedgekeurd; dit wijst op een buitenkans-effect.

10.51. Uit haar controle van de steun voor de voedselverwerkende industrie concludeerde de Rekenkamer bijvoorbeeld dat een buitenkans-effect zeer waarschijnlijk was omdat de lidstaten stelselmatig verzuimden de financiering te richten op projecten waarbij aantoonbaar behoefte bestond aan overheidssteun⁽⁴⁹⁾. Ook op het terrein van de landbouw constateerde de Rekenkamer een groot risico op buitenkans-effect bij de maatregelen van de lidstaten ter diversificatie van de plattelands-economie, want slechts één lidstaat eiste dat de begunstigten de behoefte aan subsidie aantoonde; in één geval werd EU-steun verleend toen het project reeds was voltooid⁽⁵⁰⁾.

10.51. De Commissie is het met de Rekenkamer eens dat verbeteringen in de zin van doelgerichte inzet van de steun op het niveau van de lidstaten nodig zijn.

Wanneer de investeringssteun gericht wordt toegepast (via onder meer subsidie- en selectiecriteria en differentiatie van steunpercentages) en gebaseerd is op duidelijk afgebakende kloven/noden, worden het buitenkans-effect en de verplaatsing tot een minimum beperkt. Gerichte investeringssteun (artikel 43 van Verordening (EG) nr. 1974/2006) is in de programmeringsperiode 2007-2013 juist ingevoerd om de bij eerdere evaluaties gebleken buitenkans- en verplaatsingseffecten te beperken.

Het wettelijke kader voor de nieuwe programmeringsperiode vereist dat rekening wordt gehouden met specifieke behoeften in verband met specifieke omstandigheden op regionaal of subregionaal niveau en dat die behoeften concreet worden aangepakt via adequaat ontworpen combinaties van maatregelen of thematische subprogramma's.

Bovendien vereist het nieuwe wettelijke kader dat passende doelen worden vastgesteld voor elk van de aandachtsgebieden van de prioriteiten van de Unie, op basis van gemeenschappelijke resultaat-indicatoren, en dat de geselecteerde maatregelen in verband met de prioriteiten van de Unie gebaseerd zijn op een goede interventielogica, geschraagd door een evaluatie vooraf.

⁽⁴⁹⁾ Speciaal verslag nr. 1/2013 „Was de EU-steun aan de voedselverwerkende industrie doeltreffend en doelmatig in het verhogen van de toegevoegde waarde van landbouwproducten?“, paragraaf 86 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵⁰⁾ Speciaal verslag nr. 6/2013 „Hebben de lidstaten en de Commissie kosteneffectiviteit bereikt met de maatregelen ter diversificatie van de plattelands-economie?“, paragrafen 54-57 en 93 (<http://eca.europa.eu>).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.52. De Rekenkamer ontdekte meer voorbeelden van buitenkans-effect bij haar onderzoek van het Marco Polo-programma dat was bedoeld om vrachtvervoer van de weg te houden. Er waren bewijzen dat de EU-steun de begunstigden in staat stelde projecten eerder te starten, de omvang van de dienstverlening te vergroten of investeringen eerder terug te verdienen; maar uit de controle kwamen ook sterke aanwijzingen van buitenkans-effect naar voren: zo bevestigden 13 van de 16 gecontroleerde begunstigden dat zij het project ook zonder EU-subsidie zouden hebben opgezet en geëxploiteerd⁽⁵¹⁾. Evenzo concludeerde de Rekenkamer dat de Commissie niet genoegzaam had aangetoond dat de EU-steun uit de financieringsfaciliteit met risicodeling (een financieel instrument dat betere toegang moest verschaffen tot schuldfinanciering voor onderzoek) leidde tot investeringen boven die welke de begunstigden ook zonder de steun zouden hebben gedaan⁽⁵²⁾.

Follow-up van aanbevelingen in speciale verslagen

10.53. Volgens de internationale controlestandaarden is de follow-up van controleverslagen de laatste fase van een doelmatigheidscontrole, na de planning en de uitvoering⁽⁵³⁾. Het geven van follow-up aan de verslagen van doelmatigheidscontroles van de Rekenkamer vormt een noodzakelijk element van de verantwoordingscyclus en zorgt er mede voor dat de Commissie ertoe overgaat, de aanbevelingen uit de verslagen doeltreffend uit te voeren.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.52. Om door de Rekenkamer genoemde redenen (bv. eerder begin van de projecten, toename van de schaal van de dienstverlening en het eerder terugverdienen van investeringen) is de Commissie van mening dat het Marco Polo-programma, wat de gecontroleerde projecten betreft, duidelijk een EU-meerwaarde heeft.

Bovendien is het buitenkans-effect moeilijk te kwantificeren, aangezien er wellicht een aantal andere factoren zijn waarmee rekening moet worden gehouden, bv. de duurzaamheidskwestie (zouden de projecten ook zonder de subsidie duurzaam zijn geweest?), de vermenigvuldigingsfactor (grotere projecten zorgen voor meer omschakeling op andere vervoerswijzen), de toegenomen betrouwbaarheid en de zichtbaarheid van de begunstigden (EU-projectmerk), en de voordelen die voortvloeien uit de samenwerking tussen partners (overdracht van knowhow, beste praktijken).

Ten aanzien van de financieringsfaciliteit met risicodeling is de Commissie van mening dat dit instrument zijn waarde heeft bewezen, met name in economisch moeilijke tijden. Bij de tussentijdse evaluatie van de financieringsfaciliteit met risicodeling is de toegevoegde waarde van het instrument ook aangetoond. In die evaluatie staat dat

„de financieringsfaciliteit met risicodeling veel onderzoeksintensieve Europese ondernemingen heeft geholpen activiteiten op het gebied van onderzoek, ontwikkeling en innovatie te handhaven in een periode van grote financiële stress en sommige van de meest innovatieve ondernemingen in Europa heeft geholpen hun financiële positie te herstructureren in een tijd waarin banken en andere financiële instellingen de toegang tot financiering van risico-investeringen verminderden” („RSFF Interim Evaluation Report”, augustus 2010, blz. 18).

Bovendien maakt de tweede tussentijdse evaluatie (juni 2013) er gewag van dat de belangrijkste economische waarde van de financieringsfaciliteit met risicodeling de anticyclische aard ervan is, waardoor promotoren financiële stabiliteit op de lange termijn wordt geboden om ook in crisistijden aan onderzoek, ontwikkeling en innovatie te kunnen doen.

⁽⁵¹⁾ Speciaal verslag nr. 3/2013 „Hebben de Marco Polo-programma's op doeltreffende wijze verkeer van de weg gehouden?”, paragrafen 32 en 33 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵²⁾ Speciaal verslag nr. 2/2013 „Heeft de Commissie gezorgd voor een doelmatige uitvoering van het zevende kaderprogramma voor onderzoek?”, paragraaf 104 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵³⁾ International Auditing Standards (internationale controlestandaarden) van de hoge controle-instanties, ISSAI 3000 en 3100.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.54. De Rekenkamer onderzocht hoe de Commissie follow-up heeft gegeven aan een steekproef van 59 controleaanbevelingen uit acht speciale verslagen die werden vastgesteld in de periode 2007-2010. Voor de 56 verifieerbare aanbevelingen⁽⁵⁴⁾ concludeerde de Rekenkamer dat de Commissie 79 % ervan geheel of in de meeste opzichten heeft uitgevoerd. Nog eens 12 % van de aanbevelingen was in een aantal opzichten uitgevoerd en 9 % ervan was in eerste instantie verworpen en dus niet uitgevoerd⁽⁵⁵⁾.

10.55. Na de follow-upactie van vorig jaar beval de Rekenkamer de Commissie aan, haar IT-instrument voor toezicht op de situatie van controleaanbevelingen en kwijtingsverzoeken te verfijnen. Dat instrument moet een nauwkeuriger registratie mogelijk maken van de situatie inzake aanbevelingen die slechts ten dele zijn uitgevoerd. Op aanbeveling van de Rekenkamer heeft de Commissie verbeteringen voorgesteld waardoor het later in 2014 mogelijk wordt, gedeeltelijk uitgevoerde aanbevelingen op te nemen in het instrument.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Conclusie

10.56. Bij de besteding van de EU-middelen voor de programmeringsperiode 2007-2013 werd meer gelet op opname (de noodzaak om geld uit te geven) en op conformiteit dan op goede prestaties. Voor de periode 2014-2020 gelden nieuwe regelingen en de Rekenkamer zal de impact hiervan bekijken bij toekomstige doelmatigheidscontroles. De nieuwe regelingen zijn weliswaar welkom en de vorming van een prestatiereserve kan meer de aandacht vestigen op resultaten, maar toch zal de impact waarschijnlijk gering zijn omdat ook het kader 2014-2010 nog steeds geen werkelijke financiële prikkels of sancties biedt met betrekking tot de met EU-middelen bereikte resultaten (zie de paragrafen 10.3-10.16).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.55. De Commissie heeft de mogelijkheid bekeken om de toepassing RAD (Recommendation, Action, Discharge — Aanbeveling, actie, kwijting) verder te ontwikkelen om de informatie aan het management te verbeteren. De systeemaanbieder is gevraagd de aanvullende aanbevelingsstatus „Gedeeltelijk uitgevoerd” te ontwikkelen.

10.56. De publicatie van prestatiegegevens uit de jaarlijkse uitvoeringsverslagen, alsmede de evaluatievoorschriften (de verplichting om voor elke prioriteit tenminste één effectbeoordeling te organiseren) zullen beleidsdiscussies teweegbrengen en werkelijke verantwoording tot stand brengen.

Bovendien, zoals bepaald in het regelgevend kader voor de periode 2014-2020 (artikel 22, leden 6 en 7) van Verordening (EU) nr. 1303/2013, kan de Commissie sancties opleggen aan lidstaten in gevallen waarin zij ernstig tekortschieten, wanneer dat blijkt uit de evaluatie van de prestaties (artikel 22, lid 6, van Verordening (EU) nr. 1303/2013) en bij afsluiting (artikel 22, lid 7).

⁽⁵⁴⁾ Voor drie van de geselecteerde aanbevelingen konden de eventuele follow-upmaatregelen niet worden nagegaan omdat het nodige bewijsmateriaal alleen beschikbaar was op het niveau van de lidstaten, wat buiten het bestek van dit onderzoek viel.

⁽⁵⁵⁾ De vijf verworpen aanbevelingen kwamen alle uit Speciaal verslag nr. 7/2010 over de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen en betroffen details van de betrokken procedure. Niettemin had de Commissie voor twee van deze vijf aanbevelingen in het kader van de voorbereiding van de horizontale verordening over het gemeenschappelijk landbouwbeleid in de periode 2014-2010 bepaalde corrigerende maatregelen getroffen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.57. Volgens de Rekenkamer wijst de te geringe prestatiegerichtheid op een fundamenteel probleem. Het beginsel van gedeeld beheer berust op vertrouwen, namelijk dat de lidstaten — die de projecten deels financieren — de EU-middelen even zorgvuldig beheren als hun eigen middelen. Bij haar controlewerkzaamheden ontdekte de Rekenkamer dat bij de selectie van projecten in de eerste plaats werd gedacht aan de noodzaak om de beschikbare EU-middelen uit te geven („gebruiken of verliezen”), ten tweede aan de verplichting om te voldoen aan de regels en pas in de derde plaats — en in beperkte mate — aan de verwachte prestaties. Conformiteit en prestaties zouden in de hele projectcyclus evenveel gewicht moeten krijgen. De spanning tussen de wens om meer aandacht te besteden aan de resultaten en de politieke verplichtingen van de lidstaten is een fundamenteel gebrek in de opzet van een groot deel van de EU-begroting.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.57. *De Commissie merkt op dat de prestatiecriteria worden opgenomen in het selectieproces van elk te financieren project.*

Door de toepassing van gewogen selectiecriteria zouden de lidstaten die projecten moeten kunnen kiezen die beter in staat zijn een bijdrage te leveren aan het bereiken van resultaten.

