NL 2022

11

Speciaal verslag

# Bescherming van de EU-begroting

## Betere gebruikmaking van opname op zwarte lijst nodig

EUROPESE REKENKAMER

# Inhoud


Paragraaf

Samenvatting I-VII

Inleiding 01-14

Verantwoordelijkheden van de EU en de lidstaten voor het beschermen van de EU-begroting 01-04

Onbetrouwbare tegenpartijen uitsluiten van het ontvangen van middelen 05-07

Het EU-rechtskader voor uitsluiting 08-14

Reikwijdte en aanpak van de controle 15-20

Opmerkingen 21-88

Direct beheer: ondanks enkele sterke punten van het uitsluitingssysteem, wordt de doeltreffendheid ervan beperkt door tekortkomingen 21-63

Het uitsluitingssysteem van de Commissie heeft een breed toepassingsgebied en gedegen uitsluitingsprocedures 21-29

De zwarte lijst van het EDES bevat weinig uitgesloten tegenpartijen 30-34

Tekortkomingen in de regelingen om uitsluitingssituaties te controleren beperken de doeltreffendheid van het EDES 35-63

Indirect beheer: de invoering van het systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting heeft meer tijd gekost dan gepland 64-72

Uitvoerende partners hebben een kleine bijdrage geleverd aan het aantal gevallen van vroegtijdige opsporing en uitsluiting 64-69

Er zijn aanzienlijke vertragingen opgetreden bij het afronden van de beoordeling van de uitsluitingssystemen van de uitvoerende partners 70-72

Gedeeld beheer: verschillen in benadering ondermijnen de algemene doeltreffendheid van uitsluiting 73-88

De verschillende benaderingen van uitsluiting in de lidstaten dragen bij aan ongelijkmatige bescherming van de financiële belangen van de EU 73-81

De lidstaten zouden beter gebruik kunnen maken van gegevens en instrumenten op EU-niveau 82-87

De Commissie beschikt niet over het nodige overzicht van de uitsluitingsregelingen en -gegevens van de lidstaten **88**

## Conclusies en aanbevelingen **89-97**

## Acroniemen en afkortingen

## Woordenlijst

## Antwoorden van de Commissie

## Tijdlijn

## Controleteam

# Samenvatting

I De EU en de lidstaten zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het beschermen van de financiële belangen van de EU met betrekking tot EU-middelen. Opname op een zwarte lijst (ook wel “uitsluiting” genoemd) is een belangrijk instrument dat internationale instanties en nationale autoriteiten gebruiken om hun overheidsfinanciën te beschermen. Het doel van een zwarte lijst is voorkomen dat financiële overeenkomsten worden gesloten met onbetrouwbare tegenpartijen, zoals die welke betrokken zijn bij fraude, corruptie, beroepsfouten, witwassen van geld of niet-betaling van belastingen. In 2020 heeft de EU ongeveer 150 miljard EUR uitbetaald in het kader van financiële overeenkomsten. Sinds 2016 is de Commissie verantwoordelijk voor het beheer van het systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (Early Detection and Exclusion System, EDES) voor het kwart van de EU-uitgaven (39 miljard EUR) dat zij in overeenstemming met de financiële regels van de EU direct of indirect beheert via uitvoerende partners. Voor het driekwart van de EU-uitgaven waarbij nationale autoriteiten betrokken zijn (111 miljard EUR), moeten de lidstaten uitsluitingsgerelateerde verplichtingen in acht nemen, maar zijn zij niet verplicht om uitsluitingssystemen of gegevensbanken als zodanig op te zetten.

II Het doel van deze controle was te beoordelen of uitsluiting doeltreffend wordt gebruikt om EU-middelen te beschermen tegen onbetrouwbare tegenpartijen. Wij hebben ons voornamelijk gericht op het beoordelen of het EDES doeltreffend werkt in direct en indirect beheer. We hebben met name gekeken naar de doeltreffendheid van de in het kader van het EDES bestaande uitsluitingssituaties, uitsluitingsprocedures, zwarte lijst van uitgesloten tegenpartijen en regelingen voor het identificeren van tegenpartijen in uitsluitingssituaties. Wat gedeeld beheer betreft, hebben we vier lidstaten geselecteerd om hun uitsluitingsregelingen te evalueren en goede praktijken te bepalen. We hebben de controle uitgevoerd om bij te dragen aan de voorstellen van de Commissie voor herziening van de financiële regels van de EU en haar plannen om meer gebruik te maken van digitale instrumenten en gegevens om de financiële belangen van de EU te beschermen.

III We hebben geconcludeerd dat **uitsluiting niet doeltreffend wordt gebruikt om EU-middelen te beschermen tegen onbetrouwbare tegenpartijen**. Hoewel het EDES een breed scala aan uitsluitingssituaties en gedegen besluitvormingsprocedures omvat, hebben de diensten van de Commissie weinig uitsluitingen in het systeem geregistreerd vanwege tekortkomingen in de regelingen voor het identificeren van tegenpartijen in uitsluitingssituaties. Bij gedeeld beheer, waar het EDES niet van

toepassing is, ondermijnen de verschillende benaderingen van de lidstaten de algehele doeltreffendheid van het gebruik van uitsluiting om de EU-begroting te beschermen.

**IV** Wat **direct beheer** betreft, hebben we vastgesteld dat het EDES een breed toepassingsgebied en een gedegen uitsluitingsprocedure heeft, die gebaseerd is op een centrale beoordeling van gevallen door een onafhankelijke instantie die zorgt voor een eerlijke en consistente behandeling van tegenpartijen. Tekortkomingen in de regelingen voor het identificeren van tegenpartijen in uitsluitingssituaties hebben echter bijgedragen aan het geringe aantal uitsluitingen. Met name is de verantwoordelijkheid voor uitsluiting versnipperd en de diensten van de Commissie ondervinden juridische en technische moeilijkheden bij het verkrijgen van toegang tot gegevens van de lidstaten over uitsluitingssituaties, zoals bedrijfsregisters en strafregisters. Zelfs in gevallen waarin er op EU-niveau relevante gegevens bestaan, bijvoorbeeld met betrekking tot onderzoeken naar fraude, worden deze niet altijd gebruikt of zijn deze niet altijd bruikbaar. In de praktijk vertrouwt de Commissie in hoge mate op verklaringen op erewoord van EU-tegenpartijen dat er geen sprake is van een uitsluitingssituatie. In dit verband hebben we een beperkte centrale monitoring van en toezicht op de identificatie en registratie van EDES-gevallen geconstateerd, alsook beperkte verdere mogelijkheden om het gebruik van het EDES te bevorderen en te pleiten voor het delen van gegevens en digitale instrumenten.

**V** Wat **indirect beheer** betreft, hebben we vastgesteld dat uitvoerende partners een kleine bijdrage hebben geleverd aan het aantal gevallen van uitsluiting dat in het EDES is geregistreerd. Dit is grotendeels te verklaren door dezelfde factoren die gelden voor direct beheer. Andere factoren die hieraan hebben bijgedragen zijn onder meer overeenkomsten met uitvoerende partners die niet alle uitsluitingssituaties bestrijken en uitvoerende partners die tegenpartijen niet mogen uitsluiten voordat een definitieve uitspraak is gedaan of een definitief administratief besluit is genomen. We stelden bovendien vast dat de Commissie traag vorderde bij het afronden van haar beoordeling van de uitsluitingsregelingen van de uitvoerende partners.

**VI** Wat **gedeeld beheer** betreft, dat voornamelijk betrekking heeft op landbouw- en cohesie-uitgaven en niet onder het EDES valt, brachten onze bezoeken aan vier lidstaten aanzienlijke verschillen in de benadering van uitsluiting aan het licht, die bijdragen aan een ongelijkmatige bescherming van EU-middelen. We constateerden ook dat sommige lidstaten beter gebruik kunnen maken van gegevens en instrumenten op EU-niveau, met inbegrip van gegevens over fraude en onregelmatigheden, en Arachne, het instrument voor datamining en risicoscores. Tot slot stelden we vast dat de Commissie geen overzicht heeft van de uitsluitingssystemen van de lidstaten en de beschikbare gegevens die nodig zijn om

een strategie te ontwikkelen ter verbetering van haar eigen vermogen, en dat van de uitvoerende partners en de autoriteiten van de lidstaten, om tegenpartijen te identificeren die in zich een uitsluitingssituatie bevinden of dreigen te bevinden.

**VII** Wij bevelen de Commissie aan:

- het toepassingsgebied van uitsluiting verder uit te breiden;
- de uitvoering van het EDES te versterken;
- de monitoring van het EDES bij indirect beheer te verbeteren;
- het EDES uit te breiden tot gedeeld beheer;
- beter gebruik te maken van gegevens en digitale instrumenten voor uitsluitingsdoeleinden.

# Inleiding

## Verantwoordelijkheden van de EU en de lidstaten voor het beschermen van de EU-begroting

**01** In 2020 heeft de EU ongeveer 150 miljard EUR[1] uitbetaald in het kader van financiële overeenkomsten. De overeenkomsten hebben voornamelijk betrekking op de toekenning van subsidies, contracten met betrekking tot werken, goederen of diensten, en financieringsinstrumenten, zoals leningen, garanties of investeringen in eigen vermogen. De tegenpartijen bij de overeenkomsten variëren van particulieren, zoals landbouwers en onderzoekers, tot grote entiteiten, zoals commerciële ondernemingen, gemeenten en niet-gouvernementele organisaties.

**02** De algemene verantwoordelijkheid voor het beheer van begroting berust bij de Commissie. In 2020 heeft de Commissie ongeveer 19 % van de beleidsuitgaven (28 miljard EUR) in het kader van overeenkomsten direct via haar eigen directoraten-generaal en andere diensten uitgevoerd, en nog eens 7 % (11 miljard EUR)[2] indirect via geselecteerde "uitvoerende partners", zoals de Europese Investeringsbank Groep (EIB-groep). De autoriteiten van de lidstaten zijn betrokken bij de uitvoering van de resterende 74 % (111 miljard EUR) van de jaarlijkse EU-uitgaven via het zogeheten "gedeeld beheer", waaronder voornamelijk landbouw- en cohesie-uitgaven vallen.

**03** De Commissie delegeert de verantwoordelijkheid voor het beheer van de EU-begroting op de verschillende beleidsterreinen aan "ordonnateurs" binnen haar diensten (directoraten-generaal)[3]. Hun taken omvatten het sluiten van financiële overeenkomsten met de tegenpartijen van de EU (bij direct beheer)[4] of met uitvoerende partners (bij indirect beheer) om hen te belasten met het sluiten van overeenkomsten met tegenpartijen namens de Commissie. Bij gedeeld beheer zijn de beheersautoriteiten en betaalorganen van de lidstaten verantwoordelijk voor het sluiten van overeenkomsten met tegenpartijen.

---

1 Deel 2.1.1 van het Jaarlijks beheers- en prestatieverslag over de EU-begroting voor 2020, exclusief "Overige diensten en administratie".

2 Ibid.

3 Artikel 73 van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 (het Financieel Reglement).

4 Artikel 74 van het Financieel Reglement.

**04** Op grond van het EU-recht moeten de Commissie, de uitvoerende partners en de autoriteiten van de lidstaten de EU-begroting beschermen tegen fraude en onregelmatigheden[5]. Daartoe moeten zij doeltreffende controlesystemen invoeren[6]. De lidstaten moeten ter bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, dezelfde maatregelen nemen als die welke zij treffen ter bestrijding van fraude waardoor hun eigen financiële belangen worden geschaad[7]. De Commissie is verantwoordelijk voor het waarborgen van een soortgelijk niveau van bescherming onder alle soorten beheersregelingen: direct, indirect en gedeeld[8].

## Onbetrouwbare tegenpartijen uitsluiten van het ontvangen van middelen

**05** Uitsluiting is een belangrijk instrument dat organisaties als internationale organen en nationale autoriteiten gebruiken om te voorkomen dat onbetrouwbare tegenpartijen subsidies aanvragen en ontvangen of contracten met de overheid sluiten. De kernelementen van het uitsluitingssysteem van een organisatie[9] omvatten:

- een zwarte lijst van tegenpartijen die worden uitgesloten van het sluiten van financiële overeenkomsten met de organisatie;
- de gronden om een tegenpartij uit te sluiten, zoals beroepsfouten, fraude, corruptie, witwassen van geld of niet-betaling van belastingen (“uitsluitingssituaties”);
- een procedure voor het toevoegen en verwijderen van tegenpartijen aan en van de zwarte lijst (“uitsluitingsprocedure”);
- regelingen om te controleren of tegenpartijen zich in een uitsluitingssituatie bevinden, met inbegrip van het gebruik van de zwarte lijst.

---

5 Artikelen 36 en 63 van het Financieel Reglement.

6 Overweging 5 van Richtlijn (EU) 2017/1371 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PIF-richtlijn).

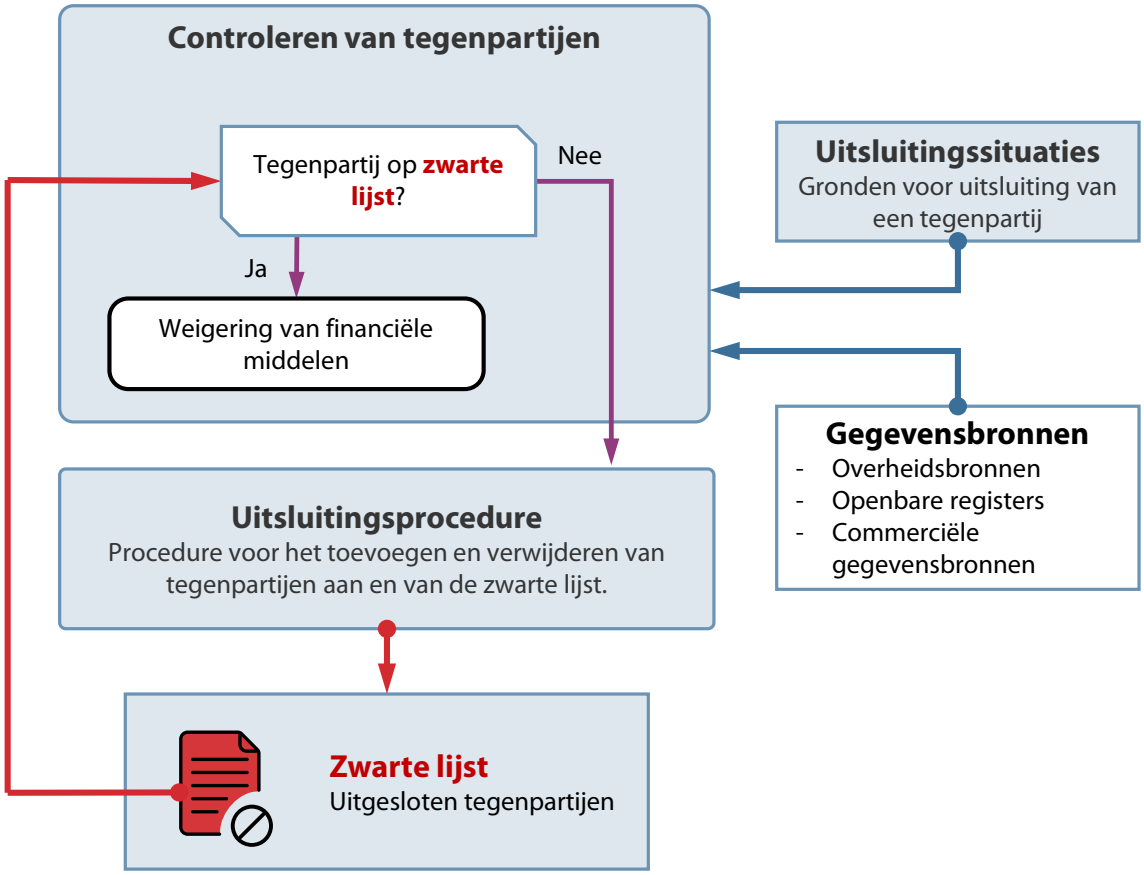
7 Artikel 325 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

8 Overweging 5 van de PIF-richtlijn.

9 Vastgesteld door de ERK op basis van een analyse van de Wereldbankgroep en de federale regering van de VS.

**06** *Figuur 1* illustreert de verbanden tussen de kernelementen van een uitsluitingssysteem.

**Figuur 1 — Kernelementen van een uitsluitingssysteem**




*Bron:* ERK.

