



EUROPESE
REKENKAMER

Advies nr. 2/2018

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, VWEU)

“De overwegingen op het gebied van controle en verantwoording met betrekking tot het voorstel van 6 december 2017 inzake de oprichting van een Europees Monetair Fonds binnen het wettelijk kader van de Unie”

INHOUD

	Paragraaf
Woordenlijst en afkortingen	
Inleiding	1-7
Algemene opmerkingen	8-10
Deel I – Het Europees Stabiliteitsmechanisme – essentiële uitdagingen met betrekking tot het kader voor controle en verantwoording	11-29
De ERK heeft geen controlerechten ten aanzien van het ESM, maar zou deze op verzoek wel kunnen gaan uitoefenen	12-16
De ambtstermijnen van leden van het Auditcomité zijn kort	17-18
De rapportage door het Auditcomité over zijn controlebevindingen is zeer beperkt	19-25
Beperkte controle en evaluatie van de prestaties van het ESM	26-29
Deel II – Het voorgestelde Europees Monetair Fonds – essentiële uitdagingen met betrekking tot het kader voor controle en verantwoording	30-43
Voorgestelde wijzigingen in het controlekader van het ESM	31
Er is niet expliciet bepaald welke positie de ERK heeft als extern controleur van het EMF	32-38
Het parlementair toezicht is niet zo opgezet dat het wordt gebaseerd op een controleoordeel	39-43
 Bijlage I – Verzoek om advies van de Commissie begrotingscontrole van het Europees Parlement	
 Bijlage II – Antwoord van het ESM	
 Bijlage III – Antwoord van het Auditcomité van het ESM	

WOORDENLIJST EN AFKORTINGEN

De internationale financiële instellingen (IFI's) zijn een groep financiële instellingen waartoe de Wereldbank, de regionale ontwikkelingsbanken en het Internationaal Monetair Fonds behoren. Zij zijn verantwoordelijk voor het inzetten van publiek kapitaal in het belang van de burgers en vormen de grootste bron van financiering voor ontwikkeling ter wereld.

De internationale organisatie van hoge controle-instanties (INTOSAI) is de mondiale beroepsorganisatie voor de gemeenschap van externe controleurs van de overheid. INTOSAI biedt een geïstitutionaliseerd kader voor hoge controle-instanties om de ontwikkeling en overdracht van kennis te bevorderen, controle van de overheid in de hele wereld te verbeteren en de beroepsbekwaamheid, status en invloed van hun leden in hun land te vergroten.

Een hoge controle-instantie (HCI) is een nationale autoriteit die verantwoordelijk is voor de controle van de ontvangsten en uitgaven van de overheid. Volgens de definitie van de OESO is het de taak van een HCI om, samen met de wetgevende macht en andere toezichtsorganen, toezicht te houden en de overheid ter verantwoording te roepen voor haar gebruik van openbare middelen. Er bestaan verschillende modellen en institutionele regelingen met betrekking tot de verhouding tussen HCI's en de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht. Als meer dan één orgaan de rol van extern controleur van de overheidssector heeft, wordt het orgaan waarvan de onafhankelijkheid grondwettelijk het sterkst gewaarborgd is, gewoonlijk aangemerkt als HCI.

Internationaal aanvaarde controlenormen zijn opgesteld door verschillende openbare en professionele normalisatie-instellingen, zoals de "International Standards on Auditing" (ISA's), die zijn uitgebracht door de "International Auditing and Assurance Standards Board" (IAASB), of de Internationale Standaarden van hoge controle-instanties (ISSAI), die zijn uitgebracht door de internationale organisatie van hoge controle-instanties (INTOSAI).

DE REKENKAMER VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), en met name artikel 287, lid 4, in samenhang met het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (VEGA), en met name artikel 106 bis;

Gezien het Verdrag tot instelling van het Europees stabiliteitsmechanisme;

Gezien het voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van een Europees Monetair Fonds (het voorstel van de Commissie)¹;

Gezien het verzoek van de voorzitter van de Commissie begrotingscontrole van het Europees Parlement van 19 juni 2018 om een advies over het voorstel van de Commissie, dat op 23 juni 2018 bij de Europese Rekenkamer (ERK) is binnengekomen (zie **bijlage I**);

Overwegende hetgeen volgt:

- a) het politieke debat over de toekomst van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) loopt nog en zonder iets af te doen aan toekomstige besluiten met betrekking tot de vraag of het ESM in de nabije toekomst op intergouvernementele basis gestoeld blijft of dat er een Europees Monetair Fonds (EMF) als EU-orgaan zal worden opgericht, vormen de kaders voor controle en verantwoording voor beide scenario's een belangrijke overweging aan het begin van elk hervormingsproces;
- b) in het VWEU is niet voorzien in de inzet van EU-instellingen ter ondersteuning van entiteiten die buiten het EU-rechtskader zijn opgericht, zoals het ESM. De gebruikmaking van EU-instellingen onder bepaalde omstandigheden ter ondersteuning van niet-EU-organen werd echter in het EU-recht vastgelegd toen het Europees Hof van Justitie bepaalde dat “de lidstaten (...) op de gebieden die niet tot de exclusieve bevoegdheid van de Unie behoren, immers het recht [hebben] om buiten het kader van de Unie taken op te dragen aan de instellingen, (...), mits deze taken de wezenlijke aard

¹ Voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van het Europees Monetair Fonds, COM(2017) 827 final.

van de bevoegdheden die het VEU en het VWEU aan de instellingen toedelen, niet veranderen”²;

- c) Op grond van artikel 287 VWEU is de ERK de controleur van alle EU-organen en -instanties tenzij het betreffende instellingsbesluit dit uitsluit;
- d) het voorstel van de Commissie betreft de instelling van het EMF als EU-orgaan³; het EMF zou verantwoording moeten afleggen aan het Europees Parlement en de Raad⁴ en zou onder de rechterlijke controle van het Hof van Justitie vallen. In overweging 64 van het voorstel wordt niet uitgesloten dat de ERK haar controlebevoegdheden uitoefent. Hoewel in het voorstel van de Commissie de controlebevoegdheden van de ERK op grond van artikel 287, lid 1, VWEU worden erkend, blijft ook de huidige opzet met een Auditcomité behouden;
- e) de Commissie is wat betreft de verdieping van de economische en monetaire unie voorstander van oplossingen binnen de Verdragen: “Zo wordt voorkomen dat het juridische kader versplintert. Dat zou de Unie alleen maar verzwakken en twijfel zaaien over het primordiale belang van het EU-recht voor de dynamiek van de integratie.”⁵ Zij stelt verder dat “intergouvernementele oplossingen (...) dus alleen bij wijze van uitzondering [dienen] te worden overwogen en als overgangsmaatregel” en dat zij “doordacht [moeten] worden vormgegeven, met inachtneming van het EU-recht en de EU governance, zodat overeenstemming met deze denkwijze heeft de ERK in haar overzicht over hiaten op het

² Zaak C-370/12 Thomas Pringle tegen Government of Ireland e.a., Hof van Justitie van de EU, 27 november 2012, punt 158.

³ Voorstel van de Commissie, overweging 17.

⁴ Voorstel van de Commissie, artikel 5.

⁵ Blauwdruk voor een hechte economische en monetaire unie: Aanzet tot een Europees debat (Mededeling), COM(2012) 777 final, blz. 13.