De Commissie wenst te benadrukken dat er behalve van EU-financiering altijd sprake moet zijn van nationale medefinanciering (hetzij publiek, hetzij privaat). Daarom is het vertrouwen „dat de lidstaten, die de projecten deels financieren, de EU-middelen even zorgvuldig beheren als hun eigen middelen” gerechtvaardigd, aangezien „slechte” uitgaven met middelen uit de bijdrage van de Unie automatisch ook slecht zullen zijn voor de uitgaven met middelen uit de nationale bijdrage. Maximale medefinancieringspercentages zijn in de gemeenschappelijke verordening bepaald (artikel 120 van Verordening (EU) nr. 1303/2013), maar de percentages kunnen worden gedifferentieerd (artikel 121). Terwijl de nationale medefinanciering in minder ontwikkelde gebieden beperkt kan blijven tot 15 %, bedraagt deze in meer ontwikkelde gebieden ten minste 50 %. In deze gevallen is er dus een hoog risico voor de nationale bijdrage ingeval het programma „niet zorgvuldig wordt beheerd” en sterker gericht is op uitgeven dan op het bereiken van resultaten. Bovendien moeten ex-antevoorwaarden ervoor zorgen dat aan de juiste randvoorwaarden voor de uitgaven is voldaan. Daarom moeten de lidstaten, zelfs als er sprake zou zijn van een nadruk op uitgeven (waardoor ook de nationale bijdrage wordt beïnvloed), op grond van de ex-antevoorwaarden beschikken over een strategisch beleidskader dat in overeenstemming is met de op EU-niveau aangepaste verbintenissen en dat ervoor moet zorgen dat de doelstellingen van het programma, en dus resultaten, op doeltreffende en doelmatige wijze worden bereikt.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.58. De rapportage aan het Europees Parlement en de Raad inzake prestaties gebeurt binnen een kader dat met de jaren is gegroeid en niet past in de prestatiecultuur die de Commissie tot stand wil brengen. De Commissie is wettelijk verplicht om jaarlijks over haar prestaties te rapporteren in drie belangrijke verslagen aan het Europees Parlement en de Raad. Maar alleen in het evaluatieverslag wordt aandacht besteed aan de prestaties. Het verslag over het begrotings- en financieel beheer en het syntheseverslag bevatten weinig of geen informatie over prestaties. Naar het oordeel van de Rekenkamer doet de Commissie er goed aan, in haar evaluatieverslag aandacht te besteden aan prestaties, want de twee andere verslagen hebben andere doelen (zie de paragrafen 10.18-10.20).

10.59. Ook ontdekte de Rekenkamer voorbeelden van leemten in het bereik: in de verslagen wordt niet gekeken naar de Europese meerwaarde. De Rekenkamer concludeert dat in geen van deze drie verslagen op nuttige wijze wordt gerapporteerd over goed financieel beheer (zie de paragrafen 10.18-10.22).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.58. De rapportage aan het Europees Parlement en de Raad ontwikkelt zich parallel aan de prestatiecultuur die de Commissie momenteel invoert. Daarbij wordt rekening gehouden met de standpunten van het Europees Parlement en de Rekenkamer. Zoals reeds is opgemerkt, is het kader voor rapportage aan het Europees Parlement en de Raad met de goedkeuring van het MFK voor de jaren 2014-2020, aangepast, waardoor meer nadruk is komen te liggen op de prestaties van het programma. Zoals in het syntheseverslag reeds is aangegeven, heeft de Commissie reeds de nodige maatregelen genomen om de rapportage over prestaties te verbeteren door het prestatiekader van de programma's in het kader van het meerjarig financieel kader (MFK) voor de periode 2014-2020 te versterken en door dit prestatiekader op te nemen in de strategische planning, programmering en rapportage van de Commissie over de bereikte resultaten. Het zal tijd in beslag nemen voordat deze veranderingen hun beslag zullen krijgen in de resultaten. Ten aanzien van de door de Rekenkamer genoemde verslagen moet worden opgemerkt dat verschillende, complementaire aspecten van de prestaties door de drie verslagen worden gedekt; het betreft uitvoeringsdetails op het gebied van financieel en begrotingsbeheer, de synthese van de beheersresultaten van de Commissie en de algemene prestaties van de financiële programma's van de EU. Er moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen deze beide verschillende, maar onderling samenhangende aspecten. De Commissie is verheugd over het feit dat de Rekenkamer positief oordeelt over de huidige rapportagepraktijk, waarbij de drie verslagen drie verschillende doelen dienen en waarbij de rapportage over de prestaties van financiële programma's het beste in het evaluatieverslag kan worden gedaan.

10.59. De Commissie is van mening dat er geen sprake is van leemten in het bereik van de verslagen. Zoals in het antwoord op paragraaf 10.46 is aangegeven, heeft de Commissie de EU-meerwaarde beoordeeld toen zij voorstellen deed in verband met de nieuwe uitgavenprogramma's. De Commissie neemt informatie op over de EU-meerwaarde als onderdeel van de rapportage over evaluaties in het kader van het artikel 318-verslag. Bovendien is de Commissie het niet met de interpretatie van de Rekenkamer eens dat het beginsel van goed financieel beheer impliceert dat over de EU-meerwaarde moet worden gerapporteerd. Verder hoeft geen van de drie verslagen alle drie de elementen te bevatten waardoor volledige rekenschap voor alle doeleinden van goed financieel beheer wordt afgelegd, noch is één daarvan als zodanig bedoeld. Zij hebben hun specifieke bedoelingen (zie ook het antwoord op paragraaf 10.58).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.60. Vergeleken met de voorgaande evaluatieverslagen is het vierde verslag een verbetering omdat wordt getracht verband te leggen tussen de voornaamste financiële programma's, gepresenteerd per MFK-rubriek, en de beschikbare prestatiegegevens met betrekking tot de Europa 2020-strategie. Op vele belangrijke terreinen zijn de informatie en gegevens in het evaluatieverslag echter nog niet geschikt voor het beoogde doel binnen de kwijtingsprocedure. De Rekenkamer merkt op dat het volgens de verwachting van de Commissie nog enige jaren zal duren voordat met het nieuwe prestatiekader zinvolle prestatiegegevens kunnen worden verstrekt over de jaarlijkse beleidsresultaten. De Rekenkamer zal de voortgang op dit terrein blijven volgen (zie de paragrafen 10.23-10.26).

10.61. De directeuren-generaal brengen in hun JAV's verslag uit aan de Commissie over de uitvoering van hun taken, de activiteiten van het DG en de beleidsresultaten. De JAV's bevatten een betrouwbaarheidsverklaring waarin de directeuren-generaal onder meer bevestigen dat de middelen die waren toegewezen aan de in het verslag beschreven activiteiten zijn gebruikt voor het beoogde doel en overeenkomstig de beginselen van goed financieel beheer. In de praktijk worden de prestaties echter uitdrukkelijk uitgesloten van de in de JAV's gegeven zekerheid. De zekerheid en elk eventueel voorbehoud daarbij blijven beperkt tot de regelmatigheid en de interne beheersing (zie de paragrafen 10.28-10.30 en tekstvak 10.4).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.60. De Commissie is van mening dat binnen de toezicht- en evaluatieregelingen die van toepassing zijn op de programma's van de periode 2007-2013, het laatste evaluatieverslag een waardevolle bijdrage levert aan het werk van de kwijtingsautoriteit voor het betrokken jaar. In vele opzichten weerspiegelen de structuur en de inhoud van het verslag van dit jaar de richtsnoeren die door de kwijtingsautoriteit zijn gegeven. Het verslag maakt bijvoorbeeld een onderscheid tussen de informatie inzake vooruitgang bij het bereiken van programmadoelstellingen en informatie over operationele aspecten van prestaties, zoals de maatregelen van de Commissie om financiële programma's uit te voeren en te beheren. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen het interne beleid van de EU en haar externe beleid. Het verslag gaat ook zover als mogelijk is gebleken met het verstrekken van beschikbare informatie over prestaties over hoe de financiële programma's hebben bijgedragen tot de Europa 2020-strategie. Niettemin moet eraan worden herinnerd dat, ondanks het feit dat 2013 het laatste jaar van de programmeringsperiode 2007-2013 was, het nog te vroeg is om de resultaten en de effecten van de programma's ten volle te meten, aangezien ex-postevaluaties van de financiële programma's voor de volgende vier jaar zijn gepland (2014-2017). Ook waren de toezicht-, evaluatie- en rapportageregelingen die op de programma's over de periode 2007-2013 zijn toegepast voornamelijk gericht op de rapportage over de prestaties van de programma's. De informatie over de prestaties van de programma's voor de periode 2014-2020 zal gaandeweg beschikbaar komen volgens de rapportage- en evaluatieregelingen die in de door de medewetgevers goedgekeurde wettelijke besluiten zijn vastgesteld en zal in het artikel 318-verslag worden opgenomen.

10.61. Zoals in bovenstaand antwoord op tekstvak 10.4 vermeld, zal de Commissie doorgaan met de toepassing van dezelfde rapportagepraktijk, die in overeenstemming is met de wettelijke voorschriften. Zoals aangegeven in het syntheseverslag, is de betrouwbaarheidsverklaring voornamelijk gericht op het beheer en op financiële aangelegenheden, geheel in overeenstemming met de financiële verantwoordelijkheid van de Commissie voor de uitvoering van de EU-begroting. Door het syntheseverslag goed te keuren, neemt de Commissie de algemene verantwoordelijkheid voor het beheer van de EU-begroting. Dit is een punt dat losstaat van de verbintenissen van de Commissie om haar rapportage over beleidsresultaten in dezelfde jaarlijkse activiteitenverslagen verder aan te scherpen, alsook in het op grond van het Verdrag vereiste evaluatieverslag. Deze beleidsresultaten zijn het gevolg van een collectieve actie, onder gezamenlijke verantwoordelijkheid, met de medewetgevers en met de lidstaten, die vaak een grote rol spelen bij de uitvoering van de programma's. Bovendien beïnvloeden vele andere factoren in de economie en in de maatschappij als geheel, die ver buiten de macht van directeuren-generaal vallen, de algemene prestaties van de programma's.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.62. Onderzoek van de JAV's van dit jaar toont — net als in voorgaande jaren — aan dat de doelstellingen van de DG's niet geschikt zijn voor beheersdoeleinden, dat de selectie van indicatoren nog steeds een aantal gebreken vertoont waardoor ze weinig geschikt zijn voor toezicht op prestaties, en dat de DG's onvoldoende samenwerken bij het formuleren van doelstellingen en indicatoren (zie de paragrafen 10.32-10.39).

10.63. De doelmatigheidscontroles van de Rekenkamer blijven van dubbel nut voor de verantwoording en verbetering. De verslagen over 2013 vermeldde onder meer gevallen waarin de Europese meerwaarde — die van fundamenteel belang is om te komen tot een goed financieel beheer — niet was gegarandeerd of beperkt was. Een specifiek voorbeeld hiervan dat werd aangetroffen in een aantal gevallen was het buitenkans-effect: begunstigen zouden de activiteit ook zonder EU-financiering hebben voortgezet (zie de paragrafen 10.40-10.53).

Aanbevelingen

10.64. **Bijlage 10.2** 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 over 2010 en 2011 deed de Rekenkamer negen aanbevelingen. Twee van deze aanbevelingen waren niet van toepassing omdat het te vroeg was voor een beoordeling van de vooruitgang door de Rekenkamer. De Commissie heeft zeven aanbevelingen in een aantal opzichten uitgevoerd.

10.65. Naar aanleiding van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2013 doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

- **Aanbeveling 1:** Bij een volgende herziening van de Financiële Regels moet de Commissie haar rapportagekader inzake prestaties rationaliseren.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.62. Zoals in het syntheseverslag over 2013 is aangegeven, is de structuur van het jaarlijkse activiteitenverslag over 2013 in aanzienlijke mate herzien. Er is veel moeite gedaan voor de verbetering van de prestatie-indicatoren en van de rapportage over de prestaties, alsmede van de rapportage over de economie en van de efficiëntie in de jaarlijkse activiteitenverslagen.

Bij de herziening van de instructies werden bovendien veel inspanningen geleverd om de duidelijkheid en coherentie in alle DG's te verbeteren en ervoor te zorgen dat de verslagen alleen relevante informatie bevatten. Bovendien zullen de beheersplannen nauwer aansluiten op de jaarlijkse activiteitenverslagen, wat de rapportage over doelstellingen en indicatoren betreft.

10.63. De Commissie refereert aan haar antwoorden op de paragrafen 10.48 en 10.52, voor zover zij van mening is dat de maatregelen wel degelijk EU-meerwaarde hebben. Bovendien, zoals aangegeven in haar antwoord op paragraaf 10.45, deelt de Commissie niet de door de Rekenkamer gesuggereerde beginselen die ten grondslag liggen aan het begrip EU-meerwaarde, zoals aangegeven in diens jaarverslag over 2011.

