

REKENKAMER



Overeenkomstig de bepalingen van de Verdragen (artikel 248, lid 4, van het EG-Verdrag en artikel 160 C, lid 4, van het EGA-Verdrag), de artikelen 143 en 181, lid 2, van het Financieel Reglement van 25 juni 2002 van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen, en de artikelen 116 en 135, lid 2, van het financieel reglement van 27 maart 2003 van toepassing op de Europese Ontwikkelingsfondsen, heeft de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen op haar vergadering van 6 en 7 oktober 2004 haar

JAARVERSLAG

over het begrotingsjaar 2003 vastgesteld

(2004/C 293/01)

Dit verslag, tezamen met de antwoorden van de instellingen op de opmerkingen van de Rekenkamer, is aan de kwijtingverlenende autoriteiten en aan de andere instellingen toegezonden.

Juan Manuel FABRA VALLÉS
(President)
Giorgio CLEMENTE
Hubert WEBER
Aunus SALMI
François COLLING
Maarten B. ENGWIRDA
Jean-François BERNICOT
Robert REYNDERS
Máire GEOGHEGAN-QUINN
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Lars TOBISSON
Hedda von WEDEL
David BOSTOCK
Morten Louis LEVYSOHN
Ioannis SARMAS
Július MOLNÁR
Vojko Anton ANTONČIČ
Gejza HALÁSZ
Jacek UCZKIEWICZ
Josef BONNICI
Irena PETRUŠKEVIČIENĚ
Igors LUDBORŽS
Jan KINŠT
Kersti KALJULOID

INHOUD

Bladzijde

Algemene inleiding	5
---------------------------------	---

VERSLAG OVER DE ACTIVITEITEN IN HET KADER VAN DE BEGROTING

Hoofdstuk 1 — Betrouwbaarheidsverklaring en toelichting daarbij	9
Hoofdstuk 2 — Begrotingsbeheer	47
Hoofdstuk 3 — Eigen middelen	67
Hoofdstuk 4 — Gemeenschappelijk landbouwbeleid	89
Hoofdstuk 5 — Structurele acties	151
Hoofdstuk 6 — Intern beleid, met inbegrip van onderzoek	191
Hoofdstuk 7 — Externe maatregelen	227
Hoofdstuk 8 — Pretoetredingssteun	249
Hoofdstuk 9 — Administratieve uitgaven	271
Hoofdstuk 10 — Financiële instrumenten en bankactiviteiten	301

VERSLAG OVER DE ACTIVITEITEN IN HET KADER VAN HET ZESDE, ZEVENDE, ACHTSTE EN NEGENDE EUROPEES ONTWIKKELINGSFONDS (EOF)	315
---	-----

BIJLAGEN

Bijlage I — Financiële gegevens	III
Bijlage II — Verslagen en adviezen die de Rekenkamer de laatste vijf jaar heeft uitgebracht	XVII

ALGEMENE INLEIDING

0.1. Het 27e jaarverslag van de Rekenkamer, over het begrotingsjaar 2003, kent dezelfde indeling als dat over 2002: de betrouwbaarheidsverklaring is opgenomen in hoofdstuk 1 ⁽¹⁾, de opmerkingen over het begrotingsbeheer in hoofdstuk 2, de hoofdstukken 3-9 behandelen de eigen middelen en de activiteiten die uit de verschillende delen van de begroting worden gefinancierd, en hoofdstuk 10 betreft de financiële instrumenten en bankactiviteiten. De opmerkingen van de Rekenkamer over de Europese Ontwikkelingsfondsen, met daarbij een betrouwbaarheidsverklaring, zijn afzonderlijk in dit document opgenomen. De antwoorden van de Commissie (of, in voorkomend geval, andere EU-instellingen) verschijnen naast de opmerkingen van de Rekenkamer.

0.2. Evenals in voorgaande jaren vormen gedetailleerde analyses en de resultaten van het controlewerk dat is verricht in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring, de kern van de hoofdstukken betreffende de ontvangsten en de voornaamste uitgaven-terreinen, die overeenstemmen met de rubrieken van de financiële vooruitzichten ⁽²⁾. Deze „specifieke beoordelingen” ⁽³⁾ vormen de grondslag voor de betrouwbaarheidsverklaring in hoofdstuk 1. De hoofdstukken bevatten de resultaten van onderzoek naar de vooruitgang die is geboekt met de uitvoering van de aanbevelingen uit eerdere controles. Verder worden er samenvattingen gegeven van de tien speciale verslagen die de Rekenkamer sinds het laatste jaarverslag heeft uitgebracht. De bijlagen bij de hoofdstukken 3-9 bieden gegevens die worden gebruikt bij het toezicht op en de beoordeling van het financieel beheer van de EU-begroting.

0.3. Dit verslag verschijnt in een periode waarin de Europese Unie ingrijpende veranderingen doormaakt: uitbreiding van de Unie tot 25 lidstaten, onderhandelingen over een Constitutioneel Verdrag van de EU, een uitgebreid en vernieuwd Europees Parlement en een nieuwe Commissie, terwijl tegelijkertijd een administratieve hervorming wordt doorgevoerd die tot verbetering van de beleidsvoering in de EU en van het financieel beheer moet leiden. Bovendien worden onderhandelingen gevoerd over de toekomstige financiering van de Unie en over de uitgaven voor de periode 2007-2013 van de financiële vooruitzichten.

⁽¹⁾ Overeenkomstig artikel 129, lid 4, van het Financieel Reglement (PB L 248 van 16.9.2002) verschijnt de betrouwbaarheidsverklaring met de geconsolideerde rekeningen van de Europese Gemeenschap ook in een aparte editie van het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

⁽²⁾ De financiële vooruitzichten, die door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie in overleg zijn opgesteld, stellen grenzen aan de uitgaven voor elk van de zeven categorieën (rubrieken) van uitgaven wat betreft de vastleggingskredieten, en aan de totale uitgaven wat betreft de betalingskredieten. Dit verslag bevat geen afzonderlijk hoofdstuk over de rubriek reserves, daar de middelen daarvan alleen worden gebruikt via overdrachten naar de andere rubrieken.

⁽³⁾ Artikel 248, lid 1, van het EG-Verdrag, zoals gewijzigd bij het Verdrag van Nice.

0.4. De Europese instellingen hebben weliswaar vorderingen geboekt, maar verdere inspanningen zijn geboden om te waarborgen dat de EU-begroting zodanig wordt uitgevoerd dat aan de gewettigde verwachtingen van de burgers van de Unie wordt beantwoord. Ook ditmaal heeft de Rekenkamer geen redelijke zekerheid verkregen dat de toezichtsystemen en -controles van belangrijke begrotingssectoren doeltreffend worden toegepast zodat de risico's met betrekking tot de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen worden beheerst. De meeste uitgaven vallen onder gedeeld of gedecentraliseerd beheer, waarbij een adequate controle over de EU-middelen — door goede praktijken dan wel regelgeving — vereist is. Het controlewerk van de Rekenkamer heeft herhaaldelijk uitgewezen dat dergelijke uitgaven tal van onregelmatigheden vertonen.

0.5. In haar advies nr. 2/2004 ⁽⁴⁾ benadrukt de Rekenkamer de noodzaak van een efficiënte en doeltreffende controle van de begroting van de EU op alle administratieve niveaus. De Rekenkamer is van oordeel dat de opzet van de controlesystemen verder kan worden verbeterd door duidelijke en consistente doelen en verantwoordelijkheden vast te stellen, een doeltreffende coördinatie te organiseren, informatie te verstrekken over de kosten en baten ervan en te zorgen voor een consequente toepassing van de regels. De Rekenkamer stelt de ontwikkeling van een communautair internecontrolekader voor om een doeltreffende controle van de EU-begroting te bevorderen. Dit kader moet gemeenschappelijke beginselen en normen bevatten op basis waarvan nieuwe of bestaande controlesystemen worden ontwikkeld. De Commissie dient de verantwoordelijkheid te dragen voor het stimuleren van verbeteringen in de internecontrolesystemen, in samenwerking met de lidstaten.

0.6. Een bijzondere uitdaging voor de Unie, die in hoofdstuk 2 van dit jaarverslag aan de orde komt, is de stijging van de niet-afgewikkelde verplichtingen — uitgaven waarvoor juridische verbintenissen zijn aangegaan, maar die nog niet zijn verricht. Ultimo 2003 bedroegen deze het equivalent van vijf jaar betalingen in het huidige bestedingstempo, een aanzienlijk slechtere situatie dan op hetzelfde tijdstip in de voorgaande periode van de financiële vooruitzichten. De oorzaak hiervan is gelegen in een al te ambitieuze budgettering en het onvermogen van lidstaten en begunstigde landen om EU-middelen te absorberen, hetgeen deels te wijten is aan vertragingen bij de vaststelling van de vereiste beheers- en controlevoorschriften en deels aan het feit dat te weinig projecten in aanmerking komen voor communautaire financiering.

⁽⁴⁾ Advies nr. 2/2004 van de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen over het model „single audit” (en een voorstel voor een communautair internecontrolekader) (PB C 107 van 30.4.2004).

0.7. De verwachtingen omtrent het bestedingsvermogen en het tijdstip waarop de bestedingen plaatsvinden, moeten realistisch zijn wanneer de begrotingen in de periode 2007-2013 van de financiële vooruitzichten worden opgesteld. Een flink deel van de nieuwe periode zal nodig zijn om de verplichtingen af te wikkelen die in de lopende periode 2000-2006 zijn aangegaan. Tenzij specifieke maatregelen worden getroffen, zal onderbesteding het probleem in de nieuwe periode nog verergeren, waardoor de kloof tussen budgettering en bestedingen (en bijgevolg gevoerd beleid) in de toekomst wijder zal worden.

0.8. Het komende jaar bouwt de Rekenkamer haar rol als onafhankelijke controle-instelling van de Europese Unie verder uit. Zij heeft haar uitbreiding tot 25 leden te baat genomen om haar besluitvormingsprocedures te stroomlijnen met het oogmerk verbetering te brengen in de totstandkoming van haar verslagen en adviezen. De Rekenkamer streeft voortdurend naar verbetering van haar controlemethodiek en -instrumenten en naar opleiding van haar personeel teneinde haar taak — het actief bijdragen tot verbetering van het financieel beheer van de Unie op alle niveaus — beter te kunnen vervullen.

VERSLAG OVER DE ACTIVITEITEN IN HET KADER VAN DE BEGROTING

HOOFDSTUK 1

Betrouwbaarheidsverklaring en toelichting daarbij

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer	I-IX
Betrouwbaarheid van de rekeningen	II-IV
Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen	V-IX
Toelichting bij de betrouwbaarheidsverklaring	1.1-1.88
Inleiding	1.1-1.6
Betrouwbaarheid van de rekeningen	1.7-1.26
Opmerkingen over de geconsolideerde staten betreffende de uitvoering van de begroting	1.11-1.12
Opmerkingen over de geconsolideerde financiële staten: balans	1.13-1.15
Kasmiddelenbeheer	1.16-1.21
Actieplan voor de modernisering van het boekhoudsysteem	1.22-1.26
Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen	1.27-1.54
Eigen middelen	1.27-1.30
Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)	1.31-1.34
Structurele acties	1.35-1.38
Intern beleid	1.39-1.42
Externe maatregelen	1.43-1.46
Pretoetredingssteun	1.47-1.50
Administratieve uitgaven	1.51-1.54
Ontwikkelingen in het internecontrolesysteem van de Commissie	1.55-1.87
Standpunten van de Commissie	1.58-1.71
Uitvoering van de administratieve hervorming	1.72-1.87

BETROUWBAARHEIDSVERKLARING VAN DE REKENKAMER

I. Overeenkomstig het bepaalde in artikel 248 van het Verdrag heeft de Rekenkamer de geconsolideerde rekening ⁽¹⁾ van de Europese Gemeenschappen voor het op 31 december 2003 afgesloten begrotingsjaar onderzocht. Zij heeft de controle overeenkomstig haar controlebeleidslijnen en -normen verricht. Deze vormen een aanpassing van de algemeen aanvaarde internationale normen aan de communautaire context. Zodoende heeft de Rekenkamer een deugdelijke grondslag voor haar oordeel verkregen. Wat betreft de eigen middelen is de reikwijdte van de controlewerkzaamheden van de Rekenkamer beperkt ⁽²⁾.

Betrouwbaarheid van de rekeningen

II. Naar het oordeel van de Rekenkamer zijn de geconsolideerde jaarrekening van de Europese Gemeenschappen en de toelichtingen daarbij opgesteld overeenkomstig de bepalingen van het Financieel Reglement van 25 juni 2002 en de boekhoudkundige beginselen, regels en methoden die worden uiteengezet in de bijlagen bij de geconsolideerde financiële staten ⁽³⁾. Behoudens de gevolgen van de in paragraaf III gemaakte opmerking geven ze een getrouw beeld van de ontvangsten en uitgaven van de Gemeenschappen gedurende het jaar en van de financiële situatie aan het eind van het jaar:

III. Bij gebreke van doeltreffende interne-controleprocedures voor de diverse uitgaven en de betaalde voorschotten kan de Rekenkamer zich niet vergewissen van de juistheid en volledigheid van de registratie van de verrichtingen met betrekking tot de post „Diverse debiteuren”.

IV. Onverminderd het in paragraaf II gegeven oordeel wijst de Rekenkamer erop dat, evenals in het verleden, het boekhoudsysteem waarmee de rekeningen van 2003 werden opgesteld, niet is ontworpen om een volledige inventarisatie van het vermogen te waarborgen. Op 17 december 2002 heeft de Commissie een actieplan vastgesteld voor de modernisering van het boekhoudsysteem van de Europese Gemeenschappen dat per 1 januari 2005 operationeel zou moeten zijn. De Rekenkamer wijst er echter op dat de volledige uitvoering van alle nieuwe regels en rekeningstelsels een aanzienlijke inspanning zal vergen van de instanties waarvan de rekeningen worden geconsolideerd.

Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen

V. Op grond van haar controlebevindingen is de Rekenkamer van oordeel dat de verrichtingen die aan de geconsolideerde jaarrekening van de Europese Gemeenschappen ten grondslag liggen, over het geheel genomen wettig en regelmatig zijn wat betreft de ontvangsten, betalingsverplichtingen en administratieve uitgaven.

VI. Ten aanzien van de andere uitgaven heeft de Rekenkamer het volgende geconstateerd:

- a) Bij het EOGFL-Garantie doen zich opnieuw fouten van materieel belang bij de betalingen voor. Akkerbouwgewassen zijn minder aan risico's op fouten onderhevig dan dierpremies, terwijl andere categorieën uitgaven die niet aan het geïntegreerde beheers- en controlesysteem (GBCS) zijn onderworpen, een hoger risiconiveau vertonen en daarvoor toch minder doeltreffende controles gelden. Bij alle landbouwuitgaven moesten nog vorderingen worden gemaakt om de geconstateerde ernstige gebreken in de toezichtsystemen en -controles te verhelpen;
- b) bij de structurele acties blijven gebreken bestaan in de systemen die op het niveau van de lidstaten moeten zorgen voor toezicht en controle op de uitvoering van de communautaire begroting en dus vertonen de betalingen soortgelijke en evenveel voorkomende fouten als in voorgaande jaren;

⁽¹⁾ Het betreft de „geconsolideerde staten van de uitvoering van de begroting” en de „geconsolideerde financiële staten” waaruit deel I van de jaarrekening van de Europese Gemeenschappen, begrotingsjaar 2003, bestaat.

⁽²⁾ De controles van de Rekenkamer hebben immers betrekking op macro-economische statistieken waarvan de onderliggende gegevens niet rechtstreeks gecontroleerd kunnen worden; bovendien vallen importen die aan het douanetoezicht ontsnapt zijn, buiten het controlebereik.

⁽³⁾ Zie bijlage 1, deel 1, van de definitieve rekeningen van de Europese Gemeenschappen, begrotingsjaar 2003.

- c) bij het interne beleid zijn de geconstateerde verbeteringen in de toezichtsystemen en -controles nog ontoereikend om significante fouten inzake wettigheid en regelmatigheid op het niveau van de betalingen te voorkomen; ten aanzien van de kaderprogramma's voor onderzoek dreigen deze fouten te blijven optreden indien de regels voor de programma's niet worden herzien;
- d) bij de externe maatregelen zijn er nog tamelijk veel fouten inzake wettigheid en regelmatigheid op het niveau van de organen die de projecten moeten uitvoeren, en op het niveau van de projecten zelf. Hoewel 2003 in principe het laatste jaar met gedeconcentreerd beheer was, is het van belang dat de instrumenten die vereist zijn voor toezicht en controle op de systemen en de uitgaven, worden ingezet ten behoeve van de nog steeds noodzakelijke verbetering;
- e) bij de pretoetredingssteun gaven de reeds in 2002 gesignaleerde gebreken in de toezichtsystemen en -controles gaven aanleiding tot meer fouten en risico's, die van invloed waren op de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen.

VII. De Rekenkamer erkent dat de Commissie vooruitgang heeft geboekt wat betreft de hervorming van haar internecontrolestelsel en dat die hervorming een positieve invloed heeft gehad op de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen onder rechtstreeks beheer van de Commissie, hoewel voor een doeltreffende werking inspanningen nodig zijn.

VIII. Op het gebied van gedeeld beheer (zie punt VI, onder a) en b)) of gedecentraliseerd beheer (zie punt VI, onder d) en e), en van indirect gecentraliseerd beheer (zie punt VI, onder c)), waar de verrichtingen fouten van materieel belang bevatten, moet een grotere inspanning worden geleverd om te komen tot een doeltreffende toepassing van de toezichtsystemen en -controles, zodat de risico's daarvan beter beheersbaar zijn.

IX. De Rekenkamer constateert dat de Commissie, die krachtens artikel 274 van het Verdrag als instelling verantwoordelijk is voor de begrotingsuitvoering, in het kader van haar samenvattend verslag over de jaarlijkse activiteitenverslagen 2003 van de directoraten-generaal en diensten voor het eerst een analyse heeft uitgebracht over de vraag welke mate van zekerheid de toezichtsystemen en -controles bieden aangaande de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen; die analyse wordt over het algemeen bevestigd door de controlewerkzaamheden van de Rekenkamer.

6 en 7 oktober 2004

Juan Manuel FABRA VALLÉS
President

Europese Rekenkamer
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxemburg

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

TOELICHTING BIJ DE BETROUWBAARHEIDSVERKLARING

Inleiding

1.1. Krachtens artikel 248 van het Verdrag legt de Rekenkamer aan het Europees Parlement en de Raad een verklaring voor inzake de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen (DAS). Nadat in het Verdrag van Nice de opdracht van de Rekenkamer werd uitgebreid met de bevoegdheid, de betrouwbaarheidsverklaring aan te vullen met specifieke beoordelingen voor ieder belangrijk werkterrein van de Gemeenschap, wenst de Rekenkamer sinds het begrotingsjaar 2002 de grondslag van haar verklaring te verstevigen door stelselmatiger te steunen op een onderzoek van de werking van de door de Commissie op elk van deze belangrijke werkterreinen opgezette toezichtsystemen en -controles.

1.2. De werkzaamheden in verband met de betrouwbaarheid van de rekeningen van de Europese Gemeenschappen zijn erop gericht redelijke zekerheid te krijgen dat alle ontvangsten en uitgaven en het gehele vermogen zijn geboekt en dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de financiële situatie aan het eind van het begrotingsjaar.

1.3. De werkzaamheden in verband met de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen zijn erop gericht voldoende directe en indirecte bewijzen te verzamelen dat de verrichtingen overeenkomen met de geldende rechtsvoorschriften of contractbepalingen en dat het bedrag van die verrichtingen correct is berekend.

1.4. Ten aanzien van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen heeft de Rekenkamer haar verklaring op een aantal verschillende bronnen gebaseerd:

- a) Een beoordeling van de werking van de toezichtsystemen en -controles die zowel bij de communautaire instellingen als in de lidstaten of derde landen zijn opgezet;
- b) een onderzoek van steekproeven van verrichtingen voor elk belangrijk werkterrein, met controles tot bij de uiteindelijke begunstigde;
- c) een analyse van de jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal en van het bij de opstelling daarvan doorlopen proces;
- d) zo nodig een onderzoek van de werkzaamheden van andere, van het communautaire beheersproces onafhankelijke controleurs.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.5. De Rekenkamer heeft andermaal bijzondere aandacht besteed aan de inspanningen van de Commissie in het kader van de hervorming van haar internecontrolesysteem alsook aan de uitvoering van de actieplannen die bij de syntheses van de jaarlijkse verslagen over 2001 en 2002 en verklaringen van haar directeuren-generaal waren gevoegd (zie de paragrafen 1.55-1.87).

1.6. Ten slotte wilde de Rekenkamer voor alle aan een specifieke beoordeling onderworpen belangrijke werkterreinen gezamenlijk, maar ook afzonderlijk, een aantal elementen voor de follow-up bereiken waarmee de ontwikkelingen op die gebieden op langere termijn kunnen worden beoordeeld. Deze elementen zijn in de vorm van tabellen bij dit hoofdstuk en bij de hoofdstukken 3-9 van dit verslag gevoegd.

Betrouwbaarheid van de rekeningen

1.7. De opmerkingen van de Rekenkamer hebben betrekking op de definitieve geconsolideerde jaarrekening over het begrotingsjaar 2003 zoals vastgesteld door de Commissie overeenkomstig de bepalingen van het Financieel Reglement van 25 juni 2002 ⁽⁴⁾.

1.8. Aangezien het actieplan voor de modernisering van het boekhoudsysteem pas vanaf het begrotingsjaar 2005 zal worden uitgevoerd (zie de paragrafen 1.22-1.26) en een passend boekhoudsysteem ontbreekt, is de voorbereiding van de financiële staten aan het eind van het begrotingsjaar gedeeltelijk gebaseerd op extracomptabele inventarisaties. De daarbij gebruikte evaluaties zijn niet in verband gebracht met de begrotingsverrichtingen waaruit ze voortvloeien en de centrale boekhouddiensten zijn niet altijd in staat de juistheid en volledigheid ervan te garanderen. Bovendien is het met het huidige boekhoudsysteem, dat in ruime mate berust op de principes van kasboekhouding, niet mogelijk om administratieve uitgaven te onderscheiden van investeringsuitgaven en definitieve betalingen van voorfinancieringen, en zelfs niet om de bedragen van schulden en vorderingen vast te stellen. Dit heeft een weerslag op de berekening van het economische resultaat. De punten van voorbehoud in de verklaring van de directeur-generaal Begroting (onvolkomenheden in de presentatie van de financiële en vermogenssituatie van de Gemeenschappen en het EOF en structuur van het boekhoudsysteem met twee subsystemen in plaats van een geïntegreerd systeem) worden bevestigd door de bevindingen van de Rekenkamer.

1.9. **Tabel 1.1** beschrijft de follow-up van de vier punten van voorbehoud aangaande de betrouwbaarheid van de rekeningen in de DAS 2002 en van andere opmerkingen van de Rekenkamer in het jaarverslag over het begrotingsjaar 2002; volgens de Commissie zouden al deze punten moeten worden geregeld in het kader van de modernisering van de communautaire boekhouding.

1.8. *Evenals de meeste andere overheidsorganisaties in de wereld maken de Europese Gemeenschappen gebruik van het boekhoudsysteem op kasbasis. De Commissie is zich bewust van de beperkingen die aan deze benadering kleven en heeft daarom het door de Rekenkamer genoemde project tot modernisering van de boekhouding en tot omschakeling op een boekhouding op transactiebasis opgezet. Het ligt in haar bedoeling om uiterlijk in 2005, de in het Financieel Reglement vastgelegde uiterste termijn, aan de internationale standaarden voor jaarrekeningen in de overheidssector (International Public Sector Accounting Standards — IPSAS) te voldoen. Zij pakt momenteel de kwesties aan die door de Rekenkamer zijn aangekaart.*

⁽⁴⁾ Artikel 129, lid 3, en artikel 181, lid 2, van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB L 248 van 16.9.2002).

Tabel 1.1 — Follow-up van de punten van voorbehoud in de verklaring 2002 inzake de betrouwbaarheid van de rekeningen en het mogelijke effect van de modernisering van de boekhouding op bepaalde opmerkingen in het jaarverslag 2002

Punten van voorbehoud in de betrouwbaarheidsverklaring 2002	Antwoorden in het jaarverslag 2002	Beleef van de situatie
Bij gebrek aan toereikende begrotingskredieten is 820 miljoen euro aan juridische verplichtingen onder de niet in de balanstelling opgenomen verbintenissen opgenomen.	Door het systeem van jaartranches gaat de Commissie geen verplichtingen aan voor de betrokken jaartranche, hetgeen door het nieuwe Financieel Reglement wordt toegestaan indien de basistekst hierin voorziet.	De bekrusteerde praktijk is sinds 1 januari 2003 uitdrukkelijk toegestaan in het nieuwe Financieel Reglement.
Het opgevraagde gedeelte van de deelneming van de Commissie in het kapitaal van de gemeenschappelijke onderneming Galileo (120 miljoen euro) komt als zodanig niet voor op de actiefzijde van de balans.	Omdat de situatie inzake de aard en de rekeningen van Galileo niet duidelijk is, waren voor 2003 onderzoeken gepland.	Galileo wordt nu opgenomen op de balans volgens de vermogensmutatiemethode („equity method“).
De tussenrekeningen zouden overeenkomstig de aard van hun bestanddelen moeten worden opgenomen in de diverse andere posten van de balans of van de jaarrekening.	De Commissie wacht het advies van het Comité boekhoudnormen af om opeenvolgende wijzigingen te vermijden. Herindeling zal plaatsvinden bij de overgang naar de baten-lastenboekhouding.	De „tussenrekeningen zijn elders ondergebracht, de rubriek „tussenrekeningen” komt niet meer op de balans voor.
Bij gebreke van doeltreffende internecontroleprocedures voor de diverse ontvangsten en de betaalde voorschotten kan de Rekenkamer zich niet vergewissen van de juistheid en volledigheid van de registratie van de verrichtingen met betrekking tot de post „Diverse debiteuren”.	Het mechanisme voor de herkenning en inning van vorderingen wordt verbeterd: de saldi van de uitstaande verplichtingen worden onderzocht, de modernisering zal leiden tot boekhoudkundige controle van de voorfinancieringen en het saldo van de verwachte ontvangsten en uitstaande terugvorderingsopdrachten wordt voortaan meegedeeld aan de operationele diensten.	Als getroffen maatregelen noemt de Commissie dat de ordonnateurs opleiding kregen, dat elk kwartaal een overzicht van de vorderingen en invorderingsopdrachten naar ouderdom wordt toegezonden aan de operationele diensten en dat het boekhoudsysteem weldra vertragingstrekkende zal berekenen over uitstaande terugvorderingsopdrachten. Zij verklaart ook dat een lijst van voorfinancieringen wordt opgesteld, dat de boekhoudnormen en -handleiding de situatie bovendien verder zullen verbeteren en dat een deugdelijke boekhouding zal worden gevoerd vanaf 2005. Met de tot nu toe ondernomen maatregelen kan de Rekenkamer de problemen echter niet als opgelost beschouwen (zie de paragrafen 1.14 en 1.15).
Kwesties die in het kader van de modernisering van de boekhouding van de Gemeenschappen mogelijk zijn/worden opgelost	Antwoorden in het jaarverslag 2002	Mogelijk toekomstig effect van de modernisering van de boekhouding van de Gemeenschappen
Onder meer wegens de regels van gedeeld beheer is de Commissie pas laat op de hoogte van de gebeurtenissen die het economische ontstaan van de boekingen vormen in een klassieke baten-lastenboekhouding. Voorzichtigheidshalve zou de aanleiding tot die boekingen zodanig moeten worden gedefinieerd dat ze onder controle kan worden gehouden. Welke regeling uiteindelijk ook wordt gekozen, het is van belang dat de grondslag voor registratie van jaar tot jaar vergelijkbaar blijft en ondubbelzinnig wordt omschreven.	De Commissie heeft een Comité boekhoudnormen opgericht dat deze problemen behandelt. In de door de rekenplichtige vastgestelde normen zullen de adviezen van het comité tot uitdrukking komen.	Het Comité boekhoudnormen heeft reeds alle ontwerpen voor boekhoudregels („exposure drafts”) vastgesteld, behalve inzake de voordelen voor het personeel (pensioenen). Voordat die regels door de rekenplichtige worden vastgesteld, zullen ze ter raadpleging worden voorgelegd aan de andere instellingen en agentschappen. Met het oog op de toepassing van die boekhoudregels wordt een nieuwe boekhoudhandleiding opgesteld.
Bepaalde problemen met de beoordeling van de bedragen op sommige balansposten betreffen met name de bedragen in handen van de financiële intermediairs (vermeld onder „Diverse debiteuren”), de reële bestedingsgraad daarvan en het bedrag van de desbetreffende rente ofwel bepaalde deelnemingen en leningen met begrotingskredieten (bijvoorbeeld ECIP en Media).	Er werd veel moeite gedaan om de financiële intermediairs te registreren, heiggen van nut zal zijn voor de overgang naar een baten-lastenboekhouding. De herkenning van voorfinancieringen door de nieuwe computersystemen zal de extracomptabele tellingen beperken.	De Commissie zal bijkomende middelen inzetten om de voorfinancieringen binnen de aangegeven verplichtingen te registreren. Overigens heeft het Comité boekhoudnormen sommige van deze kwesties behandeld.
Andere problemen betreffen nog steeds de presentatie van de rekeningen: sommige landbouwuitgaven en andere voorschotten zijn niet betaald maar wel als zodanig aangegeven; approximatieve bedragen die een voorziening vormen, worden vermeld als schulden en de boekhoudkundige verwerking van pensioenrechten vlak het effect op het economische resultaat uit.	Al deze kwesties worden behandeld in het Comité boekhoudnormen en de Commissie wacht op zijn definitief advies om opeenvolgende wijzigingen te vermijden.	Toepassing van de boekhoudregels die de rekenplichtige vóór eind 2004 zal hebben vastgesteld, moet een aantal van de genoemde kwesties regelen. De huidige presentatie van de pensioenen op de balans blijft echter bestaan tot terzake een IPSAS-norm wordt gegeven.

Bron: Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.10. Ondanks de geconstateerde vooruitgang inzake met name de presentatie van de financiële staten en de vermindering in aantal en omvang van de punten van voorbehoud, wees de controle van de Rekenkamer uit dat de volgende problemen, die reeds in eerdere verslagen waren gesignaleerd, nog steeds bestonden:

a) Landbouwwitgaven - differentiëring: er was geboekt op een begrotingsonderdeel waarop de betrokken uitgave uiteindelijk niet zal worden aangewezen (88,9 miljoen euro in 2003), en nog niet gedane uitgaven (237,9 miljoen euro per 31 december 2003) werden in de rekeningen als reeds verricht weergegeven (zie de paragrafen 1.13 en 1.14 van het jaarverslag 2002);

b) ECIP (European Community Investment Partners): de Commissie boekte een waardevermindering van 100 % op leningen, deelnemingen en voorschotten (88,5 miljoen euro per 31 december 2003) op een twijfelachtige basis want er is zelfs niet uitgemaakt op welke elementen die vermindering van toepassing is (zie paragraaf 1.18 van het jaarverslag 2002);

c) Eurotech Capital, Venture Consort en Joint Venture Programme: omdat de geïnvesteerde bedragen niet precies en in detail bekend zijn, heeft de Commissie een waardevermindering geboekt voor het totale bedrag van haar deelnemingen (12,7 miljoen euro per 31 december 2003), hoewel er nog terugbetalingen plaatsvinden (zie de paragrafen 1.21 en 1.22 van het jaarverslag 2002);

d) EOGFL-Garantie: verscheidene verklarende instanties hebben een voorbehoud gemaakt bij de juistheid en volledigheid van de aan de Commissie verschuldigde bedragen (905,9 miljoen euro netto per 31 december 2003) (zie paragraaf 1.25 van het jaarverslag 2002);

1.10.

a) Wat de boeking van 88,9 miljoen EUR in 2003 betreft, zij erop gewezen dat de voorschriften voor de boeking van de ingehouden bedragen als bedoeld in de artikelen 3 en 4 van Verordening (EG) nr. 1259/1999 zijn vastgesteld overeenkomstig artikel 1 van Verordening (EG) nr. 1017/2001 van de Commissie (houdende wijziging van artikel 2 van Verordening (EG) nr. 296/1996).

In verband met de nog niet door de lidstaten gedane uitgaven (237,9 miljoen EUR in 2003) zij opgemerkt dat in artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1259/1999 van de Raad wordt bepaald dat deze bedragen gedurende een termijn van ten hoogste drie jaar ter beschikking worden gesteld van de betrokken lidstaat voor de financiering van steun voor maatregelen uit hoofde van Verordening (EG) nr. 1257/1999.

Het huidige systeem van differentiëring wordt geleidelijk afgebouwd en het wordt dan ook niet nodig geacht om tijdens de laatste jaren dat het systeem wordt toegepast nog tot een wijziging over te gaan van de wijze waarop het in de begrotingsboekhouding wordt behandeld. De behandeling ervan in de algemene boekhouding wordt momenteel bestudeerd in de context van de overschakeling op de boekhouding op basis van periodoerekening vanaf 2005.

b) De waardevermindering van 100 % werd geboekt omdat de benodigde informatie om de precieze waarde van de uit hoofde van het ECIP-instrument verrichte investeringen en verstrekte leningen te berekenen nog niet beschikbaar was. Alle lopende dossiers (met name inzake voorfinanciering) worden momenteel onderzocht in het kader van de omschakeling op het boekhoudsysteem op transactiebasis. Deze exercitie zou tegen januari 2005 afgerond moeten zijn en een solide basis moeten verschaffen voor de beoordeling van de inbaarheid van de in de rekeningen van het jaar 2004 opgenomen bedragen. Zolang dit onderzoek niet is voltooid, wordt het consistent en voorzichtiger geacht deze waardevermindering van 100 % te blijven boeken.

c) Wat de presentatie van de geïnvesteerde bedragen in de balans van de Gemeenschappen betreft, is de boeking van een waardevermindering op deze bedragen volgens de Commissie volkomen gerechtvaardigd op grond van het voorzichtigheidsbeginsel. Het risico van een eventueel verlies is immers inherent aan het karakter van investeringen in risicokapitaal en andere risicovolle bedrijfsactiviteiten, zoals joint ventures in de landen van Midden- en Oost-Europa en de Nieuwe Onafhankelijke Staten. De Commissie merkt op dat zij sinds vorig jaar grote vooruitgang heeft geboekt bij de beëindiging van contracten waarvan de termijn is verstreken.

d) Met betrekking tot de correcte waardering van de schuldvorderingen zij opgemerkt dat voor de vaststelling van de voorziening voor dubieuze schuldvorderingen is uitgegaan van de beste schatting van elk betrokken betaalorgaan — dit is dezelfde procedure als die welke in 2002 is gevolgd. Deze benadering is gebaseerd op de veronderstelling dat de betaalorganen in de beste positie verkeren om de inningskansen in te schatten.

De Commissie heeft de laatste jaren tal van verbeteringen aangebracht in de regelingen voor de inventarisatie van debiteuren uit hoofde van het GLB. Zo wordt onder meer van de betaalorganen verlangd dat zij debiteurenboeken bijhouden en van de verklarende instanties dat zij nagaan of deze debiteurenboeken volledig zijn. Voor 81 van de 85 betaalorganen waren de verklarende instanties in staat te bevestigen dat de debiteurenboeken geen wezenlijke fouten bevatten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- e) inventarisatie van de diverse debiteuren (3 610,4 miljoen euro per 31 december 2003): de Rekenkamer kan zich niet uitspreken over de correctheid en volledigheid van deze lijst (zie paragraaf 1.23 van het jaarverslag 2002 en de paragrafen 1.14 en 1.15 van onderhavig verslag);
- f) registratie van de door financiële intermediairs ingehouden bedragen (waarbij de onder e) bedoelde diverse debiteuren goed zijn voor 1 008,6 miljoen euro per 31 december 2003) ⁽⁵⁾: omdat een geschikt boekhoudsysteem ontbreekt, kan de Rekenkamer geen zekerheid geven over de correctheid en volledigheid van de voor de financiële intermediairs geboekte bedragen (zie paragraaf 1.27 van het jaarverslag 2002);
- g) renteopbrengsten van voorschotten aan financiële intermediairs: de Commissie kon nog steeds niet aantonen dat de renteopbrengsten van de voorschotten systematisch en onverwijld als begrotingsontvangsten waren geboekt, zodat onzeker blijft of de communautaire bijdrage voor bepaalde programma's integraal is geboekt (zie paragraaf 1.29 van het jaarverslag 2002);
- h) voorziening voor pensioenen: door de huidige weergave op de balans van de voorziening voor pensioenen (22,8 miljard euro per 31 december 2003 op basis van actuair onderzoek) en van de overeenkomstige vordering op de lidstaten wordt het geheel een nuloperatie (zie de paragrafen 1.31 en 1.32 van het jaarverslag 2002);
- i) schulden op korte termijn: op deze balanspost werd een deel van de overgedragen betalingskredieten (176,5 miljoen euro per 31 december 2003) opgenomen, hetgeen niet correct is (zie paragraaf 1.34 van het jaarverslag 2002).

Opmerkingen over de geconsolideerde staten betreffende de uitvoering van de begroting

Voorlopige elementen van de begrotingsuitvoering

1.11. Ondanks de opmerking van de Rekenkamer in haar jaarverslag over het begrotingsjaar 2002 ⁽⁶⁾ worden verrichtingen die achteraf door de diensten van de Commissie of door de lidstaten kunnen worden gecorrigeerd (goedkeuring van de rekeningen van de betaalorganen in het kader van het EOGFL-Garantie, bijstelling van de voorlopige bedragen van eigen middelen BTW en BNI, afsluiting van de projecten of programma's voor intern beleid, externe maatregelen of structuurfondsen), en met name hun mogelijke omvang, nog steeds niet vermeld in de afsluitende rekeningen. Daarnaast kan in de rekeningen tijdelijk onzekerheid bestaan

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- e) Zoals in het antwoord op opmerking 1.23 in het jaarverslag 2002 is gesteld, blijft de Commissie haar werkmethode op dit gebied voortdurend verbeteren met behulp van de systemen waarover zij momenteel beschikt (bijvoorbeeld de regelmatige rapportage van achterstallige bedragen sinds medio 2003). Zoals echter ook in het antwoord van vorig jaar wordt opgemerkt, zijn op dit terrein pas drastische verbeteringen mogelijk wanneer in 2005 het nieuwe boekhoudsysteem, en met name de nieuwe methode voor de boeking van voorfinancieringen, wordt ingevoerd.
- f) Zoals in 2002 is aangegeven, heeft de Commissie op dit gebied reeds veel werk verzet. De aangekaarte problemen kunnen uiteindelijk echter pas worden opgelost met de invoering van het nieuwe boekhoudsysteem in 2005. Thans worden de cijfers manueel opgesteld op basis van de verslagen die door de financiële intermediairs worden verstrekt.
- g) Zoals vorig jaar is aangestipt, neemt het feit dat niet alle renteopbrengsten als begrotingsontvangsten zijn geboekt, niet weg dat zij toch in de jaarrekening zijn opgenomen. Sinds de invoering van het nieuw Financieel Reglement, dat voorschrijft dat alle renteopbrengsten moeten worden teruggestort aan de Commissie, heeft deze er voortdurend naar gestreefd de procedures voor de boeking van deze renteopbrengsten te verbeteren.
- h) Zoals tijdens de besprekingen in het comité boekhoudnormen werd opgemerkt, bestaat er momenteel geen internationale standaard voor jaarrekeningen in de overheidssector op dit gebied. Totdat een dergelijke standaard beschikbaar komt, zal worden vastgehouden aan de huidige werkwijze.
- i) Zoals in 2002 is geantwoord, wordt deze kwestie momenteel onderzocht in het kader van het project tot modernisering van de boekhouding en zal de huidige boekhoudkundige behandeling in 2005 worden gewijzigd.

1.11. De jaarrekening bevat per definitie de financiële informatie zoals deze op de afsluitingsdatum bekend was. De betrouwbaarheid van deze informatie moet altijd nog blijken uit de bevindingen van de controlewerkzaamheden die op dat moment aan de gang zijn of later worden uitgevoerd. Nog te innen vorderingen kunnen pas in de rekeningen worden vermeld wanneer de Commissie haar beschikkingen uit hoofde van de procedures voor de goedkeuring van de rekeningen of uit hoofde van andere soortgelijke procedures vaststelt.

⁽⁵⁾ Waarvan 46, 5 miljoen EUR aan rente.

⁽⁶⁾ Jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2002, paragrafen 1.10 en 1.11.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

onzekerheid bestaan op andere punten, zoals het voorbehoud van de verklarende instanties bij de rekeningen van de betaalorganen voor de landbouw betreffende ongeveer 11,3 miljard euro (zie paragraaf 4.54) en het feit dat de Commissie de beschikking ter goedkeuring van rekeningen van betaalorganen die goed zijn voor 43% van de voor het begrotingsjaar 2003 opgegeven uitgaven, heeft uitgesteld in afwachting van aanvullende informatie of voltooiing van bepaalde controlewerkzaamheden (zie paragraaf 4.69).

Begrotingsvastleggingen en eventuele passiva

1.12. Krachtens het nieuwe Financieel Reglement, dat sinds 1 januari 2003 van toepassing is, mogen vastleggingen voor acties waarvan de tenuitvoerlegging zich over meer dan een begrotingsjaar uitstrekt, in jaartranches worden verdeeld wanneer het basisbesluit daarin voorziet (7). Deze praktijk, die overeenkomstig de sectorale regelgeving in het verleden reeds werd gevolgd voor de structurele acties (8), is voortaan ook uitdrukkelijk toegestaan voor andere sectoren (bijvoorbeeld voor internationale visserijovereenkomsten en voor andere externe maatregelen). Bedragen die overeenkomstig het Financieel Reglement nog niet als begrotingsvastleggingen zijn geboekt, worden weergegeven als eventuele passiva. Deze per sector verschillende definities van verplichtingen leiden echter tot problemen bij de interpretatie van de cijfers in de staten van de uitvoering van de begroting.

Opmerkingen over de geconsolideerde financiële staten: balans*Traditionele eigen middelen*

1.13. Per 31 december 2003 was op de vastgestelde rechten die in de specifieke boekhouding, de zogeheten B-boekhouding, worden opgevoerd een waardevermindering van 1 043,9 miljoen euro toegepast, die in de financiële staten van de Commissie netto 729,3 miljoen euro bedraagt. Met deze correctie wordt erkend dat de inning van een groot aantal schuldvorderingen twijfelachtig was. Deze waardevermindering werd berekend op basis van statistieken en vormt slechts een schatting.

Inventarisatie van de diverse debiteuren

1.14. De inventarisatie van de diverse debiteuren blijft problemen opleveren (9). Nog steeds worden voorlopige betalingen als definitieve uitgaven aangewezen en worden te innen schuldvorderingen niet onmiddellijk in de rekeningen geboekt. Zolang er bij de ordonnateursdiensten geen deugdelijke internecontroleprocedures voor de diverse ontvangsten bestaan, kan de Rekenkamer geen zekerheid krijgen dat de inventarisatie van de schuldvorderingen volledig en correct is.

In het kader van de modernisering van de boekhouding is de Commissie regels aan het opstellen met betrekking tot de boekhoudkundige behandeling van dergelijke vorderingen en met het oog op de verbetering van de toelichting bij de jaarrekening. De gevolgen van deze werkzaamheden zouden merkbaar moeten zijn in de jaarrekening voor 2005.

Wat het uitstel door de Commissie van de financiële goedkeuringsbeschikking betreft, zie het antwoord op punt 4.79.

1.12. *De Commissie is zich bewust van dit probleem en heeft de toelichting bij de jaarrekening dienovereenkomstig verbeterd, zodat de behandeling van vastleggingen als bedoeld in het Financieel Reglement duidelijker wordt uitgelegd, waarbij met name melding wordt gemaakt van de opname van een voorwaardelijke verplichting voor nog niet als begrotingsvastleggingen voor toekomstige jaren geboekte gesplitste kredieten.*

1.13. *Verwacht wordt dat eind 2004 zal worden overgegaan tot de formele goedkeuring van een wijziging in de regelgeving op grond waarvan de lidstaten ertoe zullen worden verplicht elk jaar een raming te verstrekken van het in hun specifieke boekhouding opgenomen bedrag van de schuldvorderingen waarvan de inning volgens hen twijfelachtig geworden is.*

1.14. *Zie ook het antwoord op 1.10, onder e).*

Vanaf 2005 zullen voorlopige betalingen en voorfinancieringen beter worden gecontroleerd als gevolg van de modernisering van het boekhoudsysteem.

(7) Artikel 76, lid 3, van het Financieel Reglement van 25 juni 2002.

(8) Jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, paragraaf 8.16, en jaarverslag over het begrotingsjaar 2000, paragraaf 9.13.

(9) Jaarverslag over het begrotingsjaar 2002, paragraaf 1.23.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.15. Hoewel verbeteringen werden vastgesteld, vooral na de invoering van de procedure om vorderingen te vereffenen met verschuldigde betalingen, treedt er bij de inning van een groot aantal vorderingen nog steeds aanzienlijke vertraging op. Ook wordt er niet systematisch achterstalligheidsrente berekend en gevorderd en is er geen procedure om aan het eind van het jaar de aangegroeide rente te berekenen en te boeken. De Rekenkamer vindt dat de follow-up van uitstaande vorderingen op centraal niveau doeltreffender moet worden gecoördineerd en dat een regeling moet worden getroffen om zekerheid te krijgen dat vorderingen onmiddellijk worden geboekt door de betrokken diensten.

Kasmiddelenbeheer

1.16. Sinds het begrotingsjaar 1999 heeft de Rekenkamer verscheidene opmerkingen gemaakt over het geïnformatiseerde boekhoudsysteem SINCOM2. Opmerkingen in verband met beveiligingsaspecten⁽¹⁰⁾ betroffen voornamelijk het betalingsstelsel dat de Commissie gebruikt voor haar kasmiddelenbeheer; zij accepteerde deze opmerkingen en heeft toegezegd, de belichte problemen op te lossen⁽¹¹⁾. In 2002 en begin 2003 hebben de interne auditfunctie van het directoraat-generaal Begroting en de dienst Interne audit controles van de kasmiddelen van de Commissie verricht die bevestigden dat de door de Rekenkamer belichte kwesties blijven bestaan.

1.17. De follow-up van de eerdere opmerkingen van de Rekenkamer, die werd verricht in het kader van de werkzaamheden voor de DAS 2003, toonde aan dat er nog onopgeloste kwesties zijn, met name in verband met bepaalde aspecten van beveiliging en de scheiding van functies.

1.18. Om de bestaande risico's het hoofd te kunnen bieden, moet het ingevoerde veiligheidssysteem worden verbeterd wat betreft definitie en beheer van de gebruikersprofielen en de toegang van gebruikers tot de diverse functies van het systeem. Gebruikers vervullen onverenigbare functies in verband met het kasmiddelenbeheer. Een te groot aantal gebruikers fungeert als systeembeheerder of bekleedt een soortgelijke functie, wat betekent dat zij alle verrichtingen binnen het systeem kunnen uitvoeren. Voor sommige gebruikers zijn er generieke, niet-gepersonaliseerde profielen in gebruik, zodat toezicht op hun activiteiten moeilijk wordt. De Rekenkamer constateerde ook dat ad hoc — voor welbepaalde perioden en doeleinden — generieke gebruikersnamen werden gecreëerd, die echter ruime toegangsrechten inhielden.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.15. *Sinds begin 2003 coördineert de Commissie de inning van vorderingen op centraal niveau en volgt zij de ontwikkeling van achterstallige invorderingsopdrachten met behulp van een driemaandelijks overzicht van de achterstanden, dat het bedrag van de achterstallige invorderingsopdrachten per kwartaal en per ordonnateur weergeeft. Tevens slaat de Commissie in haar gegevensbank de ten aanzien van elke invorderingsopdracht ondernomen follow-upacties en de bij het overzicht van de achterstanden horende indicatoren op.*

Sinds 2004 maakt de rekenplichtige gebruik van een IT-instrument om de invordering van achterstandsrente en de afgifte door de bevoegde ordonnateur van opdrachten tot invordering van dergelijke rente te controleren. De rente wordt in de rekeningen opgenomen in het jaar waarin zij wordt ontvangen, maar zoals de Rekenkamer terecht opmerkt, vindt er aan het einde van het jaar geen raming plaats van de opgelopen rente. Deze kwestie zal worden aangepakt in het kader van het project tot modernisering van het boekhoudsysteem en de overschakeling op de boekhouding op transactiebasis.

1.18. *De Commissie is het er mee eens dat het aantal gebruikers met ruime toegangsrechten te hoog was. Dit aantal is thans aanzienlijk teruggebracht. De Commissie is een rapportagesysteem aan het ontwikkelen dat vóór eind 2004 operationeel zal zijn en dat haar in de toekomst in staat zal stellen dergelijke gevallen op te sporen.*

De Commissie is momenteel bezig met de hulp van een gespecialiseerde consultant alle toegangsrechten tot het centrale boekhoudsysteem aan een nieuw onderzoek te onderwerpen. Verwacht wordt dat deze werkzaamheden eind 2004, dus tegen de invoering van het nieuwe boekhoudsysteem (ABAC), voltooid zullen zijn.

⁽¹⁰⁾ Vooral de paragrafen 8.55 en 8.56 van het jaarverslag over het begrotingsjaar 1999 en de paragrafen 9.41-9.43 van het jaarverslag over het begrotingsjaar 2000, plus een constante follow-up in de sectorbrieven van de volgende jaren.

⁽¹¹⁾ Zie de antwoorden op de hierboven genoemde paragrafen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.19. Wanneer het centrale boekhoudsysteem betalingen activeert, worden de dossiers met alle betalingsgegevens overgebracht in een systeem dat in verbinding staat met de banken. De Commissie moet zich blijven inspannen om de integriteit van de gegevens in die aan de banken bezorgde dossiers volledig te beheersen.

1.20. In 2003 wijzigde de Commissie haar technische infrastructuur. Zij stelde een nieuw noodplan op maar heeft dit nog niet getest. Wat betreft de kasmiddelen werd op 17 februari 2004 getest of in voorkomend geval een verbroken verbinding met de banken zo nodig via een andere site kon worden hersteld; hieruit bleek dat verbeteringen nodig zijn op het niveau van de opstartprocedure.

1.21. Naast de in paragraaf 1.16 beschreven problemen zijn er nog andere gesignaleerde feiten waarvoor nog geen oplossing werd gevonden:

- a) Na de inwerkingtreding van het nieuwe Financieel Reglement moet er nog in een regeling voor de voorschotkassen worden voorzien;
- b) er moet nog een oplossing worden gevonden om boekingen op afgesloten bankrekeningen te vermijden maar toch de achterliggende informatie te behouden;
- c) er moet een duidelijke en formele omschrijving van de taken en verantwoordelijkheden in verband met de kasmiddelen worden opgesteld die een behoorlijke scheiding van functies, maar ook doeltreffend beheer van de vereiste subdelegaties mogelijk maakt.

1.19. *In november 2003 heeft het directoraat-generaal Begroting een nieuw mechanisme ter bescherming van de betalingsverrichtingen ingevoerd. Dit mechanisme, dat tussen SINCOM2 en het SWIFT-netwerk is geplaatst, bestrijkt evenwel nog niet alle verrichtingen. Met name verrichtingen waarmee kleine bedragen gemoeid zijn, vallen nog niet onder het nieuwe beschermingsmechanisme. Deze verrichtingen hebben immers een speciaal formaat dat moeilijker te wijzigen is. Het directoraat-generaal Begroting is niettemin voornemens het nieuwe beschermingsmechanisme – waarvan de toepassing op kleine verrichtingen complexer uitvalt — vóór eind 2004 tot alle verrichtingen uit te breiden.*

1.20. *Het noodplan van SINCOM2 is in november 2002 getest. De geplande functionele wijzigingen en aanpassingen aan de technische infrastructuur als gevolg van de ingebruikneming in januari 2005 van het nieuwe financiële en boekhoudsysteem van de Commissie (ABAC) zullen de opstelling van een nieuw noodplan vereisen. Wat het kasbeheer betreft, zal het directoraat-generaal Begroting vóór eind 2004 in de procedure voor het starten van het SWIFT-noodplan de bij de test gebleken mogelijke verbeteringen aanbrengen.*

1.21.

- a) *Het kasbeheer is op het stuk van de gelden ter goede rekening nog niet helemaal aangepast, maar er is in extra middelen voorzien om met name de bankrekeningen van alle gelden ter goede rekening te verifiëren.*
- b) *Sinds begin 2004 bestaat er een IT-procedure die alle pogingen verhindert om voor afgesloten bankrekeningen boekingen op de grootboekrekeningen te verrichten.*
- c) *De formalisering van de delegatie van de rekenplichtige aan het voor het kasbeheer verantwoordelijke personeel werd in september 2004 afgerond.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Actieplan voor de modernisering van het boekhoudsysteem

1.22. Op 17 december 2002 heeft de Commissie een actieplan voor de modernisering van het boekhoudsysteem van de Europese Gemeenschappen ⁽¹²⁾ vastgesteld. Dit plan vormt een reactie op tal van eerdere opmerkingen van de Rekenkamer en houdt rekening met de bepalingen van het nieuwe, in juni 2002 vastgestelde Financieel Reglement ⁽¹³⁾. Dit actieplan, dat vanaf 1 januari 2005 volledig operationeel moet zijn, bestaat uit twee delen: het ene deel behelst de invoering van een nieuw boekhoudkundig kader ⁽¹⁴⁾ en het andere de ontwikkeling van een computersysteem dat vereist is voor de uitvoering ervan ⁽¹⁵⁾. De twee in het actieplan voorziene comités — het Comité van toezicht en het Raadgevend Comité voor standaarden voor de jaarrekening — zijn in de loop van het eerste kwartaal van 2003 daadwerkelijk opgezet.

1.23. Het Raadgevend Comité voor standaarden voor de jaarrekening werd voorgezeten door de rekenplichtige van de Commissie en bestond uit vertegenwoordigers van bepaalde instellingen (Europees Parlement, Hof van Justitie en Commissie) en enkele gedecentraliseerde organen (bureaus) ⁽¹⁶⁾ alsook externe deskundigen. Het Comité had ten doel, de internationale boekhoudnormen ⁽¹⁷⁾ te onderzoeken en ze aan te passen aan de communautaire context, overeenkomstig artikel 133, lid 2, van het Financieel Reglement. Op basis van dit onderzoek werden in april 2004 15 ontwerp-basisregels voor de boekhouding neergelegd over de diverse onderwerpen die in aanmerking komen voor boekhoudkundige verwerking met het oog op de indiening van financiële staten aan het eind van het begrotingsjaar, overeenkomstig het beginsel van de periode-toerekening ⁽¹⁸⁾.

1.24. Deze basisregels moeten nog worden goedgekeurd door de rekenplichtige van de Commissie, die tevens moet zorgen voor de omzetting ervan in boekhoudplannen, die van toepassing zijn in de instellingen en organen waarvan de rekeningen zullen worden geconsolideerd ⁽¹⁹⁾. Met betrekking tot het tijdschema dat is opgenomen in het actieplan van de Commissie, doet de voortgang van de werkzaamheden vermoeden dat de genoemde termijnen zullen worden gehaald. De elementaire boekhoudregels en de boekhoudplannen van de instellingen en organen met te consolideren rekeningen zouden dan beschikbaar moeten zijn voor de opstelling van de rekeningen voor het begrotingsjaar 2005.

1.24. *Alle directoraten-generaal en de rekenplichtigen van de instellingen en organen zijn in juni 2004 over de ontwerpboekhoudregels geraadpleegd (zoals artikel 133 van het Financieel Reglement voorschrijft). Bij de eindredactie van deze regels is met hun opmerkingen en commentaren rekening gehouden. De regels zijn ook gebruikt als uitgangspunt voor de opstelling van de boekhoudingshandleiding. Doel van de handleiding is aan te geven hoe de boekhoudregels en het nieuwe boekhoudsysteem moeten worden toegepast en hoe beide functioneren. In juli 2004 zijn de directoraten-generaal over de ontwerphandleiding geraadpleegd.*

Ook het rekeningstelsel is in juli 2004 definitief vastgesteld. Dit gebeurde eveneens op basis van de nieuwe boekhoudregels en na raadpleging van de instellingen en organen.

De rekenplichtige van de Commissie zal de boekhoudregels in het laatste kwartaal van 2004 definitief vaststellen.

⁽¹²⁾ Mededeling van de Commissie over de modernisering van het boekhoudsysteem van de Europese Gemeenschappen (COM(2002) 755 def. van 17 december 2002).

⁽¹³⁾ Zie ook de kwijtingsresolutie van het Europees Parlement voor het begrotingsjaar 2001, paragraaf 23 (PB L 148 van 16.6.2003).

⁽¹⁴⁾ Actie 16 „Boekhoudingskader” van het actieplan (COM(2002) 426 def. van 24 juli 2002).

⁽¹⁵⁾ Actie 17 „Financiële informatiesystemen” van het actieplan (COM(2002) 426 def. van 24 juli 2002).

⁽¹⁶⁾ Zie artikel 185, lid 1, van het Financieel Reglement van 25 juni 2002.

⁽¹⁷⁾ International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), uitgebracht door de Internationale Federatie van Accountants (IFAC), of, bij ontbreken daarvan, International Accounting Standards (IAS)/International Financial Reporting Standards (IFRS), uitgebracht door de International Accounting Standards Board (IASB).

⁽¹⁸⁾ Zie de artikelen 123-125 van het Financieel Reglement van 25 juni 2002.

⁽¹⁹⁾ Zie artikel 129 van het Financieel Reglement van 25 juni 2002.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.25. Met betrekking tot de informatica is gepland een geïntegreerd informatiesysteem te ontwikkelen dat in het algemeen ⁽²⁰⁾ alle boekhoudkundige gegevens bevat welke nodig zijn om overeenkomstig het Financieel Reglement vanaf 1 januari 2005 een boekhouding te voeren op basis van het baten-lastenstelsel. Dankzij de met de boekhoudnormen gemaakte vorderingen konden de structuur en het werkschema van het systeem worden vastgesteld. Lokale systemen met gedelegeerde ordonnateurs moeten worden aangesloten op het centrale informatiesysteem. Maar zoals de Rekenkamer reeds eerder signaleerde ⁽²¹⁾, is het tijdschema voor de vereiste aanpassingen en valideringen erg ambitieus en bestaat het risico dat de Commissie genoodzaakt zal zijn, de huidige systemen geleidelijk bij te stellen.

1.26. De opstelling van de openingsbalans per 1 januari 2005 is van essentieel belang voor een geslaagde omschakeling van de boekhouding op kasbasis naar de boekhouding op basis van het baten-lastenstelsel. Daarom moeten de boekhoudgegevens zodanig worden verwerkt dat ze de nodige aanknopingspunten bieden voor de opstelling van de financiële staten 2005. Het is dus van belang dat de ordonnateursdiensten over genoeg middelen beschikken om een operatie van die omvang tot een goed einde te brengen en dat de centrale boekhouding voorziet in de nodige begeleiding en follow-up. Belangrijk is ook dat de rekenplichtige zich ervan vergewist dat de procedures voor het starten en valideren van de boekhoudkundige verrichtingen in de ordonnateursdiensten zodanig worden opgezet dat wordt gewaarborgd dat die verrichtingen, zodra ze zijn uitgevoerd, correct worden aangewezen, hoewel op grond van het Financieel Reglement ⁽²²⁾ de ordonnateur verantwoordelijk is voor de betrouwbaarheid van de gegevens.

1.25. *De uitvoering van het project verloopt nog steeds grotendeels volgens het tijdschema dat in de mededeling van de Commissie van 17 december 2002 is vastgelegd en conform het gedetailleerdere projectplan dat op 8 juli 2003 is voorgesteld. Verwacht wordt dat het nieuwe centrale IT-systeem (ABAC), zodra het ontwikkeld en gevalideerd is, klaar zal zijn om vanaf 2005 een boekhouding op transactiebasis te voeren. De voltooiing van het merendeel van de IT-ontwikkelingen die van andere diensten dan het directoraat-generaal Begroting worden verlangd, is in de loop van de tweede helft van 2004 gepland. Volgens de eind juni 2004 ontvangen zelfevaluaties verwachten alle betrokken diensten deze ontwikkelingen tegen eind 2004 klaar te hebben. Daar er echter nog maar weinig tijd rest, verwachten vele diensten pas met hun IT-ontwikkeling klaar te zijn op een datum die geen ruimte laat voor onvoorziene gebeurtenissen.*

Bij de uitvoering van het moderniseringsproject zijn de meeste gestelde doelen gehaald en het is de bedoeling het vastgestelde tijdschema te blijven respecteren zodat in 2005 aan de formele vereisten van het nieuw Financieel Reglement wordt voldaan. De Commissie acht het nog steeds mogelijk om deze ambitieuze doelstelling te verwezenlijken, al moet rekening worden gehouden met het gegeven dat aan alle grootschalige IT-ontwikkelingen risico's verbonden zijn.

1.26. *De Commissie is zich bewust van het belang van de opstelling van de openingsbalans en van het feit dat dit een hele opgave is. Daarom heeft zij ervoor gezorgd dat haar diensten over de nodige middelen beschikken om deze taak tot een goed einde te brengen. Er is extra personeel ter beschikking gesteld van de directoraten-generaal om de openingsaldi voor voorfinancieringen, facturen en garanties te helpen opstellen en om de nieuwe bestanden over de juridische entiteiten te creëren. Voorts zijn door de centrale diensten vergaderingen met de directoraten-generaal belegd om verdere informatie te verstrekken en ondersteuning te bieden. Daarnaast vindt er voortdurend overleg plaats tussen de centrale diensten en de directoraten-generaal. Ook wordt op het intranet een lijst met vaak gestelde vragen bijgehouden.*

De rekenplichtige zal de door de ordonnateur vastgestelde systemen valideren, zoals dat door het Financieel Reglement wordt voorgeschreven. De Commissie organiseert opleidingen en verschaft richtsnoeren om de ordonnateursdiensten bij te staan bij het invoeren van procedures die tot doel hebben de betrouwbaarheid van de boekhoudgegevens te garanderen.

⁽²⁰⁾ De verrichtingen inzake opgenomen en uitstaande leningen buiten de begroting, die worden beheerd door het directoraat-generaal Economische en financiële zaken, worden pas in juli 2005 geïntegreerd. Het systeem met boekhoudinformatie van de EOF's zal worden afgestemd op de boekhouding op basis van het baten-lastenstelsel in 2006.

⁽²¹⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 2002, paragraaf 1.8.

⁽²²⁾ Artikel 61, lid 2, van het Financieel Reglement van 25 juni 2002.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

*Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen***Eigen middelen**

1.27. De reikwijdte van de controlewerkzaamheden van de Rekenkamer wordt afgebakend in de paragrafen 3.6 en 3.42.

1.28. Hoewel de door de Rekenkamer onderzochte verrichtingen in het algemeen geen materiële fouten bevatten, bleek uit de controle van de Rekenkamer dat een aantal elementen in de toezichtsystemen en -controles en in de boekhouding van de lidstaten voor de traditionele eigen middelen verbetering behoeft ter beperking van het risico van onjuiste en onvolledige beschikbaarstelling van de communautaire eigen middelen (zie de paragrafen 3.59-3.62).

1.29. Afgezien van de punten van voorbehoud inzake het toezicht op de toepassing van de preferentiële overeenkomsten verklaren de bevoegde directeuren-generaal dat de ingevoerde controleprocedures de nodige waarborgen bieden ten aanzien van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen, hetgeen wordt bevestigd door de controlebevindingen van de Rekenkamer (zie paragraaf 3.58).