**07** In feite stelt de zwarte lijst financieel beheerders in een deel van een organisatie in staat zich te baseren op controles die eerder bij een tegenpartij zijn uitgevoerd door financieel beheerders in andere delen van dezelfde organisatie. Door de namen van uitgesloten tegenpartijen bekend te maken, kunnen financiële beheerders van andere organisaties er ook van profiteren. Bovendien gaat er een afschrikkende werking van uit. De federale regering van de VS en de Wereldbankgroep maken al geruime tijd gebruik van opname op een zwarte lijst en vormden een inspiratiebron voor het uitsluitingssysteem van de EU-begroting. *Kader 1* geeft een overzicht van het uitsluitingssysteem van de Amerikaanse federale overheid dat door federale agentschappen van de VS wordt toegepast.

### Kader 1

### Uitsluiting in federale agentschappen van de VS

Tegenpartijen die op een zwarte lijst staan, mogen niet deelnemen aan procedures voor toekenning van subsidies en contractprocedures van federale agentschappen van de VS. Alle federale agentschappen gebruiken dezelfde systemen, zoals het Federal Awardee Performance and Integrity Information System en het System for Award Management, om tegenpartijen te controleren op uitsluitingssituaties en om op een zwarte lijst opgenomen tegenpartijen te registreren.

Elk federaal agentschap heeft een uitsluitingsambtenaar, die onafhankelijk is van de aanbestedende dienst en verantwoordelijk is voor het nemen van het besluit om tegenpartijen uit te sluiten. Uitsluitingen door een federaal agentschap gelden voor alle andere federale agentschappen en verhinderen dat een tegenpartij verdere subsidies of contracten die uit de federale begroting van de VS worden gefinancierd, ontvangt. De namen van de uitgesloten tegenpartijen worden online bekendgemaakt.

## Het EU-rechtskader voor uitsluiting

**08** Voorkomen dat middelen terechtkomen bij tegenpartijen die ze niet mogen ontvangen, is een voorwaarde voor de bescherming van de financiële belangen van de EU[10]. Op grond van de financiële regels van de EU (het Financieel Reglement)[11] moet de Commissie een systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (EDES) opzetten en toepassen voor EU-middelen die in **direct en indirect beheer** worden uitgegeven. In 2016 heeft de Commissie het EDES ingevoerd.

**09** Het Financieel Reglement voorziet in uitsluiting van en/of oplegging van financiële sancties aan tegenpartijen die zich in een uitsluitingssituatie bevinden[12] (***kader 2***). In ernstige gevallen kan als afschrikkend middel de naam van de tegenpartij worden bekendgemaakt[13].

---

[10] Artikel 135 van het Financieel Reglement.

[11] Ibid.

[12] Ibid.

[13] EDES-databank: lijst van ondernemers die zijn uitgesloten of aan wie een financiële sanctie is opgelegd.

## Kader 2

### Uitsluitingssituaties in het kader van het EDES

In het kader van het EDES is het mogelijk een tegenpartij uit te sluiten om de volgende redenen:

- faillissement, insolventie en gelijkaardige situaties;
- niet-betaling van belastingen of socialezekerheidsbijdragen;
- ernstige beroepsfouten;
- fraude, corruptie en andere onwettige activiteiten;
- onregelmatigheden betreffende door de EU gefinancierde activiteiten;
- aanzienlijke niet-nakoming van de belangrijkste verplichtingen in het kader van uit de EU-begroting gefinancierde overeenkomsten;
- omzeiling van fiscale, sociale of andere wettelijke verplichtingen of oprichting van een entiteit voor dit doeleinde.

**10** De ordonnateurs van de Commissie zijn verantwoordelijk voor het identificeren van uitsluitbare tegenpartijen en het opnemen[14] van uitsluitingsgevallen in de EDES-databank (de “zwarte lijst”). De uitsluitingsprocedure die moet worden gevolgd is afhankelijk van de soort uitsluitingssituatie. Ordonnateurs moeten tegenpartijen rechtstreeks uitsluiten voor faillissement of insolventie en voor niet-betaling van belastingen of socialezekerheidsbijdragen op basis van definitieve rechterlijke beslissingen of definitieve administratieve besluiten.

**11** In andere uitsluitingssituaties moet de ordonnateur een verzoek tot uitsluiting toezenden aan de EDES-instantie. Dit orgaan is samengesteld uit een onafhankelijke voorzitter, twee door het directoraat-generaal Begroting aangewezen permanente leden en een vertegenwoordiger van de om uitsluiting verzoekende ordonnateur. De instantie is belast met de beoordeling van vastgestelde feiten en bevindingen en, indien er geen definitieve rechterlijke beslissing of definitief administratief besluit is, het geven van een “voorlopige juridische kwalificatie”[15].

---

[14] Artikel 135, lid 3, van het Financieel Reglement.

[15] Artikel 143 van het Financieel Reglement.

**12** De EDES-instantie[16] beoordeelt de gevallen die haar door ordonnateurs worden voorgelegd en doet aanbevelingen over de noodzaak tot uitsluiting van de tegenpartij, oplegging van financiële sancties aan de tegenpartij en/of bekendmaking van de naam ervan[17]. De instantie is ook verantwoordelijk voor het beschermen van de grondrechten van tegenpartijen, met inbegrip van het recht om te worden gehoord. Na ontvangst van de aanbeveling van de instantie is de ordonnateur die het geval heeft geregistreerd verantwoordelijk voor het nemen van een definitief besluit over het opleggen van sancties aan de tegenpartij.

**13** Het doel van vroegtijdige opsporing is de gemeenschap van ordonnateurs te waarschuwen voor risicovolle tegenpartijen[18]. Ordonnateurs moeten een tegenpartij in het kader van het mechanisme voor vroegtijdige opsporing registreren indien zij vermoeden dat de partij zich in een uitsluitingssituatie bevindt maar het noodzakelijke bewijs nog moeten verzamelen om tot uitsluiting over te gaan. Zij moeten de tegenpartij daarvan in kennis stellen, tenzij dit een lopend onderzoek in het gedrang zou brengen. Een tegenpartij die in het kader van vroegtijdige opsporing geregistreerd is, kan EU-middelen blijven aanvragen en ontvangen. Gevallen die in het kader van vroegtijdige opsporing geregistreerd zijn, mogen niet langer dan een jaar openstaan. Om de termijn te verlengen, moet de bevoegde ordonnateur de zaak naar de instantie verwijzen.

**14** Het EDES is momenteel het enige uitsluitingssysteem dat op EU-niveau functioneert. Hoewel de lidstaten verplicht zijn bij gedeeld beheer controlesystemen in te voeren om de financiële belangen van de EU te beschermen, verplicht het EU-recht de lidstaten niet om uitsluitingssystemen als zodanig op te zetten[19]. ***Figuur 2*** toont het deel van de EU-begroting dat door het EDES wordt gedekt.

---

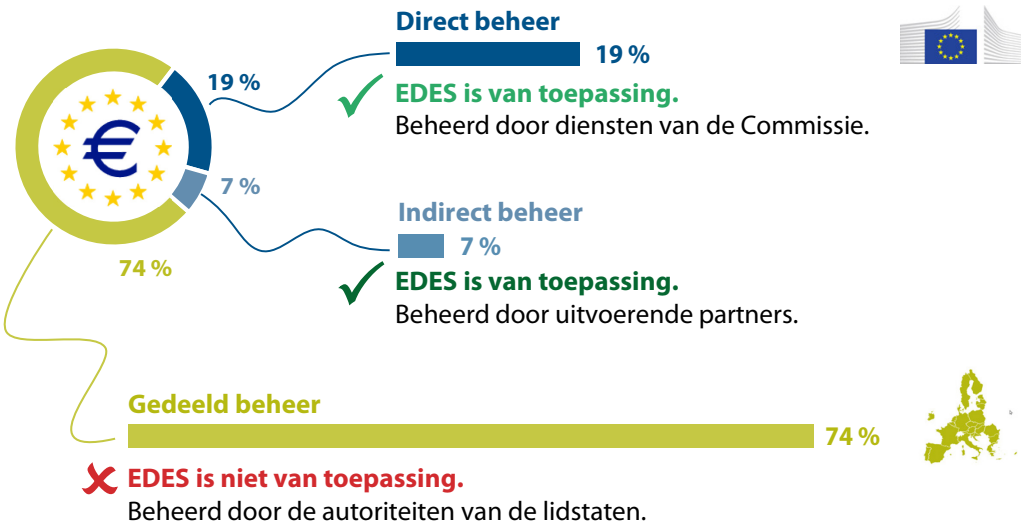
[16] Besluit (EU) 2018/1220 van de Commissie.

[17] Artikel 143 van het Financieel Reglement.

[18] Artikel 135 van het Financieel Reglement.

[19] Artikel 142, lid 5, van het Financieel Reglement.

## Figuur 2 — Dekking van de EU-begroting door het EDES




*Bron:* ERK.

# Reikwijdte en aanpak van de controle

**15** Het doel van deze controle was om te beoordelen of uitsluiting doeltreffend wordt gebruikt om EU-middelen te beschermen tegen onbetrouwbare tegenpartijen. De controle had betrekking op de periode 2016-2020.

**16** Wij hebben ons voornamelijk gericht op het beoordelen of het EDES doeltreffend heeft gewerkt bij **direct en indirect beheer**. Wij hebben met name onderzocht of:

- uitsluitingssituaties van het EDES voldoende ruimte bieden om onbetrouwbare tegenpartijen uit te sluiten;
- de uitsluitingsprocedure van het EDES voorziet in gedegen besluitvorming ten aanzien van tegenpartijen die zich in een uitsluitingssituatie bevinden;
- de in de EDES-databank met uitgesloten tegenpartijen (de “zwarte lijst”) opgenomen namen adequaat zijn om een belangrijke bijdrage te leveren aan de bescherming van de financiële belangen van de EU;
- de regelingen van het EDES voor het identificeren van tegenpartijen in uitsluitingssituaties toereikend zijn.

**17** We hebben informatie over de werking van het EDES verzameld en geanalyseerd die afkomstig is van:

- twee diensten van de Commissie die verantwoordelijk zijn voor de goedkeuring van beleidsuitgaven in direct beheer — Uitvoerend Agentschap onderzoek (REA) — en indirect beheer — directoraat-generaal Internationale Partnerschappen (DG INTPA);
- twee diensten van de Commissie met beleidsoverschrijdende verantwoordelijkheden voor de bescherming van de financiële belangen van de EU — directoraat-generaal Begroting (DG BUDG) en het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF);
- de belangrijkste partners bij indirect beheer die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de financieringsinstrumenten van de EU, namelijk de Europese Investeringsbank (EIB), het Europees Investeringsfonds (EIF) en een selectie van zijn financiële intermediairs in vier lidstaten (Estland, Italië, Polen en Portugal).

**18** We hebben het EDES vergeleken met de uitsluitingssystemen van de federale regering van de VS en de Wereldbankgroep, die we in februari 2020 hebben bezocht. Daarnaast hebben we informatie over tegenpartijen en uitsluitingssituaties in het EDES, het boekhoudsysteem van de EU en andere databanken op EU-niveau, nationale gegevensbronnen en een commercieel beschikbaar instrument voor nalevingsgegevens geanalyseerd en vergeleken[20].

**19** Wat **gedeeld beheer** betreft, analyseerden we de regelingen in vier lidstaten (Estland, Italië, Polen en Portugal), die we hebben geselecteerd om de diversiteit van de aanpak met betrekking tot het beheer van overheidsmiddelen te weerspiegelen. Voor elk van deze lidstaten hebben wij één betaalorgaan en één beheersautoriteit geselecteerd die verantwoordelijk zijn voor de landbouw- en cohesie-uitgaven. Als gevolg van de COVID-19-pandemie hebben wij ons gebaseerd op de analyse van officiële documenten, schriftelijke antwoorden van de autoriteiten van de lidstaten op onze vragen over hun gebruikmaking van uitsluiting, en gesprekken op afstand met ambtenaren bij die autoriteiten. Ook hebben we informatie verzameld en geanalyseerd over uitsluiting bij gedeeld beheer van de belangrijkste betrokken diensten van de Commissie, namelijk het directoraat-generaal Landbouw en plattelandsontwikkeling, het directoraat-generaal Regionaal beleid en stadsontwikkeling en het directoraat-generaal Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie. We hebben het instrument voor nalevingsgegevens ook gebruikt om een gestratificeerde steekproef van tegenpartijen op het gebied van gedeeld beheer te screenen op mogelijke uitsluitingssituaties.

**20** We hebben deze controle uitgevoerd om bij te dragen aan het voorstel van de Commissie voor de herziening van het Financieel Reglement in 2022 en haar plannen om meer gebruik te maken van digitale instrumenten en gegevens om de financiële belangen van de EU te beschermen door een geïntegreerd en interoperabel informatie- en monitoringsysteem beschikbaar te maken dat alle begunstigden van EU-middelen omvat[21].