De Commissie aanvaardt de aanbeveling. De Commissie is bereid het Financieel Reglement aan te passen om het in overeenstemming te brengen met haar huidige praktijk bij de rapportage over prestaties. In de huidige praktijk dienen de drie, door de Rekenkamer in paragraaf 10.18 genoemde verslagen verschillende doeleinden, en vullen zij elkaar aan. Het syntheseverslag richt zich op de beheerssuccessen van de Commissie, het „artikel 318-evaluatieverslag” is vooral gericht op de resultaten die zijn bereikt met de uitgavenprogramma's, en het verslag over begrotings- en financieel beheer rapporteert over de begrotingsaspecten en het begrotingsbeheer. De Commissie is van mening dat deze rapportagepraktijk waarin al deze verslagen een onderscheiden rol en doel hebben, in overeenstemming is met de wettelijke en operationele bepalingen op verschillende niveaus (het VWEU, het Financieel Reglement en interne permanente instructies van de Commissie).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- **Aanbeveling 2:** De Commissie moet ervoor zorgen dat het evaluatieverslag een samenvatting bevat waarin alle beschikbare informatie over de vooruitgang ten aanzien van de Europa 2020-doelstellingen wordt samengebracht, zodat de lezer een duidelijk overzicht krijgt van de bereikte resultaten.

- **Aanbeveling 3:** De Commissie moet haar systeem voor het beheer van en de rapportage over prestaties verder ontwikkelen zodat zij daarmee in de jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaringen van de directeuren-generaal de verantwoordelijkheid kan nemen voor een goed financieel beheer alsook voor de bijdrage van de EU-begroting aan de beleidsresultaten.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. De Commissie wil er vooral voor zorgen dat in het artikel 318-verslag een verzamelstaat wordt opgenomen waarin de informatie over de voortgang naar de Europa 2020-doelstellingen bijeen is gebracht om een duidelijk overzicht van de bereikte resultaten te geven. De Commissie zal overwegen of aanpassingen aan de structuur van het artikel 318-verslag passend zijn in het licht van de ontwikkeling van deze rapportage in de loop van de komende jaren, terwijl zij ook naar behoren rekening zal houden met het bestaan van andere, veelomvattender verslaglegging over Europa 2020, zoals via het Europees semester.

De Commissie kan deze aanbeveling niet aanvaarden.

De Commissie is toegewijd aan de zorg voor een goed kwaliteitsbeheer van hoog niveau en aan rapportage over de EU-begroting, waarbij zij ten volle rekening houdt met alle suggesties voor de verdere ontwikkeling daarvan. Zoals in het syntheseverslag reeds is aangegeven, heeft de Commissie reeds de nodige maatregelen genomen om de rapportage over prestaties te verbeteren door het prestatiekader van de programma's in het kader van het meerjarig financieel kader (MFK) voor de periode 2014-2020 te versterken en door dit prestatiekader op te nemen in de strategische planning, programmering en rapportage van de Commissie over de bereikte resultaten.

Er moet echter een onderscheid worden gemaakt tussen de rechtstreekse verantwoordelijkheid die de directeuren-generaal hebben voor het beheer van de financiële programma's en de tenuitvoerlegging van de begroting, enerzijds, en voor de beleidsresultaten, zoals het effect van de financiële programma's, anderzijds. Die beleidsresultaten zijn ook de verantwoordelijkheid van de medewetgevers, die bijdragen aan het ontwerp van de programma's en deze goedkeuren, alsmede van de lidstaten, die vaak een grote rol spelen bij de uitvoering van de programma's. Bovendien beïnvloeden vele andere factoren in de economie en in de maatschappij als geheel, die ver buiten de macht van directeuren-generaal vallen, de algemene prestaties van de programma's.

De Commissie is derhalve van mening dat de door de directeuren-generaal verstrekte betrouwbaarheidsverklaring gericht moet blijven op beheers- en financiële aangelegenheden, geheel in overeenstemming met de financiële verantwoordelijkheid van de Commissie en de auditvereisten voor de tenuitvoerlegging en het beheer van de EU-begroting. Door het syntheseverslag goed te keuren, neemt de Commissie de algemene verantwoordelijkheid voor het beheer van de EU-begroting.

BIJLAGE 10.1

DOOR DE REKENKAMER IN 2013 VASTGESTELDE SPECIALE VERSLAGEN

- Nr. 1/2013 „Was de EU steun aan de voedselverwerkende industrie doeltreffend en doelmatig in het verhogen van de toegevoegde waarde van landbouwproducten?”
- Nr. 2/2013 „Heeft de Commissie gezorgd voor een doelmatige uitvoering van het zevende kaderprogramma voor onderzoek?”
- Nr. 3/2013 „Hebben de Marco Polo-programma's op doeltreffende wijze verkeer van de weg gehouden?”
- Nr. 4/2013 „EU-samenwerking met Egypte op het gebied van bestuur”
- Nr. 5/2013 „Worden de EU-cohesiebeleidsmiddelen voor wegen goed besteed?”
- Nr. 6/2013 „Hebben de lidstaten en de Commissie kosteneffectiviteit bereikt met de maatregelen ter diversificatie van de plattelandseconomie?”
- Nr. 7/2013 „Heeft het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering Europese meerwaarde gehad voor de herintegratie van ontslagen werknemers?”
- Nr. 8/2013 „Steun voor de verbetering van de economische waarde van bossen uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling”
- Nr. 9/2013 „EU-steun voor bestuur in de Democratische Republiek Congo”
- Nr. 10/2013 „Gemeenschappelijk landbouwbeleid: is de specifieke steun die in het kader van artikel 68 van Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad wordt verleend, goed opgezet en wordt deze goed uitgevoerd?”
- Nr. 11/2013 „Op weg naar correcte gegevens over het bruto nationaal inkomen (bni): een meer gestructureerde en gerichte aanpak zou de doeltreffendheid van de verificatie door de Commissie verbeteren”
- Nr. 12/2013 „Kunnen de Commissie en de lidstaten aantonen dat het aan plattelandsontwikkelingsbeleid toegewezen EU-budget goed besteed is?”
- Nr. 13/2013 „EU-ontwikkelingshulp aan Centraal-Azië”
- Nr. 14/2013 „De directe financiële steun van de Europese Unie aan de Palestijnse Autoriteit”
- Nr. 15/2013 „Is het onderdeel Milieu van het Life-programma doeltreffend geweest?”
- Nr. 16/2013 „Evaluatie van de „single audit” en van het vertrouwen van de Commissie in het werk van de nationale auditautoriteiten op het gebied van cohesie”
- Nr. 17/2013 „EU-klimaatfinanciering in de context van externe steun”
- Nr. 18/2013 „De betrouwbaarheid van de resultaten van de verificaties van de landbouwwitgaven door de lidstaten”
- Nr. 19/2013 „Verslag van 2012 over de follow-up van de speciale verslagen van de Europese Rekenkamer”

BIJLAGE 10.2

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR 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 van toepassing (*)	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In een aantal opzichten			
	<p>Aanbeveling 1: De Commissie moet haar activiteiten bij het ontwerpen van nieuwe uitgavenprogramma's richten op de resultaten en impacts die zij wil verwezenlijken. Indien resultaten en impacts niet eenvoudig te meten zijn, dient de Commissie op „SMART”-doelstellingen gebaseerde indicatoren en mijlpalen te bepalen die zouden aantonen dat haar activiteiten de door haar beoogde doelstellingen ondersteunen.</p>			X			<p>Alle uitgavenprogramma's in het kader van het nieuwe MFK omvatten een vernieuwd prestatiekader met daarin doelstellingen, indicatoren en toezicht-, evaluatie- en rapportagecycli die toelaten dat prestaties worden gemeten en gerapporteerd.</p> <p>Parallel daaraan heeft de Commissie haar interne beheersinstrumenten ontwikkeld — de beheersplannen en de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directoren-generaal — om de rapportage over de prestaties van de financiële programma's uit te breiden.</p> <p>Het is belangrijk eraan te herinneren dat de medeafgevers nauw betrokken waren bij de vaststelling van de doelstellingen en prestatie-indicatoren van het programma.</p>
	<p>Aanbeveling 2: De Commissie dient met de lidstaten samen te werken teneinde de kwaliteit en tijdigheid van de ingediende gegevens te verbeteren. Met name dient zij daarbij te putten uit lessen die eventueel te trekken zijn uit de stappen die in het kader van de onder het GSK vallende fondsen worden genomen om de lidstaten te stimuleren hoogwaardige prestatiegegevens te verstrekken.</p>			X			

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 van toepassing (*)	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In een aantal opzichten				
2011	Aanbeveling 3: Voor de volgende programmeringsperiode, 2014-2020, dient de Commissie aan te tonen hoe zij de Europese meerwaarde waarborgt, en daarover te rapporteren.				X		Zoals in het antwoord op paragraaf 10.46 is aangegeven, heeft de Commissie veel aandacht besteed aan de EU-meerwaarde bij de opstelling van de nieuwe uitgaveprogramma's. De Commissie zal over de EU-meerwaarde rapporteren; dat is een van de aspecten die in ex-post-evaluaties worden beoordeeld. Deze evaluaties zijn openbaar en ook het artikel 318-verslag vat informatie over EU-meerwaarde samen.	
2010	<p>Aanbeveling 1: 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 en door verslaggeving over de zuinigheid en efficiëntie van de EU-financiering (zie paragraaf 8.53).</p> <p>Aanbeveling 2: 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).</p> <p>Aanbeveling 3: 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).</p>			X			Zie het antwoord op aanbeveling 1 voor 2011.	

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 van toepassing (*)	Ontoereikend bewijs	
		In de meeste opzichten	In een aantal opzichten					
2010	<p>Aanbeveling 4: 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).</p> <p>Aanbeveling 5: 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 jaarlijks activiteitenverslag gemelde realisaties (zie paragraaf 8.58).</p> <p>Aanbeveling 6: De Commissie moet, eventueel samen met de lidstaten in het kader van gedeeld beheer, toezicht- en controle-systemen ontwerpen en toepassen die volledige en nauwkeurige informatie opleveren over de resultaten (zie paragraaf 8.58).</p>				X		<p>Zie het antwoord op aanbeveling 1 voor 2011.</p> <p>Zie het antwoord op aanbeveling 3 van het onderhavige verslag over het jaar 2013.</p>	

(*) Deze aanbevelingen gelden voor de nieuwe programmeringsperiode 2014-2020, zodat het moeilijk is de vorderingen van de Commissie te beoordelen.

**JAARVERSLAG OVER DE ACTIVITEITEN
GEFINANCIERD UIT HET ACHTSTE, NEGENDE EN
TIENDE EUROPEES ONTWIKKELINGSFONDS
(EOF)**

(2014/C 398/02)

Jaarverslag over de activiteiten gefinancierd uit het achtste, negende en tiende Europees Ontwikkelingsfonds (EOF)

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	1-10
Specifieke kenmerken van de Europese ontwikkelingsfondsen	2-10
Risico's voor de regelmatigheid	6-10
Hoofdstuk I — Uitvoering van het achtste, negende en tiende EOF	11-15
Financiële uitvoering	11-14
Jaarverslag van de Commissie over het financieel beheer van het achtste tot tiende EOF	15
Hoofdstuk II — Betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer over de EOF's	16-44
Betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer over het achtste, negende en tiende EOF aan het Europees Parlement en de Raad — Verslag van de onafhankelijke accountant	I-X
Toelichting bij de betrouwbaarheidsverklaring	16-44
Reikwijdte en aanpak van de controle	16-19
Betrouwbaarheid van de rekeningen	20
Regelmatigheid van de verrichtingen	21-31
Onderzoek van geselecteerde controlesystemen	32-44
Conclusie en aanbevelingen	45-51
De conclusie voor 2013	45-47
Aanbevelingen	48-51
Bijlage 1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor de Europese ontwikkelingsfondsen	
Bijlage 2 — Resultaten van het onderzoek van geselecteerde systemen voor de Europese ontwikkelingsfondsen en voor ontwikkelingssteun uit de begroting van de EU	
Bijlage 3 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor de Europese ontwikkelingsfondsen	

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

1. In dit jaarverslag wordt de beoordeling van de Europese ontwikkelingsfondsen (EOF's) door de Rekenkamer gepresenteerd. Essentiële informatie over de betrokken activiteiten en de uitgaven in 2013 is opgenomen in **tabel 1**.