1.30. In vergelijking met voorgaande jaren is de algemene situatie in de hele sector stabiel. Er zijn echter nog vorderingen nodig in het wegnemen van de risico's met betrekking tot de juistheid van de onderliggende statistische gegevens voor de berekening van de BTW- en BNI-middelen en de wettigheid en regelmatigheid van bepaalde verrichtingen.

Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)

1.31. De Rekenkamer verrichtte een controle van de werking van de toezichtsystemen en -controles in de lidstaten, die uitwees dat het GBCS in het algemeen een nuttige informatiebron vormt bij de beoordeling van de wettigheid en regelmatigheid van de betalingen van ongeveer 58 % van het GLB. Daarentegen werden incoherenties en tekortkomingen in de controle vastgesteld bij productiesteun (voor olijfolie, katoen, tabak en gedroogde voedergewassen), steun voor plattelandsonwikkeling, uitvoerrestituties en interventieopslag (zie de paragrafen 4.24-4.46).

1.28. *De Commissie zal samen met de betrokken lidstaten zorgen voor de follow-up van de specifieke bevindingen van de Rekenkamer. Inmiddels verwacht de Commissie dat een wijziging in de traditionele vereisten die gelden voor de boekhouding met betrekking tot de eigen middelen, de lidstaten ertoe zal aansporen correcter en betrouwbaarder aparte rekeningen bij te houden.*

1.30. *De Commissie neemt nota van de tekortkomingen die de Rekenkamer in haar conclusies in hoofdstuk 3 heeft gesignaleerd en zal nagaan welke maatregelen eventueel kunnen worden genomen om deze weg te werken.*

1.31. *De Commissie is van oordeel dat het toezicht en de controle die zij op het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) uitoefent, een deugdelijke basis vormt om het risico van onregelmatigheden in de onderliggende verrichtingen te beperken. Wat de op de genoemde terreinen geconstateerde incoherenties en tekortkomingen betreft, zij vermeldt dat de terugvorderingen bij de betrokken lidstaten zullen plaatsvinden in het kader van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.32. Zoals de Rekenkamer reeds in voorgaande jaren opmerkte, vertonen de uitgaven van het GLB als geheel een aanzienlijk aantal fouten. De voornaamste categorieën landbouwingaven blijken echter in uiteenlopende mate aan risico's ten aanzien van wettigheid en regelmatigheid bloot te staan. Aan akkerbouwgewassen zijn minder risico's verbonden dan aan dierpremies, terwijl de andere uitgavencategorieën een hoger risiconiveau vertonen, maar toch minder doeltreffend gecontroleerd worden (zie paragraaf 4.47).

1.32. De Commissie wijst erop dat de door de Gemeenschap gefinancierde steunregelingen van dien aard zijn dat haar begroting is blootgesteld aan het risico van onregelmatigheden in de onderliggende verrichtingen. Zij streeft ernaar om bij de uitwerking van de steunregelingen en aan de hand van haar toezichtsystemen en toezichtcontroles op de tenuitvoerlegging van deze regelingen dit risico zoveel mogelijk te beperken. Bij de ontwikkeling van elk controlesysteem dient evenwel een afweging te worden gemaakt tussen, enerzijds, de kosten die aan de vastgestelde controlefrequentie verbonden zijn, en, anderzijds, het voordeel dat controleprocedures opleveren. In de communautaire context bestaat het voordeel erin dat het risico dat middelen worden verspild tot een minimum wordt beperkt, en dat het risico van fouten op een aanvaardbaar niveau wordt gehandhaafd. Dit voordeel varieert derhalve van begrotingsterrein tot begrotingsterrein, al naar gelang de kosten van de controles en het inherente risico dat verrichtingen tot fouten of onregelmatigheden aanleiding geven. Dit standpunt sluit aan bij Advies nr. 2/2004 van de Rekenkamer over het model „single audit“.

Een van de redenen waarom de Commissie ernaar heeft gestreefd om bij de steunverlening over te schakelen op rechtstreekse betalingen aan de landbouwers, is dat een dergelijke beleidswijziging de risico's voor het Fonds beperkt en de belangen van de belastingbetalers in de EU helpt beschermen. Aan deze positieve ontwikkeling zal verder worden bijgedragen door de hervorming van het GLB in 2003 en door het in 2004 goedgekeurde tweede hervormingspakket, dat betrekking heeft op mediterrane producten. Bovendien dienden de lidstaten ervoor te zorgen dat vele van de door de Rekenkamer genoemde regelingen op 1 januari 2003 aan het GBCS waren gekoppeld. De Commissie is het er mee eens dat de risico's bij de uitvoerstituties en bij sommige interventie maatregelen groter zijn. De voortgaande daling van het aantal door de lidstaten gemelde onregelmatigheden lijkt er echter op te duiden dat de jarenlange inspanningen om de controles en sancties bij niet door het GBCS bestreken steun te verscherpen (bijvoorbeeld via controles achteraf op grond van Verordening (EG) nr. 4045/89) niet zonder resultaat zijn gebleven.

1.33. Het jaarlijkse activiteitenverslag en de verklaring van de directeur-generaal Landbouw zouden bijdragen tot een betere beoordeling van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen indien meer gebruik werd gemaakt van de meest relevante informatiebronnen (zoals het GBCS) in plaats van te steunen op gegevens over begrotingsjaren vóór 2003 die van weinig nut zijn voor de betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer (zie de paragrafen 4.18-4.23).

1.33. Wat het EOGFL-Garantie betreft, is de verklaring van de directeur-generaal van het directoraat-generaal Landbouw over de verkregen zekerheid op de volgende elementen gebaseerd.

Het bestaan van een doeltreffende procedure voor de goedkeuring van de rekeningen zoals voorgeschreven bij artikel 53, lid 5, van het Financieel Reglement. De opgelegde financiële correcties zijn gebaseerd op de audits die de Commissie in de lidstaten verricht. Dat beschikkingen om rekeningen te corrigeren pas enige jaren na het jaar van de betrokken uitgaven worden gegeven, maakt een integrerend deel uit van de procedure, net als het recht van de lidstaten om op de bevindingen te reageren.

De zekerheid die kan worden ontleend aan de erkenning van de betaalorganen, aan de jaarlijks afgegeven accountantsverklaring en aan het GBCS. Als gevolg daarvan mag veel vertrouwen worden gesteld in de controle op de gedeclareerde uitgaven.

Ook enkele andere elementen dragen bij tot de informatie op basis waarvan de zekerheid wordt verkregen. Tot die elementen behoren de resultaten van de audits die worden uitgevoerd door de dienst Interne audit van de Commissie en door de eenheid Interne audit van het directoraat-generaal Landbouw, en de informatie die in voorkomende gevallen wordt ontvangen van het OLAF. Het directoraat-generaal Landbouw houdt voorts rekening met de informatie die het ontvangt van de Rekenkamer. In het jaarlijkse activiteitenverslag wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste resultaten die in de loop van het jaar zijn geboekt (zie antwoord op paragraaf 4.22).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.34. Hoewel de risico's inzake wettigheid en regelmatigheid wat betreft het GBCS in het algemeen beter onder controle worden gehouden, moeten er ten aanzien van de landbouwuitgaven als geheel nog grote vorderingen worden geboekt om de gebreken te verhelpen die werden ontdekt in de toezichtsystemen en -controles. Ook kunnen de inhoud van het jaarlijkse activiteitenverslag en de formulering van de verklaring van de directeur-generaal worden verbeterd, zodat deze een bron van informatie vormen voor de betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer.

Structurele acties

1.35. De controle van de Rekenkamer bevestigde dat er nog steeds tekortkomingen voorkomen in de systemen die in de lidstaten moeten voorzien in toezicht en controle op de uitvoering van de communautaire begroting. Bij de afsluiting van de bijstandsvormen van de programmeringsperiode 1994-1999 werd weinig vooruitgang geboekt omdat de lidstaten hun verzoeken om saldobetaling onderbouwen met onvolledige en ontoereikende documentatie. Bovendien ondervindt de Commissie problemen bij de behandeling van de dossiers (zie paragraaf 5.67). Met betrekking tot de beheers- en controlesystemen voor de periode 2000-2006 bevestigde de controle van de Rekenkamer dat er nog steeds soortgelijke problemen bestaan als in voorgaande jaren (zie paragraaf 5.68).

1.36. De resultaten van de controles die de Rekenkamer verrichtte bij de begunstigden tonen aan dat de fouten nog van dezelfde aard en even frequent waren als in voorgaande jaren, hetgeen de geconstateerde systeemgebreken bevestigt (zie paragraaf 5.56).

1.37. In hun jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen geven de directeuren-generaal zekerheid over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen, maar de Rekenkamer stelde vast dat de voor structurele acties als geheel genoemde punten van voorbehoud slecht verenigbaar zijn met de gegeven zekerheid. Bovendien hebben de risico's in verband met de afsluiting van de programmeringsperiode 1994-1999 niet geleid tot het maken van voorbehoud in de verklaringen van de verantwoordelijke directeuren-generaal (zie de paragrafen 5.57-5.62).

1.34. *De Commissie is van mening dat het huidige systeem van statistische rapportage voor het GBCS een doelmatig instrument is. Zij is het er mee eens dat in gevallen waarin de lidstaten de controles niet naar behoren hebben uitgevoerd (bijvoorbeeld bij een aantal controles na betaling), verbeteringen moeten worden nagestreefd. Discrepanties worden hoe dan ook onderzocht en zo nodig gecorrigeerd in het kader van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen.*

In de toekomstige jaarlijkse activiteitenverslagen zal het directoraat-generaal Landbouw rekening houden met de aanbeveling van de Rekenkamer.

1.35. *Volgens de Commissie vormen haar toezicht en controle op de structurele acties een gedegen basis om het risico van onregelmatigheden in de onderliggende verrichtingen te beperken.*

Ondanks de late indiening en de wisselende kwaliteit van de afsluitingsdocumentatie van de lidstaten, heeft de Commissie in 2003 goede vooruitgang geboekt bij het onderzoek van de laatste declaraties voor de programmeringsperiode 1994-99. De Commissie volgt een afsluitingsstrategie die erop gericht is het risico te verminderen dat definitieve betalingen voor onregelmatige uitgaven plaatsvinden.

Voor de periode 2000-2006 verwijst de Commissie naar haar antwoord op paragraaf 1.38.

1.36. *De Commissie blijft een groot deel van haar auditmiddelen aanwenden voor de controle van de systemen van de lidstaten. Waar nodig maakt zij gebruik van haar bevoegdheden om betalingen op te schorten voor programma's waarvan de systemen ernstige tekortkomingen vertonen die een risico van verlies van communautaire middelen inhouden. Daarnaast past zij financiële correcties toe voor de uit deze tekortkomingen voortvloeiende onregelmatigheden. De Commissie zorgt voor de follow-up van de fouten die bij haar audits en die van de Rekenkamer aan het licht komen en neemt de nodige maatregelen om deze te corrigeren.*

1.37. *De zekerheid die is gegeven in de verklaringen van de vier directoraten-generaal die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de middelen van de structuurfondsen, was gerechtvaardigd door de vorderingen die zijn gemaakt bij de evaluatie en de controle van de systemen van de lidstaten. Dat in verband met de programmeringsperiode 1994-1999 geen voorbehoud is gemaakt, komt doordat in de directoraten-generaal strikte procedures worden toegepast en afsluitende controles aan de gang zijn om de betrouwbaarheid van de afsluitingsverklaringen te verifiëren.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.38. In het algemeen merkt de Rekenkamer op dat de toezichtsystemen en -controles tijdens de programmeringsperiode 2000-2006 nog niet op een toereikend niveau functioneren, met als gevolg dat op dit gebied nog steeds een groot aantal materiële fouten wordt ontdekt.

Intern beleid

1.39. Er werden gebreken ontdekt in de beheers- en controle-systemen van het zesde OTO-kaderprogramma en van het Europees Vluchtelingenfonds inzake de „ruimte van vrijheid, veiligheid en justitie”. Ook zijn in het kader van de toezichtsystemen en -controles op het niveau van de Commissie blijvende inspanningen nodig om de invoering van de internecontrole-normen af te ronden (zie de paragrafen 6.4-6.16 en 6.41).

1.40. De gegevensgerichte controles van de verrichtingen voor intern beleid brachten gebreken in de werking van het internecontrolestelsel van de Commissie en talrijke fouten op het niveau van de eindbegunstigden aan het licht; dit is een bevestiging van eerdere opmerkingen van de Rekenkamer over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen, maar ook van de zwakke punten die werden ontdekt in de toegepaste controleprocedures (zie de paragrafen 6.17-6.26 en 6.42). Uit analyse van de financiële controles achteraf van de Commissie op het gebied van intern beleid blijkt ook dat een aanzienlijk aantal eindbegunstigden te hoge kosten van door de Unie gefinancierde acties opgeven. In dit verband acht de Rekenkamer de voor het zesde OTO-kaderprogramma toe te passen corrigerende maatregelen ontoereikend om de risico's inzake de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen te beperken (zie de paragrafen 6.27-6.33 en 6.43).

1.41. De kwaliteit en betrouwbaarheid van de informatie in de activiteitenverslagen 2003 zijn verbeterd, waardoor de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen beter kunnen worden beoordeeld. Toch zijn er nog gebreken in de formulering van de punten van voorbehoud (zie de paragrafen 6.34-6.40 en 6.44).

1.42. In het algemeen merkt de Rekenkamer op dat de in 2003 vastgestelde verbeteringen in de interne controle nog niet volstaan om tal van fouten op het niveau van de eindbegunstigden en gebreken in de werking van de systemen van de Commissie zelf te vermijden (zie paragraaf 6.45).

1.38. *Voor de periode 2000-2006 volgt de Commissie een meerjarenstrategie, waarbij er niet alleen naar wordt gestreefd om, rekening houdend met andere prioriteiten, de controlewerkzaamheden over de lopende periode af te stemmen op de omvang van de risico's, maar ook om het concept van de „single audit” toe te passen teneinde het effect van de door haarzelf en door de lidstaten verrichte controlewerkzaamheden te maximaliseren. Daarnaast verstrekt de Commissie richtsnoeren aan de lidstaten en zorgt zij voor de verspreiding van goede praktijken.*

1.39. *De Commissie staat volledig achter de in het verslag van de Rekenkamer geformuleerde doelstellingen en streeft deze na in het kader van haar dagelijks beheer. De controlesystemen zijn versterkt als gevolg van de administratieve hervorming en blijven aan een strikt toezicht onderworpen.*

Wat het Europees Vluchtelingenfonds — tweede fase betreft, heeft de Commissie in 2002 en 2003 aan alle lidstaten monitoringbezoeken gebracht. Bij deze bezoeken is gebleken dat verbeteringen mogelijk waren en bij de programmering van de controles achteraf is met de geconstateerde tekortkomingen rekening gehouden.

1.40. *Met name nu de administratieve hervorming is doorgevoerd, is de Commissie ervan overtuigd dat zij de in het Financieel Reglement vervatte voorschriften betreffende controles vooraf en achteraf op direct beheerde uitgaven in acht neemt. Zij streeft er voortdurend naar haar toezichtsystemen en -controles te verbeteren en is ingenomen met de daartoe strekkende aanbevelingen van de Rekenkamer. Wat de eindbegunstigden betreft, blijkt uit de analyse door de Commissie van de financiële controles achteraf dat zij vaak fouten maken omdat het modelcontract van het vijfde kaderprogramma zo complex is. Deze fouten worden overigens in beide richtingen gemaakt: sommige contractanten declareren te hoge uitgaven, anderen te lage. Het netto-effect van de fouten op het budget van de Commissie blijft evenwel beperkt.*

Er zijn maatregelen genomen en de in het kader van het zesde kaderprogramma aangebrachte verregaande vereenvoudigingen hebben ertoe geleid dat het beheer bij de deelnemers sterk is verbeterd.

1.41. *De formulering van de punten van voorbehoud is het gevolg van een diepgaande analyse van de werkzaamheden van de directoratengeneraal, waarvan de belangrijkste aspecten in de jaarlijkse activiteitenverslagen zijn vermeld (elk voorbehoud maakt het voorwerp uit van een actieplan dat systematisch wordt gevolgd).*

1.42. *De Commissie blijft ernaar streven de opgezette systemen te verbeteren, waarbij met name rekening wordt gehouden met de aanbevelingen van de Rekenkamer (zie paragraaf 6.44).*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Externe maatregelen

1.43. In principe was 2003 het laatste jaar van deconcentratie voor de geografische programma's ⁽²³⁾, maar tussen de delegaties en directies van de Dienst voor samenwerking EuropeAid bestaan grote verschillen in realiteit en doeltreffendheid van de controles (verificaties, onderzoeken, inspecties, interne audits en controles door externe bedrijven) (zie de paragrafen 7.14-7.32).

1.44. Op het niveau van de centrale diensten en delegaties van de Commissie (zie paragraaf 7.36) werd slechts een beperkt aantal fouten zonder noemenswaardig financieel effect ontdekt. Wel bracht de controle van de Rekenkamer tekortkomingen aan het licht in de internecontrolesystemen en een vrij groot aantal onregelmatigheden op het niveau van de organen die de projecten moeten uitvoeren en van de projecten zelf (zie de paragrafen 7.37 en 7.39).

1.45. De bevoegde directeuren-generaal verklaren dat de ingestelde controleprocedures de nodige zekerheid bieden omtrent de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. De jaarlijkse activiteitenverslagen van het Bureau voor humanitaire hulp en de Dienst voor samenwerking EuropeAid beschrijven de bestaande internecontrolesystemen. Maar voor EuropeAid stelt de Rekenkamer vast dat de systemen ter bewaking van de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven die ten grondslag liggen aan de financiële staten van de uitvoerende organen, nog geen zekerheid kunnen bieden over de wettigheid en regelmatigheid van de door die organen verrichte betalingen.

1.46. Voor de sector als geheel waren de elementen, vereist voor toezicht en controle op de systemen en de uitgaven, reeds in 2003 aanwezig. Het is echter van belang die elementen te activeren ten behoeve van de nog steeds noodzakelijke verbetering van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen op het niveau van de organisaties die de projecten moeten uitvoeren en van de eindbegünstigden.

1.43. *Het beheer van bijna alle belangrijke in de begroting opgenomen geografische programma's is in de periode 2001-2003 aan de delegaties overgedragen, maar de overdracht van de thematische begrotingsplaatsen heeft pas in de loop van 2004 plaatsgevonden. Het verschil tussen de delegaties en tussen de diverse directoraten van EuropeAid is grotendeels toe te schrijven aan de geleidelijke uitvoering van het deconcentratieproces.*

1.44. *De Commissie is het met de Rekenkamer eens dat de naleving van aanbestedings- en aankoopprocedures door projectbeheerseenheden en NGO's te wensen blijft overlaten. Met de overdracht van projecten zullen de respectieve delegaties strengere controles ter plaatse kunnen verrichten. In overeenstemming met het bepaalde in de herziene subsidieovereenkomsten worden de projectrekeningen sinds juni 2003 bovendien aan een audit onderworpen voordat tot de saldobetaling wordt overgegaan.*

1.45. *In 2003 werden essentiële toezichtsystemen en controleprocedures voor EuropeAid operationeel. De in het kader daarvan uitgevoerde controles werden toereikend geacht voor de verkrijging van algemene zekerheid in de context van de verklaring van de directeur-generaal. Zie ook de antwoorden op de paragrafen 7.45 en 7.48.*

1.46. *De afgelopen jaren heeft het gebruik van modelovereenkomsten (contracten, subsidieovereenkomsten en financieringsovereenkomsten) bijgedragen tot een betere controle door de Commissie. De betalingen en de verificatie van de bewijsstukken geschieden in overeenstemming met de financiële voorschriften. Ook de contractbepalingen betreffende „certificeringscontroles” zijn verbeterd (zie antwoorden op de paragrafen 7.30 en 7.32). Bovendien is de externe-auditstrategie versterkt als gevolg van de opstelling van jaarlijkse auditprogramma's, waarbij — op basis van een risicobeoordeling — controles door de zetel en de delegaties worden uitgevoerd.*

⁽²³⁾ Deconcentratie houdt in dat de centrale diensten van de Commissie taken en verantwoordelijkheden betreffende het beheer van de door de Europese Unie gefinancierde samenwerkingsactiviteiten overdragen aan de delegaties in de begunstigde landen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Pretoetredingssteun

1.47. Niettegenstaande de geconstateerde verbeteringen werd bij de beoordeling van de toezichtsystemen en -controles nog een aantal tekortkomingen vastgesteld in de door de Commissie verrichte controles van de beheers- en controlesystemen in de kandidaat-lidstaten. Die tekortkomingen moeten worden verholpen om het risico te verminderen dat ontstaat door de afschaffing van de controle vooraf in de delegaties van de Gemeenschap (zie de paragrafen 8.40-8.43).

1.48. De door de Rekenkamer verrichte controles van de betalingen wezen op een hoog foutenpercentage. Daarnaast bestaat het risico dat een aantal nationale verplichtingen tot parallelle cofinanciering niet wordt nagekomen (zie de paragrafen 8.30-8.34).

1.49. In hun jaarlijkse activiteitenverslagen geven de directeuren-generaal zekerheid omtrent de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen, maar toch maken zij een groot voorbehoud in verband met Phare en Ispa ⁽²⁴⁾. De Rekenkamer acht het risico dat de kandidaatlanden hun verplichtingen inzake cofinanciering niet naleven, belangrijk genoeg om aanleiding te geven tot voorbehoud in de verklaring over 2003 bij het jaarlijkse activiteitenverslag van de directeur-generaal (zie paragraaf 8.36).

1.50. De kandidaatlanden hebben in 2003 weliswaar duidelijk vooruitgang geboekt bij de opzet van beheersstructuren en de oprichting van mechanismen voor interne controle, maar er zijn nog inspanningen nodig om deze efficiënt te laten werken, zodat de situatie inzake de wettigheid en regelmatigheid van de communautaire uitgaven zich positief ontwikkelt en er rekening wordt gehouden met de afschaffing van de controle vooraf in de delegaties. De grondige controle die de Rekenkamer in 2003 verrichtte, wees in het algemeen op een onbevredigende situatie wat betreft de eigen toezichtsystemen en -controles van de Commissie, die merkbaar is aan het aantal ontdekte fouten op het niveau van de verrichtingen. Die fouten bevestigen het reeds in 2002 geconstateerde risico door de in die systemen ontdekte tekortkomingen.

1.47. De Commissie zal gevolg geven aan de bevindingen van de Rekenkamer inzake de pretoetredingssteun en is voornemens alle passende maatregelen te nemen. De Commissie heeft de toetredingslanden aanzienlijke steun verleend en uitvoerige richtsnoeren gegeven en tevens veel controlewerkzaamheden verricht om deze landen te helpen hun beheer te verbeteren en in overeenstemming te brengen met de EU-voorschriften. Zij zet haar werkzaamheden voort om ervoor te zorgen dat de landen die inmiddels tot de Europese Unie zijn toegetreden, over adequate systemen voor het beheer van de structuurfondsen en het cohesiefonds beschikken.

1.48. De Commissie is van oordeel dat een aantal van de door de Rekenkamer geconstateerde fouten geen financiële gevolgen hebben en van louter formele aard zijn.

De controle van de cofinanciering vindt plaats tijdens het implementatieproces. In een gedecentraliseerde omgeving kan evenwel pas absolute zekerheid over de inachtneming van alle voorschriften, met inbegrip van die betreffende de cofinanciering, worden verkregen wanneer afsluitingscontroles worden verricht.

1.49. Volgens de Commissie worden in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directeuren-generaal de aan pretoetredingssteun verbonden risico's duidelijk beschreven.

De Commissie zal niettemin het maken van een voorbehoud met betrekking tot de cofinanciering verder overwegen in afwachting dat er meer duidelijkheid komt over deze kwestie en in het licht van de toekomstige ontwikkelingen.

1.50. De Commissie is er zich van bewust dat de beheers- en controle-systemen in de nieuwe lidstaten en de toetredingslanden verder moeten worden verbeterd. Zij blijft deze verbetering dan ook ondersteunen, onder meer via haar eigen controlewerkzaamheden.

Wat de door de Rekenkamer in de interne systemen van de Commissie ontdekte tekortkomingen betreft, verwijst de Commissie naar haar antwoord op paragraaf 1.48.

⁽²⁴⁾ In de verklaring van de directeur-generaal wordt geen enkel voorbehoud inzake Sapard gemaakt.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Administratieve uitgaven

1.51. Ondanks de in 2003 gedane inspanningen bleek uit de controles van de Rekenkamer dat nog niet alle wijzigingen die nodig zijn om het door het Financieel Reglement voorgeschreven nieuwe internecontrolekader volledig tot stand te brengen, door de meeste instellingen waren aangebracht (zie paragraaf 9.65).

1.52. De controle van de Rekenkamer heeft geen ernstige problemen aan het licht gebracht met betrekking tot de wettigheid en regelmatigheid van de onderzochte verrichtingen als geheel (zie de paragrafen 9.66 en 9.68).

1.53. De jaarlijkse activiteitenverslagen van de gedelegeerde ordonnateurs van de meeste instellingen en de verklaringen van de directeurs-generaal bieden redelijke zekerheid omtrent de wettigheid en regelmatigheid van de administratieve uitgaven (zie de paragrafen 9.16, 9.17, 9.24, 9.29, 9.34, 9.46, 9.53, 9.63 en 9.67). De directeur-generaal Externe betrekkingen maakte echter in zijn verklaring tweemaal een voorbehoud ten aanzien van de toepassing van de internecontrole-normen bij de delegaties van de Gemeenschap (zie paragraaf 9.64).

1.54. Hoewel onderzoek van de verrichtingen uitwijst dat de situatie in vergelijking met de voorgaande jaren stabiel is, moeten de instellingen zich nog inspannen om de toezichtsystemen en -controles te versterken en aldus het aan de bestaande tekortkomingen verbonden risico voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen te beperken.

1.51. *De Commissie heeft de tenuitvoerlegging van de hervorming als een van haar eerste prioriteiten aangemerkt. Eind 2002 hadden alle diensten dan ook een uitvoerige voortgangsevaluatie uitgevoerd. Daaruit bleek dat zij klaar waren om de voorschriften van het nieuw Financieel Reglement toe te passen.*

Het Bureau voor Officiële Publicaties der Europese Gemeenschappen (OPOCE) heeft met name in zijn jaarlijkse activiteitenverslag 2003 (blz. 100) en in zijn voortgangsevaluatie reeds het voornemen kenbaar gemaakt om zijn inspanningen op het door de Rekenkamer genoemde terrein te intensiveren.

1.53. *De Commissie merkt op dat zij niet tot de instellingen behoort waarvan de gedelegeerde ordonnateurs redelijke zekerheid bieden.*

In zijn verklaring voor 2003 heeft de directeur-generaal Buitenlandse betrekkingen een voorbehoud gemaakt ten aanzien van de toepassing van de controle-normen 17 (toezicht) en 12 (managementinformatie) in de delegaties en het in 2002 gemaakte voorbehoud met betrekking tot controle-norm 16 (scheiding van taken) gehandhaafd. In januari 2004 is een aanvang gemaakt met de tenuitvoerlegging van een specifiek actieplan om deze punten van voorbehoud aan te pakken.

1.54. *Wat de toezichtsystemen betreft, wijst de Commissie erop dat er in de diensten wel degelijk toezicht wordt uitgeoefend, maar in het overzicht van de stand van zaken op het gebied van de interne-controlesystemen ⁽¹⁾ erkent zij dat daaraan meer ruchtbaarheid kan worden gegeven. De Commissie is voornemens in de tweede helft van 2004 specifieke workshops terzake te organiseren.*

Zie ook de opmerking in verband met het BOPEG in het antwoord op paragraaf 1.51.

⁽¹⁾ Overview on the state of internal control in the Commission DGs and Services in 2003 (SEC(2004) 720).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Ontwikkelingen in het internecontrolesysteem van de Commissie

1.55. In het kader van haar betrouwbaarheidsverklaring (DAS) voor het begrotingsjaar 2002 had de Rekenkamer de voortgang van de administratieve hervorming van de Commissie onderzocht ⁽²⁵⁾ door middel van een eerste beoordeling van het nieuwe internecontrolesysteem van de Commissie en van de zekerheid die dit zou bieden wat betreft de wettigheid en regelmatigheid van de aan de begrotingsbetalingen ten grondslag liggende verrichtingen ⁽²⁶⁾.

1.56. In 2003 werd de beoordeling van het internecontrolesysteem van de Commissie voortgezet. Enerzijds onderzocht de Rekenkamer in hoeverre de standpunten (management representations) in de jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal en in de synthese daarvan door de Commissie zijn gebaseerd op de controleresultaten van de Rekenkamer en eventueel in overweging kunnen worden genomen in het kader van de DAS. Tevens onderzocht zij de stand van uitvoering van de hoofdelementen in de hervorming van het internecontrolesysteem (acties van het witboek, actieplannen gevoegd bij de synthese van de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directeuren-generaal van de Commissie voor 2002 en 2001 en minimumregels voor interne controle).

1.57. Krachtens artikel 274 van het EG-Verdrag is de Commissie verantwoordelijk voor de begrotingsuitvoering. Maar niet alle verrichtingen worden volgens hetzelfde model beheerd en de hervorming van de Commissie heeft uiteenlopende gevolgen voor de verschillende terreinen. Wat betreft de uitgaven worden in het Financieel Reglement (artikel 53) de volgende gevallen onderscheiden:

1.57.

- a) De Commissie voert de begroting gecentraliseerd uit (administratieve uitgaven en intern beleid). In dat geval worden de uitvoeringstaken rechtstreeks door de Commissiediensten verricht (direct gecentraliseerd beheer) ofwel doet zij een beroep op gevolmachtigden (indirect gecentraliseerd beheer). In het eerste geval werkt de hervorming door in alle procedures voor de verrichting van de uitgave. In het tweede geval heeft de hervorming meer bepaald invloed op aspecten zoals beschrijving en uitvoering van en toezicht op de betrokken taken;
- b) het beheer van de verrichtingen wordt toevertrouwd aan de nationale autoriteiten van de lidstaten (EOGFL-Garantie en structuurfondsen). In dit geval is er sprake van gedeeld beheer en moet de Commissie zich ervan vergewissen dat de nationale autoriteiten de regelgeving in acht nemen. In dit geval heeft de hervorming van de Commissie alleen invloed op de werkzaamheden in verband met het toezicht op de uitvoering;

- b) *De Commissie heeft een op het concept van de „single audit” gebaseerde controlestrategie ontwikkeld waarmee wordt beoogd tot betere beheers- en controlesystemen in de lidstaten te komen.*

⁽²⁵⁾ Naar aanleiding van het verzoek van het Europees Parlement van januari 2000 aan de Commissie om haar beheer te moderniseren, presenteerde deze op 5 april 2000 een witboek, getiteld „Hervorming van de Commissie” (COM(2000) 200 van 5 april 2000).

⁽²⁶⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 2002, paragrafen 1.62 en 1.63.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- c) de Commissie kan bepaalde aspecten van de acties laten uitvoeren door de begunstigde staten (pretoetredingssteun) nadat zij controle vooraf heeft uitgeoefend. In dit geval is er sprake van gedecentraliseerd beheer en de hervorming heeft dezelfde invloed op de meeste aspecten van het beheer als wanneer de Commissie in het kader van gecentraliseerd beheer een gevolmachtigde inschakelt.

Standpunten van de Commissie*Samenvattend verslag 2003*

1.58. Met de synthese van de jaarlijkse activiteitenverslagen 2003 ⁽²⁷⁾ blijft de Commissie streven naar meer doorzichtigheid in haar verantwoordingsplicht inzake het beheer ⁽²⁸⁾. De Rekenkamer stelt vast dat de Commissie voor het eerst een analyse heeft uitgebracht over de vraag welke mate van zekerheid de toezichtsystemen en -controles bieden aangaande de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. De Commissie draagt als instelling de verantwoordelijkheid voor de begrotingsuitvoering overeenkomstig artikel 274 van het Verdrag en neemt de standpunten van de gedelegeerde ordonnateurs over.

1.59. De Commissie verklaart dat zij voor een belangrijk terrein waarvoor gedeeld beheer geldt (de structuurfondsen), nog geen zekerheid zonder voorbehoud kan geven. Tevens constateert zij dat er, ondanks voldoende zekerheid over de terreinen onder direct en indirect gecentraliseerd beheer, nog problemen zijn met de subsidies op basis van gedeeltelijke terugbetaling van de door de begunstigten opgegeven kosten. De meeste directoraten-generaal die dit soort programma's beheren, maken inderdaad een voorbehoud bij het foutenpercentage. Al deze opmerkingen bevestigen de controleresultaten van de Rekenkamer (zie de paragrafen 5.66-5.69 en 6.41-6.45).

1.58-1.60. *Net als tijdens de voorgaande boekjaren (zie het syntheseverslag 2002, COM(2003) 391, afdeling 5.3.3., wat het gedeeld beheer betreft) heeft de Commissie in de synthese van de jaarlijkse activiteitenverslagen 2003 een algemeen overzicht gegeven van de door de verschillende gedelegeerde ordonnateurs gegeven zekerheid, en op het niveau van de instelling corrigerende maatregelen vastgesteld om herhaalde tekortkomingen op bepaalde terreinen te verhelpen.*

De Commissie heeft meer bepaald een standpunt ingenomen ten aanzien van een hele reeks terreinen, die vanwege de nieuwe structuur van het syntheseverslag 2003 duidelijker kunnen worden aangegeven. Het verdiende immers aanbeveling op het niveau van de instelling tegen de door de ordonnateurs op deze terreinen geconstateerde tekortkomingen op te treden. In het syntheseverslag worden alleen voor de terreinen waarop belangrijke tekortkomingen op Commissieniveau zijn geconstateerd, maatregelen door de instelling voorgesteld. Voor de terreinen die niet uitdrukkelijk in het syntheseverslag worden vermeld, worden zekerheden gegeven op het niveau van het betrokken directoraat-generaal/de betrokken dienst via de verklaring van elke gedelegeerde ordonnateur.

1.59. *Zie de antwoorden op de paragrafen 1.35 tot en met 1.38.*

Wat de structuurfondsen betreft, heeft elk directoraat-generaal bij de reikwijdte van zijn punten van voorbehoud (die in het algemeen beperkter waren dan in 2002) rekening gehouden met de in de periode 2000-2006 verrichte controlewerkzaamheden ten aanzien van de systemen en met de eigen controlestrategie.

⁽²⁷⁾ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: „Synthese van de jaarlijkse activiteitenverslagen 2003 van de DG's en diensten” (COM(2004) 418 def. van 9 juni 2004).

⁽²⁸⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 2002, paragraaf 1.108, en jaarverslag over het begrotingsjaar 2001, paragraaf 9.98.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.60. Maar de Commissie neemt geen standpunt in over de situatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het grootste terrein onder gedeeld beheer. Dat geldt ook voor het gedecentraliseerde beheer (eigen middelen en pretoetredingssteun) en het gezamenlijke beheer (externe steunmaatregelen).

1.60. Zie het antwoord op paragraaf 1.58.

Jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal over het begrotingsjaar 2003

Jaarlijkse activiteitenverslagen

1.61. De nieuwe circulaire ⁽²⁹⁾ over de jaarlijkse activiteitenverslagen 2003, die voor algemene aspecten verwijst naar de richtlijnen inzake de methodologie voor het opstellen van de jaarlijkse activiteitenverslagen 2002 en naar bepaalde aspecten van het gedeelde beheer ⁽³⁰⁾, bevat wijzigingen en nieuwe elementen:

- a) De termijnen worden vervroegd om te voldoen aan de eisen van het nieuwe Financieel Reglement ⁽³¹⁾;
- b) de directoraten-generaal wordt gevraagd een aantal beheersindicatoren te presenteren ⁽³²⁾ en punten van voorbehoud te formaliseren door de gegevens op gestandaardiseerde wijze beknopt te presenteren in een standaardtabel ⁽³³⁾;
- c) bij het jaarlijkse activiteitenverslag wordt een verklaring gevoegd van de directeur „Middelen” ter bevestiging van de betrouwbaarheid van de gegevens over het verloop van de opstelling, de financiële gegevens en de toepassing van de internecontrole-normen ⁽³⁴⁾.

⁽²⁹⁾ Circulaire over de activiteitenverslagen 2003 (SEC(2003) 1469 van 19 december 2003).

⁽³⁰⁾ Mededeling van de Commissie: „Overzicht van de tenuitvoerlegging van activiteitsgestuurd management in de Commissie in 2002, met een verduidelijking van de methodologie voor het opstellen van de jaarlijkse activiteitenverslagen” (COM(2003) 28 van 12 maart 2003) en mededeling van de Commissie over de verduidelijking van de rol van de directeuren-generaal in het kader van het gedeelde beheer (C(2003) 1830-2 van 17 juni 2003).

⁽³¹⁾ Artikel 60, lid 7, van het Financieel Reglement.

⁽³²⁾ Rendementsindicatoren hebben betrekking op de personele middelen, de begrotingsuitvoering en de audit.

⁽³³⁾ De standaardtabel bevat een minimum aan gegevens over de oorzaak, het toegepaste materialiteitscriterium, de kwantificering (wanneer de tekortkoming kwantificeerbaar is), de invloed op de redelijke zekerheid en de geplande corrigerende maatregelen.

⁽³⁴⁾ Addendum bij de circulaire over de activiteitenverslagen 2003 (SEC(2004) 147 van 19 februari 2004).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.62. Deze elementen hebben samen met de „peer review” bijgedragen tot een kwaliteitsverbetering van de jaarlijkse activiteitenverslagen. Zo vermelden deze in het algemeen de mate van uitvoering van de actieplannen die waren vastgesteld in het kader van de jaarlijkse activiteitenverslagen en de synthese 2002 van de Commissie⁽³⁵⁾, alsook de follow-up die werd gegeven aan de acties op basis van aanbevelingen naar aanleiding van interne en externe audits. Het uitbrengen van een specifieke circulaire over deze actieplannen⁽³⁶⁾, die zijn opgenomen in de jaarlijkse beheersplannen van de Commissiediensten, maakte een doeltreffender voortgangsbewaking mogelijk. Toch is de Rekenkamer van oordeel dat dit proces nog een aanzienlijke inspanning zal vergen om te komen tot consolidatie met het oog op een doeltreffende uitvoering ervan.

Punten van voorbehoud in de verklaringen van de directeuren-generaal

1.63. In hun verklaringen bij de jaarlijkse activiteitenverslagen bevestigen de directeuren-generaal dat de in hun diensten opgezette interne controle hun redelijke zekerheid geeft over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. In geval van tekortkomingen in de interne controle of onregelmatigheden maken zij een voorbehoud en stellen zij actieplannen met uitvoeringstermijnen op.

1.64. Om de werkelijke reikwijdte van de punten van voorbehoud te kunnen beoordelen, wordt aan de directeuren-generaal gevraagd, aan te geven welk criterium zij toepassen om de materialiteitsdrempel vast te stellen. In de richtsnoeren wordt de drempel niet alleen naar aard en context van een actie, maar ook naar relatieve omvang van de begrotingsmiddelen voor de betrokken actie bepaald; de drempel voor relatief belang wordt gesteld op 2 % van het bedrag van de actie⁽³⁷⁾. De Rekenkamer is van oordeel dat het materialiteitsbegrip geen geschikt criterium is om systeemgebreken te ontdekken⁽³⁸⁾.

1.62. *De Commissie beschouwt de jaarlijkse activiteitenverslagen als een doelmatig beheersinstrument, dat het met name mogelijk maakt informatie te verstrekken over de geconstateerde tekortkomingen en deze op efficiënte wijze te verhelpen. Zij is van oordeel dat in 2003 aanzienlijke verbeteringen zijn aangebracht in deze verslagen en in de verklaringen daarbij, en zal haar inspanningen in die zin voortzetten.*

1.64. *Teneinde alleen de ernstigste tekortkomingen op beheersgebied aan de orde te stellen (management by exception), is het begrip „voorbehoud” uitsluitend beperkt tot de tekortkomingen die een daadwerkelijk en bewezen effect (dus niet de tekortkomingen waaraan slechts een potentieel risico verbonden is) sorteren op de te geven zekerheid dat de ingestelde controleprocedures de nodige garanties verschaffen met betrekking tot de wettigheid en regelmatigheid van de tijdens het beschouwde begrotingsjaar gedane verrichtingen. Ondanks de vaststelling van deze definitie van het begrip „voorbehoud” dient nog verdere vooruitgang te worden geboekt bij de precieze bepaling door de gedelegeerde ordonnateur van het effect van de gemaakte punten van voorbehoud op de gegeven zekerheid.*

⁽³⁵⁾ Mededeling van de Commissie: „Synthese van de jaarlijkse activiteitenverslagen 2002 van de DG's en de diensten” (COM(2003) 391-4 van 9 juli 2003).

⁽³⁶⁾ Circulaire over de follow-up van de actieplannen die volgen uit de jaarlijkse activiteitenverslagen 2002 en de synthese (SEC(2003) 1078 van 10 oktober 2003), opgesteld ter uitvoering van actie 24 „Toezicht op de diensten” (ref. 5.4.6) van de synthese 2002.

⁽³⁷⁾ COM(2003) 28 van 12 maart 2003.

⁽³⁸⁾ Tekortkomingen kunnen immers een beheersrisico opleveren zonder ipso facto te leiden tot concrete fouten wat betreft de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Om de materialiteit van een systeemgebrek te kunnen beoordelen, moet worden gekeken naar zowel het kwalitatieve aspect — de ernst van de ontdekte fout — als het kwantitatieve aspect, namelijk het mogelijke financiële effect.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.65. De directeuren-generaal kunnen van dit criterium afwijken indien zij van mening zijn dat de context dit vereist of de tekortkoming op zich significant is. In dergelijke gevallen moet de keuze voor een nieuwe drempel of een ander materialiteitscriterium worden gemotiveerd in het jaarlijkse activiteitenverslag. Bij die keuze moet in voorkomend geval ook rekening worden gehouden met de inherente risico's van elke onderzochte sector. De Commissie moet op dit punt een passender en specifiek beleid vaststellen zodat de materialiteitsdrempels worden bepaald aan de hand van de aard van de betrokken verrichtingen, de voor die sector aanvaardbare risico's en de aan controle bestede middelen ⁽³⁹⁾.

1.66. Alle directeuren-generaal verklaarden redelijke zekerheid te hebben dat de middelen die hun waren toegewezen, voor de beoogde doelen waren ingezet en dat de interne controle die zij hadden opgezet de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen waarborgde. In 21 van de 39 verklaringen wordt de door de directeuren-generaal gegeven zekerheid beperkt door punten van voorbehoud. Zo heeft de directeur-generaal „Begroting” evenals het voorgaande jaar ⁽⁴⁰⁾ een voorbehoud gemaakt bij de onvolkomenheden van de boekhoudsystemen van de Commissie ⁽⁴¹⁾ (zie paragraaf 1.8).

1.67. De voornaamste punten van voorbehoud zijn vermeld in **tabel 1.2**. Van de 49 punten van voorbehoud die in 2003 werden signaleerd ⁽⁴²⁾ betroffen de meeste reeds voor 2002 gesignaleerde tekortkomingen ⁽⁴³⁾. De overige waren vaak reeds om een of andere reden vermeld in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directoraten-generaal van het voorgaande jaar (zie de paragrafen 3.58, 4.18, 5.57-5.62, 6.36, 7.47, 8.35, 8.37 en 9.64). Hieruit blijkt dat de ontdekte gebreken pas op middellange termijn kunnen worden verholpen (zie de paragrafen 1.73, 1.76 en 1.79).

1.65. *De Commissie is bereid de mogelijkheid te onderzoeken enige mate van flexibiliteit toe te staan bij de vaststelling van de materialiteitsdrempels voor de verschillende beheersterreinen.*

1.66. *Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 1.8.*

1.67. *Zonder het daarom met de in tabel 1.2 vermelde kritiekpunten betreffende het effect en de reikwijdte van de punten van voorbehoud eens te zijn, neemt de Commissie nota van de opmerkingen van de Rekenkamer. Zij zal ernaar blijven streven steeds uitgebreidere informatie te verstrekken opdat de Rekenkamer er nuttiger gebruik van kan maken ter ondersteuning van haar betrouwbaarheidsverklaring.*

⁽³⁹⁾ Advies nr. 2/2004 van de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen over het model „single audit” (en een voorstel voor een communautair internecontrolekader) (PB C 107 van 30.4.2004, blz. 1).

⁽⁴⁰⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 2002, paragraaf 1.92.

⁽⁴¹⁾ Het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek maakte eveneens een voorbehoud bij de betrouwbaarheid van de rekeningen.

⁽⁴²⁾ In vergelijking met vorig jaar lijkt de situatie stabiel.

⁽⁴³⁾ Bijvoorbeeld de directoraten-generaal Landbouw, Begroting, Uitbreiding, Werkgelegenheid en sociale zaken, Milieu, Visserij, Informatie-maatschappij, Pers en communicatie, Regionaal beleid, Buitenlandse betrekkingen, Onderzoek, Energie en vervoer, Eurostat en het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek.

Tabel 1.2 — Follow-up door de Rekenkamer van de in 2003 door de directeuren-generaal gemaakte punten van voorbehoud

Sector	Voornaamste vermelde punten van voorbehoud	Effect van de punten van voorbehoud op de zekerheid volgens de Rekenkamer (1)	Reikwijdte voorbehoud (2)	Anderere gebreken ontdekt tijdens controles van de Rekenkamer	Benutting van al deze elementen voor de conclusies van de Rekenkamer (3)
Eigen middelen	— Bewaking toepassing preferentiële regelingen — Import Basmati-rijst — Rundvlees „Hilton”	B	A	—	A
Gemeenschappelijk landbouwbeleid	— Internationale olijfolieraad — GBGS in Griekenland	B	C	Onvoldoende inachtneming van de toezichtsystemen en -controles bij de verrichtingen van 2003	C
Structurele acties	— EOGFL-Oriëntatie, ESF, FIOV; beheers- en controlesystemen in de lidstaten (2000/2006) — EFRO; beheers- en controlesystemen in Griekenland en Spanje (2000/2006) — Beheers- en controlesystemen van Urban en Interreg (2000/2006) — Cohesiefonds; beheers- en controlesystemen in Griekenland, Spanje en Portugal (2000/2006)	C	C	Risico's in verband met de afsluiting van de programmeringsperiode 1994-1999 en/of significante tekortkomingen in de uitvoering van Verordening (EG) nr. 2064/97	C
Intern beleid, inclusief onderzoek	— Voorafgaande controles in het kader van indirect gecentraliseerd beheer (artikel 35 van de uitvoeringsvoorschriften van het Financieel Reglement) — Controles ter plaatse — Foutenpercentage (subsidiabiliteit) in de kostendeclaraties voor onderzoekscontracten	B	B	Risico's door overschrijding van de betalingstermijn op het gebied van onderzoek	B
Externe maatregelen	— Partnerschap met een niet-gouvernementele organisatie	B	C	Toezichtsystemen en -controles zijn nog niet volledig operationeel	C
Pretoetredingssteun	— Ispa; Beheers- en controlesystemen — Phare; Inherente risico's van gedecentraliseerde systemen, leemten in de audit van systemen en verrichtingen, onzekerheid over de klachten van de financiële intermediairs	C	C	Risico dat kandidaatlanden niet kunnen voldoen aan hun verplichtingen inzake cofinanciering	C
Administratieve uitgaven	— Toepassing van de internecontrole-normen bij de delegaties van de Gemeenschap	A	B	—	B

Legenda

(1) Effect van de punten van voorbehoud op de zekerheid volgens de Rekenkamer

A: Redelijke zekerheid dat de internecontrolesystemen de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen verzekeren.

B: Redelijke zekerheid met beperking(en) dat de internecontrolesystemen de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen verzekeren.

C: Redelijke zekerheid ontoereikend of onvoldoende onderbouwd.

(2) Reikwijdte van de punten van voorbehoud

A: Duidelijk, zonder dubbelzinnigheid.

B: Met niet significante onnauwkeurigheden.

C: Met significante onnauwkeurigheden of onvoldoende onderbouwd (bijvoorbeeld veronachtzaming van de problemen omtrent gedeeld beheer, dekking van het voorgaande begrotingsjaar, ontbreken van kwantificering, onbruikbare informatie).

(3) Benutting van al deze elementen voor de conclusies van de controles van de Rekenkamer

A: Bruikbare bron.

B: Bruikbare bron na correctie.

C: Onbruikbare bron (bijvoorbeeld onnauwkeurigheden van materieel belang, ontbrekende of onbruikbare informatie).

Bron: Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.68. In de richtsnoeren voor de jaarlijkse activiteitenverslagen en het charter voor gedelegeerde ordonnateurs ⁽⁴⁴⁾ wordt erop gewezen dat de punten van voorbehoud de verklaring niet zinledig mogen maken en dat het in extreme gevallen kan voorkomen dat de directeur-generaal ⁽⁴⁵⁾ niet in staat is om de vereiste zekerheid te verschaffen.

1.69. Voor 2003 is de omvang van het door sommige diensten gemaakte voorbehoud ⁽⁴⁶⁾ slecht verenigbaar met of onvoldoende onderbouwd voor de in de verklaringen verschaftte zekerheid (zie **tabel 1.2** en de paragrafen 5.57-5.62, 7.48, 8.36 en 8.38). Het effect van de gemaakte punten van voorbehoud op de in de verklaringen gegeven zekerheid is echter beter beschreven dan in het begrotingsjaar 2002.

1.70. Uit de werkzaamheden van de Rekenkamer blijkt dat de toezichtsystemen en -controles in meerdere rubrieken van de financiële vooruitzichten nog niet van het vereiste niveau zijn en dat extra inspanningen nodig zijn om ze te verbeteren. Zo heeft de Rekenkamer tijdens haar controles bepaalde tekortkomingen opgemerkt die hadden moeten worden vermeld in de verklaringen van de directeurs-generaal (zie **tabel 1.2** en de paragrafen 4.22, 5.62, 6.37, 7.48 en 8.36). Bovendien is de verklaring van de directeur-generaal „Landbouw” niet gebaseerd op een onderzoek van de verichtingen met betrekking tot het begrotingsjaar 2003 (zie de paragrafen 4.19 en 4.20).

1.71. Ondanks verbeteringen is de Rekenkamer van oordeel dat de jaarlijkse activiteitenverslagen en de verklaringen van de directeurs-generaal nog niet systematisch bruikbaar zijn (zie paragraaf 1.4) als grondslag voor haar controlebevindingen in de verschillende sectoren van de financiële vooruitzichten (zie **tabel 1.2**).

1.69. *Het effect van de omvang van het gemaakte voorbehoud op de gegeven zekerheid wordt steeds beter ingeschat naarmate de praktijkervaring toeneemt. Volgens de Commissie zal de formulering van de gevolgen van het voorbehoud voor het desbetreffende terrein het nu en in de toekomst mogelijk maken nog duidelijker vast te stellen dat de door de gedelegeerde ordonnateur verschaftte zekerheid algemeen genomen gerechtvaardigd is.*

1.70. *Zie de antwoorden op de paragrafen 1.33., 1.37. en 1.67. en op de specifieke, door de Rekenkamer geformuleerde opmerkingen.*

1.71. *Via haar werkzaamheden ter verbetering van de inhoud van de verklaringen en haar toezicht op de naleving van de normen waarop de verklaringen zijn gebaseerd, streeft de Commissie ernaar om van de jaarlijkse verklaringen een betrouwbare indicator te maken van haar prestaties en haar strategie op het gebied van het aanpakken van de geconstateerde risico's, opdat de Rekenkamer deze kan gebruiken als grondslag voor haar betrouwbaarheidsverklaring.*

⁽⁴⁴⁾ Actie 63 „Beschrijving van de verantwoordelijkheden van elke financiële actor” van het witboek en de richtlijnen inzake verklaringen en voorbehoud van de gedelegeerde ordonnateur in het kader van het jaarlijkse activiteitenverslag (SEC(2002) 401 van 9 april 2002).

⁽⁴⁵⁾ Bijvoorbeeld wanneer de punten van voorbehoud een significant effect op de begroting van het directoraat-generaal hebben.

⁽⁴⁶⁾ Bijvoorbeeld de directoraten-generaal Landbouw, Onderwijs en cultuur, Uitbreiding, Werkgelegenheid en sociale zaken, Visserij, Pers en communicatie, Regionaal beleid en Eurostat.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Uitvoering van de administratieve hervorming

Syntheseverslag 2003

1.72. In haar syntheseverslag stelt de Commissie in het algemeen dat het jaar 2003 werd gekenmerkt door een aanzienlijke vooruitgang in de uitvoering van de administratieve hervorming, dat vrijwel alle acties van het witboek zijn uitgevoerd en dat de meeste van de actieplannen die in de syntheseverslagen 2002 en 2001 werden genoemd, nu afgerond of flink gevorderd zijn. Uit de controles van de Rekenkamer blijkt echter dat deze beoordeling wel erg optimistisch is. In de diverse onderdelen van haar syntheseverslag erkent de Commissie trouwens zelf dat bepaalde elementen in de komende jaren nog een follow-up behoeven, hetgeen de controlebevindingen van de Rekenkamer bevestigt op de volgende punten:

- a) de uitvoering van de acties in het witboek (zie de paragrafen 1.74-1.76) en de syntheseverslagen 2002 en 2001 (zie de paragrafen 1.77-1.79);
- b) de toepassing van de internecontrole-normen ⁽⁴⁷⁾ (zie de paragrafen 1.80-1.84);
- c) de opstelling van passende indicatoren in het kader van het beheer per activiteit alsook de strategische planning en programmering (zie de paragrafen 1.85-1.87);
- d) het financieel beheer en de verslaglegging ⁽⁴⁸⁾ (zie de paragrafen 1.27-1.54 en 1.22-1.26);
- e) kwaliteit en reikwijdte van de punten van voorbehoud in de verklaringen van de directeuren-generaal (zie de paragrafen 1.63-1.71).

1.73. Evenals de Commissie meent de Rekenkamer dat vorenstaande punten al aan de orde komen bij acties die waren gepland in de syntheseverslagen van de voorgaande jaren. Zij vindt het belangrijk dat de Commissie haar initiatief tot het consolideren van alle horizontale actieplannen tot een goed einde brengt en neemt akte van de bereidheid van de Commissie, de aanbevelingen van de Rekenkamer in haar advies over het model „single audit” in overweging te nemen ⁽⁴⁹⁾.

1.72. In 2003 zijn weliswaar aanzienlijke vorderingen gemaakt, maar dat neemt niet weg dat de corrigerende acties die in het syntheseverslag 2003 op de verschillende terreinen zijn genoemd, tot een goed einde moeten worden gebracht. Sommige van de aan deze acties ten grondslag liggende problemen kunnen immers pas op middellange termijn op doelmatige en bevredigende wijze worden opgelost. Om die reden wordt elk jaar in de synthese van de jaarlijkse activiteitenverslagen een balans opgemaakt van de geboekte vooruitgang. Tevens wordt een geactualiseerd overzicht gegeven van alle op het niveau van de Commissie te ondernemen acties.

Wat de acties van het Witboek en de vorige syntheseverslagen betreft, zij erop gewezen dat elk van deze acties voorziet in de tenuitvoerlegging van een instrument (bijvoorbeeld een mededeling of de invoering van een maatregel). Zodra voor dit instrument is gezorgd, wordt de actie op zich niet meer in aanmerking genomen. Indien het achterliggende probleem niet is opgelost, wordt een nieuwe actie ondernomen, die normaalgesproken in het jaarlijks syntheseverslag wordt vermeld. Op deze wijze kunnen de te ondernemen acties worden geactualiseerd en kan tevens een jaarlijkse consolidatie van de lopende acties plaatsvinden zonder dat rekening behoeft te worden gehouden met een hele reeks acties waartoe in het verleden is besloten. Het is derhalve met de consolidatie in het meest recente syntheseverslag dat rekening moet worden gehouden om een beeld van de in uitvoering zijnde horizontale acties te krijgen.

⁽⁴⁷⁾ Met name de internecontrole-normen. Het internecontrolesysteem geldt zowel voor de diensten in het hoofdkantoor als voor de gedecentraliseerde organen (delegaties, vertegenwoordigingen, uitvoeringsbureaus) van de Commissie.

⁽⁴⁸⁾ Vooral wat betreft gedeeld beheer, direct en indirect gecentraliseerd beheer, controle vooraf en achteraf en de toepassing van het Financieel Reglement.

⁽⁴⁹⁾ Advies nr. 2/2004 van de Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Acties van het witboek

1.74. In het kader van het toezicht op de voortgang van de administratieve hervorming meldde de Commissie dat er van de 36 acties in hoofdstuk V van het witboek ⁽⁵⁰⁾ met de titel „Audit, financieel management en controle”, 32 waren afgerond in 2003. Daarom werd een beschrijving van de stand van uitvoering van het witboek uitgebracht ⁽⁵¹⁾ die een volledig overzicht geeft van de nog te bereiken doelstellingen en de nog uit te voeren maatregelen.

1.75. De Rekenkamer neemt er nota van dat de Commissie vooruitgang heeft geboekt bij het opstellen van de nieuwe kaderregeling voor de controle maar acht de resultaten nog onbevredigend wat betreft de uitvoering en de doeltreffende werking. Zo waren er van de 36 acties in hoofdstuk V van het witboek 18 nog niet afgerond aan het einde van het begrotingsjaar 2002 ⁽⁵²⁾ en daarvan waren er acht nog steeds niet volledig ingevoerd per 31 december 2003 ⁽⁵³⁾. Voor acht van de tien andere terreinen die worden bestreken door in beginsel afgeronde acties is de doelstelling nog niet compleet gerealiseerd, is de uitvoering nog onbevredigend of is de duurzaamheid ervan niet gewaarborgd ⁽⁵⁴⁾.

1.76. Vele van de onvoltooide acties worden ook besproken in het syntheseverslag van de jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen ⁽⁵⁵⁾ (zie de paragrafen 1.77-1.79) en vergen een andere aanpak door de diensten of het opzetten van nieuwe activiteiten ⁽⁵⁶⁾. De complete afronding ervan, waardoor de voor de acties gestelde doelen kunnen worden bereikt, lijkt pas op de middellange termijn mogelijk (zie **tabel 1.3**).

1.74-1.76. *Wanneer voor de uit hoofde van de diverse acties in te voeren instrumenten is gezorgd, worden de nog onopgeloste kwesties elk jaar behandeld in de syntheseverslagen (zie antwoord op paragraaf 1.72.). In dat verband is de Commissie van oordeel dat het merendeel van de door de Rekenkamer genoemde acties op 31 december 2003 was afgerond.*

1.75. *Met betrekking tot actie 83 zou de Commissie op de volgende twee punten willen wijzen:*

- *in de door de Rekenkamer genoemde mededeling COM(2004) 93 wordt actie 83 geïntegreerd in actie 62, die betrekking heeft op zowel de hervorming als de gevolgen van beleidsmaatregelen voor de personeelsbehoeften;*
- *de personeelsbehoeften worden elk jaar geraamd op het moment van de vaststelling van de jaarlijkse begrotingsstrategie (JBS): de sinds het begrotingsjaar 2003 door de Commissie gevolgde gedragslijn bestaat erin haar vraag naar nieuwe ambten te beperken tot de voor de uitgebreide Unie benodigde ambten (zie in dit verband ook de mededeling terzake, namelijk COM(2002) 311), en aan de overige personeelsbehoeften te voldoen met behulp van personeelsherschikkingen en door toewijzing van de als gevolg van afvloeiingen vrijgekomen ambten.*

⁽⁵⁰⁾ COM(2000) 200 van 5 april 2000.

⁽⁵¹⁾ Mededeling van de Commissie — Voltanding van de hervorming: voortgangsverslag en maatregelen voor 2004 (COM(2004) 93 van 10 februari 2004).

⁽⁵²⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 2002, paragrafen 1.65-1.67.

⁽⁵³⁾ Acties 74 „Contractendatabank”, 83 „Adequate personeelsbezetting”, 87 „Evaluatie van de vooruitgang die door de diensten van de Commissie bij het veranderingsproces is geboekt”, 93 „Betere coördinatie van de werkzaamheden van het Olaf en andere diensten”, 94 „Fraudebestendigheid van wetgeving en contractbeheer”, 95 „Optimalisering van het alarmsysteem”, 96 „Doeltreffender beheer bij de terugvordering van ten onrechte betaalde bedragen” en 97 „Beter toezicht op de structuurfondsen”.

⁽⁵⁴⁾ Acties 66 „Panel financiële onregelmatigheden”, 71 „Comité Follow-up audit”, 78 „Minimumnormen voor de interne controle”, 81 „Versterking van de rol van de controlefunctie van de DG's” (auditpersoneel), 82 „Verklaring van de directeur-generaal in haar/zijn jaarlijkse activiteitenverslag”, 85 „Invoering van adequate interne controles en financiële procedures”, 90 „Evaluatie van de behoeften aan personele middelen voor financieel management en controle” en 91 „Opleiding” (beheer en financiën).

⁽⁵⁵⁾ COM(2004) 418 def. van 9 juni 2004.

⁽⁵⁶⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 2002, paragraaf 1.109.