---

[20] LexisNexis Bridger Insight.

[21] Punt 32 van het Interinstitutioneel Akkoord van 16 december 2020 betreffende begrotingsdiscipline.

# Opmerkingen

## Direct beheer: ondanks enkele sterke punten van het uitsluitingssysteem, wordt de doeltreffendheid ervan beperkt door tekortkomingen

### Het uitsluitingssysteem van de Commissie heeft een breed toepassingsgebied en gedegen uitsluitingsprocedures

**Het EDES dekt een breed scala aan tegenpartijen, soorten financiële overeenkomsten en uitsluitingssituaties**

**21** Om het nut ervan te optimaliseren, verwachten we dat een doeltreffend uitsluitingssysteem van toepassing is op alle soorten potentiële tegenpartijen, alle soorten financiële overeenkomsten omvat en een uitgebreide lijst van uitsluitingssituaties bevat.

**22** We constateerden dat uitsluiting geldt voor alle **soorten EU-tegenpartijen** die in aanmerking komen voor het aanvragen en ontvangen van middelen. De mogelijkheid om verbonden partijen, zoals gelieerde ondernemingen, uiteindelijk begunstigden en verantwoordelijke beheerders (indien zij zelf geen ontvangers van EU-middelen zijn) uit te sluiten, is echter relatief beperkt krachtens het Financieel Reglement[22].

**23** We constateerden ook dat uitsluitingssituaties sinds de herziening van het Financieel Reglement in 2016 van toepassing zijn op alle **soorten financiële overeenkomsten**, met name contracten, subsidies, prijzen en financieringsinstrumenten.

**24** Tot slot stelden we vast dat het Financieel Reglement voorziet in een breed scala aan **uitsluitingssituaties**, die vergelijkbaar zijn met die welke door de federale regering van de VS worden gebruikt. We constateerden slechts één significant verschil: De financiële regels van de EU voorzien niet in de uitsluiting van tegenpartijen die schulden hebben jegens de EU-begroting, maar ordonnateurs kunnen het risico beperken door eventuele schulden te verrekenen met toekomstige betalingen, zodat uitsluiting niet nodig is.

---

[22] Artikel 136, lid 4, van het Financieel Reglement.

**De procedures van het EDES voorzien in gedegen besluitvorming inzake uitsluiting**

**25** Wij verwachten een gedegen procedure voor het toevoegen en verwijderen van tegenpartijen om ervoor te zorgen dat besluiten inzake uitsluiting geldig, consistent, eerlijk en evenredig zijn. ***Tabel 1*** geeft een overzicht van onze vergelijking van het EDES met het Amerikaanse uitsluitingssysteem. Het uitsluitingssysteem van de Wereldbankgroep heeft een aantal kenmerken gemeen met het EDES en het Amerikaanse uitsluitingssysteem.

### Tabel 1 — Vergelijking van het EDES met het Amerikaanse uitsluitingssysteem

| Kenmerk | EDES | Systeem van de VS |
|---|---|---|
| Vereist bewijs | Definitieve rechterlijke beslissing of definitief administratief besluit<br>Of: voldoende feiten en bevindingen dat er sprake is van een uitsluitingssituatie (voorlopige juridische kwalificatie) | Civiele uitspraak of veroordeling<br>Of: voldoende bewijs dat het bestaan van een uitsluitingssituatie waarschijnlijker is dan het tegendeel (de Amerikaanse bewijsstandaard van preponderance of evidence) |
| Degene die het besluit neemt | Ordonnateur van de verantwoordelijke dienst of het verantwoordelijke agentschap (na raadpleging van de EDES-instantie) | Ambtenaar voor opschorting en uitsluiting van het verantwoordelijke agentschap |
| Kennisgeving aan tegenpartij | Ja | Ja |
| Recht om te worden gehoord | Ja | Ja |
| Gevolgen voor tegenpartijen | Voor 1-5 jaar uitgesloten van nieuwe financiering<br>Bekendmaking in ernstige gevallen<br>Mogelijkheid van een financiële sanctie | Voor 1-5 jaar uitgesloten van nieuwe financiering<br>Bekendmaking in alle gevallen |

*Bron:* ERK.

**26** We stelden vast dat het EDES **gedegen besluitvormingsprocedures** inzake uitsluiting omvat. De geldigheid van besluitvorming wordt gewaarborgd doordat definitieve rechterlijke beslissingen of definitieve administratieve besluiten als basis worden gebruikt. Bij ontstentenis van een definitieve rechterlijke beslissing of een definitief administratief besluit (omdat het maanden of zelfs jaren kan duren voordat een definitieve rechterlijke beslissing of een definitief administratief besluit is genomen) biedt het Financieel Reglement bovendien de mogelijkheid om tegenpartijen uit te sluiten indien de financiële belangen van de EU een aanzienlijk risico lopen en de beschikbare feiten of bevindingen volstaan om een besluit inzake uitsluiting te onderbouwen. In dergelijke omstandigheden moet de bevoegde ordonnateur de zaak naar de EDES-instantie verwijzen.

**27** Overeenkomstig het Financieel Reglement moeten tegenpartijen, net als in het Amerikaanse systeem, vooraf in kennis worden gesteld en in de gelegenheid worden gesteld om opmerkingen te maken voordat een besluit inzake uitsluiting wordt genomen. De EDES-instantie houdt rekening met de opmerkingen van tegenpartijen en de door ordonnateurs verstrekte feiten en bevindingen en doet aanbevelingen. De beoordelingsprocedure van de instantie beschermt de grondrechten van tegenpartijen, zoals het recht om te worden gehoord[23].

**28** In de periode 2016-2020 hebben ordonnateurs 98 zaken naar de instantie verwezen. De instantie deed 57 aanbevelingen: 43 om de betrokken tegenpartij uit te sluiten en 14 om deze niet uit te sluiten[24]. De overige 41 verwijzingen omvatten zaken die door de ordonnateur waren ingetrokken als gevolg van een wijziging in omstandigheden, zaken waarin de instantie geen aanbeveling kon doen en zaken die nog in behandeling zijn. Sinds 2016 hebben ordonnateurs er altijd voor gekozen om de aanbevelingen van de instantie op te volgen[25]. De samenstelling van de instantie en haar ervaring met het verrichten van centrale beoordelingen van uitsluitingszaken dragen bij aan het waarborgen van een consistente besluitvorming. Het team van ambtenaren van DG BUDG dat administratieve ondersteuning verleent aan de EDES-instantie draagt ook bij aan de consistentie door ordonnateurs van andere diensten te adviseren over het al dan niet doorverwijzen van gevallen.

---

[23] Artikel 143 van het Financieel Reglement.

[24] Jaarverslagen over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie in de periode 2016- 2020: SWD(2017)268, SWD(2018)382, SWD(2020)157, SWD(2021)256.

[25] Punt 7 van SWD(2020)157.

**29** Zodra de bevoegde ordonnateur een besluit inzake uitsluiting heeft genomen, moeten andere ordonnateurs dit in acht nemen totdat de tegenpartij de periode van uitsluiting heeft voltooid. Diensten hebben niet alleen toegang tot de EDES-databank, maar kunnen ook rechtstreeks in het boekhoudsysteem van de Commissie controleren of een tegenpartij in de EDES-databank is opgenomen alvorens een nieuwe financiële verplichting aan te gaan. De opname van tegenpartijen op de zwarte lijst in het EDES vervalt automatisch aan het einde van hun periode van uitsluiting. Ordonnateurs kunnen de instantie ook verzoeken een aanbeveling inzake uitsluiting te herzien om rekening te houden met nieuwe feiten of omstandigheden — bijvoorbeeld zodra de betrokken autoriteit een definitieve rechterlijke beslissing of een definitief administratief besluit heeft genomen, of nadat de tegenpartij corrigerende maatregelen heeft getroffen.

## De zwarte lijst van het EDES bevat weinig uitgesloten tegenpartijen

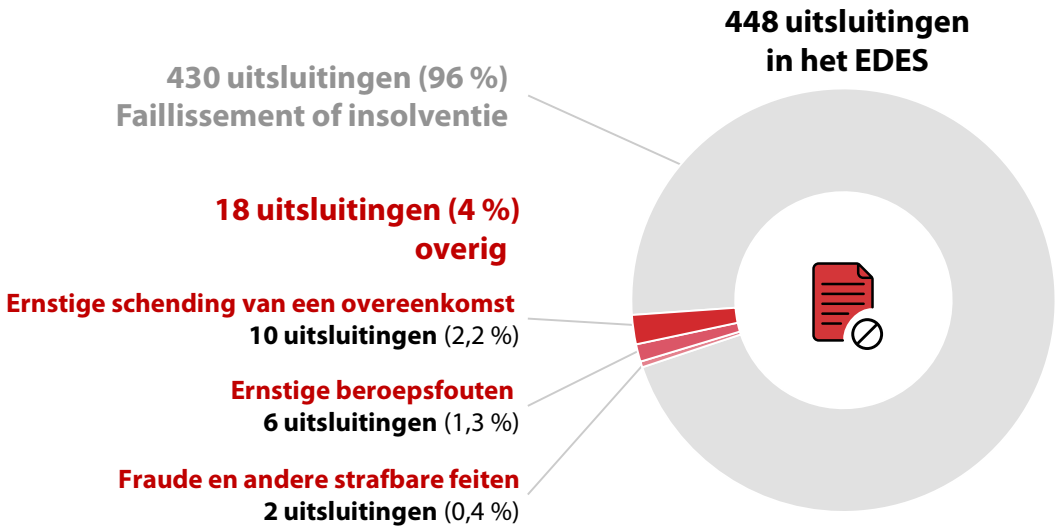
**30** Het nut van een zwarte lijst hangt grotendeels af van de omvang en het toepassingsgebied ervan, die hoofdzakelijk worden bepaald door andere kernelementen van het uitsluitingssysteem (zie ***figuur 1*** hierboven):

- het scala aan tegenpartijen, de soorten financiële overeenkomsten en de uitsluitingssituaties die worden gedekt;
- de werking van de uitsluitingsprocedure, en
- de regelingen die zijn getroffen om te controleren of tegenpartijen zich in een uitsluitingssituatie bevinden, die de belangrijkste input vormen voor de uitsluitingsprocedure.

**31** We hebben de gegevens over gevallen van uitsluiting geanalyseerd die tijdens de periode 2016-2020 in de EDES-databank waren geregistreerd. Op 31 december 2020 stonden er in totaal 448 uitgesloten tegenpartijen op de zwarte lijst van de EU: 430 partijen wegens insolventie en faillissement en 18 partijen om andere redenen. Insolvente en failliete tegenpartijen vormen weinig extra risico voor de financiële belangen van de EU, aangezien zij waarschijnlijk geen verdere EU-middelen zullen aanvragen[26]. Slechts twee gevallen hadden betrekking op fraude en corruptie. ***Figuur 3*** geeft een overzicht van uitsluitingen per soort situatie.

[26] Artikel 167, lid 2, en artikel 198, lid 2, van het Financieel Reglement.

## Figuur 3 — Uitsluitingen per soort uitsluitingssituatie




*Bron:* ERK, op basis van de EDES-databank van de Commissie.

**32** Vergeleken met de federale regering van de VS en de Wereldbank sluit de EU zeer weinig tegenpartijen uit. Gecorrigeerd voor het bedrag van de betrokken middelen schatten wij dat de federale regering van de VS meer dan vijftig keer meer tegenpartijen uitsluit dan de EU in het kader van het EDES doet (***tabel 2***). Hoewel er aanzienlijke verschillen zijn tussen de begrotingen en tegenpartijen van de regering van de VS en de Wereldbank in vergelijking met de EU, wijst het relatief lage uitsluitingspercentage voor het EDES erop dat er mogelijk tekortkomingen zijn in de regelingen van de EU voor het identificeren van tegenpartijen in uitsluitingssituaties.

## Tabel 2 — Vergelijking van de uitsluitingspercentages

| Omschrijving | EDES | Federale regering van de VS | Wereldbankgroep |
|---|---|---|---|
| **Uitsluitingspercentage (uitgesloten tegenpartijen per miljard EUR)** | **0,5**  | **25** | **27** |
| Aantal uitgesloten tegenpartijen op 31 december 2020 (met uitzondering van faillissements- en insolventiegevallen) | 18 | 140 000 | 1 250 |
| Gerelateerde jaarlijkse begroting voor 2020 (in miljard EUR) | 39* | 5 500** | 46*** |

* Deel 2.1.1 van het Jaarlijks beheers- en prestatieverslag over de EU-begroting voor 2020, exclusief "Overige diensten en administratie".

** Op basis van cijfers van de Amerikaanse regering voor 2020, 1 EUR = 1,1922 USD (InforEuro december 2020).

*** Het Jaarverslag 2020 van de Wereldbankgroep, 1 EUR = 1,1922 USD (InforEuro december 2020).

*Bron:* ERK.

**33** De federale regering van de VS publiceert alle uitsluitingen. In het kader van het Financieel Reglement wordt bekendmaking beschouwd als een bijkomende sanctie die evenredig moet worden toegepast. Op 31 december 2021 bevatte de onlinedatabank van het EDES[27] zeven tegenpartijen.

**34** We hebben vastgesteld dat het onwaarschijnlijk is dat tegenpartijen, wanneer zij eenmaal zijn uitgesloten, verdere EU-middelen ontvangen in het kader van direct beheer. We hebben de lijst van uitgesloten tegenpartijen in het EDES vergeleken met de lijst van alle openstaande financiële verplichtingen die in het boekhoudsysteem van de Commissie zijn geregistreerd. We hebben geen gevallen vastgesteld waarin ordonnateurs nieuwe financiële verplichtingen aangaan met uitgesloten tegenpartijen.

[27] EDES-databank: lijst van ondernemers die zijn uitgesloten of aan wie een financiële sanctie is opgelegd.