Tabel 1 — Europese ontwikkelingsfondsen — Essentiële informatie 2013

(miljoen euro)

Begrotingstitel	Beleidssterrein	Omschrijving	Betalingen 2013	
Europese ontwikkelingsfondsen	8e EOF	Beleidsuitgaven	Projecten	20
			Begrotingssteun	0
		Administratieve uitgaven		0
				20
	9e EOF	Beleidsuitgaven	Projecten	256
			Begrotingssteun	1
		Administratieve uitgaven		2
				259
	10e EOF	Beleidsuitgaven	Projecten	1 961
			Begrotingssteun	717
		Administratieve uitgaven		94
				2 772

Totaal beleidsuitgaven (Projecten)	2 237
Totaal beleidsuitgaven (Begrotingssteun)	718
Totaal administratieve uitgaven	96
Totaal betalingen	3 051
– voorschotten	- 1 753
+ verrekening van voorschotten	1 314
Gecontroleerde populatie	2 612
Totaal individuele verbintenissen ⁽¹⁾	3 350
Totaal globale verbintenissen ⁽¹⁾	3 923

⁽¹⁾ Globale verbintenissen hebben betrekking op financieringsbesluiten. Individuele verbintenissen hebben betrekking op individuele contracten.

Bron: Rekeningen van het 8e, 9e en 10e EOF.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Specifieke kenmerken van de Europese ontwikkelingsfondsen

2. De EOF's vormen het voornaamste instrument door middel waarvan de Europese Unie de ontwikkelingssamenwerking ondersteunt in de staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS) en in landen en gebieden overzee (LGO). De partnerschapsovereenkomst die op 23 juni 2000 werd ondertekend in Cotonou voor een periode van twintig jaar („de Overeenkomst van Cotonou”) vormt het huidige kader voor de betrekkingen van de Europese Unie met de ACS-staten en de LGO. Zij is er vooral op gericht armoede terug te dringen en uiteindelijk uit te bannen.

3. De EOF's worden gefinancierd door de lidstaten, hebben een eigen financieel reglement en worden door de Europese Commissie beheerd buiten het kader van de algemene begroting van de EU. De Europese Investeringsbank (EIB) beheert de investeringsfaciliteit, waarop de betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer en de kwijtingsprocedure van het Europees Parlement geen betrekking hebben ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

4. De EOF's worden vrijwel volledig beheerd door directoraat-generaal Ontwikkeling en Samenwerking van de Commissie (EuropeAid), dat ook een breed scala aan uitgaven uit de EU-begroting beheert ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

5. De EOF-maatregelen worden uitgevoerd door middel van projecten en begrotingssteun ⁽⁵⁾ in het kader van drie belangrijke regelingen. In 2013 werd 42 % van de betalingen gedaan onder gecentraliseerd beheer, 32 % onder gedecentraliseerd beheer en 26 % onder gezamenlijk beheer ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Zie de artikelen 118, 125 en 134 van Verordening (EG) nr. 215/2008 van de Raad van 18 februari 2008 inzake het Financieel Reglement van toepassing op het 10e Europees Ontwikkelingsfonds (PB L 78 van 19.3.2008, blz. 1) en Advies nr. 9/2007 van de Rekenkamer over het voorstel voor deze verordening (PB C 23 van 28.1.2008, blz. 3).

⁽²⁾ De controle van deze verrichtingen door de Rekenkamer is geregeld in een tripartiete overeenkomst uit 2012 tussen de EIB, de Commissie en de Rekenkamer (artikel 134 van Verordening (EG) nr. 215/2008).

⁽³⁾ Directoraat-generaal Humanitaire Hulp en Civiele Bescherming (DG ECHO) beheert 1,7 % van de uitgaven uit hoofde van de EOF's.

⁽⁴⁾ Zie hoofdstuk 7 „Externe betrekkingen, steun en uitbreiding” van het Jaarverslag 2013 van de Rekenkamer over de uitvoering van de EU-begroting.

⁽⁵⁾ Begrotingssteun behelst de overdracht van middelen van de Commissie naar de nationale schatkist van het partnerland. Zo worden aanvullende begrotingsmiddelen beschikbaar gesteld ter ondersteuning van een nationale ontwikkelingsstrategie.

⁽⁶⁾ Bij gecentraliseerd beheer wordt de steun direct door de diensten van de Commissie (het hoofdkantoor of delegaties) uitgevoerd, ofwel indirect via nationale organen (bv. een ontwikkelingsagentschap van een EU-lidstaat). Bij gedecentraliseerd beheer wordt de uitvoering gedelegeerd aan een derde land. Bij gezamenlijk beheer wordt de uitvoering gedelegeerd aan een internationale organisatie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Risico's voor de regelmatigheid

6. De uitgaven die in dit verslag worden behandeld, worden verricht met gebruikmaking van een breed scala aan steunverleningsmethoden die in 79 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. Op twee gebieden — begrotingssteun ⁽⁷⁾ en EU-bijdragen aan multidonorprojecten die worden uitgevoerd door internationale organisaties ⁽⁸⁾ zoals de Verenigde Naties (VN) — beperken de aard van de instrumenten en de betalingsvoorwaarden de mate waarin de verrichtingen vatbaar zijn voor fouten.

8. Begrotingssteun vormt een bijdrage aan 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 geverifieerd 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).

9. De Commissie beschikt echter over een grote mate van flexibiliteit bij het bepalen of er 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 met de controle van de regelmatigheid door de Rekenkamer aangetoonde fouten.

⁽⁷⁾ De bruto betalingen voor begrotingssteun uit de EOF's bedroegen in 2013 718 miljoen euro.

⁽⁸⁾ De brutobetalingen van de EOF's in 2013 aan multidonorprojecten die werden uitgevoerd door internationale organisaties bedroegen 458 miljoen euro.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10. De bijdragen van de Commissie aan multidonorprojecten worden samengevoegd met die van andere donoren en zijn niet geormerkt voor specifiek aanwijsbare subsidiabele uitgavenposten. Volgens de zogenaamde „hypothetische aanpak” neemt de Commissie aan dat de onderliggende verrichtingen regelmatig zijn zolang de gepoolde hoeveelheid voldoende subsidiabele uitgaven bevat om de bijdrage van de EU te dekken. Indien andere donoren dezelfde aanpak volgen en dezelfde subsidiabiliteitscriteria hanteren voor hun bijdrage, bestaat het risico dat de uitgaven over het geheel genomen niet voldoen aan de gecombineerde conditionaliteitsvereisten van de Commissie en de andere donoren.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10. *De Commissie is van mening dat de ingestelde interne controlemaatregelen, samen met die van internationale organisaties, dit theoretische risico inderdaad tot een acceptabel niveau beperken. De Commissie is niet bekend met specifieke problemen met betrekking tot de „hypothetische aanpak” (die is ontwikkeld om de Commissie deel te laten nemen aan multidonoracties, inclusief trustfondsen). Dankzij deze aanpak wordt voldaan aan de wettelijke bepalingen voor EU-financiering van externe acties (door ervoor te zorgen dat de bijdrage van andere donoren hoog genoeg is om de in het kader van de EU-regels niet-subsidiabele activiteiten te bekostigen) en wordt tegelijkertijd gegarandeerd dat de EU-middelen overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer zo efficiënt mogelijk worden besteed (via donorcoördinatie).*

De Commissie beperkt dit risico door vóór eventuele samenwerking de procedures betreffende de boekhouding, audit, interne controle, aanbesteding, de publicatie achteraf en de bescherming van persoonsgegevens van de internationale partnerorganisaties door te lichten, door de aanwezigheid van haar medewerkers ter plaatse (en de deelname aan stuurgroepen) en door de van de internationale organisatie verlangde strikte algemene financiële rapportage. Bovendien leggen externe auditoren tijdens de uitvoering van externe actieprogramma's regelmatig inspectiebezoeken af waarbij ze de systemen evalueren.

De door de Commissie uitgevoerde audits hebben geen „specifieke risico's” van deze aard aan het licht gebracht, noch is de Commissie zich bewust van enige andere donor met „identieke subsidiabiliteitscriteria”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**HOOFDSTUK I — UITVOERING VAN HET
ACHTSTE, NEGENDE EN TIENDE EOF****Financiële uitvoering**

11. EOF-overeenkomsten worden doorgaans gesloten voor een vastleggingsperiode van ongeveer vijf jaar, maar de betalingen kunnen gedurende een langere periode worden verricht. In 2013 werden betalingen verricht uit hoofde van het achtste, negende en tiende EOF. Het achtste EOF (1995-2000) beloopt 12 840 miljoen euro en het negende EOF (2000-2007) 13 800 miljoen euro.

12. Het tiende EOF (2008-2013) beloopt in totaal 22 682 miljoen euro. Van dat bedrag is 21 967 miljoen euro bestemd voor de ACS-staten en 285 miljoen euro voor de LGO. Deze bedragen omvatten 1 500 miljoen euro, respectievelijk 30 miljoen euro voor de investeringsfaciliteit die de EIB beheert voor de ACS-staten en de LGO. Ten slotte is 430 miljoen euro uitgetrokken voor de uitgaven van de Commissie aan de programmering en uitvoering van het EOF.

13. In 2013 bedroegen de totale bijdragen van de lidstaten 3 200 miljoen euro, waarvan 2 950 miljoen euro voor door de Commissie beheerde acties.

14. **Tabel 2** geeft de besteding van de EOF-middelen in 2013 en gecumuleerd weer. Aangezien de middelen van het tiende EOF verder niet na 31 december 2013 worden vastgelegd⁽⁹⁾, is de Commissie erin geslaagd om in termen van vastleggingen hogere resultaten te behalen dan gepland: globale en individuele vastleggingen waren respectievelijk 29 % en 31 % hoger dan de oorspronkelijke raming. Dientengevolge waren de betalingen 7 % hoger dan oorspronkelijk geraamd en namen de uitstaande verplichtingen ten opzichte van 2012 met 8 % toe.

⁽⁹⁾ Artikel 1, lid 5, van het Intern Akkoord tussen de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, betreffende de financiering van de steun van de Gemeenschap binnen het meerjarig financieel kader voor 2008-2013 voor de ACS-EG-partnerschapsovereenkomst en de toewijzing van financiële bijstand ten behoeve van de landen en gebieden overzee waarop de bepalingen van deel vier van het EG-Verdrag van toepassing zijn (PB L 247 van 9.9.2006, blz. 32).

Tabel 2 — Besteding van EOF-middelen per 31 december 2013

(miljoen euro)

	Situatie eind 2012		Begrotingsuitvoering gedurende het begrotingsjaar 2013 (netto) ⁽⁶⁾				Situatie aan het eind van 2013				
	Totale hoeveelheid	Uitvoerings- graad ⁽⁷⁾	8e EOF ⁽⁸⁾	9e EOF ⁽⁹⁾	10e EOF	Totale hoeveelheid	8e EOF	9e EOF	10e EOF	Totale hoeveelheid	Uitvoerings- graad ⁽⁷⁾
A — MIDDELEN ⁽¹⁾	48 920		- 104	- 336	548	108	10 481	16 114	22 433	49 028	
B — BESTEDING											
1. Globale vastleggingen ⁽⁴⁾	43 991	89,9 %	- 98	- 72	4 093	3 923	10 478	16 084	21 351	47 914	97,7 %
2. Individuele vastleggingen ⁽⁵⁾	38 059	77,8 %	- 11	- 96	3 457	3 350	10 437	15 408	15 565	41 410	84,5 %
3. Betalingen	32 417	66,3 %	18	230	2 715	2 963	10 363	14 795	10 222	35 380	72,2 %
C — Nog te betalen vastleggingen (B1-B3)	11 574	23,7 %					115	1 289	11 129	12 534	25,6 %
D — Beschikbaar saldo (A-B1)	4 929	10,1 %					3	30	1 082	1 114	2,3 %

⁽¹⁾ Waaronder oorspronkelijke toewijzingen voor het 8^e, 9^e en 10^e EOF, cofinanciering, rente, diverse middelen en overdrachten van eerdere EOFs.

⁽²⁾ Als percentage van de middelen.

⁽³⁾ Negatieve bedragen betreffen vrijmakingen.

⁽⁴⁾ Globale verbintenissen betreffen financieringsbesluiten.

⁽⁵⁾ Individuele vastleggingen betreffen individuele contracten.