⁶ Ibid.

gebied van verantwoording en controle⁷ en in haar recente briefingdocument over het meerjarig financieel kader⁸ benadrukt dat de EU en haar lidstaten een combinatie van verschillende controleregelingen zoveel mogelijk moeten voorkomen;

- f) noch het ESM, noch het voorgestelde EMF wordt rechtstreeks uit de EU-begroting gefinancierd. Voor zover ze rechtstreeks gefinancierd blijven door de lidstaten, vallen ze niet onder de bepalingen over verantwoording, controle en financiële verslaglegging van het Financieel Reglement⁹ en zouden dergelijke bepalingen in het instellingsbesluit van het orgaan zelf moeten worden opgenomen;
- g) controlemandaten moeten alle dimensies van controle van overheidsfinanciën omvatten: financiële, nalevingsgerichte en doelmatigheidscontrole. Ze moeten ook de nodige waarborgen bieden om te verzekeren dat dergelijke controlerechten ten aanzien van alle contracterende partijen die betrokken zijn bij het gebruik van overheidsfinanciën, kunnen worden uitgeoefend, zodat de controleurs hun taken doeltreffend kunnen uitvoeren;
- h) alle externe controleurs die de opdracht krijgen controles van publieke middelen te verrichten, moeten zich houden aan internationaal aanvaarde controlenormen;

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

⁷ Europese Rekenkamer, overzicht (Landscape review) “Hiaten, overlappingen en uitdagingen: een landschapsoverzicht van EU-regelingen inzake verantwoording en controle van de overheidsfinanciën”, paragraaf 84.

⁸ Europese Rekenkamer, briefingdocument over het voorstel van de Commissie voor het meerjarig financieel kader 2021-2027 “The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework”, paragraaf 34.

⁹ Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 en Besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 (PB L 193 van 30.7.2018, blz. 1).

INLEIDING

1. Het ESM werd in 2012 ingesteld. Het doel ervan is het verlenen van financiële bijstand aan landen in de eurozone die te maken hebben met of worden bedreigd door ernstige financieringsproblemen. Deze bijstand wordt enkel toegekend indien zulks noodzakelijk is gebleken om de financiële stabiliteit van de eurozone in haar geheel en van ESM-lidstaten te vrijwaren¹⁰. Het ESM werd opgezet als een intergouvernementele organisatie door middel van een verdrag tussen de lidstaten van de eurozone.
2. De ontvangsten en uitgaven van het ESM vallen buiten de EU-begroting en de kapitaalbijdragen zijn afkomstig van de lidstaten ervan. De beslissingsbevoegdheden berusten bij de Raad van bewind en de Raad van gouverneurs. De Raad van bewind bestaat uit hoge ambtenaren van de ministeries van Financiën, en de Raad van gouverneurs uit de ministers van Financiën van de lidstaten van de eurozone. De Commissie en de Europese Centrale Bank hebben bij zowel de Raad van gouverneurs als de Raad van bewind de status van waarnemer, maar geen stemrecht. Het ESM is gevestigd in Luxemburg en eind 2017 waren er 174 personeelsleden in dienst. Het heeft 273 miljard EUR aan leningen aan vijf lidstaten uitstaan en een niet-gebruikte kredietverleningscapaciteit van 380 miljard EUR¹¹.
3. Sinds 2013 vraagt het Parlement om de integratie van het ESM in het EU-rechtskader¹². In het verslag van de vijf voorzitters van juni 2015 stond dat “derhalve de governance ervan volledig in de EU-verdragen [zou] moeten worden geïntegreerd”¹³.
4. In december 2017 heeft de Commissie een mededeling gepubliceerd met de titel “Verdere stappen naar voltooiing van Europa's economische en monetaire unie: een

¹⁰ Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme (2012), artikel 3.

¹¹ Europees Stabiliteitsmechanisme, jaarverslag 2017 (2018), blz. 15.

¹² Resolutie van het Europees Parlement van 12 juni 2013 over *democratische besluitvorming in de toekomstige EMU*, paragraaf 11.

¹³ Jean-Claude Juncker in nauwe samenwerking met Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi en Martin Schulz, *het verslag van de vijf voorzitters: De voltooiing van Europa's Economische en Monetaire Unie* (Commissie, 2015), blz. 18.

routekaart”¹⁴. Als onderdeel van dit pakket presenteerde de Commissie een voorstel voor een verordening van de Raad om het ESM te vervangen door een EMF¹⁵ (het “voorstel van de Commissie”), dat deel zou uitmaken van het rechtskader van de EU.

5. Op 19 juni 2018 vroeg de voorzitter van de Commissie begrotingscontrole (CONT) van het Europees Parlement de ERK om het Europees Parlement een advies uit te brengen over de beste manier om het controlemechanisme van het toekomstige EMF vorm te geven, in het bijzonder in de context van “mogelijke toekomstige hiaten op het gebied van verantwoording en om adequate controleregelingen te waarborgen” (zie **bijlage I**).

6. Verder vormen ook de richtsnoeren voor goed bestuur van INTOSAI een stimulans; daarin staat namelijk dat er zorgvuldig moet worden nagedacht over de regelingen voor externe controle en dat deze zo nodig moeten worden bijgewerkt als het bereik of de structuur van een internationale instelling fundamenteel verandert¹⁶.

7. In het overzicht van de regelingen van de ERK uit 2014 inzake verantwoording en controle worden bepaalde criteria beschreven die kunnen worden gebruikt bij de beoordeling van openbare verantwoording en controle¹⁷. Deze omvatten duidelijkheid van informatie die nodig is voor verantwoordingsdoeleinden, en een rol voor parlementair toezicht, waarbij kan worden gesteund op een extern controleoordeel.

¹⁴ Mededeling van de Commissie “Verdere stappen naar voltooiing van Europa's economische en monetaire unie: een routekaart”, COM(2017) 821 final.

¹⁵ Het voorstel van de Commissie.

¹⁶ INTOSAI, richtsnoeren voor goed bestuur “GOV 9300 Principles for External Audit Arrangements for International Institutions” (2016), beginsel 1.3.

¹⁷ Europese Rekenkamer, overzicht (Landscape review) “Hiaten, overlappingsen en uitdagingen: een landschapsoverzicht van EU-regelingen inzake verantwoording en controle van de overheidsfinanciën”, tabel 1, blz. 13.

ALGEMENE OPMERKINGEN

8. In overeenstemming met het standpunt van de ERK zoals uiteengezet in het briefingdocument¹⁸ over het voorstel van de Commissie inzake het meerjarig financieel kader 2021-2027, dat in juli 2018 werd gepubliceerd, zijn we ingenomen met het doel van het voorstel van de Commissie om het ESM binnen het EU-rechtskader te brengen. EU-beleid moet worden uitgevoerd binnen een degelijk verantwoordingskader waarbij sprake is van parlementair toezicht op basis van een extern controleoordeel. Dergelijke kaders moeten in grote lijnen gelijk zijn voor alle EU-beleidsterreinen, en hiaten en overlappingen moeten daarbij worden voorkomen. Het voorstel van de Commissie is in dit opzicht een stap in de goede richting, hoewel er sprake is van enige dubbelzinnigheid wat betreft de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken controleurs en bepaalde tekortkomingen in de verantwoordings- en controleketen moeten worden aangepakt.