## Tekortkomingen in de regelingen om uitsluitingssituaties te controleren beperken de doeltreffendheid van het EDES

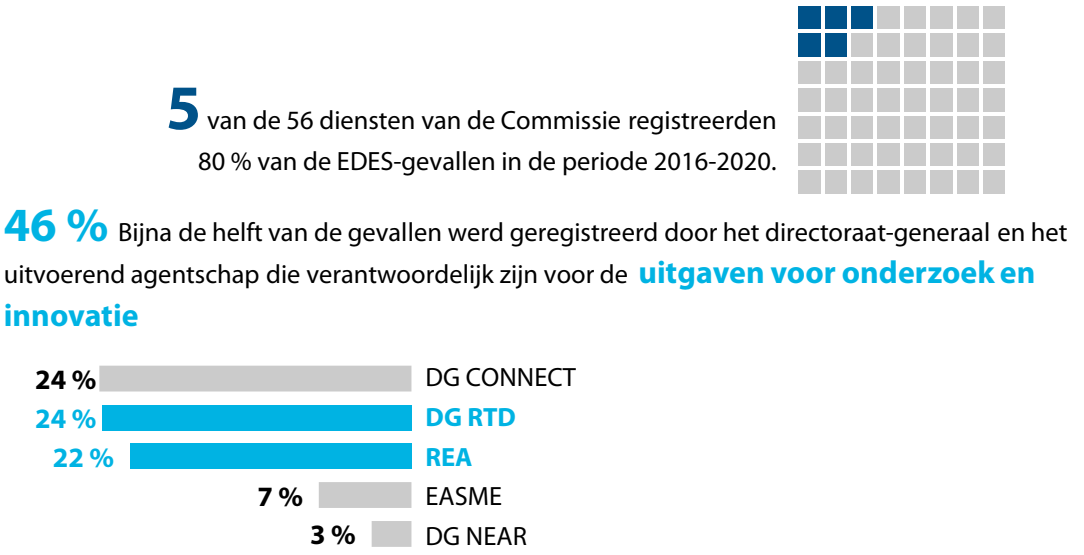
**35** Hoewel het EDES een breed toepassingsgebied en een gedegen uitsluitingsprocedure heeft, zijn er een aantal tekortkomingen in de regelingen voor het identificeren van tegenpartijen in uitsluitingssituaties die aanzienlijk hebben bijgedragen aan het relatief lage uitsluitingspercentage (zie de paragrafen ***36***–***63***).

### De verantwoordelijkheid voor het identificeren van tegenpartijen die voor uitsluiting in aanmerking komen, is versnipperd binnen de Commissie

**36** In overeenstemming met haar gedecentraliseerd bestuursmodel voor financieel beheer heeft de Commissie de bevoegdheid om uitsluitingsbesluiten te nemen gedelegeerd aan haar ordonnateurs. De eigenlijke taak om na te gaan of tegenpartijen zich in een uitsluitingssituatie bevinden, wordt echter meestal uitgevoerd door "gedelegeerd ordonnateurs", d.w.z. meerdere personeelsleden per dienst, die verantwoordelijk zijn voor het doen van vastleggingen in de begroting, het aangaan van juridische verbintenissen en het goedkeuren van betalingen.

**37** Het grote aantal mogelijk betrokken ambtenaren vergroot het risico op inconsistente benaderingen om vast te stellen of tegenpartijen zich in een uitsluitingssituatie bevinden. Vijf diensten, die verantwoordelijk zijn voor het beheer van ongeveer 50 % van de middelen in direct beheer, waren goed voor ongeveer 80 % van alle gevallen (met inbegrip van faillissementsgevallen), waarbij bijna de helft van alle gevallen werd geregistreerd door de dienst en het uitvoerend agentschap die verantwoordelijk zijn voor de uitgaven voor onderzoek en innovatie (DG RTD en REA). ***Figuur 4*** toont EDES-gevallen per dienst van de Commissie. Wanneer we alleen kijken naar situaties waarbij geen sprake is van faillissement of insolventie, hebben we vastgesteld dat 17 van de 56 diensten en uitvoerende agentschappen van de Commissie in de periode 2016-2020 gevallen van uitsluiting hebben geregistreerd. 39 diensten en uitvoerende agentschappen van de Commissie hebben nooit een geval van uitsluiting in het EDES geregistreerd dat geen verband hield met faillissement.

## Figuur 4 — Aantal EDES-gevallen per dienst van de Commissie




*Bron:* ERK, op basis van de EDES-databank van de Commissie.

**38** In dit verband merken wij op dat de dienst Interne audit (Internal Audit Service, IAS) van de Commissie in 2019 heeft gemeld[28] dat de Commissie geen systematische benadering volgt om na te gaan of tegenpartijen zich in een uitsluitingssituatie bevinden en aan de uitsluitingsprocedure moeten worden onderworpen. Wij hebben vastgesteld dat de door ons onderzochte diensten geen personeel hebben dat gespecialiseerd is in of exclusief belast is met het controleren van tegenpartijen op uitsluitingssituaties en het registreren van gevallen in het EDES. De IAS meldde ook een algemeen gebrek aan bekendheid binnen de Commissie met het EDES. Naar aanleiding van het IAS-verslag heeft de Commissie opleidings- en bewustmakingsactiviteiten georganiseerd, onder meer met betrekking tot de instrumenten die ordonnateurs moeten gebruiken om tegenpartijen in uitsluitingssituaties te identificeren en te melden.

**39** De versnippering van de verantwoordelijkheid voor het identificeren van tegenpartijen in uitsluitingssituaties blijkt ook uit gevallen van vermoedelijke fraude ten nadele van de EU-begroting. In dergelijke gevallen moet de bevoegde ordonnateur OLAF in kennis stellen van de vermoedelijke fraude en moet hij nagaan of het geval in het kader van vroegtijdige opsporing in het EDES moet worden geregistreerd. OLAF is verantwoordelijk voor het uitvoeren van onderzoeken en het bekendmaken van de resultaten daarvan in een verslag met aanbevelingen. OLAF is echter niet uitdrukkelijk

[28] Controleverslag van de IAS: IAS.B4-2017-BUDG-001 van 25 januari 2019.

verplicht aan te bevelen dat een geval in het kader van vroegtijdige opsporing of uitsluiting wordt geregistreerd. De bevoegde ordonnateur moet rekening houden met de aanbevelingen van OLAF in het algemeen[29] en moet controleren of het geval al dan niet naar de instantie moet worden verwezen indien het OLAF-onderzoek fraude bevestigt.

**40** We constateerden dat er geen duidelijke richtsnoeren of procedures waren voor het doen van aanbevelingen door OLAF aan ordonnateurs over het registreren van gevallen in het EDES. Ten tijde van de controle was OLAF bezig met een herziening van zijn procedures voor het doen van aanbevelingen en de monitoring van de uitvoering ervan. OLAF werkte ook samen met DG BUDG aan nieuwe instructies voor het opstellen van EDES-gerelateerde aanbevelingen. Hoewel OLAF in zijn verslag de voorlopige juridische kwalificatie van de geconstateerde feiten vermeldt zoals is voorgeschreven[30], vereisen de beschrijvingen van de feiten een verdere analyse en meer details voordat de ordonnateurs een uitsluitingszaak naar de EDES-instantie kunnen verwijzen.

**Diensten van de Commissie ondervinden moeilijkheden bij de toegang tot gegevens van de lidstaten over tegenpartijen**

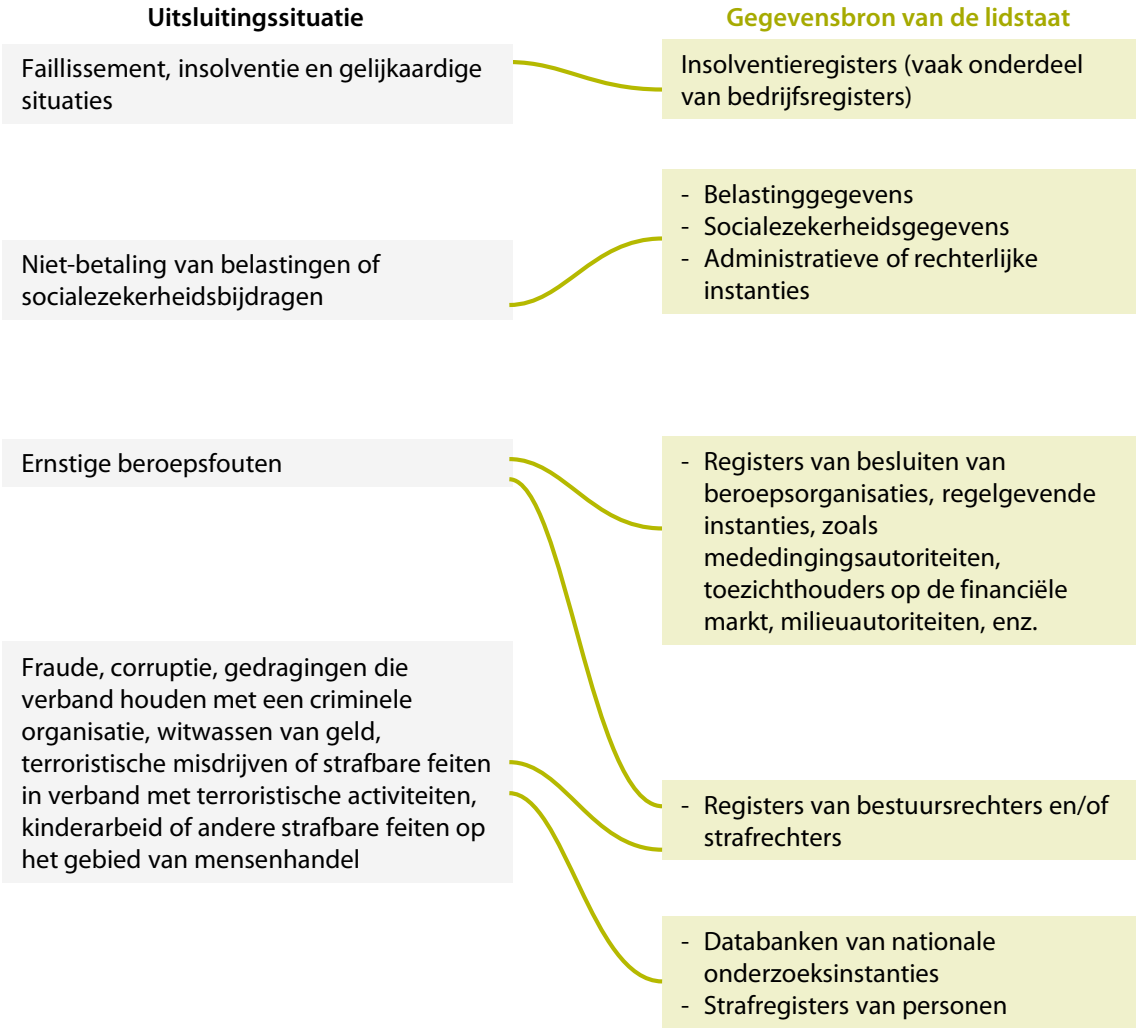
**41** In het kader van de regelingen van de Commissie om vast te stellen of tegenpartijen zich in een uitsluitingssituatie bevinden, is vaak toegang tot gegevens van de lidstaten nodig, aangezien er geen EU-brede registers of dossiers bestaan. ***Figuur 5*** belicht de belangrijkste soorten nationale gegevensbronnen voor verschillende uitsluitingssituaties in het kader van het EDES[31].

[29] Artikel 136, lid 2, van het Financieel Reglement.

[30] Artikel 11 van Verordening nr. 883/2013 betreffende onderzoeken door OLAF.

[31] Artikel 136, lid 1, punten a) tot en met d), van het Financieel Reglement.

## Figuur 5 — Gegevens van de lidstaten over uitsluitingssituaties




*Bron:* ERK, op basis van artikel 136 van het Financieel Reglement.

**42** In het kader van direct beheer kunnen ordonnateurs te maken krijgen met tegenpartijen uit een groot aantal lidstaten en andere landen. Daarbij stuiten zij op grote praktische, juridische en technische belemmeringen voor de toegang tot gegevens. In het algemeen hebben diensten met verantwoordelijkheden op het gebied van direct beheer geen bevoorrechte toegang tot gegevens van de lidstaten en moeten zij dus gebruikmaken van openbaar toegankelijke gegevensbanken, waarvoor soms moet worden betaald en die soms alleen toegankelijk zijn in de taal van de lidstaat.

**43** We hebben geconstateerd dat de toegang tot gegevens varieert naar gelang van de uitsluitingssituatie en de betrokken lidstaat. Zo is de toegang tot gegevens over **failliete en insolvente** ondernemingen over het algemeen goed. Estland, Italië, Polen en Portugal verstrekten openbaar toegankelijke informatie over de

solvabiliteitssituatie van ondernemingen; de precieze aard van de informatie verschilt echter van lidstaat tot lidstaat.

**44** De regelingen voor het controleren van niet-betaalde **belastingen en socialezekerheidsbijdragen** verschillen ook tussen de vier lidstaten. Estland biedt bijvoorbeeld via zijn onlinebedrijfsregister gratis openbare toegang tot onbetaalde belasting- en socialezekerheidsschulden van meer dan 100 EUR. Het Poolse bedrijfsregister biedt ook gratis openbare informatie over dergelijke schulden indien deze 60 dagen na aanvang van een invorderingsprocedure nog steeds niet zijn betaald. In Italië verstrekt een specifieke autoriteit een verklaring over niet-betaalde belastingen en socialezekerheidsbijdragen via een speciale website, maar alleen als de aanvrager zijn identiteit registreert. In Portugal is informatie over niet-betaalde belastingen en socialezekerheidsbijdragen beperkt tot gemachtigde gebruikers van het IT-platform van de overheid.

**45** Bovendien zijn er wettelijke beperkingen op de toegang tot relevante **strafregisters**. Met name voor informatie over een tegenpartij kan toestemming vereist zijn van de autoriteiten van een lidstaat of zelfs van de betrokken persoon. In sommige gevallen is het strafblad van een persoon alleen beschikbaar in de vorm van een certificaat waarvan de echtheid niet gemakkelijk door de Commissie kan worden geverifieerd.

**46** Een ander probleem waarmee de Commissie wordt geconfronteerd, is het **identificeren van de tegenpartij** in de verschillende registers. Het ontbreken van een uniek EU-identificatienummer voor een bepaalde onderneming of een bepaalde persoon maakt het moeilijk om gegevens uit verschillende datasets te koppelen. Dergelijke unieke identificatienummers worden in sommige rechtsgebieden, zoals de VS, gebruikt. In de vier lidstaten die wij hebben onderzocht, waren de fiscale identificatienummers van een onderneming of persoon beschikbaar voor gebruik door de nationale overheidsdiensten. Deze identificatienummers werden echter niet in alle relevante openbare registers gepubliceerd en waren dus niet beschikbaar voor de Commissie.

**47** Het gebruik van **instrumenten voor datamining** is een manier om de gevolgen van fragmentatie van gegevens en het gebrek aan duidelijke identificatienummers te beperken. Dergelijke instrumenten worden op grote schaal gebruikt in de financiële sector om risicovolle tegenpartijen te identificeren. De huidige commerciële instrumenten voor datamining zijn echter niet goed afgestemd op de behoeften van de Commissie, aangezien zij niet alle uitsluitingsgronden van de EU bestrijken en gebaseerd zijn op openbare gegevens waarvan de kwaliteit en de volledigheid

onduidelijk zijn. Hoewel met dergelijke instrumenten informatie kan worden verzameld die relevant is in het kader van vroegtijdige opsporing, geldt dat niet voor de feiten en bevindingen die vereist zijn voor uitsluiting in het EDES.