⁽⁶⁾ Nettovastleggingen na vrijmakingen. Nettobetalingen na terugvorderingen.

⁽⁷⁾ Bron: Rekenkamer, op basis van de EOF-verslagen over de financiële uitvoering en de jaarrekening per 31 december 2013.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Jaarverslag van de Commissie over het financieel beheer van het achtste tot tiende EOF

15. Krachtens het Financieel Reglement van toepassing op het tiende EOF dient de Commissie jaarlijks verslag uit te brengen over het financieel beheer van de EOF's⁽¹⁰⁾. De Rekenkamer is van oordeel dat dit verslag de betreffende financiële informatie nauwkeurig weergeeft.

⁽¹⁰⁾ Artikelen 118, 124 en 156 van Verordening (EG) nr. 215/2008.

HOOFDSTUK II — BETROUWBAARHEIDSVERKLARING VAN DE REKENKAMER OVER DE EOF'S**Betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer over het achtste, negende en tiende EOF aan het Europees Parlement en de Raad — Verslag van de onafhankelijke accountant**

I — Krachtens het bepaalde in artikel 287 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en artikel 141 van het Financieel Reglement van toepassing op het tiende EOF, dat ook geldt voor de eerdere EOF's, controleerde de Rekenkamer:

- a) de op 17 juli 2014 door de Commissie goedgekeurde jaarrekening van het achtste, negende en tiende Europese Ontwikkelingsfonds, die de balans, de economische resultatenrekening, de tabel van de kasstromen, de staat van de veranderingen van de nettoactiva, de staat van de vorderingen van de Europese ontwikkelingsfondsen en het verslag over de financiële uitvoering voor het per 31 december 2013 afgesloten begrotingsjaar omvat, en
- b) de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij die rekening binnen het wettelijk kader van de EOF's ten aanzien van het gedeelte van de EOF-middelen waarvan het financieel beheer onder de verantwoordelijkheid van de Commissie valt ⁽¹¹⁾.

De verantwoordelijkheid van de leiding

II — Overeenkomstig de artikelen 310 tot en met 325 van het VWEU en het Financieel Reglement van toepassing op het achtste, negende en tiende EOF is de leiding verantwoordelijk voor het op basis van internationaal aanvaarde boekhoudnormen voor de publieke sector ⁽¹²⁾ opstellen en weergeven van de jaarrekening van de EOF's, alsmede voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Deze verantwoordelijkheid omvat het opzetten, invoeren en in stand houden van een interne beheersingssysteem met betrekking tot de opstelling en weergave van financiële staten die geen afwijkingen van materieel belang als gevolg van fraude of fouten bevatten. De leiding dient er ook voor te zorgen dat de in de financiële staten weergegeven activiteiten, financiële verrichtingen en informatie in overeenstemming zijn met de voorschriften waar ze onder vallen. De Commissie draagt uiteindelijk de verantwoordelijkheid voor de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de rekeningen van de EOF's (artikel 317 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 jaarrekening van de EOF's geen afwijkingen van materieel belang bevat en de onderliggende verrichtingen bij die rekening 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 rekeningen en over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. De selectie van de procedures is afhankelijk van het oordeel van de controleur, dat een inschatting omvat van de risico's op afwijkingen van materieel belang in de rekeningen en op niet-conformiteit van materieel belang van de onderliggende verrichtingen met vereisten uit de regelgeving van de EOF's, hetzij door fraude, hetzij door fouten. Bij deze risico-inschatting wordt gekeken naar de interne beheersing met betrekking tot de opstelling en getrouwe weergave van de rekeningen en naar de toezicht- en controlesystemen die worden gehanteerd ter waarborging van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen, om controleprocedures op te zetten die onder de gegeven omstandigheden adequaat zijn maar die niet zijn bedoeld om een oordeel te geven over de doeltreffendheid van de interne beheersing. Bij de controle worden tevens de geschiktheid van de gehanteerde grondslagen voor financiële verslaglegging en de redelijkheid van de boekhoudkundige schattingen beoordeeld, evenals de algehele presentatie van de rekeningen.

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

⁽¹¹⁾ Overeenkomstig de artikelen 2, 3, 4, 125, lid 4, en 134 van het Financieel Reglement van toepassing op het tiende EOF heeft de betrouwbaarheidsverklaring geen betrekking op het deel van de middelen van het EOF dat wordt beheerd door, en onder de verantwoordelijkheid valt van de EIB.

⁽¹²⁾ De door de rekenplichtige van het EOF vastgestelde boekhoudregels en -methoden zijn afgeleid van de International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), uitgebracht door de Internationale Federatie van Accountants of bij ontbreken daarvan, de International Financial Reporting Standards (IFRS), uitgebracht door de International Accounting Standards Board.

Betrouwbaarheid van de rekeningen

Oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen

VI — Naar het oordeel van de Rekenkamer geeft de jaarrekening van het achtste, negende en tiende EOF op alle materiële punten een getrouw beeld van hun financiële situatie per 31 december 2013, van de resultaten van hun verrichtingen, van hun kasstromen en van de veranderingen in de nettoactiva over het op die datum afgesloten jaar, overeenkomstig het Financieel Reglement van het tiende EOF en internationaal aanvaarde boekhoudnormen voor de publieke sector.

De wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen

Ontvangsten

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

VII — Naar het oordeel van de Rekenkamer zijn de onderliggende ontvangsten bij de rekeningen betreffende het per 31 december 2013 afgesloten begrotingsjaar op alle materiële punten wettig en regelmatig.

Vastleggingen

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

VIII — Naar het oordeel van de Rekenkamer zijn de onderliggende vastleggingen bij de rekeningen betreffende het per 31 december 2013 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

IX — De Rekenkamer concludeert dat de toezicht- en controlesystemen deels doeltreffend zijn in het waarborgen van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen. De Rekenkamer schat het meest waarschijnlijke foutenpercentage voor de uitgavenverrichtingen van het achtste, negende en tiende EOF op 3,4 %.

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

X — 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 2013 afgesloten jaar fouten van materieel belang vertonen.

4 september 2014

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

President

Europese Rekenkamer

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxemburg, LUXEMBURG

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Toelichting bij de betrouwbaarheidsverklaring*Reikwijdte en aanpak van de controle*

16. In **bijlage 1.1** van hoofdstuk 1 van het Jaarverslag 2013 van de Rekenkamer over de uitvoering van de begroting wordt de algemene aanpak en methodologie van de Rekenkamer beschreven. Ten aanzien van de controle van de EOF's dienen de volgende specifieke punten te worden opgemerkt.

17. De opmerkingen van de Rekenkamer over de betrouwbaarheid van de rekeningen van de EOF's hebben betrekking op de financiële staten⁽¹³⁾ en op het verslag over de financiële uitvoering van het achtste, negende, en tiende EOF⁽¹⁴⁾ die door de Commissie zijn goedgekeurd in overeenstemming met het Financieel Reglement van het EOF⁽¹⁵⁾ en die samen met de „representation letter” van de rekenplichtige door de Rekenkamer zijn ontvangen op 17 juli 2014. Bij de controle werden bedragen en vermelde informatie getoetst; tevens werden de gehanteerde boekhoudbeginselen, door het management gemaakte significante ramingen en de algehele presentatie van de rekeningen beoordeeld.

18. De controle van de regelmatigheid van de verrichtingen omvatte:

- a) een onderzoek van alle bijdragen van de lidstaten en van een steekproef van andere soorten ontvangstenverrichtingen;
- b) een onderzoek van een steekproef van 30 vastleggingen⁽¹⁶⁾;
- c) een onderzoek van een steekproef van 165 verrichtingen⁽¹⁷⁾. De steekproef is zo opgezet dat deze representatief is voor alle soorten betalingen binnen de EOF's. Zij omvatte 93 betalingen die door 10 EU-delegaties waren goedgekeurd⁽¹⁸⁾ en 72 betalingen die door het hoofdkantoor van de Commissie waren goedgekeurd⁽¹⁹⁾;

⁽¹³⁾ Zie artikel 122 van Verordening (EG) nr. 215/2008: de financiële staten omvatten de balans, de economische resultatenrekening, de tabel van de kasstromen, de staat van de veranderingen van de nettoactiva en een staat van de vorderingen van de EOF's.

⁽¹⁴⁾ Zie artikel 123 van Verordening (EG) nr. 215/2008: de verslagen over de financiële uitvoering omvatten tabellen met vermelding van de kredieten, de vastleggingen en de betalingen.

⁽¹⁵⁾ Zie artikel 125 van Verordening (EG) nr. 215/2008.

⁽¹⁶⁾ Globale financiële vastleggingen en de bijbehorende juridische verbintenissen (financieringsovereenkomsten) na de vaststelling van een financieringsbesluit door de Commissie.

⁽¹⁷⁾ Zoals gedefinieerd in **bijlage 1.1**, paragraaf 7 van het Jaarverslag van 2013 van de Rekenkamer over de uitvoering van de begroting.

⁽¹⁸⁾ Afrikaanse Unie, Kameroen, DR Congo, Ivoorkust, Kenia, Lesotho, Mozambique, Nigeria, Rwanda en Zimbabwe.

⁽¹⁹⁾ EuropeAid: 34 projecten en 35 betalingen voor begrotingssteun; DG ECHO: drie projectbetalingen voor humanitaire hulp.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- d) waar fouten werden ontdekt, werden de relevante controlesystemen geanalyseerd om vast te stellen om welke specifieke systeemgebreken het ging;
- e) een beoordeling van de controlesystemen die werden onderzocht bij EuropeAid en EU-delegaties; deze bestreek:
 - i) controles vooraf door personeel van de Commissie, externe controleurs of toezichthouders voordat betalingen worden gedaan;
 - ii) monitoring en toezicht, voornamelijk follow-up van externe controles, verificatie- en toezichtbezoeken en onderzoek van EuropeAid in 2012 en 2013 van het restfoutenpercentage (PRF), en
 - iii) interne audit;
- f) een beoordeling van het jaarlijks activiteitenverslag (JAV) van de directeur-generaal van EuropeAid, en
- g) een follow-up van eerdere aanbevelingen van de Rekenkamer.

19. Zoals aangegeven in paragraaf 4 voert EuropeAid de meeste van de instrumenten voor externe bijstand uit die uit de algemene begroting en de EOF's worden gefinancierd. De opmerkingen van de Rekenkamer met betrekking tot zowel de doeltreffendheid van de toezicht- en controlesystemen als de betrouwbaarheid van het JAV en de verklaring van de directeur-generaal voor 2013 hebben betrekking op het gehele terrein waarvoor EuropeAid verantwoordelijk is.

Betrouwbaarheid van de rekeningen

20. De economische resultatenrekening bevat als ontvangsten rente op voorfinanciering (5,7 miljoen euro) met betrekking tot aan begunstigden betaalde voorfinancieringen van meer dan 250 000 euro. Voor betaalde voorfinancieringen van meer dan 750 000 euro wordt de Commissie geacht per jaar rente in te vorderen⁽²⁰⁾. Met de stijging van het aantal en de waarde van terugvorderingen heeft de Rekenkamer ten opzichte van 2012 enige verbeteringen geconstateerd⁽²¹⁾. De gesubdelegeerde ordonnateurs leven deze regel echter nog steeds niet systematisch na en de hoeveelheid rentebaten die in de rekeningen zichtbaar wordt gemaakt is deels gebaseerd op schattingen. Voorts wordt de rente over voorfinancieringen van 250 000 tot 750 000 euro nog steeds niet als ontvangsten in de financiële staten opgenomen, omdat de Commissie het CRIS-systeem nog niet volledig heeft ontwikkeld.

⁽²⁰⁾ Artikel 8, lid 3, van Verordening (EG) nr. 215/2008.

⁽²¹⁾ 24 terugvorderingen ad 4,7 miljoen euro in 2013 tegen 13 terugvorderingen ad 1,3 miljoen euro in 2012.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

*Regelmatigheid van de verrichtingen***Ontvangsten**

21. Uit de controle van ontvangstenverrichtingen door de Rekenkamer bleek dat deze geen materiële fouten bevatten.

Vastleggingen

22. Uit de controle van vastleggingen door de Rekenkamer bleek dat deze geen materiële fouten bevatten.

Betalingen

23. **Bijlage 1** bevat een samenvatting van de resultaten van de toetsing van betalingsverrichtingen. Van de 165 door de Rekenkamer gecontroleerde betalingsverrichtingen vertoonden er 45 (27 %) fouten. Op basis van de 32 door haar gekwantificeerde fouten schat de Rekenkamer het meest waarschijnlijke foutenpercentage op 3,4 % ⁽²²⁾ ⁽²³⁾.