Tabel 1.3 - Analyse door de Rekenkamer van de uitvoering van de voornaamste niet-afgesloten acties van hoofdstuk V „Audit, financiële controle en beheer” van het witboek en van het actieplan dat is gevoegd bij de synthese van de jaarlijkse activiteitenverslagen en de verklaringen van de directeuren-generaal over 2002 en 2001 (per 31 december 2003)

Chronologische referentie en/of synthese	Actie	Sector/soort maatregel	Bron van het actieplan	Diagnose/Nog te treffen maatregelen
71	Comité Follow-up Audit	Hoofdstuk V audit, financieel beheer en controle	Witboek	<p>Actie afgerond / verbetering mogelijk Er werden bepaalde organisatorische wijzigingen aangebracht om het comité beter te doen functioneren, met name regels over het voorzitterschap bij belangenconflicten, de overgang van de bevoegdheid van het secretariaat van het directoraat-generaal Begroting naar het secretariaat-generaal en de aanstelling van een tweede extern lid (COM(2004) 93 van 10 februari 2004, paragraaf 10.3). Toch zijn er nog verbeteringen nodig opdat het comité de audits van de Commissie op doeltreffende wijze kan volgen.</p> <p><i>Deze actie houdt verband met actie 19 „Comité Follow-up audit” (ref. 3.3.3) van de synthese 2002.</i></p>
78	Minimumnormen voor de interne controle	Hoofdstuk V Audit, financieel beheer en controle	Witboek	<p>Actie afgerond / wordt uitgevoerd / verbetering mogelijk De internecontrole-normen werden vastgesteld op 13 december 2000 (SEC(2000) 2203) en gewijzigd op 21 december 2001 (SEC(2001) 2037). Ze bepalen hoeveel interne controle minimaal moet worden ingevoerd bij de directeur-generaal van de Commissie (volledige invoering van de internecontrole-normen). De nieuwe richtlijnen (SEC(2003) 1287 van 26 november 2003, bijlage 5) beperken de toepassing van de internecontrole-normen tot de basisvereisten.</p> <p>Uit de uitvoeringsgraad van de basisvereisten per 31 december 2003 blijkt dat de actie nog niet is voltooid (zie tabel 1.4).</p> <p><i>Deze actie houdt verband met actie 1 „Internecontrole-normen” (ref. 5.4.5) van de synthese 2002.</i></p>
81	Versterking van de rol van de controlefunctie van de directeur-generaal (interne auditfuncties)	Hoofdstuk V Audit, financieel beheer en controle	Witboek	<p>Actie afgerond / verbetering mogelijk Per 31 december 2003 had elke Commissiedienst zijn eigen internecontrolestructuur (SEC(2004) 250 van 27 februari 2004), op enkele gevallen na zoals SAI, GOPA, SCIC-DGT en de bureaus van DG ADMIN (OIB, OIL, PMO en EPSO). Toch blijkt uit de uitvoeringsgraad van de basisvereisten van norm 22 „Interneauditstructuur” per 31 december 2003 dat de actie nog niet is voltooid (zie tabel 1.4).</p> <p><i>Deze actie houdt verband met actie 12 „Coördinatie van alle voor de audits binnen de Commissie verantwoordelijke partijen” (ref. 3.3.2) van de synthese 2002.</i></p>
83	Adequate personeelsbezetting	Hoofdstuk V Audit, financieel beheer en controle	Witboek	<p>Lopende actie Een verslag over de behoeften van de Commissie aan opleiding en middelen wordt momenteel afgewerkt.</p> <p><i>Deze actie houdt verband met de acties 21 „Managementrisico-evaluatie” (ref. 3.3.2) en 22 „Personele middelen” (ref. 5.3.1) van de synthese 2002, en 5 en 14 „Personele middelen” van de synthese 2001.</i></p>

Chronologische referentie en/of synthese	Actie	Sector/soort maatregel	Bron van het actieplan	Diagnose/Nog te treffen maatregelen
87	Evaluatie van de vooruitgang die door de diensten van de Commissie bij het veranderingsproces is geboekt	Hoofdstuk V „Audit, financieel beheer en controle”	Witboek	Lopende actie De dienst Interne audit van de Commissie wil de reeks grondige audits bij de directoratengeneraal tegen eind september 2004 afronden (COM(2004) 93 van 10 februari 2004, bijlage 1).
93	Betere coördinatie van de werkzaamheden tussen het Olaf en andere diensten	Hoofdstuk V „Audit, financieel beheer en controle”	Witboek	Lopende actie In juli 2003 werd een voorlopig memorandum van overeenstemming gesloten over een gedragscode om te zorgen voor tijdige uitwisseling van informatie tussen Olaf en de Commissie betreffende interne onderzoeken van Olaf binnen de Commissie. De door de Commissie in februari 2004 gedane voorstellen tot wijziging van de voorschriften inzake Olaf zullen een weerslag hebben op dit memorandum van overeenstemming (bijlage 1 van COM(2004) 93). Er wordt overigens nog steeds gewerkt aan verbetering van de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen Olaf en de Commissiediensten door middel van memoranda van overeenstemming. <i>Deze actie houdt verband met actie 15 „Follow-up Olaf” (ref. 5.3.9) van de synthese 2002.</i>
94	Fraudebestendigheid van wetgeving en contractbeheer	Hoofdstuk V „Audit, financieel beheer en controle”	Witboek	Doorlopende actie De interdienstengroep „Fraudebestendigheid”, die wordt voorgezeten door Olaf, zal in 2004 toezicht blijven houden op de juridische aspecten van de mededeling van de Commissie over fraudebestendigheid en contractbeheer (SEC(2001) 2029 van 7 november 2001 en COM(2004) 93 van 10 februari 2004, bijlage 1).
96	Doeltreffender beheer bij de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen	Hoofdstuk V „Audit, financieel beheer en controle”	Witboek	Lopende actie De aanbevelingen van de dienst Interne controle moeten in overweging worden genomen door de directoratengeneraal en de follow-up van uitstaande terugvorderingen moet doeltreffender op centraal niveau worden gecoördineerd door het directoraat-generaal Begroting. <i>Deze actie houdt verband met actie 9 „Terugvordering” (ref. 5.3.2) van de synthese 2002.</i>
97	Beter toezicht op de structuurfondsen	Hoofdstuk V Audit, financieel beheer en controle	Witboek	Lopende actie Wegens de toepassing van nieuwe beheersprocedures voor de structuurfondsen was het nodig een mededeling van de Commissie vast te stellen ter verduidelijking van de verantwoordelijkheden in het kader van het gedeelde beheer (C(2003)1830-2 van 17 juni 2003). Er werd een interdienstengroep opgezet om maatregelen te onderzoeken ter verbetering van het beheer van de structuurfondsen. In september 2004 stelde de Commissie een mededeling vast over de juridische aansprakelijkheid (COM(2004) 580 def.) en in augustus 2004 een mededeling over audit-methodologie (C(2004) 3115) (zie paragraaf 1.84). <i>Deze actie houdt verband met de acties 7 „Gedeeld beheer” en 17 „Audit in het gedeeld beheer” (ref. 5.3.3) van de synthese 2002 en 4 „Structuurfondsen” en 12 „Gedeeld beheer” van de synthese 2001.</i>
6 (5.3.7)	Boekhoudkader	Financieel beheer	Synthese 2002	Lopende actie In het algemeen loopt het project ter modernisering van de boekhouding volgens het vastgestelde tijdschema, meer bepaald in verband met de vormvereisten waarin het nieuwe Financieel Reglement voorziet voor 2005 (COM(2004) 565 van 18 augustus 2004). <i>Deze actie houdt verband met de acties 16 „Boekhoudkader” en 17 „Centrale systemen voor financiële informatie” van de synthese 2001.</i>

Chronologische referentie en/of synthese	Actie	Sector/soort maatregel	Bron van het actieplan	Diagnose/Nog te treffen maatregelen
8 (5.3.4)	Cofinanciering	Financieel beheer	Synthese 2002	<p>Lopende actie De interdienstengroep die in 2003 onder het voorzitterschap van de secretaris-generaal werd opgericht ter uitvoering van deze actie, bestaat uit twee deelgroepen („Forfaitaire elementen” en „Controlemethoden”). De groep wil in 2004 zijn werkzaamheden voortzetten. <i>Deze actie houdt verband met actie 1 „Onderzoeksprogramma” van de synthese 2001.</i></p>
12 (3.3.2)	Coördinatie van alle voor de audits binnen de Commissie verantwoordelijke partijen	Audit	Synthese 2002	<p>Lopende actie De Commissie heeft de bevoegdheden van de voornaamste actoren op het terrein van de interne audit en controle verduidelijkt (SEC(2003) 59 van 21 januari 2003). Verscheidene activiteiten ter coördinatie (netwerk Auditnet, ontwikkeling van methoden, gemeenschappelijke instrumenten en technieken) werden opgezet door de dienst Interne audit, maar er zijn nog extra inspanningen nodig in 2004. Per 31 december 2003 was de coördinatie van de audit nog niet van een toereikend niveau. <i>Deze actie houdt verband met actie 81 „Versterking van de rol van de controlefunctie van de directoren-generaal (interne auditstructuren/audit capabilities)” van het Witboek.</i></p>
23 (4.4)	Methodologie voor de jaarlijkse activiteitenverslagen	Methodologie voor de jaarlijkse activiteitenverslagen	Synthese 2002	<p>Actie afgerond / verbetering mogelijk De richtsnoeren voor de opstelling van de jaarlijkse verslagen 2003 verduidelijkten de begrippen „voorbereiding”, „zekerheid”, „materialiteit” en „verklaring” (SEC(2003) 1469 van 19 december 2003 en SEC(2004) 147 van 19 februari 2004). Er is nog verbetering nodig met betrekking tot het begrip materialiteit en tot het effect van punten van voorbehoud op de door de directeur-generaal versochte zekerheid. Ook moeten specifiekere richtlijnen worden gegeven wat betreft de effect- en resultaatindicatoren, met name voor de kwaliteit van de ontvangsten en uitgaven. <i>Deze actie houdt verband met actie 82 „Verklaring van de directeur-generaal in haar/zijn jaarlijkse activiteitenverslag” van het witboek.</i></p>
2	Externe maatregelen	Horizontale beleidskwesties	Synthese 2001	<p>Actie gedeeltelijk onafgerond en doelstelling gedeeltelijk bereikt De organisatie van de structuren en middelen van de op het terrein van buitenlandse betrekkingen werkzame diensten werd niet opnieuw bezien om elke mogelijke synergie te benutten.</p>
7	Beheersinformatie- systemen	Uitvoering van de hervorming	Synthese 2001	<p>Lopende actie In aansluiting op de SAL-audit betreffende het informatiebeleid bij de Commissie wordt er gewerkt aan een mededeling van de Commissie over de interoperabiliteit van de bestaande management-informatiesystemen.</p>

Bron: Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Actieplannen die zijn gevoegd bij de synthese van de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directoraten-generaal en de diensten van de Commissie voor de begrotingsjaren 2002 en 2001

1.77. In de synthese van de jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal over het begrotingsjaar 2002 ⁽⁵⁷⁾ wordt de balans opgemaakt van de hervorming van het internecontrolesysteem van de Commissie en wordt een nieuw actieplan ingesteld om de geconstateerde tekortkomingen te verhelpen. Het bestaat uit 25 corrigerende maatregelen die een aanvulling vormen op de actieplannen die de directeuren-generaal in hun jaarlijkse activiteitenverslagen beschrijven, maar ook dienen als follow-up van het actieplan uit de synthese 2001 ⁽⁵⁸⁾. Voor de acties die invloed kunnen hebben op de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen ⁽⁵⁹⁾ constateerde de Rekenkamer dat de horizontale acties ⁽⁶⁰⁾ per 31 december 2003 nog niet volledig waren afgerond ⁽⁶¹⁾.

1.77-1.78. *Conform de in het antwoord op paragraaf 1.72 omschreven gedragslijn, die erin bestaat de te nemen maatregelen elk jaar te actualiseren en die inhoudt dat in het kader van voorgaande syntheseverslagen vastgestelde acties verdwijnen, zijn de in de syntheseverslagen voor 2001 en 2002 vermelde acties die op 31 december 2003 nog niet zijn voltooid, in geactualiseerde vorm in het syntheseverslag voor 2003 opgenomen.*

Bij de tenuitvoerlegging van twee acties betreffende het gedeeld beheer zijn wezenlijke vorderingen gemaakt. Tegen september 2004 had de Commissie haar goedkeuring gehecht aan een mededeling over de wettelijke verantwoordelijkheden bij gedeeld beheer (COM(2004) 580 definitief) en aan een mededeling over de onderlinge afstemming van de bij gedeeld beheer gevolgde controlemethode (C(2004) 3115); in december 2003 heeft de Commissie tevens herziene controlehandleidingen voor de structuurfondsen en het cohesiefonds gepubliceerd. In de ontwerpwetgeving betreffende de structuurfondsen voor de periode 2007-2013 heeft de Commissie ook het reeds in het kader van actie 17 geopperde idee opgenomen van jaarlijkse accountantsverklaringen afgegeven door een onafhankelijk accountantskantoor.

⁽⁵⁷⁾ COM(2003) 391-4 van 9 juli 2003.

⁽⁵⁸⁾ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: „Synthese van de jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal en de diensthoofden” (COM(2002) 426 van 24 juli 2002).

⁽⁵⁹⁾ Acties 1 „Interne controlenormen” (ref. 5.4.5), 3 „Mededeling” (ref. 3.3.2), 6 „Boekhoudingskader” (ref. 5.3.7), 7 „Gedeeld management” (ref. 5.3.3), 8 „Medefinanciering” (ref. 5.3.4), 9 „Terugvordering” (ref. 5.3.2), 12 „Coördinatie van alle voor de audits binnen de Commissie verantwoordelijke partijen” (ref. 3.3.2), 13 „Audit-methodologie” (ref. 3.3.3), 14 „Follow-up verslagen interne audit” (ref. 5.3.8), 15 „Follow-up Olaf” (ref. 5.3.9), 17 „Audit in gedeeld management” (ref. 5.3.3), 19 „Comité follow-up audits (CFA) organisatie” (ref. 3.3.3), 21 „Managementrisico-evaluatie” (ref. 3.3.2), 23 „Methodologie jaarlijkse activiteitenverslagen” (ref. 4.4), en 24 „Follow-up door de diensten” (ref. 5.4.6).

⁽⁶⁰⁾ Acties 6, 7, 8, 9, 12, 15, 17, 19, 21 en 23.

⁽⁶¹⁾ Acties 6, 7, 8, 9, 12, 17 en 21 „In uitvoering”; acties 15, 19 en 23 „Voltooid, uitvoering lopend of verbetering mogelijk”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.78. Tevens blijkt uit de follow-up van het in de synthese 2001 opgenomen actieplan dat de meeste van de aan het eind van het begrotingsjaar 2002 nog niet afgeronde acties ⁽⁶²⁾ ook per 31 december 2003 nog niet volledig ingevoerd waren ⁽⁶³⁾. Voor twee van de sectoren die vallen onder de in beginsel voltooide acties is de doelstelling niet volledig bereikt, is de uitvoering nog onbevredigend of staat de duurzaamheid ervan niet vast ⁽⁶⁴⁾. Voor twee sectoren zijn de acties niet voltooid en is de doelstelling slechts ten dele gerealiseerd ⁽⁶⁵⁾.

1.79. De Rekenkamer moedigt de Commissie aan om de nog niet voltooide actieplannen uit te voeren, zodat het nieuwe interne-controlesysteem doeltreffend kan werken, met name in de sectoren Gedeeld beheer, Risico-evaluatie bij het beheer en Inning van vorderingen (zie **tabel 1.3**).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.78. *Wat de acties op het gebied van het gedeeld beheer betreft, verwijst de Commissie naar haar antwoord op paragraaf 1.77.*

Actie 5 bestaat eigenlijk uit twee verschillende acties: de evaluatie van de personeelsbehoeften (zie antwoord op paragraaf 1.75) en de vaststelling van een methode om de personeelsbehoeften voor bestaande en nieuwe activiteiten te ramen. In het kader van actie 14 heeft het directoraat-generaal Personeelszaken en algemeen beheer aan de hand van een enquête in de afdelingen de gewenste personeelsprofielen bepaald en vervolgens het Europees Bureau voor personeelsselectie (EPSO) verzocht vanaf 2003 de met deze profielen overeenstemmende vergelijkende onderzoeken te organiseren. Intussen kan het noodzakelijk blijven meer tijdelijk personeel in dienst te nemen om vaste ambten in te vullen.

Wat actie 15 betreft, wijst de Commissie erop dat zij op 14 juli 2004 haar goedkeuring heeft gehecht aan mededeling C(2004) 2694 over de opleidings- en personeelsbehoeften op het gebied van het financieel beheer zoals deze zijn vastgesteld in de synthese van de jaarlijkse activiteitenverslagen 2002.

1.79. *Zoals blijkt uit zowel de syntheses van de jaarlijkse activiteitenverslagen voor 2002 en 2003 als het overzicht van de stand van zaken op het gebied van de interne-controlesystemen, levert de Commissie ernstige inspanningen om vooruitgang te boeken op de drie terreinen die door de Rekenkamer worden genoemd (namelijk gedeeld beheer, risicomanagement en inning van vorderingen).*

⁽⁶²⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 2002, paragraaf 1.76.

⁽⁶³⁾ Acties 1 „Onderzoekprogramma”, 4 „Structuurfondsen” (gedeeld beheer), 5 „Personele middelen” (hervorming), 7 „Informatiesystemen beheer”, 12 „Gedeeld beheer”, 14 „Personele middelen” (werving), 16 „Boekhoudkader” en 17 „Centrale systemen voor financiële informatie”.

⁽⁶⁴⁾ Acties 9 „Interne controleprocedures, in het bijzonder de financiële procedures” en 15 „Opleiding” (financieel management).

⁽⁶⁵⁾ Acties 2 „Buitenlandse hulp” en 18 „Actieplannen”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Internecontrole-normen

1.80. De Rekenkamer heeft de toepassing van de internecontrole-normen onderzocht ⁽⁶⁶⁾ bij 16 directoraten-generaal van de Commissie ⁽⁶⁷⁾. Daarmee wilde zij niet alleen de uitvoeringsgraad meten maar ook analyseren met welk resultaat de diensten van de Commissie die normen toepasten, teneinde de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen in de betrokken sector te kunnen beoordelen.

1.81. De Rekenkamer signaleert in het algemeen dat de reikwijdte en inhoud van de basissystemen en -controles die ten grondslag liggen aan de normen zoals uiteengezet in 2003 ⁽⁶⁸⁾, niet gemakkelijk te vergelijken zijn met die welke in 2002 werden vastgesteld.

1.81. *Het feit dat de basisvereisten van 2003 niet volledig vergelijkbaar zijn met die van 2002 spoort met de gedachtegang die aan deze vereisten ten grondslag ligt. De in 2000 ingevoerde basisvereisten waren immers bedoeld om in de praktijk een meer concrete invulling te geven aan de 24 interne-controle-normen door de op dat tijdstip geldende minimumvereisten vast te stellen. De basisvereisten worden sindsdien elk jaar bijgewerkt om rekening te houden met eventuele extra vereisten die voortvloeien uit inmiddels door de Commissie aangenomen besluiten/mededelingen.*

Als gevolg van de verduidelijkingen/bijwerkingen van de basisvereisten is het evenwel moeilijk om een vergelijking te maken tussen de stand van zaken eind 2002 en die eind 2003. Dit neemt evenwel niet weg dat er belangrijke acties zijn ondernomen om de interne controle te versterken (met name op het gebied van de doorstroming van informatie over kritieke audit-en controlekwesaties van de directoraten-generaal naar hun respectieve Commissieleden) en dat de directoraten-generaal reeds blijk hebben gegeven van een grote inzet om deze versterking van de interne controle in de praktijk ook waar te maken.

⁽⁶⁶⁾ Normen 11 „Risicoanalyse en -management”, 12 „Adequaatheid van de managementinformatie”, 14 „Melding van misstanden”, 17 „Supervisietaken”, 18 „Registreren van uitzonderingen”, 20 „Registreren en corrigeren van zwakke punten van de interne controle”, 21 „Auditverslagen” en 22 „Interneauditdienst”.

⁽⁶⁷⁾ Directoraten-generaal Economische en financiële zaken, Landbouw, Onderwijs en cultuur, Werkgelegenheid en sociale zaken, Visserij, Regionaal beleid, Onderzoek, Informatiemaatschappij, Uitbreiding, Begroting, Personeelszaken en administratie, Justitie en binnenlandse zaken, Bureau voor humanitaire hulp, Dienst voor samenwerking EuropeAid, Eurostat en de dienst Interne audit.

⁽⁶⁸⁾ Mededeling van de Commissie inzake de zelfevaluatie over de voorbereiding van de diensten op de inachtneming per 31 december 2003 van de basisvereisten inzake interne controle (SEC(2003) 1287 van 26 november 2003).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.82. De Commissie verklaart dat per 31 december 2003 in haar diensten voor 91 % is voldaan aan de basisvereisten ⁽⁶⁹⁾. 26 % schijnt te zijn gerealiseerd sinds eind september 2003, toen de directoraten-generaal meldden dat zij de termijn van 31 december 2003 — waarop aan alle basisvereisten moest zijn voldaan — konden halen ⁽⁷⁰⁾.

1.83. De Rekenkamer is van oordeel dat een dergelijke voortgang nauwelijks een onmiddellijk effect kan hebben op de feitelijke werking van het internecontrolesysteem dat ten grondslag ligt aan de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Bij de invoering van procedurevoorschriften of controle-instrumenten kan verlenging van de termijn noodzakelijk zijn om te verzekeren dat die normen ook worden toegepast. Zodoende waren de controlewerkzaamheden van de Rekenkamer in de meeste gevallen bedoeld om te beoordelen of de praktijken van de directoraten-generaal in overeenstemming waren met de basisvereisten betreffende interne controle (zie de paragrafen 4.23, 6.5, 7.40, 7.41 en 9.55).

1.84. De Rekenkamer constateert dat de verstrekte informatie over de bij de geselecteerde directoraten-generaal onderzochte internecontrole-normen uitgebalanceerd is in die zin dat ze meer betrekking heeft op de realiteit en conformiteit van de interne-controleregelingen dan op hun feitelijke werking (zie **tabel 1.4** en de paragrafen 4.23, 5.10, 6.5, 7.43 en 9.55). In het algemeen kan deze uitvoeringsgraad nog niet van een zodanig niveau worden geacht dat het internecontrolesysteem van de Commissie redelijke zekerheid kan geven over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.82-1.83. Zoals de Rekenkamer aangeeft, was volgens de zelfevaluatie van de directoraten-generaal in december 2003 aan 91 % van de basisvereisten voldaan, tegen 65 % in september 2003. Er zij op gewezen dat het in tal van gevallen waarin in september 2003 nog niet volledig aan de basisvereisten was voldaan, ging om in uitvoering zijnde acties die reeds in een ver gevorderd stadium waren en waarvan de afronding maar weinig werk meer vereiste.

Zoals in het overzicht van de stand van zaken op het gebied van de internecontrolesystemen wordt gesteld, erkent de Commissie dat in de toekomst op het gebied van de interne controle sterker het accent zal moeten worden gelegd op de vraag hoe efficiënt de internecontrolesystemen in de praktijk functioneren en de verlangde zekerheden verschaffen, en minder op het garanderen van de conformiteit ervan.

Bovendien neemt het enige tijd in beslag voordat een adequaat internecontrolesysteem dat de verlangde zekerheden verschaft, efficiënt gaat functioneren. In de praktijk zijn reeds belangrijke pogingen ondernomen om verder te gaan dan het louter garanderen van de conformiteit. De Commissie heeft daartoe een instrument, iCAT (internal control assessment tool), ontwikkeld om diensten te helpen bij de beoordeling van de doeltreffendheid van hun internecontrolesystemen. In sommige directoraten-generaal is in 2003 een eerste versie van dit instrument in gebruik genomen.

1.84. Tabel 1.4 verschilt van de beoordeling van de diensten van de Commissie. De conclusie van die beoordeling luidde dat op 31 december 2003 91 % van de internecontrole-normen werd toegepast. De terreinen waarop de normen nog niet volledig werden toegepast, waren slechts van geringe invloed op de kans op onregelmatigheden.

Wat het verband tussen de mate van inachtneming van de genoemde normen en de verlangde zekerheden over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen betreft, zie het antwoord van de Commissie op de paragrafen 1.82.-1.83.

⁽⁶⁹⁾ Voorlichtingsnota van mevrouw Schreyer over de voorbereiding van de diensten op de inachtneming van de minimale vereisten inzake internecontrole-normen per 31 december 2003 (SEC(2004) 250 van 27 februari 2004).

⁽⁷⁰⁾ SEC(2003) 1287 van 26 november 2003.

Tabel 1.4 - Analyse door de Rekenkamer van de invoering van de interne-controlenormen (die rechtstreeks verband houden met de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen voor de voornaamste directoraten-generaal), stand per 31 december 2003

Directoraat-generaal of dienst	Uitvoering van de betalingskredieten in 2003 (miljoen euro)	Norm 11 „Risikoanalyse en -management”	Norm 12 „Adequaatheid van de management-informatie”	Norm 14 „Melding van misstanden”	Norm 17 „Supervisietaken”	Norm 18 „Registreren van uitzonderingen”	Norm 20 „Registreren en corrigeren van zwakke punten van de interne controle”	Norm 21 „Auditverslagen”	Norm 22 „Interneauditedienst”
ECFIN	367	B	B	A	A	A	A	A	A
EMPL	7 437	A	A	A	A	A	A	A	A
AGRI	47 067	A	A	A	A	A	A	A	A
RTD	1 933	A	B	A	A	A	A	A	A
INFOS	857	B	B	A	A	A	B	A	A
FISH	838	A	A	A	B	A	A	A	B
REGIO	18 540	A	A	A	A	A	A	A	A
EAC	796	B	B	A	B	A	A	A	A
JAI	86	A	B	A	B	A	B	A	A
ELARG	1 675	A	A	A	A	A	A	A	A
AIDCO	3 242	A	A	A	A	A	A	A	A
ECHO	518	A	A	A	A	A	A	A	A
ESTAT	44	B	B	A	B	B	B	A	A
ADMIN	282	A	A	A	A	A	A	A	A
BUDG	8	A	A	A	A	A	A	A	A
SAI	0,4	A	A	A	A	A	A	A	B

Waardering:

A: vervulling van de basisvereisten.

B: onvoldoende vervulling van de basisvereisten.

Bron: Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Indicatoren voor de kwaliteit van de uitgaven en ontvangsten

1.85. De jaarlijkse activiteitenverslagen 2003 bevatten in het algemeen elementen voor de follow-up betreffende de verwezenlijking van resultaten (zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid) bij de directoraten-generaal met betrekking tot beleidsactiviteiten en beheer van de toegewezen middelen.

1.86. De analyse door de Rekenkamer toont echter aan dat het uitwerken en het benutten door de diensten van de Commissie van deze elementen voor de follow-up ⁽⁷¹⁾ nog steeds niet volstaan ⁽⁷²⁾ om de kwaliteit van het internecontrolesysteem en de aspecten van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen ⁽⁷³⁾ te kunnen beoordelen.

1.87. De Rekenkamer is van oordeel dat het uitwerken van elementen voor de follow-up betreffende de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen voor de Commissie prioritair zou moeten zijn. In de cyclus van strategische planning en programmering zouden deze elementen een onmisbaar beheersinstrument vormen om de kwaliteit van de ontvangsten en uitgaven te waarborgen en de geboekte vooruitgang te meten ⁽⁷⁴⁾, mits ze betrekking hebben op de uitvoeringsgraad van de voornaamste onderdelen van de toezichtsystemen en -controles en op informatie over frequentie, aard en begrotingseffect van de fouten die niet door deze systemen en controles zijn opgespoord en gecorrigeerd.

1.85. *In de jaarlijkse activiteitenverslagen wordt rekenschap afgelegd van de mate waarin de doelstellingen werden gehaald die conform de prioriteiten van de Commissie en rekening houdend met de daartoe benodigde middelen werden vastgesteld. Deze verslagen vormen een instrument voor de beoordeling van de in het kader van de activiteiten verwezenlijkte resultaten in het licht van de gestelde doelen, de daarmee samenhangende risico's, het gebruik van de toegewezen middelen en de werking van het internecontrolesysteem.*

1.86. *Het is daarom dat in de jaarlijkse activiteitenverslagen elementen voor de follow-up centraal staan. Voorts wordt in het in punt 1.53 genoemde overzicht een gedetailleerdere stand van zaken op het gebied van de internecontrolesystemen van de Commissie geschetst.*

De met de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen verband houdende aspecten worden op het niveau van elk directoraat-generaal nauwlettend gecontroleerd. Zo zijn of worden er systemen voor de uitvoering van controles vooraf of achteraf opgezet. De Commissie is niettemin bereid de mogelijkheid te onderzoeken om het reeds in het kader van het activiteitsgestuurd management (Activity Based Management — ABM) gehanteerde concept van de prestatie-indicatoren verder te ontwikkelen.

1.87. *Het leveren van steeds betere prestaties, het bevorderen van de verantwoordelijkheidszin bij het management voor het bereiken van de gestelde doelen en het opzetten van een doeltreffend internecontrolesysteem zijn prioriteiten van de Commissie.*

Hoewel de jaarlijkse activiteitenverslagen niet louter bedoeld zijn om toezicht te houden op de implementatie van controlesystemen en om na te gaan in hoeverre deze systemen de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen waarborgen, is de Commissie bereid de mogelijkheid te onderzoeken om in de volgende jaarlijkse activiteitenverslagen meer aandacht te schenken aan toezichtcontroles en risicomangement.

⁽⁷¹⁾ SEC(2003) 1469 van 19 december 2003.

⁽⁷²⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 2002, paragrafen 1.68-1.74.

⁽⁷³⁾ Bijvoorbeeld de directoraten-generaal Concurrentie, Milieu, Interne markt, Pers en communicatie, Tolken, Handel, Energie en vervoer, de Juridische dienst en de Groep beleidsadviseurs hebben de in deze richtlijnen voorgestelde prestatie-indicatoren nog niet gepresenteerd.

⁽⁷⁴⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 2002, paragraaf 1.110.

HOOFDSTUK 2

Begrotingsbeheer

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	2.1-2.4
Algemene opmerkingen	2.5-2.22
Verhoging van het budget	2.5-2.6
Bestedingsgraad van 92 % bij de betalingen	2.7-2.8
Verminderd en beter beheerd overschot	2.9-2.13
Realistischere kredietoverdrachten van het ene jaar naar het andere	2.14-2.15
Aanhoudende stijging van de niet-afgewikkelde verplichtingen	2.16-2.22
Specifieke opmerkingen	2.23-2.46
Communautaire ontvangsten	2.23-2.24
Landbouw	2.25-2.26
Structurele acties	2.27-2.35
Stijging van de niet-afgewikkelde verplichtingen	2.33-2.35
Intern beleid	2.36-2.38
Externe acties	2.39-2.40
Pretoetredingssteun	2.41-2.45
Administratieve uitgaven	2.46
Conclusies en aanbevelingen	2.47-2.50

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

INLEIDING

2.1. In dit hoofdstuk wordt de uitvoering van de EU-begroting in 2003 besproken, het laatste jaar vóór de uitbreiding van de Unie, halverwege de uitvoering van de financiële vooruitzichten 2000-2006.

2.2. De jaarlijkse begroting van de Europese Unie wordt op basis van voorstellen van de Commissie vastgesteld door de begrotingsautoriteit (Parlement en Raad). Ten aanzien van de uitgaven voor landbouw, structurele acties, externe maatregelen en pretoetredingssteun voert de Commissie de begroting uit in samenwerking met de lidstaten en andere begunstigde landen.

2.3. Er bestaan afzonderlijke budgetten voor verplichtingen en betalingen. De meeste uitgaven voor structurele acties en intern en extern beleid verlopen via programma's die gedurende een aantal jaren lopen (bijvoorbeeld van 2000 tot 2006 voor de huidige programmeringsperiode van de Structuurfondsen), waarbij vastleggingen — die overeenkomen met juridische verbintenissen tot besteding — in het ene jaar worden verricht, maar gedurende een aantal jaren („gesplitste kredieten”) worden uitbetaald („afgewikkeld”) ⁽¹⁾.

2.4. Nadere informatie over de begrotingsuitvoering 2003 is te vinden in het verslag van de Commissie over het begrotings- en financieel beheer — begrotingsjaar 2003. Krachtens artikel 29 van het Financieel Reglement moet dit verslag worden bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. Dit is met het verslag 2002 niet geschied, maar het document is ter beschikking gesteld op de website van de Commissie ⁽²⁾. De versie 2003 is op dezelfde site beschikbaar. De Rekenkamer neemt akte van de inspanningen om het document in vergelijking met 2002 te verbeteren, maar is van mening dat de algemene analyse bruikbaar zou kunnen worden gemaakt door er informatie aan toe te voegen over de cumulatieve stand van uitvoering van de communautaire programma's en over het tempo waarin de lidstaten en begunstigde landen de betalingen aan de eindbegunstigden verrichten.

2.4. *De Commissie is ingenomen met de verklaring van de Rekenkamer dat het verslag over het budgettair en financieel beheer is verbeterd. Zij is het eens met de opmerking van de Rekenkamer dat er nog steeds ruimte is voor verdere verbetering. Wat de betalingen aan de eindbegunstigden betreft, zijn de lidstaten en de begunstigde landen op grond van de regelgeving (zoals Verordening nr. 1260/1999 voor de structuurfondsen en Verordening nr. 1663/95 voor het EOGFL, afdeling garantie) verplicht om de kosten van eindbegunstigden onmiddellijk te vergoeden. In de toekomst kan de Commissie in haar verslag over het budgettair en financieel beheer bij de structuurfondsen een onderscheid maken tussen enerzijds voorschotten die aan het begin van de periode worden betaald en bedoeld zijn om een financiële reserve te vormen waarmee uitgaven voorgefinancierd kunnen worden, en anderzijds vergoedingen in verband met door de eindbegunstigden gedeclareerde uitgaven. De omvang van de voorschotten (7 % voor de structuurfondsen) kan worden beschouwd als zijnde gelijk aan het maximale bedrag aan betalingen van de Commissie die nog niet zijn uitgekeerd aan de eindbegunstigden.*

⁽¹⁾ Zie **bijlage I** voor achtergrondinformatie over de begroting.

⁽²⁾ http://europa.eu.int/comm/budget/infos/publications_en.htm.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

ALGEMENE OPMERKINGEN

Verhoging van het budget

2.5. Voor 2003 stegen de totale betalingskredieten in de vastgestelde oorspronkelijke begroting ⁽³⁾ met 1,9 % tegenover de definitieve begroting 2002. De vastleggingskredieten stegen slechts met 0,3 %. Volgens de Commissie wijst het vrijwel onveranderde bedrag aan vastleggingskredieten op het vaste voornemen van zowel de begrotingsautoriteit als de Commissie om de problemen van niet-afgewikkelde verplichtingen waarvoor nog betalingen moeten worden verricht aan te pakken ⁽⁴⁾.

2.6. De vastleggings- en betalingskredieten bleven respectievelijk 2,6 miljard en 5,4 miljard euro beneden de jaarlijkse maxima in de financiële vooruitzichten ⁽⁵⁾. De marge voor de verplichtingen is hoofdzakelijk aan de landbouw toe te schrijven: op de andere uitgaventerreinen zijn de respectieve maxima bereikt of zo goed als bereikt. Bij de betalingen geldt het maximum van de financiële vooruitzichten voor de begroting als geheel en niet per terrein.

Bestedingsgraad van 92 % bij de betalingen

2.7. **Tabel 2.1** geeft een overzicht van het begrotingsresultaat over 2003 voor zowel verplichtingen als betalingen. In 2003 werden de vastleggingskredieten voor 99 % besteed (de uitvoeringsgraad voor verplichtingen), ongeveer idem als in 2002 (98 %). Het aandeel van de bestede betalingskredieten (de uitvoeringsgraad voor de betalingen) bedroeg 92 %, hetgeen een stijging vormt tegenover de 86 % van 2002. Deze stijging was hoofdzakelijk te wijten aan hogere uitgaven voor structurele acties — 90 % van de betalingskredieten werd besteed, tegen 74 % in 2002 (zie de paragrafen 2.27-2.30).

2.8. Deze totale bestedingsgraden geven voornamelijk om twee redenen geen volledig beeld van de begrotingsuitvoering. Ten eerste leidt slechts een klein gedeelte van de in een bepaald jaar aangegane verplichtingen tot betalingen in hetzelfde jaar (zie de paragrafen 2.3 en 2.16-2.22). Ten tweede omvatten „betalingen”, volgens de definitie in de boekhouding van de Commissie, voor betaling aan de eindbegunstigden bestemde voorschotten aan instanties van de lidstaten en begunstigde landen of andere intermediairs. In sommige gevallen, zoals bij Sapard (zie paragraaf 2.43) kan het nog veel langer duren voordat de middelen bij de eindbegunstigden terechtkomen.

2.8. *In het geval van Sapard worden betalingen verricht na ontvangst van de declaraties, waarbij de begunstigden moeten aantonen dat het om projectuitgaven gaat die voor vergoeding in aanmerking komen. Deze procedure kan omslachtig zijn. In de beginfase van de uitvoering hebben de Sapard-landen over het algemeen technische en procedurele problemen ondervonden die hebben geleid tot vertraging in de verwerking van de steunaanvragen en uitgavendeclaraties. Hoewel zich in sommige landen nog steeds bepaalde problemen voordoen, is de situatie over het geheel genomen sterk verbeterd.*

⁽³⁾ Vastgesteld door het Europees Parlement op 19 december 2002 (PB L 54 van 28.2.2003).

⁽⁴⁾ Bron: Algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2003 — De cijfers, paragraaf 3.

⁽⁵⁾ Bij latere gewijzigde begrotingen werden de vastleggingskredieten op 2,5 miljard en de betalingskredieten op 10,4 miljard euro beneden de maxima gebracht.

Tabel 2.1 — Uitvoering van de begroting 2003 per rubriek van de financiële vooruitzichten

(miljoen euro en %)

Rubriek van de financiële vooruitzichten	Maximum financiële vooruitzichten	Begroting		Begrotingsuitvoering					
		Oorspronkelijke kredieten ⁽¹⁾	Definitieve kredieten ⁽²⁾	Aangegane verplichtingen en verrichte betalingen	Uitvoeringsgraad	Naar 2004 overgedragen kredieten	% van de beschikbare definitieve kredieten	Vervallen kredieten	% van de beschikbare definitieve kredieten
		(a)	(b)	(c)	(d)	(e) = (d)/(c)	(f)	(g) = (f)/(c)	(h)
<i>Vastleggingskredieten</i>									
Gemeenschappelijk landbouwbeleid	47 378	44 780	44 865	44 462	99	41	0,1	361	0,8
Structurele acties	33 968	33 980	34 013	33 987	100	4	0,0	22	0,1
Intern beleid	6 796	6 796	7 744	7 173	93	430	5,6	141	1,8
Externe maatregelen	4 972	4 949	5 219	5 067	97	94	1,8	59	1,1
Pretoetredingssteun	3 386	3 386	3 449	3 393	98	43	1,2	13	0,4
Administratieve uitgaven	5 211	5 360	5 616	5 545	99	39	0,7	31	0,6
Reserves	434	434	328	148	45	0	0,0	180	54,9
<i>Afronding</i>		1	- 1						
Totaal	102 145	98 686	101 233	99 775	99	651	0,6	807	0,8
<i>Betalingskredieten</i>									
Gemeenschappelijk landbouwbeleid		44 780	45 096	44 379	98	331	0,7	385	0,9
Structurele acties		33 173	31 838	28 528	90	177	0,6	3 134	9,8
Intern beleid		6 204	7 257	5 672	79	920	12,7	665	9,2
Externe maatregelen		4 844	4 899	4 286	88	113	2,3	500	10,2
Pretoetredingssteun		2 707	2 799	2 240	80	55	2,0	504	18,0
Administratieve uitgaven		5 360	6 087	5 305	87	650	10,7	132	2,2
Reserves		434	364	148	41	0	0,0	216	59,3
<i>Afronding</i>		1	- 1					- 1	
Totaal	102 767	97 318	98 339	90 558	92	2 246	2,3	5 535	5,6

⁽¹⁾ Door het Europees Parlement op 19 december 2002 definitief vastgestelde begroting (PB L 54 van 28.2.2003).⁽²⁾ Begrotingskredieten gewijzigd na verrekening van gewijzigde begrotingen en overschrijvingen, inclusief uit 2002 overgedragen kredieten, ontvangsten als gevolg van deelnemingen van derden, andere ontvangsten met een bepaalde bestemming en wederopgevoerde kredieten.

Bron: jaarrekening 2003.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Verminderd en beter beheerd overschot

2.9. Voor 2003 bedroeg het overschot op de begroting ⁽⁶⁾ in totaal 5,5 miljard euro — zie de analyse in **tabel 2.2**. In absolute cijfers is dit nog veel, maar het is toch beduidend minder dan de 7,4 miljard euro van 2002 en de 15,0 miljard euro van 2001.

Tabel 2.2 — Samenstelling van het overschot 2003 (en 2002)

(miljoen euro)

	2003				2002		
	Begroot	Gewijzigde begroting ⁽²⁾	Geïnd	Bijdrage aan overschot	Begroot	Geïnd	Bijdrage aan overschot
Ontvangsten							
Eigen middelen	88 989	- 4 978	83 633	- 378	80 926	79 775	- 1 151
Andere ontvangsten	8 514		9 836	1 322	15 126	15 659	533
Totaal	97 503	- 4 978	93 469	944	96 052	95 434	- 618
Uitgaven							
	Onderbesteding ⁽¹⁾	Gewijzigde begroting ⁽²⁾	Minus overdracht naar 2004 ⁽³⁾		Onderbesteding ⁽¹⁾	Minus overdracht naar 2003 ⁽³⁾	
Landbouw	717		- 331	386	1 419	- 315	1 104
Structurele acties	8 310	- 5 000	- 177	3 133	8 104	- 3 254	4 850
Intern beleid	1 585		- 920	665	1 390	- 750	640
Externe maatregelen	613		- 113	500	546	- 68	478
Pretoetredingssteun	559		- 55	504	849	- 51	798
Administratie	760	22	- 650	132	645	- 548	97
Reserves	216		0	216	481	- 9	472
Afronding	- 1			- 1	1		1
Totaal	12 759	- 4 978	- 2 246	5 535	13 434	- 4 995	8 440
Wisselkoersverschillen				- 109			- 253
Bestemmingsontvangsten ⁽⁴⁾				- 740			0
Overige ⁽⁵⁾				- 146			- 147
				Totaal overschot			7 422

⁽¹⁾ Inclusief de annulering van 2 074 miljoen euro aan ongebruikte overgedragen kredieten (309 miljoen euro in 2002).

⁽²⁾ Gewijzigde begrotingen 6/2003 en 7/2003.

⁽³⁾ Het overgedragen bedrag omvat 1 044 miljoen euro met betrekking tot ontvangsten van derden met een bestemming waarvoor de gebruikelijke annuleringsregels voor overdrachten niet gelden (684 miljoen euro in 2002).

⁽⁴⁾ Aanpassing voor verkregen maar niet begrote bestemmingsontvangsten. Wegens andere begrotingsprocedures geen aanpassing nodig voor 2002.

⁽⁵⁾ Diverse elementen, hoofdzakelijk met betrekking tot hergebruikte overgedragen kredieten.

Bron: jaarrekening 2003.

⁽⁶⁾ Het overschot is geen reserve die in volgende jaren kan worden besteed. Onbestede betalingskredieten worden meestal geannuleerd en zijn dan „verloren”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.10. Wat betreft het begrotingsjaar 2002 bekritiseerde de Rekenkamer de Commissie omdat zij niets ondernam tegen de aanzienlijke onderbesteding, hoewel de situatie vóór het eind van het jaar was voorzien (7). In 2003 trof de Commissie specifieke maatregelen om de besteding van de begroting beter te kunnen voorspellen en daarbij rekening te houden met informatie uit de lidstaten en begunstigde landen. Dankzij de verbetering van de ontvangen informatie kon de Commissie de bovenvermelde gewijzigde begroting presenteren, waarin de betalingskredieten met 5 miljard euro, en de ontvangsten overeenkomstig werden verlaagd.

2.11. De actie van de Commissie in 2003 vormde een aanzienlijke verbetering van het begrotingsbeheer in vergelijking met het voorgaande jaar. Ondanks de getroffen maatregelen wijst het grote resterende overschot (5,5 miljard euro) er echter op dat de kredieten nog veel meer hadden kunnen worden verlaagd.

2.12. **Tabel 2.3** laat het niveau van de bruto onderbesteding en de gevolgen daarvan over de laatste vijf jaar zien. Gedurende deze periode heeft de onderbesteding ertoe geleid dat 39,9 miljard euro aan betalingskredieten werd geannuleerd. In dezelfde periode steeg de begroting met 16,3 %, waarmee een cumulatief totaal van 53,6 miljard euro aan extra kredieten werd bereikt.

Tabel 2.3 — Onderbesteding 1999-2003

	(miljoen euro)				
	1999	2000	2001	2002	2003
Onderbesteding (1)	7 071	11 478	17 173	13 434	12 759
<i>Aandeel van de begroting</i>	8,1 %	12,1 %	17,7 %	13,6 %	13,0 %
Resultierend in:					
Gewijzigde begroting	0	0	0	0	4 978
Overdracht	5 019	2 609	2 188	4 995	2 246
Annuleringen	2 052	8 868	14 985	8 440	5 535

(1) Bruto-onderbesteding van betalingskredieten voor het jaar en overgedragen kredieten.

Bron: jaarrekeningen 1999-2003.

2.13. De Rekenkamer merkt op dat het onrealistisch is te verwachten dat de begroting voor 100 % kan worden uitgevoerd. De uitgaven moeten wettig en regelmatig zijn en voldoen aan de beginselen van goed financieel beheer. Op de begrotingsterreinen met gedeeld beheer (meer dan 80 % qua waarde) kan de Commissie geen betalingen verrichten indien de lidstaten of andere intermediairs geen aanvragen indienen. Zelfs bij rechtstreeks beheerde uitgaven is de Commissie vaak afhankelijk van aanvragen van begunstigden. Het gevolg van aanhoudende onderbesteding is een steeds grotere accumulatie van niet-afgewikkelde verplichtingen (zie de paragrafen 2.16-2.22) en een concentratie van betalingen aan het eind van de programmeringsperiode waardoor het beheer wordt bemoeilijkt.

(7) Paragraaf 2.10 van het jaarverslag 2002 van de Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Realistischere kredietoverdrachten van het ene jaar naar het andere

2.14. Zoals de Rekenkamer in haar jaarverslag 2002 ⁽⁸⁾ opmerkte, maakt de overdracht van kredieten van het ene jaar naar het andere het beheer, de boekhouding en de presentatie van de begroting nodeloos ingewikkeld. De overdracht van betalingskredieten ad 5,0 miljard euro uit 2002, die het in dat jaar geregistreerde overschot aanzienlijk verminderde, overschreed de overdrachten uit de voorgaande jaren aanzienlijk (zie **tabel 2.3**). Van het overgedragen bedrag bestond 3,3 miljard euro uit kredieten voor de afwikkeling van aanvragen om saldobetaling betreffende de programmeringsperiode 1994-1999 van de Structuurfondsen. In haar jaarverslag 2002 ⁽⁹⁾ waarschuwde de Rekenkamer dat de Commissie deze kredieten waarschijnlijk niet zou kunnen uitbetalen en dit is uitgekomen: in 2003 is 1,9 miljard euro van deze kredieten geannuleerd en bij het overschot gekomen.

2.15. Uit 2003 is 2,2 miljard euro aan betalingskredieten naar 2004 overgedragen; 1,2 miljard euro daarvan waren beleidskredieten en 1,0 miljard euro waren ontvangsten van derden (zie paragraaf 2.37). Het bedrag van de kredietoverdrachten is dus realistischer dan in 2002.

Aanhoudende stijging van de niet-afgewikkelde verplichtingen

2.16. Aan het begin van de programmeringscyclus voor uitgaven in het kader van meerjarenprogramma's kan het de lidstaten en de begunstigde landen veel tijd kosten de nodige administratieve en controleprocedures op te zetten, projecten die in aanmerking komen voor EU-financiering uit te kiezen en goed te keuren en voor de nodige nationale cofinanciering te zorgen. Afgezien van de betaling van eerste voorschotten, die voorafgaan aan de uitgaven die aan een project ten grondslag liggen, is het daarom voor de Commissie vaak moeilijk grote betalingen uit de begroting te verrichten voordat een groot deel van de programmeringscyclus verstreken is. Het budget voor betalingskredieten moet realistischer worden: er zou meer rekening moeten worden gehouden met de programmeringscyclus en het vermogen van de lidstaten om de uitgaven te absorberen. De verplichtingen worden aangegaan wanneer het programma van start gaat (behalve bij de Structuurfondsen, waar ze op jaarbasis worden aangegaan — zie paragraaf 2.33) en worden overgedragen ⁽¹⁰⁾ totdat de desbetreffende betalingen worden verricht.

2.14. De Commissie acht de overdrachtprocedure zoals deze is vastgesteld in het regelgevingskader, doelmatig, redelijk eenvoudig, praktisch en transparant (zie de antwoorden van de Commissie onder de punten 2.11 en 2.48 van het jaarverslag 2002).

Na de overdracht kwam het bedrag aan in de begroting opgenomen betalingskredieten voor de afwikkeling van de laatste declaraties voor de programmeringsperiode 1994-1999 overeen met de door de lidstaten opgestelde prognoses van de uitgaven die zij nog zouden declareren en die ten laste van de RAL (nog betaalbaar te stellen verplichtingen) zouden komen. Het bedrag op de begroting bleek om twee redenen te hoog te zijn. Ten eerste is in de prognoses het bedrag aan vastleggingen waarvoor uiteindelijk geen declaratie is ontvangen en dat dus vrijgemaakt moest worden, onderschat. Dit betekent concreet dat in 2003 naast de 3,5 miljard euro die zijn uitbetaald, een bedrag van ongeveer 2,8 miljard euro aan vastleggingen is vrijgemaakt. Ten tweede waren de afsluitingsdocumenten (waarvan de meeste net voor de termijn van 31 maart 2003 zijn ontvangen) kwalitatief niet van een even hoog niveau. Daarom moest om een nadere toelichting worden gevraagd en moesten de lidstaten in veel gevallen extra werk verzetten. Daardoor konden de desbetreffende dossiers pas eind 2003 worden gesloten.

2.16. De Commissie erkent dat de begroting wat de betalingskredieten betreft realistischer zou moeten zijn en beter rekening zou moeten houden met de programmacyclus en het absorptievermogen van de lidstaten. De ingediende begroting berust op zo nauwkeurig mogelijke Commissieramingen van de feitelijke betalingsbehoeften. Aangezien deze behoeften door de lidstaten te hoog werden ingeschat, is de Commissie ertoe overgegaan de begroting meer af te stemmen op haar eigen ramingen en zich daarbij te baseren op recente bestedingspatronen en voorzienbare ontwikkelingen. Daardoor hebben de bestedingscijfers in de afgelopen begrotingsjaren een verbetering te zien gegeven.

Door de overlap van programmacycli bij meerjarige programma's wordt het betalingspatroon gelijkmatiger in de tijd. Zo wordt aan het begin van een nieuwe programmaperiode bij de structuurfondsen het lage betalingsniveau bij de nieuwe programma's, die nog op kruissnelheid moeten komen, gewoonlijk gecompenseerd door betalingen

⁽⁸⁾ paragraaf 2.11.

⁽⁹⁾ paragraaf 2.26.

⁽¹⁰⁾ Met inachtneming van bepaalde voorwaarden, zoals de bepaling van een einddatum voor de uitvoering overeenkomstig de beginselen van goed financieel beheer (artikel 77 van het Financieel Reglement) of van specifieke maatregelen, zoals de regel jaar n+2 bij de Structuurfondsen (zie paragraaf 2.35).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

in verband met programma's uit de voorgaande periode. Dit compensatie-effect was minder goed merkbaar tijdens de overgang van de periode 1994-1999 naar de periode 2000-2006, voornamelijk omdat toen ook van een op voorschotten gebaseerd financieringsstelsel is overgeschakeld op een op vergoedingen gebaseerd financieringsstelsel. In dit verband verwijst de Commissie naar haar mededeling van 20 september 2002 over de ontwikkeling van de begrotingsuitvoering voor de structuurfondsen, en met name van de RAL (COM(2002) 528 definitief).

2.17. Hoe groter de waarde van de niet-afgewikkelde verplichtingen, hoe meer de betalingskredieten in de daaropvolgende jaren zullen worden aangesproken. De aan het begrotingsproces inherente vertragingen worden weergegeven in **tabel 2.4**. Bij de uitgaven ten laste van gesplitste kredieten ⁽¹⁾ bedroegen de betalingen in 2003 slechts 5,7 miljard euro, ofwel circa 11 % van de 49,6 miljard euro waarvoor gedurende 2003 verplichtingen waren aangegaan. In de praktijk kan de afwikkeling van verplichtingen vele jaren in beslag nemen; andere leiden nooit tot betalingen en moeten worden geannuleerd — zie paragraaf 2.21.

2.17. Het tijdsverschil tussen vastlegging en betaling van de zogeheten „gesplitste” uitgaven, dat verantwoordelijk is voor het ontstaan van de RAL, is inherent aan de budgettering van dergelijke uitgaven. Zoals opgemerkt in het vorige punt, wordt het patroon van dergelijke uitgaven gelijkmatiger in de tijd doordat de periodes van de financiële vooruitzichten elkaar overlappen.

Tabel 2.4 — Verandering saldo niet-afgewikkelde verplichtingen 2003

(miljoen euro)

	Totaal-generaal	Uitgaven ten laste van niet-gesplitste kredieten				Uitgaven ten laste van gesplitste kredieten				
		Landbouw	Administratieve uitgaven	Reserves	Totaal niet-gesplitst	Structurele acties	Intern beleid	Externe maatregelen	Pretoetreding	Totaal gesplitst
Overgedragen verplichtingen										
Overgedragen saldo	99 820	231	473	0	704	66 731	11 205	12 763	8 417	99 116
Betalingen	- 35 590	- 210	- 376	0	- 586	- 26 603	- 3 405	- 2 865	- 2 131	- 35 004
Vrijmakingen	- 4 138	- 3	- 11	0	- 14	- 2 917	- 504	- 658	- 45	- 4 124
Annuleringen	- 102	- 19	- 83	0	- 102	0	0	0	0	0
In 2003 aangegane verplichtingen										
Aangegane verplichtingen	99 775	44 462	5 545	148	50 155	33 987	7 173	5 067	3 393	49 620
Betalingen	- 54 968	- 44 169	- 4 929	- 148	- 49 246	- 1 925	- 2 267	- 1 421	- 109	- 5 722
Annuleringen	- 6	0	- 6	0	- 6	0	0	0	0	0
Overgedragen saldo	104 791	292	613	0	905	69 273	12 202	12 886	9 525	103 886

Bron: jaarrekening 2003.

⁽¹⁾ Uitgaven voor structurele acties, intern beleid, externe acties en pretoetredingssteun.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.18. Eind 2003 bedroegen de niet-afgewikkelde verplichtingen in totaal 104,8 miljard euro — zie **tabel 2.4**. Dit komt overeen met 94 % van de vastleggingskredieten voor 2004 (EU25) en komt neer op een stijging met 5,0 % ten opzichte van 2002. Deze stijging deed zich voor ondanks:

- vrijmakingen ad 4,1 miljard euro, waarvan 2,7 miljard euro verband hield met een bijzondere procedure (zie paragraaf 2.21);
- een vrijwel onveranderd bedrag aan vastleggingskredieten in 2003 (zie paragraaf 2.5);
- extra betalingskredieten die speciaal ter verlichting van het probleem in de begroting waren opgenomen.

Bij de uitgaven ten laste van gesplitste kredieten komt het saldo van de niet-afgewikkelde verplichtingen overeen met circa 2,5 jaar aan betalingen in het huidige bestedingstempo. Op een overeenkomstig tijdstip in de voorgaande periode van de financiële vooruitzichten (1996) beliepen de niet-afgewikkelde verplichtingen ten laste van gesplitste kredieten 47,9 miljard euro, ofwel nog juist geen anderhalf jaar aan betalingen in het toenmalige bestedingstempo.

2.19. Het saldo van de niet-afgewikkelde verplichtingen vormt echter niet het volledige bedrag van de juridische verbintenissen van de Unie tot het doen van uitgaven, en wel voornamelijk door het effect van het vastleggingsproces bij de Structuurfondsen (zie paragraaf 2.33). Het saldo van de juridische verbintenissen die eind 2003 voor de programmeringsperiode 2000-2006 waren aangegaan en die als niet in de balanstelling opgenomen verbintenissen in de jaarrekening, maar nog niet als verplichtingen in de jaarlijkse begrotingen waren opgenomen, beloopt ongeveer 95 miljard euro (zie paragraaf 2.34). Op basis hiervan liggen de totale niet-afgewikkelde verplichtingen circa drie jaar vóór het eind van de huidige programmeringsperiode dan ook op ongeveer 200 miljard euro, ofwel vijf jaar aan betalingen in het huidige tempo ⁽¹²⁾. Hoewel de uiterste datum voor het doen van betalingen na het verstrijken van de programmeringsperiode ligt ⁽¹³⁾, zal een hoog bedrag aan niet-afgewikkelde verplichtingen de betalingskredieten onder druk zetten en de afsluiting van de programma's misschien vertragen. Zoals in het verleden dreigen deze factoren de begrotingsuitvoering van de eerste jaren van de volgende programmeringsperiode te beïnvloeden.

2.18. *Een vergelijking van de omvang van de RAL tussen 1996 en 2003 moet worden gezien in het licht van de wijzigingen in de wijze waarop de jaarlijkse vastleggingen én betalingen bij de structuurfondsen worden verricht.*

2.19. *De Commissie verwijst naar haar antwoord onder punt 2.48.*

⁽¹²⁾ Niettegenstaande de jaarlijkse verplichtingen die in die periode op andere begrotingsterreinen moeten worden aangegaan.

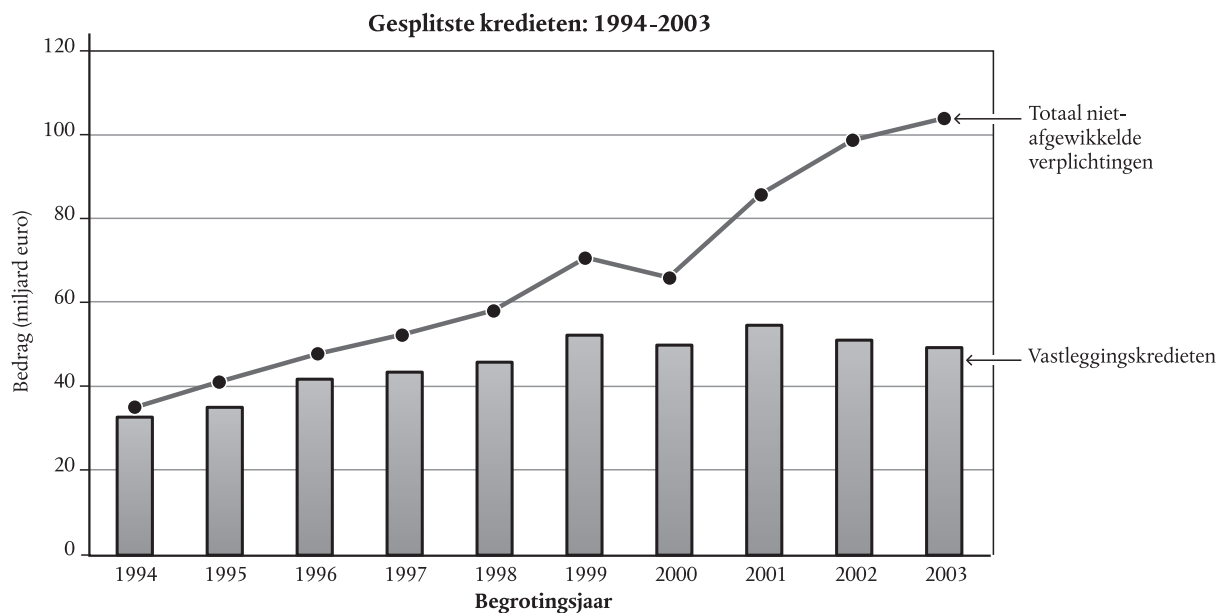
⁽¹³⁾ Tot eind 2008 voor de betalingen in de lidstaten en tot 2010 voor de saldobetalingen door de Commissie (COM(2002) 528 def. van 20.9.2002).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.20. **Grafiek 2.1** laat de waarde van de niet-afgewikkelde verplichtingen ten laste van gesplitste kredieten gedurende de laatste tien jaar zien, afgezet tegen de vastleggingskredieten voor elk jaar. Gedurende de laatste vijf jaar is de waarde van de niet-afgewikkelde verplichtingen ten laste van gesplitste kredieten met 47 % gestegen. Dit kwam door twee factoren: ten eerste vormen de jaren 2000-2003 de aanlooperperiode voor de grote programma's ⁽¹⁴⁾ (zie paragraaf 2.16) en ten tweede werden de betalingskredieten nog steeds onderbested (zie de paragrafen 2.12 en 2.13).

Grafiek 2.1 — Niet-afgewikkelde verplichtingen 1994-2003



NB: de gesplitste kredieten omvatten uitgaven voor structurele acties, intern beleid, externe maatregelen en pretoetredingssteun.
Bron: jaarrekeningen 1994-2003.

⁽¹⁴⁾ Structuurfondsen, 2000-2006; 6e kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling, 2002-2006.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.21. De Rekenkamer wijst er al een aantal jaren op dat de Commissie alle oude en sluimerende niet-afgewikkelde verplichtingen die misschien nooit tot betalingen zullen leiden, moet identificeren en maatregelen terzake moet treffen. Eind 2002 zegden de begrotingsautoriteit en de Commissie in een gemeenschappelijke verklaring toe, de „potentieel abnormale” niet-afgewikkelde verplichtingen ⁽¹⁵⁾ eind 2003 te hebben aangepakt. Van de 17,3 miljard euro die als „potentieel abnormaal” werd aangemerkt, werd in de loop van 2003 4,0 miljard euro uitbetaald, 2,7 miljard euro vrijgemaakt en 10,6 miljard euro geldig bevonden en derhalve gehandhaafd.

2.22. De huidige begrotingsgegevens en de analyse ervan verschaffen weinig informatie over de gevolgen van het hoge bedrag aan niet-afgewikkelde verplichtingen of over de cumulatieve stand van uitvoering van de verschillende communautaire programma's. Het hoge bedrag aan niet-afgewikkelde verplichtingen legt een zwaar beslag op toekomstige betalingen dat wel eens moeilijk te beheren zou kunnen zijn in het kader van het begrotingsproces en gelet op het maximum in de financiële vooruitzichten.

2.22. *In haar jaarlijkse analyse van de begrotingsuitvoering voor de structuurfondsen geeft de Commissie al een totaaloverzicht. Wel is zij bereid om aanvullende informatie te verstrekken (zie antwoord onder punt 2.50). De betalingsbehoefte zal in de toekomst waarschijnlijk afnemen vanwege de „n+2”-regel (zie antwoord onder punt 2.48).*

SPECIFIEKE OPMERKINGEN

Communautaire ontvangsten

2.23. Tabel 3.1 geeft een overzicht van de communautaire ontvangsten voor 2003 en grafiek 3.1 laat de verdeling van de verschillende soorten ontvangsten zien. Grafiek 3.2 illustreert de ontwikkeling van de werkelijke ontvangsten in de periode 1989-2003. Met name de traditionele eigen middelen en de BTW-middelen hebben aan belang ingeboet; de middelen op basis van het bruto nationaal inkomen (BNI) zijn gestegen. Bij gewijzigde begroting nr. 6/2003 van 4 december 2003 werd het voor 2003 benodigde bedrag aan ontvangsten met 5,0 miljard euro verlaagd.

2.24. De bedragen van de geïnde BTW-middelen daalden met 5,0 % tegenover 2002 door de aanpassing van de BTW-grondslagen van voorgaande jaren, schommelingen in de wisselkoers tussen het pond sterling en de euro en een lager uniform afroepingspercentage dan voorheen. Daarnaast werden de BTW-middelen via de aftoppingsprocedure beïnvloed door een daling van de BNI-ramingen met 2 % ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁵⁾ Gedefinieerd als verplichtingen waarvoor twee jaar lang geen betalingen zijn verricht en verplichtingen die ten minste vijf jaar lang in de begroting zijn opgenomen.

⁽¹⁶⁾ De BTW-middelen worden berekend op een grondslag die wordt gedefinieerd als de totale waarde van de goederen en diensten waarop overeenkomstig de zesde richtlijn BTW wordt geheven. Deze grondslag wordt afgetopt, zodat hij niet meer dan 50 % van het BNI van elk land uitmaakt. Daalt het BNI, dan verminderen ook de BTW-middelen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Landbouw

2.25. De totale beschikbare kredieten voor verplichtingen en betalingen voor de landbouw beliepen in 2003 44,9 miljard, respectievelijk 45,1 miljard euro ⁽¹⁷⁾, een stijging met 1,2 % ten opzichte van 2002. De definitieve uitgaven bedroegen 44,5 miljard euro wat de verplichtingen (uitvoeringsgraad 99 %) en 44,4 miljard euro wat de betalingen betreft (uitvoeringsgraad 98 %).

2.26. Het laagste bestedingspercentage (64 %) trad op bij een aantal maatregelen die samen goed waren voor 3 % van de totale geautoriseerde kredieten, met inbegrip van uitvoerrestituties op verwerkte producten, voedselprogramma's en veterinaire maatregelen („bijkomende uitgaven”). De onderbesteding was hoofdzakelijk te wijten aan vertragingen bij de uitvoering van veterinaire en fytosanitaire maatregelen. Deze uitgaven vormen ook het leeuwendeel van het naar 2004 overgedragen bedrag. Op andere begrotings-terreinen, waaronder plattelandsontwikkeling ⁽¹⁸⁾, was de uitvoering vrijwel totaal.