**48** De Commissie ontwikkelde een instrument voor datamining en risicoscores, voornamelijk voor audit- en controledoeleinden bij gedeeld beheer (zie paragraaf ***84***). Dit instrument kan ook nuttig zijn voor direct en indirect beheer. Hoewel dit instrument nuttig kan zijn voor het identificeren van tegenpartijen in een uitsluitingssituatie, moeten er oplossingen worden gevonden voor de hierboven beschreven **praktische, technische en juridische belemmeringen**. Dit vereist EU-wetgeving om de toegang tot bestaande gegevens van de lidstaten open te stellen, alsook verdere digitalisering, uitwisseling en analyse van gegevens met betrekking tot het beheer van EU-middelen.

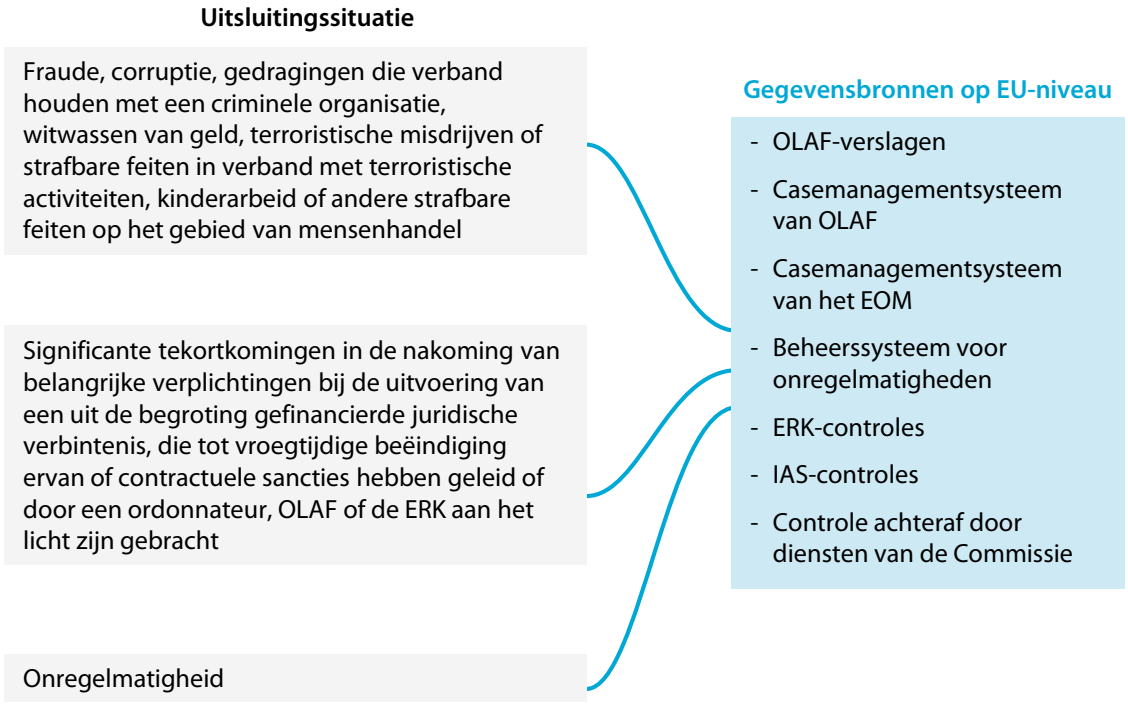
**Gegevensbronnen op EU-niveau worden onvoldoende benut bij het identificeren van uitsluitbare tegenpartijen**

**49** Volgens het Financieel Reglement kunnen ordonnateurs gebruikmaken van een aantal gegevensbronnen op EU-niveau om tegenpartijen in bepaalde uitsluitingssituaties te identificeren[32]. ***Figuur 6*** toont de belangrijkste uitsluitingssituaties waarvoor er gegevensbronnen op EU-niveau zijn. Wanneer informatie uit deze gegevensbronnen erop wijst dat er een risico bestaat dat een tegenpartij zich in een uitsluitingssituatie bevindt, moet de bevoegde ordonnateur een geval van vroegtijdige opsporing of uitsluiting registreren[33]. De bronnen overlappen elkaar tot op zekere hoogte, aangezien vroegtijdige opsporing en uitsluiting het gevolg kunnen zijn van OLAF-onderzoeken die oorspronkelijk zijn ingesteld op basis van bewijsmateriaal dat is verzameld tijdens audits op EU-niveau of andere controles. We hebben onderzocht in hoeverre bij het controleren op uitsluitingssituaties gebruik wordt gemaakt van vroegtijdige opsporing en andere gegevensbronnen op EU-niveau.

[32] Artikel 136, lid 1, punt d), e) en f), van het Financieel Reglement.

[33] Artikel 142, lid 2, van het Financieel Reglement.

## Figuur 6 — Gegevens op EU-niveau over uitsluitingssituaties




*Bron:* ERK, op basis van artikel 136 van het Financieel Reglement.

Vroegtijdige opsporing

**50** Aangezien **vroegtijdige opsporing** betrekking heeft op tegenpartijen waarvan wordt aangenomen dat zij zich in een uitsluitingssituatie bevinden, hadden wij verwacht dat deze vaak zou leiden tot uitsluiting. In totaal werden er in de periode 2016-2020 slechts 90 in het kader van vroegtijdige opsporing geregistreerde zaken afgesloten. Van de 90 zaken leidden er slechts 15 tot uitsluiting, 8 wegens faillissement of insolventie en 7 om andere redenen. Van de overige 75 zaken werden er 13 gesloten vóór de vervaldatum van één jaar zonder dat er een reden was geregistreerd in de EDES-databank, en liepen er 62 automatisch af aan het einde van de periode van één jaar. Op 31 december 2020 stonden er in de EDES-databank 11 in het kader van vroegtijdige opsporing geregistreerde zaken open. Het aantal zaken lijkt laag gezien de gegevensbronnen die de ordonnateurs moeten gebruiken.

**51** Het automatisch vervallen van gevallen na een jaar[34] kan de rol van vroegtijdige opsporing in het monitoren van risicovolle tegenpartijen ondermijnen als het meer dan een jaar duurt voordat er een definitieve rechterlijke beslissing of een definitief administratief besluit wordt ontvangen. De ordonnateurs kunnen de vervaldatum

[34] Artikel 142, lid 4, van het Financieel Reglement.

echter alleen verlengen voor gevallen die met het oog op uitsluiting naar de EDES-instantie zijn verwezen[35].

OLAF-gegevens over onderzoeken naar fraude

**52** We hadden verwacht dat een aanzienlijk deel van de **OLAF-onderzoeken** ertoe zou leiden dat de betrokken tegenpartijen in het kader van vroegtijdige opsporing worden geregistreerd. We constateerden dat ordonnateurs in reactie op OLAF-onderzoeken weinig gevallen registreren in het EDES. Van de 257 onderzoeken die OLAF tussen 2016 en medio 2020 heeft afgesloten[36] in verband met uitgaven in direct beheer, betroffen 143 gevallen ofwel vermoedelijke fraude (76 gevallen), ofwel een onregelmatigheid (67 gevallen). Tien van de betrokken tegenpartijen werden uitgesloten – vijf wegens faillissement en vijf om andere redenen. Daarnaast werden zes tegenpartijen geregistreerd in het kader van vroegtijdige opsporing.

**53** Zoals hierboven uiteengezet (zie de paragrafen ***39*** en ***40***), ontvangen de ordonnateurs informatie over de resultaten van OLAF-onderzoeken in de vorm van verslagen. De verslagen zijn gebaseerd op gegevens in het casemanagementsysteem van OLAF. Het is ook van belang dat de ordonnateurs op de hoogte zijn van relevante lopende onderzoeken. Gegevens die relevant zijn voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting zijn echter niet rechtstreeks beschikbaar voor de Commissie.

**54** Sinds het operationeel werd in juni 2021 is het Europees Openbaar Ministerie (EOM) bevoegd voor het opsporen, vervolgen en voor het gerecht brengen van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden. Ten tijde van de controle was het EOM bezig met het opzetten van zijn eigen casemanagementsysteem[37]. Overeenkomstig de EOM-verordening is het mogelijk om informatie uit te wisselen tussen de casemanagementsystemen van OLAF en het EOM over de vraag of er een onderzoek naar een tegenpartij loopt. Daarnaast stelt het EOM de Commissie in kennis van de follow-up die het geeft aan gevallen die naar het EOM worden verwezen[38].

---

[35] Ibid.

[36] Gegevens verstrekt door OLAF op verzoek van de ERK.

[37] Artikel 44 van Verordening (EU) 2017/1939.

[38] Artikel 6 van de Agreement establishing the modalities of cooperation between the European Commission and the European Public Prosecutor's Office.

Beheerssysteem voor onregelmatigheden

**55** Het Financieel Reglement bepaalt ook dat ordonnateurs bij direct beheer gebruikmaken van de gegevens die de lidstaten moeten rapporteren inzake fraude en onregelmatigheden in het kader van gedeeld beheer[39]. De rapportage vindt plaats via het beheerssysteem voor onregelmatigheden (Irregularities Management System, IMS), dat beschikbaar is voor alle ordonnateurs. Zij zijn verantwoordelijk voor het controleren of een van "hun" tegenpartijen in het systeem is opgenomen[40]. In 2019 meldde de IAS dat de verantwoordelijke diensten het systeem niet systematisch controleren op deze informatie[41]. Onze analyse heeft geen bewijs opgeleverd dat een van de 2 473 gevallen die de lidstaten in de periode 2016-2020 hebben gemeld, in het EDES werd geregistreerd. Wij constateerden echter zeven gevallen waarin de Commissie in direct beheer verdere verbintenissen aanging met in het systeem geregistreerde tegenpartijen, maar voor deze gevallen vonden wij geen bewijs van eerdere uitsluitingsbeoordelingen. Deze bevindingen wijzen erop dat de gegevens van het IMS beter kunnen worden gebruikt voor uitsluitingsdoeleinden bij direct beheer.

Audits en controles achteraf

**56** In het Financieel Reglement worden ook audits en controles achteraf door de ERK, de IAS en de diensten van de Commissie genoemd als mogelijke bronnen van EDES-gevallen. De ERK geeft de bijzonderheden van de onregelmatigheden die zij vaststelt door aan de Commissie en, in gevallen van vermoedelijke fraude, ook aan OLAF en het EOM[42]. Ook moeten de ordonnateurs, indien tijdens audits of controles achteraf van de Commissie vermoedelijke fraude wordt vastgesteld, de informatie voor onderzoek naar OLAF sturen. De ordonnateurs zijn verantwoordelijk voor het gebruik van deze gegevensbronnen als basis voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting van gevallen. De Commissie is niet overgegaan tot uitsluiting op grond van onregelmatigheden, hoewel zij op basis van audits en controles achteraf voor de

[39] Artikel 142, lid 2, punt d), van het Financieel Reglement.

[40] Artikel 136, lid 2, punt d), van het Financieel Reglement.

[41] Controleverslag van de IAS: IAS.B4-2017-BUDG-001 van 25 januari 2019.

[42] Administratieve regeling tussen de Europese Rekenkamer en het Europees Openbaar Ministerie.

periode 2016-2020[43] bijna 8 000 onregelmatigheden in het kader van direct beheer heeft gemeld.

**De Commissie verlaat zich te veel op verklaringen van tegenpartijen betreffende de afwezigheid van een uitsluitingssituatie**

**57** Vanwege moeilijkheden bij het controleren van de tegenpartij aan de hand van de belangrijkste gegevensbronnen op nationaal en EU-niveau (zie de paragrafen ***41-56***), controleren de bevoegde diensten van de Commissie in de praktijk niet elke tegenpartij op elke uitsluitingssituatie alvorens financiële overeenkomsten te sluiten. Volgens het Financieel Reglement moeten tegenpartijen normaal gesproken verklaren of zij zich al dan niet in uitsluitingssituatie bevinden[44]. Ze zijn bijvoorbeeld verplicht om melding te maken van[45] "feiten die zijn vastgesteld in het kader van audits of onderzoeken" door het EOM, de Rekenkamer, OLAF of de intern controleur, of die zijn vastgesteld door "enige andere toets, audit of controle uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de bevoegde ordonnateur".

**58** Verklaringen op erewoord over de afwezigheid van een uitsluitingssituatie zijn in de meeste gevallen vereist. Ordonnateurs kunnen besluiten om geen bewijsstukken ter staving van de verklaring op erewoord te verlangen van tegenpartijen. DG INTPA vereist bijvoorbeeld geen verklaring op erewoord voor subsidies van minder dan 15 000 EUR, noch indiening van bewijsstukken voor een verklaring voor subsidies van minder dan 60 000 EUR[46]. Wat overheidsopdrachten betreft, verlangen ordonnateurs vaak van tegenpartijen dat zij bewijsstukken of verklaringen die krachtens de wetgeving van hun land vereist zijn, overleggen, waaruit blijkt dat zij zich niet in een uitsluitingssituatie bevinden.

**59** Doordat de Commissie in haar procedures voor subsidies en aanbestedingen vertrouwt op verklaringen op erewoord, is het minder waarschijnlijk dat zij vóór de ondertekening van een financiële overeenkomst vaststelt dat een tegenpartij zich in een uitsluitingssituatie bevindt. Het is ook in strijd met de voornaamste reden voor de invoering van een uitsluitingssysteem, namelijk overschakelen van een model voor het

---

[43] Tabel DM3 op blz. 133 van deel 2 van de "Statistical evaluation of irregularities reported for 2020" — SWD(2021) 258 final.

[44] Artikel 137, lid 1, van het Financieel Reglement.

[45] Voorbeeld van een model van een verklaring op erewoord van de Commissie.

[46] Contract Procedures for European Union External Action — A practical guide.

beschermen van financiën dat afhankelijk is van opsporing en correctie naar een op preventie gebaseerd model.

**De verantwoordelijkheid voor de centrale monitoring van en het centrale toezicht op het identificeren van uitsluitbare tegenpartijen is beperkt**

**60** Aangezien meerdere ordonnateurs in de Commissie verantwoordelijk zijn voor het identificeren van tegenpartijen in uitsluitingssituaties, zijn de monitoring van en het toezicht op hun activiteiten van essentieel belang om de doeltreffende werking van het EDES te waarborgen. Hoewel het Financieel Reglement bepaalt dat geregistreerde uitsluitingsgevallen centraal moeten worden beoordeeld, voorziet het niet in een centrale monitoring van en verslaglegging over de doeltreffendheid van de bevoegde diensten bij het identificeren van dergelijke gevallen.