Projecten

24. Van de 130 door de Rekenkamer gecontroleerde betalingsverrichtingen bevatten er 42 (32 %) fouten, waaronder 30 (71 %) kwantificeerbare fouten. Van de 30 betalingsverrichtingen die kwantificeerbare fouten bevatten, waren er 17 definitieve verrichtingen die waren goedgekeurd nadat alle controles vooraf waren uitgevoerd.

23. De Commissie is het niet eens met de analyse van de Rekenkamer ten aanzien van twee aanbestedingsfouten met een aanzienlijk effect op het geschatte foutenpercentage. Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 26, onder b).

⁽²²⁾ 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 5,4 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrens).

⁽²³⁾ Wat betreft de twee fouten die de Commissie betwist, werden de zeer gedetailleerde technische specificaties in het ene geval niet gerechtvaardigd door het voorgenomen gebruik van de voertuigen maar betekenden die specificaties de feitelijke uitsluiting van een aantal potentiële inschrijvers, waardoor de concurrentie werd gehinderd. In het andere geval was er geen gegronde reden voor het opsplitsen van de aanbesteding in drie plaatselijke openbare aanbestedingen in plaats van een internationale aanbesteding. Deze fouten duiden op gebreken in de controles die worden uitgevoerd door EU-delegaties, die op voorhand deze aanbestedingsprocedures hadden goedgekeurd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

25. Net als in 2012 ⁽²⁴⁾ werden er vaker fouten aangetroffen bij verrichtingen die verband hielden met programmaringen, subsidies en bijdrageovereenkomsten tussen de Commissie en internationale organisaties dan bij andere steunvormen. Van de 72 getoetste verrichtingen in deze categorieën vertoonden er 32 (44 %) fouten.

26. Bij de voornaamste soorten door de Rekenkamer ontdekte kwantificeerbare fouten bij betalingsverrichtingen en projecten ging het om:

- a) het ontbreken van bewijsstukken om te verantwoorden dat subsidiabele activiteiten hadden plaatsgevonden (twaalf verrichtingen);
- b) niet-naleving door de begunstigde van aanbestedingsregels (acht verrichtingen) ⁽²⁵⁾;
- c) niet-subsidiabele uitgaven, zoals de uitgaven die niet door het contract werden bestreken (vijf verrichtingen), niet-subsidiabele btw (drie verrichtingen), uitgaven die werden gedaan buiten de uitvoeringsperiode (twee verrichtingen) en uitgaven die niet conform de oorsprongsregel waren (één verrichting);

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

26.

- b) *De Commissie is het niet eens met de analyse van de Rekenkamer ten aanzien van één kwantificeerbare fout. De Commissie is van mening dat de technische specificaties, die door de aanbestedende dienst zijn vastgesteld overeenkomstig zijn ruime discretionaire bevoegdheid (een beginsel dat door het Hof van Justitie is erkend), niet buitensporig waren en de mededinging niet hebben vervalst. Dit beginsel biedt rechtszekerheid voor de aanbestedende diensten en het ontbreken daarvan zou een toekomstige aanbestedingsprocedure kunnen belemmeren.*

Wat een andere fout met betrekking tot de aanbesteding betreft, is de Commissie van mening dat het hier om een zeer strikte interpretatie van de regels gaat.

⁽²⁴⁾ Paragraaf 26 van het Jaarverslag 2012 van de Rekenkamer.

⁽²⁵⁾ Wat betreft de twee fouten die de Commissie betwist, werden de zeer gedetailleerde technische specificaties in het ene geval niet gerechtvaardigd door het voorgenomen gebruik van de voertuigen maar betekenden die specificaties de feitelijke uitsluiting van een aantal potentiële inschrijvers, waardoor de concurrentie werd gehinderd. In het andere geval was er geen gegronde reden voor het opsplitsen van de aanbesteding in drie plaatselijke openbare aanbestedingen in plaats van een internationale aanbesteding. Deze fouten duiden op gebreken in de controles die worden uitgevoerd door EU-delegaties, die op voorhand deze aanbestedingsprocedures hadden goedgekeurd.

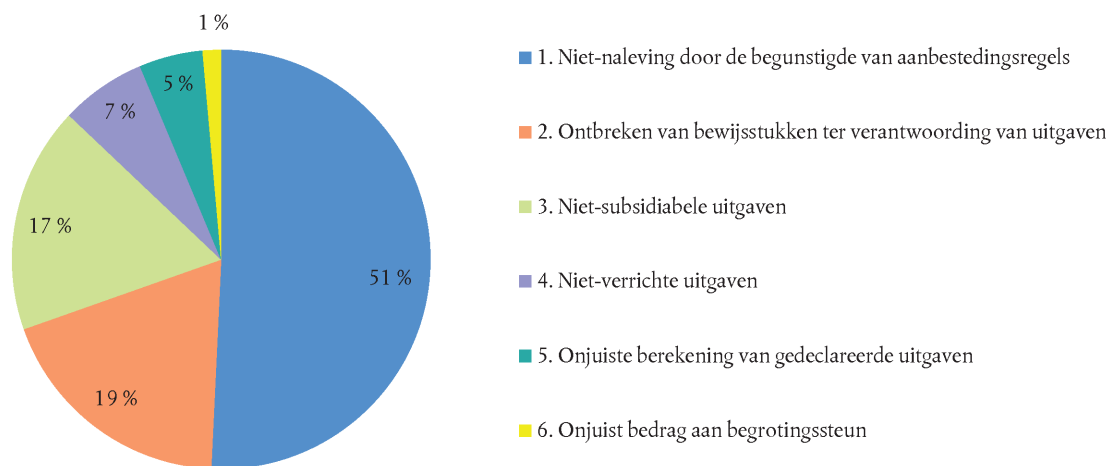
OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- d) uitgaven die niet door begunstigden werden gedaan (zeven verrichtingen);
- e) onjuiste berekening van gedeclareerde uitgaven (vijf verrichtingen).

27. **Grafiek 1** geeft een overzicht van de bijdrage van de verschillende soorten fouten aan het geschatte totale foutenpercentage. Fouten die verband houden met de niet-naleving van aanbestedingsprocedures en de afwezigheid van bewijsstukken vormen 70 % van de meest waarschijnlijke fout.

Grafiek 1 — Bijdrage per soort fout aan de meest waarschijnlijke fout



Tekstvak 1 — Voorbeelden van kwantificeerbare fouten in projectverrichtingen

Ontbreken van bewijsstukken ter verantwoording van de uitgaven

De Rekenkamer onderzocht de definitieve goedkeuring van uitgaven die zijn verricht voor het programma „Steun aan vredesopbouw en overgangsactiviteiten” dat wordt uitgevoerd door een internationale organisatie in Afrika bezuiden de Sahara. De Rekenkamer controleerde 25 uitgavenposten. Voor vier posten, die gerelateerd waren aan personeels- en reiskosten en goed waren voor 18 200 euro, zijn de essentiële bewijsstukken ter verantwoording van de uitgaven (bv. arbeidscontract, salarisstrookje, bewijs van betaling voor personeelskosten, factuur, instapkaarten, bewijs van betaling voor reiskosten) niet aan de Rekenkamer verstrekt.

Tekstvak 1 — Voorbeelden van kwantificeerbare fouten in projectverrichtingen

Niet-naleving door de begunstigde van de aanbestedingsprocedures

De Rekenkamer onderzocht de definitieve goedkeuring van de uitgaven die zijn gedaan voor het programma „Steun aan micro- en kleine ondernemingen” in Afrika en trof een fout ter waarde van 23 398 euro aan bij de aanbesteding voor IT-materiaal ten behoeve van een adviescentrum voor ondernemingen. Volgens de aankondiging van de opdracht was de laagste prijs het criterium voor de gunning van een opdracht. Het evaluatieverslag gaf de financiële offertes die door de bidders waren gedaan niet correct weer. Dientengevolge werd het contract niet aan de offerte met de laagste prijs gegund.

De fout werd niet vastgesteld door de controleur van de Commissie die een financiële controle van dit programma had verricht.

Niet-subsidiabele uitgaven en uitgaven die niet door de begunstigde zijn gedaan

De Rekenkamer onderzocht de definitieve goedkeuring van uitgaven die waren verricht voor het op alle ACS-landen gerichte grondstoffenprogramma voor de landbouw, dat wordt uitgevoerd door een internationale organisatie. De door de uitvoeringspartner gedeclareerde uitgaven van 254 000 USD omvatten overheadkosten ad 17 675 USD die niet in het contract stonden vermeld en bijgevolg niet-subsidiabel waren.

Bovendien bestond er een verschil van 3 862 USD tussen het bedrag dat door de internationale organisatie aan de uitvoeringspartner als voorschotbetaling werd betaald en de daadwerkelijk verrichte uitgaven.

De fout duidt op een gebrek in de controles door de internationale organisatie aan naleving van de contractuele bepalingen en het gebruik van voorschotbetalingen.

Niet-subsidiabele uitgaven en uitgaven die niet door de begunstigde zijn gedaan

De Commissie heeft de organisatie aan de toepasselijke voorschriften en verplichtingen herinnerd. Dankzij de door de Rekenkamer ontdekte niet-subsidiabele uitgaven kan de Commissie het bedrag van de bijdrage van de EU opnieuw berekenen. In de toekomst zullen voor de programma's die door deze organisatie worden beheerd, uitgebreidere inspectiebezoeken worden uitgevoerd.

28. Niet-quantificeerbare fouten hadden betrekking op tekortkomingen bij de aanbestedingsprocedures (zes verrichtingen), onvoldoende bewijsstukdocumenten ter verantwoording van de juistheid van het betaalde bedrag (drie verrichtingen) en onvoldoende informatie om de Rekenkamer in staat te stellen de fout te kwantificeren met betrekking tot de subsidiabiliteit van de uitgaven (drie verrichtingen).

Begrotingssteun

29. Van de 35 getoetste verrichtingen voor begrotingssteun bevatten er drie (9 %) fouten, waaronder twee (67 %) kwantificeerbare fouten.

30. De kwantificeerbare fouten die de Rekenkamer ontdekte in verrichtingen voor begrotingssteun betroffen de onjuiste toepassing van de scoringsmethode om te bepalen of de ontvangers hadden voldaan aan de voorwaarden voor een prestatiegerelateerde variabele tranche (één verrichting), en een onjuiste wisselkoers die werd gehanteerd om betalingen voor begrotingssteun om te zetten in de lokale munteenheid (één verrichting).

29. De Commissie merkt op dat in 2013 het aantal fouten dat samenhangt met begrotingssteun in vergelijking met 2011 met 82 % is afgenomen.

31. De Rekenkamer ontdekte ook één niet-kwantificeerbare fout. De Commissie had niet van de begunstigde geëist dat deze bewijs zou leveren dat de correcte wisselkoers was gebruikt om de betalingen in de lokale munteenheid om te zetten.

Tekstvak 2 — Voorbeeld van een kwantificeerbare fout in een verrichting voor begrotingssteun

Onjuiste toepassing van de scoringsmethode voor een prestatiegerelateerde variabele tranche

De Rekenkamer onderzocht een prestatiegerelateerde variabele tranche van 4 181 250 euro in het kader van het „Programme d'appui au plan de développement territorial” in Mayotte. Volgens de financieringsovereenkomst zou de Commissie de geboekte vooruitgang wat betreft geloofwaardigheid van de begroting voor elk geselecteerd begrotingshoofdstuk afzonderlijk moeten beoordelen. In plaats daarvan had de Commissie een algemene beoordeling verricht op basis van de totale hoeveelheid begrotingshoofdstukken, wat inhield dat wanneer van afzonderlijke begrotingshoofdstukken de positieve en negatieve variaties bij elkaar werden opgeteld, deze elkaar ophieven. Het niet-naleven van de in de financieringsovereenkomst vermelde scoringsmethode resulteerde in een te hoge betaling van 222 861 euro (5,33 %).

Tekstvak 2 — Voorbeeld van een kwantificeerbare fout in een verrichting voor begrotingssteun

Onjuiste toepassing van de scoringsmethode voor een prestatiegerelateerde variabele tranche

De Commissie heeft dit gecorrigeerd voor de volgende uitbetaling en een terugvorderingsprocedure in gang gezet.