9. Dit advies bevat de overwegingen van de ERK met betrekking tot de verantwoordingsplicht en de daarmee gepaard gaande controleregelingen voor het voorgestelde EMF als EU-orgaan. Eerst evalueren we de bestaande regelingen van het ESM, aangezien het volgens het voorstel van de Commissie de bedoeling is dat een groot deel van het huidige kader voor controle en verantwoording van het ESM behouden blijft. Daarna evalueren we de regelingen inzake controle en verantwoording van het EMF zoals voorgesteld in het voorstel van de Commissie en doen we aanbevelingen met betrekking tot de wijzigingen die nodig zijn om de vastgestelde uitdagingen het hoofd te bieden. De antwoorden van het ESM en het Auditcomité van het ESM zijn in **bijlage II**, respectievelijk **bijlage III** opgenomen.

10. Na de publicatie van het voorstel door de Commissie hebben de EU-leiders de politieke richting bepaald en aangegeven dat de hervorming van het ESM moet plaatsvinden in twee

¹⁸ Europese Rekenkamer, briefingdocument over het voorstel van de Commissie voor het meerjarig financieel kader 2021-2027 “The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework”, paragraaf 34, laatste punt.

fasen¹⁹. In de eerste fase, die loopt tot het einde van het jaar, zullen de essentiële kenmerken van een versterkt ESM, waaronder mogelijk verdere stappen om de rol en het bestuur ervan te versterken, worden voorbereid om aspecten van de voorstellen die worden uiteengezet in het voorstel van de Commissie van december 2017 aan te pakken, terwijl het ESM een intergouvernementeel karakter behoudt. Op de langere termijn kunnen de ESM-lidstaten en de EU in de tweede fase overwegen om het ESM in het rechtskader van de EU te integreren.

DEEL I – HET EUROPEES STABILITEITSMECHANISME – ESSENTIËLE UITDAGINGEN MET BETREKKING TOT HET KADER VOOR CONTROLE EN VERANTWOORDING

11. In dit deel worden de bestaande regelingen voor controle en verantwoording van het ESM onderzocht. Het ESM is een internationale financiële instelling (IFI). Daarom zijn controleregelingen bij andere IFI's alsmede relevante richtsnoeren inzake beste praktijken van de internationale organisatie van hoge controle-instanties (INTOSAI) relevant.

De ERK heeft geen controlerechten ten aanzien van het ESM, maar zou deze op verzoek wel kunnen gaan uitoefenen

12. Het ESM heeft momenteel een uit vijf personen bestaand Auditcomité²⁰. Twee leden ervan worden benoemd op voordracht van HCI's, twee op voorstel van de voorzitter van de Raad van gouverneurs en één lid wordt benoemd op voordracht van de ERK (hij/zij kan ook na afloop van zijn/haar mandaat als ERK-lid zijn/haar functie binnen het Auditcomité blijven vervullen). De leden van het ESM-Auditcomité moeten belangenconflicten vermijden en onafhankelijk optreden zonder instructies te vragen of te aanvaarden van andere organen.

¹⁹ *Verklaring van de Eurotop* (29 juni 2018) EURO 502/18. Brief van Mário Centeno, voorzitter van de Eurogroep, aan Donald Tusk, voorzitter van de Europese Raad (25 juni 2018).

²⁰ Het kader voor het ESM-Auditcomité is vastgesteld bij artikel 30 van het Verdrag tot instelling van het Europees Stabieliteitsmechanisme (het Verdrag) en artikel 24 van de organisatievoorschriften van het ESM. De leden van het Auditcomité worden door de Raad van gouverneurs benoemd op grond van artikel 30, lid 1, van het Verdrag en artikel 24, lid 1, van de organisatievoorschriften van het ESM.

13. Het mandaat van het Auditcomité is om “onafhankelijke audits” uit te voeren, “de ESM-rekeningen [te inspecteren en na te gaan] of de operationele rekeningen en de balans in orde zijn”. Verder moet het de regelmatigheid, het nalevingsgedrag en het prestatie- en risicobeheer van het ESM overeenkomstig internationale auditnormen controleren²¹. Het Auditcomité wordt momenteel ondersteund door op controlegebied werkzame personeelsleden in actieve dienst van verscheidene HCI’s en de ERK, die gewend zijn om tijdens hun werkzaamheden de relevante internationale controlenormen toe te passen.

14. Het management van het ESM is in wezen verantwoording verschuldigd aan de Raad van gouverneurs. Momenteel heeft het ESM formeel geen verantwoordingsplicht jegens het Europees Parlement of nationale parlementen, hoewel de directeur verschijnt voor het Europees Parlement alsmede voor nationale parlementen, wanneer hij daartoe wordt uitgenodigd. Het Auditcomité neemt in het algemeen niet deel aan deze hoorzittingen in het EP of in nationale parlementen, hoewel niets zich tegen zijn deelname verzet.

15. De ERK heeft op dit moment geen controlerechten ten aanzien van het ESM. Zelfs als het ESM zijn intergouvernementele karakter behoudt, zijn er gebieden waarop de ERK een rol zou kunnen spelen binnen het kader voor controle en verantwoording van het ESM. Uit jurisprudentie blijkt dat de lidstaten de ERK onder de volgende voorwaarden taken kunnen opdragen buiten het kader van de rechtsorde van de EU:

- i) de gebieden waarop de lidstaten taken opdragen aan de ERK, behoren niet tot de exclusieve bevoegdheid van de EU²²,
- ii) de taken zijn verenigbaar met het VWEU en

²¹ Verdrag tot instelling van het ESM (artikel 30, leden 3 en 4) en de organisatievoorschriften van het ESM (artikel 24, lid 4).

²² Wat het ESM betreft, heeft het Hof van Justitie van de EU verklaard dat de activiteiten ervan vallen onder het economische beleid, ten aanzien waarvan de Unie niet over de exclusieve bevoegdheid beschikt (zie Pringle, punt 160).

iii) ze veranderen de wezenlijke aard van de bevoegdheden die de VEU en het VWEU aan de ERK toedelen, niet²³,

iv) ze zijn naar het oordeel van de ERK passend, wenselijk en nastrevenswaardig.

16. Om de verantwoordingsregelingen van het ESM af te stemmen op die van andere EU-organen en ook om bij te dragen tot de voorbereiding van een uiteindelijke integratie van het ESM in het EU-kader zou het ESM, in overleg met de ERK, de ERK het mandaat kunnen geven om bepaalde aspecten van de externe controle van het ESM te verrichten, bijvoorbeeld werkzaamheden in het kader van nalevingsgerichte en doelmatigheidscontroles.

De ambtstermijnen van leden van het Auditcomité zijn kort

17. Alle leden van het Auditcomité zijn extern; geen enkel lid is afkomstig uit de Raad van bewind van de instelling zelf. Dit is vergelijkbaar met de regelingen van andere internationale financiële instellingen, zoals de Europese Investeringsbank en het Internationaal Monetair Fonds. Ter vergelijking: zowel de Aziatische Ontwikkelingsbank als de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling heeft een auditcomité met leden uit hun eigen raad van bewind.