**61** In de praktijk hebben we in de periode 2016-2020 een beperkte centrale monitoring van en toezicht op de identificatie en registratie van EDES-gevallen geconstateerd. In januari 2021 hebben OLAF en DG BUDG aan de bestuursraad van de Commissie verslag uitgebracht over de follow-up van de tussen 2012 en medio 2019 gedane aanbevelingen[47]. Hiermee werd gevolg gegeven aan een opmerking van de IAS over het ontbreken van adequate monitoring door de instelling van de follow-up van de aanbevelingen van OLAF[48]. Ten tijde van onze controle was er geen centrale monitoring van het gebruik door de ordonnateurs van andere gegevensbronnen, zoals IMS-gevallen, ERK- en IAS-controles of controles achteraf door de diensten van de Commissie.

**62** De IAS heeft ook opmerkingen gemaakt over de noodzaak om richtsnoeren te verbeteren en het EDES in de praktijk toe te passen[49]. De IAS stelde met name vast dat de regelingen binnen de diensten voor het identificeren van gevallen die een EDES-procedure in gang moeten zetten, moeten worden verbeterd, zodat dit een meer geïntegreerd onderdeel van het internecontrolesysteem wordt. Wij merken op dat in oktober 2018 een institutionele gids voor het EDES is gepubliceerd. De gids geeft duidelijke informatie over de vraag wanneer EDES-gevallen moeten worden geregistreerd en over het toepassingsgebied en de werking van de uitsluitingsprocedure. Het ontbreekt echter aan richtsnoeren over de wijze waarop

[47] Notulen van de vergadering van de bestuursraad van 27 januari 2021.

[48] Controleverslag van de IAS: IAS.B4-2017-BUDG-001 van 25 januari 2019.

[49] Ibid.

ordonnateurs de verschillende gegevensbronnen moeten gebruiken om tegenpartijen in uitsluitingssituaties te identificeren.

**63** Het gebrek aan centrale monitoring ondermijnt het vermogen van de Commissie om de doeltreffendheid van het EDES te verbeteren. Betere monitoring zou een basis vormen voor het in kaart brengen van goede praktijken en het ontwikkelen van richtsnoeren voor ordonnateurs. Dergelijke richtsnoeren kunnen bijdragen aan een systematischer aanpak van het gebruik van beschikbare gegevensbronnen om tegenpartijen in een uitsluitingssituatie te identificeren en in de EDES-databank te registreren. Bovendien zou de dienst die verantwoordelijk is voor de uitvoering van deze centrale monitoring zich in een goede positie bevinden om te pleiten voor een verbeterde beschikbaarheid van gegevens op EU- en nationaal niveau.

## Indirect beheer: de invoering van het systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting heeft meer tijd gekost dan gepland

### Uitvoerende partners hebben een kleine bijdrage geleverd aan het aantal gevallen van vroegtijdige opsporing en uitsluiting

**64** Sinds 2016 is het EDES van toepassing op EU-middelen die indirect door de Commissie worden beheerd via overeenkomsten met uitvoerende partners. We onderzochten de uitvoering bij indirect beheer van de kernelementen van het EDES (de EDES-databank van op de zwarte lijst opgenomen tegenpartijen, uitsluitingssituaties en -procedures en regelingen voor het controleren van tegenpartijen).

**65** Krachtens het Financieel Reglement kan de Commissie een beroep doen op uitvoerende partners, mits zij in staat zijn de financiële belangen van de EU op een adequaat niveau te beschermen. Op grond van het Financieel Reglement[50] moeten ordonnateurs een “pijlerbeoordeling” uitvoeren van de regelingen voor financieel beheer van de belangrijkste uitvoerende partners van de Commissie.

**66** In het kader van hun overeenkomsten met de Commissie mogen de uitvoerende partners geen financiële steun van de EU verlenen aan een tegenpartij die zich in een uitsluitingssituatie bevindt en moeten zij de Commissie in kennis stellen van tegenpartijen die zich in een dergelijke situatie bevinden. Dit stelt ordonnateurs in staat te beoordelen of de tegenpartij moet worden onderworpen aan een uitsluitingsprocedure die alle direct en indirect beheerde middelen betreft. In de

[50] Artikel 154 van het Financieel Reglement.

periode 2016-2020 troffen we in het EDES echter geen bewijs aan van gevallen van uitsluiting in verband met kennisgevingen van uitvoerende partners. Zo heeft DG INTPA, de dienst van de Commissie met de meeste uitvoerende partners, slechts één geval geïdentificeerd.

**67** Het ontbreken van EDES-gevallen met betrekking tot tegenpartijen van uitvoerende partners wordt grotendeels verklaard door dezelfde factoren die van toepassing zijn bij direct beheer:

- **Versnippering van de verantwoordelijkheid voor uitsluiting** — De Commissie heeft overeenkomsten gesloten met ongeveer 200 uitvoerende partners, die op hun beurt een beroep kunnen doen op onderaannemers of andere intermediairs om EU-acties uit te voeren. Zo verstrekt het EIF financiering aan kleine en middelgrote ondernemingen via financiële intermediairs. ***Figuur 7*** toont de vele actoren en niveaus van overeenkomsten bij indirect beheer.

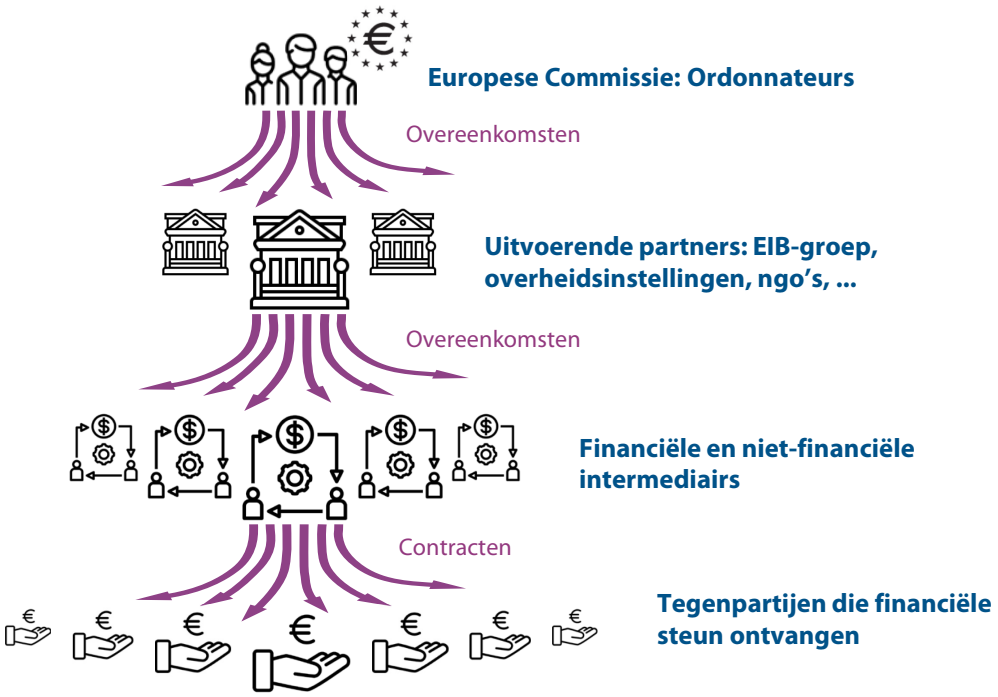
- **Moeilijkheden bij de toegang tot nationale gegevens** — De controles door de uitvoerende partners van tegenpartijen worden beperkt door de beschikbaarheid van relevante nationale gegevens over bepaalde uitsluitingssituaties. Veel van de belangrijkste uitvoerende partners, zoals de EIB-groep, hebben te maken met tegenpartijen die in een groot aantal rechtsgebieden gevestigd zijn.

- **Gegevensbronnen op EU-niveau** — Uitvoerende partners ondervinden soortgelijke (of zelfs toegenomen) beperkingen als de Commissie met betrekking tot het gebruik van gegevensbronnen op EU-niveau. In tegenstelling tot de diensten van de Commissie hebben intermediairs bijvoorbeeld geen toegang tot het niet-publieke deel van de EDES-databank of het IMS.

- **Zich verlaten op verklaringen op erewoord** — Uitvoerende partners kunnen zich verlaten (en moeten zich vaak verlaten) op verklaringen op erewoord over het ontbreken van uitsluitingssituaties bij het sluiten van overeenkomsten met tegenpartijen.

- **Zwakke centrale verantwoordelijkheden voor monitoring en toezicht** — De Commissie heeft nog niet onderzocht waarom uitvoerende partners zo weinig gevallen van tegenpartijen in uitsluitingssituaties hebben gemeld.

**Figuur 7 — Veel actoren en niveaus van overeenkomsten bij indirect beheer**




*Bron:* ERK.

**68** We constateerden een aantal andere factoren die wellicht ook bijdragen aan het lage aantal kennisgevingen van uitvoerende partners van tegenpartijen in uitsluitingssituaties voor subsidies en contracten:

- Overeenkomsten met uitvoerende partners bestrijken mogelijk niet alle uitsluitingssituaties, aangezien er wordt onderhandeld over afwijkingen om rekening te houden met de specifieke kenmerken van de regelingen van de uitvoerende partners. Zo hebben de financiële en administratieve kaderovereenkomsten met de EIB[51] en het EIF[52] betrekking op vijf van de zeven uitsluitingssituaties van het EDES.

- Uitvoerende partners zijn mogelijk niet in staat tegenpartijen uit te sluiten voordat er een definitieve rechterlijke beslissing of een definitief administratief besluit is genomen.

**69** Wat financieringsinstrumenten betreft, verkleinen doeltreffende systemen voor het screenen van tegenpartijen de kans dat tegenpartijen in uitsluitingssituaties

[51] Financiële en administratieve kaderovereenkomst van 8 oktober 2019.

[52] Financiële en administratieve kaderovereenkomst van 14 februari 2020.

financiële steun van de EU ontvangen. Zo controleert de EIB de betrouwbaarheid van haar tegenpartijen alvorens te bepalen of zij in aanmerking komen voor EU-steun. Soortgelijke procedures worden toegepast door de financiële intermediairs van het EIF.

## Er zijn aanzienlijke vertragingen opgetreden bij het afronden van de beoordeling van de uitsluitingssystemen van de uitvoerende partners

**70** Ten tijde van de controle beschikte de Commissie niet over een volledig overzicht van de specifieke uitsluitingssituaties die de uitvoerende partners toepassen, noch van hun uitsluitingsregelingen. Dit was deels te wijten aan vertragingen bij de pijlerbeoordelingen van de regelingen voor financieel beheer van de uitvoerende partners voor EU-uitgaven in de periode 2021-2027.

**71** In het kader van de beoordelingen moeten de uitvoerende partners externe auditors inschakelen om hun systemen te onderzoeken en daarover verslag uit te brengen. Vóór 2019 hadden de pijlerbeoordelingen niet specifiek betrekking op de uitsluitingsregelingen van de uitvoerende partners. In 2019 heeft de Commissie aan de beoordelingen van de uitvoerende partners voor de periode 2021-2027 een nieuwe pijler inzake uitsluiting toegevoegd[53]. De EDES-bepalingen zijn weerspiegeld in de opdrachtbeschrijving voor de pijlerbeoordeling.

**72** Op 31 december 2020 was slechts 5 % van de pijlerbeoordelingen geactualiseerd vanwege vertragingen als gevolg van de COVID-19-pandemie. De Commissie heeft de termijn voor het afronden van de beoordelingen verlengd tot eind 2021. Eind 2021 was ongeveer 42 % van de pijlerbeoordelingen geactualiseerd. Verwacht wordt dat de geactualiseerde pijlerbeoordelingen de Commissie meer inzicht zullen geven in het gebruik dat de uitvoerende partners maken van specifieke uitsluitingssituaties, en in hun regelingen voor het identificeren van tegenpartijen voor uitsluiting. Zonder monitoring van de wijze waarop de uitvoerende partners vervolgens te werk gaan, kan de Commissie echter niet ten volle garanderen dat haar overzicht van de toepassing van uitsluitingssystemen juist is.

[53] Besluit 2019/C 191/02 van de Commissie van 17 april 2019.

## Gedeeld beheer: verschillen in benadering ondermijnen de algemene doeltreffendheid van uitsluiting

### De verschillende benaderingen van uitsluiting in de lidstaten dragen bij aan ongelijkmatige bescherming van de financiële belangen van de EU

**73** Uitsluitingssystemen als het EDES kunnen bijdragen aan een gelijkmatige bescherming van de financiële belangen van de EU voor EU-middelen in gedeeld beheer. We onderzochten de verplichtingen van de lidstaten op grond van het EU-recht in verband met uitsluiting en bestudeerden de regelingen die van toepassing zijn op cohesie- en landbouwuitgaven in vier lidstaten (Estland, Italië, Polen en Portugal).

**74** Op grond van het EU-recht zijn de lidstaten niet verplicht uitsluitingssystemen op te zetten die vergelijkbaar zijn met het EDES, noch voor EU-middelen, noch voor hun eigen overheidsmiddelen. Het Financieel Reglement, de sectorale wetgeving voor uitgaven in gedeeld beheer en de EU-richtlijnen inzake overheidsopdrachten scheppen voor de lidstaten echter een aantal verplichtingen betreffende uitsluiting om de financiële belangen van de EU te beschermen.

**75** Het Financieel Reglement verplicht de autoriteiten van de lidstaten doeltreffende internecontrolesystemen in te voeren ter preventie of opsporing en correctie van fraude en onregelmatigheden[54], maar verplicht hen niet een zwarte lijst bij te houden en uitsluitingssituaties en -procedures toe te passen die vergelijkbaar zijn met het EDES, dat alleen betrekking heeft op uitgaven die direct en indirect worden beheerd. Volgens het Financieel Reglement en de sectorale wetgeving[55] kunnen lidstaten het IMS ook gebruiken om gevallen van fraude en onregelmatigheden in verband met EU-middelen in gedeeld beheer te melden[56]. De Commissie moet echter de lidstaten raadplegen voordat zij op deze wijze gemelde gegevens gebruikt[57], en zij kan de gegevens alleen gebruiken om tegenpartijen uit te sluiten van het ontvangen van direct of indirect beheerde middelen.

---

[54] Artikel 36, lid 2, punt d), van het Financieel Reglement.