Onderzoek van geselecteerde controlesystemen

32. **Bijlage 2** bevat een samenvatting van de resultaten van het door de Rekenkamer verrichte onderzoek naar de systemen van EuropeAid.

Controles vooraf

33. Vanwege de risicovolle omgeving (zie paragraaf 6) vertrouwt EuropeAid grotendeels op controles vooraf (controles door personeel van de Commissie, externe toezichthouders of externe controleurs voordat de betalingen voor projecten worden gedaan) om onregelmatige betalingen te voorkomen, of op te sporen en te corrigeren. Evenals in voorgaande jaren wijst het aantal door de Rekenkamer geconstateerde fouten, onder meer in einddeclaraties waarvoor externe controle en uitgavenverificaties plaatsvonden, op gebreken in deze controles vooraf.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

34. In mei 2013 nam EuropeAid een actieplan aan om de gebreken aan te pakken die bij de uitvoering van het controlesysteem van EuropeAid waren geconstateerd⁽²⁶⁾. In het actieplan wordt ingegaan op een aantal aanbevelingen die in voorgaande jaarverslagen van de Rekenkamer werden gedaan, alsmede op de kwesties die in de PRF-studies van EuropeAid uit 2012 en 2013 waren geconstateerd. Hieronder vallen bewustmaking, opleiding en het aanreiken van richtsnoeren over de meest voorkomende soorten fouten en het voorkomen ervan. Ook bevat het actieplan acties die gericht zijn op het verbeteren van de kwaliteit van externe controles⁽²⁷⁾, die een belangrijk onderdeel vormen van de toezicht- en controlesystemen van EuropeAid, en op het versterken van de samenwerking met internationale organisaties in verband met de beheersing van de rechtmatigheid (zie paragraaf 39).

Toezicht en supervisie

35. Zoals vermeld in eerdere jaarverslagen van de Commissie⁽²⁸⁾ vertoont het beheersinformatiesysteem van EuropeAid gebreken ten aanzien van de resultaten en follow-up van externe controles, uitgavenverificaties en toezichtbezoeken. Deze maken het voor de directeur-generaal moeilijk om eenheidshoofden of hoofden van EU-delegaties verantwoordelijk te stellen voor de tijdige follow-up en correctie van de systeemgebreken en ontdekte fouten. EuropeAid ontwikkelt nieuwe functies in de controlemodule van het CRIS-informatiesysteem ter verbetering van de follow-up van controleverslagen.

36. Daarnaast is EuropeAid een instrument aan het ontwikkelen om de EU-delegaties te helpen hun portefeuille van projecten doeltreffender door te lichten en prioriteit te geven aan bezoeken aan de projecten waarop in het bijzonder toezicht op basis van risicobeoordelingen moet worden gehouden.

⁽²⁶⁾ Zie het jaarlijks activiteitenverslag 2013 van EuropeAid, blz. 188-190 en 195-196.

⁽²⁷⁾ Modelcontracten zijn herzien zodat de Commissie invloed kan hebben op de keuze van externe controleurs. Er dienen kwaliteitsrasters te worden opgesteld om de betrouwbaarheid van controleverklaringen te beoordelen en om een richtsnoer te bieden in geval van niet-naleving. Een op risico gebaseerde methodologie voor het plannen van controles dient verplicht te worden gesteld.

⁽²⁸⁾ Paragraaf 42 van het Jaarverslag 2010 van de Rekenkamer, paragraaf 43 van het Jaarverslag 2011 van de Rekenkamer en paragraaf 35 van het Jaarverslag 2012 van de Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

PRF-studie 2013

37. EuropeAid heeft de tweede PRF-studie verricht om het percentage fouten te meten dat is ontsnapt aan alle beheerscontroles ter voorkoming, opsporing en correctie van fouten. De studie bestond uit een onderzoek van een representatieve steekproef van verrichtingen betreffende contracten die gesloten waren tussen september 2012 en augustus 2013 teneinde een schatting te maken van het meest waarschijnlijke foutenpercentage in de populatie afgesloten contracten.

38. De resultaten van de PRF-studie 2013 zijn beschreven in het JAV⁽²⁹⁾. Volgens de studie ligt het PRF naar schatting op 3,35 %, dus boven de door de Commissie vastgestelde materialiteitsdrempel van 2 %. De belangrijkste soorten bij de studie ontdekte fouten zijn:

- a) ontbreken van toereikende documentatie die subsidiabiliteit van de begunstigde organisaties aantoont (51,63 % van het PRF);
- b) fouten die werden geschat omdat geen toereikend bewijs beschikbaar was om de regelmatigheid van verrichtingen te controleren (17,82 % van het PRF);
- c) niet-naleving van aanbestedingsprocedures (12,45 % van het PRF);
- d) onverschuldigde en niet-gecorrigeerde bedragen (8,71 % van het PRF);
- e) andere soorten fouten (9,39 %).

39. Door internationale organisaties uitgevoerde verrichtingen vormen een vijfde deel van alle gecontroleerde verrichtingen, maar maakten 29,81 % van het percentage resterende fouten uit.

40. Zoals aangegeven door de Rekenkamer in haar jaarverslag 2012⁽³⁰⁾ voldoet de opzet van de PRF-methodologie over het algemeen. Voor deze tweede studie werden zowel de berekening van foutenpercentages in afzonderlijke verrichtingen als de behandeling van verrichtingen zonder direct beschikbare informatie verfijnd.

⁽²⁹⁾ Bladzijden 140, 141 en 142.

⁽³⁰⁾ Paragraaf 39.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

41. Het JAV geeft aan ⁽³¹⁾ dat de PRF-methodologie resulteert in een juiste beoordeling van het aantal fouten dat door het totale controlesysteem niet werd ontdekt en dat het resultaat van de totale foutenevaluatie vervolgens werd uitgedrukt in een feitelijk foutenniveau met een betrouwbaarheidsgraad van 95 %. Dit is geen geheel juiste voorstelling van de PRF-studieresultaten:

- a) de PRF-methodologie geeft geldige kosteneffectiviteitsoverwegingen weer, met name wat betreft de mate waarin op eerdere controle- of verificatieverslagen wordt vertrouwd en gegevensgerichte controles worden uitgevoerd. Hiermee gaat een beperking in de reikwijdte gepaard die voor een correct begrip van de PRF-studieresultaten bekendgemaakt zou moeten worden;
- b) op basis van de PRF-studie 2013 is 3,35 % inderdaad het geschatte meest waarschijnlijke foutenpercentage, maar de betrouwbaarheidsgraad van 95 % houdt in dat het foutenpercentage tussen de onderste en de bovenste foutengrens ligt, die echter niet worden bekendgemaakt.

Interne audit

42. In haar Jaarverslag 2011 ⁽³²⁾ gaf de Rekenkamer aan dat de reorganisatie van de Commissie in 2011 een grote impact had op de activiteit van de interne-auditfunctie (IAF) ⁽³³⁾. In haar antwoord op het Jaarverslag 2011 van de Rekenkamer zegde de Commissie toe de capaciteit van de IAF te zullen beoordelen en deze te zullen versterken indien nodig ⁽³⁴⁾. Dit is niet gebeurd en in het functioneren van de IAF was in 2013 geen significante verbetering te merken.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

41.

- a) *Voor een efficiënte en kosteneffectieve studie baseert de PRF-methodologie zich op eerdere controlewerkzaamheden, inclusief financiële en technische audits, de betrouwbaarheidsverklaringen (DAS), verificaties, evaluaties en verslagen van de technische toezichthouders.*

Dit aspect van de PRF-methodologie is gebaseerd op de veronderstelling dat PRF-procedures geen verdere voordelen met zich meebrengen dan de voordelen die al zijn behaald dankzij uitgebreide, zorgvuldige eerdere controlewerkzaamheden. Eerdere controlewerkzaamheden zullen doorgaans intensiever en tegen hogere kosten worden uitgevoerd dan PRF-procedures.

- b) *De openbaarmaking van de onderste en bovenste foutengrens in het JAV van 2013 is niet expliciet vermeld in de instructies van de centrale diensten van de Commissie.*

42. *De Commissie heeft al wat acties opgestart om de capaciteit van de interne auditfunctie (IAF) te verbeteren.*

⁽³¹⁾ Bladzijde 141.

⁽³²⁾ Paragraaf 50 van het Jaarverslag 2011 van de Rekenkamer.

⁽³³⁾ De IAF is een eenheid van een directoraat-generaal van de Commissie. Deze wordt geleid door een eenheidshoofd dat rechtstreeks rapporteert aan de directeur-generaal. Deze eenheid heeft tot taak onafhankelijke zekerheid te verschaffen inzake de doeltreffendheid van het internebeheersingssysteem met het oog op het verbeteren van de activiteiten van het directoraat-generaal.

⁽³⁴⁾ Antwoord van de Commissie op paragraaf 59 e) van het Jaarverslag 2011 van de Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Beoordeling van het jaarlijks activiteitenverslag

43. In zijn betrouwbaarheidsverklaring maakt de directeur-generaal een voorbehoud ten aanzien van de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen, aangezien het bedrag dat wordt beschouwd als risicobedrag (228,55 miljoen euro) meer dan 2 % uitmaakt van de door EuropeAid in 2013 verrichte betalingen. De directeur-generaal verklaart echter ook dat de ingevoerde beheersingsprocedures de nodige waarborgen bieden betreffende de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. De Rekenkamer meent dat dit geen logische conclusie is, omdat controlesystemen niet doeltreffend zijn wanneer daarmee geen materiële fouten kunnen worden voorkomen, ontdekt en gecorrigeerd.

44. Het voorbehoud heeft betrekking op de wettigheid en regelmatigheid van alle uitgaven die door EuropeAid worden beheerd. Een voorbehoud is gepast wanneer controlegebreken te maken hebben met duidelijk omschreven ontvangsten- of uitgaventerrijnen⁽³⁵⁾, maar niet wanneer ze de uitvoering van het controlesysteem als geheel beïnvloeden en de financiële impact groter is dan de materialiteitsdrempel voor het gehele budget dat onder de verantwoordelijkheid van de directeur-generaal valt. De permanente instructies van de Commissie voor de JAV's van 2013 voorzien echter niet in een dergelijke situatie.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN**De conclusie voor 2013**

45. Op basis van haar controlewerkzaamheden concludeert de Rekenkamer dat de EOF-rekeningen voor het per 31 december 2013 afgesloten begrotingsjaar een in elk materieel opzicht getrouw beeld geven van de financiële situatie van de EOF's per 31 december 2013 en van de resultaten van hun verrichtingen en kasstromen voor het op die datum afgesloten begrotingsjaar overeenkomstig de bepalingen van het Financieel Reglement van het EOF en de door de rekenplichtige vastgestelde boekhoudregels.

46. De Rekenkamer concludeert dat voor het per 31 december 2013 afgesloten begrotingsjaar:

- a) de ontvangsten van de EOF's geen materiële fouten vertonen;
- b) de vastleggingen van de EOF's geen fouten van materieel belang bevatten;
- c) de betalingsverrichtingen van de EOF's materiële fouten vertonen (zie de paragrafen 23-31).

⁽³⁵⁾ Zie artikel 66, lid 9, 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 (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1) en artikel 38 van Verordening (EG) nr. 215/2008.

43. Gezien de risicovolle omgeving waarin DG DEVCO opereert, en het feit dat de restfouten niet het gevolg zijn van het ontwerp van het controlesysteem, maar eerder van de tekortkomingen bij de implementatie ervan, handhaaft de Commissie haar conclusie dat de vastgestelde controleprocedures de noodzakelijke garanties voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties bieden.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

47. De onderzochte systemen van EuropeAid zijn beoordeeld als gedeeltelijk doeltreffend (zie de paragrafen 19 en 32 t/m 38)⁽³⁶⁾. In mei 2013 heeft EuropeAid echter een actieplan aangenomen om de voornaamste geconstateerde gebreken aan te pakken.

Aanbevelingen

48. **Bijlage 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 2010 en 2011 deed de Rekenkamer 14 aanbevelingen. Van deze aanbevelingen heeft EuropeAid er drie volledig uitgevoerd, terwijl er vier in de meeste opzichten, vijf in enkele opzichten en twee geheel niet zijn uitgevoerd.

49. Wat betreft de aanbevelingen die niet zijn uitgevoerd, heeft EuropeAid de richtsnoeren inzake de risicoanalyse voor de voorbereiding van jaarlijkse controleplannen niet verplicht gesteld en heeft EuropeAid niet beoordeeld in hoeverre de DIA in staat is zijn taak doeltreffend uit te voeren.