18. Leden van het Auditcomité hebben een niet-verlengbare ambtstermijn van drie jaar. Hun ambtstermijnen zijn gespreid, zodat de leden op verschillende tijdstippen worden vervangen. Een termijn van drie jaar is relatief kort in vergelijking tot die bij vergelijkbare instellingen; zo hebben de leden van het Comité ter controle van de boekhouding van de EIB een niet-verlengbare ambtstermijn van zes jaar. De termijnen van de leden van het Auditcomité van het ESM liggen aan de onderzijde van hetgeen in de relevante richtsnoeren voor goed bestuur van INTOSAI wordt aanbevolen. Volgens deze richtsnoeren zouden leden idealiter voor een periode van minimaal drie à vier jaar en maximaal zes jaar moeten worden

²³ Er zou bijvoorbeeld sprake zijn van zo'n verandering als de taken die zouden worden opgedragen door de lidstaten, afbreuk zouden doen aan de onafhankelijkheid van de ERK of als de ERK een rol kreeg die geheel afweek van haar rol in het kader van het EU-recht.

benoemd²⁴. Dit betekent dat de ambtstermijnen van de leden van het Auditcomité elkaar mogelijk slechts korte tijd overlappen en maakt het een hele uitdaging om de bedrijfscontinuïteit te waarborgen en werkzaamheden uit te voeren die een meerjarig karakter kunnen hebben. Zo begon de ambtstermijn van alle huidige leden vanwege de bestaande opzet gedurende een periode van 14 maanden die begon in oktober 2015, hetgeen betekent dat het voorgaande comité in deze periode geheel werd vervangen. Voor een verlenging van de standaardambtstermijn van de leden van het Auditcomité is een wijziging van artikel 24, lid 1, van de organisatievoorschriften van het ESM, en dus de goedkeuring van de Raad van gouverneurs vereist.

Aanbeveling 1

Om de bedrijfscontinuïteit van het Auditcomité te waarborgen, moet de Raad van gouverneurs van het ESM overwegen om artikel 24, lid 1, van de organisatievoorschriften van het ESM aan te passen in die zin dat de ambtstermijn van leden van het Auditcomité wordt verlengd ofwel dat leden voor een tweede keer benoemd mogen worden.

De rapportage door het Auditcomité over zijn controlebevindingen is zeer beperkt

19. Het Auditcomité geeft op twee wijzen invulling aan zijn verplichting om “de ESM-rekeningen [te inspecteren en na te gaan] of de operationele rekeningen en de balans in orde zijn”²⁵: door middel van zijn jaarverslag en door middel van een korte verklaring van zijn voorzitter bij de financiële staten van het ESM. Het jaarverslag van het Auditcomité is gericht aan de leden van de Raad van gouverneurs, die als vertegenwoordigers van hun regering op hun beurt weer verantwoording verschuldigd zijn aan hun nationale parlement. Het jaarverslag van het Auditcomité wordt door de gouverneurs ook doorgestuurd naar hun nationale parlement, en het Europees Parlement ontvangt het ook ter informatie.

²⁴ INTOSAI, richtsnoeren voor goed bestuur “GOV 9300 Principles for External Audit Arrangements for International Institutions” (2016), beginsel 2.4.

²⁵ Artikel 30, leden 3 en 4, van het ESM-Verdrag.

20. In het jaarverslag worden de activiteiten van het Auditcomité beschreven en worden de onderwerpen genoemd van de controlewerkzaamheden die het heeft uitgevoerd. In het jaarverslag worden de controlebevindingen en de aanbevelingen echter niet precies vermeld; deze worden dus niet openbaar gemaakt²⁶²⁷. De praktijk van het Auditcomité voldoet niet aan het beginsel zoals omschreven in de relevante richtsnoeren voor goed bestuur van INTOSAI, waarin staat dat verslagen van externe controles openbaar gemaakt moeten worden, waarbij duidelijke criteria voor uitzonderingen worden vermeld²⁸.

21. De andere openbare output van het Auditcomité betreft een korte verklaring die samen met het ESM-jaarverslag, de financiële staten en het verslag van het particuliere accountantskantoor wordt gepubliceerd. Het Auditcomité heeft ons laten weten dat het deze verklaring opstelt nadat het het verslag van het particuliere accountantskantoor heeft gezien en geëvalueerd. In deze verklaring wordt verwezen naar het mandaat en de activiteiten van het Auditcomité; de verklaring eindigt met de volgende conclusie: *Het Auditcomité merkt op dat er naar zijn beste oordeel geen kwesties van materieel belang onder zijn aandacht zijn gekomen waardoor het niet kan aanbevelen dat de Raad van gouverneurs de financiële staten van het ESM voor het op 31 december 2017 afgesloten jaar goedkeurt*²⁹.

²⁶ Het Auditcomité heeft ons laten weten dat het de bevindingen en aanbevelingen van zijn controles meedeelt aan het management van het ESM en aan het risicocomité van de Raad van bewind. Het meest recente jaarverslag bevat echter geen nadere gegevens over dit proces.

²⁷ Het Auditcomité heeft ons laten weten dat het regelmatig gesprekken voert met hogere management van het ESM over de integriteit en adequaatheid van de financiële staten en de daarmee samenhangende controles, en dat het, wanneer het dit passend acht, verzoekt om wijzigingen in het concept van de financiële staten en om betere informatieverschaffing en toelichtingen.

²⁸ INTOSAI, richtsnoeren voor goed bestuur “GOV 9300 Principles for External Audit Arrangements for International Institutions” (2016), beginsel 6.4; volgens dit beginsel moeten alle verslagen van externe controles die worden voorgelegd aan het bestuursorgaan openbaar beschikbaar zijn met het oog op een grotere transparantie en verantwoording, en moeten uitzonderingen gebaseerd zijn op duidelijke en relevante criteria met betrekking tot geheime en vertrouwelijke informatie.

²⁹ Jaarverslag 2017 van het ESM (2018), blz. 115.

22. De in bovenstaande verklaring gebruikte taal is niet categorisch, en het is onduidelijk of het Auditcomité werkelijk de goedkeuring van de financiële staten aanbeveelt³⁰. In ieder geval is het, zelfs als de goedkeuring ervan wordt aanbevolen, geen antwoord op de vraag of de operationele rekeningen en de balans in orde zijn, hetgeen het Auditcomité volgens het ESM-Verdrag moet nagaan (zie paragraaf 13).

23. De rapportage door het Auditcomité van het ESM is niet in overeenstemming met het relevante beginsel dat de extern controleur een oordeel moet afgeven over de vraag of de financiële staten op alle materiële punten zijn opgesteld overeenkomstig het toepasselijke kader voor de financiële vastlegging³¹.

24. Ter vergelijking: de specifieke jaarverslagen van de ERK bevatten in het algemeen een duidelijk oordeel over de rekeningen van het gecontroleerde orgaan, waarbij formuleringen worden gebruikt zoals “Naar ons oordeel zijn de onderliggende betalingen bij de rekeningen betreffende het desbetreffende begrotingsjaar op alle materiële punten wettig en regelmatig”.

25. Evenzo bevat het jaarverslag van het Comité ter controle van de boekhouding van de Europese Investeringsbank (EIB) nadere gegevens over de bevindingen van zijn controles en is er een verklaring over de wettigheid en regelmatigheid van de rekeningen. De Statuten van de EIB laten op dit punt echter geen twijfel bestaan en verplichten het Comité ter controle van de boekhouding te verklaren “dat de financiële staten (...) een trouwe weergave zijn van de financiële situatie van de Bank”³².

³⁰ Jaarverslag 2017 van het ESM (2018), blz. 111. Het verslag van het particuliere accountantskantoor over het ESM is in dit opzicht ondubbelzinnig en bevat de volgende verklaring over 2017: Naar ons oordeel geven de bijgaande financiële staten een juist en eerlijk beeld van de financiële positie van de entiteit.

³¹ INTOSAI, “ISSAI 200 Fundamental Principles of Financial Auditing” (2013), paragraaf 16.

³² Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, Protocol (nr. 5) betreffende de statuten van de Europese Investeringsbank, artikel 12, lid 3 (PB C 202 van 7.6.2016, blz. 251).

Aanbeveling 2

Om de transparantie te vergroten en externe belanghebbenden meer duidelijkheid te bieden over de wettigheid en regelmatigheid van de rekeningen:

- a) moet het verslag van het Auditcomité nadere gegevens bevatten over de inhoud van zijn controleverslagen en -bevindingen, waarbij er duidelijke criteria zijn voor de uitsluiting van vertrouwelijke en andere gevoelige informatie;
- b) moet het Auditcomité een duidelijke verklaring afleggen over de vraag of de operationele rekeningen en de balans van het ESM in orde zijn;
- c) moet het Auditcomité een oordeel afgeven over de vraag of de financiële staten van het ESM een trouwe weergave zijn van de financiële situatie ervan.

Beperkte controle en evaluatie van de prestaties van het ESM

26. Officieel heeft het Auditcomité een specifiek mandaat om doelmatigheidscontroles te verrichten³³. De overgrote meerderheid van de controles die tot op heden in de verslagen van het Auditcomité zijn beschreven, had echter een financieel en nalevingsgericht karakter, hoewel er de afgelopen jaren meer doelmatigheidscontrolewerkzaamheden zijn beschreven.

27. Daarnaast beschikt het ESM niet over een permanente evaluatiefunctie voor zijn beleid en programma's, intern noch extern. Toch gaf het in 2016 opdracht tot een evaluatieverslag over de financiële bijstand van het ESM, dat in 2017 werd gepubliceerd. Dit had betrekking op het beleid met betrekking tot leningen aan vijf programmalanden: Ierland, Portugal, Spanje, Cyprus en Griekenland³⁴.

³³ Artikel 24, lid 4, van de organisatievoorschriften van het ESM bepaalt dat het Auditcomité de regelmatigheid, het nalevingsgedrag en het prestatie- en risicobeheer van het ESM overeenkomstig internationale auditnormen controleert. In INTOSAI-norm "ISSAI 3000 Standard for Performance Auditing" (paragraaf 17) is doelmatigheidscontrole gedefinieerd als een onafhankelijk, objectief en betrouwbaar onderzoek om vast te stellen of handelingen, systemen, operaties, programma's, activiteiten of organisaties van de overheid functioneren in overeenstemming met de beginselen van zuinigheid, efficiëntie en/of doeltreffendheid en of er ruimte voor verbetering is.

³⁴ ESM, "EFSF/ESM Financial Assistance Evaluation Report" (2017).

28. Ter vergelijking: het Internationaal Monetair Fonds heeft sinds 2001 een onafhankelijk evaluatiebureau, dat objectieve en onafhankelijke evaluaties verricht van kwesties die van belang zijn voor het mandaat van het Internationaal Monetair Fonds. De Aziatische Ontwikkelingsbank en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling hebben ook interne evaluatieafdelingen, zij het buiten hun normale verslagleggingsregelingen.

29. Als de ERK een mandaat zou krijgen, zou zij doelmatigheidscontroles van het ESM kunnen verrichten. Dit zou in aanvulling op of parallel aan een eventuele evaluatiefunctie bij het ESM zijn, waarvan de doelstellingen en benaderingen anders zouden kunnen zijn. Het is de ERK wettelijk toegestaan om doelmatigheidscontroles van het ESM uit te voeren in het belang van een betere algemene verantwoording binnen het Europese kader voor economische governance. Deze taak zou aansluiten op het huidige werkprogramma van de ERK, in het kader waarvan de prestaties worden geëvalueerd van EU-organen die activiteiten verrichten die de activiteiten van het ESM aanvullen.

Aanbeveling 3

Ter versterking van de controle en evaluatie van de prestaties van het ESM:

- a) moet het ESM een interne evaluatiefunctie ontwikkelen om de taken die aan het ESM zijn toevertrouwd te evalueren en extern verslag uit te brengen over de doeltreffendheid daarvan, zoals de praktijk is bij vergelijkbare instellingen;
- b) moet het ESM de ERK een mandaat geven, waardoor de vastgestelde lacune ten aanzien van externe doelmatigheidscontrole zou worden opgevuld.

DEEL II – HET VOORGESTELDE EUROPEES MONETAIR FONDS – ESSENTIËLE UITDAGINGEN MET BETREKKING TOT HET KADER VOOR CONTROLE EN VERANTWOORDING

30. In het volgende deel wordt het voorstel van de Commissie specifiek onderzocht in het licht van het verzoek van de Commissie begrotingscontrole van het Parlement, zoals beschreven in paragraaf 5.

Voorgestelde wijzigingen in het controlekader van het ESM

31. In het voorstel van de Commissie blijven de belangrijkste kenmerken van het kader voor externe controle van het ESM (zoals beschreven in deel I) in stand voor het EMF. De rol van het Auditcomité wordt enigszins verduidelijkt, onder meer door de opname van elementen van de huidige organisatievoorschriften van het ESM³⁵.

Er is niet expliciet bepaald welke positie de ERK heeft als extern controleur van het EMF

32. Het ESM speelt nu een rol bij de verlening van stabiliteitssteun aan lidstaten, maar niet bij de onderhandelingen over de beleidsvoorwaarden waaronder steun kan worden ontvangen in het kader van een programma voor financiële bijstand. In het voorstel van de Commissie krijgt het EMF een grotere rol bij het ontwerp van de programmavoorwaarden, in samenwerking met de Commissie en in overleg met de Europese Centrale Bank³⁶.

33. De ERK heeft volledige controlerechten met betrekking tot de betrokkenheid van de Commissie bij het ontwerpen en uitvoeren van beleid in dergelijke gevallen, maar in het voorstel staat niet hoe de ERK zijn rechten ten aanzien van het EMF in deze context zou uitoefenen. Door de rechten duidelijk te specificeren, zou in dit geval worden voorkomen dat er verwarring kan ontstaan over de rol van de ERK.

34. In het voorstel van de Commissie wordt het EMF geïntegreerd in het EU-kader via artikel 352 van het VWEU. Het EMF zou overeenkomstig het Unierecht worden ingesteld als een orgaan van de Unie met rechtspersoonlijkheid³⁷. In deze omstandigheden zou de ERK op grond van artikel 287 VWEU volledige controlerechten hebben ten aanzien van het EMF; dit artikel bepaalt immers dat de ERK de extern controleur is van alle EU-organen en -instanties

³⁵ Voorstel van de Commissie, bijlage, artikel 35, leden 1 en 3. Meer bepaald worden de selectieprocedures voor de leden verduidelijkt, wordt de procedure voor de verkiezing van de voorzitter beschreven en wordt vermeld dat leden van het Auditcomité belangenconflicten moeten voorkomen. De reikwijdte van de taken van het Auditcomité is ook beter omschreven en strekt zich nu uit tot de controle van “de regelmatigheid, het nalevingsgedrag en het prestatie- en risicobeheer van het EMF overeenkomstig internationale auditnormen”.

³⁶ Voorstel van de Commissie, bijlage, artikel 13, lid 3.

³⁷ Voorstel van de Commissie, overweging 17.

tenzij het betreffende instellingsbesluit dit uitsluit. Het voorstel van de Commissie sluit dit niet uit en in overweging 64 wordt juist erkend dat de ERK haar controlerechten overeenkomstig artikel 287 VWEU mag uitoefenen. Deze verwijzing houdt automatisch in dat de ERK belast zou zijn met het verrichten van financiële, nalevingsgerichte en doelmatigheidscontroles van het EMF.