2.26. Bij veterinaire en fytosanitaire maatregelen voor 2003 is 99,7 % van de vastleggingskredieten besteed. Een fors bedrag aan betalingskredieten is overgedragen naar 2004 omdat de lidstaten ingevolge de rechtsgrondslag tot in jaar n+1 (2004) tijd hebben om een betalingsverzoek in te dienen voor activiteiten die met de Commissie zijn afgesproken en in jaar n (2003) zijn uitgevoerd. Voor de Commissie vallen deze betalingen nog onder de vastleggingen van jaar n (2003).

Structurele acties

2.27. De vastleggingskredieten voor het jaar stegen met 0,4 % tegenover 2002. De betalingskredieten stegen met 3,2 % in vergelijking met 2002. De algehele bestedingsgraad voor betalingen bedroeg (na de in de volgende paragraaf vermelde annulering) 90 %, hetgeen veel hoger is dan in 2002 (74 %).

2.28. De bruto onderbesteding in vergelijking met de oorspronkelijke begroting bedroeg 8,3 miljard euro, ongeveer evenveel als in 2002 (zie **tabel 2.2**). Het effect op het algehele overschot werd echter verminderd door de annulering van 5,0 miljard euro aan betalingskredieten waarvan de Commissie inzag dat ze niet konden worden besteed (zie paragraaf 2.30). Ondanks de netto onderbesteding met 3,3 miljard euro bij de structurele acties als geheel, vond een sterke stijging in de bestedingen plaats op het gebied van doelstelling 2, waar de uitvoeringsgraad steeg van 48 % in 2002 tot 91 % in 2003 (op basis van een 1,1 % hoger budget).

⁽¹⁷⁾ Inclusief uit 2002 overgedragen bedragen.

⁽¹⁸⁾ Anders dan in 2002, toen plattelandsontwikkeling een aanzienlijke onderbesteding te zien gaf: paragraaf 2.19 van het jaarverslag 2002 van de Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.29. Bij de communautaire initiatieven — programma's die op initiatief van de Commissie in de lidstaten worden uitgevoerd — bedroeg de uitvoering in 2002 slechts 25 % en werd het budget in 2003 met 2,0 % verlaagd. In 2003 bedroeg de bestedingsgraad 48 %. Dit kwam voornamelijk door de vertragingen waarmee programma's van de periode 1994-1999, wegens te late indiening van de aanvragen om saldobetaling door de lidstaten, werden afgesloten (bestedingsgraad 30 %). Bij de betalingen in 2003 met betrekking tot de periode 2000-2006 beliep de bestedingsgraad 75 %.

2.30. Voor lopende betalingen in het kader van de huidige Structuurfondsprogramma's (periode 2000-2006), die ongeveer 74 % van het totale oorspronkelijke budget voor dit terrein vormen, bedroeg de bestedingsgraad ongeveer 96 %, een stijging ten opzichte van de 91 % van 2002. Wat betreft de afsluiting van de programma's van de periode 1994-1999 lag de bestedingsgraad veel lager. Voor het jaar was 11,0 miljard aan betalingskredieten beschikbaar: slechts 3,5 miljard euro (32 %) werd gebruikt⁽¹⁹⁾. De Commissie reageerde door in een gewijzigde begroting 5 miljard euro aan betalingskredieten voor de programma's van vóór 2000 te annuleren, waardoor de algehele bestedingsgraad steeg (zie paragraaf 2.27).

2.31. In haar jaarverslag 2002⁽²⁰⁾ wees de Rekenkamer de onnauwkeurige ramingen van de lidstaten als een van de hoofdorzaken aan van het onvermogen van de Commissie om geschikte en tijdige maatregelen tegen de onderbesteding te treffen. In 2003 werden inspanningen gedaan om het ramingsproces te verbeteren en het algehele foutenpercentage van de ramingen voor de Structuurfondsen daalde van 73 tot 50 %. Dit komt echter nog steeds neer op een verschil van 13,0 miljard euro tussen de geraamde en de werkelijke betalingen. Voor de programma's van de periode 2000-2006 lag de beste raming van een lidstaat 12 % boven de werkelijke behoeften en de slechtste raming bedroeg meer dan twee en een half maal zoveel als de werkelijke behoeften — bij vijf lidstaten bedroeg het verschil met de ramingen meer dan 1 miljard euro.

2.30. Naast de betalingen voor de programma's uit de periode 1994-1999 in de orde van grootte van 3,5 miljard euro is zo'n 2,8 miljard euro vrijgemaakt. Door het gecombineerde effect van betalingen en vrijmakingen zijn de RAL bij de programma's uit 1994-1999 teruggelopen van 15,4 miljard euro eind 2002 tot 9,1 miljard euro eind 2003, een vermindering met 41 %.

2.31. De Commissie verwijst naar haar antwoord onder punt 2.16.

⁽¹⁹⁾ Zoals vermeld in paragraaf 2.26 van het jaarverslag 2002 van de Rekenkamer, ondervond de Commissie veel vertraging bij de afsluiting van programma's doordat de meeste aanvragen vlak vóór de einddatum (31 maart 2003) inkwamen en ze vaak onvolledig waren, zodat het risico groot was dat de betalingen pas in 2004 zouden kunnen worden verricht. In de prognoses van de Commissie werd onvoldoende rekening gehouden met de mogelijkheid van deze vertragingen.

⁽²⁰⁾ Paragraaf 2.24.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.32. Ondanks maatregelen om ervoor te zorgen dat de aanvragen om betalingen van de lidstaten gelijkmatig over het jaar binnenkomen ⁽²¹⁾, werd in 2003 meer dan de helft van de betalingen in de periode september-december verricht en een kwart in december alleen. Deze concentratie van de behandeling van verrichtingen aan het eind van het jaar stelt onredelijke eisen aan de beheersmiddelen van de Commissie.

2.32. *De Commissie heeft maar weinig invloed op het declaratiegedrag van de lidstaten. De verordening bepaalt dat declaraties drie keer per jaar moeten worden ingediend (de derde keer eind oktober), maar legt geen sancties op. De „n+2”-regel werkt in twee richtingen: ten eerste worden de lidstaten gestimuleerd om omvangrijke declaraties kort voor het eind van het jaar in te dienen, en ten tweede worden ze doordat de Commissie ze in het kader van de programma's regelmatig herinnert aan de regel, ertoe aangezet om de declaraties sneller in te dienen.*

Stijging van de niet-afgewikkelde verplichtingen

2.33. De vastleggingskredieten voor de Structuurfondsperiode 2000-2006 moeten in de begroting worden opgevoerd volgens de toewijzing in de financiële vooruitzichten, zoals bepaald door de Europese Raad van Berlijn. De toewijzing voor de periode van zeven jaar bedraagt in totaal 230,2 miljard euro ⁽²²⁾ (voor de Structuurfondsen en het Cohesiefonds samen). Van de 210,6 miljard euro voor de Structuurfondsen werd 201,1 miljard euro ⁽²³⁾ aan de lidstaten toegewezen (er werden dus juridische verbintenissen voor aangegaan) via tussen 2000 en 2002 overeengekomen uitgavenprogramma's. Vervolgens worden gedurende de zevenjarige programmeringsperiode jaarlijks vastleggingen verricht. Wegens de vertragingen bij de vaststelling van de nieuwe programma's werd het geplande niveau van de juridische verbintenissen niet bereikt en dus werden de maxima in de financiële vooruitzichten vanaf 2002 verhoogd met de in 2000 en 2001 niet-bestede kredieten.

2.34. Voor de periode 2000-2002 bedroeg de netto onderbesteding bij de betalingskredieten voor structurele acties 26,6 miljard euro (2000: 8,0 miljard euro; 2001: 10,5 miljard euro; 2002: 8,1 miljard euro). De niet-afgewikkelde verplichtingen voor structuurbeleid stegen in 2003 met 2,5 miljard euro tot 69,3 miljard euro, bijna de waarde van twee en een half jaar aan betalingen in het bestedingstempo van 2003. Wat betreft de programmeringsperiode 2000-2006 stegen de niet-afgewikkelde verplichtingen met 19 % tot 53,2 miljard euro ofwel 2,3 maal de huidige bestedingen. Bovendien zijn de juridische verbintenissen die na de Europese Raad in Berlijn aangegaan, maar nog niet in vastleggingen omgezet zijn (zie paragraaf 2.33), in totaal goed voor 95 miljard euro ⁽²⁴⁾, waardoor het equivalent van de niet-afgewikkelde verplichtingen meer dan 164 miljard euro, of bijna zes jaar aan betalingen bedraagt.

⁽²¹⁾ Artikel 32, lid 3, van de algemene bepalingen inzake de Structuurfondsen bepaalt dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de aanvragen voor tussentijdse betalingen, zoveel mogelijk gegroepeerd, drie keer per jaar, voor het laatst uiterlijk op 31 oktober, bij de Commissie worden ingediend.

⁽²²⁾ Tegen prijzen van 2003.

⁽²³⁾ 8,4 miljard euro werd als prestatiereserve ingehouden; 1,1 miljard euro voor technische bijstand en innoverende maatregelen werd niet vooraf toegewezen.

⁽²⁴⁾ Zie de niet in de balanstelling opgenomen verbintenissen in de jaarrekening: post 5 van de voorwaardelijke verplichtingen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.35. Voor de programmeringsperiode 2000-2006 werden nieuwe regels ingevoerd waardoor kredieten waarvoor na het jaar waarin de verplichting is aangegaan twee jaar lang geen betaling is verricht, automatisch worden vrijgemaakt. De vrijmakingen in 2003 ingevolge deze regels bedroegen slechts 31 miljoen euro, waarvan 24 miljoen euro voor het ESF en 7 miljoen euro voor het EOGFL-Oriëntatie. Voor het EFRO werden geen vrijmakingen verricht omdat de lidstaten tussentijdse uitgavendeclaraties indienden. Er bestaat echter een risico dat de lidstaten, om te voorkómen dat verplichtingen worden geannuleerd, uitgaven declareren die niet subsidiabel zijn.

2.35. *De Commissie heeft het gevaar onderkend waarop de Rekenkamer wijst. Zij heeft maatregelen genomen en het aantal controles op declaraties opgevoerd.*

Intern beleid

2.36. De uitgaven die behoren tot de categorie intern beleid van de financiële vooruitzichten worden meestal rechtstreeks beheerd door de Commissie. Het leeuwendeel ervan gaat naar onderzoek en technologische ontwikkeling; dit vormde 58 % van de betalingen in 2003. De goedgekeurde betalingskredieten vertoonden een stijging met 0,8 % tegenover 2002, met grote verschillen tussen de diverse rubrieken. Zo werden de kredieten voor onderzoek en technologische ontwikkeling met 2,7 % gekort, terwijl er bij de trans-Europese netwerken een stijging met 12 % was. De goedgekeurde vastleggingskredieten stegen met gemiddeld 3,4 %.

2.37. De uitvoeringsgraad van de betalingen bedroeg 78 %, hetgeen lager was dan in 2002 (83 %). Deze onderbesteding, die voor 626 miljoen euro bijdroeg tot het algehele overschot, is echter grotendeels te verklaren door de speciale regelingen voor „ontvangsten van derden met een bestemming” ⁽²⁵⁾. Wanneer derde landen bijdragen aan communautaire programma's, worden de bijdragen in het jaar van ontvangst als verplichtingen én als betalingskredieten geboekt, ook al zijn de betalingsaanvragen wegens de voor de uitvoering van de projecten benodigde tijd over meerdere jaren gespreid. Ongebruikte betalingskredieten worden automatisch overgedragen totdat de middelen kunnen worden besteed, waardoor de bestedingsgraad in dezelfde mate daalt. Van de 1,6 miljard euro bruto onderbesteding voor het jaar was 0,8 miljard euro afkomstig van de aan ontvangsten van derden gebonden uitgaven (bestedingsgraad 27 %); het restant was afkomstig van de gewone begrotingskredieten, waarvoor de bestedingsgraad 93 % bedroeg.

⁽²⁵⁾ Zie de paragrafen 2.32 en 2.33 van het jaarverslag 2002 van de Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.38. De niet-afgewikkelde verplichtingen aan het eind van het begrotingsjaar 2003 bedroegen 12,2 miljard euro — een stijging met 8,9 % ten opzichte van 2002 — ofwel meer dan twee jaar aan betalingen in het huidige bestedingstempo. Hieruit blijkt een sterkere toename van de verplichtingen dan van de betalingen voor het jaar (3,4 % versus 0,8 %), hetgeen gedeeltelijk wordt verklaard door het feit dat in 2003 de start van het zesde kaderprogramma (KP6) voor onderzoek en technologische ontwikkeling (2002-2006) naderbij kwam.

Externe acties

2.39. De uitgaven voor externe acties worden meestal rechtstreeks beheerd door de Commissie en omvatten een groot aantal verschillende onderdelen, waarbij geen enkel onderdeel meer dan 16 % van het totaal uitmaakt. Het goedgekeurde budget voor verplichtingen lag 3,0 % hoger dan in 2002. Bij de betalingen bedroeg de stijging 3,8 %. De bestedingsgraad van de betalingen was 87 %, ongeveer zoals in 2002 (89 %), hetgeen erop wijst dat het extra budget werd gebruikt, maar niet méér dan dat.

2.40. Eind 2003 beliepen de niet-afgewikkelde verplichtingen 12,9 miljard euro, een stijging met 1,0 % in vergelijking met 2002. Het saldo van de niet-afgewikkelde verplichtingen komt overeen met de waarde van drie jaar aan betalingen in het huidige bestedingstempo.

Pretoetredingssteun

2.41. De pretoetredingssteun omvat de bedragen die aan tot de Unie toetredende landen en kandidaat-lidstaten worden betaald en wordt meestal beheerd in samenwerking met de begunstigde landen. In 2002 werd slechts 67 % van de betalingskredieten besteed. In de begroting 2003 stegen de vastleggings- en betalingskredieten met respectievelijk 1,7 en 4,3 %. In 2003 beliepen de betalingen in totaal 2,2 miljard euro, waardoor de bestedingsgraad 80 % bedroeg. Hoewel proportioneel kleiner dan in 2002, droeg de onderbesteding voor 0,5 miljard euro bij aan het totale overschot.

2.42. Bij Phare beliepen de uitgaven 1,5 miljard euro, hetgeen de bestedingsgraad op 94 % bracht, veel hoger dan de 69 % van 2002.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.43. Bij Sapard ⁽²⁶⁾, het kleinste van de drie pretoetredingsinstrumenten, stegen de betalingskredieten van jaar tot jaar met 20 % (73 miljoen van de totale stijging met 112 miljoen euro), ondanks een bestedingsgraad van slechts 34 % in 2002. De in 2003 aan begunstigde landen betaalde bedragen stegen met 264 miljoen euro (ofwel 61 %), verre van genoeg om het gestegen budget te absorberen. De uitvoering hangt af van de aanvragen om betaling uit de begunstigde landen en deze kwamen later dan verwacht. Eind 2003 was 323 miljoen euro aan de eindbegunstigden overgemaakt. Dit vormt een aanzienlijke stijging tegenover 2002 (34 miljoen euro), maar de cumulatieve betalingen aan de eindbegunstigden van Sapard tot eind 2003 maken nog steeds slechts 15 % van de beschikbare middelen uit (eind 2002: 2 %).

2.44. Bij de betalingskredieten voor ISPA ⁽²⁷⁾ daalde de uitvoeringsgraad van 79 % in 2002 tot 60 % in 2003. Dit percentage was zo laag doordat het budget groter was dan nodig en de uitvoering van de projecten trager verliep dan verwacht. Vertragingen deden zich voor bij de procedures voor aan- en uitbesteding, alsmede bij de indiening van aanvragen om betaling van een eerste voorschot — na de goedkeuring van het project — door de instanties van de lidstaten.

2.45. Eind 2003 bedroegen de niet-afgewikkelde verplichtingen voor de gehele pretoetredingssteun in totaal 9,5 miljard euro, hetgeen neerkomt op de waarde van meer dan vier jaar uitgaven in het huidige tempo (de hoogste van alle begrotingsterreinen). Hoewel de betalingskredieten werden verhoogd om het bedrag van de niet-afgewikkelde verplichtingen te helpen reduceren, steeg het saldo in vergelijking met 2002 met 13,2 %.

2.43. *In het antwoord van de Commissie onder punt 2.39 van het jaarverslag 2002 van de Rekenkamer wordt vermeld waarom er sprake is van onderbesteding bij de Sapard-kredieten. Een van de redenen is dat een hogere prioriteit is gegeven aan een strak beheer van de kredieten.*

De totale bestedingcijfers zijn in 2002 laag uitgevallen, voornamelijk omdat voor Polen, Roemenië en Hongarije, samen goed voor 70 % van de totale Sapard-middelen, vóór de tweede helft van 2002 geen besluit is genomen tot overdracht van het beheer (waartoe pas wordt overgegaan nadat de nationale autoriteiten solide administratieve en controlesystemen hebben opgezet).

Op 1 juli 2004 is voor een bedrag van 688,7 miljoen euro aan betalingen verricht en aan betalingsverzoeken ontvangen (32 % van de beschikbare middelen voor de periode 2000-2003). Daarvan is 429,6 miljoen euro aan de eindbegunstigden overgemaakt. De uitvoering van Sapard ligt nu op kruissnelheid.

2.44. *De aanbestedingsprocedures hebben in een aantal gevallen veel tijd gekost omdat er sprake moest zijn van een eerlijke en transparante procedure. De Commissie heeft bij de begunstigde overheidsinstanties aangedrongen op een snelle indiening van hun verzoeken om een eerste voorschot, maar in een aantal gevallen heeft dit niet mogen baten.*

2.45. *De Commissie verwijst naar haar antwoord onder punt 2.48.*

Bij pretoetredingssteun en op andere begrotingsgebieden is het algemene kader voor vastleggingen in de begroting allereerst afgebakend in de conclusies van de Raad van Berlijn van 1999 en in het desbetreffende Inter-institutioneel Akkoord. Daarna vinden er jaarlijkse vastleggingen plaats (voor Sapard in besluiten waarbij toestemming wordt verleend om iedere jaarlijkse financieringsovereenkomst te ondertekenen), waarmee de kredieten in de begroting van de Gemeenschap globaal worden vastgelegd.

De omvang van de RAL (het verschil tussen de totale beschikbare vastleggingen en de verrichte betalingen) hangt dus niet alleen af van de toekomstige betalingen, maar ook van de administratieve stappen die zijn vastgelegd in de desbetreffende regelgeving. De betalingen worden verricht na ontvangst van de declaraties, waarbij de begunstigden moeten aantonen dat het om projectuitgaven gaat die voor vergoeding in aanmerking komen. De RAL zullen, afgezet tegen de betalingen, een dalende lijn blijven vertonen omdat de bestedingcijfers een verbetering te zien geven.

⁽²⁶⁾ Instrument ter ondersteuning van duurzame landbouw- en plattelandsontwikkeling in de lidstaten en kandidaat-lidstaten van Midden- en Oost-Europa.

⁽²⁷⁾ Instrument ter ondersteuning van de economische en sociale cohesie in de kandidaat-lidstaten, hoofdzakelijk op de gebieden milieu en transport.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Administratieve uitgaven

2.46. De administratieve uitgaven bestaan hoofdzakelijk uit de kosten van personeel en gebouwen. Tweederde van het budget gaat naar de Commissie, de rest naar de andere instellingen en organen. Voor 2003 werd het budget verhoogd met 3,5 % ⁽²⁸⁾ ter compensatie van de inflatie en ter voorbereiding van de uitbreiding. De Commissie kreeg 2,1 % meer, de andere instellingen 4,5 %, en naar de pensioenen ging 6,3 % meer. De stijging bij de Commissie werd getemperd door de front-loading van uitgaven voor de uitbreiding in de begroting 2002 ⁽²⁹⁾; zonder deze maatregel zou het budget boven het maximum in de financiële vooruitzichten zijn uitgekomen. De uitvoeringsgraad bedroeg 87 %, iets minder dan in 2002 (89 %).

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

2.47. Op basis van de uitvoering van de begroting 2003 kan het beheer door de Commissie als een gedeeltelijk succes worden beschouwd: de ramingen zijn verbeterd, de onderbesteding is verminderd en er zijn maatregelen getroffen om de kredieten vóór het eind van het jaar te reduceren. Maar het overschot van het jaar ad 5,5 miljard euro (en de onderbesteding die er de oorzaak van is) is nog steeds groot en toont aan dat verdere verbetering mogelijk is.

2.47. *De jaarlijkse betalingskredieten worden in beginsel vastgesteld via een zogeheten „bottom-up-procedure”. Voor elke vastlegging wordt het desbetreffende betalingsprofiel bepaald. Daarbij wordt gewoonlijk uitgegaan van een normaal bestedingspercentage. Onvoorziene vertragingen en neerwaartse bijstellingen bij programma's leiden dan ook tot een onderbesteding (d.w.z. te hoge ramingen) bij de kredieten.*

Op ordonnateurniveau wordt er allereerst voor gezorgd dat er betalingskredieten beschikbaar zijn zodat te allen tijde aan de betalingsverplichtingen kan worden voldaan. Voor een deel is het feit dat daaraan prioriteit wordt gegeven ook een gevolg van de tijdrovende procedures voor overschrijvingen en aanvullende kredieten, waarvoor de begrotingsautoriteit toestemming moet verlenen.

Bij de structuurfondsen, die in de afgelopen jaren voor het overgrote deel verantwoordelijk waren voor de onderbesteding en/of de te hoge ramingen, is de omvang van de betalingskredieten gebaseerd op de prognoses van de lidstaten, die fors naar beneden zijn bijgesteld op grond van de eigen ramingen van de Commissie en omdat in het kader van de algehele budgettaire discipline de jaarlijkse groei van de betalingskredieten moest worden beteugeld. In het verleden waren de ramingen voor de structuurfondsen met grote onzekerheid omgeven. Dit hield grotendeels verband met de sluiting van de programma's uit de periode 1994-1999 waar de bestedingen van de lidstaten sterk tegenvielen.

Binnen de bovengenoemde beperkingen kijkt de Commissie evenwel naar mogelijkheden om te voorkomen dat de ramingen evenals in de afgelopen jaren te hoog uitvallen. Ten eerste kan het tijdsverschil tussen de betalingsprognoses, de begrotingsbesluiten en de uitvoering van de begroting worden bekort en de onzekerheid worden verminderd doordat tijdens de begrotingsprocedure, dus vóór de definitieve goedkeuring van de begroting, maar wel binnen de grenzen van het Financieel Reglement de prognoses worden bijgesteld. Ten tweede kan actief gebruik worden gemaakt van het „systeem van vroegtijdige waarschuwingen”, hetgeen inhoudt dat het jaarplan voor de entry uitvoeren

⁽²⁸⁾ Voor verplichtingen en betalingen gelijk omdat de administratieve uitgaven ten laste van niet-gesplitste kredieten komen.

⁽²⁹⁾ Een soortgelijke frontloading had plaats voor het begrotingsjaar 2002 met betrekking tot de begroting 2001.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.48. De waarde van de niet-afgewikkelde verplichtingen is in 2003 blijven stijgen en heeft aan het eind van het jaar 104 miljard euro bereikt, hoewel de Commissie maatregelen heeft genomen, zoals het opvoeren van extra betalingskredieten en het treffen van specifieke maatregelen voor alle „potentieel abnormale” verplichtingen. Verder zijn 95 miljard euro aan juridische verbintenissen die voor de Structuurfondsen zijn aangegaan niet in dit saldo begrepen. Het toenemende tijdsverloop tussen de verplichtingen en de betalingen, de waarschijnlijke extra belasting van de administratie aan het eind van de lopende programmeringsperioden en het mogelijke beslag op de toekomstige programmeringsperioden zijn stuk voor stuk kwesties die dringend aandacht verdienen.

2.49. De aanhoudende onderbesteding moet worden gezien in het licht van herhaalde verhogingen van de begroting in dezelfde periode. Het is tegenstrijdig dat het budget elk jaar wordt verhoogd terwijl de middelen voor meerjarenprogramma's niet binnen de gestelde termijn kunnen worden gebruikt. De Rekenkamer beveelt aan om bij het begrotingsproces, wanneer de vastleggingskredieten en de betalingskredieten worden vastgesteld, realistisch te bekijken of het mogelijk is om betalingen te verrichten.

2.50. De Rekenkamer beveelt de Commissie aan, haar informatie over de begrotingsuitvoering te blijven verbeteren. Haar begrotingsanalyse moet duidelijke informatie verstrekken over de cumulatieve stand van uitvoering van de communautaire programma's, met inachtneming van de besteding van de vastgelegde middelen, het niveau van de betalingen aan eindbegunstigden en nog aan te gane verplichtingen. Voor deze verbeteringen zullen de Commissie en de lidstaten aanzienlijk moeten investeren in het verstrekken van de nodige informatie. Door de toegenomen transparantie zou het beheer van de begroting en de verantwoording van het gebruik van de EU-middelen tegenover de burger echter moeten verbeteren.

van de begroting wordt gemonitord en bijgesteld. Om de betalingskredieten te verminderen, wordt de begroting eventueel gewijzigd (zoals in 2003 is gebeurd bij de structuurfondsen). Ten derde kan de betrouwbaarheid van de betalingsprognoses worden vergroot en de monitoring ervan worden geïntensiveerd. Er wordt al gewerkt aan verbetering van de prognoses van de lidstaten voor de structuurfondsen.

2.48. Het tijdsverschil tussen vastlegging en betaling van de zogeheten „gesplitste” uitgaven, dat verantwoordelijk is voor het ontstaan van de RAL, is inherent aan de budgettering van dergelijke uitgaven.

Bij de structuurfondsen, die voor het overgrote deel verantwoordelijk zijn voor de RAL, is het gevaar dat er betalingskredieten resteren die aan het eind van de lopende programmaperiode moeilijk af te wikkelen zijn, in vergelijking met het verleden afgenomen dankzij de n+2-regel, die tot gevolg heeft dat er voortdurend jaarlijkse vastleggingen ongeveer drie jaar nadat ze zijn opgenomen in de begroting, worden vrijgemaakt, ongeacht of een programma nog loopt. Door de n+2-regel zullen de RAL in de komende paar jaar waarschijnlijk op een stabiel niveau blijven en ook het bedrag van 95 miljard euro aan juridische verplichtingen waarop de Rekenkamer doelt, worden besteed, omdat dit bedrag anders komt te vervallen. Dat de RAL in de periode 2000-2006 2,3 keer zo groot zijn als de huidige jaarlijkse betalingen (zie punt 2.34), komt overeen met de prognose van de Commissie. De Commissie verwijst naar haar RAL-mededeling van september 2002 (zie punt 2.16) en naar de gezamenlijke verklaring inzake de afwikkeling van oude en zogeheten „potentieel abnormale” verplichtingen (zie punt 2.21).

2.49. Bestedingsproblemen in het verleden zijn slechts één criterium voor de raming van betalingen. Zo kunnen vertragingen bij de uitvoering feitelijk tot gevolg hebben dat kredieten in de toekomst moeten worden verhoogd.

2.50. In het verslag over het budgettaire en financieel beheer is de nadruk gelegd op de uitvoering in het afgelopen jaar. Daarnaast heeft de Commissie voor bepaalde gebieden uitvoeriger verslagen ingediend. Voor de structuurfondsen stelt de Commissie jaarlijks een verslag op met een analyse van de uitvoering van de begroting voor deze fondsen. Dit bevat ook een totaaloverzicht.

Evenals in 2003 is de Commissie bereid om de aanbeveling op te volgen en een hoofdstuk over de eigen middelen in te voegen. Ook wil zij, zoals de Rekenkamer aanbeveelt, in het volgende verslag over het budgettaire en financieel beheer een totaaloverzicht geven van de uitvoering van de belangrijkste programma's van de Gemeenschap, alsmede van de besteding van de vastleggings- en betalingskredieten op de verschillende niveaus, voorzover zij over deze informatie beschikt. Wel zal het enige tijd duren voordat de aanbeveling van de Rekenkamer volledig ten uitvoer kan worden gelegd, omdat nieuwe informatiebronnen moeten worden aangeboord.

HOOFDSTUK 3

Eigen middelen

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	3.1-3.2
Specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring	3.3-3.62
Traditionele eigen middelen	3.3-3.41
Inleiding	3.3-3.6
Beoordeling van toezichtsystemen en -controles	3.7-3.34
Toezichtsystemen en -controles van de Commissie	3.7-3.9
De toezichtsystemen en -controles in de lidstaten	3.10-3.34
Resultaten van controles van douane-aangiften en nationale boekhoudsystemen	3.35-3.40
Vastgestelde maar nog niet ter beschikking van de Commissie gestelde bedragen (B-boekhouding)	3.36-3.40
Werk van andere controleurs	3.41
Eigen middelen uit BTW/BNI	3.42-3.57
Inleiding	3.42-3.43
Beoordeling van de toezichtsystemen en -controles	3.44-3.50
Toezichtsystemen en -controles van de Commissie	3.44-3.48
Vertragingen bij de betaling en bij de indiening van gegevens inzake de eigen middelen BTW en BNI	3.49-3.50
Resultaten van de verificaties van rectificaties en compensaties in de door de lidstaten ingediende BTW-overzichten	3.51-3.57
Opmerkingen	3.54-3.57
Jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal	3.58
Conclusies en aanbevelingen	3.59-3.62
Gereedheid van de toetredingslanden in verband met eigen middelen	3.63-3.68

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

INLEIDING

3.1. De begrotingsontvangsten van de Europese Unie bestaan uit eigen middelen en andere ontvangsten. Eigen middelen vormen verreweg de belangrijkste financieringsbron voor begrotingsuitgaven (89 %), zoals blijkt uit **tabel 3.1**, **grafiek 3.1** en **grafiek 3.2**. Er zijn drie categorieën eigen middelen: traditionele eigen middelen (douanerechten, landbouw- en suikerheffingen) (13 %), eigen middelen die zijn berekend op basis van de door de lidstaten geïnde belasting over de toegevoegde waarde (26 %) en eigen middelen op basis van het bruto nationaal inkomen van de lidstaten (61 %). Het begrotingsbeheer van de eigen middelen wordt behandeld in de paragrafen 2.23 en 2.24.

Tabel 3.1 — Ontvangsten over de begrotingsjaren 2002 en 2003

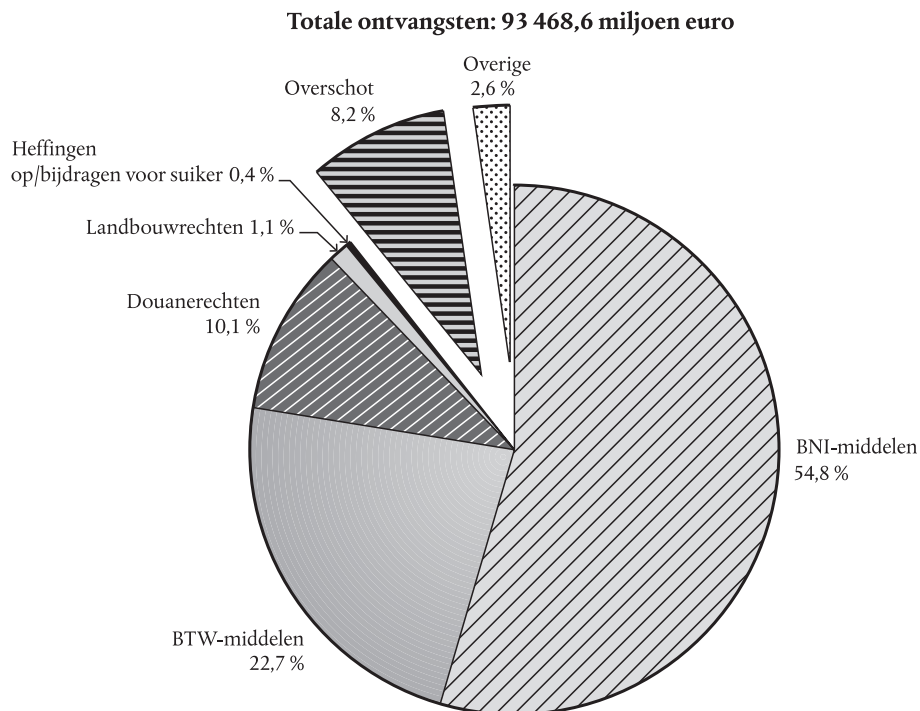
Soort ontvangsten en desbetreffend begrotingsonderdeel	Werkelijke ontvangsten in 2002	Evolutie van de begroting 2003		Werkelijke ontvangsten in 2003	Wijziging in % (2002-2003)
		Oorspronkelijke begroting	Definitieve begroting		
		(a)	(b)		
1 <i>Traditionele eigen middelen</i>	9 214,0	12 140,3	10 906,2	10 857,2	17,8 %
— Landbouwrechten (hoofdstuk 1 0)	886,4 ⁽¹⁾	879,8	879,8	1 011,8	14,1 %
— Heffingen op/bijdragen voor suiker en isoglucose (hoofdstuk 1 1)	649,5 ⁽¹⁾	546,6	546,6	383,2	-41,0 %
— Douanerechten (hoofdstuk 1 2)	9 701,1 ⁽¹⁾	10 713,9	9 479,8	9 462,1	-2,5 %
— Aanpassing inningskosten voor 2001 (hoofdstuk 2 0)	-2 023,0 ⁽²⁾	—	—	—	—
2 <i>BTW-middelen</i>	22 388,2	24 121,3	21 748,0	21 260,1	-5,0 %
— BTW-middelen uit het lopende begrotingsjaar (hoofdstuk 1 3)	22 539,0	24 121,3	21 748,0	21 534,9	
— Saldi uit voorgaande begrotingsjaren (hoofdstuk 3 1)	-150,8	0,0		-274,8	
3 <i>BNI-middelen</i>	45 947,6	59 404,0	51 356,7	51 235,2	11,5 %
— BNI-middelen uit het lopende begrotingsjaar (hoofdstuk 1 4)	45 850,3	59 404,0	51 356,7	50 624,3	
— Saldi uit voorgaande begrotingsjaren (hoofdstuk 3 2)	97,3	0,0	0,0	610,9	
4 <i>Begrotingsonevenwichtigheden</i>	148,2	0,0	0,0	280,1	89,0 %
— UK-correctie (hoofdstuk 1 5)	149,0	0,0	0,0	281,1	
— Definitieve berekening van de UK-correctie (hoofdstuk 3 5)	-0,8	0,0	0,0	-1,0	
5 <i>Overige ontvangsten</i>	17 736,4	1 837,4	8 513,9	9 836,1	-44,5 %
— Overschot van het vorige begrotingsjaar (hoofdstuk 3 0)	15 375,0	1 000,0	7 676,8	7 676,8	-50,1 %
— Diverse ontvangsten (titels 4 t/m 9)	2 361,4	837,4	837,1	2 159,3	-8,6 %
Totaal-generaal	95 434,4	97 502,9	92 524,8	93 468,6	-2,1 %

⁽¹⁾ Bedragen na aftrek van inningskosten van 2002 (3 725,6 miljoen euro) die in 2002 waren geboekt bij hoofdstuk 1 9. Krachtens artikel 42 van het nieuwe Financieel Reglement mag de begroting geen negatieve ontvangsten bevatten. Daarom zijn op de begrotingsbedragen en feitelijke bedragen voor de hoofdstukken 1 0, 1 1 en 1 2 in 2003 de inningskosten al in mindering gebracht en bestaat hoofdstuk 1 9 niet langer.

⁽²⁾ Hoofdstuk 2 0 werd pas in 2002 geïntroduceerd in verband met de bijstelling van de inningskosten voor de traditionele eigen middelen van 10 naar 25 %, die in werking trad in 2002 met terugwerkende kracht tot 1 januari 2001 (zie het jaarverslag 2002 van de Rekenkamer, paragraaf 2.16).

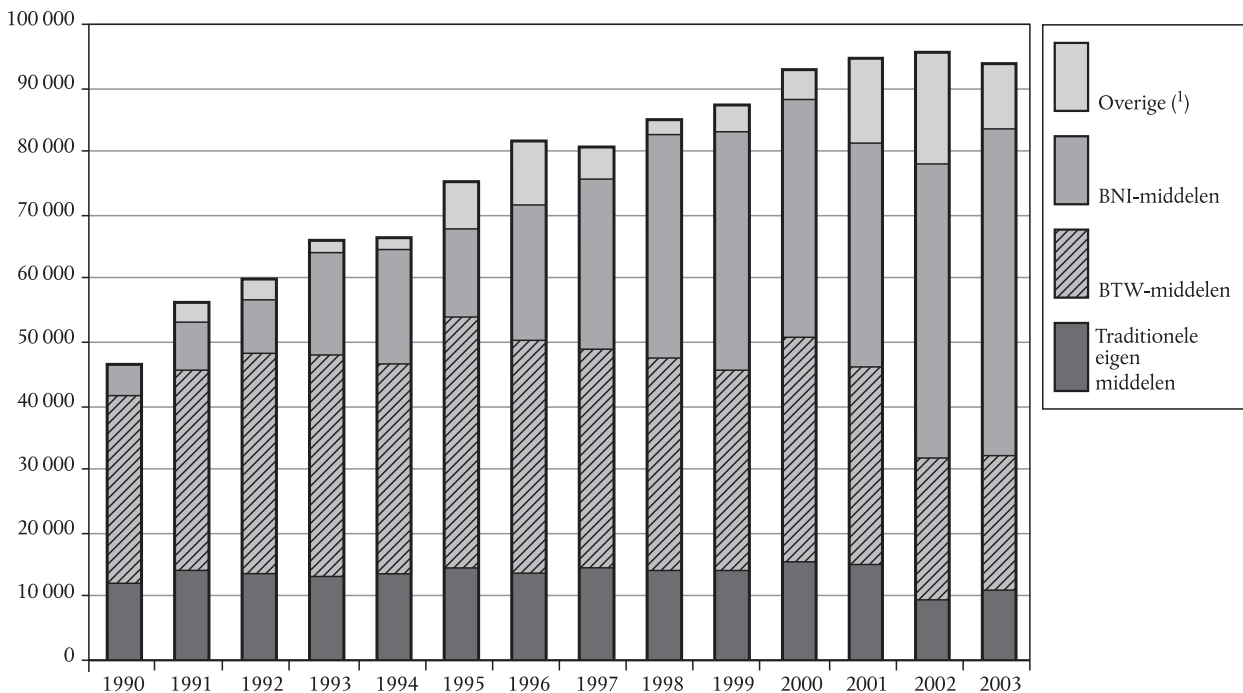
Bron: Jaarrekening 2003.

Grafiek 3.1 — Uitsplitsing van de werkelijke ontvangsten in 2003



Bron: Jaarrekening 2003.

Grafiek 3.2 — Evolutie van de bronnen van werkelijke ontvangsten in de periode 1989-2003



(1) Overschot van vorig begrotingsjaar en diverse ontvangsten.

Bron: Jaarrekening 2003.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.2. De overige ontvangsten bestaan hoofdzakelijk uit het overschot van het voorgaande begrotingsjaar. De afgelopen drie jaar (2001-2003) was dit onderdeel veel groter dan voorheen; dit punt wordt besproken in de paragrafen 2.9-2.13.

SPECIFIEKE BEOORDELING IN HET KADER VAN DE BETROUWBAARHEIDSVERKLARING

*Traditionele eigen middelen***Inleiding**

3.3. De traditionele eigen middelen worden vastgesteld en geïnd door de lidstaten overeenkomstig nationale wetten en voorschriften die moeten voldoen aan de vereisten van de communautaire regelgeving ⁽¹⁾. De lidstaten moeten de gegevens uit de afzonderlijke douanedeclaraties samenvoegen in de zogeheten A-boekhouding en het totale bedrag van de vastgestelde rechten met aftrek van inningskosten storten op de rekening van de Commissie tegen een bepaalde datum in de tweede maand na die waarin het recht werd vastgesteld. Bij wijze van uitzondering hoeven rechten die nog niet zijn betaald en waarvoor geen zekerheid is gesteld, dan wel waarvoor zekerheid is gesteld maar die worden betwist, pas beschikbaar te worden gesteld wanneer ze feitelijk zijn geïnd. Indien een lidstaat die mogelijkheid benut, worden de betrokken rechten niet opgenomen in de A-boekhouding maar moeten deze worden opgenomen in een aparte boekhouding, de zogeheten B-boekhouding ⁽²⁾.

3.4. Risico's voor de inning van traditionele eigen middelen zijn ontduiking van de heffing door een verkeerde voorstelling van zaken of eenvoudig door smokkel, onjuiste berekening of het niet vaststellen van rechten wegens onopgemerkte fouten of gebreken in de systemen en fouten of weglatingen in de boeking van de ontvangen rechten door de lidstaten, hetgeen leidt tot onjuiste opgaven van beschikbaar te stellen bedragen bij de Commissie.

⁽¹⁾ Besluit 2000/597/EG, Euratom van de Raad van 29 september 2000 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (PB L 253 van 7.10.2000, blz. 42); Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad van 22 mei 2000 houdende toepassing van Besluit 94/728/EG, Euratom betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (PB L 130 van 31.5.2000).

⁽²⁾ Artikel 6 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.5. De controlewerkzaamheden van de Rekenkamer omvatten een beoordeling van de toezichtsystemen en -controles bij de Commissie en in de lidstaten, maar ook rechtstreekse controle van douane-aangiften en nationale boekhoudsystemen:

- a) bestudering van de organisatie van het douanetoezicht in twaalf lidstaten ⁽³⁾ die samen goed waren voor 96 % van de in 2003 geïmporteerde goederen, om na te gaan of de geldende regelingen redelijke zekerheid bieden wat betreft hun volledigheid. Meer bepaald onderzocht de Rekenkamer het beheer van de landbouwtariefcontingenten in zes lidstaten, de douanecontrole van importen krachtens preferentiële handelsregelingen in zeven lidstaten en het douanetoezicht in zeehavens van tien lidstaten;
- b) onderzoek van de rekeningen van de Commissie voor de traditionele eigen middelen en de onderliggende nationale boekhoudsystemen in twaalf lidstaten ⁽³⁾ en analyse van de van alle lidstaten ontvangen heffingen teneinde redelijke zekerheid te verkrijgen dat de in elke fase geregistreerde bedragen volledig en correct waren. De werkzaamheden omvatten ook een beoordeling van de interne controle, aansluitingen en controle van een steekproef van verrichtingen op elk niveau.

3.6. De Rekenkamer wijst erop dat haar controle geen betrekking kan hebben op importen die niet zijn aangegeven of aan het douanetoezicht zijn ontsnapt en waarvoor de rechten ongeïnd zijn gebleven.

Beoordeling van toezichtsystemen en -controles

Toezichtsystemen en -controles van de Commissie

3.7. De Commissie kan de lidstaten verzoeken controles te verrichten met betrekking tot de vaststelling en terbeschikkingstelling van traditionele eigen middelen en kan ook zelf dergelijke controles verrichten, hetzij in samenwerking met de autoriteiten van de lidstaten, hetzij zelfstandig ⁽⁴⁾. Aan de betrokken lidstaten worden afzonderlijke inspectieverslagen gericht die tezamen met de ontvangen antwoorden worden onderzocht tijdens vergaderingen van het Raadgevend Comité voor de eigen middelen ⁽⁵⁾. Elke drie jaar wordt er een algemeen verslag over de werking van de inspecties opgesteld en aan de begrotingsautoriteit overgelegd ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ België, Denemarken, Duitsland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Finland en het Verenigd Koninkrijk.

⁽⁴⁾ Artikel 18 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad.

⁽⁵⁾ Het Raadgevend Comité voor de eigen middelen is opgericht bij artikel 20 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 en bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten en de Commissie. Als verbindingsorgaan tussen de Commissie en de lidstaten met betrekking tot de eigen middelen behandelt het kwesties in verband met de toepassing van het stelsel van eigen middelen en onderzoekt het de ramingen van de eigen middelen.

⁽⁶⁾ Het laatste verslag is COM(2003)345 def. — Vierde verslag van de Commissie over de werking van het systeem voor de controle van de traditionele eigen middelen (2000-2002).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.8. De Rekenkamer heeft het werk beoordeeld van de eenheid van de Commissie die deze inspecties heeft verricht. Evenals in vorige jaren bleek haar methodologie goed gefundeerd en haar werk goed gedocumenteerd. De te controleren thema's worden geselecteerd op basis van risicoanalyse. In 2003 was een prioritair thema in het werk van de eenheid het toezicht op de systemen voor de inning van de traditionele eigen middelen in de toetredende landen. De Rekenkamer onderzocht deze kwestie eveneens en ontdekte in deze landen geen andere ernstige gebreken dan die welke zijn genoemd in de toezichtverslagen van de Commissie aan de Raad (zie de paragrafen 3.63-3.68).

3.9. Op basis van haar lopende risico-analyse van de traditionele eigen middelen inspecteerde de eenheid bovendien in alle lidstaten de B-boekhouding, de afschrijvingsprocedure en het beheer van de elektronisch ingediende douane-aangiften. Wat betreft de B-boekhouding komen de conclusies van de eenheid overeen met die van de Rekenkamer (zie paragraaf 3.40); voor de elektronische aangiften achtte de eenheid de systemen over het geheel genomen bevredigend en vond zij dat informatisering voordelen had opgeleverd en moest worden uitgebreid. Het is niet aan de inspectiediensten van de Commissie om algehele zekerheid te verschaffen dat de boekhouding correct is en dat alle verschuldigde bedragen zijn geïdentificeerd en vastgesteld. De resultaten van hun werk worden door de Rekenkamer echter wel in aanmerking genomen.

De toezichtsystemen en -controles in de lidstaten

3.10. De toezichtsystemen en -controles in de lidstaten in verband met de traditionele eigen middelen omvatten in de eerste plaats toezicht door de douane-autoriteiten, dat in het douanewetboek ⁽⁷⁾ aldus wordt gedefinieerd: „de activiteiten die door deze autoriteiten in het algemeen worden ontplooid teneinde te zorgen voor de naleving van de douanewetgeving en, in voorkomend geval, van de andere bepalingen die op andere goederen onder douanetoezicht van toepassing zijn”. De communautaire wetgeving schrijft doorgaans geen specifieke methoden of niveaus van douanecontrole voor; daarover beslissen de lidstaten. Bepaalde aspecten van het douanetoezicht geven aanleiding tot de onderstaande opmerkingen.

Landbouwtariefquota

3.11. De Rekenkamer verrichtte een onderzoek naar het beheer van de landbouwtariefquota. Krachtens die quotaregelingen kunnen bepaalde landbouwproducten tegen verlaagd of nultarief in de Unie worden ingevoerd. Met haar controle beoogde de Rekenkamer zekerheid te krijgen dat de quota op wettige en regelmatige wijze waren toegekend en de beheers- en toezichtsactiviteiten in verband met de diverse quotaregelingen te beoordelen.

3.11-3.12. Tariefquota worden beheerd:

- hetzij door middel van invoercertificaten, op grond waarvan een specifiek aantal goederen binnen een bepaalde termijn tegen een verminderd tarief of met vrijstelling van invoerrechten kunnen worden ingevoerd. Door deze regeling worden de invoerders beschermd tegen handelsrisico's;
- hetzij volgens de op douaneaangiften gebaseerde regeling „wie het eerst komt, het eerst maalt”, op grond waarvan de op een douaneaangifte vermelde hoeveelheid tegen een verminderd tarief of met vrijstelling van invoerrechten kan worden ingevoerd voorzover het invoercontingent op de dag van de aangifte niet is overschreden.

(7) Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautaire douanewetboek; artikel 4, de leden 13 en 14, en artikel 37 (PB L 302 van 19.10.1992, blz. 1).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.12. De quota worden door de Commissie beheerd via bevoegde instanties in de lidstaten. De importeurs vragen bij de nationale instanties een invoervergunning aan. Nadat de Commissie heeft bevestigd dat er nog quota beschikbaar zijn, levert de nationale instantie de invoervergunning af die de importeur samen met de bij invoer gedeclareerde goederen moet presenteren aan de douaneautoriteiten. Het is de verantwoordelijkheid van de douane te verifiëren of de geïmporteerde goederen overeenstemmen met de invoervergunning. Zodra de hele hoeveelheid waarvoor de vergunning werd afgegeven is ingevoerd, wordt de vergunning geretourneerd aan de instanties van afgifte. De nationale instanties melden feitelijke importen onder de quotaregelingen aan de Commissie.

3.13. De Rekenkamer onderzocht het quotabeheer zowel bij de Commissie als in zes lidstaten (België, Duitsland, Frankrijk, Nederland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk). De controle had betrekking op de belangrijkste marktsectoren. De Rekenkamer vestigt de aandacht op de onderstaande punten die nadere maatregelen van de Commissie vereisen.

3.14. De veelheid van quota⁽⁸⁾ en desbetreffende procedures vormt een zware last voor de beheersdiensten bij de Commissie en in de lidstaten en verhoogt het risico van onregelmatige toepassing en ondoeltreffendheid. Daarom stelt de Rekenkamer voor dat de Commissie de procedures in verband met de quota stroomlijnt en harmoniseert.

3.14. *Het probleem waar de Rekenkamer de aandacht op vestigt, wordt erkend, en dit is een van de redenen waarom in 2002 met het AMIS-quota-project van start werd gegaan. Het project voorziet in een centraal en geïntegreerd IT-systeem voor het beheer van de landbouwtariefquota, met uitzondering van de quota die vallen onder de „wie het eerst komt, het eerst maalt”-regeling. Door het project kunnen de bevoegde nationale autoriteiten rechtstreeks in het nieuw ontwikkelde computersysteem gegevens invoeren met betrekking tot de hoeveelheden waarin de (aangevraagde, afgegeven, gebruikte en ongebruikte) invoercertificaten voorzien. Met behulp van AMIS-quota zal de werklast voor het beheer van de quota afnemen en wordt het toezicht op en de transparantie van het beheersproces bevorderd doordat alle relevante gegevens voor het beheer van de quota worden gecentraliseerd.*

Op dit ogenblik onderzoekt de Commissie de verordeningen en de regelingen die betrekking hebben op tariefquota en invoer/uitvoercertificaten om vereenvoudigingen te kunnen voorstellen. Door de invoering van AMIS-quota en de resultaten van de studie over vereenvoudiging zullen de problemen waarop de Rekenkamer de aandacht heeft gevestigd, doeltreffend kunnen worden aangepakt.

Wat het toezicht betreft, zijn sinds 2001 64 quota die betrekking hebben op landbouwproducten overgebracht naar de „wie het eerst komt, het eerst maalt”-regeling, om het beheer en het daarbij horende toezicht te vergemakkelijken.

⁽⁸⁾ Ten tijde van de controle door de Rekenkamer waren er ongeveer 950 quotaregelingen van kracht.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.15. De controle van de Rekenkamer wees uit dat het systeem om de lidstaten dienstige, actuele informatie te verschaffen over de officiële stempels, in gebruik bij de nationale instanties die bevoegd zijn om vergunningen af te geven ⁽⁹⁾, niet naar behoren werd toegepast in vier van de zes bezochte lidstaten. De Rekenkamer geeft de Commissie in overweging de procedures voor het inlichten van de lidstaten te herzien en de nodige maatregelen te treffen.

3.16. Momenteel is het voor bepaalde quota mogelijk dat vele bij dezelfde grote marktdeelnemer aangesloten importeurs elk apart vergunningen aanvragen om te bereiken dat maximale quota worden toegekend. Dit veroorzaakt onnodig papierwerk en vertragen in de aanvraagprocedure. Daarom beveelt de Rekenkamer aan dat de Commissie aanvullende bepalingen vaststelt om dit te voorkomen.

3.17. Met betrekking tot de Franse overzeese departementen (Guadeloupe, Guyana, Martinique) constateert de Rekenkamer dat de Franse autoriteiten de Commissie voor de import van bepaalde producten onder quotaregelingen niet om toewijzing van quota hebben verzocht. De Franse douane bezorgde de Commissie ook geen informatie over de ingevoerde hoeveelheden. Dit betekent dat hoeveelheden boven de beschikbare quota kunnen worden ingevoerd. De Rekenkamer verzoekt de Commissie deze tekortkomingen in het quotabeheer in de Franse overzeese departementen te onderzoeken en te verhelpen.

3.18. De Rekenkamer ontdekte ook tekortkomingen in de uitvoering van de quotaregelingen en in de controle van importen onder quotaregelingen in meerdere andere lidstaten. Zij verzoekt de Commissie om een follow-up van deze gevallen.

Douanecontrole van importen onder preferentiële handelsregelingen

3.19. De Gemeenschap neemt deel aan verschillende vormen van preferentiële handelsregelingen (circa 40 met ongeveer 150 landen). Voor 21 % van de waarde van alle communautaire importen in 2001 werd een preferentiële behandeling gevraagd. Preferentiële handelsregelingen zijn gebaseerd op het begrip „oorsprong van goederen”, wat betekent dat alleen goederen van oorsprong uit begunstigde landen recht hebben op een preferentiële behandeling.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.15. *De Commissie verstrekt de lidstaten regelmatig via hun vertegenwoordigers in het comité van beheer „Regeling van het handelsverkeer” zowel alle beschikbare informatie over de nationale instanties die bevoegd zijn om vergunningen af te geven als afdrucken van de officiële stempels die door deze instanties worden gebruikt.*

De Commissie zal de lidstaten wijzen op de noodzaak om de informatie ter beschikking te stellen van de douaneambtenaren die verantwoordelijk zijn voor het controleren van de vergunningen.

3.16. *Om dit te voorkomen, heeft de Commissie voorgesteld om personen die op grond van artikel 143 van Verordening (EEG) nr. 2454/93 (uitvoeringsbepalingen van het douanewetboek) geacht worden te zijn verbonden, niet meer in aanmerking te laten komen voor bepaalde quota. Bijna alle lidstaten waren sterk gekant tegen dit voorstel.*

In de rundvleessector zijn de vereisten ⁽¹⁾ voor de aanvragers van de quota aangescherpt. De invoerder moet bewijsstukken kunnen overleggen waaruit blijkt dat hij een zelfstandige activiteit uitoefent en er moet een hoge zekerheid worden gesteld die kan worden geconfisqueerd wanneer de juiste documenten niet kunnen worden overgelegd.

3.17. *De Commissie overweegt welke maatregel moet worden genomen in het licht van de uitvoerige en gedetailleerde antwoorden die de Franse autoriteiten hebben gegeven op de opmerkingen van de Rekenkamer.*

3.18. *De Commissie blijft in overleg met de betrokken lidstaten toezicht houden op de gevolgen van deze bevindingen. Voor vijf punten werd reeds een bevredigende oplossing gevonden, met inbegrip van financiële correcties waar nodig.*

⁽⁹⁾ Artikel 30, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1291/2000 van de Commissie van 9 juni 2000 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen inzake het stelsel van invoer-, uitvoer- en voorfixatiecertificaten voor landbouwproducten (PB L 152 van 24.6.2000, blz. 1).

⁽¹⁾ Verordeningen (EG) nr. 954/2002 en (EG) nr. 780/2003.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.20. De regels inzake de oorsprong zijn complex en algemeen wordt erkend dat voor de douane-autoriteiten moeilijk is te verifiëren of de regelingen correct worden toegepast. In een in december 2003 gepubliceerd Groenboek over de oorsprongsregels ⁽¹⁰⁾ stelde de Commissie dat de regels grondig moesten worden herzien en startte zij een consultatieronde.

3.21. De voornaamste kenmerken van de bestaande preferentiële regeling zijn de certificering van de oorsprong door de bevoegde instanties in het land van uitvoer of — onder bepaalde voorwaarden — door de exporteur zelf en de latere verificatie van de preferentiële oorsprong door het exportland op verzoek van het importland.

3.22. Het toezicht op de naleving van de preferentiële regeling berust op taakverdeling en wederzijds vertrouwen tussen de diverse betrokken regeringen. In dit verband merkt de Rekenkamer op dat de directeur-generaal Belastingen en douane-unie in zijn verklaring over 2003 een voorbehoud heeft gemaakt inzake het toezicht op de preferentiële handel, met name wat betreft de suikerinvoer uit de Balkanlanden, waarmee op zichzelf geen groot bedrag aan eigen middelen is gemoeid, maar wel wordt de noodzaak aangetoond van een doeltreffende administratieve samenwerking tussen de betrokken instanties.

3.23. Een juist evenwicht is noodzakelijk op drie punten, namelijk de criteria voor de verkrijging van het karakter van een product van oorsprong en hun rechtsgrond, het toezicht op de toepassing ervan en de ingevoerde procedures. In 2003 richtte de Rekenkamer haar aandacht op de bestaande systemen voor preferentiële invoer in de zeven lidstaten die het meest importeren ⁽¹¹⁾. Het onderzoek van de Rekenkamer betrof de douanecontroles bij invoer, het gebruik van latere verzoeken om verificatie en de controlestrategie van de douane.

Douanecontroles bij invoer

3.24. De belangrijkste controle bij invoer is de verificatie van de echtheid van de certificaten van oorsprong. Krachtens de regelingen moeten de exporterende landen naam en adres van de afgevend instanties meedelen alsook afdrukken van de gebruikte stempels overleggen, zodat de importerende landen de certificaten kunnen verifiëren.

3.20. *De raadplegingsperiode over het Groenboek met betrekking tot preferentiële oorsprongsregels is nu afgesloten. Thans werkt de Commissie aan een synthese van de ontvangen antwoorden en aan richtsnoeren voor de oorsprongbepaling en de herziening van het administratieve beheer en toezicht.*

3.22. *Uit het voorbehoud van de directeur-generaal blijkt dat de Commissie zich bewust is van de noodzaak om garanties te hebben dat de oorsprongregels door exporterende landen over de hele wereld correct worden toegepast ondanks een gebrek aan voldoende middelen om toezicht te houden op alle preferentiële partnerlanden.*

De Commissie is van plan te zorgen voor een goede follow-up van het voorbehoud van de directeur-generaal.

⁽¹⁰⁾ Groenboek — De toekomst van de oorsprongsregels in de preferentiële handelsregelingen (COM(2003) 787 def. van 18 december 2003).

⁽¹¹⁾ België, Duitsland, Spanje, Frankrijk, Italië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.25. In twee lidstaten (Duitsland en Spanje) werd echter vastgesteld dat er systematisch problemen optraden bij het dupliceren van die modelstempels en het bezorgen ervan aan de lokale douaneposten. De kopieën die de lokale douaneposten ontvingen kwamen te laat of waren onleesbaar, zodat een behoorlijke verificatie van de certificaten onmogelijk werd. Er bestaat dus een risico dat importen die hiervoor niet in aanmerking komen, toch een preferentiële behandeling krijgen.

3.26. Bij onderzoek van een steekproef van invoerdeclaraties voor geselecteerde producten uit bepaalde derde landen bleek dat alle certificaten van oorsprong uit bepaalde landen in de steekproef achteraf waren afgegeven, dus nadat de goederen het exportland hadden verlaten. Dit zou alleen in uitzonderlijke gevallen mogen voorkomen⁽¹²⁾, aangezien het impliceert dat de instanties van het exportland de goederen niet vóór verzending konden controleren. Toch werd voor geen van deze certificaten door de douaneautoriteiten van de lidstaten om verificatie achteraf gevraagd.

Verificatie achteraf

3.27. In de regelingen wordt bepaald dat de controles achteraf van de certificaten van oorsprong en de factuurverklaringen „bij wijze van steekproef” moeten worden verricht of wanneer de douaneautoriteiten „gerede twijfel” hebben over de echtheid van die documenten⁽¹³⁾. Voor onderzoeken naar de echtheid van certificaten van oorsprong wordt vertrouwd op doeltreffende medewerking van de afgevend instanties.

3.28. Bij de gevallen die door de douane steekproefsgewijs worden geselecteerd, was er in vergelijking met het aantal gevallen van „gerede twijfel” een zeer groot aantal verzoeken om verificatie achteraf waarop de begunstigde derde landen niet antwoorden. Zo kreeg één lidstaat (België) slechts voor 40 % van de verzoeken om steekproefsgewijze verificatie antwoord binnen de voorgeschreven termijn van zes maanden. Bij zulke verificaties betekent „geen antwoord” volgens de huidige regeling dat het preferentiële karakter van de goederen behouden blijft; bijgevolg kan de preferentiële behandeling ten onrechte zijn verleend. Daar staat tegenover dat twee lidstaten (Spanje en het Verenigd Koninkrijk) alle verificaties achteraf aanmerkten als gevallen van „gerede twijfel” en de preferentiële behandeling stopzetten wanneer een antwoord uitbleef.

⁽¹²⁾ Artikel 85 van Verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie van 2 juli 1993 houdende vaststelling van enige bepalingen ter uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautaire douanewetboek (PB L 253 van 11.10.1993, blz. 1), laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 2286/2003 (PB L 343 van 31.12.2003, blz. 1).

⁽¹³⁾ Artikel 94 van Verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.25. *Via de nieuwe elektronische interface „SMS” verstrekt de Commissie de lidstaten nel volledige informatie over de bevoegde instanties in de exporterende landen en de stempels die deze instanties gebruiken. Bovendien heeft de Commissie nu van beide lidstaten de garantie gekregen dat er oplossingen voor het probleem zijn uitgewerkt en ten uitvoer gelegd. Dit kan worden nagegaan in een toekomstig onderzoek.*

3.26. *De Commissie zal de situatie onderzoeken waarnaar de Rekenkamer verwijst en zal indien nodig maatregelen nemen.*

3.28. *Het is van belang een onderscheid te maken tussen de verschillende doelstellingen die ten grondslag liggen aan de twee methoden voor de selectie van certificaten met het oog op een verificatie achteraf door het land van afgifte. Gerede twijfel wordt gehanteerd wanneer de douaneautoriteiten twijfelen aan de betrouwbaarheid van een certificaat maar onvoldoende redenen hebben om de preferentiële behandeling onmiddellijk te weigeren. In deze omstandigheden moet bij gebrek aan een bevredigend antwoord binnen een specifieke termijn worden geëist dat het volledige invoerrecht wordt betaald. Steekproefsgewijze verificaties van certificaten geven louter een indicatie van het algemene betrouwbaarheidsniveau van het systeem. In deze omstandigheden kan het uitblijven van een onmiddellijk antwoord van het land van afgifte geen aanleiding zijn om de invoerder het hogere invoerrecht aan te rekenen. De Commissie is zich er evenwel van bewust dat het veelvuldige gebruik van verzoeken om steekproefsgewijze verificatie een ave-rechts effect kan hebben. De noodzaak voor het uitvoeren van dergelijke steekproeven zal worden herzien wanneer de diensten van de Commissie overwegen welke maatregelen op basis van het Groenboek moeten worden genomen.*

In de voorbije jaren heeft de Commissie tijdens haar inspecties in het kader van de traditionele eigen middelen aandacht besteed aan een goede selectie en de snelle follow-up van verificaties op basis van gerede twijfel. De Commissie merkt op dat het onderzoek dat de Rekenkamer op dit terrein heeft verricht, erop lijkt te wijzen dat deze inspanningen grotendeels succesvol zijn geweest. De Commissie heeft van Spanje en het Verenigd Koninkrijk de verzekering gekregen dat de procedures nu voorhanden zijn om occasionele steekproefsgewijze verificaties aan te vragen. België zal door de Commissie worden aangespoord om het door de Rekenkamer aan de orde gestelde probleem aan te pakken van het grote aantal niet-beantwoorde verzoeken.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Controlestrategie van de douane

3.29. Naarmate lidstaten voortgang maken met de invoering van papierloze elektronische in- en uitklaringssystemen ⁽¹⁴⁾, verschuift de verificatie van de certificaten van oorsprong van de importfase naar de controle na invoer. Deze verlaging van het controleniveau bij de import in de lidstaten wordt vooral gecompenseerd met controles na de inklaring, maar ook meer verificatie achteraf van de certificaten van oorsprong kan helpen om het effect van de verandering te ondervangen. Er is echter geen bewijs aangetroffen dat de verificatie achteraf is toegenomen. In twee bezochte lidstaten (België en Spanje) werd bijvoorbeeld minder dan 1 % van de preferentiële importen achteraf geverifieerd.