[55] Artikel 144 van het Financieel Reglement, artikel 5 van Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/1971 van de Commissie en artikel 5 van Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/1970 van de Commissie.

[56] Artikel 122, lid 2, van Verordening (EU) 1303/2013; artikel 50, lid 1, van Verordening (EU) 1306/2013, artikel 30, lid 2, van Verordening (EU) 223/2014; artikel 5, lid 5, van Verordening (EU) 514/2014; artikel 21, lid 1, punt d), van Verordening (EU) 1309/13.

[57] Artikel 144 van het Financieel Reglement.

**76** Op grond van de sectorale wetgeving met betrekking tot uitgaven in gedeeld beheer zijn de lidstaten niet verplicht uitsluitingssystemen op te zetten op de desbetreffende terreinen, hoewel sommige bepalingen op het gebied van de uitgaven voor cohesie en plattelandsontwikkeling relevant zijn voor uitsluiting. Zo is het op grond van de cohesieverordeningen niet toegestaan dat ondernemingen in financiële moeilijkheden EU-middelen ontvangen[58], wat vergelijkbaar is met de uitsluitingssituatie in het kader van het EDES met betrekking tot faillissement en insolventie[59]. In de landbouw zijn er, afgezien van de mogelijkheid om gedurende twee jaar te worden uitgesloten van dezelfde maatregel[60], geen wettelijke voorschriften voor de toepassing van uitsluitingssituaties op tegenpartijen die een aanvraag indienen voor de betalingen op basis van rechten, die het leeuwendeel van de EU-uitgaven op dat gebied uitmaken, ook al kunnen de ontvangers grote ondernemingen of vermogende individuen zijn.

**77** De EU-richtlijn betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten[61] verplicht de autoriteiten van de lidstaten om tegenpartijen in bepaalde situaties uit te sluiten. De vereiste geldt voor alle overheidsopdrachten in de lidstaten, met inbegrip van overheidsopdrachten waarbij EU-middelen betrokken zijn. In de richtlijn worden verplichte en facultatieve uitsluitingssituaties vermeld die de lidstaten in hun nationale wetgeving moeten omzetten. Tot de facultatieve situaties behoren die welke verplicht zijn voor het EDES, zoals faillissement, insolventie en andere gelijkaardige situaties. In de praktijk kunnen de autoriteiten van de lidstaten in sommige rechtsgebieden beschikken over een aanzienlijke discretionaire bevoegdheid met betrekking tot de uitsluitingssituaties die in specifieke aanbestedingsprocedures moeten worden toegepast.

**78** Deze lappendeken van verplichtingen met betrekking tot uitsluiting is geen doeltreffende basis voor het gebruik van uitsluiting om de EU-begroting bij gedeeld beheer te beschermen. Dit betekent met name dat er geen gemeenschappelijke juridische kwalificatie is van wat een uitsluitingssituatie inhoudt voor tegenpartijen die EU-middelen in gedeeld beheer ontvangen. Het systeem voorziet er ook niet in dat tegenpartijen die in één lidstaat zijn uitgesloten van het ontvangen van EU-middelen,

---

[58] Verordening (EU) nr. 1301/2013 inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en Verordening (EU) nr. 1300/2013 inzake het Cohesiefonds.

[59] Artikel 136, lid 1, punt a), van het Financieel Reglement.

[60] Artikelen 19 en 35, lid 5, van Verordening (EU) nr. 640/2014.

[61] Artikel 57 van Richtlijn 2014/24/EU betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten.

in andere lidstaten op dezelfde wijze worden uitgesloten. Bovendien zijn de autoriteiten van de lidstaten niet verplicht de EDES-uitsluitingslijst te raadplegen of toe te passen (zie paragraaf ***83***)[62].

**79** Omdat er geen samenhangende reeks verplichtingen op EU-niveau is, hebben we aanzienlijke verschillen in de benadering van uitsluiting door de lidstaten geconstateerd. De mate waarin de lidstaten gebruikmaken van uitsluiting om te voorkomen dat onbetrouwbare tegenpartijen middelen in gedeeld beheer ontvangen, hangt af van hun nationale wetgeving. Geen van de vier lidstaten waarop onze controle betrekking had, had een volwaardig uitsluitingssysteem opgezet dat alle verschillende soorten EU-middelen die zij beheren, omvatte.

**80** Het gebrek aan consistentie in gedeeld beheer betekent dat tegenpartijen in vergelijkbare situaties verschillend kunnen worden behandeld. De Poolse nationale wetgeving inzake overheidsfinanciën voorziet bijvoorbeeld in een beperkt uitsluitingssysteem voor ontvangers van EU-structuurfondsen die schulden hebben of veroordeeld zijn wegens fraude, corruptie of andere strafbare feiten ten nadele van de EU-begroting. In Estland komen tegenpartijen mogelijk niet in aanmerking voor EU-middelen als zij zijn veroordeeld voor fraude, corruptie of andere strafbare feiten die geen verband houden met EU-middelen. In Italië moeten eindbegunstigden volgens de nationale wetgeving antimaffiacontroles ondergaan en een certificaat verkrijgen voordat zij landbouw- of cohesiemiddelen van de EU kunnen ontvangen. In Portugal mogen tegenpartijen met schulden bij het Cohesiefonds geen verdere EU-financiering ontvangen.

**81** Tegenpartijen in vergelijkbare situaties zullen in het kader van gedeeld beheer ook anders worden behandeld dan in het kader van direct beheer. In het bijzonder is er in het kader van gedeeld beheer geen EU-rechtsgrondslag voor het toepassen van het concept van voorlopige juridische classificatie om tegenpartijen uit te sluiten. In de vier lidstaten waarop onze controle betrekking heeft, constateerden we met betrekking tot de diverse uitsluitingssituaties verschillen in de mate waarin definitieve rechterlijke beslissingen of definitieve administratieve besluiten vereist zijn voordat de autoriteiten een tegenpartij kunnen uitsluiten van het aanvragen of ontvangen van EU-middelen. In feite bieden de huidige financiële regels van de EU minder ruimte voor het gebruik van uitsluiting ter bescherming van de financiële belangen van de EU bij gedeeld beheer dan bij direct beheer.

---

[62] Artikel 142, lid 5, van het Financieel Reglement.

## De lidstaten zouden beter gebruik kunnen maken van gegevens en instrumenten op EU-niveau

**82** De autoriteiten van de lidstaten beschikken over drie belangrijke gegevensbronnen op EU-niveau voor uitsluiting: het EDES, OLAF-gegevens over fraude en onregelmatigheden en Arachne, een instrument voor datamining en risicoscores. We hebben het gebruik door de lidstaten van de beschikbare gegevensbronnen en -instrumenten op EU-niveau onderzocht.

**83** Hoewel de autoriteiten van de lidstaten het EDES mogen raadplegen, zijn zij daartoe op grond van de financiële regels van de EU niet verplicht. Zoals in het IAS-verslag van 2019 over het EDES werd vermeld, hadden slechts 16 lidstaten een nationale gebruikersbeheerder voor het EDES aangewezen en hadden slechts vier van hen het EDES regelmatig geraadpleegd. Ook constateerde de IAS dat de beheersautoriteiten niet op de hoogte zijn van OLAF-onderzoeken en IMS-gevallen met betrekking tot de tegenpartijen van de beheersautoriteiten van andere lidstaten.

**84** Arachne is het instrument voor datamining op EU-niveau voor het beschermen van de financiële belangen van de EU. Het instrument is bedoeld om risicovolle tegenpartijen te identificeren, maar niet specifiek die welke zich in uitsluitingssituaties bevinden. De Commissie heeft Arachne oorspronkelijk ontwikkeld om de beheersautoriteiten van de lidstaten op het gebied van cohesie te helpen bij het uitvoeren van audits en controles. In het kader van het proefproject voor de landbouw maken zeven betaalorganen gebruik van Arachne en bevinden nog eens vier betaalorganen zich in een testfase.

**85** Het nut van een instrument voor datamining hangt grotendeels af van de kwantiteit en kwaliteit van de beschikbare onderliggende gegevens. We hebben vastgesteld dat het nut van Arachne voor uitsluitingsdoeleinden werd belemmerd door het beperkte toepassingsgebied ervan binnen gedeeld beheer (cohesie en een proefproject in de landbouw) en het gebrek aan:

- EU-gegevens van OLAF, het IMS en het EDES;
- controles van de volledigheid en juistheid van projecten door de lidstaten;
- duidelijk omschreven indicatoren die de uitsluitingssituaties van het EDES bestrijken.

**86** Wij merken op dat de Commissie, als onderdeel van haar fraudebestrijdingsstrategie, zich ertoe heeft verbonden de mogelijkheden tot

uitbreiding van het gebruik van Arachne tot alle soorten beheer (direct, indirect en gedeeld) te onderzoeken[63].

**87** De sectorale wetgeving voor de periode 2021-2027 voorziet in het gebruik van het unieke instrument voor datamining en risicoscores van de Commissie (d.w.z. Arachne). Deze wetgeving heeft betrekking op de fondsen van de verordening gemeenschappelijke bepalingen en het gemeenschappelijk landbouwbeleid, alsook op de herstel- en veerkrachtfaciliteit, het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering en de reserve voor aanpassing aan de brexit. Hoewel het gebruik van het instrument vrijwillig zal blijven voor de lidstaten, verbindt het interinstitutioneel akkoord betreffende begrotingsdiscipline voor deze periode de Commissie ertoe het instrument ter beschikking te stellen zodat het uiteindelijk door alle lidstaten wordt gebruikt[64].

## De Commissie beschikt niet over het nodige overzicht van de uitsluitingsregelingen en -gegevens van de lidstaten

**88** Uit onze vraaggesprekken met de belangrijkste directoraten-generaal die verantwoordelijk zijn voor gedeeld beheer bleek dat zij geen overzicht hebben van de uitsluitingsregelingen van de lidstaten. Een dergelijk overzicht kan helpen om richting te geven aan de inspanningen om de gebruikmaking van uitsluiting ter bescherming van de financiële belangen van de EU bij alle soorten beheer te verbeteren. Het kan ook worden gebruikt om financiële actoren die zijn betrokken bij de uitvoering van de EU-begroting in kennis te stellen van de beschikbaarheid van nationale gegevensbronnen die relevant zijn voor uitsluiting. Een beter gebruik en hergebruik van op nationaal en EU-niveau beschikbare gegevens is een noodzakelijke voorwaarde voor het ontwikkelen van een doeltreffend instrument voor datamining waarmee de ordonnateurs van de Commissie tegenpartijen die zich in uitsluitingssituaties bevinden of dreigen te bevinden, kunnen identificeren.

---

[63] Fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie: krachtiger optreden om de EU-begroting te beschermen COM(2019) 196 final.

[64] Punt 32 van het Interinstitutioneel Akkoord van 16 december 2020 betreffende begrotingsdiscipline.

# Conclusies en aanbevelingen

**89** Het doel van deze controle was om te beoordelen of uitsluiting doeltreffend wordt gebruikt om EU-middelen te beschermen tegen onbetrouwbare tegenpartijen. We concludeerden dit niet het geval is. Hoewel het EDES een breed toepassingsgebied en gedegen besluitvormingsprocedures heeft, had de Commissie eind 2020 vanwege tekortkomingen in de regelingen voor het identificeren van tegenpartijen in uitsluitingssituaties slechts 18 gevallen van uitsluiting in het systeem geregistreerd die geen verband hielden met faillissement. Dit is voornamelijk te wijten aan de gefragmenteerde verantwoordelijkheid voor uitsluiting, moeilijkheden bij de toegang tot gegevens van de lidstaten, de onderbenutting van EU-gegevens, het overmatig vertrouwen in eigen verklaringen van tegenpartijen en beperkte centrale monitoring en beperkt centraal toezicht. Bij gedeeld beheer, waar het EDES niet van toepassing is, ondermijnen de verschillen tussen de benaderingen van de lidstaten de algehele doeltreffendheid van het gebruik van uitsluiting om de EU-begroting te beschermen.

**90** Wat direct beheer betreft, stelden we vast dat het EDES een breed scala aan tegenpartijen, soorten financiële overeenkomsten en uitsluitingssituaties bestrijkt. Er is echter enige ruimte om het scala aan uitsluitingssituaties uit te breiden (zie de paragrafen ***21***-***24***).

## Aanbeveling 1 — Breid het toepassingsgebied van uitsluiting uit

De Commissie moet de volgende kwesties aanpakken bij het opstellen van haar voorstel voor de wetgever inzake de herziening van het Financieel Reglement: de uitsluiting van gelieerde ondernemingen, uiteindelijk begunstigden en verantwoordelijke beheerders van EU-tegenpartijen, zelfs indien zij zelf geen EU-tegenpartij zijn.

**Streefdatum voor de uitvoering: 2022**

**91** We constateerden ook dat de EDES-uitsluitingsprocedures voorzien in gedegen besluitvorming over tegenpartijen in uitsluitingssituaties. Zij maken het met name mogelijk tegenpartijen uit te sluiten zonder jaren te hoeven wachten op een definitieve rechterlijke beslissing of een definitief administratief besluit. De centrale beoordeling van gevallen door een onafhankelijke instantie draagt bij aan een consistente en eerlijke behandeling van tegenpartijen (zie de paragrafen ***25***-***29***).

**92** We troffen echter een aantal tekortkomingen aan in de regelingen om vast te stellen of een tegenpartij zich in een uitsluitingssituatie bevindt. Deze hebben bijgedragen aan het geringe aantal uitsluitingen:

- de gefragmenteerde verantwoordelijkheid voor het identificeren van uitsluitbare tegenpartijen ondermijnt de systematische beoordeling van tegenpartijen;
- de Commissie maakt onvoldoende gebruik van enkele van de belangrijkste gegevensbronnen op EU-niveau;
- de Commissie ondervindt moeilijkheden bij de toegang tot nationale gegevens over bepaalde uitsluitingssituaties als gevolg van wettelijke beperkingen en technische belemmeringen;
- de Commissie verlaat zich vaak op verklaringen van tegenpartijen over het ontbreken van een uitsluitingssituatie zonder verdere controles (zie de paragrafen ***30***-***59***).

**93** De beperkte centrale monitoring van en het beperkte centrale toezicht op het identificeren van uitsluitbare tegenpartijen door de diensten van de Commissie hebben ertoe bijgedragen dat deze tekortkomingen blijven bestaan. Naar onze mening zijn strengere regelingen voor monitoring en toezicht van cruciaal belang voor een betere gebruikmaking van uitsluiting. Een dergelijke monitoring zou gebaat zijn bij een casemanagementsysteem dat een overzicht kan bieden van lopende en afgesloten zaken. Deze zou ook gebaat zijn bij betere controles achteraf om na te gaan of tegenpartijen zich in een uitsluitingssituatie bevinden, bij richtsnoeren voor ordonnateurs over het gebruik van de beschikbare gegevens en bij verdere bevordering van het gebruik van het EDES (zie de paragrafen ***60***-***63***).