35. Het voorstel van de Commissie kent in dit opzicht echter een ernstige tekortkoming, omdat het de operationele rol van de ERK niet specificeert. Volgens het voorstel van de Commissie zouden particuliere auditors die worden geselecteerd onder auditbedrijven met een goede internationale reputatie financiële controles van het EMF verrichten en het Auditcomité zou de regelmatigheid, het nalevingsgedrag en het prestatie- en risicobeheer van het Fonds controleren. Dergelijke regelingen kunnen zo worden opgevat dat het externecontrolemandaat impliciet wordt toegekend aan andere organen dan de ERK. In het algemeen worden er geen twee- of meervoudige mandaten tot externe controle naast elkaar verleend, om de eenvoudige reden dat er tegenstrijdige controleoordelen zouden kunnen worden afgegeven en er sprake zou kunnen zijn van doublures of overlappings in de werkzaamheden van de verschillende externe controleorganen.

36. Bovendien zouden zulke verschillende controleregelingen tot ambiguïteit kunnen leiden en zouden ze zelfs kunnen worden opgevat als impliciete uitsluiting van de controlebevoegdheden van de ERK, hoewel uit overweging 64 blijkt dat het de bedoeling is dat de ERK volledige controlerechten over het EMF heeft. Het management van het ESM heeft voorgesteld dat het ESM binnen het EU-rechtskader moet worden gebracht door het EU-Verdragskader zo te wijzigen dat de regeling voor het ESM vergelijkbaar is met die voor de EIB. Momenteel heeft de ERK ten aanzien van de EIB alleen controlerechten met betrekking tot specifieke programma's die worden gefinancierd uit de EU-begroting en worden uitgevoerd door de EIB. Andere controleregelingen voor de EIB zijn vermeld in Protocol nr. (5) bij het VWEU. Als er voor het ESM een soortgelijke aanpak zou worden gevolgd als voor de EIB, dan zou worden belet dat de ERK doeltreffende controles van het ESM zou kunnen verrichten.

37. Een regeling waarbij de ERK een duidelijk omschreven mandaat tot externe controle krijgt, zou procedureel gezien het eenvoudigst zijn en het best aansluiten op de bestaande

regelingen inzake controle en verantwoording voor financiële en economische governance van de EU. Er bestaat echter ruimte om gebruik te maken van het werk van andere controleurs bij het formuleren van oordelen in het kader van controles van overheidsfinanciën. De ERK brengt al ongeveer 50 specifieke jaarverslagen uit over de activiteiten van EU-agentschappen en -organen. In de meeste van deze gevallen omvat de rol van de ERK hierbij het evalueren en overdoen van de werkzaamheden van externe controleurs, zoals voorgeschreven in het Reglement. In het specifieke geval van het EMF achten we, gelet op de bijzondere controlezekerheid die vereist is voor het vermogen van het Fonds om financiering aan te trekken op de markt, een dergelijke zekerheid een noodzakelijke aanvulling op de zekerheid die openbare controle-instanties bieden en die voornamelijk dient voor publieke verantwoording.

38. Wanneer het ESM in het EU-kader wordt geïntegreerd, zal de ERK haar volledige controlerechten op grond van artikel 287 VWEU laten gelden en uitoefenen. Indien de ESM-lidstaten willen dat externen betrokken blijven in de EMF-controlestructuur, zou er een comité met externe leden kunnen blijven bestaan om richting te geven aan en/of toezicht te houden op het internecontroleproces van het EMF. De ERK zou echter niet kunnen overwegen een lid te benoemen in dit comité, aangezien dit onverenigbaar zou zijn met de rol van de ERK als houder van het externecontrolemandaat.

Aanbeveling 4

Om te voorkomen dat er verwarring kan ontstaan over de rol van de ERK en om kostbare duplicatie te voorkomen:

- a) moet in de hoofdtekst van de rechtsgrondslag van een EMF de rol van de ERK als onafhankelijke extern controleur van het EMF uitdrukkelijk worden vermeld, waarbij duidelijk blijkt dat de rol van particuliere accountantskantoren en eventuele andere input op controlegebied die van ERK zouden aanvullen;
- b) moet op basis van de rechtsgrondslag voor een EMF zijn vereist dat in overeenkomsten met particuliere controleurs bepalingen worden opgenomen op basis waarvan de ERK volledige toegang tot hun werkdocumenten heeft, evaluaties kan uitvoeren en kan vertrouwen op hun werk.

Het parlementair toezicht is niet zo opgezet dat het wordt gebaseerd op een controleoordeel

39. In het voorstel van de Commissie krijgen de Raad en het Parlement een grotere rol in het EMF dan zij nu hebben in het ESM. Op grond van artikel 5 van het voorstel van de Commissie zou het EMF bij het Parlement en de Raad een verslag moeten indienen over de uitvoering van zijn taken, samen met zijn jaarrekeningen en financieel memorandum. Het Parlement zou dan op deze basis een algemeen debat kunnen houden, en de uitvoerend directeur zou ook verplicht zijn om verslag uit te brengen aan het Parlement over de uitvoering van de taken van het EMF en om mee te werken aan vertrouwelijke mondelinge besprekingen met de voorzitters en de vicevoorzitters van de relevante commissies.

40. Dit zou een verbetering zijn ten opzichte van de huidige regeling, in het kader waarvan de directeur van het ESM op vrijwillige basis voor het Parlement verschijnt. Tot op heden is er tijdens deze gedachtewisselingen met het ESM formeel geen rekening gehouden met externe controleoordelen.

41. In de voorgestelde regelingen voor parlementair toezicht voor het EMF is er geen rol voor het Parlement weggelegd met betrekking tot het bestuderen van controleverslagen. Aangezien het EMF buiten de EU-begroting zou vallen (zie paragraaf 2), zou het ook buiten de werkingssfeer en kwijtingsbepalingen van het Financieel Reglement vallen. Er bestaan echter al diverse andere zichzelf financierende entiteiten (het Bureau voor intellectuele eigendom van de EU, het Communautair Bureau voor plantenrassen en de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad) met kwijtingsbepalingen in hun instellingsbesluit.

42. Naar onze mening, zoals al aangegeven in ons overzicht over hiaten op het gebied van verantwoording en controle³⁸, is het zo dat dergelijke ontvangsten weliswaar niet uit de EU-begroting afkomstig zijn, maar wel voortkomen uit de uitoefening van overheidsgezag op EU-niveau en dat het gebruik van deze ontvangsten van dezelfde aard is als dat van andere

³⁸ ERK-overzicht (Landscape review) “Hiaten, overlappingsen en uitdagingen: een landschapsoverzicht van EU-regelingen inzake verantwoording en controle van de overheidsfinanciën”, paragraaf 84.

EU-middelen. Er bestaat dus geen dwingende reden om EMF-ontvangsten anders te behandelen dan die van entiteiten die worden gefinancierd uit de EU-begroting, en het ontbreken van robuuste bepalingen inzake parlementair toezicht en kwijting van de verantwoordelijkheden van het EMF op financieel vlak en op het gebied van naleving en prestaties vormt een belangrijke lacune in de voorgestelde verantwoordingsregelingen voor het EMF.