3.30. Wanneer uit de controle na invoer blijkt dat de importen niet in aanmerking kwamen voor preferentiële behandeling, kan een importeur die certificaten van oorsprong bezit en kan aantonen dat hij te goeder trouw heeft gehandeld, worden vrijgesteld van de anders verschuldigde rechten. Die mogelijkheid bestaat niet wanneer factuurverklaringen ⁽¹⁵⁾ worden gebruikt als bewijs van oorsprong, aangezien daarvoor de exporteur verantwoordelijk is en niet de nationale instanties. Meer gebruikmaking van factuurverklaringen ter certificering van de oorsprong zou dus voordelen opleveren voor de eigen middelen en de Rekenkamer constateert dat deze optie wordt aangereikt in het voornoemde Groenboek van de Commissie.

Douanetoezicht op de aankomst van goederen in havens

3.31. De Rekenkamer onderzocht de inklaring in geselecteerde havens van tien lidstaten ⁽¹⁶⁾ waar de geïnde invoerrechten een aanzienlijke ontvangstenstroom opleveren die op nationaal niveau goed is voor 10 tot 50 % van de totale geïnde rechten. De controle bestond vooral uit het beoordelen van de douaneprocedures voor toezicht en controle, die ervoor moeten zorgen dat alle goederen naar behoren en tijdig worden aangegeven en dat de invoerrechten correct zijn vastgesteld.

3.32. Afgezien van de tekortkoming in Antwerpen (België), die in de volgende paragraaf wordt beschreven, bleken de procedures in het algemeen voldoende te waarborgen dat de goederen behoorlijk werden aangegeven en dat de invoerrechten correct waren vastgesteld.

⁽¹⁴⁾ Mededeling van de Commissie over eenvoudige en papierloze procedures voor de douanediens en de marktdeelnemers (COM(2003) 452 def. van 24 juli 2003).

⁽¹⁵⁾ Een factuurverklaring is een vereenvoudigd soort oorsprongscertificaat ter staving van de preferentie dat in de plaats van door de officiële instanties afgegeven certificaten wordt geaccepteerd als bewijs van oorsprong voor importen uit bepaalde landen (meestal tot een bepaald maximumbedrag). Het is een verklaring volgens een voorgeschreven formule die de exporteur aanbrengt op de factuur of een ander handelsdocument. Evenals andere bewijzen van oorsprong is het onderworpen aan verificatie achteraf.

⁽¹⁶⁾ België, Duitsland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Nederland, Portugal, Finland en het Verenigd Koninkrijk.

3.29. *Zoals de Rekenkamer zelf opmerkt in punt 3.10, schrijft de communautaire wetgeving zelden specifieke niveaus van douanecontrole voor. In overeenstemming met deze aanpak zijn er geen percentages vastgesteld voor dergelijke verificaties. De regelingen voor verificatie door derde landen zijn slechts een van de instrumenten waarover de lidstaten beschikken om hun verplichting na te komen met betrekking tot de correcte toepassing van deze wetgeving.*

3.30. *Zoals reeds in het antwoord op punt 3.20 werd vermeld, overweegt de Commissie momenteel welke follow-up aan het Groenboek moet worden gegeven.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.33. In Antwerpen werd een groot aantal van de containers die de douane had geselecteerd voor röntgencontrole niet aangeboden. Dat aantal liep in de loop der maanden op tot 16 % in de maand augustus 2003 (197 van de 1 251 geselecteerde containers). Deze ontwijking van douanecontrole betekent een ernstige verzwakking van het douanetoezicht. In het algemeen wordt bij niet-aanbieding slechts een boete van 125 of 250 euro opgelegd. In Antwerpen werd ook opgemerkt dat 16 van de 36 doelstellingen in de controleplannen voor minder dan 50 % werden gerealiseerd.

Termijnen voor tijdelijke opslag

3.34. Over zee aangevoerde vracht kan maximaal 45 dagen afzonderlijk tijdelijk worden opgeslagen voordat hieraan een toegestane douanebestemming wordt gegeven. De Rekenkamer constateerde aanzienlijke verschillen in de praktijken van de diverse lidstaten wat deze termijn betreft. In Portugal wordt deze streng gehandhaafd, met boeten van 5 % van de douanewaarde in geval van overtreding. Maar in vele andere lidstaten oefent de douane weinig controle op die termijn uit. In Hamburg (Duitsland) werd bijvoorbeeld geen listing gemaakt van gevallen van langere opslag; in Helsinki (Finland) waren meer dan een jaar oude ladingen nog steeds tijdelijk opgeslagen en moesten plaatselijke instructies betreffende de regeling worden bijgewerkt.

Resultaten van controles van douane-aangiften en nationale boekhoudsystemen

3.35. Zoals eerder vermeld (zie paragraaf 3.5, sub b)) onderzocht de Rekenkamer de boekhouding voor de traditionele eigen middelen bij de Commissie en in de lidstaten en analyseerde zij de ontvangsten heffingen. Er werden geen grote problemen ontdekt in de boeking en de terbeschikkingstelling aan de Commissie van de grootste stroom invoerrechten via de A-boekhouding. Ten aanzien van de B-boekhouding gelden echter de onderstaande opmerkingen.

Vastgestelde maar nog niet ter beschikking van de Commissie gestelde bedragen (B-boekhouding)

3.36. Vastgestelde rechten waarvoor geen zekerheid hoefde te worden gesteld alsook die welke worden betwist en nog kunnen veranderen, hoeven niet ter beschikking van de Commissie te worden gesteld mits de lidstaat ze opneemt in afzonderlijke rekeningen (de B-boekhouding). Elke lidstaat zendt de Commissie kwartaaloverzichten van zijn B-boekhouding. De saldi worden opgenomen in de communautaire balans als „Door de lidstaten verschuldigde bedragen”.

3.33. *Zodra de Commissie de gelegenheid heeft gehad om de opmerkingen van de Belgische autoriteiten te onderzoeken, zal ze alle nodige follow-up maatregelen nemen.*

3.34. *De Commissie zal zorgen voor follow-up van de constatering die de Rekenkamer in Duitsland en Finland heeft gedaan, en zal van de constatering die op twee plaatsen in Portugal werden gedaan, gebruikmaken in haar huidige briefwisseling met de Portugese autoriteiten over tekortkomingen in de controle van tijdelijke opslag, die tijdens inspecties van de Commissie in andere havens werden vastgesteld.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.37. Per 31 december 2003 beliep het brutosaldo van de B-rekeningen in de boekhouding van de Commissie 2 364,3 miljoen euro, ofwel 1,9 % meer dan per 31 december 2002 (2 321,2 miljoen euro) ⁽¹⁷⁾.

3.38. Het saldo van de B-boekhouding omvat enkele al lang bestaande boekingen waarvan de volledige inning nu zeer twijfelachtig moet worden geacht. In paragraaf 1.19 van haar jaarverslag over 2000 stelde de Rekenkamer het zinloos te achten, bedragen eindeloos in de B-boekhouding te houden als ze waarschijnlijk niet zullen worden geïnd. Daarom verklaarde de Rekenkamer zich in haar advies nr. 7/2003 ⁽¹⁸⁾ voorstander van een voorstel van de Commissie ⁽¹⁹⁾ tot wijziging van de verordening, waarin het vereiste moest worden opgenomen dat de lidstaten worden verplicht tot het afboeken van bedragen van de traditionele eigen middelen die niet zijn geïnd binnen een bepaalde termijn (vijf jaar) na de datum waarop de vordering tot betaling definitief uitvoerbaar werd. Zolang deze wijziging niet is goedgekeurd, zal de B-boekhouding steeds meer bedragen bevatten die wellicht nooit zullen worden geïnd.

3.39. Om dit probleem te ondervangen heeft de Commissie in haar balans een afschrijving ad 1 043,9 miljoen euro opgenomen die het nettosaldo van de B-boekhouding met 58,9 % terugbrengt tot 729,3 miljoen euro. De Rekenkamer onderzocht de methode voor de berekening van de correctie en vindt deze redelijk in de huidige omstandigheden.

3.40. Evenals in voorgaande jaren ⁽²⁰⁾ constateerde de Rekenkamer net als de Commissie bij haar inspecties (zie paragraaf 3.9) in verscheidene lidstaten (België, Duitsland, Griekenland, Portugal, Finland en het Verenigd Koninkrijk) systematische problemen met de B-boekhouding, waaronder te late of foute boekingen, weglatingen en onjuiste schrappingen. Duitsland schrapte uit zijn B-boekhouding in totaal 40,1 miljoen euro maar gaf hiervoor tot nu toe geen volledige verklaring. Ook werden anomalieën geconstateerd in het melden van de saldi van de B-boekhouding aan de Commissie (België, Italië en Zweden).

3.38. *De Commissie verwacht dat de wijziging met het oog op de invoering van een specifieke termijn in de tweede helft van 2004 door de Raad zal worden goedgekeurd.*

3.40. *Zoals de Rekenkamer opmerkt, heeft de Commissie haar onderzoek met betrekking tot het beheer van de B-boekhouding door de lidstaten voortgezet en blijft ze — waar dit nodig is — aandringen op corrigerende maatregelen. Zoals reeds werd aangegeven in de antwoorden van de Commissie op punt 3.38, bereidt de Commissie ook wijzigingen voor van de verordeningen met betrekking tot het beheer van de B-boekhouding om deze boekhouding accurater en betrouwbaarder te maken.*

⁽¹⁷⁾ Bedragen vóór aftrek van inningskosten (25 %).

⁽¹⁸⁾ Advies nr. 7/2003 over een voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 houdende toepassing van Besluit 2000/597/EG, Euratom betreffende het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschappen.

⁽¹⁹⁾ Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 houdende toepassing van Besluit 2000/597/EG, Euratom betreffende het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschappen (COM(2003) 366 def. — 2003/0131 (CNS)), ingediend door de Commissie op 7 juli 2003.

⁽²⁰⁾ Jaarverslag 2002 van de Rekenkamer, paragraaf 3.12.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Werk van andere controleurs

3.41. Het werk van andere controleurs — indien dat beschikbaar is — vormt als informatiebron voor de eigen controlewerkzaamheden en controles van de Rekenkamer een waardevol hulpmiddel bij de beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring. Bij de controle van het douanetoezicht in zeehavens (zie de paragrafen 3.31-3.34) werd praktisch samengewerkt met de Duitse federale rekenkamer (*Bundesrechnungshof*). Er werd een gemeenschappelijke controlebenadering gevolgd, dezelfde vragenlijsten werden gebruikt en de Rekenkamer hield rekening met de bevindingen die werden bevestigd in de ter beschikking gestelde documentatie. In verscheidene lidstaten (Denemarken, Griekenland, Spanje, Italië, Nederland, Finland) werd de Rekenkamer controle-documentatie ter beschikking gesteld over onderwerpen in verband met de betrouwbaarheidsverklaring en deze werd ook daarvoor benut. In een aantal lidstaten wordt echter het beleid gevoerd dat documentatie over het werk van controle- en inspectieorganen die zich met douanezaken bezighouden, niet ter beschikking van de Rekenkamer wordt gesteld.

Eigen middelen uit BTW/BNI

Inleiding

3.42. Anders dan de ontvangsten van de Europese Unie uit traditionele eigen middelen zijn de eigen middelen BTW en BNI gebaseerd op macro-economische statistieken waarvan de onderliggende gegevens niet rechtstreeks kunnen worden getest. Om die reden wordt bij de controle van de BTW/BNI-middelen uitgegaan van de door de lidstaten opgestelde macro-economische aggregaten in de vorm van ramingen of reële cijfers die de Commissie ontvangt, waarna wordt getracht tot een oordeel te komen over het systeem van de Commissie voor de behandeling van de gegevens tot de uiteindelijke neerslag ervan in de definitieve boekhouding. Maar de Rekenkamer kan ook aparte controles verrichten inzake specifieke aspecten van de onderliggende statistische gegevens betreffende de eigen middelen BTW/BNI, zoals de dit jaar verrichte controle van de rectificaties en compensaties in de BTW-overzichten van de lidstaten.

3.43. De controle van de Rekenkamer van de eigen middelen BTW/BNI betrof dus de toezichtsystemen en -controles, de rectificaties en compensaties in de BTW-overzichten van de lidstaten en de opstelling en uitvoering van de begroting wat betreft:

- de maandelijkse betalingen door de lidstaten;
- de saldi van voorgaande jaren en de aanpassingen daarvan;
- de berekening van de correctie voor het VK en de financiering daarvan in 2003 plus de definitieve berekening en financiering voor 1999;
- de terugbetalingen aan de lidstaten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Beoordeling van de toezichtsystemen en -controles*Toezichtsystemen en -controles van de Commissie*

3.44. De controlewerkzaamheden⁽²¹⁾ die de Commissie in samenwerking met de lidstaten verricht, vormen een essentieel onderdeel van het controlesysteem voor de eigen middelen BTW/BNI. De Rekenkamer heeft het werk nagezien van de eenheden die deze inspecties verrichten.

3.45. Met betrekking tot de eigen middelen uit de BTW leidden de inspecties ter plaatse die de Commissie tijdens het begrotingsjaar 2003 uitvoerde tot negen nieuwe punten van voorbehoud (zie paragraaf 3.56) ten aanzien van specifieke elementen van de BTW-overzichten van de lidstaten⁽²²⁾. Er werd vooruitgang geboekt in het verminderen van het aantal punten van voorbehoud: 20 werden er ingetrokken in de loop van het jaar, maar 74 golden ultimo 2003 nog steeds (zie paragraaf 3.57)⁽²³⁾.

3.46. De voorbereiding en de verslaglegging van deze inspecties, die waren gericht op de BTW-overzichten van de lidstaten, zijn evenals de follow-up van de controlebevindingen van goede kwaliteit. De Rekenkamer merkt echter op dat de doeltreffendheid van de inspecties nog zou kunnen worden verbeterd indien de BTW-overzichten werden opgesteld binnen een duidelijk kader van regels en procedures en indien door de Commissie een duidelijk beleid werd vastgesteld inzake punten van voorbehoud (zie paragraaf 3.57).

3.47. Wat de eigen middelen op basis van het BNI betreft, signaleerde de Rekenkamer in haar jaarverslag over het begrotingsjaar 2002⁽²⁴⁾ dat niet duidelijk was wat voor verificaties⁽²⁵⁾ van de jaarlijkse BNI-vragenlijsten de Commissie naast de eenvoudige eerste rekenkundige tests precies verricht, aangezien er geen specifieke richtlijnen zijn over de aard en de omvang van deze verificaties. Op aanbeveling van de Rekenkamer heeft de Commissie specifieke lijsten ingevoerd voor de verificatie van de gegevens in de BNI-vragenlijsten.

⁽²¹⁾ De controlebezoeken vinden plaats op grond van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 van de Raad van 29 mei 1989 betreffende de definitieve uniforme regeling voor de inning van de eigen middelen uit de belasting over de toegevoegde waarde (PB L 155 van 7.6.1989, blz. 9) en van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad van 22 mei 2000 houdende toepassing van Besluit 94/728/EG, Euratom betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (PB L 130 van 31.5.2000, blz. 1).

⁽²²⁾ Het BTW-overzicht is een door de lidstaten opgesteld document dat de gegevens moet bevatten aan de hand waarvan de grondslag van de BTW wordt vastgesteld. Die grondslag vormt de basis voor de berekening van de eigen middelen uit BTW en is vereist voor de controle van de Commissie (artikelen 7 en 11 van Verordening nr. 1553/89 van de Raad).

⁽²³⁾ Volgens de in 2003 door de Commissie ingevoerde onderverdeling zijn er in feite 85 punten van voorbehoud.

⁽²⁴⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 2002, paragrafen 3.40, 3.41, 3.51 en 3.52.

⁽²⁵⁾ Krachtens artikel 19 van Verordening (EG) nr. 1150/2000 van de Raad moet jaarlijks worden gecontroleerd of de grootheden geen fouten vertonen en kunnen eventueel de berekeningen en statistische grondslagen worden bekeken. Artikel 5, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1287/2003 verplicht tot controle van de bronnen en methoden die de lidstaten voor de berekening van het BNI gebruiken.

3.45. *De Commissie heeft onlangs besloten om sommige punten van voorbehoud op te splitsen, wanneer het waarschijnlijk is dat afzonderlijke onderdelen van complexe problemen hierdoor één voor één kunnen worden opgelost. Hierdoor kan de indruk ontstaan het aantal punten van voorbehoud in absolute cijfers minder snel afneemt, terwijl er toch minder echte problemen overblijven.*

3.46. *Op grond van het bestaande wetgevend kader kunnen de BTW-overzichten van de lidstaten nationale bijzonderheden vertonen. De controles van de Commissie moeten uiteraard rekening houden met de verschillen tussen de lidstaten. Niettemin zal de Commissie nationale overheidsdiensten blijven aansporen om gegevens op een duidelijke, begrijpelijke, zorgvuldige en meer uniforme wijze weer te geven. Voor het beleid met betrekking tot de punten van voorbehoud, zie het antwoord op punt 3.57.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.48. De onderliggende nationale rekeningen waaruit de cijfers in de BNI-vragenlijsten afkomstig zijn, worden echter nog steeds zelden rechtstreeks door de Commissie geverifieerd.

Vertragingen bij de betaling en bij de indiening van gegevens inzake de eigen middelen BTW en BNI

3.49. Portugal en Zweden kwamen te laat met de betaling van hun bijdrage aan de eigen middelen BTW/BNI, die uiterlijk op de eerste werkdag van december 2003 moest plaatsvinden. Portugal betaalde zijn achterstallige bijdrage ad 113 miljoen euro op 2 januari 2004. Zweden betaalde zijn achterstallige bijdrage in twee termijnen, namelijk 715,2 miljoen SEK (79,1 miljoen euro) op 19 december 2003 en 2 546,2 miljoen SEK (280,5 miljoen euro) op 2 januari 2004. In al deze gevallen vroeg de Commissie achterstandsrente en Portugal en Zweden betaalden deze tijdig.

3.50. Bovendien dienden steeds meer lidstaten hun BTW-overzichten te laat in bij de Commissie. Negen lidstaten dienden hun BTW-overzicht 2002 in na de termijn van 31 juli 2003. Bovendien overschreden drie lidstaten de termijn van 22 september 2003 voor de indiening van de BNI-vragenlijsten. De Rekenkamer merkt op dat het veronachtzamen van de door de Gemeenschap gestelde termijnen de Commissie kan hinderen bij de berekening van de bijdrage van de lidstaten aan de eigen middelen en bij haar eigen BTW/BNI-inspecties.

Resultaten van de verificaties van rectificaties en compensaties in de door de lidstaten ingediende BTW-overzichten

3.51. De Rekenkamer heeft de berekening en presentatie onderzocht van de rectificaties en compensaties in de door de lidstaten ingediende BTW-overzichten, die evenals de vorig jaar door de Rekenkamer onderzochte BTW-inning door de lidstaten een belangrijk element vormen bij de berekening van de eigen middelen uit BTW. De Rekenkamer onderzocht ook de beheersactiviteiten van de Commissie in verband met de juiste toepassing van de regelgeving met betrekking tot de eigen middelen uit BTW.

3.52. De lidstaten moeten rectificaties en compensaties berekenen om te komen tot de uniforme BTW-grondslag die dient als basis voor de berekening van de eigen middelen uit BTW, zoals voorgescreven in de communautaire regelgeving ⁽²⁶⁾.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.48. *Verificatie van de nationale rekeningen wordt uitgevoerd op basis van onderzoek van de inventarissen van gegevensbronnen en methoden waarvan de landen gebruikmaken om het BNI te berekenen. De gegevens worden zelden rechtstreeks door de Commissie geverifieerd op de door de Rekenkamer omschreven wijze, maar de Commissie onderzoekt de mogelijkheid om in de toekomst meer rechtstreekse verificaties uit te voeren.*

3.49. *De Commissie deelt de bezorgdheid van de Rekenkamer over deze vertragingen bij de betaling.*

Door een systematische controle en een nauwgezette follow-up probeert de Commissie ervoor te zorgen dat de communautaire regels voor betalingen van de eigen middelen door de lidstaten worden nageleefd.

3.50. *Uit de documenten van de Commissie blijkt dat zes BTW-overzichten vóór de termijn van 31 juli werden ingediend. Op 1 augustus ontving de Commissie nog twee BTW-overzichten en tegen 31 augustus ontbraken er slechts twee overzichten. Een lidstaat had de Commissie evenwel slechts een samenvatting toegezonden. De Commissie ontving het voorlaatste overzicht op 12 september 2003 en het overzicht van Portugal op 1 april 2004 nadat een inbreukprocedure was ingeleid.*

De Commissie heeft onlangs de druk op de lidstaten opgevoerd om hen ertoe aan te zetten de termijnen na te leven. In de praktijk ondervond het controlewerk evenwel weinig hinder van deze in de meeste gevallen onbelangrijke vertragingen.

⁽²⁶⁾ Artikel 2 van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 van de Raad en artikel 2 van Richtlijn 77/388/EEG (zesde richtlijn).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.53. Het belang van de rectificaties en compensaties voor de eigen middelen uit BTW blijkt uit hun totale absolute waarde ⁽²⁷⁾, die in het begrotingsjaar 2002 ongeveer 245 137 miljoen euro beliep ofwel 5,85 % van de uniforme BTW-grondslag.

Opmerkingen

Presentatie en gebruik van methodologieën en gegevens

3.54. De Rekenkamer constateerde verschillen in de behandeling van de rectificaties en compensaties die de lidstaten vermelden in de jaarlijkse BTW-overzichten. Deze verschillen, die de hoeveelheid toelichting bij de berekening en de ouderdom van de gebruikte gegevens betreffen, kunnen nadelig zijn voor een uniforme en juiste berekening van de rectificaties en compensaties en leiden tot ongelijke behandeling van de lidstaten. Bovendien ontbreken duidelijke regels ⁽²⁸⁾ voor de berekening van rectificaties en compensaties, voor de presentatie van de berekeningen en de desbetreffende gegevens en inzake de informatiebronnen die mogen worden gebruikt.

3.55. Hoewel de lidstaten ervoor verantwoordelijk zijn de rectificaties en compensaties juist te berekenen en de Commissie te informeren over de daarbij toegepaste methodologieën, steunen zij wat de aanpassing en actualisering van hun methodologieën en gegevensbronnen betreft sterk op de resultaten van de inspecties van de Commissie.

Beheer van punten van voorbehoud

3.56. Indien de rectificaties en compensaties niet overeenkomstig de communautaire regelgeving zijn berekend, kan de Commissie een voorbehoud maken zodat die rectificaties en compensaties kunnen worden aangebracht na de juridisch bindende limietdatum ⁽²⁹⁾.

3.54. *Correcties en compensaties vinden plaats omdat de lidstaten de communautaire BTW-voorschriften niet op een uniforme wijze toepassen. Voor een uniforme, duidelijke en samenhangende weergave van de gegevens is een bijzondere inspanning nodig van de nationale overheidsdiensten, vooral omdat de gegevens over belastingen en belastingbetalers waarover ze beschikken, kunnen verschillen in verband met uiteenlopende nationale omstandigheden (culturele factoren, regelgeving inzake gegevensbescherming, enz.). De Commissie blijft ernaar streven dat er gebruik wordt gemaakt van nauwkeurige, uniforme methoden en betrouwbare, recente gegevensbronnen.*

3.55. *Na de invoering van de BTW-middelen stelden de lidstaten aan de Commissie talrijke vragen over de methoden en gegevensbronnen. Bij de opeenvolgende uitbreidingen was dit ook geval bij de nieuwe lidstaten. Na de aanvangsperiode neemt het aantal vragen meestal sterk af. Radicale wijzigingen komen nu nog zelden voor en het stemt de Commissie tevreden dat haar diensten de wijzigingen, die vaak op aandringen van de Commissie tot stand komen, met de betrokken lidstaten hebben besproken. De Commissie zal evenwel de lidstaten eraan herinneren dat ze wettelijk verplicht zijn om uit eigen beweging aanzienlijke wijzigingen aan de Commissie te rapporteren in plaats van te wachten totdat de Commissie de kwestie ter sprake brengt.*

⁽²⁷⁾ De totale absolute waarde van de rectificaties en compensaties van het betrokken begrotingsjaar is de som van de positieve en negatieve rectificaties van de BTW-ontvangsten, gedeeld door het gewogen gemiddelde van elke lidstaat, plus de som van de positieve en negatieve compensaties van de tussentijdse BTW-grondslag.

⁽²⁸⁾ De procedures voor het berekenen en presenteren van rectificaties en compensaties zijn hoofdzakelijk vastgelegd in Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 van de Raad van 29 mei 1989 betreffende de definitieve uniforme regeling voor de inning van de eigen middelen uit de belasting over de toegevoegde waarde, en in een interne gids over de vaststelling van de eigen middelen uit BTW die de Commissie heeft opgesteld ten behoeve van EU-ambtenaren en instanties van de lidstaten.

⁽²⁹⁾ Artikel 9, lid 2, van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 van de Raad.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.57. De Rekenkamer constateerde dat het maken en intrekken van voorbehoud betreffende rectificaties en compensaties niet consistent gebeurde en dat een voorbehoud soms lange tijd blijft gelden. Dit kan leiden tot ongelijke behandeling van de lidstaten, hetgeen de BTW-grondslag kan beïnvloeden. De Rekenkamer geeft de Commissie in overweging, haar beleidslijnen inzake punten van voorbehoud te herzien en te documenteren.

3.57. Normaal gezien wordt er geen voorbehoud gemaakt wanneer de financiële gevolgen van een gevraagde wijziging als verwaarloosbaar worden beschouwd, wanneer een methode die in het verleden is aanvaard, moet worden aangepast of wanneer wordt verwacht dat vóór het volgende controlebezoek een overeenkomst zal worden bereikt over een verandering van gegevensbronnen en/of methoden mits er geen risico bestaat dat het betreffende BTW-overzicht zal zijn verjaard. Een voorbehoud wordt opgeheven wanneer de lidstaat aan de eisen van de Commissie heeft voldaan. Bij principiële kwesties of vraagstukken betreffende de uitlegging heeft de Commissie bekendgemaakt dat het haar bedoeling is om een gerechtelijke procedure in te leiden bij het Europees Hof van Justitie. De Commissie kan ermee instemmen om dit beleid te herzien en te documenteren.

Jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal

3.58. De Rekenkamer onderzocht de jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal van de DG's Belastingen en douane-unie (zie paragraaf 3.22), Begroting en Eurostat. Het jaarlijkse activiteitenverslag van DG Begroting vermeldt wel controlewerkzaamheden betreffende de traditionele eigen middelen en die uit BTW, maar verwijst niet uitdrukkelijk naar controlewerkzaamheden betreffende de eigen middelen BNI, hoewel deze goed zijn voor meer dan de helft van de ontvangsten. Ook het jaarlijks activiteitenverslag van Eurostat vermeldt geen controlewerkzaamheden met betrekking tot de BNI-gegevens die DG Begroting gebruikt voor de berekening van de eigen middelen BNI.

3.58. In de jaarlijkse activiteitenverslagen worden de activiteiten van de directoraten-generaal op een hoog aggregatieniveau weergegeven en komen specifieke activiteiten slechts ter sprake indien het gaat om prioriteiten of indien deze activiteiten aanleiding hebben gegeven tot specifieke problemen. Het is dus niet verrassend dat de controlewerkzaamheden met betrekking tot de BNI-gegevens niet expliciet ter sprake komen in de verslagen van de twee diensten. In de jaarlijkse beheerplannen van beide diensten komt deze activiteit op de juiste plaats aan bod. In deze beheerplannen wordt het jaarlijks werkprogramma uitgestippeld en wordt er voorzien in interne controle en herziening.

Conclusies en aanbevelingen

3.59. Gelet op de reikwijdte van de controle (zie paragrafen 3.5-3.6) en met uitzondering van de in paragraaf 3.40 vermelde opmerkingen betreffende de B-boekhouding leverden de controles en systeemanalyses van de Rekenkamer over het geheel genomen bevredigende resultaten op met betrekking tot de betrouwbaarheid van de rekeningen van traditionele eigen middelen (zie ook de elementen van toezicht in de **bijlagen 1 en 2**). De verrichte controles van de systemen en de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de rekeningen leverden eveneens bevredigende algemene resultaten op wat de wettigheid en regelmatigheid van die verrichtingen betreft, maar geven wel aanleiding tot de volgende aanbevelingen inzake de systemen:

3.59. In haar antwoord op punt 3.40 heeft de Commissie een toelichting gegeven zowel bij haar voortdurende pogingen om het beheer van de B-boekhouding door de lidstaten te verbeteren als bij de wijzigingen in de regelgeving waarvan wordt verwacht dat ze einde 2004 van kracht zullen zijn.

- a) inzake de landbouwtariefquota ontdekte de Rekenkamer een aantal aspecten waarbij de Commissie en de lidstaten het quota-beheer zouden kunnen verbeteren (zie de paragrafen 3.11-3.18);
- b) met betrekking tot het preferentiële handelsverkeer (zie de paragrafen 3.19-3.30) stelt de Rekenkamer vast dat de nalevingsgerichte controle afhankelijk is van medewerking en dat op vele verificatieverzoeken niet wordt geantwoord door de autoriteiten van de begunstigde derde landen. Bij de door de Commissie ingevoerde raadplegingsprocedure moet worden ingespeeld op dit probleem en aandacht worden besteed aan de beperkingen van een op schriftelijke stukken gebaseerd bewijsstelsel, zeker in het licht van de opkomst van papierloze systemen;

- a) In overeenstemming met de antwoorden op de punten 3.17 en 3.18 zal de Commissie al het mogelijke ondernemen om de situatie te verbeteren.
- b) In het Groenboek van de Commissie werd grondig onderzoek verricht naar het hele concept van bewijs van de preferentiële oorsprong zoals het nu wordt toegepast, de wijze waarop het wordt vastgesteld en de respectieve verantwoordelijkheden van de ondernemingen en overheden bij het beheer en de controle ervan. Op dit vlak vooruitgang boeken zal een belangrijk onderdeel zijn van de follow-up van het Groenboek, zoals reeds in antwoord op punt 3.20 werd vermeld.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

c) in verband met de havens constateerde de Rekenkamer — afgezien van de tekortkomingen in Antwerpen (zie paragraaf 3.33) — dat het douanetoezicht in het algemeen bevredigend was; wat de tijdslimiet voor tijdelijke opslag betreft kan de aanpak echter meer worden gestandaardiseerd (zie paragraaf 3.34).

3.60. In verband met de reikwijdte van de controle constateerde de Rekenkamer, zoals in de paragrafen 3.42 en 3.43 wordt aangegeven, dat de Commissie de middelen BTW en BNI correct heeft berekend en opgenomen in de rekeningen van de Gemeenschap.

3.61. De controle van de rectificaties en compensaties in de door de lidstaten ingediende BTW-overzichten wees echter op twee tekortkomingen van het systeem (zie de paragrafen 3.54-3.57) die, samen met de in paragraaf 3.45 bedoelde punten van voorbehoud, enige twijfel doen ontstaan over de juistheid en betrouwbaarheid van de door de lidstaten ingediende BTW-overzichten:

- a) er is geen nauwkeurig en duidelijk kader van regels en procedures dat aangeeft hoe rectificaties en compensaties moeten worden berekend, hoe de berekeningen en de betrokken gegevens moeten worden gepresenteerd en welke gegevensbronnen mogen worden gebruikt. De Commissie moet voorstellen doen voor wijzigingen in de regelgeving of bindende instructies of richtlijnen geven om te zorgen voor een doorzichtiger en eenvoudiger behandeling van rectificaties en compensaties door de lidstaten en voor een meer gestructureerd kader voor de inspecties van de Commissie;
- b) er werden incoherenties vastgesteld inzake het maken en intrekken van voorbehoud tegenover rectificaties en compensaties. De Commissie dient haar beleid voor het beheer daarvan te herzien en te documenteren, zodat een doorzichtige, coherente en gelijke behandeling van de lidstaten verzekerd is.

3.62. Met betrekking tot de eigen middelen BNI herhaalt de Rekenkamer haar aanbeveling van vorig jaar ⁽³⁰⁾ dat de Commissie haar directe verificaties van de gegevens uit de onderliggende nationale rekeningen die worden verwerkt in de BNI-vragenlijsten, zou moeten uitbreiden teneinde te komen tot een betrouwbaarder berekening van de belangrijkste bron van eigen middelen (zie paragraaf 3.48 en toezichtselementen in **bijlage 2**).

GEREEDHEID VAN DE TOETREDINGSLANDEN IN VERBAND MET EIGEN MIDDELEN

3.63. In het licht van de toetreding van de tien nieuwe lidstaten tot de Europese Unie onderzocht de Rekenkamer in hoeverre die landen zijn voorbereid op de toetreding, rekening houdend met het feit dat zij de communautaire regelgeving betreffende de eigen middelen zouden moeten toepassen vanaf hun toetreding.

c) *Zodra de Commissie de gelegenheid heeft gekregen om kennis te nemen van de standpunten van de Belgische autoriteiten, zal zij alle nodige maatregelen met betrekking tot Antwerpen nemen. Tijdens haar inspecties met betrekking tot de traditionele eigen middelen zal de Commissie erop blijven toezien hoe de kwestie van de snelle verwijdering uit tijdelijke opslag door de lidstaten wordt aangepakt.*

3.61. *De Commissie is van oordeel dat haar controleactiviteiten, bilaterale contacten met lidstaten en de vergaderingen van het Raadgevend Comité voor de eigen middelen (RCEM) bijdragen tot een hoog niveau van uniformiteit, transparantie en gelijke behandeling. Volstrekte nauwkeurigheid en betrouwbaarheid kunnen evenwel niet volledig worden gegarandeerd. Gevallen van voorbehoud bevorderen ook dit proces.*

- a) *De Commissie heeft niet-bindende richtsnoeren uitgevaardigd voor het opstellen van BTW-overzichten, waarover de Rekenkamer beschikt. Hoewel de Commissie niet bevoegd is om bindende instructies uit te vaardigen en het hoogst onwaarschijnlijk is dat dergelijke bevoegdheid aan de Commissie zal worden toegekend, proberen de diensten van de Commissie ervoor te zorgen dat elke lidstaat de bestaande regels correct toepast op zijn specifieke situatie. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van controlebezoeken en de daaruit voortvloeiende rapporten, vergaderingen van het RCEM en een intranetsite die toegankelijk is voor alle betrokken ambtenaren van de Europese Unie en de nationale overheidsdiensten en die een grotere uniformiteit aanzienlijk bevordert. De Commissie heeft kennis genomen van de suggesties die het Hof in dit hoofdstuk heeft geformuleerd en zal zich tot het uiterste inspannen om deze suggesties ten uitvoer te leggen.*
- b) *Het beleid van de Commissie met betrekking tot voorbehoud wordt toegelicht in punt 3.57. Zoals in dit punt werd opgemerkt, zal de Commissie dit beleid verduidelijken en documenteren.*

3.62. *De Commissie onderzoekt mogelijkheden om meer directe verificaties uit te voeren op de door de Rekenkamer omschreven wijze.*

⁽³⁰⁾ Zie paragraaf 3.57 van het jaarverslag 2002.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.64. Het onderzoek was erop gericht te beoordelen hoe de Commissie toezicht hield op de geschiktheid en betrouwbaarheid van activiteiten betreffende de eigen middelen in deze landen en ook of de omschrijving en follow-up van resterende probleemgebieden deugdelijk en compleet waren. Alle drie de soorten eigen middelen werden onderzocht.

3.65. Het onderzoek bracht in deze landen geen andere ernstige gebreken aan het licht dan die welke zijn vermeld in de toezichtverslagen van de Commissie aan de Raad. Toch wil de Rekenkamer de aandacht vestigen op een aantal punten die verdere maatregelen of follow-up vereisen, zowel bij de Commissie als in de toetredingslanden.

3.66. Ten tijde van de controle van de Rekenkamer waren vele onderdelen van de douaneprocedures nog in ontwikkeling; daardoor was het nog te vroeg om te bepalen of deze op de dag van toetreding gebruiksklaar zouden zijn. In vele landen vormden douane-informatietechnologie en interconnectiviteit de grootste onopgeloste problemen. Projecten hadden ernstige vertraging opgelopen en nog meer vertraging zou zelfs het behoorlijk functioneren van de douanediensten met ingang van de toetreding in gevaar kunnen brengen. De boekhoudprocedures voor de douanerechten waren niet definitief vastgesteld en de Rekenkamer kon nog geen zekerheid verkrijgen dat de regels voor het boeken en ter beschikking van de Commissie stellen van traditionele eigen middelen correct zouden worden toegepast. Er waren ook inspanningen nodig om ervoor te zorgen dat bij de douanecontrole en de in- en uitklaring van goederen systematisch gebruik wordt gemaakt van risico-analysetechnieken.

3.67. In verband met de eigen middelen uit BTW moet de Commissie nagaan of de toetredingslanden voorbeelden kunnen worden aangereikt van „beste praktijken” op het gebied van de BTW-berekening van de oude lidstaten. Momenteel is het deze landen niet altijd duidelijk hoeveel informatie in de vorm van berekeningen en bewijsstukken moet worden overgelegd.

3.68. Er is vertraging opgetreden in het tijdschema voor de door Eurostat geleide Phare-projecten inzake volledigheid en BNI-inventarissen, die de BNI-ramingen volledig in overeenstemming moesten brengen met ESR 1995.

3.66. De Rekenkamer vestigt de aandacht op sommige knelpunten bij het opstellen van een beoordeling — voorafgaand aan de toetreding — waarbij wordt nagegaan of de toetredingslanden in staat zullen zijn om hun verplichtingen na te komen inzake het innen en het verantwoorden van de traditionele eigen middelen. Als onderdeel van haar controleactiviteit stelde de Commissie vast op welke terreinen er nog vooruitgang was vereist en heeft ze van de betrokken landen de toezegging verkregen dat de nodige maatregelen zullen worden genomen. Tot de toetreding werd maandelijks nagegaan of op het vlak van deze toezeggingen vooruitgang was geboekt.

De taken van de Commissie die noodzakelijk waren op het terrein van de douane-informatietechnologie om de EU-uitbreiding voor te bereiden, waren ruim voor de uiterste datum afgerond. Voor het ontwikkelen en het testen van douane-informaticasystemen konden de betrokken landen een beroep doen op de actieve ondersteuning van de Commissie. Sinds de uitbreiding hebben er zich geen problemen voorgedaan op het vlak van de interconnectiviteit tussen de douane-informaticasystemen en de systemen van de Commissie en alle nieuwe lidstaten hebben de verplichte boekhoudkundige overzichten met betrekking tot de eigen middelen tijdig ingediend. Tijdens de laatste vier maanden van 2004 zal de Commissie een bezoek brengen aan elke nieuwe lidstaat om de bestaande procedures en systemen te onderzoeken en de tijdigheid en nauwkeurigheid van hun boekhouding voor de traditionele eigen middelen te beoordelen.

3.67. De Commissie heeft al overzichten van de huidige lidstaten gebruikt die door haar als voorbeeldig worden beschouwd, om de nieuwe lidstaten te tonen wat van hen wordt verwacht. Vervolgens werd ter plaatse toegelicht hoe deze voorbeelden konden worden aangepast aan de behoeften van andere landen. Deze maatregel wordt versterkt door het gebruik van het CIRCA-intranet, waardoor de kennis van de „beste praktijken” wordt bevorderd.

3.68. De Commissie bevestigt de vertraging waarvan de Rekenkamer melding maakt, maar is ervan overtuigd dat ze over voldoende tijd beschikt om de BNI-berekeningen van de nieuwe lidstaten te verifiëren voordat de gegevens van 2004 definitief worden in 2008 (overeenkomstig artikel 10, lid 8, van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad).

BIJLAGE 1

Eigen middelen – Follow-up van voornaamste opmerkingen

Opmerkingen	Getroffen maatregelen	Nog te treffen maatregelen
Terbeschikkingstelling van eigen middelen		
<i>Vertragingen bij de terbeschikkingstelling van de traditionele eigen middelen</i>		
De onderzoeken van de Rekenkamer naar de boekhoud- en centralisatieprocedures voor de traditionele eigen middelen hebben bij tijd en wijle uitgewezen dat enkele vastgestelde rechten niet, of met aanzienlijke vertraging, ter beschikking van de Commissie werden gesteld.	De eenheid van de Commissie die belast is met de controles ingevolge Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad treedt op in alle gevallen van vertraging, en de lidstaten worden verzocht, zo nodig achterstandsrente te betalen. In het kader van haar regelmatige controles heeft de eenheid steeds sterker de nadruk gelegd op boekhoudkundige zaken, en heeft zij problemen met systemen aangepakt die door hetzij de Rekenkamer, hetzij de Commissie zijn aangetroffen.	De maatregelen van de Commissie zijn toereikend.
Vastgestelde, maar nog niet ter beschikking gestelde bedragen		
<i>Inhoud van de boekhouding</i>		
In de boekingen in de B-boekhouding komen fouten voor, waaronder te late en dubbele boekingen, onjuiste bedragen, en boekingen die in de A-boekhouding hadden moeten worden gedaan.	De eenheid van de Commissie die belast is met de controles ingevolge Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad heeft aanzienlijke middelen ingezet voor de B-boekhouding, en heeft verslag gedaan van de aangetroffen problemen, maar in verschillende lidstaten treden er nog steeds systematische problemen op.	Enkele lidstaten dienen middelen in te zetten ter verbetering van de betrokken boekhoudsystemen.

BIJLAGE 2

Toezichtsystemen en -controles

Terrein: Eigen middelen

Systeem: Traditionele eigen middelen en BTW/BNI-middelen

Aspecten van het toezichtstelsel van de Commissie	Traditionele eigen middelen	BTW	BNI
Opzet	A	A	A
Praktische omzetting in procedurele fasen			
— inachtneming van normen	A	A	A
— inachtneming van opgedane ervaring			
Feitelijke werking			
— inachtneming van normen	A	A	B
— inachtneming van opgedane ervaring			
Resultaten			
— corrigerende werking	A	A	A
— preventieve werking			
Totaalbeoordeling	A	A	A

A Werkt goed, weinig of geringe verbeteringen nodig.

B Werkt, maar verbeteringen noodzakelijk: een meer rechtstreekse verificatie van BNI-gegevens is noodzakelijk.

NB:

— De toezichtsystemen dateren van vóór de hervorming van de Commissie.

— De beoordelingen zijn gebaseerd op gedetailleerde beoordelingen van de toezichteenheden en van hun verslagen.

HOOFDSTUK 4

Gemeenschappelijk landbouwbeleid

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	4.1-4.4
Specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring	4.5-4.51
Reikwijdte van de controle	4.5-4.6
Werk van de verklarende instanties	4.7-4.8
GBCS	4.9-4.12
Verificaties na betaling krachtens Verordening (EEG) nr. 4045/89	4.13-4.16
Door de Rekenkamer genomen steekproef van verrichtingen	4.17
Jaarlijks activiteitenverslag van de directeur-generaal Landbouw	4.18-4.23
Oordeel van de Rekenkamer over bepaalde GLB-uitgavensectoren	4.24-4.46
Oppervlaktesteunregelingen	4.24-4.30
Premieregelingen voor dieren	4.31-4.34
Subsidies op basis van geproduceerde hoeveelheid	4.35-4.39
Plattelandsontwikkeling	4.40-4.43
Overige uitgaven	4.44-4.46
Conclusie	4.47-4.48
Aanbevelingen	4.49-4.51
Goedkeuring van de rekeningen	4.52-4.80
Inleiding	4.52
Beschikking tot financiële goedkeuring voor 2003	4.53-4.69
Controleverklaringen van de verklarende instanties	4.54
Analyse van het werk van de verklarende instanties	4.55-4.61
De beschikking van de Commissie	4.62-4.69
De conformiteitsbeschikkingen van 2003	4.70-4.76
Toereikendheid van de correcties	4.71-4.72
24-maanden-regel	4.73
Voor correcties benodigde tijd	4.74
Goedkeuringsbeschikkingen van de afgelopen jaren	4.75-4.76
Conclusies van de Rekenkamer	4.77-4.80
Beschikking tot financiële goedkeuring	4.77-4.79
Conformiteitsbeschikkingen	4.80
Follow-up van eerdere opmerkingen	4.81-4.98
Uitvoerrestituties — bestemming en het in de handel brengen	4.81-4.89
Steunregeling voor olijfolie	4.90-4.98
Voor naamste opmerkingen in speciale verslagen	4.99-4.139
Beoordeling van het landbouwkomen door de Commissie	4.99-4.105
Beheer en controle door de Commissie van de maatregelen ter bestrijding van mond — en klauwzeer en de desbetreffende uitgaven	4.106-4.112

	<i>Paragraaf</i>
Terugvordering van onregelmatige betalingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid	4.113-4.121
De instelling van de identificatie — en registratieregeling voor runderen (IRR) in de Europese Unie	4.122-4.129
Controle van het financieel beheer van de gemeenschappelijke marktordening voor ruwe tabak	4.130-4.139

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

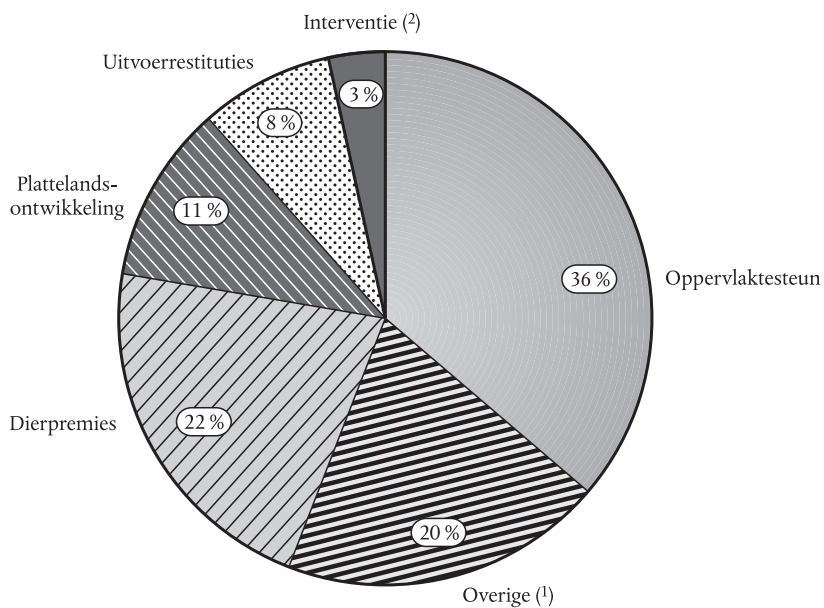
INLEIDING

4.1. De uitgaven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), dus voor het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (EOGFL-Garantie), beliepen in 2003 in totaal 44 378 miljoen euro. De **grafieken 4.1 en 4.2** geven weer hoe het geld werd besteed. **grafiek 4.1** toont de verdeling van de uitgaven naar economische categorie (directe betalingen, uitvoer-restituties enz.), en **grafiek 4.2** de verdeling over de grote landbouwsectoren (rundvlees, olijfolie enz.).

4.2. Directe betalingen aan landbouwers op basis van de bewerkte oppervlakte of van het aantal dieren op hun bedrijf maken het grootste deel (58 %) van de GLB-uitgaven uit. Deze betalingen vormen een belangrijk onderdeel van het GLB sinds dit in 1992 werd hervormd en zijn vooral bedoeld om de landbouwers compensatie te bieden voor de verlagingen van de GLB-prijzen.

4.3. Vrijwel alle uitgaven van het GLB worden door de betaalorganen van de lidstaten gedaan. De meeste uitgaven verlopen volgens onderstaande procedure:

- a) landbouwers dienen in het jaar voordat betaling verschuldigd is bij de betaalorganen aanvragen in op basis van de bewerkte oppervlakte, het aantal subsidiabele dieren in hun bezit tijdens een bepaalde verblijftijd, enz.;
- b) de betaalorganen verrichten administratieve controles op deze aanvragen en, steekproefsgewijs, controles ter plaatse, meestal via het geïntegreerde beheers- en controlesysteem (GBCS);
- c) elk betaalorgaan betaalt de aanvragers en geeft de verrichte uitgaven op aan de Commissie, die deze terugbetaalt aan het betaalorgaan;
- d) de rekeningen en betalingen van het betaalorgaan worden onderzocht door een onafhankelijke auditor („verklarende instantie”), die in februari van het jaar volgend op het begrotingsjaar aan de Commissie verslag uitbrengt;
- e) uiterlijk 30 april van dat jaar moet de Commissie beslissen („financiële goedkeuring”) of zij die rekeningen en controle-verslagen goedkeurt, dan wel om extra werkzaamheden of meer informatie verzoekt;
- f) de Commissie kan dan de door de betaalorganen verrichte betalingen onderzoeken en — indien die betalingen onregelmatig waren of de financiële controle ontoereikend was — besluiten dat bepaalde uitgaven voor rekening van de betrokken lidstaten en niet ten laste van de EU-begroting moeten komen (in communautair jargon: in „conformiteits-beschikkingen” sluit de Commissie die uitgaven uit van de goedkeuring van de rekeningen). Wanneer de Commissie uitgaven uitsluit, vermindert zij haar betalingen aan de betaalorganen met hetzelfde bedrag.

Grafiek 4.1 — Verdeling van de uitgaven van het EOGFL-Garantie naar economische categorie — jaar 2003

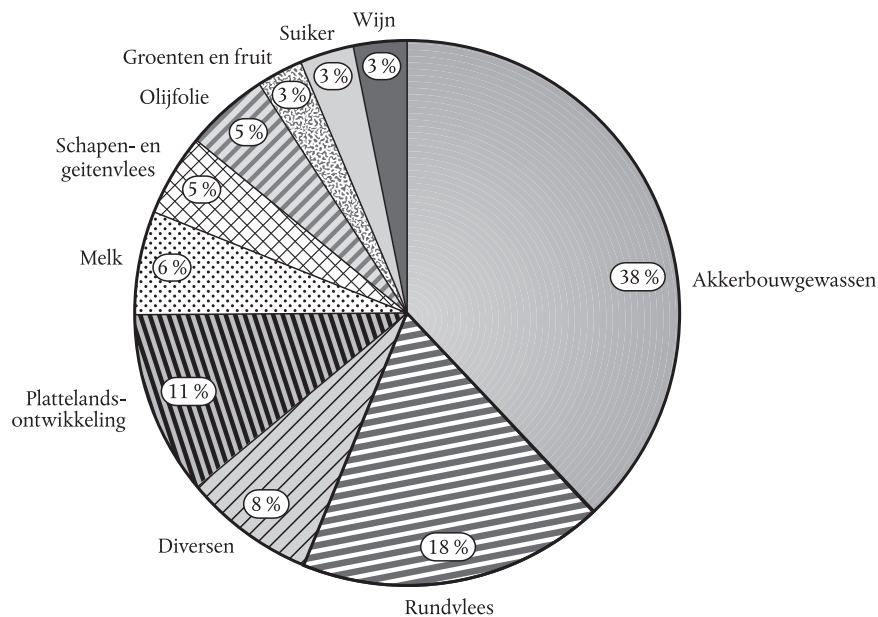
(1) Overige: steun voor productie, verwerking of verbruik betaald aan producenten, producentenverenigingen of verwerkers, en overige maatregelen.

(2) Interventie: openbare en particuliere opslag, maatregelen voor het uit de markt nemen van groenten en fruit, verplichte en vrijwillige distillatie.

NB: De verdeling naar economische categorie werd berekend aan de hand van de brutobedragen vóór aanwijzing van de negatieve uitgaven (terugvorderingen, verrekening en opschorting van voorschotten en melkheffingen).

Het totaal aan oppervlaktesteun, dierpremies en overige directe steun is goed voor 67 % van de GLB-uitgaven.

Bron: Jaarrekening 2003 van de Commissie — brutogegevens.

Grafiek 4.2 — Verdeling van de uitgaven van het EOGFL-Garantie per sector — jaar 2003

Bron: Jaarrekening van de Commissie 2003 — Deel II.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.4. De directeur-generaal Landbouw van de Commissie brengt elk jaar een activiteitenverslag uit over de uitgaven van het directoraat-generaal Landbouw (DG AGRI), alsmede een verklaring over de wettigheid en regelmatigheid daarvan.

SPECIFIEKE BEOORDELING IN HET KADER VAN DE BETROUWBAARHEIDSVERKLARING

Reikwijdte van de controle

4.5. De Rekenkamer heeft:

- a) de werkzaamheden van de verklarende instanties onderzocht (zie de paragrafen 4.7 en 4.8);
- b) toezichtsystemen beoordeeld, in het bijzonder het GBCS en verificaties na betaling (zie de paragrafen 4.9-4.16);
- c) verrichtingen rechtstreeks gecontroleerd (zie paragraaf 4.17);
- d) het verslag en de verklaring van de directeur-generaal Landbouw onderzocht (zie de paragrafen 4.18-4.23).

4.6. In de paragrafen 4.24-4.46 wordt uiteengezet hoe de Rekenkamer de wettigheid en regelmatigheid van de GLB-uitgaven beoordeelt, hoofdzakelijk op basis van de bovenstaande controle-informatie. Opmerkingen betreffende de betrouwbaarheid van de rekeningen zijn opgenomen in hoofdstuk 1, paragrafen 1.10 en 1.11.

Werk van de verklarende instanties

4.7. De controle van de betaalorganen door de verklarende instanties bestrijkt de rekeningen, de afhandeling en controle van betalingsaanvragen voor GLB-subsidies, en de vraag of zij voldoen aan de criteria voor erkenning (zie paragraaf 4.53). Volgens de relevante EU-wetgeving hoeven de verklarende instanties aanvragen niet te onderzoeken op het niveau van landbouwers of handelaren (zie paragraaf 4.8 c)).

4.8. De Rekenkamer heeft in het kader van haar jaarlijkse onderzoek van de goedkeuring van de rekeningen het werk van de verklarende instanties onderzocht met betrekking tot 80 % van de uitgaven in 2003 (zie de paragrafen 4.55-4.61). Hoewel de Commissie zich zorgen maakte over het door een aantal verklarende instanties verrichte werk (zie paragraaf 4.65), heeft de Rekenkamer met het oog op de betrouwbaarheidsverklaring uit hun werk de volgende algemene conclusies getrokken:

- a) de verslagen verschaffen zekerheid dat door de betaalorganen verstrekte (en in de rekeningen van de Commissie opgenomen) financiële informatie materieel juist is, maar deze zekerheid heeft bij een aantal organen geen betrekking op informatie over debiteuren (zie paragraaf 4.61);

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- b) hoewel de verslagen in het algemeen zekerheid verschaffen dat de betaalorganen de betalingsaanvragen overeenkomstig de toepasselijke regels controleren en verwerken, voorziet een belangrijk aantal verklarende instanties zijn controleoordeel van een voorbehoud ten aanzien van bepaalde uitgaven-terreinen (zie paragraaf 4.54);
- c) het werk van de verklarende instanties (zoals gedefinieerd in Verordening (EG) nr. 1663/95) is echter niet geschikt om directe zekerheid te geven — en geeft deze ook niet — dat de door aanvragers verstrekte informatie, op grond waarvan de betaalorganen de verschuldigde bedragen berekenen, juist is en dat betalingen derhalve wettig en regelmatig zijn.

- c) *De verklarende instantie heeft tot taak zekerheid te verschaffen met betrekking tot de volledigheid, de juistheid en de waarheidsgetrouwheid van de rekeningen.*

GBCS

4.9. Het GBCS omvat een geautomatiseerde database van bedrijven en steunaanvragen, systemen voor de identificatie van landbouwpercelen en voor de identificatie en registratie van dieren en een pakket administratieve controles en inspecties ter plaatse. Uitgaven voor oppervlaktesteunregelingen (zie de paragrafen 4.24-4.30) en premiereregelingen voor dieren (zie de paragrafen 4.31-4.34) vallen rechtstreeks onder het GBCS. Aanvragen in het kader van een aantal andere regelingen moeten verenigbaar zijn met het systeem (zie paragraaf 4.35).

4.10. De Rekenkamer heeft haar onderzoek naar de werking van het GBCS voortgezet (zie de paragrafen 4.9-4.13 van het jaarverslag over 2002 van de Rekenkamer). Dit jaar heeft zij onderzocht hoe het GBCS door nog eens zeven organen ten uitvoer wordt gelegd (Niedersachsen (Duitsland), Extremadura (Spanje), Luxemburg, Oostenrijk, Finland, RPA en DARD (Verenigd Koninkrijk)) en is zij teruggegaan naar vijf organen waarbij in 2002 problemen werden geconstateerd (Bayern (Duitsland), ONIC en Ofival (Frankrijk), Laser (Nederland) en AGEA (Italië)).

4.11. De voornaamste controlebevindingen van de Rekenkamer luiden als volgt:

- a) de administratieve controles (met name kruiscontroles met databases voor percelen of dieren) waren goed of bevredigend bij alle betaalorganen behalve Luxemburg (oppervlaktesteun en dierpremies), terwijl in Oostenrijk en Noord-Ierland enige boetes in verband met aanvragen van dierpremies niet correct waren berekend of toegepast;
- b) de risicoanalyse en de selectieprocedures voor de inspecties ter plaatse waren in het algemeen zwak (zie ook paragraaf 4.26);

4.11.

- a) *Aan de opmerkingen van de Rekenkamer over Oostenrijk en Noord-Ierland wordt aandacht besteed in het kader van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen. Ook de situatie in Luxemburg wordt in het kader van diezelfde procedure onderzocht.*
- b) *De opmerkingen van de Rekenkamer stemmen overeen met de eigen bevindingen van de Commissie. Die bevindingen hebben ertoe geleid dat een en ander uitvoerig met de lidstaten is besproken en dat de GBCS-regelgeving met ingang van het aanvraagjaar 2004 veel strenger is geworden.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- c) hoewel de meeste inspecties ter plaatse naar behoren werden verricht, vertoonden de meeste betaalorganen een aantal tekortkomingen en lag de kwaliteit van de inspectie bij dierpremies lager dan bij oppervlaktesteun (zo kondigde DARD (Noord-Ierland, Verenigd Koninkrijk) inspecties buitensporig vroeg aan);
- d) bij veel organen was de rapportage van de inspectieresultaten een zwak punt. De fouten en afwijkingen in de aan de Commissie toegezonden cijfers waren significant voor Nedersachsen, Luxemburg en RPA-Engeland (in alle gevallen dierpremies). De rapportage is bij dierpremies minder betrouwbaar dan bij de aanvragen van oppervlaktesteun.

De bevindingen van de Rekenkamer worden nader beschreven in de **bijlagen 2 en 3**.

4.12. Voor de 14 lidstaten die het GBCS op bevredigende wijze toepasten (Griekenland niet), vormen de GBCS-inspectieresultaten een belangrijke bron van aanwijzingen voor de wettigheid en regelmatigheid van de GLB-verrichtingen. Door de genoemde fouten bij de rapportage van de resultaten, met name ten aanzien van controles van dierpremies (zie de paragrafen 4.31 en 4.32), boeten de geproduceerde cijfers aan betrouwbaarheid in, terwijl de bruikbaarheid van de informatie over oppervlaktesteun geringer wordt door het feit dat de aan de Commissie toegezonden inspectieresultaten de verschillende oppervlaktesteunregelingen niet onderscheiden en verificaties met betrekking tot voedergewassen bevatten (zie de paragrafen 4.24-4.30).

Verificaties na betaling krachtens Verordening (EEG) nr. 4045/89

4.13. De lidstaten zijn gehouden een programma met controles van handelsdocumenten na betaling uit te voeren voor een reeks GLB-subsidies, waaronder uitvoerrestituties, subsidies voor verwerking en veredeling, katoenverwerking, olijfolie en tabak, en een aantal uitgaven voor plattelandsonwikkeling. De lidstaten dienen zich ervan te vergewissen dat verrichtingen hebben plaatsgevonden en correct zijn uitgevoerd en moeten stappen ondernemen om de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren bedragen terug te vorderen.

- c) *De twee regelingen verschillen fundamenteel van elkaar. Met name worden de verschillende runderpremies verleend voor uiteenlopende typen dieren en lopen ook de eraan verbonden voorwaarden uiteen. In combinatie met de noodzaak om de verplaatsingen van dieren te controleren heeft dit belangrijke gevolgen voor de aard van de controles.*
- d) *De Commissie heeft de door de Rekenkamer vermelde discrepanties eveneens geconstateerd. Over het geheel genomen worden de statistieken betrouwbaar genoeg geacht voor het beoogde doel: nagegaan moet kunnen worden of de geldende subsidiabiliteits- en controlevoorschriften worden nageleefd. De Rekenkamer maakt gebruik van gegevens die door de Commissie zijn opgevraagd en bewerkt, en de door de Rekenkamer in tabelvorm gepresenteerde informatie is grotendeels ontleend aan gegevens die de Commissie zelf heeft samengesteld. De moeilijkheden bij de verslaglegging over de dierpremies zijn te verklaren uit de veel grotere verscheidenheid in de gesteunde veehouderijsectoren dan in de akkerbouw.*

De Rekenkamer merkt terecht op dat de door de lidstaten verstrekte informatie niet altijd helemaal juist is en ook niet altijd binnen de in de regelgeving gestelde termijn wordt ingediend. In dergelijke gevallen reageert de Commissie snel in het kader van de goedkeuring van de rekeningen, waarbij zij zo nodig om herziene gegevens verzoekt. In het geval van Nedersaksen is herziene informatie verstrekt.

4.12. *De Commissie is van mening dat statistische verslaglegging een zeer goed instrument is om de wettigheid en regelmatigheid van de GLB-uitgaven te controleren. Om kort te gaan: de discrepanties worden naar behoren gecorrigeerd in het kader van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen.*

Weliswaar zou meer zekerheid kunnen worden verkregen als de lidstaten gedetailleerdere statistische informatie zouden verschaffen, maar voor de te behalen voordelen zou de wet van de „afnemende opbrengsten” gelden en er bestaat duidelijk behoefte aan eenvoudiger administratieve procedures.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.14. De Rekenkamer heeft de toepassing van de verordening onderzocht door controlebezoeken aan elf lidstaten en aan de Commissie te brengen ⁽¹⁾. De controle bestreek de periode juli 2002 - juni 2003, waarover de lidstaten eind 2003 verslag dienden uit te brengen. Het ging in de meeste lidstaten om betalingen uit 2001. Voor elke lidstaat is de planning, uitvoering, rapportage van en het toezicht op de controles onderzocht. De Rekenkamer onderzocht de kwaliteit van de systemen die de lidstaten in de toekomst zullen toepassen voor de controle en zo nodig correctie van in 2003 betaalde subsidies.

4.15. De Rekenkamer constateerde het volgende:

- a) de coördinerende organen in de lidstaten stelden in het algemeen controleplannen op overeenkomstig de verordening, maar eind 2003 was slechts de helft van alle voor de betrokken periode geplande controles voltooid, ofschoon de lidstaten aan de Commissie een groter aantal hadden opgegeven;
- b) een vijfde van de door de Rekenkamer onderzochte controles was volstrekt onbetrouwbaar. De Rekenkamer achtte minder dan een op de drie controles geheel bevredigend ⁽²⁾;
- c) de jaarverslagen van de coördinerende organen geven de statistieken over de resultaten van onderzoeken weer in een formaat dat zich niet leent voor zinnige analyse en vergelijking, met name doordat de regelgeving geen verplichting bevat om foutenpercentages uit te splitsen naar de verschillende uitgangsterreinen;
- d) de Commissie had geen inspectieprogramma opgezet om te waarborgen dat de verrichte controles doeltreffend zijn (de laatste inspecties zijn verricht in 1999/2000);

4.15.