50. Aangaande de aanbevelingen die slechts in enkele opzichten zijn uitgevoerd, onderneemt EuropeAid actie:

- a) EuropeAid heeft deelgenomen aan een werkgroep onder leiding van DG Begroting om de kosteneffectiviteit van zijn beheersingsstructuur als geheel te beoordelen. In het JAV 2013 vermeldde EuropeAid voor het eerst gegevens over geschatte controlekosten en -baten. Hoewel dit aantoont dat EuropeAid terdege aandacht heeft besteed aan de noodzaak om de doelmatigheid van de toezicht- en controlesystemen te bewaken, heeft de Rekenkamer enkele gebreken aangetroffen betreffende de kwantificering van baten, hetgeen afbreuk doet aan de betrouwbaarheid van kosten-batenverhoudingen;
- b) EuropeAid ontwikkelt instrumenten en richtsnoeren voor de EU-delegaties om de prioritering bij hun toezichtbezoeken aan projecten te verbeteren en de kwaliteit van controleverslagen te beoordelen;
- c) EuropeAid ontwikkelt nieuwe functies binnen de controlemodule van het CRIS-informatiesysteem ter verbetering van de follow-up van controleverslagen (zie paragraaf 35).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

47. *De Commissie is het ermee eens dat de uitvoering van de controlemechanismen moet verbeteren, hoewel de opzet van het controlesysteem over het algemeen consistent en degelijk is. Met het actieplan zijn al stappen in de goede richting gezet.*

49. *De Commissie heeft een aantal maatregelen genomen om de capaciteit van de IAF te verbeteren.*

50.

- a) *Er zijn richtsnoeren voorgesteld voor de mogelijke manieren om de kosten en baten van de meest voorkomende interne controle-systemen in de Commissie te berekenen en in te schatten, in combinatie met verwante internecontrolemodellen.*

Elk DG wordt geacht op die manier de kosten en baten te bepalen van de betreffende interne controlestrategieën voor de daarmee verband houdende uitgaven, en een zo goed mogelijke schatting te maken van de kwantificeerbare en niet-kwantificeerbare baten van de controles.

In aansluiting op de toezeggingen in het samenvattende verslag zal DG Begroting nadere richtsnoeren blijven ontwikkelen, een beperkt aantal indicatoren inzake kosteneffectiviteit identificeren die in de hele Commissie kunnen worden gebruikt, en de berekeningswijze van deze indicatoren nader omschrijven.

⁽³⁶⁾ De conclusie over de systemen is beperkt tot de voor onderzoek geselecteerde systemen, zoals beschreven in de reikwijdte van de controle in paragraaf 18 e).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

51. Op grond van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2013 beveelt de Rekenkamer aan dat EuropeAid:

- **Aanbeveling 1:** ervoor zorgt dat alle gesubdelegeerde ordonnateurs rente terugvorderen die is gegenereerd door voorfinancieringen van meer dan 750 000 euro per jaar;
- **Aanbeveling 2:** tegen eind 2014 de ontwikkeling van het CRIS-systeem voltooit, zodat rente over voorfinancieringen van 250 000 tot 750 000 euro als financiële ontvangsten kan worden geboekt;
- **Aanbeveling 3:** de kwantificering van baten van uitgevoerde controles herziet;
- **Aanbeveling 4:** in het JAV verslag doet van de voortgang bij de uitvoering van het actieplan om gebreken in het controlesysteem aan te pakken, en
- **Aanbeveling 5:** in het JAV de reikwijdte van de PRF-studie en de geschatte onderste en bovenste foutengrens bekendmaakt.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

51.

De Commissie neemt deze aanbeveling over. De maatregelen die de Commissie heeft genomen, hebben al hun vruchten afgeworpen. De Commissie zal in 2014 nog meer maatregelen treffen.

De Commissie neemt deze aanbeveling over. Door de tenuitvoerlegging van het nieuwe Financieel Reglement en de daarmee samenhangende nieuwe versie van ABAC was het onmogelijk deze functie volgens plan te implementeren. De afronding is nu gepland voor het laatste kwartaal van 2014.

De Commissie neemt deze aanbeveling over en zal de kwantificering van baten van uitgevoerde controles overeenkomstig de door de centrale diensten van de Commissie verstrekte richtsnoeren blijven verbeteren.

De Commissie neemt deze aanbeveling over.

De Commissie is het met deze aanbeveling eens en zal met de Rekenkamer bespreken hoe dit verder kan worden gerealiseerd. De omschrijving van het PRF en de berekening van een risicodragend bedrag blijven gebaseerd op de meest waarschijnlijke fout (MWF).

BIJLAGE 1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR DE EUROPESE ONTWIKKELINGSFONDSEN

	2013			2012	2011	2010
	Projecten	Begrotingssteun	Totaal			
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF						
Totaal verrichtingen:	130	35	165	167	163	165

RESULTATEN VAN DE TOETSING ⁽¹⁾ ⁽²⁾**Deel (aantal) van de getoetste verrichtingen dat:**

geen fouten blijkt te bevatten	68 % (88)	91 % (32)	73 % (120)	74 %	67 %	73 %
een of meer fouten blijkt te bevatten	32 % (42)	9 % (3)	27 % (45)	26 %	33 %	27 %

Analyse van verrichtingen met fouten:**Analyse per soort fout**

Overige nalevingskwesties en niet-kwantificeerbare fouten	29 % (12)	33 % (1)	29 % (13)	32 %	46 %	49 %
Kwantificeerbare fouten	71 % (30)	67 % (2)	71 % (32)	68 %	54 %	51 %

GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN

Meest waarschijnlijk foutenpercentage	3,4 %	3,0 %	5,1 %	3,4 %
Bovenste foutengrens (UEL)	5,4 %			
Onderste foutengrens (LEL)	1,4 %			

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

⁽²⁾ De cijfers tussen haakjes tonen het werkelijke aantal verrichtingen.

BIJLAGE 2

RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK VAN GESELECTEERDE SYSTEMEN VOOR DE EUROPESE ONTWIKKELINGS-
FONDSEN EN ONTWIKKELINGSSTEUN UIT DE EU-BEGROTING**Beoordeling van de onderzochte systemen**

Betrokken systeem	Controles vooraf	Monitoring en toezicht	Interne audits	Globale beoordeling
EuropeAid	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend

BIJLAGE 3

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR DE EUROPESE ONTWIKKELINGSFONDSEN

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 van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2011	<p>Aanbeveling 1: EuropeAid zou het beheer van de procedures voor de gunning van opdrachten moeten verbeteren door de vaststelling van duidelijke selectiecriteria en een betere documentatie van het beoordelingsproces (jaarverslag 2011, paragraaf 59 a)).</p> <p>Aanbeveling 2: EuropeAid zou een gedocumenteerde, op risico gebaseerde planning moeten invoeren evenals een systematische follow-up van verificatiebezoeken en controlebezoeken ter plaatse (jaarverslag 2011, paragraaf 59 b)).</p>		x					<p>De Commissie streeft ernaar de planning voor bezoeken aan projecten te verbeteren op basis van de risico's die aan de projecten zijn verbonden. De Commissie werkt aan een hulpmiddel voor het portefeuillebeheer zodat delegaties hun projectportefeuille beter kunnen doorlichten en voorrang geven aan projecten die in het bijzonder moeten worden gecontroleerd.</p> <p>Gezien de huidige beperkte middelen (die in de toekomst waarschijnlijk nog beperkter zullen worden) moet de Commissie de kosten en de baten afwegen.</p> <p>Daarnaast moet rekening worden gehouden met belemmeringen op het gebied van de veiligheid: in sommige ontvangende landen zijn deze controles erg moeilijk uit te voeren of zou het personeel dat de controles uitvoert, risico kunnen lopen.</p> <p>In haar antwoord op de oorspronkelijke aanbeveling heeft de Commissie aangegeven te overwegen „om de auditplanningmethode op basis van risicoanalyses van EuropeAid verplicht te stellen voor de periode na 2013”.</p> <p>De uitkomst van een interne raadpleging was positief en risicoanalyse zal in de controleplannen vanaf 2015 en verder verplicht worden gesteld.</p>

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 van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2011	Aanbeveling 3: EuropeAid zou de richtsnoeren inzake risicoanalyse verplicht moeten stellen bij de voorbereiding van jaarlijkse controleplannen door delegaties en het hoofdkantoor van EuropeAid (jaarverslag 2011, paragraaf 59 c)).				x			
	Aanbeveling 4: EuropeAid zou de opzet van KPI's moeten herzien om ervoor te zorgen dat ze ondubbelzinnig en eenvoudig te interpreteren zijn (jaarverslag 2011, paragraaf 59 d)).		x					
	Aanbeveling 5: EuropeAid zou het vermogen van de IAF om haar taak doeltreffend uit te voeren moeten beoordelen (jaarverslag 2011, paragraaf 59 e)).				x			De Commissie heeft een aantal maatregelen genomen om de capaciteit van de IAF te verbeteren.
	Aanbeveling 1: EuropeAid zou een kernindicator moeten ontwikkelen voor de geschatte financiële impact van resterende fouten nadat alle controles vooraf en achteraf zijn uitgevoerd (jaarverslag 2010, paragraaf 62 a)).	x						
	Aanbeveling 2: EuropeAid zou de kosteneffectiviteit van de diverse controles moeten beoordelen, met name van de verrichtingen achteraf van de controlesystemen (jaarverslag 2010, paragraaf 62 b)).				x			Aangezien EuropeAid in zijn JAV van 2013 de kosteneffectiviteit van zijn controles heeft beoordeeld op basis van de door de centrale diensten van de Commissie verstrekte richtsnoeren, is EuropeAid van mening dat gevolg is gegeven aan de aanbeveling.
2010	Aanbeveling 3: EuropeAid zou de doeltreffendheid van het projecttoezicht, waaronder bezoeken ter plaatse, moeten verbeteren op basis van meerjarige monitoring- en evaluatieplannen (jaarverslag 2010, paragraaf 62 c)).					x		

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 van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2010	<p>Aanbeveling 4: EuropeAid zou de betrouwbaarheid van certificaten van externe toezichthouders, controles en uitgavenverificaties moeten controleren (jaarverslag 2010, paragraaf 63 a)).</p>			x				<p>Zelfs indien deze aanbeveling door de Commissie zou zijn overgenomen, dan zou de conclusie bij nader inzien zijn geweest dat het niet de taak is van de Commissie om dergelijke betrouwbaarheidscontroles uit te voeren.</p> <p>Het actieplan om de tekortkomingen bij de implementatie van het interne controlesysteem te verhelpen bevat maatregelen om de kwaliteit en de doeltreffendheid van externe audits en controles van de uitgaven te verbeteren.</p> <p>De modelcontracten zijn zo aangepast dat de Commissie inloed zou kunnen hebben op de keuze van externe controleurs.</p> <p>De in het verificatieverslag genoemde tekortkomingen zijn reeds geanalyseerd en eind 2014 zullen er kwaliteitsrasters worden gemaakt. Dankzij deze kwaliteitsrasters kan de betrouwbaarheid worden beoordeeld en worden in geval van niet-naleving richtsnoeren geboden.</p>
	<p>Aanbeveling 5: EuropeAid zou beheersinformatiesystemen moeten invoeren die de directeur-generaal en de hoofden van de delegaties in staat stellen om de follow-up van de resultaten van bezoeken ter plaatse, externe controles en uitgavenverificaties beter te kunnen controleren (jaarverslag 2010, paragraaf 63 b)).</p>			x				<p>Zoals de Rekenkamer in paragraaf 50 al aangeeft, wordt hiernaan gewerkt.</p>
	<p>Aanbeveling 6: EuropeAid zou de informatiesystemen CRIS Audit en CRIS Recovery Orders aan elkaar moeten koppelen (jaarverslag 2010, paragraaf 63 c)).</p>	x						
	<p>Aanbeveling 7: EuropeAid zou moeten blijven proberen te garanderen dat gegevens accuraat, uitvoerig en tijdig in het informatiesysteem CRIS worden opgeslagen (jaarverslag 2010, paragraaf 63 d)).</p>		x					

ISSN 1977-0995 (elektronische uitgave)
ISSN 1725-2474 (papieren uitgave)



Bureau voor publicaties van de Europese Unie
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

NL