43. In het voorstel van de Commissie is geen bepaling opgenomen over een onderzoek van de controleverslagen van de ERK door het Parlement tijdens de kwijtingsprocedure voor het EMF. Een dergelijk onderzoek zou aansluiten op de praktijk die is vastgelegd in artikel 319 VWEU. In het kader van de kwijtingsprocedure zou rekening worden gehouden met de betrouwbaarheidsverklaring van de ERK over de betrouwbaarheid van de jaarrekening van het EMF en over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. In het kader van de kwijtingsprocedure zou ook rekening worden gehouden met alle eventuele bevindingen van de doelmatigheidscontrole van de ERK inzake het EMF.

Aanbeveling 5

Wanneer het ESM wordt geïntegreerd in het EU-rechtskader door de oprichting van een EMF, moet de ERK, om het belang van controle voor de processen van verantwoording en democratisch toezicht te vergroten, een duidelijke en formele rol krijgen in de kwijtingsprocedure van het EMF.

Dit advies werd door kamer IV onder leiding van de heer Neven MATES, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 18 september 2018.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner LEHNE

President

BIJLAGE I**Verzoek om advies van de Commissie begrotingscontrole van het Europees Parlement**

Commissie begrotingscontrole
De voorzitter

Dhr. Klaus-Heiner LEHNE
Europese Rekenkamer
12, rue Alcide de Gasperi
Luxemburg
L- 1615

D 310044 19.6.2018

Geachte heer Lehne,

Zoals u weet, presenteerde de Europese Commissie in december 2017 een voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van het Europees Monetair Fonds (op grond van artikel 352 VWEU), als een van de initiatieven die waren aangekondigd in de mededeling van de Commissie “Verdere stappen naar voltooiing van Europa's economische en monetaire unie”.

Volgens dit voorstel zou het EMF het Europees Stabiliteitsmechanisme opvolgen en vervangen als één enkele juridische entiteit naar Unierecht. Als er een nieuw EU-orgaan binnen het Uniekader wordt opgericht, zijn de uitdagingen van democratische verantwoording, controle en doelmatigheid van de activiteiten van het grootste belang.

Ter voorkoming van mogelijke toekomstige hiaten op het gebied van verantwoording en om adequate controleregelingen te waarborgen, zouden de overige leden van de Commissie begrotingscontrole en ikzelf het bijzonder op prijs stellen, indien de Rekenkamer het Parlement zo spoedig mogelijk en in de meest geschikte vorm zou willen adviseren over de wijze waarop het controlemechanisme van het toekomstige EMF het best kan worden vormgegeven.

Ik hoop spoedig iets van u te mogen vernemen en ik dank u nogmaals voor uw uitstekende medewerking.

Hoogachtend,

dr. Inge Gräsle

BIJLAGE II**Antwoord van het ESM**

Dhr. Alex Brenninkmeijer
Europese Rekenkamer
12, rue Alcide de Gasperi
L-1615 Luxemburg

Luxemburg, 24 september 2018

Geachte heer Brenninkmeijer,

Hartelijk bedankt dat u het advies van de Europese Rekenkamer (ERK) over de overwegingen op het gebied van controle en verantwoording met betrekking tot het voorstel van de Commissie van 6 december 2017 inzake de oprichting van een Europees Monetair Fonds (EMF) met het ESM heeft gedeeld.

We merken op dat de ERK het advies uitbracht als antwoord op een verzoek van de voorzitter van de Commissie begrotingscontrole van het Europees Parlement van 19 juni 2018. We zijn het eens met de Commissie begrotingscontrole dat verantwoording, controle en doelmatigheid van de activiteiten van openbare instellingen van het grootste belang zijn.

In dit opzicht zou ik ook willen verwijzen naar de brief van Mário Centeno, voorzitter van de Eurogroup en voorzitter van de Raad van gouverneurs van het ESM aan voorzitter Donald Tusk van 25 juni 2018. In deze brief schrijft hij dat de leiders op langere termijn zouden kunnen besluiten om het ESM in het EU-kader op te nemen, waarbij de belangrijkste kenmerken van zijn governance gehandhaafd blijven.

Er tekent zich een meerderheid van ESM-aandeelhouders af die er voorstander van is het ESM in het EU-kader te integreren, zolang dit krachtens primair recht geschiedt en op een vergelijkbare wijze als de Europese Investeringsbank (EIB). De EIB is een EU-orgaan met eigen kapitaal. Hij geniet financiële autonomie en heeft eigen besluitvormingsorganen. Zoals Mário Centeno heeft opgemerkt, kan er slechts op langere termijn uitvoering worden gegeven aan deze oplossing. Het is van essentieel belang dat de controleregelingen van het ESM in de toekomst geen duplicatie inhouden van de controle-inspanningen en dat zij blijven voldoen aan de verwachtingen van investeerders op de kapitaalmarkten.

Tegelijkertijd merken we op dat uw advies ook een aantal aanbevelingen bevat met betrekking tot de bestaande regelingen voor controle en verantwoording van het ESM. In dit verband hebben veel van uw aanbevelingen betrekking op het werk van het Auditcomité. Als management van het ESM

eerbiedigen we de onafhankelijkheid van het Auditcomité volledig en kunnen we geen oordeel geven over hun werkmethode of de reikwijdte van hun verslagen. We hebben vernomen dat het Auditcomité zelf opmerkingen zal maken als reactie op het advies.

We willen herhalen dat de ESM-leden de bestaande controleregelingen van het ESM in overeenstemming achten met de beste praktijken voor internationale financiële instellingen. Meer bepaald merken we het volgende op:

- De controleregelingen van het ESM werden vastgesteld door de leden van het ESM in overleg met zowel hun nationale hoge controle instanties als de ERK. Daarom werd het Auditcomité opgericht als onafhankelijk toezichtorgaan van het ESM, dat wordt benoemd door en rechtstreeks verantwoording moet afleggen aan de Raad van gouverneurs van het ESM. Het Auditcomité heeft een alomvattend controlemandaat dat alle dimensies van controle van overheidsfinanciën omvat: financiële, nalevingsgerichte en doelmatigheidscontrole, zoals bepaald in artikel 30, lid 3, van het ESM-Verdrag en artikel 24, lid 4, van de organisatievoorschriften van het ESM. In dit verband merken we op dat in een recent verslag van Transparency International over het ESM de controleregelingen “van wereldklasse” worden geprezen.
- De ERK speelt al een belangrijke rol in de controleregelingen van het ESM, aangezien een van de leden van het Auditcomité wordt benoemd op voordracht van de ERK. Bovendien treden personeelsleden van de ERK vaak op als deskundigen, die door het Auditcomité worden benoemd om bij te dragen tot de doelmatigheid van haar onafhankelijke controles van het ESM overeenkomstig artikel 24, lid 5, van de organisatievoorschriften van het ESM. De ERK behoort samen met het Europees Parlement tot de officiële geadresseerden van het ESM-jaarverslag en het jaarverslag van het Auditcomité, hetgeen de transparantie en verantwoording van ESM-activiteiten versterkt.
- De rekeningen van het ESM worden jaarlijks door onafhankelijke externe controleurs gecontroleerd in overeenstemming met algemeen aanvaarde controlenormen. De onafhankelijke externe controleurs worden goedgekeurd en onderworpen aan publiek toezicht overeenkomstig Richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006, zoals expliciet is voorgeschreven in de organisatievoorschriften van het ESM (artikel 22). Het toezicht door het Auditcomité op het werk van de externe controleurs en zijn verslag over de financiële staten van het ESM bieden de ESM-leden extra zekerheid met betrekking tot de operationele rekeningen en de balans van het ESM.
- Tot slot nemen we nota van uw aanbeveling dat het ESM een interne evaluatiefunctie zou moeten ontwikkelen. In september 2016 benoemde de Raad van gouverneurs een bekende onafhankelijke beoordelaar om de relevantie, doeltreffendheid en doelmatigheid van de financiële bijstand van de EFSF en het ESM te beoordelen. Het daaruit voortvloeiende evaluatieverslag werd aan de Raad van gouverneurs gepresenteerd en is voor het grote publiek beschikbaar gesteld op de ESM-website. Gezien de geringe omvang van het ESM en het tot op heden beperkte aantal programma's voor financiële bijstand zou het instellen van een permanente ESM-evaluatiefunctie voorlopig niet efficiënt zijn. Dit zou in de toekomst kunnen worden overwogen als het ESM zich verder ontwikkelt. In de tussentijd zullen we blijven leren van de evaluatiepraktijken bij vergelijkbare instellingen. Het evaluatieteam werkte nauw samen