## Aanbeveling 2 — Versterk de uitvoering van het systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting in direct en indirect beheer

De Commissie moet:

1) een casemanagementsysteem ontwikkelen waarmee een overzicht kan worden geboden van lopende en afgesloten gevallen;

2) het institutioneel toezicht op de doeltreffende werking van het EDES versterken, onder andere door het monitoren van:

i) de follow-up van de ordonnateurs aan de aanbevelingen van OLAF en het EOM inzake vroegtijdige opsporing of uitsluiting;

ii) de activiteiten van ordonnateurs en hun gebruik van beschikbare gegevensbronnen om gevallen van uitsluiting te identificeren, zoals gevallen van vroegtijdige opsporing, gegevens van het beheerssysteem voor onregelmatigheden, lopende fraudeonderzoeken van OLAF en het EOM, definitieve controlebevindingen, mededingingszaken en kennisgevingen van uitvoerende partners;

iii) de uitvoering door de ordonnateurs van de aanbevelingen van de EDES-instantie.

3) controles achteraf uitvoeren om na te gaan of tegenpartijen zich in een uitsluitingssituatie bevinden, met name wanneer ordonnateurs zich verlaten op verklaringen op erewoord;

4) standaardprocedures en -richtsnoeren ontwikkelen voor ordonnateurs met betrekking tot het gebruik van gegevensbronnen op EU-niveau, zoals gevallen van vroegtijdige opsporing, gegevens van het beheerssysteem voor onregelmatigheden, fraudeonderzoeken van OLAF en het EOM, controlebevindingen, mededingingszaken en kennisgevingen van uitvoerende partners;

5) vroegtijdige opsporing en uitsluiting onder de aandacht brengen bij de diensten van de Commissie, de uitvoerende partners en de autoriteiten van de lidstaten die betrokken zijn bij het beheer van EU-middelen.

**Streefdatum voor de uitvoering: 2023**

**94** Wat indirect beheer betreft, hebben we vastgesteld dat uitvoerende partners een kleine bijdrage hebben geleverd aan het aantal gevallen van uitsluiting dat in het EDES is geregistreerd. Dit is grotendeels te verklaren door dezelfde factoren die gelden voor direct beheer. We ontdekten ook drie andere factoren die hieraan hebben bijgedragen: overeenkomsten met uitvoerende partners die niet alle uitsluitingssituaties bestrijken; het feit dat uitvoerende partners tegenpartijen niet kunnen uitsluiten voordat er een definitieve rechterlijke beslissing of definitief administratief besluit is genomen, en de praktijk om onbetrouwbare tegenpartijen weg te selecteren voordat ze in aanmerking komen voor financiële steun van de EU (zie de paragrafen ***64***-***69***).

**95** De Commissie vorderde traag met het afronden van haar beoordeling van de uitsluitingssystemen van de uitvoerende partners. Zodra deze beoordeling is afgerond, zal de Commissie beter in staat zijn de onderliggende redenen voor het geringe aantal uitsluitingen van tegenpartijen bij indirect beheer te onderzoeken en aan te pakken. Het zal dan ook van essentieel belang zijn dat de Commissie de werking monitort van de uitsluitingssystemen die de uitvoerende partners hebben opgezet (zie de paragrafen ***70***-***72***).

## Aanbeveling 3 — Verbeter de monitoring van vroegtijdige opsporing en uitsluiting in het kader van indirect beheer

Om een consistent beschermingsniveau voor EU-middelen in indirect beheer te bereiken, moet de Commissie ervoor zorgen dat haar partners voldoen aan hun verplichting om de Commissie in kennis te stellen wanneer wordt vastgesteld dat tegenpartijen zich in een uitsluitingssituatie bevinden.

**Streefdatum voor de uitvoering: met ingang van 2023**

**96** Met betrekking tot gedeeld beheer, dat voornamelijk betrekking heeft op landbouw- en cohesie-uitgaven, constateerden we dat er geen mechanisme op EU-niveau bestaat om tegenpartijen uit te sluiten. Omdat er geen samenhangende reeks verplichtingen inzake de toepassing van uitsluiting op EU-niveau is, bracht onze analyse van vier lidstaten aanzienlijke verschillen in benadering aan het licht, die bijdragen aan een ongelijkmatige bescherming van EU-middelen. We constateerden ook dat sommige lidstaten beter gebruik kunnen maken van gegevens en instrumenten op EU-niveau, met name de EDES-databank, OLAF-gegevens over fraude en onregelmatigheden en Arachne, het instrument voor datamining en risicoscores, om de financiële belangen van de EU te beschermen (zie de paragrafen ***73***-***87***).

## Aanbeveling 4 — Breid vroegtijdige opsporing en uitsluiting uit tot gedeeld beheer

De Commissie moet bij het opstellen van haar voorstel voor de wetgever inzake de herziening van het Financieel Reglement de volgende kwestie aanpakken: het toepassen van de belangrijkste elementen van het EDES op middelen in gedeeld beheer, zodat tegenpartijen die zich in een uitsluitingssituatie blijken te bevinden, gelijk worden behandeld ongeacht de beheerswijze.

**Streefdatum voor de uitvoering: 2022**

**97** Tot slot stelden we vast dat de Commissie geen overzicht heeft van de uitsluitingssystemen en -gegevens in de lidstaten. Een dergelijk overzicht kan helpen om richting te geven aan de inspanningen om de gebruikmaking van uitsluiting en gegevens ter bescherming van de financiële belangen van de EU bij alle soorten beheer te verbeteren en om een instrument voor datamining te ontwikkelen waarmee tegenpartijen die zich in uitsluitingssituaties bevinden of dreigen te bevinden, geïdentificeerd kunnen worden (zie paragraaf ***88***).

## Aanbeveling 5 — Maak beter gebruik van bestaande gegevens en digitale instrumenten

In het kader van haar bredere inspanningen om gegevens en digitale instrumenten te gebruiken om de EU-begroting te beschermen, moet de Commissie maatregelen treffen om het gebruik van gegevens die relevant zijn voor uitsluiting te verbeteren, met name door:

1) het in kaart brengen van de bronnen van gegevens die relevant zijn voor het beschermen van de EU-begroting, met inbegrip van nationale gegevens, en het bepalen van de wijze waarop deze kunnen worden geraadpleegd;

2) het voorstellen van een passende rechtsgrondslag voor de toegang tot en het gebruik van gegevens over EU-tegenpartijen, met inbegrip van nationale gegevens, voor audit- en controledoeleinden;

3) het ontwikkelen van een gemeenschappelijk instrument voor datamining en risicoscores met toegang tot alle relevante EU- en nationale gegevens met de eigendom op het niveau van de instelling;

4) het waarborgen van de beschikbaarheid van gegevens en het bevorderen van het delen ervan op het niveau van de instelling, en

5) het ontwikkelen van een strategie om ervoor te zorgen dat nationale en EU-gegevens over EU-tegenpartijen digitaal, toegankelijk, gestandaardiseerd en interoperabel zijn.

**Streefdatum voor de uitvoering van aanbeveling 5, punten 1) en 2): 2023; aanbeveling 5, punt 3): 2025; aanbeveling 5, punt 4: begin van het volgende meerjarig financieel kader, en aanbeveling 5, punt 5: 2023 voor EU-gegevens en vanaf de datum van toepassing van het herziene Financieel Reglement voor de nationale gegevens**

Dit verslag werd door kamer V onder leiding van Tony Murphy, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 26 april 2022.

*Voor de Rekenkamer*

Klaus-Heiner LEHNE
*President*

# Acroniemen en afkortingen

**Arachne:** instrument voor datamining en risicoscores, ontwikkeld door de Europese Commissie

**DG BUDG:** directoraat-generaal Begroting

**DG INTPA:** directoraat-generaal Internationale Partnerschappen

**EDES:** systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (Early Detection and Exclusion System)

**EIB:** Europese Investeringsbank

**EIF:** Europees Investeringsfonds

**EOM:** Europees Openbaar Ministerie

**IAS:** dienst Interne Audit (Internal Audit Service) van de Europese Commissie

**IMS:** beheerssysteem voor onregelmatigheden (Irregularities Management System)

**OLAF:** Europees Bureau voor fraudebestrijding

**REA:** Uitvoerend Agentschap onderzoek

# Woordenlijst

**Beheersautoriteit:** de nationale, regionale of lokale (overheids- of particuliere) instantie die door een lidstaat is aangewezen voor het beheer van een door de EU gefinancierd programma.

**Betaalorgaan:** een door een lidstaat aangesteld orgaan om de landbouwuitgaven van de EU te beheren.

**Digitalisering:** de overgang naar de integratie en het gebruik van digitale technologie en gedigitaliseerde informatie om processen en taken eenvoudiger, sneller, efficiënter en/of zuiniger te maken.

**Direct beheer:** beheer van een EU-fonds of -programma door de Commissie alleen, in tegenstelling tot gedeeld beheer of indirect beheer.

**EIB-groep:** de Europese Investeringsbank en het Europees Investeringsfonds.

**Europees Investeringsfonds:** een fonds dat is gespecialiseerd in het verstrekken van risicovolle financiering aan kleine en middelgrote ondernemingen in de EU en bepaalde derde landen. Onderdeel van de Europese Investeringsbank Groep.

**Europese Investeringsbank:** EU-bank, eigendom van de lidstaten, die financiering verstrekt voor projecten ter ondersteuning van het EU-beleid, voornamelijk binnen de EU maar ook daarbuiten.

**Financieringsinstrument:** financiële steun uit de EU-begroting in de vorm van investeringen in eigen vermogen of quasi-eigen vermogen, leningen, garanties of andere risicodelende instrumenten.

**Fraude:** opzettelijke, onrechtmatige en misleidende handeling om materieel voordeel te verkrijgen door een andere partij eigendom of geld te ontnemen.

**Gedeeld beheer:** een methode om de EU-begroting te besteden waarbij de Commissie, in tegenstelling tot direct beheer, delegeert aan de lidstaat maar toch de eindverantwoordelijkheid houdt.

**Kleine en middelgrote ondernemingen:** een op omvang gebaseerde definitie van ondernemingen en andere organisaties op grond van het aantal personeelsleden en bepaalde financiële criteria. Kleine ondernemingen hebben minder dan vijftig personeelsleden in dienst en een omzet of een balanstotaal van maximaal 10 miljoen EUR. Middelgrote ondernemingen hebben minder dan 250 personeelsleden

in dienst en een omzet van maximaal 50 miljoen EUR of een balanstotaal van maximaal 43 miljoen EUR.

**Ordonnateur:** een persoon die verantwoordelijk is voor het innen van de ontvangsten en het verrichten van de uitgaven van een EU-orgaan.

**Overheidsopdrachten:** de aankoop door een publiekrechtelijk orgaan of andere autoriteit van werken, leveringen of diensten via een openbare mededingingsprocedure om kwaliteit en kosteneffectiviteit te bewerkstelligen.

**Pijlerbeoordeling:** een beoordeling door de Commissie van de regelingen voor financieel beheer van een uitvoerende partner.

**Verordening gemeenschappelijke bepalingen:** de verordening tot vaststelling van de regels die van toepassing zijn op alle vijf de Europese structuur- en investeringsfondsen in de periode 2014-2020.

**Voorlopige juridische kwalificatie:** een juridische beoordeling van feiten en bevindingen met betrekking tot een specifiek onderwerp, uitgevoerd voordat de bevoegde autoriteit een definitieve rechterlijke beslissing of een definitief administratief besluit heeft genomen.

# Antwoorden van de Commissie

https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=61175

# Tijdlijn

https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=61175

# Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheersthema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer V "Financiering en administratie van de Unie", die onder leiding staat van ERK-lid Tony Murphy. De controle werd geleid door ERK-lid Helga Berger, met ondersteuning van Silvia Janik, kabinetschef, en Franz Ebermann, kabinetsattaché; Judit Oroszki, hoofdmanager; James McQuade, taakleider; Tomasz Kokot en Attila Horvay-Kovacs, auditors. Thomas Everett verleende taalkundige ondersteuning.

Eerste rij (van links naar rechts): Judit Oroszki, James McQuade, Helga Berger, Silvia Janik, Attila Horvay-Kovács
Tweede rij (van links naar rechts): Thomas Everett, Tomasz Kokot, Franz Ebermann

# AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2022

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in Besluit nr. 6-2019 van de ERK over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)-licentie. Als algemene regel geldt derhalve dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechthebbende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen:

Figuur 7: iconen gemaakt door Pixel Perfect van https://flaticon.com

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

**Gebruik van het ERK-logo**

Het logo van de ERK mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de ERK.



| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| PDF | ISBN 978-92-847-7763-1 | ISSN 1977-575X | doi:10.2865/940054 | QJ-02-22-006-NL-N |
| HTML | ISBN 978-92-847-7740-2 | ISSN 1977-575X | doi:10.2865/59673 | QJ-02-22-006-NL-Q |

**Opname op een zwarte lijst is een maatregel ter voorkoming van fraude. Via haar EDES-databank probeert de EU onbetrouwbare tegenpartijen, zoals partijen die betrokken zijn bij fraude, corruptie of andere onregelmatigheden, uit te sluiten van het ontvangen van overheidsmiddelen. Bij onze controle werd beoordeeld of opname op een zwarte lijst doeltreffend wordt gebruikt om de EU-begroting te beschermen. Wij zijn tot de conclusie gekomen dat het huidige systeem niet doeltreffend is omdat er geen samenhangende reeks verplichtingen voor de verschillende betalingswijzen bestaat. Bovendien is het gebruik van uitsluitingssystemen voor middelen die door de lidstaten worden beheerd, niet verplicht. Versnipperde verantwoordelijkheden en tekortkomingen bij de identificatie van uit te sluiten tegenpartijen leiden ertoe dat er maar enkele gevallen op de zwarte lijst van het EDES staan. We bevelen daarom aan het gebruik van het EDES uit te breiden tot middelen die worden beheerd door de lidstaten, waar momenteel een lappendeken van wettelijke verplichtingen met betrekking tot uitsluiting van toepassing is. Ook bevelen we aan beter gebruik te maken van gegevens en digitale instrumenten om onbetrouwbare tegenpartijen te identificeren.**

**Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.**

CURIA RATIONUM
EUROPESE REKENKAMER

Bureau voor publicaties van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors