



EUROPESE
REKENKAMER

Verslag over de jaarrekening van de Gemeenschappelijke Onderneming voor
het onderzoek naar het beheer van het luchtverkeer in het gemeenschappelijke
Europese luchtruim (Sesar) betreffende het begrotingsjaar 2017

vergezeld van het antwoord van de Gemeenschappelijke Onderneming

INHOUD

	Paragraaf
Inleiding	1-12
Oprichting van de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar	1-2
Bestuursstructuur	3-4
Doelstellingen	5-7
Middelen	8-11
De evaluaties van de Commissie	12
Oordeel	13-25
Oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen	14
Oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende ontvangsten bij de rekeningen	15
Oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen	16
Verantwoordelijkheden van de leiding en de met governance belaste personen	17-19
Verantwoordelijkheden van de controleur voor de controle van de rekeningen en onderliggende verrichtingen	20-25
Budgettair en financieel beheer	26-37
Uitvoering van de begroting 2017	26-28
Meerjarige begrotingsuitvoering in het kader van KP7 en TEN-V	29-33
Meerjarige begrotingsuitvoering in het kader van Horizon 2020	34-37
Internebeheersingsmaatregelen	38-42
Internebeheersingskader	38-41
Procedures voor het plaatsen van opdrachten	42
Overige kwesties	43
De mobilisering van bijdragen van andere leden voor Sesar 2020	43
Informatie over de evaluaties van de Commissie	44-47
Bijlage – Follow-up van de opmerkingen van de voorgaande jaren	
Het antwoord van de Gemeenschappelijke Onderneming	

INLEIDING

Oprichting van de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar

1. De Gemeenschappelijke Onderneming voor het onderzoek naar het beheer van het luchtverkeer in het gemeenschappelijke Europese luchtruim (Sesar), gevestigd te Brussel, werd in februari 2007 opgericht voor een periode van acht jaar en begon op 10 augustus 2007 autonoom te functioneren¹. In juni 2014 wijzigde de Raad de oprichtingsverordening en verlengde hij de looptijd van de Gemeenschappelijke Onderneming tot 31 december 2024².
2. De Gemeenschappelijke Onderneming Sesar is een publiek-privaat partnerschap voor de ontwikkeling en ingebruikname van gemoderniseerde luchtverkeersbeveiliging (ATM) in Europa. De oprichtende leden zijn de Europese Unie (EU), vertegenwoordigd door de Commissie, en de Europese Organisatie voor de Veiligheid van de Luchtvaart (Eurocontrol)³. Na een oproep tot het indienen van blijken van belangstelling werden 19 publieke en particuliere entiteiten uit de luchtvaartindustrie lid van de Gemeenschappelijke Onderneming. Daaronder bevinden zich vliegtuigbouwers, fabrikanten van grond- en vliegtuigapparatuur, verleners van luchtvaartnavigatiediensten en luchthavenautoriteiten.

¹ Verordening (EG) nr. 219/2007 van de Raad van 27 februari 2007 betreffende de oprichting van een gemeenschappelijke onderneming voor de realisering van het Europese nieuwe generatie luchtverkeersbeveiligingssysteem (Sesar) (PB L 64 van 2.3.2007, blz. 1), gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1361/2008 (PB L 352 van 31.12.2008, blz. 12).

² Verordening (EU) nr. 721/2014 van de Raad van 16 juni 2014 houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 219/2007 betreffende de oprichting van een gemeenschappelijke onderneming voor de realisering van het Europese nieuwe generatie luchtverkeersbeveiligingssysteem (Sesar), voor wat de verlenging van de looptijd van de gemeenschappelijke onderneming tot 2024 betreft (PB L 192 van 1.7.2014, blz. 1).

³ Eurocontrol is een internationale organisatie van 41 lidstaten. De EU heeft onderdelen van haar verordeningen betreffende het gemeenschappelijk Europees luchtruim aan Eurocontrol gedelegeerd, en daarmee is laatstgenoemde de centrale organisatie voor de coördinatie en planning van de luchtverkeersleiding voor heel Europa geworden. De EU is zelf ondertekenaar en alle EU-lidstaten zijn lid van Eurocontrol.

Bestuursstructuur

3. De bestuursstructuur van de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar omvat de raad van bestuur en de uitvoerend directeur.

4. De raad van bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar en vertegenwoordigers van belanghebbenden (het leger, civiele luchtvaartgebruikers, verleners van luchtvaartnavigatiediensten, fabrikanten van vliegtuigapparatuur, luchthavens, personeel uit de ATM-sector en de wetenschappelijke gemeenschap). De raad van bestuur is verantwoordelijk voor het vaststellen van het ATM-Masterplan, dat is goedgekeurd door de Raad, en voor het algemeen toezicht op de uitvoering van het Sesar-project. De uitvoerend directeur is belast met het dagelijks beheer van de Gemeenschappelijke Onderneming.