- a) *Volgens de jaarverslagen van de lidstaten waren 2 469 controles voltooid, wat neerkomt op 63 % van de 3 907 controles die voor de periode waren gepland.*

Van die geplande controles was daarnaast nog 33 % „aan de gang”; voor het merendeel daarvan was het veldwerk reeds verricht en moest het verslag nog worden afgerond of werd gewacht op de resultaten van een controle waarom een andere lidstaat was verzocht in het kader van de wederzijdse bijstand. Aan een dergelijk controleverzoek moet binnen zes maanden gevolg worden gegeven.

- b) *De Commissie kan de conclusie van de Rekenkamer niet bevestigen. Zij zal met de betrokken elementen rekening houden bij haar toekomstige werkzaamheden met betrekking tot de controles op grond van Verordening (EEG) nr. 4045/89.*

- c) *De ontvangen informatie wordt door de diensten van de Commissie geanalyseerd en verwerkt om in bepaalde opzichten vergelijkingen tussen de lidstaten te kunnen maken.*

- d) *In eerdere jaren zijn inspectieprogramma's opgezet op basis van een risicoanalyse en momenteel is een nieuwe inspectieronde aan de gang.*

Daarnaast wordt geëvalueerd hoe Verordening (EEG) nr. 4045/89 wordt toegepast op het gebied van de uitvoerrestituties, de grootste uitgavencategorie waarop die verordening betrekking heeft. Zo is bij elk van de recente audits over gedifferentieerde restituties, voorfinanciering en oorsprong ook beoordeeld welke bijdrage de controles op grond van Verordening (EEG) nr. 4045/89 leveren tot de aanpak van de betrokken specifieke risico's.

⁽¹⁾ België, Denemarken, Duitsland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Ierland, Italië, Nederland, Portugal, Verenigd Koninkrijk.

⁽²⁾ Volstrekt onbetrouwbaar: is niet uitgevoerd of bestrijkt een aantal risico's of subsidiabiliteitsvoorwaarden niet; geheel bevredigend: bestrijkt alle wezenlijke risico's en subsidiabiliteitsvoorwaarden.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

e) de Commissie heeft geen schriftelijke reactie tot de lidstaten gericht over hun risicoanalyses, controleplannen of jaarverslagen ⁽³⁾.

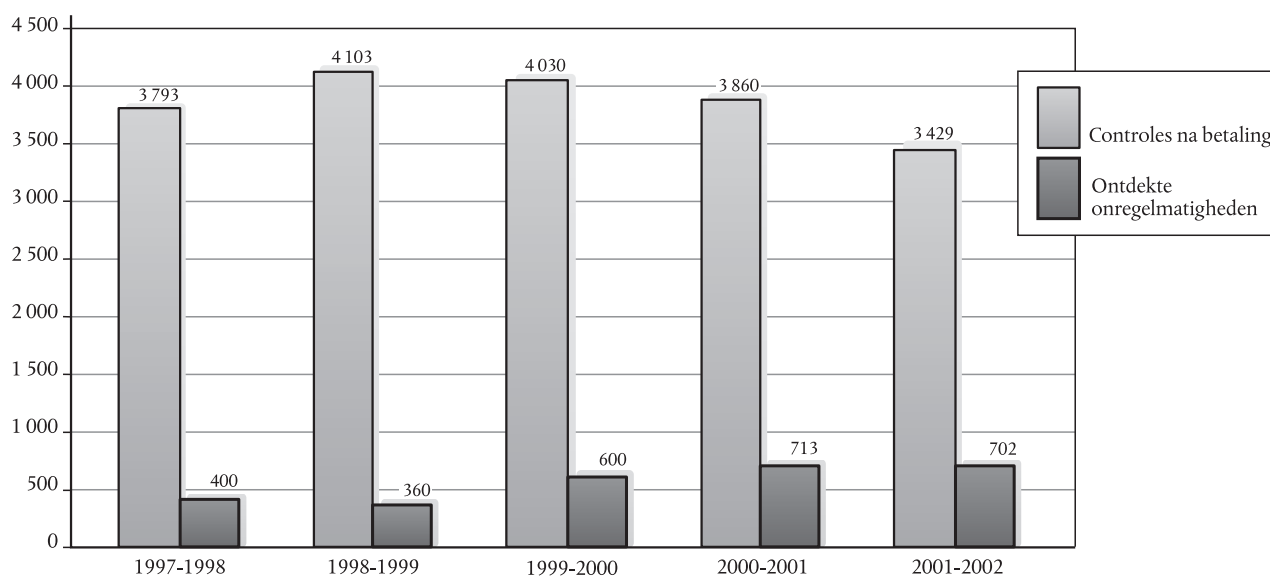
e) *In de onderzochte periode hebben de diensten van de Commissie aanvullende zekerheid verkregen dankzij informele besprekingen en verzoeken om informatie.*

In 2004 hebben de diensten van de Commissie hun bewakings- en controleactiviteiten op het betrokken gebied belangrijk verbeterd door aan verscheidene lidstaten formele brieven te zenden waarmee vooral werd beoogd de door die lidstaten voorgestelde risicoanalyse te verbeteren.

4.16. Mits naar behoren uitgevoerd, zijn controles na betaling een nuttig instrument voor het constateren van onregelmatige GLB-betalingen (zie **grafiek 4.3**). Maar zoals ze momenteel door de lidstaten worden gepresenteerd, ondersteunen deze controles de Commissie niet bij de vaststelling en de beoordeling van de belangrijkste kansen op onregelmatigheden.

4.16. Jaarlijks worden meer dan 3 000 controles verricht. Wat de onderzochte periode betreft, waren tegen eind 2003 320 onregelmatigheden ontdekt en dit aantal zal nog stijgen naarmate de nog aan de gang zijnde controles worden voltooid. In de periode 2001-2003 werden 860 onregelmatigheden aan OLAF gemeld als gevolg van de toepassing van Verordening (EEG) nr. 4045/89. De controles na de betaling vormen niet alleen een belangrijk instrument voor de opsporing van onregelmatigheden, maar spelen ook een aanzienlijke preventieve rol.

Grafiek 4.3 — Verordening (EEG) nr. 4045/89: Aantal na betaling verrichte controles en aantal ontdekte onregelmatigheden 1997/1998 — 2001/2002



Bron: Commissie.

Door de Rekenkamer genomen steekproef van verrichtingen

4.17. De Rekenkamer onderzocht een representatieve steekproef van 203 betalingen die afkomstig waren van de uitgaven van 25 betaalorganen (samen goed voor 75 % van de GLB-uitgaven), alsmede uit de directe uitgaven van de Commissie. Door middel van deze tests wilde de Rekenkamer rechtstreeks bewijs verkrijgen

4.17. *Over het algemeen voorzien de controleregelingen voor de GLB-uitgaven in fysieke controles op een bepaald percentage van de transacties, in controles aan de hand van documenten op 100 % van de transacties en in afschrikkende sancties, en voorts in controles na de betaling op grond van Verordening (EEG) nr. 4045/89 en/of in compatibiliteit met het GBCS.*

⁽³⁾ Volgens Verordening (EEG) nr. 4045/89 „De door de lidstaten opgestelde programma's die aan de Commissie zijn medegedeeld, worden door de lidstaten ten uitvoer gelegd indien de Commissie binnen een termijn van acht weken geen opmerkingen heeft gemaakt.”

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

dat betalingen voor een subsidiabele activiteit naar behoren waren verricht. Dergelijke tests leveren genoegzaam bewijs op omtrent uitgaven in het kader van oppervlaktesteunregelingen en, in mindere mate, dierpremies, waarvoor de controleur doorgaans kan beschikken over fysiek bewijs. Daarentegen kan de controleur op terreinen zoals uitvoerrestituties of op basis van de geproduceerde hoeveelheid toegekende steun uitsluitend stukken controleren. De mate waarin dergelijke stukken betrouwbaar bewijs verschaffen hangt af van zowel de soort verrichting als het betrokken controlesysteem (zie ook de paragrafen 4.36, 4.37 en 4.46).

Jaarlijks activiteitenverslag van de directeur-generaal Landbouw

4.18. Het activiteitenverslag beschrijft de activiteiten van het directoraat-generaal Landbouw in 2003 en bevat een verklaring van de directeur-generaal dat de controleprocedures zekerheid verschaffen over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Het verslag beoogt een managementgarantie te bieden dat het interne-controlesysteem naar behoren functioneert. De verklaring van de directeur-generaal bevat vijf punten van voorbehoud. Twee hiervan hebben betrekking op GLB-uitgaven: aanhoudende zorgen over het beheer en de administratie van de Internationale Olijfolieraad en het verzuim van Griekenland om het GBCS volledig toe te passen. Het verslag behandelt de voortgang die sinds 2002 op deze twee punten is geboekt; de conclusie luidt dat ondanks de geboekte vooruitgang nog niet kan worden bepaald of de geconstateerde problemen zijn opgelost.

4.19. Voor de GLB-uitgaven die samen met de lidstaten worden beheerd, berust de verklaring van de directeur-generaal op:

- a) de beschikking tot financiële goedkeuring voor 2002 (niet 2003);
- b) in 2003 gegeven conformiteitsbeschikkingen (zie paragraaf 4.70) die geen correcties voor 2003 bevatten. (Conformiteitsbeschikkingen over uitgaven van 2003 zullen pas in latere jaren worden gegeven) ⁽⁴⁾.

4.20. Met andere woorden, de verklaring is relevant voor verrichtingen uit de jaren vóór 2003. Zij beoogt geen zekerheid te verschaffen — en doet dit ook niet — waarop de Rekenkamer kan afgaan voor de betrouwbaarheidsverklaring 2003.

4.19.-4.20. Voorzover het gaat om het EOGFL-Garantie, is de verklaring van de directeur-generaal van het DG Landbouw over de verkregen zekerheid gebaseerd op de volgende elementen:

Het bestaan van een doeltreffende procedure voor de goedkeuring van de rekeningen zoals voorgeschreven bij artikel 53, lid 5, van het Financieel Reglement. De toegepaste financiële correcties zijn gebaseerd op de audits die de Commissie in de lidstaten verricht. Dat beschikkingen om rekeningen te corrigeren pas enige jaren na het jaar van de betrokken uitgaven worden gegeven, maakt een integrerend deel uit van de procedure, die onder meer de lidstaten het recht geeft om op de bevindingen te reageren.

De zekerheid die kan worden ontleend aan de erkenning van de betaalorganen, aan de jaarlijks afgegeven accountantsverklaring en aan het GBCS. Deze elementen maken het mogelijk om veel vertrouwen te stellen in de controle op de gedeclareerde uitgaven.

Ook enkele andere elementen dragen bij tot de informatie op basis waarvan de zekerheid wordt verkregen. Tot die elementen behoren de resultaten van de audits die worden uitgevoerd door de dienst Interne audit van de Commissie en door de eenheid Interne audit van het DG Landbouw, en de informatie die in voorkomende gevallen wordt ontvangen van-OLAF. Het DG Landbouw houdt voorts rekening met de informatie die het ontvangt van de Rekenkamer.

Zoals blijkt uit het vorenstaande, heeft de verklaring wel degelijk ook betrekking op transacties in 2003.

⁽⁴⁾ De verklaring van de directeur-generaal wordt opgesteld overeenkomstig het in 2004 door de Commissie uitgebrachte handvest van de opdrachten en verantwoordelijkheden van de gedelegeerde ordonnateurs. Krachtens dit handvest heeft het jaarlijks activiteitenverslag wat betreft uitgaven onder gedeeld beheer geen betrekking op de rekeningen van het jaar waarvoor het activiteitenverslag wordt geproduceerd, maar op die van voorgaande jaren. Volgens artikel 60 van het Financieel Reglement staat de gedelegeerde ordonnateur echter in voor de wettigheid en regelmatigheid en legt hij „aan zijn instelling verantwoording over de uitoefening van zijn taken af in de vorm van een jaarlijks activiteitenverslag”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.21. De huidige toezichtsystemen voor het GLB verschaffen het directoraat-generaal Landbouw een grote hoeveelheid gegevens die relevant zijn voor de wettigheid en regelmatigheid van de betrokken uitgaven. Met name het GBCS signaleert vele onregelmatige aanvragen, blokkeert betalingen en kan landbouwers beboeten die hun subsidieaanvragen significant opvoeren.

4.22. Het jaarlijkse activiteitenverslag maakt geen melding van de resultaten van binnen toezichtsystemen verrichte controles, noch van kennelijke tekortkomingen van deze systemen. Ook wordt geen gewag gemaakt van het feit dat de Commissie nog steeds de goedkeuring opschort van de rekeningen van 21 betaalorganen over 2001 en 2002 (zie paragraaf 4.66) en wordt er niets opgemerkt over de aard van de in 2003 gegeven conformiteitsbeschikkingen en de gevolgen hiervan voor de begroting.

4.22. In het jaarlijkse activiteitenverslag wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste resultaten die in het kader van de activiteiten van de betrokken dienst zijn geboekt, en wordt geëvalueerd in hoeverre met die resultaten uitvoering is gegeven aan het in het jaarlijkse managementplan uiteengezette programma. De bestaande controlesystemen worden beschreven en er wordt een voorbehoud gemaakt ten aanzien van de geconstateerde tekortkomingen die mogen worden geacht van materieel belang te zijn voor de verklaring van de directeur-generaal over de verkregen zekerheid, waarbij de nodige kwalitatieve en kwantitatieve gegevens over die tekortkomingen worden vermeld.

Wat de controlesystemen betreft, wordt in het jaarlijkse activiteitenverslag van het DG Landbouw over 2003 meer in het bijzonder ingegaan op de bestaande systemen voor de goedkeuring van de rekeningen en op de goedkeuringsbeschikkingen die de Commissie in 2003 heeft gegeven, waarbij kwantitatieve gegevens worden verstrekt over de conformiteitsbeschikkingen. Er is nadrukkelijk gepoogd het verslag tamelijk beknopt te houden en daarom zijn niet alle aspecten specifiek behandeld. Zoals de Rekenkamer opmerkt, zou het DG Landbouw kunnen overwegen om in zijn toekomstige jaarlijkse activiteitenverslagen een bredere aanpak te volgen, waarbij ook een uitvoeriger beschrijving zou kunnen worden gegeven van de elementen waarop de door de gedelegeerd ordonnateur verkregen zekerheid is gebaseerd.

4.23. Volgens het verslag waren veertien van de interne-controlenormen per 31 december 2003 volledig ingevoerd. In februari 2004 hoefden er nog maar vier ten dele ingevoerd te worden. De dienst Interne audit van de Commissie onderwierp het directoraat-generaal Landbouw in oktober 2003 aan een grondige controle en maakte naar aanleiding daarvan een aantal opmerkingen over interne-controlenormen. Het directoraat-generaal aanvaardde het merendeel van deze aanbevelingen en heeft corrigerende maatregelen genomen zoals beschreven in het jaarlijkse activiteitenverslag.

Oordeel van de Rekenkamer over bepaalde GLB-uitgavensectoren

Oppervlaktesteunregelingen

4.24. De uitgaven aan oppervlaktesteun voor akkerbouwgewassen beliepen in 2003 16 340 miljoen euro ofwel 36 % van de GLB-uitgaven. Al deze uitgaven vallen onder het GBCS.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.25. De GBCS-inspectieresultaten betreffende oppervlakte-aangiften voor 2002 (die leidden tot betaling van steun in 2003) worden weergegeven in **tabel 4.1**. Ze hebben betrekking op akkerbouwgewassen (56 % van de totale geïnspecteerde oppervlakte), maar ook op voedergewassen ⁽⁵⁾, die niet worden gesubsidieerd op basis van het teeltareaal. Er kan geen onderscheid worden gemaakt tussen de inspectieresultaten voor verschillende gewassen (tarwe, eiwithoudende gewassen, durumtarwe enz.) of voor voedergewassen (waarvoor geen oppervlaktesteun wordt betaald). Derhalve hebben de verstrekte totaalcijfers niet alleen betrekking op oppervlaktesteunregelingen en verhullen zij afwijkingen tussen verschillende steunregelingen.

4.26. Het aan de Commissie gerapporteerde totale foutenpercentage is 1,7 % (tegenover 1,3 % voor steunbetalingen in 2002 en 2,4 % voor 2001). Het totaal-generaal omvat de controle-resultaten van zowel de aselekt als de op basis van een risicoanalyse gekozen aanvragen. Het bij aselekte steekproeven geconstateerde totale foutenpercentage ligt bij 2,4 %, tegenover 1,5 % bij controles op basis van een risicoanalyse ⁽⁶⁾.

4.27. Het is opmerkelijk dat willekeurige steekproeven een hoger foutenpercentage opleveren dan risicogerichte tests. Een aantal lidstaten vermeldt hogere foutenpercentages bij risicogerichte tests dan bij tests op basis van een aselekt steekproef (Zweden (risicogericht: 3,3 %, aselekt: 1,5 %) Italië (risicogericht: 3,3 %, aselekt: 1,9 %) en Oostenrijk (risicogericht: 2,5 %, aselekt: 0,7 %)). Als andere uiterste gaf Griekenland 1,9 % op voor risicogerichte tests, tegenover 13,5 % voor aselekt steekproeven.

⁽⁵⁾ Voederarealen bestaan uit grasland en/of grond waarop niet per hectare gesubsidieerde voedergewassen worden verbouwd. Voederarealen worden gebruikt bij de berekening van veebezetting voor dierpremies.

⁽⁶⁾ Deze totaalcijfers zijn mogelijk beïnvloed door het feit dat teledetectie vaker wordt toegepast bij risicogerichte inspecties (58 % van de gecontroleerde oppervlakte) dan bij aselekt inspecties (50 % van de gecontroleerde oppervlakte), aangezien teledetectie over het algemeen minder betrouwbaar lijkt te zijn. Deze factor verklaart echter niet het lagere foutenpercentage bij risicogerichte controles in Griekenland, Spanje en Luxemburg.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.25. Weliswaar zou meer zekerheid kunnen worden verkregen als de lidstaten gedetailleerdere statistische informatie zouden verschaffen, maar voor de te behalen voordelen zou de wet van de „afnemende opbrengsten” gelden en er bestaat duidelijk behoefte aan eenvoudiger administratieve procedures.

4.26. Als alleen wordt gekeken naar de 14 lidstaten die het GBCS op bevredigende wijze ten uitvoer hadden gelegd (zie het antwoord op punt 4.47 a)), zijn de foutenpercentages volgens de door de lidstaten aan de Commissie meegeleverde gegevens als volgt:

Omvang van de fouten	Totaal foutenpercentage	Foutenpercentage bij controles op basis van een aselekt steekproef	Foutenpercentage bij controles op basis van een risicoanalyse
> 0 %	1,5 %	1,6 %	1,5 %
> 3 %	1,4 %	1,4 %	1,4 %
> 20 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %
> 30 %	0,5 %	0,4 %	0,5 %

Zoals de Rekenkamer opmerkt, zijn de totaalcijfers beïnvloed door het feit dat bij controles op basis van een risicoanalyse vaker teledetectie wordt toegepast, vooral in Finland, Frankrijk, Ierland en het Verenigd Koninkrijk.

In de GBCS-regelgeving zijn wijzigingen aangebracht wat de risicoanalyse betreft, waarbij met name voor de lidstaten de verplichting is ingevoerd om jaarlijks te onderzoeken hoe doelmatig de gebruikte risicofactoren zijn.

4.27. Als Griekenland buiten beschouwing wordt gelaten, is bij de controles op basis van een risicoanalyse nagenoeg hetzelfde foutenpercentage gevonden als bij de controles op basis van een aselekt steekproef.

Tabel 4.1 — Oppervlaktesteun, oppervlakte voedergrassen en andere teelten — Resultaten van GBCS-veldinspectie en teledetectie in 2002 betreffende in 2003 betaalde aanvragen

Lidstaat	Ingediende aanvragen			Gecontroleerde aanvragen				Aanvragen met fouten				
	Aantal	Oppervlakte (ha)	Gemiddelde grootte (ha)	Aantal	%	Oppervlakte (ha)	%	Gemiddelde grootte (ha)	Aantal	%	Oppervlakte (ha)	%
België	41 927	1 015 848	24	4 265	10,2	162 331	16,0	38	1 088	25,5	1 137	0,7
Denemarken	51 147	2 332 595	46	2 797	5,5	135 355	5,8	48	812	29,0	919	0,7
Duitsland	319 167	14 243 441	45	19 518	6,1	1 062 945	7,5	54	8 671	44,4	7 419	0,7
Griekenland	324 667	2 162 368	7	34 465	10,6	840 636	38,9	24	10 074	29,2	33 032	3,9
Spanje	435 039	18 028 312	41	42 490	9,8	2 228 789	12,4	52	17 561	41,3	56 162	2,5
Frankrijk	420 222	23 690 759	56	29 437	7,0	1 881 181	7,9	64	9 916	33,7	13 270	0,7
Ierland	127 006	4 653 421	37	10 491	8,3	499 503	10,7	48	913	8,7	857	0,2
Italië	600 375	7 086 654	12	60 491	10,1	1 512 492	21,3	25	25 236	41,7	49 516	3,3
Luxemburg	2 007	122 626	61	187	9,3	17 243	14,1	92	151	80,7	485	2,8
Nederland	46 898	662 488	14	4 144	8,8	78 156	11,8	19	1 045	25,2	1 784	2,3
Oostenrijk	129 277	2 458 617	19	8 782	6,8	202 671	8,2	23	4 889	55,7	3 924	1,9
Portugal	138 708	2 462 707	18	13 537	9,8	1 564 683	63,5	116	6 996	51,7	16 847	1,1
Finland	69 584	2 076 462	30	4 887	7,0	176 925	8,5	36	2 007	41,1	1 364	0,8
Zweden	59 705	2 730 135	46	4 210	7,1	243 405	8,9	58	2 099	49,9	6 958	2,9
Verenigd Koninkrijk	129 188	14 229 365	110	8 871	6,9	1 049 714	7,4	118	3 259	36,7	4 405	0,4
Totaal 2002	2 894 917	97 955 796	34	248 572	8,6	11 656 029	11,9	47	94 717	38,1	198 079	1,7
Totaal 2001 ⁽¹⁾	2 935 273	98 275 675	33	299 716	10,2	11 638 423	11,8	39	62 968	21,0	156 928	1,3
Totaal 2000 ⁽¹⁾	2 973 806	96 176 722	32	330 906	11,1	11 594 185	12,1	35	81 598	24,7	274 119	2,4

⁽¹⁾ Cijfers gewijzigd na ontvangst van GBCS-inspectieresultaten voor Griekenland.

NB 1: Teledetectie houdt in gebruikmaking van satelliet- of luchtfotografie om de GBCS-toepassing te controleren.

NB 2: Tests in het jaar N zijn van belang voor betalingen in het jaar N+1.

Bron: DG AGRI — Statistieken GBCS 2000, 2001 en 2002.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

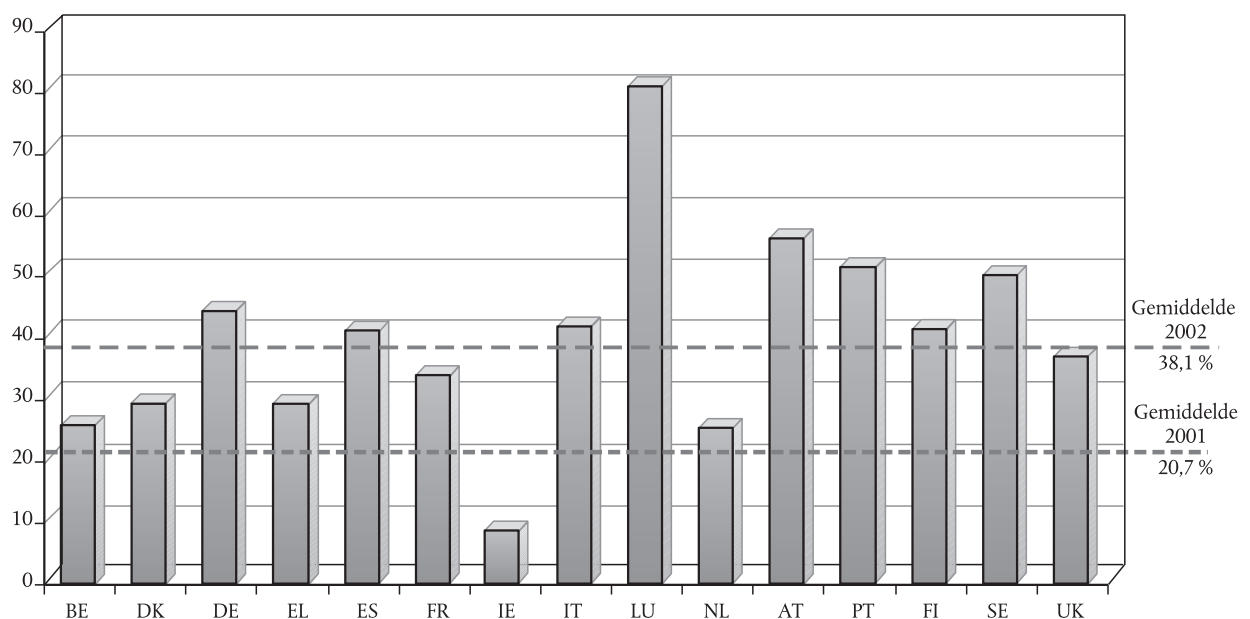
ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.28. De lidstaten controleerden 8,6 % van de aanvragen ter plaatse, ofwel 11,9 % van de oppervlakte waarvoor aanvragen waren ingediend. De lidstaten constateerden fouten in meer dan een op de drie gecontroleerde aanvragen. Drie vijfde van de controles is verricht met behulp van teledetectie (doorgaans luchtfotografie), de rest bestond uit klassieke controles ter plaatse. Er waren duidelijke verschillen tussen de lidstaten (zie **grafiek 4.4**). Ter illustratie:

- Luxemburg trof een fout aan in 80 % van de gecontroleerde aanvragen; Ierland, waar de meeste controles voeder gewassen betroffen, ontdekte de laagste foutenfrequentie (9 %);
- de ontdekte fouten werkten het sterkst door in de aangegeven oppervlakte in Griekenland en Italië, waar ze respectievelijk 3,9 % en 3,3 % van de gecontroleerde oppervlakte betroffen. Deze landen werden gevolgd door Zweden (2,9 %) en Luxemburg (2,8 %);
- Portugal (98 %) maakte het meest gebruik van teledetectie. Oostenrijk en Luxemburg gebruikten in het geheel geen luchtfotografie.

4.29. Wanneer de GBCS-inspecteurs fouten ontdekken kunnen zware boetes worden opgelegd. Wanneer de geconstateerde fout 3 % of minder van de aangevraagde subsidie voor de betrokken gewasgroep bedraagt, wordt het bedrag van de fout ervan afgetrokken. Wanneer bij inspectie een fout van tussen 3 en 20 % wordt geconstateerd, wordt de betaling verminderd met het bedrag van de fout en wordt een boete van tweemaal het bedrag van de fout opgelegd. Indien inspecteurs een fout van meer dan 20 % van het

Grafiek 4.4 — Oppervlaktesteun. Resultaat van veldinspecties: percentage geïnspecteerde aanvragen met te hoge opgaben



OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

aangevraagde bedrag ontdekken, wordt de hele subsidie voor die gewasgroep ingetrokken. In totaal ontdekten de lidstaten in bijna een op de tien gecontroleerde aanvragen fouten van meer dan 20 % van het aangevraagde bedrag. Dergelijke fouten werden het meest geconstateerd in Spanje (een op de vijf geïnspecteerde aanvragen), Portugal en Luxemburg (een op de zeven) en Griekenland (een op de acht).

4.30. Over het geheel genomen komen de resultaten van de controles die de Rekenkamer heeft uitgevoerd op verrichtingen (waarvan er 76 betrekking hadden op betalingen van oppervlaktesteun) grotendeels overeen met de resultaten van de door de lidstaten verrichte willekeurige steekproeven, en lijkt de verdeling sterk op het patroon uit voorgaande jaren:

- a) het merendeel van de betalingen vertoonde geen fouten;
- b) bij ongeveer een op de drie betalingen deden zich relatief kleine meetfouten voor (niet meer dan het dubbele van het foutenpercentage van 3 % waarvoor krachtens het GBCS geen boetes worden opgelegd (zie paragraaf 4.29)). Evenals in voorgaande jaren zijn fouten van deze aard en omvang wel frequent, maar niet van grote invloed op de totale uitgaven;
- c) een betrekkelijk klein aantal volledig of grotendeels ongerechtvaardigde aanvragen leidt tot meer onregelmatige uitgaven dan deze kleine meetfouten (7).

Premieregelingen voor dieren

4.31. Aan dierpremies werd in 2003 9 890 miljoen euro ofwel 22 % van de GLB-uitgaven besteed. Inspectiestatistieken van het GBCS betreffende dierpremies geven het aantal door landbouwers opgegeven dieren aan waarvan de inspecteurs constateerden dat ze niet bestonden of niet voor steun in aanmerking kwamen. Zoals uiteengezet in paragraaf 4.12 acht de Rekenkamer deze statistieken minder betrouwbaar dan de overeenkomstige statistieken over aanvragen van oppervlaktesteun. In 2002 (dus in verband met de in 2003 gehonoreerde aanvragen) inspecteerden 14 lidstaten voor de grootste regeling, de zoogkoeienpremie (zie **tabel 4.2** en **grafiek 4.5**), 18,7 % van de opgegeven dieren. Geconstateerd werd dat 2,0 % hiervan ontbrak of niet in aanmerking kwam (in 2001 bleek 6,4 % niet in aanmerking te komen). In 2002 bedroeg het percentage ontbrekende of niet-erkende dieren voor de speciale rundvleespremie 3,8 %, voor de extensiveringspremie 1,5 % (8) en voor de schapen — en geitenpremies 5,6 %.

4.32. In het algemeen varieert het bij de GBCS-inspecties van dieren ontdekte foutenpercentage nog steeds aanzienlijk per jaar en per lidstaat.

4.31.-4.32. Zoals gezegd in het antwoord op paragraaf 4.11 d), worden de controlestatistieken onderzocht en aan een audit ontworpen in het kader van het jaarlijkse werkprogramma.

(7) Zo ontdekte de Rekenkamer dit jaar bij haar controle een door een landbouwer in Spanje ingediende aanvraag om betaling voor een stuk land dat te dicht met bomen was beplant om in aanmerking te komen voor subsidie voor akkerbouwgewassen. In 2002 werden twee betalingen ontdekt met een fout die meer dan 20 % van de aangevraagde oppervlakte betrof (in Griekenland en Frankrijk). In 2001 ontdekte de Rekenkamer eveneens twee aanvragen die grotendeels of volledig ongegrond waren; het ging om eiwithoudende gewassen in Italië en maïsteelt in Griekenland.

(8) Ierland, Italië, Oostenrijk noch Finland melden fouten bij extensiveringspremies. De algemene resultaten voor deze maatregel maken een onbetrouwbare indruk.

Tabel 4.2 — GBCS-inspecties voor de zoekkoeienpremie — Resultaten van controles ter plaatse in 2002 betreffende in 2003 betaalde aanvragen

Lidstaat	Totaal aantal ingediende aanvragen	Geïnspecteerde aanvragen		Gedeeltelijk afgewezen geïnspecteerde aanvragen		Volledig afgewezen geïnspecteerde aanvragen		Totaal aantal opgegeven dieren	Geïnspecteerde dieren		Afgewezen geïnspecteerde dieren	
		Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%		Aantal	%	Aantal	%
België	15 999	1 581	9,9	21	1,3	17	1,1	396 431	61 147	15,4	223	0,4
Denemarken	9 108	831	9,1	77	9,3	8	1,0	109 063	25 835	23,7	205	0,8
Duitsland	34 576	3 877	11,2	274	7,1	79	2,0	639 269	85 734	13,4	2 935	3,4
Griekenland	12 198	12 141	99,5	512	4,2	95	0,8	210 899	210 062	99,6	1 981	0,9
Spanje	66 156	10 178	15,4	779	7,7	74	0,7	1 716 545	516 390	30,1	5 973	1,2
Frankrijk	127 842	15 710	12,3	2 475	15,8	293	1,9	4 305 417	618 471	14,4	3 304	0,5
Ierland	64 250	5 282	8,2	272	5,1	35	0,7	1 109 795	120 051	10,8	1 101	0,9
Italië	58 068	12 117	20,9	503	4,2	1 987	16,4	776 506	160 728	20,7	9 871	6,1
Luxemburg (1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
Nederland	4 498	824	18,3	44	5,3	49	5,9	51 996	19 926	38,3	284	1,4
Oostenrijk	62 463	6 170	9,9	493	8,0	117	1,9	391 117	58 753	15,0	1 165	2,0
Portugal	27 093	3 173	11,7	125	3,9	120	3,8	319 540	41 581	13,0	15 823	38,1
Finland	1 469	159	10,8	8	5,0	2	1,3	33 494	4 348	13,0	32	0,7
Zweden	10 116	850	8,4	4	0,5	0	0,0	151 709	15 011	9,9	67	0,4
Verenigd Koninkrijk	45 257	5 194	11,5	469	9,0	57	1,1	1 722 468	292 779	17,0	2 444	0,8
Totaal 2002	539 093	78 087	14,5	6 056	7,8	2 933	3,8	11 934 249	2 230 816	18,7	45 408	2,0
<i>Totaal 2001</i>	581 293	81 921	14,1	10 469	12,8	1 058	1,3	11 696 270	2 115 578	18,1	136 130	6,4

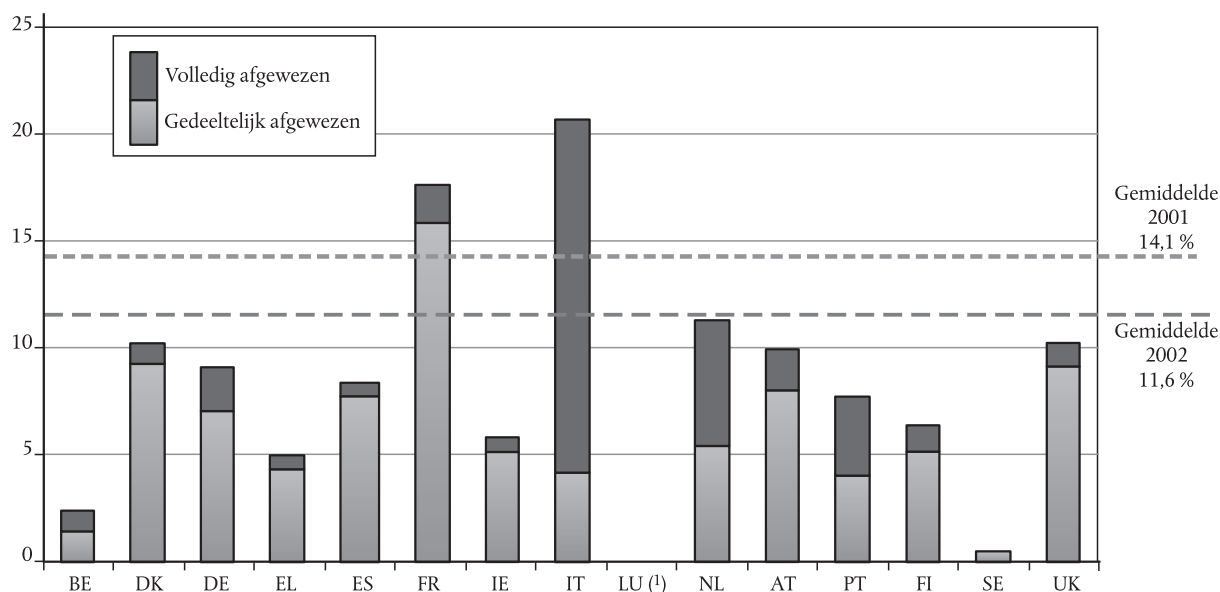
(1) Deze informatie is niet beschikbaar omdat Luxemburg heeft verzuimd zijn resultaten aan de Commissie mee te delen.

NB 1: Een aanvraag wordt volledig afgewezen bij ontdekking van een verschil van meer dan 20 % tussen het aantal opgegeven dieren en het vastgestelde aantal subsidieerbare dieren, of bij een verschil als gevolg van opzettelijke onregelmatigheden.

NB 2: Testis in het jaar N zijn van belang voor betalingen in het jaar N+1.

Bron: DG AGRI — Statistieken GBCS 2002, die inspectieresultaten van de lidstaten samenvatten.

Grafiek 4.5 — Zoogkoeienpremie. Percentage geïnspecteerde aanvragen met fouten



(1) Deze informatie is niet beschikbaar, omdat Luxemburg heeft verzuimd zijn resultaten aan de Commissie mee te delen.

NB 1: De gemiddelde cijfers betreffen zowel gedeeltelijk als volledig afgewezen aanvragen.

NB 2: Tests in het jaar N zijn van belang voor betalingen in het jaar N+1.

Bron: DG AGRI — Statistieken GBCS 2002, die inspectieresultaten van de lidstaten samenvatten.

4.33. Bij de directe controles van de Rekenkamer kwamen zowel fouten in het aangevraagde bedrag, als tekortkomingen in de werking van controlesystemen aan het licht:

- te hoge opgave van vee (Italië), waar inspecteurs niet hadden ontdekt dat de landbouwer minder subsidiabele oeien had dan hij in zijn steunaanvraag had opgegeven;
- gebrekkig beheer van documentatie en registratie van gegevens over de veestapel door begunstigen (Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië en Portugal);
- verschillen tussen het aantal op de boerderij aanwezige dieren en het door begunstigen in het bedrijfsregister vermelde aantal (Spanje, Frankrijk en Portugal).

4.34. Frequente verplaatsingen van dieren en de complexe voorwaarden van de dierpremiereregelingen zijn twee van de redenen waarom de GBCS-controles in de veeteeltsector hogere foutenpercentages laten zien dan bij akkerbouwgewassen. Zowel de GBCS-tests als de rechtstreekse controles van de Rekenkamer geven aan dat er een inherent risico van te hoge betaling bij dierpremies bestaat.

4.33. De Commissie is op de hoogte van de betrokken problemen en heeft er in het kader van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen bij de lidstaten op aangedrongen de nodige maatregelen te nemen om verbetering in de situatie te brengen. Naar verwachting zal die verbetering vanaf het aanvraagjaar 2003 merkbaar zijn.

4.34. De verschillende runderpremies worden verleend voor uiteenlopende typen dieren en ook de eraan verbonden voorwaarden lopen uiteen. Daarbij komt dat in Europa de methoden/omstandigheden bij de dierlijke productie een grotere verscheidenheid vertonen dan die bij de productie waarvoor areaalsteun wordt verleend. Het risico dat sommige landbouwers te veel dieren opgeven kan niet geheel worden weggenomen, maar het wordt wel verkleind door een afschrikkende controle- en sanctieregeling.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Subsidies op basis van geproduceerde hoeveelheid

4.35. De EU subsidieert de productie van olijfolie, katoen, tabak en gedroogde voedergewassen (5 297 miljoen euro ofwel 12 % van GLB-uitgaven in 2003) op basis van de geproduceerde hoeveelheid en niet van het teeltareaal. Aan dit soort uitgaven zijn bijzondere risico's verbonden:

- a) geproduceerde hoeveelheden kunnen te hoog worden opgegeven (indien er geen behoorlijk toezicht is op de activiteiten van de producenten en/of hun registers niet betrouwbaar zijn, kunnen de aangegeven cijfers op geen enkele wijze worden geverifieerd);
- b) producenten worden in de verleiding gebracht, de voor de teelt van dergelijke gewassen gebruikte oppervlakte te laag op te geven en te beweren dat zij een deel hiervan hebben gebruikt voor de teelt van gewassen die voor oppervlaktesteun in aanmerking komen.

4.36. Om deze risico's te beperken, voorziet de communautaire wetgeving onder meer in de volgende controlemechanismen:

- a) aanvragen moeten verenigbaar zijn met GBCS-oppervlakteaangiften;
- b) verwerkers moeten aan een aantal voorwaarden voldoen (bijvoorbeeld wat betreft de kwaliteit van de weeginstallatie, gestandaardiseerde boekhoudkundige informatie);
- c) Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië en Portugal moeten een olijventeeltkadaster en een geografisch informatiesysteem (GIS) ⁽⁹⁾ opzetten en (Frankrijk uitgezonderd) controlebureaus voor olijfolie oprichten om controles uit te voeren bij fabrieken, producenten en telersverenigingen.

Indien deze controlemechanismen niet doeltreffend werken kan niet worden verzekerd dat betalingen correct zijn verricht.

4.37. Bij de door de Rekenkamer uitgevoerde steekproefcontrole van verrichtingen is een aantal fouten en tekortkomingen geconstateerd:

- a) in Griekenland had personeel van regionale bureaus niet altijd toegang tot de GBCS-database, hetgeen doeltreffende controles ter plaatse belemmert (zie paragraaf 4.35 b)). Producenten worden in de verleiding gebracht het teeltareaal van op basis van feitelijke productie betaalde gewassen te laag, en de teelt van gewassen die op basis van oppervlakte worden betaald te hoog op te geven;

4.36. De Commissie is het met de analyse van de Rekenkamer eens en is bij het bepalen van de aan productiesteun verbonden specifieke risico's tot dezelfde conclusies gekomen als de Rekenkamer. De controlesystemen die in het kader van de verschillende gemeenschappelijke marktordeningen zijn voorgeschreven, zijn op die risico's afgestemd. Als die systemen niet goed worden toegepast, worden bij de goedkeuring van de rekeningen financiële correcties verricht.

4.37.

- a) De tekortkomingen van het GBCS in Griekenland zijn de Commissie bekend en hebben geleid tot talrijke financiële correcties wat de steun voor akkerbouwgewassen betreft. Met de gevolgen van die tekortkomingen voor de controles in het kader van de productiesteunregelingen wordt rekening gehouden bij de goedkeuring van de rekeningen betreffende die regelingen.

⁽⁹⁾ Het geografische informatiesysteem koppelt perceelidentificatie, kadasters en luchtfoto's met het oog op de administratieve controles van het aantal en de plaats van olijfbomen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- b) Griekenland noch Spanje had een functionerend GIS voor olijfolie over de periode waarop de betalingen uit 2003 betrekking hadden en Spanje verzuimde het aantal inspecties ter plaatse uit te voeren dat vereist is om dit te compenseren;
- c) in Griekenland ontdekte de Rekenkamer dat voor een door een egreneringsbedrijf afgewezen hoeveelheid katoen niettemin steun werd ontvangen.
- b) De betalingen in 2003 hadden betrekking op het verkoopseizoen 2001/2002. Een GIS voor de olijventeelt is een van de onderdelen van het controlesysteem voor de productiesteun voor olijfolie (samen met de controle op de oliefabrieken). Pas sinds het verkoopseizoen 2003/2004 is een dergelijk GIS verplicht. Voor de voorgaande verkoopseizoenen mocht het ontbreken van een GIS voor de olijventeelt worden gecompenseerd door controles ter plaatse op de teeltaangiften. Volgens de gegevens waarover de Commissie beschikt, hebben de belangrijkste autonome regio's voor het verkoopseizoen 2001/2002 gebruik gemaakt van een GIS voor de olijventeelt, zodat zij de controles ter plaatse achterwege hebben gelaten. Dit wordt momenteel nagegaan in het kader van de goedkeuring van de rekeningen. Ook het controlesysteem in Griekenland wordt in dat kader onderzocht.
- c) De Commissie zal het door de Rekenkamer genoemde geval onderzoeken.

4.38. De bevindingen van de controlebureaus voor olijfolie zijn weergegeven in de **tabellen 4.3 en 4.4**.

Tabel 4.3 — Bureaus voor inspectie van olijfoliefabrieken: controles van fabrieken (2001-2002) betreffende in 2003 betaalde aanvragen

Lidstaat	Aantal fabrieken	Gecontroleerde olijfoliefabrieken						Voorstellen tot intrekking van erkenning	
		Totaal		Grondig		Oppervlakkig		Aantal	% van gecontroleerde fabrieken
		Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%		
Griekenland	2 541	1 146	45,1	805	31,7	341	13,4	149	13,0
Spanje	1 715	1 001	58,4	881	51,4	120	7,0	9	0,9
Italië	5 737	3 144	54,8	1 881	32,8	1 263	22,0	298	9,5
Portugal	710	449	63,2	449	63,2	(¹)	(¹)	74	16,5
Totaal	10 703	5 740	53,6	4 016	37,5	1 724	16,1	530	9,2

(¹) Portugal verricht geen oppervlakkige controles.

Bron: Jaarverslagen 2001-2002 van de Griekse, Spaanse, Italiaanse en Portugese olijfoliebureaus.

Tabel 4.4 — Bureaus voor inspectie van olijfoliefabrieken: controles van producenten (2001-2002) betreffende in 2003 betaalde aanvragen

Lidstaat	Aantal producenten	Gecontroleerde producenten						Steunbetaling ingehouden of gekort	
		Totaal		Ter plaatse		Op stukken		Aantal	% van gecontroleerde producenten
		Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%		
Griekenland	854 780	4 562	0,5	2 811	0,3	1 751	0,2	27	0,6
Spanje	435 605	1 446	0,3	753	0,2	693	0,2	149	10,3
Italië	972 499	1 879	0,2	298	0,0	1 581	0,2	60	3,2
Portugal	142 464	2 519	1,8	1 621	1,1	898	0,6	199	7,9
Totaal	2 405 348	10 406	0,4	5 483	0,2	4 923	0,2	435	4,2

Bron: Jaarverslagen 2001-2002 van de Griekse, Spaanse, Italiaanse en Portugese olijfoliebureaus.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.39. Een essentieel onderdeel van het werk van de bureaus betreft de controles van olijfoliefabrieken (telers worden betaald op basis van de in de fabrieken gewogen en verwerkte hoeveelheden). Als de bureaus in de fabrieken verschillen ontdekken (zoals boekhoudkundige onregelmatigheden of de opgave van hogere hoeveelheden of opbrengsten), kunnen zij een reeks sancties voorstellen, waarvan de zwaarste is de erkenning van de fabriek in te trekken. In 2002 (controles in verband met uitgaven in 2003) stelden de bureaus deze maatregel voor ten aanzien van een op de tien geïnspecteerde fabrieken. In de praktijk leggen de ministeries van landbouw van de lidstaten dikwijls een lichtere straf op. Zo volgde het Griekse ministerie van landbouw de aanbeveling van het controlebureau voor olijfolie slechts in 4 van de 241 gevallen op ⁽¹⁰⁾. In het verslag van het Italiaanse bureau wordt het verschil geschat tussen de in steun-aanvragen opgegeven hoeveelheid olijven (663 200 ton) en de hoeveelheid die de fabrieken naar schatting binnenkomt (573 500 ton). In 2002 lag de hoeveelheid waarvoor steun werd aangevraagd 15,6 % hoger dan de geschatte productie; in de periode 1984-2002 was dit gemiddeld 8,1 %.

Plattelandontwikkeling

4.40. In 2003 beliepen de uitgaven voor plattelandontwikkeling 4 719 miljoen euro ofwel 11 % van de GLB-uitgaven. Zij hebben betrekking op landbouwmilieumaatregelen, bosbouw, investeringen en steun voor jonge of uittrekkende landbouwers.

4.41. Dikwijls kent dit soort regelingen relatief ingewikkelde subsidiabiliteitsvoorwaarden die in sommige gevallen gedurende meerdere jaren moeten worden gecontroleerd.

4.42. De verklarende instanties hebben een verklaring onder voorbehoud afgeven voor de rekeningen van drie bureaus die zich op maatregelen voor plattelandontwikkeling toeleggen (Bayern Umwelt (Duitsland), Cnasea (Frankrijk) en Ifadap (Portugal)). Fouten die van invloed zijn op de uitgaven voor plattelandontwikkeling spelen een rol bij de verklaring onder voorbehoud voor nog vijf andere bureaus (Bayern Landwirtschaft (Duitsland), INGA (Portugal), NRW Westfalen (Duitsland), Waalse Gewest (België), Saarland (Duitsland)).

4.43. De Rekenkamer constateerde onder meer de volgende fouten:

- a) vergoeding van niet in aanmerking komende kosten (Duitsland en Frankrijk);
- b) betrekkelijk kleine overschrijdingen bij de opgegeven oppervlaktes in aanvragen voor milieuregelingen (Finland, Frankrijk en Oostenrijk).

4.39. *De Commissie bewaakt de kwaliteit van de vervolgactie die de lidstaten naar aanleiding van het door de controlebureaus verrichte werk ondernemen. Zij houdt met de eventuele onvolkomenheden rekening in het kader van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen betreffende de productiesteun voor olijfolie.*

4.42. *Aan de door de verklarende instanties gemelde fouten met betrekking tot de uitgaven voor plattelandontwikkeling zal de nodige aandacht worden besteed in het kader van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen (boekhoudkundige goedkeuring en conformiteitsgoedkeuring) en als blijkt dat die fouten een risico opleveren voor het Fonds, zullen financiële correcties worden voorgesteld.*

⁽¹⁰⁾ In 2001/2002 hebben de Griekse controlebureaus intrekking van de goedkeuring voorgesteld voor 149 olijfoliefabrieken en in 2000/2001 voor 211. In 2000/2001 boog de sanctiecommissie van het ministerie van Landbouw zich over 144 voorstellen en gaf zij hieraan in vier gevallen uitvoering. In 2001/2002 beoordeelde zij 241 voorstellen en trok ze de goedkeuring in van vijf fabrieken.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Overige uitgaven

4.44. De in de voorgaande rubrieken niet behandelde uitgaven belopen 8 132 miljoen euro. Ze omvatten uitvoerrestituties, die worden betaald om het prijsverschil tussen de EU en de wereldmarkt te compenseren en productieoverschotten van de EU te kunnen afzetten op de wereldmarkt, steun voor het uit de markt nemen en opslaan van overtollige productie, een aantal kleine steunregelingen en veterinaire uitgaven.

4.45. De Rekenkamer constateert andermaal ernstige fouten op deze uitgaventerreinen, bijvoorbeeld bij de steun voor rozijnen en krenten (Griekenland), waarvan melding is gemaakt in het jaarverslag 2002, en de behandeling van directe uitgaven voor veterinaire maatregelen (Frankrijk).

4.46. De Rekenkamer heeft twee controlesystemen onderzocht voor uitgaven die niet onder het GBCS vallen en hier voornamelijk als overige uitgaven worden aangemerkt:

- a) controles na betaling (zie de paragrafen 4.13-4.16) bleken op een laag peil te staan, wat betreft zowel de uitvoering van de inspecties (waarvan een op de vijf volledig onbetrouwbaar bleek) als de foutmelding (de Commissie heeft geen informatie over de meest riskante soort uitgaven);
- b) fysieke en documentaire controles van goederen ten tijde van de uitvoer moeten ten minste 5 % van de gesubsidieerde uitvoer bestrijken ⁽¹⁾. Alle lidstaten gaven het aantal uitgevoerde controles aan de Commissie op, maar verscheidene deelden het aantal ontdekte fouten niet mee. De resultaten vermelden noch het aantal afgewezen steunaanvragen, noch het soort uitvoerrestituties dat het meest in het geding is.

Conclusie

4.47. Evenals in voorgaande jaren stelde de Rekenkamer op basis van alle beschikbare bewijs vast dat de GLB-uitgaven over het geheel genomen fouten vertonen die van materieel belang zijn. Zij merkt echter op dat het risiconiveau niet voor alle hoofdcategorieën van GLB-uitgaven gelijk is:

- a) in de 14 lidstaten die het GBCS in 2003 op bevredigende wijze toepasten, lijkt er voor de uitgaven voor akkerbouwgewassen van alle GLB-uitgaven het kleinste risico en het meest doeltreffende controlesysteem te bestaan;

4.45. *De Commissie heeft in het verleden financiële correcties toegepast wegens tekortkomingen ten aanzien van de subsidies voor krenten en rozijnen, die hoofdzakelijk in Griekenland worden toegekend, en zo nodig zal zij dit ook in de toekomst doen.*

Wat veterinaire maatregelen in Frankrijk betreft, gaat het bij het door de Rekenkamer genoemde probleem om de te late indiening van een aanvraag om een financiële bijdrage in het kader van de uitroeiing van de TSE's. Wegens de prioriteit die aan die uitroeiing wordt gegeven, is de te laat ingediende aanvraag bij uitzondering toch gehonoreerd. De ontstane situatie is geregulariseerd in een beschikking van de Commissie die betrekking had op de financiering van de TSE-programma's van alle lidstaten. Daarom is hier naar het oordeel van de Commissie geen sprake van een fout.

4.46.

- a) *De controles van handelsdocumenten op grond van Verordening (EEG) nr. 4045/89 vormen een ideale aanvulling op de controles vooraf en verschaffen extra zekerheid omtrent een goede uitvoering van de begroting. Zij staan los van de voor alle uitgaven geldende regelingen inzake controles en sancties vóór de betaling, maar vullen deze zoals gezegd wel aan.*
- b) *De Rekenkamer heeft deze kwestie aan de orde gesteld in haar jaarverslag over 2002. De Commissie was zich reeds bewust van de noodzaak over de betrokken informatie te beschikken en heeft inmiddels stappen gezet om een begin te maken met het verzamelen van gegevens over de bedragen die zijn gemoeid met de aan fysieke controles onderworpen exporten.*

4.47.

⁽¹⁾ Verordening (EEG) nr. 386/90 van de Raad.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- b) voor dierpremies bestaan er doorgaans bevredigende en operationele controlesystemen, zodat vele aanvragen van landbouwers worden afgewezen of gecorrigeerd. Vooral wegens de frequente verplaatsingen van dieren is echter aan de definitieve uitgaven voor dierpremies nog steeds een groter risico verbonden dan aan betalingen voor akkerbouwgewassen;
- c) uitgavencategorieën die niet door middel van het GBCS kunnen worden gecontroleerd vormen grotere risico's, aangezien de hiervoor beschikbare controlesystemen minder doeltreffend zijn.

4.48. De Rekenkamer heeft een aantal manieren vastgesteld waarop de werking van toezichtsystemen kan en moet worden verbeterd (zie paragraaf 4.49).

Aanbevelingen

4.49. De Commissie moet trachten:

- a) vast te stellen waarom de controles (met name die na betaling) op de GLB-uitgaven gebrekkig verlopen en hoe zij zouden kunnen worden verbeterd;
- b) bij alle toezichtsystemen de vorm waarin de resultaten worden gerapporteerd te verbeteren door de beschikbare informatie over het aantal en de hoogte van de gecontroleerde betalingen alsmede de ontdekte fouten uit te splitsen per hoofdstuk van de begroting (bijvoorbeeld door onderscheid te maken tussen bevindingen over oppervlaktesteun en over voedergewassen en binnen de sector oppervlaktesteun tussen resultaten op het gebied van de basissubsidie voor granen en de aanvulling voor durumtarwe);
- c) de aldus verstreekte informatie te gebruiken om de door de verschillende lidstaten verschaft resultaten te vergelijken, ten einde:
 - i) vast te stellen welke subsidies bijzonder gevoelig zijn voor fraude en fouten;
 - ii) te beoordelen in welke mate de verschillende betaalorganen er in slagen fouten te voorkomen en te ontdekken; en
 - iii) wijzigingen in verordeningen en systemen voor te stellen ter uitsluiting van risicogebieden en vermindering van het foutenpercentage.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- c) *Een van de redenen waarom de Commissie ernaar heeft gestreefd om bij de steunverlening over te schakelen op rechtstreekse betalingen aan de landbouwers, is dat een dergelijke beleidswijziging de risico's voor het Fonds beperkt en de belangen van de belastingbetalers in de EU helpt beschermen. Aan deze positieve ontwikkeling zal verder worden bijgedragen door de hervorming van het GLB in 2003 en door het in 2004 goedgekeurde tweede hervormingspakket, dat betrekking heeft op mediterrane producten. Bovendien zijn vele van de door de Rekenkamer genoemde regelingen sinds 1 januari 2003 verplicht GBCS-compatibel. De Commissie is het ermee eens dat de risico's bij de uitvoerrestituties en bij sommige interventiemaatregelen groter zijn. De voortgaande daling van het aantal door de lidstaten gemelde onregelmatigheden lijkt er echter op te duiden dat de jarenlange inspanningen om de controles en sancties te verscherpen niet zonder resultaat zijn gebleven.*

4.49.

- a) *De Commissie is het ermee eens dat in die gevallen waarin controles slecht zijn uitgevoerd, naar verbetering moet worden gestreefd.*
- b) *De diensten van de Commissie zijn van mening dat het huidige systeem van statistische verslaglegging een doelmatig instrument is. Wanneer door de lidstaten verstreekte informatie niet helemaal juist blijkt, reageren de diensten van de Commissie daar snel op in het kader van de goedkeuring van de rekeningen, waarbij zij verzoeken de betrokken gegevens te herzien.*
- c) *In feite voert de Commissie deze aanbeveling reeds uit, want elk jaar verricht zij gedetailleerde analyses bij de opstelling van het jaarlijkse werkplan.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.50. Gelet op de bevindingen van de Rekenkamer voor 2002 en 2003 en de opmerkingen van de Commissie in haar antwoord op het voorgaande jaarverslag, geeft de Rekenkamer de Commissie in overweging uit te zoeken waarom bij GBCS-controles van oppervlakten aselechte steekproeven een hoger foutenpercentage blijven opleveren dan steekproeven op basis van risicoanalyse.

4.51. De Rekenkamer acht het nodig in het jaarlijkse activiteitenverslag van de directeur-generaal Landbouw een overzicht op te nemen van de resultaten van de toezichtcontroles (zie ook paragraaf 4.22).

4.50. Zie het antwoord op paragraaf 4.26.

De Commissie heeft in het kader van haar inspanningen omhet GBCS te verbeteren in januari 2004 haar desbetreffende verordening gewijzigd op het punt van de risicoanalyse, waarbij zij met name voor de lidstaten de verplichting heeft ingevoerd om jaarlijks te onderzoeken hoe doelmatig de gebruikte risicofactoren zijn.

4.51. Voor de toekomstige jaarlijkse activiteitenverslagen zal het DG Landbouw rekening houden met de aanbeveling van de Rekenkamer.

GOEDKEURING VAN DE REKENINGEN

Inleiding

4.52. Goedkeuring van de rekeningen is een procedure waarmee moet worden gewaarborgd dat de GLB-betalingen wettig en regelmatig zijn verricht en dat de correcte bedragen definitief ten laste van de communautaire begroting worden gebracht ⁽¹²⁾. De procedure omvat:

- a) een jaarlijkse beschikking tot „financiële goedkeuring” waarbij de Commissie op basis van verslagen van de controlerende „verklarende instanties” beslist of zij de rekeningen van de GLB-betalorganen over het voorgaande begrotingsjaar al dan niet accepteert;
- b) „conformiteitsbeschikkingen” waarbij de Commissie beslist of zij uitgaven moet „uitsluiten” (dat wil zeggen weigeren ze definitief uit de communautaire begroting te financieren) en „correcties” moet aanbrenge(n) (dat wil zeggen betalingen aan de betrokken lidstaten met eenzelfde bedrag verminderen). Dergelijke besluiten hebben betrekking op meerdere EOGFL-jaren. In de meeste gevallen volgt uitsluiting omdat de Commissie tekortkomingen heeft geconstateerd in de controlesystemen van de lidstaten; de Commissie hanteert vervolgens een schaal met forfaitaire correcties, afhankelijk van de ernst van de tekortkoming in het beheer. Het proces is selectief en niet alomvattend. De Commissie onderzoekt specifieke uitgavensectoren in bepaalde lidstaten als basis voor haar conformiteitsbeschikkingen.

De Rekenkamer heeft onderzocht hoe deze regeling in 2003 functioneerde.

⁽¹²⁾ Bij gedeeld of gedecentraliseerd beheer vergewist de Commissie zich ervan dat de middelen overeenkomstig de toepasselijke voorschriften worden besteed door procedures voor de goedkeuring van de rekeningen of financiële correctiemechanismen toe te passen die haar in staat stellen haar eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de begroting op zich te nemen overeenkomstig artikel 274 van het EG-Verdrag en artikel 179 van het Euratom-Verdrag; artikel 53, lid 5, van het Financieel Reglement (Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 (PB L 248 van 16.9.2002, blz. 1).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Beschikking tot financiële goedkeuring voor 2003

4.53. De Rekenkamer onderzocht in detail de verslagen van de verklarende instanties voor de 25 betaalorganen (zie **tabel 4.5**) waarvan zij in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring verrichtingen selecteerde voor gegevensgerichte controle. Deze verslagen geven aan of de rekeningen van de betaalorganen volgens de verklarende instanties waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig zijn ⁽¹³⁾ en of de controlesystemen van de organen bevredigend zijn. Ook onderzocht de Rekenkamer andere verslagen over betaalorganen waarvoor een verklaring onder voorbehoud was afgegeven. De Rekenkamer wilde vaststellen of er:

- a) vertrouwen kon worden gesteld in het werk van de verklarende instanties;
- b) bij de beschikking tot financiële goedkeuring van de Commissie voldoende rekening is gehouden met het werk van de verklarende instanties en of zij ook anderszins bevredigend was.

Controleverklaringen van de verklarende instanties

4.54. Voor het per 15 oktober 2003 afgesloten begrotingsjaar ontvingen 64 betaalorganen, die 32,9 miljard euro beheerden, een goedkeurende controleverklaring (zie **tabel 4.5**). Voor de overige 21 organen, die 11,3 miljard euro beheerden, werd een verklaring onder voorbehoud of een afkeurende verklaring afgegeven wegens:

- a) materiële foutenpercentages in de uitgaven van Ifadap (Portugal), Baden-Württemberg, Bayern Umwelt (Duitsland) en Catalunya (Spanje) ⁽¹⁴⁾;
- b) het feit dat een aantal verklarende instanties geen zekerheid kon verschaffen op bepaalde uitgaventerreinen (inperking van de reikwijdte) in verband met specifieke tekortkomingen in controlesystemen (Saarland en NRW-Westfalen-Lippe, Ofival, Oniflhör, Cnasea), problemen bij het verkrijgen van informatie van betaalorganen of van andere opgevraagde informatie (Hamburg, Berlin en Bayern StMiLF) of besluiten om voorschotten betaald in 2003 te controleren in het kader van de certificering voor 2004 (Ofival ⁽¹⁵⁾);

⁽¹³⁾ Artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1663/95 van de Commissie (PB L 158 van 8.7.1995, blz. 6).

⁽¹⁴⁾ Ook de Franse verklarende instantie heeft punten van voorbehoud geformuleerd in verband met foutenpercentages van materieel belang; het betrof de rekeningen van Ofival, Cnasea, Odeadom en SDE en er was een bedrag van 13,8 miljoen EUR mee gemoeid.

⁽¹⁵⁾ In verband met de droogte in 2003 kregen vijf lidstaten (Duitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Portugal) toestemming om veehouders volgens specifieke regelingen voorschotten op de steun voor 2004 te betalen in de periode van 1 september tot 15 oktober 2003. In totaal werd hiervoor 501,4 miljoen euro uitgetrokken, waarvan 225 miljoen EUR voor Frankrijk (Verordening (EG) nr. 1621/2003 van de Commissie (PB L 231 van 17.9.2003, blz. 7)).