met deskundigen van het onafhankelijke evaluatiebureau van het IMF en de EIB bij het ontwikkelen van de methodologie voor bovengenoemde eerste evaluatie.

Meer in het algemeen merken we op dat de ESM-leden, naast de degelijke controleregelingen van het ESM, ook stevige governance- en verantwoordingsmechanismen hebben ingesteld. ESM-besluiten moeten worden goedgekeurd door de bestuursorganen van het ESM. In deze context zijn nationale parlementen ook betrokken bij de besluiten. In feite is het ESM onderworpen aan parlementair toezicht op nationaal niveau in een mate die ongeëvenaard is bij vergelijkbare instellingen (zo zijn besluiten tot kredietverstrekking van het IMF niet onderworpen aan een beoordeling door de nationale parlementen van de IMF-leden). De gouverneurs van het ESM verschijnen voor hun respectieve parlement om besluiten met betrekking tot ESM-activiteiten toe te lichten of er een mandaat voor te vragen. Indien zij daarvoor worden uitgenodigd, bezoeken de directeur en hooggeplaatste personeelsleden nationale parlementen om ESM-activiteiten te presenteren en, indien nodig, uitleg te geven.

Het ESM werkt ook proactief samen met het Europees Parlement. Sinds 2013 woont de directeur van het ESM op vrijwillige basis regelmatig hoorzittingen bij van de Commissie economische en monetaire zaken. Daarnaast vindt er veelvuldig contact plaats met het Europees Parlement op het niveau van de Conferentie van voorzitters of met afzonderlijke parlementaire groepen en parlementsleden. Als volgende stap zullen we onderzoeken of het ESM een memorandum van overeenstemming zou kunnen sluiten met het Europees Parlement dat als basis zou kunnen dienen voor regelmatigere verslaglegging.

Tot slot zou ik u nogmaals willen bedanken voor het toesturen van het ontwerpadvies. Ik ga ervan uit dat deze brief een belangrijk perspectief toevoegt aan de discussie. Het ESM is graag bereid om met u verder te praten over de toekomstige controle- en verantwoordingsregelingen van het ESM, zodra er meer duidelijkheid is over de wijze waarop het ESM in het EU-kader zou worden geïntegreerd.

Hoogachtend,

Kalin Anev Janse

Secretaris-generaal

Lid van de Raad van bestuur

BIJLAGE III**Antwoord van het Auditcomité van het ESM**

Luxemburg, 24 september 2018

Dhr. Alex Brenninkmeijer
Europese Rekenkamer
12, rue Alcide de Gasperi
L-1615 Luxemburg

Beste Alex,

Hartelijk dank voor het toesturen van het advies van de Europese Rekenkamer over *“De overwegingen op het gebied van controle en verantwoording met betrekking tot het voorstel van 6 december 2017 inzake de oprichting van een Europees Monetair Fonds binnen het wettelijk kader van de Unie”* (het “advies”).

Het Auditcomité merkt op dat de Europese Rekenkamer (ERK) niet over het mandaat beschikt om het werk van het Auditcomité te evalueren en dat uw advies dus niet gebaseerd is op een volledige evaluatie. Het Auditcomité waardeert het echter dat het de standpunten van een gerespecteerde instelling kan vernemen over elementen van het werk van het Auditcomité in de vorm van het advies.

Het zou wellicht beter zijn geweest als u in uw advies met betrekking tot de toepassing van INTOSAI-beginselen verduidelijkt had dat het Auditcomité geen hoge controle-instantie (HCI) is en zich ook niet in dezelfde situatie bevindt als andere externe controleorganen met een mandaat voor meer dan één instelling. Het Auditcomité moet bij de toepassing van normen en beginselen dus tot op zekere hoogte rekening houden met haar specifieke rol. Wij vinden niet dat er sprake is van dubbelzinnigheid, ook niet in onze verklaring over de financiële controle. Na een grondige evaluatie van de controlewerkzaamheden van het externe accountantskantoor, met inbegrip van een uitgebreide analyse van de werkdocumentatie van die controleurs, en met gebruikmaking van een model dat we rechtstreeks van uw instelling hebben overgenomen, verklaren we dat *geen kwesties van materieel belang onder onze aandacht zijn gekomen waardoor we niet kunnen aanbevelen dat de Raad van gouverneurs de financiële staten van het ESM goedkeurt*. Dit is helemaal niet dubbelzinnig en zo wordt voorkomen dat het werk en de verklaringen van de extern controleur worden gedupliceerd.

In het algemeen:

- geeft het Auditcomité opdracht tot haar eigen speciale controleverslagen die het overweegt en afrondt en die betrekking kunnen hebben op de regelmatigheid, het nalevingsgedrag en

het prestatie- en risicobeheer van het ESM, waarbij het gebruikmaakt van de diensten van gekwalificeerd personeel van HCI's, met inbegrip van de ERK;

- bestudeert het de werkzaamheden van de extern controleur met betrekking tot de rekeningen in detail, zoals hierboven aangegeven;
- geeft het vooraf commentaar en verzoekt het om de aanpassingen die het passend acht in de gepubliceerde jaarrekening;
- zorgt het voor een voortdurende en uitgebreide betrokkenheid bij de interne auditfunctie en diens werkzaamheden;
- vergadert het Auditcomité het hele jaar door met het management van het ESM en ontvangt het verslagen en geactualiseerde versies;
- en evalueert het natuurlijk van tijd tot tijd zijn eigen werkwijze met het oog op voortdurende verbetering.

In het kader van deze evaluatie zullen we natuurlijk uw suggesties in overweging nemen en bezien in hoeverre de uitvoering daarvan nuttig kan zijn voor ons werk.

Met slechts één “klant” kan het Auditcomité wellicht gespecialiseerde kennis ontwikkelen en een benadering die precies is afgestemd op zijn werkzaamheden inzake het ESM. De vraag of andere regelingen inzake controle en verantwoording in de toekomst passend zouden zijn parallel aan andere institutionele regelingen, moeten de partijen bij het ESM-Verdrag beoordelen. We merken echter op dat bij alle nieuwe regelingen nodeloze duplicatie van functies moet worden voorkomen en dat de regelingen acceptabel moeten zijn in de financiële markten die zorgen voor de financiering van het ESM, terwijl tegelijkertijd moet worden gezorgd voor passende verantwoording en passend toezicht.

Hoogachtend,

Kevin Cardiff

Voorzitter van het Auditcomité