Doelstellingen

5. Het doel van het Sesar-project is om ATM in Europa te moderniseren door nieuwe of verbeterde technologieën en procedures te definiëren, ontwikkelen en leveren. Het project bestaat uit drie delen.

- Een “definiërende fase” (2004-2007), geleid door Eurocontrol en gefinancierd door het programma voor het trans-Europese vervoersnetwerk (TEN-V). Het resultaat was het Europese “ATM-masterplan”, dat de inhoud van de nieuwe generatie van het moderne ATM-systeem bepaalt en de ontwikkeling en ingebruikname ervan beschrijft.
- Een “ontwikkelingsfase” van twee termijnen (2008-2013, verlengd tot 2016), beheerd door de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar en gefinancierd in het kader van TEN-V en het zevende kaderprogramma voor onderzoek (KP7) en sinds 2014 ook gefinancierd in het kader van Horizon 2020.
- Een “ontplooiingsfase” (2014-2024) voor de implementatie van de nieuwe ATM-infrastructuur onder leiding van de luchtverkeerssector en belanghebbenden met het oog op de grootschalige productie ervan, gefinancierd in het kader van Horizon 2020.

6. De Gemeenschappelijke Onderneming Sesar had in het kader van KP7 en TEN-V-programma's tot doel ATM in Europa te moderniseren en de veiligheid ervan te verbeteren door alle relevante onderzoeks- en ontwikkelingswerkzaamheden in de EU voor de productie van nieuwe technologische systemen, componenten en operationele procedures zoals gedefinieerd in het ATM-masterplan (Sesar I – ontwikkelingsfase van 2008-2016) te coördineren en te concentreren.

7. De Gemeenschappelijke Onderneming Sesar voert in het kader van Horizon 2020 het Sesar 2020-programma uit met als doel de levensvatbaarheid van de reeds in het kader van Sesar I ontwikkelde technologische en operationele oplossingen aan te tonen in grotere en meer operationeel geïntegreerde contexten (vervolg van de ontwikkelingsfase) en de nieuwe ATM-infrastructuur te implementeren (ontplooingsfase).

Middelen

8. De begroting voor de ontwikkelingsfase van Sesar I voor de periode 2008-2016 bedroeg 2 100 miljoen EUR, waaraan de EU, Eurocontrol en de deelnemende publieke en private partners uit de luchtverkeerssector elk een gelijke bijdrage moesten leveren. De bijdrage van de EU van maximaal 700 miljoen EUR werd gefinancierd in het kader van de KP7- en TEN-V-programma's⁴.

9. In de oprichtingsverordening van de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar worden de totale kosten voor Sesar 2020 op 1 585 miljoen EUR geschat⁵. De maximale EU-bijdrage aan de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar voor de uitvoering van het ontwikkelings- en ontplooiingsprogramma 2017-2024 in het kader van Sesar 2020 bedraagt 585 miljoen EUR; dit bedrag zal in het kader van Horizon 2020 worden betaald⁶. Eurocontrol moet

⁴ Artikel 3 van de algemene overeenkomst tussen de Europese Commissie en de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar, december 2009.

⁵ Overweging 5 van Verordening (EU) nr. 721/2014.

⁶ Artikel 4, lid 2, van Verordening (EG) nr. 219/2007, zoals gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 721/2014.

ongeveer 500 miljoen EUR bijdragen⁷, terwijl van de luchtverkeerssector een bijdrage van 500 miljoen EUR aan de activiteiten van de Gemeenschappelijke Onderneming wordt verwacht. Ongeveer 95 % van de bijdrage door Eurocontrol en de andere leden wordt in natura verstrekt voor de activiteiten van de Gemeenschappelijke Onderneming.

10. Wat betreft de contante bijdragen in de administratieve kosten van de Gemeenschappelijke Onderneming stelt de raad van bestuur de bedragen vast die door ieder lid beschikbaar moeten worden gesteld, naar rato van de bijdragen die ieder lid heeft afgesproken te betalen, en stelt deze de termijn vast waarbinnen de leden hun bijdragen moeten betalen.

11. In 2017 bedroeg de definitieve begroting van de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar voor Sesar I en Sesar 2020 191,8 miljoen EUR (2016: 157,1 miljoen EUR). Op 31 december 2017 had de Gemeenschappelijke Onderneming 40 personeelsleden in dienst (2016: 44).

De evaluaties van de Commissie

12. De Commissie voltooide de eindevaluatie van de KP7-activiteiten van de Gemeenschappelijke Onderneming en de tussentijdse evaluatie van haar Horizon 2020-activiteiten in juni 2017; vervolgens stelde de Gemeenschappelijke Onderneming de bijbehorende actieplannen op om de aanbevelingen in de evaluaties op te volgen. Bij deze gelegenheid voegen we een onderdeel toe dat verband houdt met de actieplannen van de Gemeenschappelijke Onderneming als reactie op de evaluaties; dit is enkel bedoeld ter informatie en maakt geen deel uit van ons controleoordeel of onze opmerkingen.

⁷ Artikel 4 van de overeenkomst tussen Sesar 2020 en Eurocontrol.

OORDEEL

13. Wij hebben het volgende gecontroleerd:

- a) de jaarrekening van de Gemeenschappelijke Onderneming, die bestaat uit de financiële staten⁸ en de verslagen over de uitvoering van de begroting⁹ betreffende het per 31 december 2017 afgesloten begrotingsjaar, en
- b) de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij die rekening, zoals voorgeschreven door artikel 287 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen

14. Naar ons oordeel geven de rekeningen van de Gemeenschappelijke Onderneming over het op 31 december 2017 afgesloten jaar op alle materiële punten een getrouw beeld van de financiële situatie van de Gemeenschappelijke Onderneming per 31 december 2017, van de resultaten van haar verrichtingen en kasstromen en van de veranderingen van de nettoactiva in het op die datum afgesloten jaar, overeenkomstig haar financieel reglement en de door de rekenplichtige van de Commissie vastgestelde boekhoudregels. Deze zijn gebaseerd op internationaal aanvaarde boekhoudnormen voor de overheidssector.

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

15. Naar ons oordeel zijn de onderliggende ontvangsten bij de rekeningen betreffende het per 31 december 2017 afgesloten begrotingsjaar op alle materiële punten wettig en regelmatig.

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

16. Naar ons oordeel zijn de onderliggende betalingen bij de rekeningen betreffende het per 31 december 2017 afgesloten begrotingsjaar op alle materiële punten wettig en regelmatig.

⁸ De financiële staten omvatten de balans en de staat van de financiële resultaten, het kasstroomoverzicht en het mutatieoverzicht van de nettoactiva, alsook een overzicht van de belangrijkste grondslagen voor financiële verslaglegging en andere toelichtingen.

⁹ De verslagen over de uitvoering van de begroting omvatten de verslagen die een samenvatting zijn van alle begrotingsverrichtingen en de bijbehorende toelichtingen.

Verantwoordelijkheden van de leiding en de met governance belaste personen

17. Overeenkomstig de artikelen 310-325 van het VWEU en het financieel reglement van de Gemeenschappelijke Onderneming is de leiding verantwoordelijk voor het opstellen en weergeven van de rekeningen op basis van de internationaal aanvaarde boekhoudnormen voor de overheidssector, alsmede voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Deze verantwoordelijkheid omvat het ontwerpen, invoeren en in stand houden van internebeheersingsmaatregelen die relevant zijn voor het opmaken en getrouw weergeven 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 leiding van de Gemeenschappelijke Onderneming draagt uiteindelijk de verantwoordelijkheid voor de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de rekeningen.

18. Bij het voorbereiden van de rekeningen is de leiding verantwoordelijk voor het beoordelen van het vermogen van de Gemeenschappelijke Onderneming om haar activiteiten voort te zetten, voor het in voorkomend geval melden van kwesties die verband houden met de bedrijfscontinuïteit en voor het hanteren van het continuïteitsbeginsel.

19. Degenen die belast zijn met governance zijn verantwoordelijk voor de supervisie van het proces van financiële verslaglegging over de entiteit.

Verantwoordelijkheden van de controleur voor de controle van de rekeningen en onderliggende verrichtingen

20. Onze doelstellingen bestaan erin, redelijke zekerheid te verkrijgen over de vraag of de rekeningen van de Gemeenschappelijke Onderneming geen afwijkingen van materieel belang vertonen en of de onderliggende verrichtingen wettig en regelmatig zijn, alsmede op basis van onze controle het Europees Parlement en de Raad of andere betrokken kwijtingsautoriteiten een betrouwbaarheidsverklaring te verschaffen over de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Redelijke zekerheid is een hoge mate van zekerheid, maar geen garantie dat bij een controle een bestaande materiële afwijking of niet-conformiteit altijd zal worden opgespoord. Deze kan voortkomen uit fraude of fouten en wordt van materieel belang geacht indien hiervan, afzonderlijk of geaggregeerd, redelijkerwijs zou kunnen

worden verwacht dat deze een invloed heeft op de economische beslissingen die gebruikers op basis van deze rekeningen nemen.

21. 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 wet- en regelgeving van de Europese Unie, hetzij door fraude, hetzij door fouten. Bij deze risico-inschatting wordt gekeken naar de internebeheersingsmaatregelen met betrekking tot de opstelling en getrouwe weergave van de rekeningen en naar de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen, om controleprocedures op te zetten die onder de gegeven omstandigheden adequaat zijn, maar niet om een oordeel uit te spreken over de doeltreffendheid van de internebeheersingsmaatregelen. Een controle houdt tevens een beoordeling in van de geschiktheid van de gehanteerde grondslagen voor de financiële verslaglegging en van de redelijkheid van de door de leiding gemaakte boekhoudkundige schattingen, evenals een beoordeling van de algehele presentatie van de rekeningen.

22. Voor de ontvangsten verifiëren wij de van de Commissie ontvangen subsidie en beoordelen wij de procedures van de Gemeenschappelijke Onderneming voor het innen van vergoedingen en andere inkomsten.

23. Ten aanzien van de uitgaven onderzoeken wij betalingsverrichtingen wanneer de uitgaven zijn gedaan, geboekt en goedgekeurd. Dit onderzoek betreft alle soorten betalingen (inclusief die voor de verwerving van activa) op het moment dat deze worden gedaan.

24. Bij de voorbereiding van dit verslag en ons oordeel hebben wij rekening gehouden met de controlewerkzaamheden die de onafhankelijke extern controleur heeft verricht ten aanzien van de rekeningen van de Gemeenschappelijke Onderneming, zoals bepaald in artikel 208, lid 4, van het Financieel Reglement van de EU¹⁰.

25. De hiernavolgende opmerkingen doen niets af aan de oordelen van de ERK.

¹⁰ Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1).

BUDGETTAIR EN FINANCIËEL BEHEER

Uitvoering van de begroting 2017

26. Indien rekening wordt gehouden met de kredieten in het kader van bestemmingsontvangsten (18 miljoen EUR), bedroeg de beschikbare begroting 2017 voor Sesar I 19,3 miljoen EUR aan vastleggingskredieten en 121,8 miljoen EUR aan betalingskredieten; de beschikbare begroting 2017 voor Sesar 2020 bedroeg 111,7 miljoen EUR aan vastleggingskredieten en 91,2 miljoen EUR aan betalingskredieten.

27. Het uitvoeringspercentage bedroeg bij Sesar I 11 % voor vastleggingskredieten en 68 % voor betalingskredieten. De volgende factoren waren de oorzaak van de lage uitvoeringspercentages voor Sesar I:

- In december 2016 werd het Sesar I-programma formeel afgesloten en de laatste betaling werd in december 2017 verricht. Toch moest de Gemeenschappelijke Onderneming eind 2017 zorgen voor voldoende KP7-middelen voor de terugbetaling van te hoge contante bijdragen door uit de industrie afkomstige leden van Sesar I¹¹ en voor de betaling van uitgestelde, maar nog steeds gerechtvaardigde kostendeclaraties voor lopende KP7-projecten.
- Bij de planning en monitoring van haar behoefte aan nieuwe vastleggings- en betalingskredieten voor de begroting van Sesar I hanteerde de Gemeenschappelijk Onderneming een conservatievere aanpak en hield zij geen rekening met de verwachte bestemmingsontvangsten van ongeveer 17 miljoen EUR, afkomstig uit terugvorderingen voor Sesar I-projecten (d.w.z. correcties van fouten na controles achteraf, uitstaande voorfinanciering, enz.).

28. Het uitvoeringspercentage voor vastleggings- en betalingskredieten in het kader van Sesar 2020 bedroeg 92 %, respectievelijk 68 %. De lager dan verwachte uitvoeringsgraad voor betalingskredieten was voornamelijk het gevolg van vertragingen in de uitvoering van

¹¹ De artikelen 13 en 25 van de statuten van de Gemeenschappelijke Onderneming, die als bijlage zijn gevoegd bij Verordening (EG) nr. 219/2007, als gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 721/2014.

Horizon 2020-projecten door uit de industrie afkomstige leden en een nogal conservatieve begrotingsplanning gelet op het risico dat de ontvangst van de jaarlijkse delegatieovereenkomsten inzake de financiële uitvoering vertraging zou oplopen.

Meerjarige begrotingsuitvoering in het kader van KP7 en TEN-V

29. Van de maximaal 700 miljoen EUR aan FK7-middelen die aan de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar waren toegewezen voor de uitvoering van Sesar I, had de EU eind 2017 in totaal 633,9 miljoen EUR in contanten bijgedragen.

30. Van de bijdragen in natura en in contanten van 1 254,5 miljoen EUR door de andere leden voor de Sesar I-activiteiten van de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar (670,2 miljoen EUR van Eurocontrol en 584,3 miljoen EUR van leden uit de luchtverkeerssector) had de Gemeenschappelijke Onderneming eind 2017 560,7 miljoen EUR van Eurocontrol en 539,2 miljoen EUR van de luchtverkeerssector gevalideerd.

31. Bijgevolg bedroeg de totale bijdrage van de andere leden van Sesar I eind 2017 1 099,9 miljoen EUR, vergeleken met een gecumuleerde EU-bijdrage in contanten van 633,9 miljoen EUR.

32. Van de totale operationele en administratieve begroting van 892,8 miljoen EUR voor Sesar I-activiteiten¹² had de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar eind 2017 voor 853 miljoen EUR aan vastleggingen en voor 801 miljoen EUR aan betalingen gedaan (89,7 % van de beschikbare begroting).

33. Eind 2017 moest de Gemeenschappelijke Onderneming ten tijde van de afsluitingsfase van het Sesar I-programma 30 miljoen EUR (19 %) aan niet-afgewikkelde vastleggingen annuleren vanwege gewijzigde of geschrapte Sesar I-projecten. Bijgevolg bedroegen aan het

¹² Het totaalbedrag van 892,8 miljoen EUR bestaat voor 700 miljoen EUR uit EU-bijdragen in contanten gefinancierd uit de programma's KP7 en TEN-V, voor 165 miljoen EUR uit bijdragen in contanten van Eurocontrol en voor 27,8 miljoen EUR uit bijdragen in contanten van leden uit de luchtverkeerssector.

eind van het jaar de nog openstaande betalingsverplichtingen voor Sesar I-subsidies 47 miljoen EUR.

Meerjarige begrotingsuitvoering in het kader van Horizon 2020

34. Van de maximaal 585 miljoen EUR aan Horizon 2020-middelen die aan de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar waren toegewezen voor de uitvoering van Sesar 2020, had de EU eind 2017 in totaal 132,9 miljoen EUR in contanten bijgedragen.

35. De andere leden verbonden zich ertoe voor minstens 825,9 miljoen EUR in natura en in contanten bij te dragen aan de operationele activiteiten van de Gemeenschappelijke Onderneming voor Sesar 2020 (ongeveer 500 miljoen EUR van Eurocontrol en een geschat bedrag van 325,9 miljoen EUR van de luchtverkeerssector). Eind 2017 hadden de andere leden 97,3 miljoen EUR aan bijdragen in natura gerapporteerd. Aangezien de Sesar 2020-projecten zich in 2017 nog in een vroege fase bevonden, waren ze nog niet gevalideerd door de raad van bestuur. Daarnaast droeg Eurocontrol 6,7 miljoen EUR in contanten bij aan de administratieve kosten van de Gemeenschappelijke Onderneming.

36. Bijgevolg bedroegen de totale bijdragen van de luchtverkeerssector en Eurocontrol eind 2017 104 miljoen EUR, in vergelijking met een EU-bijdrage in contanten van 132,9 miljoen EUR.

37. Van de maximale operationele en administratieve begroting van 639,8 miljoen EUR voor Sesar 2020-activiteiten¹³ had de Gemeenschappelijke Onderneming eind 2017 voor 236,7 miljoen EUR aan vastleggingen en voor 112,3 miljoen EUR aan betalingen gedaan. De betalingen betroffen grotendeels de voorfinancieringsbetalingen voor de eerste en tweede golf van Sesar 2020-projecten.

¹³ Het totaalbedrag van 639,8 miljoen EUR bestaat voor 585 miljoen EUR uit EU-bijdragen in contanten gefinancierd in het kader van het Horizon 2020-programma, voor 25 miljoen EUR uit bijdragen in contanten van Eurocontrol en voor 18,5 miljoen EUR uit bijdragen in contanten van leden uit de luchtverkeerssector. Daarnaast zal de Commissie 11,3 miljoen EUR aan bestemmingsontvangsten aan de Gemeenschappelijke Onderneming verstrekken voor specifieke taken die zij aan de Gemeenschappelijke Onderneming heeft gedelegeerd.

INTERNEBEHEERSINGSMATREGELEN

Internebeheersingskader

38. De extern controleur van de jaarrekening van de Gemeenschappelijke Onderneming stelde tekortkomingen vast in de financiëlecontroleprocessen van de Gemeenschappelijke Onderneming. Deze situatie is vooral te wijten aan het complexe financiële wetgevingskader waarbinnen de Gemeenschappelijke Onderneming moet opereren, het recente vertrek van essentieel financieel personeel en de daaruit voortvloeiende overbelasting van de financiële afdeling.

39. De Gemeenschappelijke Onderneming heeft betrouwbare procedures voor controles vooraf opgezet die gebaseerd zijn op financiële en operationele controles van stukken. Voor tussentijdse en saldobetalingen in het kader van KP7 verricht de Gemeenschappelijke Onderneming controles achteraf bij de begunstigden, terwijl voor declaraties van projectkosten in het kader van Horizon 2020 de gemeenschappelijke auditdienst van de Commissie (GAD) verantwoordelijk is voor controles achteraf. De restfoutenpercentages voor controles achteraf die eind 2017 werden gerapporteerd door de Gemeenschappelijke Onderneming, bedroegen 1,09 % voor KP7 en 2,8 % voor Horizon 2020¹⁴.

40. Op basis van een beoordeling van het internebeheersingssysteem van de Gemeenschappelijke Onderneming en gegevensgerichte toetsing van ontvangsten-, betalings-, subsidie- en aanbestedingsverrichtingen en een evaluatie van een steekproef van afgeronde controles achteraf, met inbegrip van terugvorderingen als gevolg van opgespoorde fouten, boden de controleresultaten ons redelijke zekerheid dat het algemene restfoutenpercentage voor de Gemeenschappelijke Onderneming onder de materialiteitsdrempel ligt.

41. Eind 2017 waren de specifieke ontwikkelingen die nodig zijn voor de verwerking van de bijdragen in natura voor de Gemeenschappelijke Onderneming in het kader van de

¹⁴ Jaarlijks activiteitenverslag 2017 van de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar, de punten 1.1.4.3 en 1.1.7.

gemeenschappelijke instrumenten voor subsidiebeheer en monitoring voor Horizon 2020 van de Commissie nog niet voltooid.

Procedures voor het plaatsen van opdrachten

42. Bij het plaatsen van opdrachten voor ondersteunende diensten met betrekking tot Sesar 2020-activiteiten bij civiele luchtruimgebruikers¹⁵ berekende de Gemeenschappelijke Onderneming de financiële score op basis van het eenvoudige (rekenkundige) gemiddelde van de financiële offertes die zij ontving voor de dagtarieven van categorieën deskundigen. Dezelfde aanpak werd bij alle percelen gehanteerd. Het gebruik van een gewogen gemiddelde voor de berekening van de financiële score zou echter een concurrerender en doeltreffender oplossing zijn geweest. De weging moet gebaseerd zijn op het meest waarschijnlijke aantal werkdagen voor iedere categorie deskundigen die voor de specifieke diensten van het perceel nodig zijn.

OVERIGE KWESTIES

De mobilisering van bijdragen van andere leden voor Sesar 2020

43. Een van de belangrijkste doelstellingen van de Gemeenschappelijke Onderneming is het mobiliseren van bijdragen van uit de industrie afkomstige partners op het gebied van haar activiteiten¹⁶. De geschatte hefboomfactor voor middelen van de luchtverkeerssector die volgens de oprichtingsverordening van de Gemeenschappelijke Onderneming zonder Eurocontrol bereikt moet worden, is 0,85¹⁷.

¹⁵ Kaderovereenkomsten (vier percelen) met een totale begroting van 6 miljoen EUR voor een duur van vier jaar.

¹⁶ Overweging 17 van Verordening (EU) nr. 219/2007, als gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 721/2014 luidt: "Een aanzienlijke deelneming van het bedrijfsleven is van wezenlijk belang voor het Sesar-project. Aanvulling van de overheidsbijdragen voor de ontwikkelingsfase van het Sesar-project met bijdragen uit het bedrijfsleven is derhalve van fundamenteel belang."

¹⁷ De geschatte bijdragen in natura van partners afkomstig uit de luchtverkeerssector aan de operationele activiteiten van de Gemeenschappelijke Onderneming zonder Eurocontrol (500 miljoen EUR) gedeeld door de totale bijdrage van de EU in contanten aan de Gemeenschappelijke Onderneming (585 miljoen EUR). We wijzen erop dat, overeenkomstig de

INFORMATIE OVER DE EVALUATIES VAN DE COMMISSIE

44. De eindevaluatie van de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar door de Commissie in het kader van KP7 bestreek de periode tussen 2007 en 2016¹⁸, terwijl de tussentijdse evaluatie van de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar in het kader van H2020 de periode van 2014 tot 2016 bestreek¹⁹. Deze evaluaties werden met de hulp van onafhankelijke deskundigen verricht, zoals voorgeschreven in de verordeningen van de Raad over Sesar²⁰, en betroffen de prestaties van de Gemeenschappelijke Onderneming ten aanzien van relevantie, doelmatigheid, doeltreffendheid, samenhang en Europese meerwaarde, waarbij ook werd gekeken naar openheid en transparantie en onderzoekskwaliteit. De resultaten van de evaluaties werden in aanmerking genomen in het verslag dat de Commissie het Europees Parlement en de Raad in oktober 2017 toestuurde²¹.
45. Als reactie op de aanbevelingen van de beoordelaars²² heeft de raad van bestuur van Sesar in mei 2018 het actieplan van de Gemeenschappelijke Onderneming vastgesteld. Het

statuten van Sesar 2020, de leden afkomstig uit de industrie geen bijdragen in natura leveren aan aanvullende activiteiten die buiten het werkprogramma van de Gemeenschappelijke Onderneming vallen.

- ¹⁸ Eindevaluatie van de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar in het kader van KP7. <https://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/sesar1.pdf>
- ¹⁹ Tussentijdse evaluatie van de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar in het kader van H2020. <https://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/sesar2020.pdf>
- ²⁰ Wettelijk verplichte evaluaties door de Commissie overeenkomstig artikel 7 van Verordening (EG) nr. 219/2007 van de Raad betreffende de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar en artikel 7 van Verordening (EU) nr. 721/2014 van de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 219/2007 van de Raad.
- ²¹ Werkdocument van de diensten van de Commissie. "Interim Evaluation of the Joint Undertakings operating under Horizon 2020" {SWD(2017) 339 final}.
- ²² Door de beoordelaars gedane aanbevelingen betreffen de volgende gebieden: de deelname van belanghebbenden aan Sesar-activiteiten versterken, met inbegrip van verbindingen met de ontplooiingsfase; de drie lagen van het Europese ATM-masterplan (definiërende, ontwikkelings- en ontplooiingsfase) versterken; ervoor zorgen dat alle lagen een gemeenschappelijke oplossingsgerichte taal gebruiken en de Commissie in staat stellen om de ontplooiingsplanning en -monitoring te stroomlijnen; de contacten met de academische wereld versterken; problemen oplossen met betrekking tot de toepassing van het wettelijk kader voor H2020; maatregelen nemen om de zogenaamde "industrialiseringskloof" te dichten tussen de huidige

actieplan omvat een breed scala aan acties die door de Gemeenschappelijke Onderneming moeten worden uitgevoerd²³ en waarvoor een bepaald aantal activiteiten al is opgestart²⁴; de meerderheid moet in 2018 en het eerste kwartaal van 2019 worden uitgevoerd, terwijl een beperkt aantal acties in de volgende programmeringsperiode in aanmerking zal worden genomen²⁵.

46. In 2017 publiceerde de Rekenkamer haar speciaal verslag over het initiatief voor één Europees luchtruim (Single European Sky, SES)²⁶, waarin werd ingegaan op bepaalde elementen van de prestaties van de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar in het kader van KP7²⁷ als de belangrijkste bron van financiële steun van de EU voor het SES-initiatief.

Sesar-oplossingen, die eindigen bij technologisch paraatheidsniveau (TRL, Technology Readiness level) 6, en de ontplooiingsfase van het ATM-masterplan, waarbij oplossingen op TRL 8 vereist zijn.

- ²³ Specifieke maatregelen in het actieplan naar aanleiding van de aanbevelingen van de beoordelaar omvatten het volgende: de samenwerkingsafspraken met de uitrolbeheerder van Sesar, het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart, de nationale autoriteiten en EUROCAE verbeteren om hun deelname aan het ATM-masterplan te versterken; deelname van de sector vergroten; Sesar-activiteiten in het kader van H2020 vereenvoudigen.
- ²⁴ Activiteiten waarmee al een begin is gemaakt omvatten het volgende: de drie lagen van het ATM-masterplan reorganiseren om de structuur ervan te versterken rond de beginselen van Sesar-oplossingen; regelmatige vergaderingen beleggen met de Association for the Scientific Development of ATM in Europa (ASDA) om de deelname van de academische wereld uit te breiden.
- ²⁵ Een algemene beoordeling van het huidige wettelijk kader van de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar met het oog op de voorbereiding van de volgende programmeringsperiode werd door de Gemeenschappelijke Onderneming uitgevoerd en in december 2017 naar de Commissie verzonden. Met betrekking tot de aanbeveling om de industrialiseringskloof tussen de activiteiten van de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar en het uitrolbeheer van Sesar te dichten, beschouwt de Gemeenschappelijke Onderneming deze momenteel als opgeschort in afwachting van een initiatief van de Commissie voor de volgende programmeringsperiode.
- ²⁶ Het in 2004 gelanceerde initiatief voor één Europees luchtruim van de EU omvat een reeks EU-brede gemeenschappelijke bindende regels over ATM-veiligheid en -diensten, over luchtruimbeheer en de interoperabiliteit binnen het netwerk.
https://ec.europa.eu/transport/modes/air/single_european_sky_en
- ²⁷ Speciaal verslag nr. 18/2017 van de Rekenkamer.

47. In zowel de eindevaluatie van de Commissie²⁸ als het speciaal verslag van de ERK²⁹ wordt gewezen op vertragingen in de uitvoering van het ATM-masterplan en de discrepantie tussen de in de regelgeving vastgelegde looptijd van de activiteiten van de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar en de geplande tijdsduur van de verwachte werkzaamheden. In het verslag van de Rekenkamer wordt ook benadrukt dat de verantwoordingsplicht van de Gemeenschappelijke Onderneming ten aanzien van de uitvoering van het masterplan moet worden versterkt³⁰.

Dit verslag werd door kamer IV onder leiding van de heer Neven MATES, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 2 oktober 2018.

Voor de Rekenkamer



Klaus-Heiner LEHNE

President

²⁸ Zie de eindevaluatie van de activiteiten van de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar in het kader van KP7, sectie 7.1.4, "Research Quality" en sectie 8, "Conclusions".

²⁹ Paragrafen 86 en 87 van Speciaal verslag nr. 18/2017 van de Rekenkamer.

³⁰ Paragraaf 86 en aanbeveling 8 van Speciaal verslag nr. 18/2017 van de Rekenkamer.

Bijlage**Follow-up van de opmerkingen van voorgaande jaren**

Jaar	De opmerking van de ERK	Stand van de corrigerende maatregel (Afgerond / Loopt nog / Nog af te handelen)
	<i>Rapporteren en controleren van bijdragen in natura aan Sesar 2020-projecten</i>	
2016	De Gemeenschappelijke Onderneming Sesar heeft nog geen specifieke richtsnoeren ingevoerd voor de leden en haar externe controleurs betreffende het declareren en certificeren van bijdragen in natura van leden aan Sesar 2020-projecten. De Gemeenschappelijke Onderneming heeft ook geen interne richtsnoeren voor haar voorafgaande controles van kostendeclaraties voor de Sesar 2020-projecten vastgesteld die zijn gebaseerd op de strategie voor controle vooraf van de Commissie voor Horizon 2020.	Afgerond
	<i>Beoordeling van de financiële capaciteit van aanvragers in het kader van oproepen tot voorstellen</i>	
2016	Voor de niet-openbare oproep voor industrieel onderzoek die was beperkt tot de leden afkomstig uit de industrie van de Gemeenschappelijke onderneming, verstrekke de Gemeenschappelijke Onderneming subsidies aan projectconsortia, ondanks het feit dat, in twee gevallen de door het Uitvoerend Agentschap onderzoek verrichte controles van de financiële draagkracht van de begunstigden wezen op gebrekkige financiële capaciteit van het coördinerende lid afkomstig uit de industrie van de consortia. Dit impliceert een hoger financieel risico voor de afronding van die projecten en het financieel risico is eveneens hoger voor de andere projecten waarbij deze twee begunstigden zijn betrokken. Het besluit van de uitvoerend directeur in deze twee gevallen was gebaseerd op aanvullende ad-hocrisicoanalyses die werden uitgevoerd door het personeel van de	Afgerond

	Gemeenschappelijke Onderneming Sesar. De Gemeenschappelijke Onderneming heeft echter nog geen systematische interne procedure, inclusief maatregelen om het toegenomen financieel risico te verkleinen en te compenseren, opgezet om een zwakke financiële levensvatbaarheid van een subsidieprojectcoördinator opnieuw te beoordelen.	
	<i>Kosteneffectiviteit van dienstverleningscontracten</i>	
2016	In haar procedures voor het plaatsen van opdrachten voor diensten legt de Gemeenschappelijke Onderneming een maximaal contractbudget vast. Dit maximumbedrag is niet gebaseerd op een systematisch kostenramingsproces en een redelijk marktprijsreferentiesysteem. Hierdoor wordt niet gegarandeerd dat haar meerjarige dienstverleningscontracten kosteneffectief zijn, want uit ervaring blijkt dat de meeste ontvangen offertes het maximale contractbudget benaderden.	Afgerond

ANTWOORD VAN DE GEMEENSCHAPPELIJKE ONDERNEMING

25. In de periode 2010-2017 bedroeg de gemiddelde tijd voor het ontvangen van de jaarlijkse delegatieovereenkomsten betreffende de financiële uitvoering meer dan zes maanden. Als gevolg daarvan, en om de continuïteit van de werkzaamheden te waarborgen, moet de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar haar begroting zo opstellen dat zij over voldoende contanten en betalingskredieten beschikt om ten minste haar betalingen in de eerste helft van het volgende jaar te kunnen dekken.

26. In de afgelopen twee jaar heeft de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar onder meerdere financiële regelgevingssystemen gewerkt, doordat zij voor de bestemmingsontvangsten gelijktijdig projecten onder KP7, TEN-T, Horizon 2020, de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF) en delegatieovereenkomsten ten uitvoer moest leggen. Het aanwervingsplan voor 2018 voorziet in de aanwerving van twee aanvullende functionarissen om het team Financiën en begroting te versterken.

27. Het hogere foutenpercentage voor de subsidiebetalingen in het kader van Horizon 2020 in 2017 was te wijten aan het feit dat de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar pas enkele subsidiebetalingen in het kader van Horizon 2020 had verricht toen de Common Audit Service (CAS) van de Commissie haar controleplan vaststelde. Deze betalingen hadden hoofdzakelijk betrekking op projecten voor verkennend onderzoek, met als belangrijkste begunstigden onderzoekscentra en universiteiten, die in het algemeen minder vertrouwd zijn met financiële verslaglegging dan andere grotere begunstigden uit de industriële sector. Het foutenpercentage werd bovendien sterk beïnvloed door een grote fout die afkomstig was van één universitaire begunstigde. Om dit risico in de toekomst te verminderen, zal de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar in samenwerking met de Commissie een informatiedag over financiële verslaglegging organiseren die zich in het bijzonder richt op onderzoekscentra, universiteiten en kleine en middelgrote ondernemingen.

Gemeenschappelijke Onderneming voor het onderzoek naar het beheer van het luchtverkeer in het gemeenschappelijke Europese luchtruim

28. De Gemeenschappelijke Onderneming Sesar zal haar interne richtsnoeren voor het uitwerken van de documentatie betreffende de uitnodiging (die deel uitmaken van het kwaliteitsbewakingssysteem van de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar) bijwerken door de methode van het gewogen gemiddelde erin op te nemen als een mogelijke optie om financiële offertes te beoordelen, met name wanneer deze methode het mogelijk maakt om de verschillende prijscomponenten van financiële offertes beter weer te geven.