Tabel 4.5 — Betaalorganen, naar in 2003 gedeclareerde uitgaven

Nr.	Lidstaat	Betaalorgaan	Gedeclareerde bedragen in miljoen EUR	% van totaal	Rekeningen waarbij een voorbehoud is gemaakt	Losgekoppelde rekeningen (¹)
1	Italië	AGEA	4 891,34	11,06		
2	Frankrijk	ONIC	4 594,60	10,39		x
3	Griekenland	OPEKEPE	2 765,73	6,26	x	
4	Verenigd Koninkrijk	RPA	2 758,04	6,24		x
5	Frankrijk	OFIVAL	2 380,50	5,38	x	x
6	Ierland	DAF	1 893,02	4,28		
7	Spanje	Andalucia	1 741,57	3,94		
8	Denemarken	EU-direktoratet	1 219,66	2,76		
9	Duitsland	Bayern, Landwirtschaft	1 074,78	2,43	x	x
10	Oostenrijk	AMA	1 074,97	2,43		
11	Frankrijk	ONIOL	936,40	2,12		x
12	Spanje	Castilla - La Mancha	932,60	2,11		
13	Spanje	Castilla — Léon	915,23	2,07		
14	Finland	MMM	874,40	1,98		
15	Frankrijk	CNASEA	797,76	1,80	x	x
16	Portugal	INGA	744,13	1,68	x	x
17	Duitsland	Niedersachsen	652,57	1,48	x	x
18	Frankrijk	ONILAIT	631,07	1,43		
19	Spanje	Extremadura	607,96	1,38		
20	Spanje	FEGA	473,35	1,07		
21	Duitsland	Baden-Württemberg	446,75	1,01	x	x
22	Duitsland	Mecklenburg-Vorpommern	309,15	0,70		
23	Frankrijk	ONIFLHOR	263,92	0,60	x	x
24	Duitsland	Sachsen-Anhalt	254,70	0,58		
25	Duitsland	Bayern, Umwelt	22,32	0,05	x	x
		Subtotaal (²)	33 256,52	75,22		
26	Zweden	SJV	864,38	1,96		x
27	Duitsland	Hamburg-Jonas	586,24	1,33		
28	Verenigd Koninkrijk	SERAD	569,01	1,29	x	x
29	België	BIRB	559,35	1,27		x
30	Spanje	Aragón	527,45	1,19		
31	Nederland	PZ	518,11	1,17		
32	Duitsland	BLE	432,82	0,98		
33	Nederland	LASER	402,24	0,91		x
34	Frankrijk	FIRS	375,11	0,85		x
35	Spanje	Cataluña	371,92	0,84	x	
36	Duitsland	Nordrhein-Westfalen Westfalen-Lippe	352,50	0,80	x	
37	Duitsland	Schleswig-Holstein	335,72	0,76		
38	Duitsland	Brandenburg	312,32	0,71		
39	Italië	SAISA (ex DCCC)	300,30	0,68		
40	Nederland	HPA	290,18	0,66		x
41	Verenigd Koninkrijk	DARD	283,85	0,64		x
42	Frankrijk	ONIVINS	283,75	0,64		x
43	Duitsland	Thüringen	272,08	0,62		
44	Verenigd Koninkrijk	NAWAD	246,02	0,56	x	x
45	België	Région Wallonne	237,53	0,54	x	
46	Duitsland	Hessen	228,83	0,52		
47	België	Vlaamse Gemeenschap ALP	204,06	0,46		x
48	Duitsland	Sachsen	199,81	0,45		
49	Duitsland	Rheinland-Pfalz	187,08	0,42		
50	Spanje	Canarias	161,30	0,36		
51	Spanje	Valencia	150,68	0,34		
52	Frankrijk	ODEADOM	142,56	0,32	x	
53	Spanje	Navarra	137,29	0,31		x
54	Spanje	Galicia	133,71	0,30		
55	Duitsland	Nordrhein-Westfalen Rheinland	124,31	0,28		
56	Italië	ENR	109,38	0,25		
57	Portugal	IFADAP	104,75	0,24	x	
58	Spanje	Murcia	90,06	0,20		
59	Italië	AGREA	68,07	0,15		
60	Spanje	Asturias	63,73	0,14		
61	Spanje	País Vasco	59,50	0,13		
62	Nederland	DLG	58,73	0,13		
63	Ierland	DCMNR	52,76	0,12		
64	Spanje	Madrid	52,46	0,12		
65	Italië	Region Lombardia	50,71	0,11		
66	Oostenrijk	ZA Salzburg	49,48	0,11		
67	Nederland	PT	47,15	0,11		
68	Italië	ARTEA (Toscana)	45,23	0,10		
69	Luxemburg	Ministère de l'Agriculture	44,21	0,10	x	x
70	Spanje	La Rioja	41,33	0,09		
71	Italië	AVEPA (Veneto)	40,13	0,09		
72	Spanje	Cantabria	35,31	0,08		
73	Nederland	PVVE	34,04	0,08		
74	Spanje	Baleares	24,62	0,06		
75	Frankrijk	ACCT/SDE	21,15	0,05	x	x
76	Duitsland	Saarland	19,82	0,04	x	
77	Verenigd Koninkrijk	FC	15,87	0,04		x
78	België	Vlaamse Gemeenschap ALT	7,92	0,02		x
79	Frankrijk	OFIMER	7,82	0,02		
80	Duitsland	Hamburg	7,28	0,02	x	x
81	Duitsland	Nordrhein-Westfalen LfEJ	4,57	0,01		
82	Verenigd Koninkrijk	CCW	4,53	0,01		x
83	Duitsland	Bremen	2,34	0,01		
84	Duitsland	Berlin	1,36	0,00	x	x
85	Spanje	FROM	0,90	0,00		
		Subtotaal	10 955,73	24,78		
		Totaal	44 212,25	100,00	11 266,58	19 042,73

(¹) Losgekoppeld van de financiële goedkeuringsbeschikking van 29 april 2004.

(²) De Rekenkamer onderzocht de verslagen en certificaten van deze 25 betaalorganen waarvoor een steekproef van verrichtingen werd genomen ter controle.

NB: Wisselkoersen voor lidstaten buiten de eurozone: Denemarken: 7,428, Zweden: 9,1458, Verenigd Koninkrijk: 0,6842.

Bron: Beknopt verslag van de Commissie over de financiële goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL-Garantie voor 2003.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- c) het niet voldoen aan de criteria voor de erkenning van betaalorganen, zonder directe financiële gevolgen⁽¹⁶⁾ en andere tekortkomingen op controlegebied — OPEKEPE (Griekenland), Vlaamse Gemeenschap (België), SDE (Frankrijk), ministerie van Landbouw (Luxemburg);
- d) het feit dat een aantal verklarende instanties geen verklaring kon afgeven over de volledigheid van het debiteurenoverzicht (SERAD, Niedersachsen, Ifadap en Opekepe).

Analyse van het werk van de verklarende instanties

4.55. De Commissie tracht te verzekeren dat de verklarende instanties de door de betaalorganen beheerde uitgaven naar behoren controleren; zij stelt hiertoe richtsnoeren vast (betreffende onder meer de steekproefsgewijze controle van verrichtingen met het oog op eventuele materiële foutenpercentages⁽¹⁷⁾) en beoordeelt de verslagen van de verklarende instanties om na te gaan of deze richtsnoeren zijn gevolgd.

Controle van de uitgaven

4.56. De verklarende instanties onderzochten de door betaalorganen ingevoerde procedures voor het administreren van de GLB-uitgaven. Bij 69 betaalorganen, verantwoordelijk voor 40 miljard euro aan uitgaven, controleerden zij tevens een statistische steekproef van documenten van de betaalorganen die betrekking hadden op GLB-betalingen. Circa 24 000 verrichtingen werden zo gecontroleerd.

4.57. De Commissie concludeerde — afgezien van de in paragraaf 4.54 vermelde punten van voorbehoud — het volgende:

- a) er was sprake van een materieel foutenpercentage bij de uitgaven van drie andere betaalorganen (Madrid, Cantabria en Mecklenburg-Vorpommern);
- b) de Franse verklarende instantie had niet de vereiste steekproefmethode gevolgd;
- c) de door de verklarende instantie van het Verenigd Koninkrijk gecontroleerde steekproef van verrichtingen was niet groot genoeg;
- d) in de verslagen voor HPA en Laser (Nederland) ontbrak de vereiste informatie over steekproefneming en foutenbehandeling.

⁽¹⁶⁾ Bijvoorbeeld: het delegeren van de ordonnateursfunctie en/of de technische dienst; toereikendheid van de dienst Interne audit.

⁽¹⁷⁾ In dit verband is er sprake van materieel belang als het gaat om 1 % van de waarde van de populatie waaruit de steekproef is genomen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.58. De Rekenkamer stelde van haar kant vast:

- a) dat het verslag voor Luxemburg dezelfde tekortkomingen vertoonde als de verslagen voor HPA en Laser;
- b) dat negen verslagen voor Spaanse betaalorganen ontoereikende informatie bevatten. De Commissie verkreeg echter aanvullende informatie op basis waarvan zij de rekeningen kon goedkeuren. De Rekenkamer beoordeelde het werk van twee van de betrokken verklarende instanties ter plaatse. Een hiervan had de rekeningen grondig gecontroleerd en kon volledige documentatie van de verrichte werkzaamheden verschaffen (Castilia-La Mancha). De situatie bij de andere instantie (Andalucia, de grootste in Spanje) was onbevredigend. De verklarende instantie had de controle in november 2003 uitbesteed, waardoor er voor de contractant bijzonder weinig tijd overbleef om de controle uit te voeren. Er was weinig controle-informatie om het verrichte werk te onderbouwen en het toezicht was ontoereikend. Nalevingsgerichte controles vonden te laat en op een te verwaarlozen niveau plaats.

Debiteuren

4.59. De paragrafen 4.113-4.121 geven een samenvatting van een speciaal verslag van de Rekenkamer over onregelmatige betalingen en schulden in het kader van het GLB.

4.60. De schuldvorderingen bedroegen per 15 oktober 2003 in totaal 2,3 miljard euro (hetzelfde bedrag als het voorgaande jaar). Vier verklarende instanties voorzagen het debiteurenoverzicht van een voorbehoud (zie paragraaf 4.54) en vele andere constateerden ernstige tekortkomingen in het beheer, de registratie en de invordering van schulden (17 betaalorganen).

4.61. Uit verslagen voor verscheidene betaalorganen blijkt dat de door de verklarende instanties verrichte werkzaamheden niet volstaan om te verzekeren dat alle schulden op betrouwbare wijze worden geregistreerd. Volgens het richtsnoer van de Commissie ⁽¹⁸⁾ over de waardebepaling van vorderingen dienen de verklarende instanties zich bovendien een oordeel te vormen over de omvang van schulden aan de betaalorganen die waarschijnlijk zullen worden ingevorderd. Vier instanties lieten dit na.

4.58.

a) De rekeningen voor Luxemburg zijn uitgesloten wegens ontoereikende rapportage over de maatregelen die naar aanleiding van de aanbevelingen van vorig jaar zijn genomen. De opmerkingen van de Rekenkamer zullen bij het vaststellen van de definitieve beschikking tot goedkeuring van de rekeningen voor die lidstaat in aanmerking worden genomen.

b) Wat de late aanwijzing van de auditeur door de certificeringsinstantie in Andalusië betreft, is de Commissie net als de Rekenkamer van mening dat dergelijke beslissingen tijdig moeten worden getroffen. De Commissie zal ook dit betaalorgaan wijzen op het belang om reeds in een vroege fase over te gaan tot de aanwijzing van auditbedrijven.

Met betrekking tot de beperkte conformiteitscontroles wijst de Commissie erop dat zij in haar voorstel tot goedkeuring rekening houdt met al het werk van de certificeringsinstantie.

Wat het probleem van de beperkte auditinformatie en het beperkte toezicht betreft, zal de Commissie erop aandringen dat beide aspecten voldoende aandacht krijgen van de certificeringsinstanties (met name wanneer de auditwerkzaamheden volledig of gedeeltelijk door aangevozen auditbedrijven worden verricht).

4.60. en 4.61. De Commissie is net als de Rekenkamer overtuigd van het belang van deze kwestie. Zij is zich bewust van de problemen die sommige betaalorganen met schuldbeheer hebben, maar wijst tegelijkertijd op de verbeteringen die zijn ingevoerd. Er zal worden gezorgd voor verdere opvolging en maatregelen om dit probleem, dat sinds 1999 bijzondere aandacht krijgt, op te lossen. Niettegenstaande een aantal problemen kon de Commissie, met inachtneming van alle beschikbare informatie, toch de goedkeuring van de rekeningen van de betaalorganen voorstellen. Zij heeft te allen tijde nota genomen van de geconstateerde problemen en zal blijven hameren op het belang van duidelijke standpunten van de certificeringsinstanties over deze materie.

De Commissie blijft dit onderwerp op de voet volgen, zoals moge blijken uit de vier bezoeken aan de lidstaten die voor het tweede halfjaar van 2004 zijn georganiseerd.

⁽¹⁸⁾ AGRI/24487/2000.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De beschikking van de Commissie

4.62. De Commissie heeft de rekeningen, verklaringen en verslagen geanalyseerd en beoordeeld voor alle betaalorganen, behalve zes, waarvoor deze stukken te laat of in onvolledige staat werden ingediend ⁽¹⁹⁾. De Commissie heeft een reeks controles uitgevoerd op individuele betalingsgegevens om eventuele dubbele betalingen op het spoor te komen ⁽²⁰⁾.

4.63. De Commissie nam haar beschikking tot financiële goedkeuring op 29 april 2004 ⁽²¹⁾, dus binnen de bij de verordening gestelde termijn.

4.64. De Commissie keurde de rekeningen van 56 betaalorganen, voor een totaal van 25,2 miljard euro (57 % van het gedeclareerde totaal) goed. Ten aanzien van kwantificeerbare fouten in de rekeningen van betaalorganen heeft de Commissie verklaard de nodige financiële correcties te zullen aanbrengen.

4.65. De Commissie heeft haar beschikking over de rekeningen van 29 betaalorganen, voor een bedrag van 19 miljard euro (43 % van het gedeclareerde totaal), opgeschort. De redenen die de Commissie heeft aangevoerd voor het opschorten van haar beschikking over de rekeningen ten aanzien van meer dan één betaalorgaan waren:

- a) de verklarende instanties hadden zich niet aan de richtsnoeren voor steekproeven gehouden (het hanteren van een te laag betrouwbaarheidsniveau/te kleine steekproefomvang) (15 rekeningen); of
- b) de verklarende instanties verschaften onvoldoende bijzonderheden over de gehanteerde steekproefmethode (twee rekeningen) ⁽²²⁾.

4.66. Het is vaste praktijk van de Commissie om de goedkeuring van de verslagen van verklarende instanties uit te stellen, indien zij de toereikendheid van hun werkzaamheden in twijfel trekt. Van de goedkeuringsbeschikking voor 2001 werden de rekeningen van vier betaalorganen, en van de goedkeuringsbeschikking voor 2002 die van 17 betaalorganen uitgesloten.

4.67. Nooit eerder heeft de Commissie haar beschikking echter opgeschort voor zoveel betaalorganen, die zo'n groot aandeel in de uitgaven hadden.

⁽¹⁹⁾ Zweden; NAWAD (Verenigd Koninkrijk); Berlin; Hamburg, Niedersachsen, Bayern StMilF.

⁽²⁰⁾ De resultaten hiervan zijn niet ter beschikking van de Rekenkamer gesteld. De Commissie heeft de verklarende instanties verzocht in het kader van hun werkzaamheden in 2004 bijzondere aandacht te besteden aan het risico van dubbele betalingen.

⁽²¹⁾ Beschikking 2004/451/EG van de Commissie (PB L 155 van 30.4.2004, blz. 129).

⁽²²⁾ De Rekenkamer stelde deze zaak aan de orde in speciaal verslag nr. 22/2000 over de evaluatie van de gewijzigde procedure voor de goedkeuring van de rekeningen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.68. Het is niet duidelijk wanneer de Commissie in staat zal zijn de niet in haar beschikking van 29 april 2004 opgenomen rekeningen van betaalorganen goed te keuren. De ervaring leert dat het nog lang kan duren voordat het zover is — de rekeningen over 2000 van het voormalige Griekse betaalorgaan werden pas in 2003 goedgekeurd, toen het orgaan al niet meer bestond. Van de rekeningen die niet in de beschikkingen over 2001 en 2002 werden opgenomen, waren er in april 2004 nog geen goedgekeurd. Voor twee van de drie voorgaande jaren zijn de rekeningen van 10 betaalorganen ⁽²³⁾ nog steeds niet goedgekeurd.

4.69. Het opschorten van een financiële goedkeuringsbeschikking heeft geen financiële consequenties voor de betrokken lidstaten en is evenmin van invloed op een toekomstige beschikking inzake de subsidiabiliteit van uitgaven in het kader van communautaire financiering. Niettemin kon de Commissie op de gestelde datum niet tot een conclusie komen over de rekeningen van betaalorganen die betrekking hebben op 43 % van de over 2003 gedeclareerde uitgaven.

De conformiteitsbeschikkingen van 2003

4.70. In 2003 gaf de Commissie drie conformiteitsbeschikkingen over uitgaven gedeclareerd tussen 1996 en 2002 ⁽²⁴⁾. Daarbij weigerde zij 377 miljoen euro te financieren, waarvan de Rekenkamer een bedrag van 366 miljoen euro heeft onderzocht met het doel na te gaan of de correcties:

- a) toereikend en gegrond waren;
- b) tijdig werden aangebracht.

Toereikendheid van de correcties

4.71. De Rekenkamer stelde vast dat de procedures van de Commissie bij de uitsluiting van uitgaven ad 308 miljoen euro gefundeerd waren en dat de uitgesloten bedragen overeenstemden met de normale schaal voor forfaitaire correcties van de Commissie ⁽²⁵⁾.

⁽²³⁾ Baden-Württemberg, Bayern Umwelt, Opekepe, SDE, Ofival, ONIC, Oniflhor, FIRS, Onivins en NAWAD.

⁽²⁴⁾ Beschikkingen van de Commissie 2003/102/EG (PB L 42 van 15.2.2003, blz. 47), 2003/364/EG (PB L 124 van 20.5.2003, blz. 45) en 2003/536/EG (PB L 184 van 23.7.2003, blz. 42).

⁽²⁵⁾ De forfaitaire correcties worden als volgt toegepast: 2 % als de essentiële controles bevredigend zijn maar de secundaire gedeeltelijk of geheel ondoeltreffend; 5 % als de essentiële controles zijn verricht maar de bij verordening voorgeschreven aantallen, frequentie of nauwgezetheid niet zijn gerealiseerd en het risico van verlies voor het Fonds aanzienlijk is; 10 % als één of meer essentiële controles niet functioneren, zodat onmogelijk is vast te stellen of een aanvraag subsidiabel en regelmatig is, met als gevolg een groot risico van verlies voor het Fonds.

4.68. De Commissie verwacht de rekeningen voor de 4 betaalorganen wier rekeningen voor 2001 waren uitgesloten, te kunnen goedkeuren, evenals die van meer dan de helft van de betaalorganen wier rekeningen voor 2002 waren uitgesloten (waarvoor de vereiste informatie is overgelegd).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.72. De Rekenkamer was van mening dat in de volgende gevallen een striktere toepassing van de eigen regels van de Commissie gerechtvaardigd was geweest (en het uitgesloten bedrag met 65 miljoen euro zou hebben verhoogd):

- a) olijfolie in Italië — correctie van 13 miljoen euro. De Commissie heeft op de uitgaven in 2000 een forfaitaire correctie van 2 % toegepast, die dus voornamelijk het verkoopseizoen 1998/1999 betrof. De correctie heeft hoofdzakelijk betrekking op ernstige tekortkomingen in de controles van de olijfolie-fabrieken en een gebrek aan nauwgezetheid bij de uitvoering en follow-up van de compatibiliteitscontroles van de geproduceerde hoeveelheden olijfolie. Bovendien was het geografische informatiesysteem (GIS) ten tijde van de uitgaven niet voltooid en operationeel, en werd het in het verkoopseizoen 1998/1999 vereiste minimum aantal alternatieve controles ⁽²⁶⁾ niet uitgevoerd. De Commissie heeft deze controles als essentiële controles aangemerkt. Een correctie van 5 % zou hebben gepast in haar schaal van forfaitaire correcties;
- b) olijfolie in Griekenland — correctie van 45,1 miljoen euro. Sinds 1994 past de Commissie een correctie van 5 % toe wegens de niet-tenuitvoerlegging van het kadaster voor de olijventeelt en onvolkomenheden in de geautomatiseerde database. De lidstaten hadden sinds 1998/1999 vijf jaar de tijd voor de tenuitvoerlegging van het GIS, dat het kadaster en de database voor de olijventeelt vervangt. De Commissie is van oordeel dat het gebrek aan inspanning om het GIS te ontwikkelen op zichzelf een tekortkoming is en dat de aangebrachte verbeteringen hier niet tegen opwegen. Derhalve is vastgehouden aan het forfaitaire tarief van 5 % voor de uitgaven in 2000, die voornamelijk betrekking hadden op het verkoopseizoen 1998/1999. Aangezien het om essentiële controles gaat die niet zijn uitgevoerd, zou een correctie van 10 % stroken met de normale schaal van forfaitaire correcties van de Commissie.

4.72. *Om de financiële correcties te kunnen beoordelen, moet de Commissie rekening houden met de alternatieve controles waarmee het risico voor het EOGFL kan worden beperkt. Het besluit van de Commissie dient bijgevolg in overeenstemming te zijn met de regelgeving en met de desbetreffende protocollen.*

De Commissie is van mening dat zij haar richtsnoeren inzake de vaststelling van de financiële correcties volledig en juist heeft nageleefd, en onderstreept dat zij juridisch ertoe verplicht is het reële risico voor het EOGFL nauwkeurig te beoordelen. De Commissie blijft bij haar standpunt dat de opgelegde financiële correcties in de betrokken gevallen gerechtvaardigd waren.

a) *In het verkoopseizoen 1998/1999 heeft Italië alternatieve controles ingevoerd die het risico voor het EOGFL hebben beperkt. De Commissie heeft daarom een correctie van 2 % voorgesteld, ondanks de tekortkomingen bij essentiële controles. Italië beschikte met name over een olijventeeltkadaster en heeft in 1998/1999 ten aanzien van de teeltaangiften talrijke controles ter plaatse verricht in het kader van het opzetten van het geografische informatiesysteem (GIS) voor de olijventeelt. Naar aanleiding van die controles heeft Italië aanzienlijke sancties opgelegd aan producenten wier teeltaangiften niet klopten.*

b) *Kenmerkend voor de steunregeling voor de productie van olijfolie zijn twee onderling samenhangende essentiële controles, nl. de controle van de oliebedrijven en die van de bomen.*

Griekenland beschikte inderdaad niet over een olijventeeltkadaster, operationele elektronische bestanden en een GIS voor de olijventeelt (verplicht met ingang van het verkoopseizoen 1998/1999), maar heeft wel de alternatieve controles uitgevoerd die krachtens de regelgeving moeten worden verricht indien geen GIS voorhanden is, en heeft tevens sancties opgelegd wanneer de teeltaangiften niet klopten. Bovendien zijn de oliebedrijven gecontroleerd en zijn bij abnormaal hoge opbrengsten eveneens controles verricht.

Op basis van deze elementen heeft de Commissie besloten een financiële correctie van 5 % voor de betrokken verkoopseizoenen toe te passen.

⁽²⁶⁾ Krachtens artikel 28, leden 2 en 3, van Verordening (EG) nr. 2366/98 van de Commissie (PB L 293 van 31.10.1998, blz. 50) dienen alternatieve controles te worden uitgevoerd zolang het GIS niet voltooid en operationeel is.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

24-maanden-regel

4.73. De bevoegdheid van de Commissie om de financiering van gedeclareerde uitgaven te weigeren, heeft uitsluitend betrekking op uitgaven die zijn gedaan in de 24 maanden die voorafgaan aan de datum waarop zij haar controlebevindingen ter kennis brengt van de lidstaat ⁽²⁷⁾. Hierdoor kan een tekortkoming die is ontdekt bij een drie jaar bestrijkende controle slechts leiden tot een correctie van gedurende twee jaar gedeclareerde uitgaven. Een door de Rekenkamer gesteund voorstel van de Commissie uit 2002 om de periode uit te breiden tot 36 maanden is afgewezen door de Raad ⁽²⁸⁾.

Voor correcties benodigde tijd

4.74. Voor de correcties in de drie beschikkingen van 2003 duurde de procedure ter goedkeuring van de rekeningen, vanaf de datum van het controlebezoek in de lidstaten tot aan de opneming van de correctie in een beschikking, gemiddeld meer dan 2,5 jaar (900 dagen). Dit is korter dan de gemiddelde lengte van de procedure in 2002, die drie jaar bedroeg (1 100 dagen). De tijd die gemiddeld verstrijkt tussen de datum van het controlebezoek en het verzenden van de afsluitende brief met de correctie overschrijdt echter nog steeds in ernstige mate de door de diensten van de Commissie intern vastgestelde normen.

4.74. *De diensten van de Commissie erkennen dat de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen voor bepaalde gevallen nog steeds vertraging oploopt. Dit neemt niet weg dat, zoals de Rekenkamer elk jaar weer constateert, aanzienlijke inspanningen zijn geleverd om de gemiddelde looptijd van de procedure in te korten. Deze inspanningen zullen worden voortgezet.*

Goedkeuringsbeschikkingen van de afgelopen jaren

4.75. Goedkeuring van de rekeningen bestrijkt een aantal jaren (zie de paragrafen 4.52 en 4.70). **Tabel 4.6** geeft de resultaten weer van de goedkeuringsbeschikkingen van de Commissie met betrekking tot 1991 en latere jaren. Voor geen enkel jaar na 1997 is er al volledige goedkeuring. Het totaal van de correcties geeft weer hoeveel van de uitgaven, wat betreft de door haar onderzochte begrotingslijnen en lidstaten, volgens de Commissie niet ten laste van de communautaire begroting mogen komen, vooral wegens gebreken in de systemen van de lidstaten voor het beheer en de controle van de uitgaven.

4.75. *In juni 2004 waren slechts 9 van de in totaal 482 procedures die tussen 1997 en eind 2000 zijn ingeleid, nog niet afgerond (3 daarvan dateren van vóór 1 januari 2000).*

De Commissie spant zich in om de achterstand weg te werken. De oudste nog openstaande gevallen hebben extra aandacht gekregen bij het opstellen van het werkprogramma voor de audit van de landbouwuitgaven voor 2004.

4.76. De **grafieken 4.6 en 4.7** tonen de uitsplitsing naar lidstaat en marktsector van de correcties in de conformiteitsbeschikkingen die de Commissie in de periode 1999-2003 ⁽²⁹⁾ heeft gegeven. Die beschikkingen betreffen uitgaven tijdens de communautaire begrotingsjaren 1996-2002.

⁽²⁷⁾ Artikel 8 van Verordening (EG) nr. 1663/95 van de Commissie (PBL 158 van 8.7.1995, blz. 6).

⁽²⁸⁾ Voorstel voor een verordening van de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 1258/1999 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (COM(2002) 293 def.).

⁽²⁹⁾ 1999 was het eerste jaar waarin de Commissie conformiteitsbeschikkingen gaf volgens de in 1996 ingevoerde herziene procedure ter goedkeuring van de rekeningen.

Tabel 4.6 — Correcties in de beschikkingen tot goedkeuring van de rekeningen voor de begrotingsjaren 1991-2003

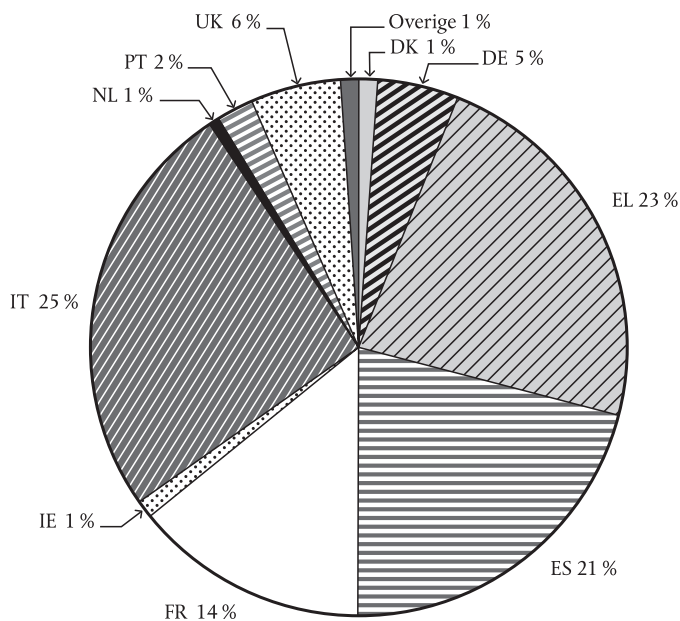
(miljoen EUR)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gedeclareerde uitgaven	31 255,9	30 480,2	34 008,0	33 592,8	35 654,4	39 062,5	40 884,3	38 857,4	40 726,2	40 410,6	41 593,8	42 710,8	43 988,4
Totaalbedrag correcties	-1 504,1	-788,2	-737,0	-307,8	-572,9	-790,1	-481,4	-328,3	-248,4	-305,0	-132,7	-0,2	0,0
waarvan:													
a) superheffing melk	-979,2	-419,7	-248	0,0	-15,1	-215	-110,2	0	0	0	0	0	0
b) correcties	-524,9	-368,5	-489,0	-307,8	-557,8	-575,1	-371,2	-328,3	-248,4	-305,0	-132,7	-0,2	0,0
Correcties als percentage van de gedeclareerde uitgaven	1,7 %	1,2 %	1,4 %	0,9 %	1,6 %	1,5 %	0,9 %	0,8 %	0,6 %	0,8 %	0,3 %	0,0 %	0,0 %

NB: De goedkeuring is nog voor geen enkel jaar na 1997 voltooid.

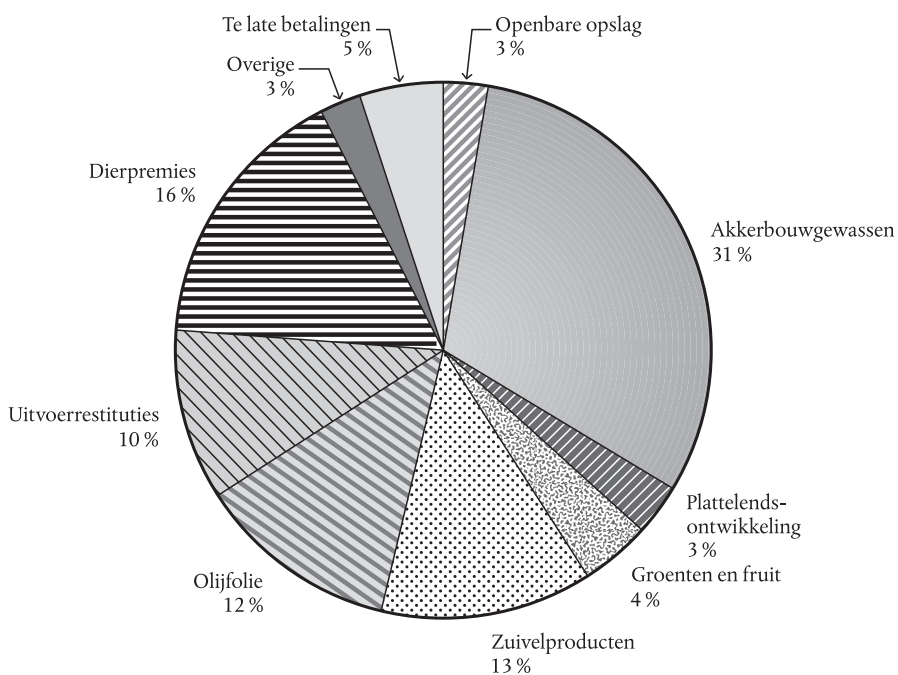
Bron: Conformiteitsbeschikkingen van de Commissie, aangepast voor zover correcties zijn ingetrokken als gevolg van uitspraken van het Europese Hof van Justitie.

Grafiek 4.6 — Correcties in conformiteitsbeschikkingen (1999-2003) per lidstaat



Bron: Van 1999 tot 2003 door de Commissie gegeven conformiteitsbeschikkingen.

Grafiek 4.7 — Correcties in conformiteitsbeschikkingen (1999-2003) per markt



Bron: Van 1999 tot 2003 door de Commissie gegeven conformiteitsbeschikkingen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

*Conclusies van de Rekenkamer***Beschikking tot financiële goedkeuring**

4.77. Behoudens de afzonderlijke problemen vermeld in de paragrafen 4.54-4.57, functioneerde de certificering van de rekeningen van de betaalorganen naar behoren.

4.78. Niettemin meent de Rekenkamer dat:

- a) de Commissie de door de verklarende instanties verrichte werkzaamheden periodiek ter plaatse zou kunnen beoordelen (zie paragraaf 4.58);
- b) de verklarende instanties zich strikter zouden kunnen houden aan de richtsnoeren van de Commissie wat betreft de aanpak van GLB-schulden (zie de paragrafen 4.59-4.61).

4.79. Dat er nog steeds geen beschikking tot financiële goedkeuring is gegeven voor 43 % van de voor 2003 ingediende uitgaven, noch voor de rekeningen van 21 betaalorganen over 2001 of 2002 is zorgwekkend (zie de paragrafen 4.65 en 4.68).

4.78.

- a) Na een analyse van alle prioriteiten voor de auditors van de Commissie zal worden bekeken of het organisatorisch gezien mogelijk is het werk van de certificeringsinstanties ter plaatse te controleren.
- b) De Commissie zal het belang van een degelijke verslaglegging over debiteuren beklemtonen en erop toezien dat met het oog op de volgende beschikking tot goedkeuring van de rekeningen meer aandacht aan dit punt wordt besteed.

4.79. Benadrukt moet worden dat de uitsluiting van rekeningen geen financiële gevolgen voor de betrokken lidstaat met zich meebrengt, en evenmin automatisch tot gevolg heeft dat uitgaven van Gemeenschapsfinanciering worden uitgesloten.

Uitstel van de goedkeuring biedt de lidstaten de mogelijkheid om aanvullende informatie over te leggen en in sommige gevallen bepaalde taken uit te voeren die zij op grond van de richtsnoeren hadden moeten verrichten, maar niet tegen de uiterste termijn van 30 april konden afronden. Hebben de lidstaten deze problemen eenmaal opgelost, dan zou de Commissie de uitgesloten rekeningen moeten kunnen goedkeuren.

De Commissie spant zich verder in om de achterstand van 2001 en 2002 weg te werken. Naar verwachting zullen de rekeningen voor de 4 betaalorganen wier rekeningen voor 2001 waren uitgesloten, worden goedgekeurd, evenals die van meer dan de helft van de betaalorganen wier rekeningen voor 2002 waren uitgesloten.

Conformiteitsbeschikkingen

4.80. De meeste correcties in 2003 werden berekend op basis van de normale schaal van forfaitaire correcties van de Commissie (zie paragraaf 4.71). In twee gevallen had een hoger correctietarief kunnen worden toegepast (zie paragraaf 4.72).

4.80. De Commissie blijft van mening dat de financiële correcties in de onderstaande gevallen gerechtvaardigd waren.

FOLLOW-UP VAN EERDERE OPMERKINGEN

Uitvoerrestituties — bestemming en het in de handel brengen

4.81. Uitvoerrestituties zijn subsidies die worden betaald bij de uitvoer van landbouwproducten om exporteurs compensatie te bieden voor het verschil tussen de EU-prijzen en de lagere wereldmarktprijzen. De tarieven voor een bepaald product kunnen naar bestemming worden gedifferentieerd.

4.81. Het belang van uitvoerrestituties als beleidsinstrument is gestaag afgenomen als gevolg van de opeenvolgende hervormingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, die tot doel hadden de communautaire producten concurrerender te maken door de prijzen op de interne markt dichter bij die van de wereldmarkt te brengen. Tien jaar geleden werd nog meer dan 10 miljard euro aan uitvoerrestituties uitgegeven; in 2003 was dat bedrag gedaald tot 3,7 miljard euro. Verwacht wordt dat deze trend zal aanhouden na de meest recente hervormingen van het GLB van 2003 en 2004.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.82. In speciaal verslag nr. 7/2001 ⁽³⁰⁾ onderkende de Rekenkamer dat het de voorkeur verdiende op elk product voor alle bestemmingen een uniforme restitutievoet toe te passen, hoewel dit niet onmiddellijk mogelijk was. Zij deed derhalve de volgende aanbevelingen ter vereenvoudiging en verbetering van de financiële controle van dergelijke transacties:

- a) bewijzen van aankomst moeten slechts verplicht worden gesteld in twijfelgevallen of voor bestemmingen met een hoog risico;
- b) vervoersdocumenten en handelsfacturen moeten aan de GLB-betalorganen worden overgelegd bij alle restitutieaanvragen die een bepaald minimum overschrijden ⁽³¹⁾;
- c) controles achteraf, dat producten zijn verhandeld op de bedoelde markt (en niet naar elders zijn uitgevoerd), moeten worden geïntensiveerd en databases op het gebied van goederenvervoer over zee en per container moeten worden geraadpleegd voor de transacties die voor de controles achteraf zijn geselecteerd ⁽³²⁾.

4.83. De Rekenkamer deed tevens een reeks gedetailleerde aanbevelingen ter verbetering van financiële controleregelingen die zouden moeten worden toegepast indien de verplichting om systematisch bewijzen van aankomst over te leggen bleef voortbestaan.

4.84. De Raad en het Parlement steunden de aanbeveling van de Rekenkamer inzake veranderingen ⁽³³⁾. Met name het Parlement riep de Commissie op een radicale inspanning te leveren om de regelgeving en de procedures nog vóór de afschaffing van de export-restitutieregeling te vereenvoudigen en transparanter te maken.

4.85. De Commissie heeft geen actie ondernomen om de regeling te vereenvoudigen, zoals aanbevolen in paragraaf 4.82.

4.82. en 4.85. *De Commissie heeft, onder meer met het opstellen en uitvoeren van een actieplan, op gepaste wijze gereageerd op de in het speciale verslag geconstateerde tekortkomingen en is ervan overtuigd dat de maatregelen hebben geleid tot een aanzienlijk beter beheer van de betrokken risico's.*

- a) *Een versoepeling van de eisen inzake het bewijs van aankomst kan een risico voor de Gemeenschapsbegroting veroorzaken in de zin dat men de controle op de uitvoer naar landen waarvoor geen uitvoerrestitutie is vastgesteld, verliest. Bovendien zou de Commissie onder vuur komen te liggen wegens de manier waarop de EU het toezicht en de controle op haar gesubsidieerde handel met derde landen aanpakt, temeer daar zij zich internationaal ertoe verbonden heeft af te zien van de toekenning van uitvoerrestituties voor specifieke markten.*
- b) *Wanneer het erom gaat te garanderen dat de goederen zijn ingevoerd in het derde land waarvoor de restitutie is betaald, zijn door officiële nationale autoriteiten afgegeven douaneaangiften ten invoer volgens de Commissie normaliter betrouwbaarder dan door particuliere marktdeelnemers afgegeven vervoersdocumenten en handelsfacturen. De Commissie heeft niettemin besloten tot verdubbeling van het de minimis-bedrag waaronder aanvragen voor betaling van kleine restitutiebedragen kunnen worden vrijgesteld van de eis tot overlegging van een bewijs van invoer. De eis blijft evenwel gelden voor gedifferentieerde uitvoerrestituties die het de minimis-bedrag overschrijden.*
- c) *Aangezien de eis tot overlegging van een bewijs van invoer blijft gelden voor gedifferentieerde uitvoerrestituties, hoeven de controles achteraf, waarmee moet worden nagegaan of de producten daadwerkelijk zijn afgezet op de aangegeven markt, niet te worden verscherpt. De Commissie heeft de autoriteiten van de lidstaten evenwel aanbevolen om de door de vervoersbedrijven bewaarde gegevens te gebruiken als een extra element om na te gaan of de goederen op hun bestemming zijn aangekomen.*

4.85. *Zie het antwoord bij paragraaf 4.82.*

⁽³⁰⁾ PB C 314 van 8.11.2001.

⁽³¹⁾ Artikel 17 van Verordening (EG) nr. 800/1999 van de Commissie.

⁽³²⁾ Verordening (EEG) nr. 4045/89 van de Raad.

⁽³³⁾ 2 410e zitting van de Raad van de Europese Unie van 18 februari 2002 en Besluit van het Europees Parlement van 10 april 2002 over het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2000 (Commissie) (PB L 158 van 17.6.2002).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.86. Anderzijds heeft de Commissie positief gereageerd op veel van de meer gedetailleerde opmerkingen en aanbevelingen van de Rekenkamer:

- a) de procedures voor goedkeuring van toezichthoudende bedrijven zijn aangescherpt;
- b) er kunnen nu sancties worden getroffen tegen toezichthoudende bedrijven wegens het afgeven van valse verklaringen;
- c) er zijn regels ingevoerd voor de afgifte van verklaringen van lossing door de ambassades van de lidstaten;
- d) het minimumpercentage voor het controleren van zendingen met uitvoerrestituties is verdubbeld;
- e) er zijn maatregelen getroffen om carrouselhandel in zuivelproducten tussen de EU en de Baltische staten te voorkomen; restituties voor de uitvoer van zuivelproducten naar deze staten zijn namelijk afgeschaft;
- f) in 2001 ⁽³⁴⁾ is er een procedure opgezet voor online-informatie-uitwisseling met de Russische douane op het gebied van vervalste invoerverklaringen (hoewel niet alle lidstaten hiervan gebruik maken);
- g) er is een aantal verbeteringen gerealiseerd met betrekking tot de uitvoer van vee: het hogere restitutietarief voor raszuivere fokdieren hoeft nu uitsluitend te worden betaald voor dieren van minder dan 30 maanden oud ⁽³⁵⁾ ⁽³⁶⁾;
- h) de eenheid Goedkeuring van de rekeningen van de Commissie onderzocht het systeem met bewijzen van aankomst in 2001 en 2002 en heeft naar aanleiding daarvan bepaalde lidstaten financiële correcties opgelegd.

4.87. Wat betreft andere gedetailleerde punten die de Rekenkamer aan de orde heeft gesteld, geldt echter dat de Commissie:

- a) de verantwoordelijkheid voor de goedkeuring van toezichthoudende bedrijven niet op zich heeft genomen;

4.87. *Na bestudering van de aanbevelingen van de Rekenkamer heeft de Commissie besloten de onder a) voorgestelde aanbeveling niet te volgen. Met betrekking tot de opmerkingen onder b) en c) zijn wel maatregelen genomen.*

- a) *In het kader van het gedeelde beheer ligt de verantwoordelijkheid voor de erkenning van de toezichthoudende bedrijven bij de lidstaten; de Commissie is niet van plan deze van hen over te nemen. De lidstaten staan namelijk dicht bij de dagelijkse realiteit en bevinden zich in een betere positie om de erkenningsvoorwaarden en de controle op de toezichthoudende bedrijven te beheren.*

Dit neemt niet weg dat de procedures voor de erkenning van toezichthoudende bedrijven zijn versterkt naar aanleiding van de aanbeveling van de Rekenkamer (zie Verordening (EG) nr. 1253/2002, PBL 183 van 12.7.2002, blz. 12).

⁽³⁴⁾ Verordening (EG) nr. 2584/2000 van de Commissie, gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 44/2003.

⁽³⁵⁾ Restituties worden echter nog steeds berekend op basis van het gewicht, wat logisch is bij slachtdieren, en niet per stuk, hetgeen passend is voor fokdieren.

⁽³⁶⁾ Verordening (EG) nr. 118/2003 van de Commissie: overweging (4): "... Wat betreft levende dieren voor fokdoeleinden, dienen, om elk misbruik te voorkomen, de uitvoerrestituties te worden beperkt tot vaarzen en koeien van niet meer dan 30 maanden oud."

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

b) de lidstaten nog geen modeldocument met aanvaardbare aankomstbewijzen heeft aangereikt (in een aantal derde landen gebruikte douanedocumenten en -stempels);

c) doeltreffender gebruik van externe accountantskantoren had kunnen maken om het stelsel van gedifferentieerde uitvoerrestituties te onderzoeken.

4.88. OLAF heeft follow-up gegeven aan een aantal verontrustende zaken waarop de Rekenkamer had gewezen, maar geen maatregelen genomen of afgerond in een reeks andere zaken betreffende illegale exporten naar Irak, tekorten bij leveranties van vee aan Libanon, carrousselhandel in zuivelproducten met de Baltische staten, omleiding van kaas uit de Verenigde Staten naar Canada en leverantie aan Noord-Korea van fetakaas waarvan de uiterste houdbaarheidsdatum ruim was overschreden.

4.89. De aanbevelingen van de Rekenkamer (en de conclusies van de Raad en het Parlement) zijn dus maar gedeeltelijk opgevolgd. Uitvoerrestituties voor specifieke bestemmingen maken nog steeds een belangrijk deel uit van de uitgaven voor uitvoerrestituties (45 % ofwel 1 882 miljoen euro in 2003).

Steunregeling voor olijfolie

4.90. In juli 2000 publiceerde de Rekenkamer een speciaal verslag ⁽³⁷⁾ met de resultaten van haar controle van de steunregeling voor olijfolie. De controle was gericht op het beheer van de regeling door de Commissie en de werking van de controles in de lidstaten om na te gaan in hoeverre deze bijdroegen tot de verwezenlijking van de hoofddoelstellingen van de regeling. De Raad stelde op 29 april 2004 een hervorming vast van de GMO voor olijfolie die op 1 november 2005 ⁽³⁸⁾ in werking treedt.

b) De betaalorganen van de lidstaten zijn verantwoordelijk voor de controle van de geldigheid van de bewijsstukken die door de exporteurs worden verstrekt in de aanvraag tot betaling van gedifferentieerde restituties. Niettemin heeft de Commissie een aanbesteding uitgeschreven (die echter wegens uitblijvend succes opnieuw moest worden gelanceerd). Gezien de tijd die nodig is om deze procedure en de studie af te ronden, zullen de resultaten pas eind 2005 beschikbaar zijn. Om de coördinatie tussen de betaalorganen in de tussentijd reeds te verbeteren, zijn de lidstaten verzocht elkaar in kennis te stellen van het documentatiemateriaal dat de betaalorganen voor de in de studie opgenomen derde landen gebruiken (kopieën van de douanedocumenten ten invoer, douanestempels en douanecodes voor goederen die worden ingevoerd met het oog op verbruik, inslag in een entrepot, actieve verdeling, enz.

c) De Commissie heeft deze taak in 2001 voor het eerst uitbesteed aan externe auditbedrijven. Een aantal aspecten waren, achteraf gezien, wellicht voor verbetering vatbaar. Met het oog op de eventuele aanwijzing van externe auditors wordt zowel nu als in de toekomst rekening gehouden met de opgedane ervaring.

4.88. Het geval inzake de omleiding van kaas van de Verenigde Staten van Amerika naar Canada zal spoedig worden afgerond. Voor alle vermelde gevallen zijn opvolgingsmaatregelen genomen.

4.89. Zoals de Rekenkamer in paragraaf 4.87 erkent, heeft de Commissie positief gereageerd op een groot aantal gedetailleerde opmerkingen en aanbevelingen van de Rekenkamer. De keuze om bepaalde aanbevelingen niet over te nemen, wordt omstandig gemotiveerd in het antwoord op de paragrafen 4.83, 4.86 en 4.88.

De Commissie heeft, waar nodig, maatregelen genomen om de tekortkomingen die de Rekenkamer in haar speciaal verslag constateert, weg te werken. Zo is een actieplan vastgesteld en ten uitvoer gelegd. De Commissie is ervan overtuigd dat het beheer van de geconstateerde risico's dankzij de maatregelen aanzienlijk is verbeterd.

⁽³⁷⁾ Speciaal verslag nr. 11/2000 over de steunregeling voor olijfolie (PB C 215 van 27.7.2000).

⁽³⁸⁾ Verordening (EG) nr. 865/2004 van de Raad (PB L 161 van 30.4.2004, blz. 97).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.91. De Rekenkamer wees in haar speciaal verslag met name op het volgende:

- a) het systeem voor het beheer en de controle door de Commissie was niet doelmatig en betrouwbaar genoeg;
- b) de doelstellingen van de GMO waren niet duidelijk genoeg;
- c) de Commissie mag niet toelaten dat de vertragingen bij het oorspronkelijke olijventeeltkader zich herhalen bij de opzet en tenuitvoerlegging van het geografisch informatiesysteem (GIS) ⁽³⁹⁾ voor de olijventeelt in de lidstaten;
- d) bij elke hervorming moet de hand worden gehouden aan het in het Financieel Reglement vervatte beginsel van goed financieel beheer en de doelstellingen van de GMO moeten zodanig worden gedefinieerd dat de vorderingen op weg naar de verwezenlijking ervan meetbaar zijn;
- e) betaling op basis van het aantal bomen in plaats van de productiehoeveelheid zou minder controleproblemen opleveren, maar de behoefte aan een GIS voor de olijventeelt nog groter maken.

4.92. De Raad en het Parlement ⁽⁴⁰⁾ steunden de aanbeveling van de Rekenkamer betreffende de behoefte aan een toereikende en betrouwbare vorm van beheer en controle door middel van een bruikbaar GIS voor de olijventeelt en de integratie van de gegevens over olijfolie in het GBCS. Aangezien de consumptiesteun in het kader van de hervorming van 1998 is afgeschaft en gelet op het geringe belang van uitvoerrestituties, concentreert de follow-up van de Rekenkamer zich op de productiesteun aan olijfolieproducenten.

4.93. De Rekenkamer stelt vast dat de Commissie in de periode voorafgaand aan de hervorming van 2004 al werk heeft gemaakt van een aantal zaken, met name overproductie en het concurrentievermogen van de olijfolieproductie. Hoewel de Commissie de lidstaten elk jaar aanspoort, vaart te zetten achter hun procedures, wijkt het aantal door de controlebureaus voor olijfolie aanbevolen boetes nog steeds af van het aantal boetes dat de lidstaten daadwerkelijk opleggen.

4.93. *De Commissie ziet er nauwlettend op toe dat de lidstaten het werk van de controle instanties naar behoren controleren en houdt rekening met tekortkomingen in de procedures voor de goedkeuring van de rekeningen inzake de steun voor de olijfolieproductie.*

⁽³⁹⁾ Volgens het bepaalde in artikel 2 van Verordening (EG) nr. 1638/98 van de Raad wordt het GIS voor de olijventeelt opgezet aan de hand van de gegevens uit het olijventeeltkader; deze informatie wordt met behulp van geautomatiseerde luchtfoto's geografisch gesitueerd.

⁽⁴⁰⁾ Resolutie van het Europees Parlement over speciaal verslag nr. 11/2000 van de Europese Rekenkamer over de steunregeling voor olijfolie, vergezeld van de antwoorden van de Commissie (CD5-0009/2001 — 2001/2001/COS).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.94. Doordat duidelijkere doelstellingen zijn geformuleerd en productiesteun op basis van hoeveelheden is vervangen door oppervlaktesteun, is met de hervorming van 2004 een aantal maatregelen afgeschaft waarin de Rekenkamer tekortkomingen had geconstateerd, met name die betreffende de controles in de lidstaten, de verplichting om opbrengsten te schatten en de ont koppeling van steun en productie. De Commissie heeft de doelstellingen van de hervorming echter niet gekwantificeerd, hoewel dit is voorgeschreven in het Financieel Reglement. Dit bemoeilijkt het meten van veranderingen op weg naar de verwezenlijking ervan.

4.95. Krachtens de nieuwe verordening van de Raad wordt de steun gebaseerd op de met olijfbomen beplante oppervlakte, waarbij het voor de bedrijfstoelageregeling bestemde bedrag minimaal 60 % van de steun belooft. Dit deel van de steun heeft geen betrekking op de productie van olijfolie, noch op het aantal olijfbomen. De overige 40 % wordt gerelateerd aan het aantal olijfbomen. Maar totdat het GIS voor de olijventeelt is voltooid, blijven het beheer en de controle van deze 40 % van de steun, die immers verband houdt met het aantal olijfbomen, afhankelijk van statistische gegevens die onvoldoende betrouwbaar zijn. Het ontbreken van gegevens en het gebrek aan betrouwbaarheid van de statistische informatie van de Commissie zijn ook bevestigd bij een op haar eigen verzoek verrichte externe beoordeling van het effect van de belangrijkste GMO-maatregelen in de olijfoliesector ⁽⁴¹⁾.

4.96. In weerwil van de aanbeveling van de Rekenkamer stelde de Commissie de Raad voor ⁽⁴²⁾ de termijn voor de voltooiing van het GIS voor de olijventeelt met 2 jaar uit te stellen tot 31 oktober 2003. Het feit dat dit systeem tot op heden niet volledig voltooid is, zal een negatief effect hebben op de tenuitvoerlegging van de hervorming.

4.94. De hervorming van de olijfoliesector maakt deel uit van de in 2003 opgestarte hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en is gericht op dezelfde doelstellingen. In de toelichting bij het voorstel „Beleidsperspectief op lange termijn voor duurzame landbouw” (COM(2003) 23 def. van 21 januari 2003), zijn deze doelstellingen als volgt verwoord:

- de landbouw in de EU concurrerender maken,
- een marktgerichtere, duurzame landbouw bevorderen,
- voor een evenwichtiger steunverlening zorgen en de plattelandsontwikkeling versterken.

In het kader van het beheer van en toezicht op de tenuitvoerlegging van de gemeenschappelijke marktordening, beoordeelt de Commissie of de doelstellingen worden gehaald. Bovendien is bij Verordening (EG) nr. 864/2004 van de Raad vastgesteld dat de Commissie uiterlijk op 31 december 2009 een zonodig van wijzigingsvoorstellen vergezeld verslag over de tenuitvoerlegging van de verordening in onder meer deze sector moet indienen bij de Raad.

4.95. De lidstaten mogen met de resterende middelen (maximaal 40 %) steun verlenen aan olijfgaarden die reeds in een GIS zijn geregistreerd. De producerende lidstaten hebben de Commissie op de hoogte gebracht van hun vorderingen met de invoering van het GIS. Overeenkomstig de vigerende regelgeving moet het GIS volledig operationeel zijn voor de betaling van de steun met ingang van het verkoopseizoen 2003/04 (vaststelling van de voorschotten in september 2004, vaststelling van de definitieve betaling in juni 2005) – zie tevens antwoord bij paragraaf 4.97.

Deze steun voor de instandhouding van in milieu- en maatschappelijk opzicht waardevolle olijfgaarden wordt toegekend per hectare, ongeacht of de olijfgaard geëxploiteerd wordt of niet. Met het oog op de toekenning van de steun mag het aantal bomen in de olijfgaard niet meer dan 10 % afwijken van het op 1 januari 2005 geregistreerde aantal.

4.96. Het voorstel om de termijn voor voltooiing van het GIS voor de olijventeelt uit te stellen, is terug te voeren op het feit dat de lidstaten in 2001 niet ver genoeg stonden met de tenuitvoerlegging van het GIS en men een betrouwbaar instrument voor de sector wilde. Lidstaten met een onvoltooid GIS moesten verscherpte controles ter plaatse verrichten (Verordening (EG) nr. 2366/98).

Overeenkomstig de uitvoeringsbepalingen bij het voorstel is het vanaf 1 november 2003 niet meer toegestaan olijfbomen en de corresponderende percelen waarvan het bestaan niet wordt aangetoond via een GIS, noch de olijfolieproductie daarvan, in aanmerking te nemen voor de toekenning van productiesteun voor olijvenproducenten. Uit informatie die de producerende lidstaten aan de Commissie hebben verstrekt, blijkt dat het GIS door de bank genomen operationeel genoeg is voor de controle van de steunbetalingen voor het verkoopseizoen 2003/2004. De rol van het systeem in de praktische tenuitvoerlegging van de hervorming zal te gepasten tijde worden geëvalueerd in het kader van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen.

⁽⁴¹⁾ Verslag aan de Commissie over de „Evaluation des impacts des principales mesures de l'OCM dans le secteur de l'huile d'olive”. ADE sa, Brussel, december 2002.

⁽⁴²⁾ Door de Commissie op 22 december 2000 ingediend voorstel voor een verordening van de Raad houdende wijziging van Verordening nr. 136/66/EEG, alsmede van Verordening (EG) nr. 1638/98, met het oog op de verlenging van de steunregeling en van de kwaliteitsstrategie voor olijfolie (PB C 213 E van 31.7.2001, blz. 1).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.97. De Commissie heeft bij de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen in aanmerking genomen dat de lidstaten de GMO-bepalingen betreffende het olijventeeltkadaster en de geautomatiseerde gegevensbestanden niet in acht hebben genomen. Evenals in haar jaarverslag over 2002 ⁽⁴³⁾ roept de Rekenkamer de Commissie in dit jaarverslag echter op, haar eigen voorschriften inzake uitgavencorrecties voor olijfolie strenger toe te passen (zie paragraaf 4.72 en het jaarverslag 2002, paragraaf 4.61).

4.98. Gezien het voorafgaande dient de Commissie onmiddellijk in actie te komen en de volgende zaken af te handelen:

- a) geschikte en meetbare indicatoren vaststellen om toezicht te houden op de verwezenlijking van de doelstellingen van de hervorming en daarmee te voldoen aan het in het Financieel Reglement bepaalde inzake goed financieel beheer, alsmede het beheer van de GMO te verbeteren;
- b) erop staan dat de lidstaten over een bruikbaar en betrouwbaar GIS voor de olijventeelt beschikken en, als dit niet haalbaar is, de nodige financiële correcties aanbrengeven overeenkomstig de toepasselijke regels.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.97. *De Commissie blijft erbij dat de in de betrokken gevallen opgelegde financiële correctie gerechtvaardigd was. Zie antwoord bij paragraaf 4.72 en het jaarverslag 2002.*

4.98.

- a) *De hervorming van de olijfoliesector maakt deel uit van de in 2003 opgestarte hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en is bijgevolg gericht op dezelfde doelstellingen. De Commissie zal nagaan of deze doelstellingen worden gehaald.*
- b) *Met ingang van 1 november 2003 is het niet meer toegestaan olijfbomen en de corresponderende percelen waarvan het bestaan niet wordt aangetoond via een GIS, noch de olijfolieproductie daarvan in aanmerking te nemen voor de toekenning van productiesteun voor olijenproducenten.*

De diensten van de Commissie zijn het eens met de aanbeveling van de Rekenkamer en zullen erover blijven waken dat de controles correct en uniform worden uitgevoerd.

VOORNAAMSTE OPMERKINGEN IN SPECIALE VERSLAGEN

Beoordeling van het landbouwinkomen door de Commissie

4.99. Volgens artikel 33, lid 1, van het EG-Verdrag bestaat een van de vijf doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) erin de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, met name door de verhoging van het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn. Deze doelstelling blijkt een echte leidraad van het GLB te zijn.

4.100. De Commissie beschikt over drie instrumenten om het landbouwinkomen te meten: het informatienet inzake landbouwbedrijfsboekhoudingen (ILB), dat het inkomen van landbouwbedrijven meet aan de hand van een geharmoniseerde boekhouding, maar wat betreft de kwaliteit en vergelijkbaarheid van de resultaten ontoereikend is, de landbouwrekeningen (LR), die informatie verschaffen waarvan de kwaliteit per lidstaat verschilt en het inkomen van de sector landbouwhuishoudens (ISLH), dat ongelijksoortige en verouderde statistieken bevat.

4.100. *De verbetering van de kwaliteit en met name van de vergelijkbaarheid van statistische informatie van het ILB is een belangrijk punt van zorg voor de betrokken diensten en heeft de voortdurende aandacht van de Commissie, het ILB-comité en de lidstaten. De lidstaten hebben een basismethode ontwikkeld om de kwaliteit te verbeteren en de ILB-resultaten te harmoniseren. Weliswaar heeft de —zowel sociaal-economische als structurele — regionale diversiteit van de landbouwsector ertoe geleid dat voor bepaalde lidstaten specifieke regels zijn ingevoerd, maar de impact van de door de Rekenkamer genoemde methodologische verschillen is tot een minimum beperkt door maatregelen op het gebied van steekproeftrekking en weging.*

De nauwkeurigheid en de vergelijkbaarheid van de landbouwrekeningen (LR) worden voortdurend streng gecontroleerd door de Werkgroep landbouwrekeningen en -prijzen; ook vinden specifiekere controles plaats, zoals inventarisopnamen. De kwaliteit van de LR-inkomensstatistieken staat dan ook buiten kijf. Bovendien heeft het feit dat de lidstaten zelf de gegevensbronnen mogen kiezen op basis van de specifieke structuur van hun

⁽⁴³⁾ Verslag over de activiteiten in het kader van de begroting.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.101. De Europese Gemeenschap heeft de begrippen „landbouwbevolking”, „redelijke levensstandaard” of „inkomen” in artikel 33 van het EG-Verdrag nooit gedefinieerd. Momenteel gelden er dus geen duidelijke concepten en criteria voor de statistieken waarin deze grootheden zouden moeten worden bijgehouden.

4.102. De Rekenkamer heeft kunnen vaststellen dat de aard van de benodigde gegevens over de financiële situatie van de landbouwers in de loop der jaren is veranderd. Zo ging het in het kader van de Mac Sharry-hervorming van 1992 alleen om compensatie van inkomstenderving door middel van rechtstreekse betalingen, terwijl de Commissie tegenwoordig ook oog heeft voor niet-agrarische inkomensbronnen en de inkomensverdeling binnen de landbouwsector. Voor het onderzoek van deze aspecten zijn gegevens nodig over het totale inkomen van de landbouwhuishoudens.

4.103. Met hulp van een deskundige heeft de Rekenkamer getracht de verschillende begrippen uit artikel 33 van het EG-Verdrag te verduidelijken. Uit de studie blijkt dat, bij gebreke van andere gegevens, het voor alle leden van de huishouding beschikbare totale inkomen bij benadering als maatstaf voor de bepaling van de levensstandaard kan dienen. Bovendien kan de levensstandaard van een landbouwhuishouden niet meer als redelijk worden beschouwd indien het beschikbare totale inkomen van alle leden van het huishouden samen onder een bepaalde drempel zakt in vergelijking met huishoudens in andere sectoren.

4.104. De Rekenkamer is nagegaan in welke mate de drie instrumenten voor landbouwstatistiek van de Commissie voldoen aan de eisen van het GLB. Deze instrumenten hebben alle ten doel het inkomen van de landbouwsector te meten. Er moet echter worden vastgesteld dat het ILB alleen de opbrengst van de zogenoemde commerciële landbouwbedrijven aangeeft, maar geen rekening houdt met niet-agrarische inkomsten of de inkomsten van de overige leden van het huishouden. De LR geven als voornaamste resultaat het overschot aan ontvangsten ten opzichte van de kosten van alle landbouwproducten. Deze twee instrumenten bieden dus geen rechtstreekse informatie over de levensstandaard van de landbouwhuishoudens. Hiervoor is het ISLH-project uitgedacht, maar dat heeft nooit betrouwbare en vergelijkbare resultaten opgeleverd.

landbouwsector en hun statistieksysteem, weinig invloed op de kwaliteit van de LR-gegevens. Om te komen tot geharmoniseerde en betere LR-gegevens is immers niet zozeer een harmonisatie van de gegevensbronnen nodig, als wel een harmonisatie van de definities en de beginselen op het gebied van gegevensextractie. Uit onderzoek blijkt ten slotte dat het door het gebruik van een groot aantal verschillende gegevensbronnen erg moeilijk is precisie-indicatoren vast te stellen en te interpreteren voor statistieken als nationale rekeningen en landbouwrekeningen.

De statistieken over de inkomens van de landbouwhuishoudens zijn kwalitatief minder goed, minder uniform en minder actueel dan de ILB- en LR-statistieken. Aan de verbetering van deze statistieken wordt nog steeds gewerkt door de werkgroep die in 2003 in samenwerking met de FAO, de OESO en de VN/ECE voor dat doel is opgericht.

4.101. -4.102. *Er zijn verschillende methoden om het inkomen te meten (aan de hand van het inkomen per activiteitssector, het inkomen van huishoudens op macro-economisch niveau, het inkomen van bedrijven op micro-economisch niveau, enz.). De Commissie heeft deze methoden gepubliceerd en uitvoerig gebruikt bij het volgen en analyseren van de inkomensniveaus en -schommelingen in de landbouwsector en bij het uitwerken van het landbouwbeleid.*

4.104. *De ILB- en LR-statistieken zijn, sinds ze voor het eerst ter beschikking kwamen, gebruikt om veranderingen in door landbouwactiviteiten gegenereerd inkomen te volgen, te evalueren en te analyseren, zowel voor de landbouwsector in zijn geheel als voor elke deelsector. Bovendien kan dankzij deze statistische gegevens op een relatief betrouwbare manier de ontwikkeling van de inkomens van landbouwhuishoudens worden gevolgd en geanalyseerd, aangezien landbouwhuishoudens het leeuwendeel van hun inkomen uit landbouwactiviteiten halen (met name professionele landbouwbedrijven). Eén en ander is bovendien in overeenstemming met artikel 33, lid 1, onder a) en b), waarin het doel de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren expliciet wordt gekoppeld aan de verhoging van het inkomen uit landbouwactiviteiten.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.105. De conclusie is dat de communautaire statistische instrumenten momenteel niet voldoende informatie verschaffen over het beschikbare inkomen van landbouwhuishoudens op basis waarvan de levensstandaard van de landbouwbevolking kan worden beoordeeld. De Commissie dient derhalve opnieuw nauwkeurig aan te geven waaraan de Gemeenschap op dit gebied behoefte heeft en de bestaande statistische instrumenten dienovereenkomstig aan te passen.

Beheer en controle door de Commissie van de maatregelen ter bestrijding van mond- en klauwzeer en de desbetreffende uitgaven ⁽⁴⁴⁾

4.106. Vanwege de noodzaak om de interne markt tot stand te brengen en in het algemeen de handel in fokdieren te bevorderen moest de Gemeenschap een gemeenschappelijk beleid voeren ter voorkoming en bestrijding van mond- en klauwzeer. Daarom heeft zij ervoor gezorgd dat alle lidstaten vanaf 1992 van de preventieve vaccinatie van vee tegen deze ziekte afstapten en een complex systeem van middelen ter voorkoming en bestrijding invoerden dat zowel het optreden als de verspreiding van het virus op het grondgebied van de Gemeenschap moest beperken. Bij een epidemie moesten de besmette dieren worden geslacht, de karkassen vernietigd en de installaties en apparatuur ontsmet. De totale kosten werden gedragen door de lidstaten, maar ten dele terugbetaald uit een Noodfonds voor veterinaire aandoeningen, dat met dat doel binnen het EOGFL-Garantie was gevormd.

4.107. De crisis van 2001 bracht de lidstaten ertoe van het Noodfonds voor veterinaire aandoeningen terugbetalingen ten belope van 1 616 miljoen euro te vragen. Dit bedrag en de omvang van de epidemie brachten de Rekenkamer ertoe een controle te verrichten met als driedig doel na te gaan of de analyseprocedure van de Commissie, waarop de uitroeiingsstrategie steunt, up-to-date was, of de strategie efficiënt was uitgevoerd en of het systeem

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.105. *De statistische instrumenten leveren elk andere informatie in het besluitvormingsproces en moeten dan ook worden beschouwd als complementaire onderdelen in een zeer complexe beleidssector.*

De ILB- en LR-statistieken leveren al vele jaren zeer nuttige, betrouwbare en relevante informatie over het inkomen uit landbouwactiviteiten. Deze informatie is zeer waardevol gebleken om het gemeenschappelijk landbouwbeleid te volgen, te beoordelen en uit te werken. Tot nu toe konden de statistieken over het inkomen uit landbouwactiviteiten worden beschouwd als relatief betrouwbare ramingen van het inkomen van landbouwhuishoudens, omdat dit voor het grootste deel afkomstig is uit landbouwactiviteiten.

Wegens de sociaal-economische veranderingen in de landbouwsector en de recente aanpassingen van het landbouwbeleid (met name inzake plattelandsontwikkeling) zullen naar alle waarschijnlijkheid meer gedetailleerde statistieken over het inkomen van de landbouwhuishoudens nodig zijn. Hoewel in een aanzienlijk aantal lidstaten al betrouwbare statistische gegevens voorhanden zijn, zou het nuttig zijn een studie te wijden aan de haalbaarheid en de kosten van statistieken waarmee de levensstandaard van de landbouwbevolking in alle lidstaten van de Europese Unie kan worden gemeten.

De financiële situatie en het inkomensniveau van individuele landbouwbedrijven en van de landbouwsector als geheel zullen ook in de toekomst regelmatig worden gevolgd met behulp van de ILB- en LR-gegevens, die door een intensievere samenwerking tussen de verschillende betrokken diensten verder moeten worden geharmoniseerd en coherenter gemaakt.

4.106. *In Richtlijn 90/423/EEG tot wijziging van Richtlijn 85/511/EEG inzake gemeenschappelijke maatregelen ter bestrijding van mond- en klauwzeer is een volledig systeem voor de preventie, bestrijding en uitroeiing van MKZ vastgesteld.*

De richtlijn verbiedt profylactische inenting om technische en economische redenen, voert een noodplan voor MKZ en een systeem voor het aanleggen van antigeenreserves voor eventuele noodvaccinaties in en wijzigd andere veterinaire regelgeving om de verspreiding van de ziekte te voorkomen.

⁽⁴⁴⁾ Speciaal verslag nr. 8/2004 (publicatie in voorbereiding).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

tot terugbetaling van de uitgaven van de lidstaten voor het vergoeden van de veehouders en het slachten van dieren geschikt, snel en niet-discriminerend was. Omdat de ervaring uit eerdere epidemieën leerrijk kan zijn voor de strategie ter voorkoming en bestrijding van mond- en klauwzeer, heeft de Rekenkamer het optreden van de Commissie vóór, tijdens en na de crisis onderzocht.

4.108. In het verslag wordt benadrukt dat de Commissie vóór de crisis van 2001 haar strategie niet heeft bijgesteld in het licht van de ontwikkeling van de risicofactoren.

4.108. *In 1990 heeft de Commissie aangegeven dat de algemene strategie van de Gemeenschap erop gericht was de status „vrij van mond- en klauwzeer en van besmetting” van de Gemeenschap te vrijwaren zonder profylactische inenting.*

Deze strategie kan sindsdien op de steun van de lidstaten, het Europees Parlement en de betrokken bedrijfssectoren rekenen. De strategie is wetenschappelijk gefundeerd, werkt op basis van beproefde internationale normen en stelt tegenover het risico op insleep van het virus een reeks technische en economische maatregelen om tegen de ziekte op te treden.

Hoewel de strategie niet via de officiële procedures is bijgewerkt, bevat ze volgens de Commissie voldoende geactualiseerde wetenschappelijke informatie om operationeel te zijn ⁽¹⁾.

Wat de aanpak van de crisis door de Commissie betreft, zegt de Britse rekenkamer in haar verslag over MKZ, onder punt 9c, dat de noodplannen weliswaar ontoereikend waren voor een dermate grootschalige uitbraak, maar dat het onrealistisch is te verwachten dat een ander plan wel tegen alle problemen opgewassen was geweest, of dat de autoriteiten de nooit geziene omvang van de uitbraak van 2001 hadden kunnen voorspellen.

Hoewel de Commissie toegeeft dat, toen de MKZ-crisis zich in 2001 voordeed, nog niet alle maatregelen volledig klaar waren voor tenuitvoerlegging, is zij van mening dat ze in het huidige verslag onvoldoende krediet of erkenning krijgt voor de vooruitgang die sinds de verwezenlijking van de interne markt in 1993 is geboekt.

⁽¹⁾ Na de MKZ-uitbraken in Italië en Griekenland waarnaar de Rekenkamer verwijst, hebben de Commissie en de lidstaten in het Permanent Veterinair Comité de epidemiologische toestand en het effect van de uitgevoerde bestrijdingsmaatregelen geanalyseerd; op basis van de inbreng van werkgroepen waarbij alle lidstaten betrokken waren, is in 1998 een verslag opgesteld met de beginselen van een toekomstig beleid ter bestrijding van MKZ. Het Wetenschappelijk Comité heeft in 1999 een verslag over noodvaccinatie opgesteld. Elk jaar coördineert de Commissie de standpunten van de lidstaten in de algemene vergadering van het Internationaal Bureau voor besmettelijke veeziekten (OIE), onder meer wat het MKZ-hoofdstuk van de diergezondheidscode betreft. De lidstaten bespreken MKZ in de wereld en Europa elke twee jaar in het kader van de Europese Commissie voor de bestrijding van mond- en klauwzeer (EUFMD) van de FAO, waaraan de Commissie als waarnemer deelneemt. Uitgaande van de ervaring met eerdere crisissen werd de lering uit de epidemie van klassieke varkenspest in delen van de EU in 1996-1997 in Richtlijn 2001/89/EG van de Raad samengevat. Dit bood ruim de gelegenheid om de voornaamste strategieën voor de bestrijding en uitroeiing van belangrijke besmettelijke veeziekten te bespreken. In het licht van de uitbraak in 2001 werd de communautaire strategie van 1990 unaniem bevestigd op de internationale conferentie in december 2001, in de resolutie van het Parlement in december 2002, in het voorstel voor een nieuwe richtlijn dat de Commissie in december 2002 bij de Raad indiende, en door de goedkeuring door de Raad van Richtlijn 2003/85/EG op advies van het Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.109. Het toont tevens aan dat bij gebreke van complete evaluatie en controles door de Commissie vóór 2001 bepaalde tekortkomingen van de regeling ter voorkoming en bestrijding, vooral wat betreft grensbescherming, diervoeding, urgentieplannen, identificatie van schapen, een informatiesysteem tussen de lidstaten (ANIMO) over het vervoer van dieren, niet tijdig werden gecorrigeerd. Het Parlement had kritiek ⁽⁴⁵⁾ op het feit dat de Commissie de urgentieplannen in de lidstaten niet had geverifieerd vóór de crisis, maar erkende de positieve actie van de Commissie tijdens de crisis. Toen heeft de Commissie namelijk snel de gebreken van de regeling en van de toepassing ervan in de lidstaten wat betreft veterinaire begeleiding, melding van de ziekte en snelle slachting vastgesteld, maar het was te laat om deze te verhelpen. De Rekenkamer constateerde met name dat de doeltreffendheid van de ingevoerde regeling goeddeels afhing van de vraag of de veehouders de ziekte onmiddellijk meldden en de vervoersbeperkingen in acht namen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.109. *De Commissie volgt de situatie op het gebied van diergezondheid in de lidstaten en in derde landen op de voet en heeft met betrekking tot de door de Rekenkamer aangestipte punten de volgende maatregelen genomen:*

a) *Door de Commissie in de lidstaten uitgevoerde controles*

De veterinaire inspectiediensten van de Commissie hebben controlebezoeken afgelegd om na te gaan of de lidstaten de communautaire regelgeving inzake controlemaatregelen voor belangrijke epizootieën correct ten uitvoer leggen.

b) *Bepalingen inzake de preventie en de bestrijding van MKZ*

MKZ is een voor de Gemeenschap exotische ziekte. Om insleep van het virus te voorkomen, heeft de Commissie een systeem met invoervorschriften en controles vastgesteld. Bovendien verleent de Commissie, in samenwerking met internationale organisaties, steun aan buurlanden die maatregelen treffen om de ziekte te bestrijden en uit te roeien.

De bepalingen van Richtlijn 85/511/EEG hebben samen met specifieke maatregelen die via de comitéprocedure zijn vastgesteld, bijgedragen tot de uitroeiing van MKZ in 2001.

c) *Grensbewaking*

Vóór de uitbraak in 2001 waren er reeds strikte regels van kracht. Een aantal daarvan zijn tijdens of kort na de crisis in 2001 versterkt.

d) *Vervoeding van spoeling*

De vervoeding van spoeling aan varkens is sinds 1980 verboden, tenzij de spoeling met inachtneming van speciale door de bevoegde autoriteiten toegestane en gecontroleerde voorschriften wordt verzameld, verwerkt en gevoerd.

e) *Noodplannen*

Men is reeds vóór de crisis begonnen met de inspectie van de tenuitvoerlegging van de goedgekeurde noodplannen.

f) *Identificatie van kleine herkauwers*

De identificatie van kleine herkauwers met het oog op het traceren van het bedrijf van oorsprong was al geregeld bij Richtlijn 92/102/EEG.

g) *ANIMO-systeem*

Het ANIMO-systeem was zeer nuttig voor de eerste tracering van dieren die in de drie weken vóór de ontdekking van de eerste uitbraak van het VK naar andere lidstaten waren verzonden. De problemen waren vooral het gevolg van de snelle verplaatsing en de hercertificering van mestschapen.

⁽⁴⁵⁾ Resolutie van het Europees Parlement van 17 december 2002, paragraaf 54.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

h) Naleving van vervoerbeperkingen

De lidstaten moeten toezien op de naleving van de overeenkomstig de nationale en communautaire regelgeving voor ziektebestrijding opgelegde vervoerbeperkingen.

De reactie van de Commissie en de tijdens de crisis genomen beslissingen werden als snel en gepast beoordeeld.

De Commissie verzoekt de Rekenkamer rekening te houden met de verklaringen die de Raad tijdens de crisis heeft afgelegd, en met de conclusies van de internationale conferentie over de preventie en bestrijding van MKZ die op 12 en 13 december 2001 in Brussel is gehouden.

Punt 53 van de resolutie van het Parlement van 17 december 2002, waarin het in voetnoot 2 genoemde gewijzigde verslag ⁽²⁾ wordt onderschreven, luidt: „De Commissie heeft bij het uitbreken van de crisis onmiddellijk gereageerd en de nodige maatregelen getroffen. Zij heeft in het verdere verloop van de crisis, aan de hand van adviezen van het Permanent Veterinair Comité, haar besluiten tijdig aan de ontwikkeling van de crisis aangepast en deze gedocumenteerd. Wat de aanpak van de crisis door de Commissie betreft, kan geen verzuim worden vastgesteld. Ook de nationale veterinaire autoriteiten van de betrokken lidstaten hebben met klem gewezen op het uitstekende optreden van de Commissie bij de bestrijding van de crisis”.

4.110. Uit de controle bleek dat het systeem van communautaire financiering voor verbetering vatbaar was. De vergoedingen die de lidstaten aan hun veehouders betalen, zijn niet altijd voldoende duidelijk omschreven op communautair niveau, hoewel 60 % van de door de Commissie als subsidiabel aangemerkte bedragen wordt terugbetaald. Door de onduidelijkheid van het communautaire kader konden de lidstaten verschillende systemen invoeren die leidden tot ongelijke behandeling van de veehouders binnen de Gemeenschap.

4.110. *De Commissie heeft niet de juridische bevoegdheid om de schadeloosstelling die de lidstaten de veehouders bij een epidemie betalen, op communautair niveau te harmoniseren.*

Ze heeft wel de voorwaarden waaronder de Gemeenschap de lidstaten terugbetaalt, geharmoniseerd. De door de lidstaten gedeclareerde bedragen zijn daardoor met 583 miljoen euro gereduceerd (op een totale declaratie van 1 051 miljoen euro).

4.111. Heel wat leemten werden opgevuld bij de recente herziening van de communautaire voorschriften. Maar het financiële kader werd niet herzien en de communautaire maatregelen zijn nog steeds minimaal wat betreft het melden van de ziekte, het toezicht op de bedrijven en de snelheid van de slachtingen. Het zou dus kunnen blijken dat de toepassing van deze maatregelen door de lidstaten niet volstaat om een volgende epidemie het hoofd te bieden, terwijl de Gemeenschap hiervoor wel bedragen terugbetaalt.

4.111. *Financiering – De Commissie werkt sinds 2002 aan herziene criteria voor communautaire medefinanciering, onder meer om fraude door overwaardering van dieren tegen te gaan (tijdens de crisis vooral in het VK waargenomen) en de kosten voor de uitroeiing van epizoötieën onder controle te houden. Hiervoor wordt binnenkort een voorstel ingediend.*

Uit veterinaire oogpunt is het volgende van belang:

Ten eerste: er is geen alternatief voor het meldingssysteem voor dierziekten. De EU-normen voldoen aan de internationale normen.

⁽²⁾ Verslag over de bestrijding van mond- en klauwzeer in de Europese Unie in 2001 en over toekomstige preventieve maatregelen ter voorkoming en bestrijding van dierziekten in de Europese Unie. Verslag van het Europees Parlement van 28 november 2002 (A5-0405/2002).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.112. De Rekenkamer beveelt de Commissie aan een periode zonder crises te benutten om haar strategieanalyses en -evaluaties bij te werken. Zij stelt voor te zoeken naar middelen om de veehouders te betrekken bij het bestrijdingssysteem om hen beter te motiveren tot snelle melding van de ziekte en naleving van de vervoersbeperkingen. Ten slotte verzoekt zij de Commissie de financieringsregeling bij epidemieën te verduidelijken en daarbij de financiële risico's voor de communautaire begroting zoveel mogelijk te beperken.

Ten tweede: veehouderijen staan onder veterinair toezicht, dat wordt verscherpt met strengere voorschriften voor dierenwelzijn, met controles op het bedrijf van de naleving van de volksgezondheidsvoorschriften (voedselketenbenadering) en in het kader van programma's voor ziekte-uitroeiing en bestrijding.

Ten derde: de Commissie heeft maatregelen genomen om de controle op de verplaatsing van dieren aan te scherpen.

Volgens de communautaire regelgeving inzake diergezondheid in het algemeen en ziektebestrijdingsmaatregelen in het bijzonder mogen de lidstaten de geschiktste maatregelen kiezen om de ziekte snel uit te roeien. De vastgestelde maatregelen zijn minimummaatregelen die kunnen of moeten worden aangevuld naar gelang van de epidemiologische toestand.

Een groot deel van de kosten van een epidemie, waaronder alle indirecte kosten, wordt gedragen door de getroffen lidstaat.

4.112. *Wat de algemene strategie voor de bestrijding van belangrijke besmettelijke ziekten betreft, zijn er geen alternatieven voor de huidige, in de communautaire regelgeving vastgestelde maatregelen. Deze beogen de uitroeiing van de ziekte en zijn voldoende flexibel wat de daartoe gebruikte middelen betreft. De maatregelen voor de bestrijding van klassieke varkenspest (KVP) bij wilde varkens en van blue tongue zijn voorbeelden van deze flexibele benadering.*

Door de nadruk bij ernstige epidemieën (KVP, blue tongue, paardenpest, MKZ) te verleggen naar noodvaccinatie voorziet de communautaire regelgeving in instrumenten om de directe kosten van ziektebestrijdingsmaatregelen te beperken.

Beschikking 90/424/EEG bevat stimulansen voor veehouders om verdachte klinische symptomen bij dieren zo snel mogelijk te melden (zie ook het antwoord op paragraaf 92). Daarnaast kunnen de lidstaten bij niet-naleving van de bestrijdingsmaatregelen strafrechtelijke maatregelen nemen.

In overeenstemming met het verzoek van het Europees Parlement heeft de Commissie een studie naar de vergoedingsstelsels in de lidstaten opgezet. Het eindverslag is in oktober 2003 ontvangen. Een vervolgstudie moet op basis van de begrotingstoewijzingen nauwkeurige schattingen en berekeningen opleveren voor een effectbeoordeling. Deze worden in september besproken met de hoofden van de veterinaire diensten en voorgesteld op de in december 2004 te houden internationale conferentie over de preventie en bestrijding van besmettelijke dierziekten.

Om de financiering doorzichtiger te maken en de risico's voor de Gemeenschapsbegroting te beperken, worden weldra richtsnoeren over aard en hoogte van de in aanmerking komende uitgaven vastgesteld.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Terugvordering van onregelmatige betalingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid

4.113. Wanneer de lidstaten onregelmatige betalingen ten bedrage van meer dan 4 000 euro in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) ontdekken, moeten zij de Commissie hiervan in kennis stellen en deze betalingen terugvorderen ⁽⁴⁶⁾. Wanneer invordering niet mogelijk is, worden de betrokken bedragen afgeschreven en draagt de Gemeenschap de verliezen, tenzij de niet-invordering te wijten is aan nalatigheid van de betrokken lidstaat. Er bestaat een „zwarte lijst” ⁽⁴⁷⁾ van de ontvangers van onregelmatige betalingen van meer dan 100 000 euro in één jaar. Volgens afzonderlijke regelingen ⁽⁴⁸⁾ geven de lidstaten kennis van alle tegoeden van de Gemeenschap in het kader van het GLB.

4.113. *Om haar financiële belangen te beschermen, heeft de Gemeenschap in de communautaire regelgeving eisen inzake de verslaglegging over haar activiteitsterreinen vastgesteld ⁽³⁾. De lidstaten moeten op gezette tijden verslag uitbrengen over onregelmatigheden ten aanzien waarvan een eerste administratief of gerechtelijk proces-verbaal is opgemaakt. Het systeem voor de melding van onregelmatigheden met uitgaven uit het EOGFL (Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw), afdeling Garantie, is vastgesteld bij Verordening (EEG) nr. 595/91.*

Om de verwerking van de aan de Commissie gemelde informatie te vergemakkelijken, is in de communautaire regelgeving een gedetailleerde lijst van te verstrekken inlichtingen vastgesteld (met name de overtreden bepaling, het betrokken bedrag, de bij de onregelmatigheid toegepaste praktijken en de betrokken natuurlijke of rechtspersonen ⁽⁴⁾).

De lidstaten zijn ertoe verplicht onregelmatigheden te voorkomen en aan te pakken, en bedragen die ten gevolge van onregelmatigheden of nalatigheid verloren zijn gegaan, terug te vorderen ⁽⁵⁾. Overeenkomstig Verordening (EEG) nr. 595/91 moet elke onregelmatigheid (d.i. elke al dan niet opzettelijke gedraging die resulteert in een inbreuk op een communautaire bepaling) voor een bedrag boven 4 000 EUR aan de Commissie worden gemeld. De Commissie heeft een aantal initiatieven genomen die moeten garanderen dat een dergelijk zaak als fraude of onregelmatigheid wordt aange-merkt.

Het systeem voor wederzijdse melding en informatieverstrekking is de concrete vertaling van de verplichting tot loyale samenwerking, die voortvloeit uit artikel 10 van het EG-Verdrag ⁽⁶⁾ en die de basis vormt voor de in juli 2000 vastgestelde fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie ⁽⁷⁾. De desbetreffende secundaire regelgeving steunt eveneens op dit partnerschap tussen de Commissie en de lidstaten.

De Raad heeft herhaaldelijk beklemtoond dat de Commissie voor een doortastender aanpak van de fraudebestrijding en een correcte opvolging van de zaken op nationaal en communautair niveau ⁽⁸⁾ niet zonder samenhangende en degelijke informatie kan.

⁽³⁾ Zie in het bijzonder artikel 3, lid 1, van de Verordeningen (EG) nr. 595/91 van de Raad van 4 maart 1991 (PB L 67 van 7.3.1997), (EG) nr. 1681/94 van de Commissie van 11 juli 1994 en (EG) nr. 1831/94 van de Commissie van 26 juli 1994 (PB L 191 van 27.7.1994) voor het deel uitgaven, en artikel 6, lid 5, van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad voor het deel traditionele eigen middelen.

⁽⁴⁾ Behalve voor Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad houdende toepassing van Besluit 94/728/EG, Euratom betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (PB L 130 van 31.5.2000), waar de informatie slechts facultatief wordt verstrekt.

⁽⁵⁾ Zie artikel 8 van Verordening (EEG) nr. 2988/95 (PB L 312 van 23.12.1995) en artikel 8 van Verordening (EG) nr. 1258/1999 (PB L 160 van 26.6.1999).

⁽⁶⁾ Zoals bevestigd door het Hof in de zaken Zwartveld en Joegoslavische maïs. Zaak C-2/88 van 13.7.1990 (Jur. 1990 I, blz. 3365); zaak C 68/88 Commissie/Griekenland (Jur. 1989, blz. 2965).

⁽⁷⁾ COM(2000) 358 def. van 28.6.2000 en Actieplan 2001 – 2003 (COM(2001) 254 def. van 15.5.2001).

⁽⁸⁾ Inclusief boekhoudings- en invorderingsaspecten.

⁽⁴⁶⁾ Verordening (EEG) nr. 595/91 van de Raad (PB L 67 van 14.3.1991, blz. 11).

⁽⁴⁷⁾ Verordening (EG) nr. 1469/95 van de Raad (PB L 145 van 29.6.1995, blz. 1).

⁽⁴⁸⁾ Verordening (EG) nr. 296/96 van de Commissie (PB L 39 van 17.2.1996, blz. 5).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.114. Per eind 2002 beliepen de sinds 1971 gemelde onregelmatige betalingen in totaal 3,1 miljard euro. Hiervan was 537 miljoen euro ingevorderd van de begunstigen en 252 miljoen euro afgeschreven ten laste van hetzij de Gemeenschap, hetzij de betrokken lidstaat. De resterende 75 % van de gemelde onregelmatige betalingen was nog „hangende”, ofwel noch ingevorderd, noch afgeschreven. De meeste gemelde onregelmatige betalingen hebben betrekking op marktinterventie: uitgaven in de sector groenten en fruit en voor uitvoerrestituties zijn goed voor meer dan de helft van het totaal.

4.115. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de lidstaten zoals voorgeschreven informatie verstrekken over de onregelmatigheden, maar dat sommige dit eerder doen dan andere. Ook zijn er incoherenties in de gegevens. Er treden ook verschillen op tussen de door de lidstaten verstrekte gegevens en de cijfers in de database waarin ze worden ingevoerd. De database van de Commissie over gemelde onregelmatigheden is niet compleet en nauwkeurig.

De opgedane ervaring en de ingevoerde verbeteringen zullen het meldingssysteem efficiënter en de gegevens betrouwbaarder helpen maken.

4.114. *Uit het verslag van de Commissie over de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de fraudebestrijding – Jaarverslag 2002 (hierna: „verslag 2002 van de Commissie over fraudebestrijding”) blijkt dat met de onregelmatigheden in de groenten- en fruitsector de grootste bedragen gemoeid waren. De lidstaten zijn hiervan op de hoogte gebracht tijdens vergaderingen van de Groep van artikel 280, het Raadgevend Comité coördinatie fraudebestrijding (COCOLAF) en de Groep onregelmatigheden en wederzijdse bijstand landbouwproducten.*

De Commissie heeft in 2003, in samenwerking met de lidstaten, de elektronische databank waarin de meeste door de lidstaten verstuurd meldingen van onregelmatigheden zijn opgeslagen, onderworpen aan een grondige kwaliteitscontrole; als gevolg hiervan is de onderlinge samenhang van de gegevens verbeterd en zijn tegelijkertijd de cijfers bijgewerkt. De geactualiseerde cijfers (zie paragraaf 30) die de stand van zaken op 31 december 2002 weergeven, zijn als volgt: de sinds 1971 gemelde onregelmatigheden hebben betrekking op een totaalbedrag van 2,983 miljard euro, waarvan inmiddels 603 miljoen (20 %) is teruggevorderd en 297 miljoen (10 %) is afgeschreven, wat het nog openstaande bedrag op 2,083 miljard euro (70 %) brengt. De bijgewerkte gegevens die de Commissie in 2003 heeft ontvangen en de financiële impact van Beschikking 2003/481/EG van de Commissie (75 miljoen EUR) zijn in deze cijfers verrekend.

4.115. *Een aantal lidstaten voldoet niet aan de verplichting om binnen twee maanden na het einde van het kwartaal waarin een onregelmatigheid is ontdekt en/of nieuwe informatie over een onregelmatigheid bekend is geworden, de Commissie hiervan in kennis te stellen (Verordening (EEG) nr. 595/91, artikel 3, lid 1, en artikel 5, lid 1). In die groep lidstaten nemen Duitsland en Spanje meer dan 50 % van de gemelde onregelmatigheden voor hun rekening. De Commissie heeft de lidstaten op dit probleem gewezen in het verslag 2002 van de Commissie over fraudebestrijding (zie paragraaf 10.2.2) en tijdens vergaderingen van de Groep van artikel 280, het COCOLAF en de Groep onregelmatigheden en wederzijdse bijstand landbouwproducten.*

De Commissie heeft de lidstaten tevens gewezen op ongerijmdheden in een aantal zaken en heeft hen in dit verband verzocht om digitale bijgewerkte gegevens. Tijdens vergaderingen van de Groep van artikel 280, het COCOLAF en de Groep onregelmatigheden en wederzijdse bijstand landbouwproducten hebben de lidstaten uitleg en „opleiding” gekregen over de ECR-databank (Electronic Case Registry – elektronisch register van zaken). In het algemeen kan worden gesteld dat de lidstaten de meldingsplicht beter ter harte nemen, maar dat nog niet aan alle eisen van Verordening (EEG) nr. 595/91 wordt voldaan.

Wat de discrepanties betreft, zal de Commissie er nog sterker bij de lidstaten op aandringen alle bepalingen van Verordening (EEG) nr. 595/91 na te leven, zodat de Commissie binnen de vastgestelde termijn volledig betrouwbare gegevens kan ontvangen die homogene informatie uit alle lidstaten bevatten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.116. Het lage percentage invorderingen van onregelmatige betalingen (een cumulatief invorderingspercentage van slechts 17 % sinds 1971) is deels te wijten aan nationale administratieve veranderingen en praktijken (opschorting van de invorderingen totdat de desbetreffende rechtszaken inzake fraude zijn afgedaan, geen status van preferente crediteur bij de inning van GLB-tegoeden, geen ontmoediging van het onbezonnen instellen van beroep) en aan de onwilligheid van de Commissie om in te gaan op voorstellen voor gedeeltelijke vereffening.

4.117. Slechts 10 % van de gemelde onregelmatige betalingen is afgeschreven, deels omdat de lidstaten weinig gevallen als oninbaar hebben opgegeven en deels omdat de Commissie bij al lang uitstaande onregelmatige betalingen traag in het geweer komt. De Commissie had geen geschikte criteria om uit te maken of afgeschreven bedragen ten laste van de lidstaten of de Gemeenschap moeten komen en is niet afdoende geïnformeerd over de vraag of de afschrijvingsbeschikkingen correct worden uitgevoerd.

4.116. Het tot mei 2004 bijgewerkte invorderingspercentage bedraagt 20,2 % (zie paragraaf 30).

De Commissie is zich er volkomen van bewust dat het invorderingspercentage in de lidstaten niet optimaal is en heeft zich ervoor ingespannen om het te verbeteren, vooral door de oprichting van de Task-force invordering (zie ook het antwoord op paragraaf 4.118).

De betaalorganen en de met de terugvordering belaste administratieve instanties in sommige lidstaten (Italië, Griekenland) hebben altijd beweerd dat zij op het resultaat van de strafrechtelijke procedure moesten wachten voordat de invordering kon plaatsvinden, terwijl in sommige gevallen wel degelijk voor een civiele of administratieve terugvorderingsprocedure kan worden gekozen zonder dat dit afbreuk doet aan de mogelijkheid een parallelle strafrechtelijke procedure in te leiden.

De procedure (administratief, civiel of strafrechtelijk) waarvoor de lidstaat aanvankelijk kiest, heeft dus gevolgen voor de duur van de terugvorderingsprocedure. In een beperkt aantal lidstaten kan een administratieve terugvorderingsprocedure pas worden ingeleid na wijziging van het vonnis in de eventuele strafrechtelijke procedure, waarbij moet worden bedacht dat dit laatste 15 jaar of langer kan vergen.

In Italië is in 46 % van de gevallen die van vóór 1995 dateren, een strafrechtelijke procedure ingeleid, terwijl dit voor de gevallen van na 1995 slechts 18 % was. Deze daling is wellicht terug te voeren op de beslissing van deze lidstaat om, zodra de onregelmatigheid is gemeld, zo spoedig mogelijk de nodige administratieve stappen te ondernemen.

Bij gedeeld beheer staat de verantwoordelijke lidstaat in rechtstreeks contact met de debiteuren. De Commissie verkeert niet in een positie om vorderingen af te schrijven. Volgens Verordening (EG) nr. 1258/1999 is de Commissie juridisch verplicht alle uitgaven die niet overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn gedaan, van communautaire financiering uit te sluiten. Of een schikking en/of een gedeeltelijke vereffening kan worden aanvaard, moet per geval worden beoordeeld op basis van de nationale regelgeving in combinatie met de in artikel 8 van Verordening (EG) nr. 1258/1999 vastgestelde criteria.

4.117. Zoals de Commissie had toegezegd in haar mededeling „Verbetering van de invordering van tegoeden van de Gemeenschap die voortvloeien uit het directe en het gedeelde beheer van de uitgaven van de Gemeenschap” van 3 december 2002 (COM(2002) 671 def.), heeft zij besloten tot de oprichting van een gezamenlijke Task-force invordering van OLAF en het directoraat-generaal Landbouw, die tot taak heeft de achterstand weg te werken. Deze Task-force moet alle gevallen van onregelmatigheden die dateren van vóór 1999 en nog niet zijn afgehandeld, onderzoeken ter voorbereiding van een besluit over de vraag of de Gemeenschap dan wel de lidstaat de financiële gevolgen zal moeten dragen.

Met betrekking tot de opmerking van de Rekenkamer dat er geen geschikte criteria zijn om uit te maken of afgeschreven bedragen ten laste van de lidstaten dan wel van de Gemeenschap moeten komen, wijst de Commissie erop dat zij in de loop van de tijd aan de hand van de opgedane ervaring vier basisbeginselen en een aantal procedurele criteria heeft ontwikkeld die in juli 2002 zijn gedocumenteerd (zie ook paragraaf 44).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.118. De bevoegdheden inzake de aanpak van onregelmatige GLB-betalingen worden gedeeld door OLAF en het directoraat-generaal Landbouw; de officiële en werkelijke verantwoordelijkheden wijken van elkaar af en er treden misverstanden op. Bij het beheer van het GLB, noch bij voorstellen tot wijziging ervan maakt de Commissie systematisch gebruik van de informatie die zij over onregelmatigheden ontvangt.

4.119. De „zwarte lijst” functioneert niet. Slechts zes lidstaten hebben ooit een firma of natuurlijke persoon in het kader van deze regeling aangegeven (37 gevallen in totaal), uit vrees dat wanneer een firma of persoon op een zwarte lijst werd gezet, deze in rechte vergoeding van geleden of mogelijke schade zou kunnen eisen.

Sinds de oprichting van de Task-force invordering in 2003 hebben de diensten van de Commissie een lijst van gedetailleerde criteria opgesteld aan de hand waarvan alle gevallen worden onderzocht om de niet-geïnde bedragen vervolgens ten laste te kunnen laten komen van hetzij de Gemeenschap, hetzij de lidstaat.

4.118. Als gevolg van de taakverdeling die is vastgesteld in bijlage 2 bij document SEC(95) 249 van de Commissie van 10 februari 1995 is UCLAF/OLAF de instantie die alle meldingen van de lidstaten in het kader van Verordening (EEG) nr. 595/91 van de Raad ontvangt en verantwoordelijk is voor de analyse en de opvolging van de betrokken gevallen, inclusief de invoer van de betrokken gegevens in de databank over onregelmatigheden.

In het kader van zijn verantwoordelijkheid op het gebied van de invordering bij fraudegevallen en onregelmatigheden stelt OLAF onder meer voor elk geval een samenvattende notitie op die een overzicht geeft van de toegepaste procedures en van de motieven die ten grondslag liggen aan een eventueel voorstel voor een financiële correctie volgens de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen. Deze procedure ressorteert onder het directoraat-generaal Landbouw in zijn functie als ordonnateur. De goedkeuringsprocedure wordt uitgevoerd door het directoraat-generaal Landbouw, dat evenwel in alle verschillende fasen terzijde wordt gestaan door OLAF. Zie ook paragraaf 4.121.

De Commissie trekt altijd de juridische consequenties uit de informatie over de fraudebestendigheid van de bestaande GLB-verordeningen en de toereikendheid van de betrokken controlemaatregelen, waarbij zij in het bijzonder rekening houdt met de door OLAF geformuleerde aanbevelingen voor verdere actie.

De Commissie is van mening dat de taakverdeling tussen OLAF en het directoraat-generaal Landbouw duidelijk is gedefinieerd: volgens bijlage 2 bij mededeling SEC(95)249 van de Commissie van 10 februari 1995 is OLAF verantwoordelijk op het gebied van de invordering met betrekking tot gemelde onregelmatigheden. Elk besluit om oninbare bedragen af te schrijven, moet door de Commissie worden genomen volgens de EOGFL-procedure voor de goedkeuring van de rekeningen. Het directoraat-generaal Landbouw voert deze procedure uit en wordt in alle verschillende fasen ervan terzijde gestaan door OLAF.

4.119. Uit nieuwe mededelingen blijkt dat het aantal lidstaten dat gebruik maakt van de zwarte lijst, inmiddels is gestegen tot 7. In totaal zijn er gemiddeld 44 mededelingen ingediend (het totale aantal kan schommelen) met betrekking tot 31 bedrijven en 16 individuen.

Bij Verordening (EG) nr. 1469/95 van de Raad is op het gebied van het EOGFL, afdeling Garantie, een regeling ingesteld om door middel van een communicatiesysteem dat via de Commissie loopt, marktdeelnemers op te sporen die een groot risico vormen voor de Gemeenschapsbegroting. Nu deze verordening gedurende 8 jaar is toegepast, blijkt het aantal mededelingen nogal gering of zelfs bijzonder klein te zijn.

De Commissie heeft deze kwestie uitvoerig besproken in de Groep onregelmatigheden en wederzijdse bijstand landbouwproducten en heeft toegezegd bij het Europees Parlement en de Raad een tweede verslag in te dienen met daarin een uitgebreide evaluatie van de verordening inzake de zwarte lijst en voorstellen voor mogelijke maatregelen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.120. De afzonderlijke regelingen krachtens welke de lidstaten kennis geven van alle GLB-tegoeden van de Gemeenschap zijn de laatste jaren verbeterd, maar vertonen nog een aantal tekortkomingen. De verstrekte gegevens kunnen niet worden aangesloten op die over onregelmatige betalingen.

4.121. De Rekenkamer geeft de Commissie in overweging de hierboven uiteengezette gebreken te verhelpen door wijzigingen in de regelingen voor de melding, terugvordering en afschrijving van onregelmatige GLB-betalingen aan te brengen. De bevoegdheidsverdeling tussen OLAF en het directoraat-generaal Landbouw moet duidelijker worden. De Commissie zou met de lidstaten overleg moeten plegen over de toekomst van de „zwarte lijst”.

4.120. *Er is een verschil tussen de bedragen die in tabel 105 worden meegedeeld voor het EOGFL-begrotingsjaar (vaststaande en onvoorwaardelijke vorderingen die zijn uitgedrukt in een nauwkeurig geldbedrag dat onmiddellijk verschuldigd is), en de in de ECR-databank opgenomen bedragen (bedragen die zijn gemoeid met de per kwartaal gemelde onregelmatigheden in een bepaalde periode en die op dat moment louter ramingen kunnen zijn die later door exactere cijfers moeten worden vervangen).*

De Commissie heeft de lidstaten verzocht een poging te ondernemen om de aansluiting na te gaan tussen de gegevens in de ECR-databank en de met behulp van tabel 105 meegeleverde gegevens, waarbij wel in gedachten moet worden gehouden dat de twee gegevensbestanden nooit zullen samenvallen. Tot nu toe was verbetering van de kwaliteit van de gegevens de eerste prioriteit. De gegevens in de ECR-databank zijn nu zo betrouwbaar dat een vergelijking mogelijk zal zijn.

4.121. *Het is de bedoeling dat de lidstaten in de nabije toekomst overschakelen op het elektronische formaat voor het melden van onregelmatigheden. Dit formaat zal bevorderlijk zijn voor de kwaliteit van de gegevens en het tijdig melden van onregelmatigheden, en zal misverstanden en verkeerde interpretaties voorkomen.*

De Commissie biedt de lidstaten momenteel hulp op dit gebied en overweegt ook de drempel van 4 000 euro te verhogen tot 10 000 euro om de gegevensstroom te verkleinen en de aandacht te concentreren op de belangrijkste gevallen.

De Commissie heeft toegezegd te zullen komen met ontwerpvoorstellen tot wijziging van de Verordeningen (EEG) nr. 595/91 en (EG) nr. 1258/1999 van de Raad om de tekortkomingen bij het melden van onregelmatigheden bij GLB betalingen en bij de invordering en afschrijving van de betrokken bedragen te verhelpen.

De Commissie is van mening dat de taakverdeling tussen OLAF en het directoraat-generaal Landbouw duidelijk is gedefinieerd: volgens bijlage 2 bij mededeling SEC(95) 249 van de Commissie van 10 februari 1995 is OLAF verantwoordelijk op het gebied van de invordering van de bedragen die zijn gemoeid met de gemelde onregelmatigheden. Elk besluit om oninbare bedragen af te schrijven, moet door de Commissie worden genomen volgens de EOGFL-procedure voor de goedkeuring van de rekeningen. Het directoraat-generaal Landbouw voert deze goedkeuringsprocedure uit en in alle verschillende fasen ervan verleent OLAF bijstand.

Wat ten slotte de voorgestelde afschaffing van de zwarte lijst betreft, is de Commissie het weliswaar met de Rekenkamer eens dat het systeem niet goed functioneert, maar denkt zij dat er mogelijkheden zijn om het te verbeteren en zou zij liever zien dat de lidstaten het beter toepassen dan dat het gewoon wordt afgeschaft. Verbetering is beslist mogelijk en alleen al het loutere bestaan van de verordening moet een preventief effect sorteren dat uiteraard kleiner is als de verordening niet doeltreffend wordt toegepast. In dit verband dient te worden opgemerkt dat de met de goedkeuring van de rekeningen belaste diensten bij hun audits nu ook systematisch aandacht besteden aan de toepassing van de zwarte lijst.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De instelling van de identificatie- en registratieregeling voor runderen (IRR) in de Europese Unie ⁽⁴⁹⁾

4.122. Identificatie en registratie van runderen maken het traceren van rundvlees mogelijk en behoren tot de voorwaarden die men in acht moet nemen om in aanmerking te komen voor de diverse rundvleespremies, waarmee in 2002 ruim 7 miljard euro en in 2004 ruim 8 miljard euro gemoeid was.

4.123. De controle had hoofdzakelijk tot doel het evalueren van de identificatie- en registratieregeling voor runderen (IRR) op het niveau van de Commissie (opzet, controle van de inwerkingstelling en follow-up) en van de lidstaten (operationeel systeem aan de hand waarvan de dieren vanaf de geboorte tot aan de slacht daadwerkelijk gevolgd kunnen worden en kan worden nagegaan of alle directe steun correct is betaald).

4.124. De IRR die uiterlijk op 31 december 1999 operationeel had moeten zijn, vertoonde bij controle door de Rekenkamer nog steeds enkele tekortkomingen. De voornaamste constatering betreft het feit dat met de IRR niet kan worden gegarandeerd dat de runderen die binnen de Gemeenschap of naar derde landen worden verplaatst, traceerbaar zijn. Bij deze verplaatsingen gaat het om 3 miljoen stuks vee per jaar (ongeveer 4 % van de veestapel).

4.124. *De Commissie neemt nota van de bevindingen die de auditors in de periode oktober 2001/juni 2002 tijdens hun controlebezoeken aan de vier betrokken lidstaten hebben gedaan. In 2002 heeft het VVB in alle lidstaten de traceerbaarheid gecontroleerd en aanbevelingen verstrekt om de door de inspecteurs geconstateerde tekortkomingen weg te werken.*

De Commissie heeft kennis genomen van de tekortkomingen bij het beheer van de paspoorten voor runderen die in de Gemeenschap worden verhandeld. Krachtens artikel 6 van Verordening (EG) nr. 1760/2000 van het Europees Parlement en de Raad kan „de bevoegde autoriteit [...] een paspoort afgeven voor dieren uit een andere lidstaat. In dat geval wordt het paspoort waarvan het dier vergezeld gaat, overhandigd aan de bevoegde autoriteit, die het terugbezorgt aan de lidstaat die het heeft afgegeven. [...] Bij overlijden van een dier wordt het paspoort uiterlijk zeven dagen nadat het dier is gestorven, door de houder terugbezorgd aan de bevoegde autoriteit. Indien het dier naar een slachthuis wordt gezonden, ziet de beheerder van het slachthuis erop toe dat het paspoort aan de bevoegde autoriteit wordt terugbezorgd”. De wetgever (in casu de Raad en het Europees Parlement) heeft voor dit geval geen uitvoeringsbepalingen vastgesteld, maar sinds de vaststelling van de verordening heeft de Commissie de kwestie verduidelijkt tijdens besprekingen in verschillende van haar werkgroepen.

De lidstaten moeten met het oog op de traceerbaarheid zorgen voor een nationaal gegevensbestand met bijgewerkte informatie over alle runderen en alle verplaatsingen van deze dieren, en moeten toezien op de naleving van de voorschriften.

Dieren die intracommunautair worden verhandeld, moeten in het belang van de traceerbaarheid vergezeld gaan van een gezondheidscertificaat in de zin van Richtlijn 64/432/EEG van de Raad waarin onder meer informatie over de officiële individuele identificatie van de betrokken dieren is opgenomen.

⁽⁴⁹⁾ Speciaal verslag nr. 6/2004 (publicatie in voorbereiding).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.125. Het algemene kader van het systeem is vastgelegd door het Parlement en de Raad. De Commissie is opgedragen, bepaalde componenten van het systeem ten uitvoer te leggen, maar de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het systeem berust bij de lidstaten. In de regelgeving is geen enkele procedure opgenomen voor de uitwisseling van gegevens tussen lidstaten met betrekking tot verplaatsingen van dieren; een dergelijke uitwisseling is hoe dan ook problematisch, aangezien de opmaak van de gegevens per lidstaat verschilt. De pogingen tot het aansluiten van de gegevens die van verschillende gegevensbestanden afkomstig waren, zijn alle mislukt. De lidstaten interpreteerden bepaalde elementen van de communautaire verordeningen verschillend. De Commissie is niet opgedragen uitvoeringsmaatregelen te treffen met betrekking tot de gegevensbestanden en de controle ervan. Dit verklaart ten dele de geconstateerde verschillen tussen de lidstaten.

4.126. De ingevoerde controle- en sanctiemechanismen zijn niet afgestemd op rundveehouders zoals handelaren, verzamelcentra of slachthuizen. Bovendien wordt de informatie uit de gegevensbestanden, bijvoorbeeld over te late aanmeldingen of de mate waarin dieren van nieuwe identificatienummers worden voorzien, niet gebruikt als controle-instrument. De controlepraktijken verschillen ook sterk per lidstaat.

4.127. Ten aanzien van de controle op de tenuitvoerlegging en de follow-up van de IRR heeft de Commissie haar rol in enge zin opgevat: zij stuurt het opzetten van de gegevensbestanden niet aan. Er is geen enkele regel voor uniform beheer ingesteld en er is geen enkele kwaliteitsindicator voor de werking van de gegevensbestanden ontwikkeld. De procedures voor de erkenning van de operationaliteit van de gegevensbestanden zijn ontoereikend en de rol van de Commissie bleef te vaak beperkt tot de vaststelling dat het gegevensbestand technisch gezien bestond, zonder dat het eigenlijke functioneren ervan werd beoordeeld op basis van nauwkeurige voorschriften of vooraf omschreven kwaliteitsindicatoren.

4.128. De Commissie zou over voldoende middelen moeten beschikken om ten aanzien van het systeem een werkelijk aansturende rol te kunnen vervullen door onder meer regels voor uniform beheer op te stellen, alsmede kwaliteitsindicatoren en een opmaak voor gegevensuitwisseling tussen nationale gegevensbestanden. De gegevensuitwisseling tussen lidstaten en zelfs met derde landen zou zo moeten worden georganiseerd dat het intra- en extracommunautair verkeer onder controle is.

4.125. *De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van Verordening (EG) nr. 1760/2000. De dieren moeten worden geoomerkt binnen een door de lidstaat te bepalen termijn van maximaal 20 dagen vanaf de geboorte van het dier en in elk geval vóórdat het dier het bedrijf waarop het is geboren, verlaat (artikel 4). Geboortes, sterftes en verplaatsingen moeten binnen een door de lidstaat vastgestelde termijn van drie tot zeven dagen aan de bevoegde autoriteit worden gemeld (artikel 7). Paspoorten moeten door de laatste houder aan de bevoegde autoriteit worden terugbezorgd (artikel 6).*

De Commissie is het er evenwel mee eens dat de termijn waarbinnen de houder een geboorte aan de bevoegde autoriteit moet melden, moet worden verduidelijkt. Dit is intussen gebeurd in Verordening (EG) nr. 911/2004.

4.126. *De Commissie neemt er kennis van dat de bestaande bepalingen inzake controles en sancties volgens de auditors niet afgestemd zijn op de activiteit van alle categorieën houders. Hierbij mag evenwel niet over het hoofd worden gezien dat in de uitvoeringsbepalingen minimumniveaus voor de controles en de administratieve sancties zijn vastgesteld en dat het de lidstaten vrij staat verder te gaan dan in die bepalingen is voorgeschreven. Tevens is gespecificeerd dat het minimale controlepeil onmiddellijk moet worden verhoogd, indien wordt geconstateerd dat de communautaire regelgeving inzake identificatie niet is nageleefd. Krachtens de uitvoeringsbepalingen voor de controles, die in 1997 zijn vastgesteld en zijn gecodificeerd in Verordening (EG) nr. 1082/2003, wordt bij de controles ter plaatse onder meer rekening gehouden met het naar behoren meedelen van de gegevens aan de bevoegde autoriteit.*

4.127. *De regelgeving laat er geen twijfel over bestaan dat de lidstaten een nationaal gegevensbestand voor runderen moeten opzetten dat op 31 december 1999 volledig operationeel moet zijn en waarin men op elk moment het identificatienummer van alle dieren die op een bedrijf aanwezig zijn, en een lijst met alle verplaatsingen van en naar het bedrijf moet kunnen opvragen. De lidstaten moeten erop toezien dat aan deze eisen wordt voldaan. Het feit dat de rol van de Commissie overeenkomstig artikel 6, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1760/2000 beperkt blijft tot de erkenning van de volledige operationaliteit van de nationale gegevensbestanden, is terug te voeren op de politieke keuze van de wetgever ten gunste van aparte nationale gegevensbestanden in de verschillende lidstaten en ten nadele van één enkel communautair gegevensbestand. Aangezien de wetgever het evenmin opportuun vond de inrichting van de nationale gegevensbestanden te harmoniseren, mochten de lidstaten deze naar eigen goeddunken ontwerpen. Pogingen van de Commissie om de nationale gegevensbestanden weliswaar niet te harmoniseren, maar ten minste inter-operationeel te maken, zijn bij de Raad van ministers op afwijzing gestuit, zoals de auditors hebben aangegeven.*

4.128. *De Commissie erkent dat het nodig is om de nationale gegevensbestanden te toetsen aan beproefde transparante criteria en benchmarks die gebaseerd zijn op gemeenschappelijk normen. Ondanks het gebrek aan een rechtsgrond werken de diensten van de Commissie verder aan de herziening en de consolidatie van de criteria en benchmarks die momenteel worden gebruikt.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.129. Ook zou het dienstig zijn de in de diverse lidstaten gehanteerde administratieve controles te vergelijken en de kruiscontroles te omschrijven die vóór betaling van de diverse premies moeten worden verricht tussen de gegevensbestanden van de IRR en het GBCS. Verder zou het dienstig zijn het controlemechanisme ter plaatse opnieuw te bezien, met inbegrip van de sanctiemechanismen, door te voorzien in specifieke maatregelen per categorie rundveehouders en een geheel met het GBCS geïntegreerde benadering voor te schrijven.

Controle van het financieel beheer van de gemeenschappelijke marktordening voor ruwe tabak ⁽⁵⁰⁾

4.130. De EU produceert ongeveer 5 % van de ruwe tabak in de wereld en is daarmee de op vier na grootste producent. Meer dan de helft van haar eigen productie voert zij echter uit omdat er in de EU weinig vraag bestaat naar het aroma en de smaak van de meeste verbouwde tabak. De productie bestaat hoofdzakelijk uit de soorten Virginia en Burley waarvan het aroma en de smaak neutraal zijn en die worden gebruikt als hoofdbestanddeel van sigaretten. Er worden ook kleinere hoeveelheden oriëntaalse soorten geteeld die het aroma en de smaak hebben waar vraag naar is. Bijgevolg importeert de EU tabak van elders die voldoet aan de vereisten inzake aroma en smaak. Zij neemt 9 % van de wereldproductie af en is de grootste importeur ter wereld. De voornaamste producenten in de EU zijn Italië, Griekenland en Spanje, die samen goed zijn voor 87 % van de totale productie. De productie wordt gekenmerkt door een groot aantal telers die hiervoor kleine oppervlakten bestemmen. De mechanisatie is gering en de productiekosten zijn hoog. Zonder EU-steun kunnen de telers in de EU hiermee niet redelijk in hun levensonderhoud voorzien: de premie vormt 75 % van hun inkomsten uit tabaksteelt. Indien de EU geen tabak meer produceert, zou dit geen gevolgen hebben voor de fabrikanten van tabaksproducten, die dan meer zouden importeren.

4.131. De EU steunt de tabaksteelt op haar grondgebied sinds 1970 via een gemeenschappelijke marktordening (GMO), met een jaarbudget van circa 1 000 miljoen euro. De GMO is grondig hervormd, eerst in 1992, vervolgens in 1998 en nogmaals in 2004. Daarbij werd getracht om binnen de grenzen van de begroting de nodige inkomenssteun te verschaffen, beter in te spelen op de vraag en zo de waarde van de productie te verhogen. Gehoopt werd dat de telers minder afhankelijk zouden worden van de steun. Andere maatregelen zijn erop gericht een vrijwillig vertrek uit de sector en alternatieve teelten te vergemakkelijken.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.129. *De Commissie is van mening dat een eventuele integratie van het identificatiesysteem in het GBCS – twee systemen met verschillende doelstellingen – de soepele werking van het dierpremiestelsel in gevaar kan brengen en juridisch kan worden aangevochten. Het GBCS heeft onder meer betrekking op dieren waarvoor een GLB-premie is aangevraagd; de enige relevante kruiscontrole bestaat erbijgevolg in na te gaan of de betrokken dieren voorkomen in het systeem voor de identificatie en registratie van runderen.*

Bij het opstellen van de GBCS-regelgeving en de interpretaties ervan is er zorgvuldig op toegezien dat alleen in verhouding tot de ernst van de inbreuk en waar nodig wordt overgegaan tot verlaging of uitsluiting van de steun. Volgens de Commissie moeten verplichte controles zo praktisch en efficiënt mogelijk zijn en tegelijkertijd de nodige financiële garanties bieden.

4.130. *Hoewel de Commissie positief staat tegenover het verslag van de Rekenkamer, kan ze het met een aantal conclusies ervan toch niet eens zijn.*

⁽⁵⁰⁾ Speciaal verslag nr. 7/2004 (publicatie in voorbereiding).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.132. De Rekenkamer heeft reeds driemaal verslag uitgebracht over het functioneren van de GMO. In haar laatste verslag, van 1997, concludeerde zij dat de in 1992 vastgestelde maatregelen geen meetbaar effect hadden gesorteerd op het steunniveau dat hoog was in verhouding tot de waarde van de productie, het beplante areaal, de werkgelegenheid of de marktsituatie in de EU.

4.133. Deze controle heeft ten doel na te gaan of de in 1998 ingevoerde hervormingen op een hechte grondslag berustten en door de lidstaten goed werden beheerd. Ook werd onderzocht hoe de Commissie op de uitvoering heeft toegezien en ze heeft geëvalueerd en of de doelstellingen van de hervormde GMO zijn bereikt.

4.134. Uit haar onderzoek concludeerde de Rekenkamer dat de voorbereiding van de voorstellen van de Commissie voor de hervorming van 1998 was gebaseerd op onbetrouwbare gegevens en dat haar analyse van de markt ontoereikend was. Wegens deze tekortkomingen waren de vastgestelde maatregelen van meet af aan grotendeels ongeschikt en bleken ze op veel gebieden ondoeltreffend. Uit niets blijkt dat de GMO de EU-productie zodanig heeft beïnvloed dat de wanverhouding tussen vraag en aanbod is verminderd. De Rekenkamer constateerde ook dat de ingevoerde maatregelen geen noemenswaardige verbetering brachten in het inkomen uit de tabaksteelt of in het verwachte markt-evenwicht. In de drie grootste producerende landen liep de waarde van de productie ook gevaar door concurrentievervalsing in de vorm van prijsafspraken.

4.135. De lidstaten verzuimden zeer vaak, de in de verordeningen voorgeschreven controles te verrichten en de verificatie van de essentiële controles en het aanbrenge van correcties via de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen hadden moeten worden uitgebreid. Per juni 2004 was er nog geen beschikking tot goedkeuring van de rekeningen genomen.

4.134. *Het voorstel van de Commissie voor de hervorming van 1998 was gebaseerd op een in 1996 ingediend verslag, dat op zijn beurt berustte op de toen beschikbare gegevens, die ondanks hun optimale betrouwbaarheid op dat moment, toch enige tekortkomingen inhielden. Volgens de Commissie heeft dat gebrek aan gegevens geen negatieve invloed gehad op de door haar opgestelde marktanalyse. De hervorming heeft geleid tot een aanzienlijke daling in de productie van de twee laagste kwaliteitscategoriën en bood bijgevolg een oplossing voor het probleem dat de geteelde kwaliteitssoorten niet aansloten op de marktvraag. De Commissie gaat na of er, zoals beweerd wordt, sprake is van concurrentieverstorend gedrag in de tabakssector. (zie ook paragraaf 4.139).*

4.135. *De voor de goedkeuring van de rekeningen bevoegde afdelingen van de Commissie hebben de tabakssector niet ongemoeid gelaten. Op basis van hun eigen risicoanalyse en een aantal initiële opmerkingen van de Rekenkamer hebben zij de tabakssector onderzocht in 2001 (audits in Griekenland, Italië, Frankrijk en Duitsland) en in 2003 (drie extra audits in Griekenland, Italië en Spanje). Voor Duitsland en Frankrijk zijn de procedures voor de audits van 2001 afgerond. De Commissie zal haar onderzoek voor een aantal van de overige lidstaten, weliswaar met vertraging, zo spoedig mogelijk proberen te beëindigen.*

De Commissie neemt nota van de uitgebreide lijst van essentiële controles die nu door de Rekenkamer worden voorgesteld, maar wijst erop dat de in de tabakssector uit te voeren controles in 2001 door de Commissie zijn vastgesteld en dat deze, haars inziens, de in de verordening vermelde essentiële controles dekken.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.136. Het toezicht door de Commissie was ontoereikend en de evaluatie van de GMO werd uitgesteld. De bevindingen van de evaluatie die externe consultants hadden uitgevoerd, verschenen in oktober 2003 in een rapport en lijken wat de gemeenschappelijke punten betreft sterk op die van de Rekenkamer.

4.137. In juli 2002 publiceerde de Commissie een tussentijdse evaluatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en stelde zij een nieuwe strategie voor duurzame ontwikkeling in de hele landbouwsector voor waarbij de steun werd losgekoppeld van de productie en steun aan de landbouwers werd verleend via een regeling voor één bedrijfstoelage. Tijdens de controle werd ook nagegaan hoe dit van invloed zou kunnen zijn op de GMO voor tabak.

4.138. De hervorming die de Raad in april 2004 ⁽⁵¹⁾ vaststelde, beoogt de steun gefaseerd los te koppelen van de productie. De steun voor tabakstellers zal dan worden opgenomen in de regeling voor één bedrijfstoelage. Er komt ook een specifiek budget voor de herstructurering van de tabakproducerende gebieden.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.136. Volgens de Commissie is het toezicht toereikend gebleken.

Krachtens artikel 26 van Verordening (EEG) nr. 2075/92 moest de Commissie vóór 1 april 2002 bij het Europees Parlement en bij de Raad een verslag indienen over de werking van de gemeenschappelijke marktordening in de sector ruwe tabak. Dit is pas gebeurd in november 2002 ⁽⁹⁾, met zeven maanden vertraging.

In de tussentijd had de Commissie het onderzoek van de GMO uitbesteed aan een externe beoordelaar. Het resultaat van die beoordeling ⁽¹⁰⁾ is in oktober 2003 ter beschikking gesteld. Bovendien heeft de Commissie in het kader van de voorbereiding van een hervorming van de sector ruwe tabak een uitgebreide effectbeoordeling ⁽¹¹⁾ verricht die op 23 september 2003 is afgerond.

4.138. Op 22 april 2004 heeft de Raad van ministers van landbouw besloten tot een ingrijpende hervorming van de steun aan de tabakssector. In de hervorming van 2004 is vastgesteld dat met ingang van 2010 de tabakssteun volledig ontkoppeld zal zijn van de productie. De ene helft van de steun zal worden overgeheveld naar de bedrijfstoelageregeling en de andere helft zal worden gebruikt voor de herstructurering van de tabaksproducerende regio's in het kader van het plattelandsontwikkelingsbeleid. Tijdens een vierjarige overgangperiode van 2006 tot en met 2009 zal ten minste 40 % van de steun worden ontkoppeld en geïntegreerd in de bedrijfstoelageregeling. De lidstaten mogen beslissen om maximaal 60 % in de vorm van een gekoppelde betaling uit te keren, mits een gelijke behandeling van de telers gegarandeerd is en/of de steun wordt toegekend op basis van objectieve criteria, zoals het feit dat de steun wordt verleend aan tabaksproducenten die gevestigd zijn in doelstelling 1-gebieden of aan tabakstellers die variëteiten van een bepaalde kwaliteit produceren. In de toekomst kunnen extra criteria in overweging worden genomen. In beginsel zouden met de hervorming van 2004 alle bestaande problemen van de baan moeten zijn.

⁽⁹⁾ Report to the European Parliament and the Council on the operation of the common organisation of the market in raw tobacco. SEC(2002) 1183, 6.11.2002.

⁽¹⁰⁾ Evaluation of the common organisation of the market in raw tobacco. COGEA, 2003. Rome. 220 blz.

⁽¹¹⁾ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - Over de totstandbrenging van een duurzaam landbouwmodel voor Europa via het hervormde GLB - De sectoren tabak, olijfolie, katoen en suiker. COM(2003) 554 def., SEC(2003) 1023.

⁽⁵¹⁾ Verordening (EG) nr. 864/2004 van de Raad (PB L 161 van 30.4.2004, blz. 48).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.139. De Rekenkamer juicht de huidige hervorming toe. Ze vormt een stap in de goede richting om vele tijdens de controle geconstateerde gebreken aan te pakken, al zal dit wel enige tijd vergen. De Rekenkamer beveelt de Commissie aan, haar onderzoek naar concurrentievervalsing in de lidstaten voort te zetten en, zo die blijkt te bestaan, de nodige maatregelen te nemen. Ook moet iets worden gedaan aan het verzuim van de lidstaten om de in de verordeningen voorgeschreven controles te verrichten en moeten er zo mogelijk correcties worden toegepast.

4.139. *In de mededelingen van punten van bezwaar tegen kartels die op de Spaanse en Italiaanse markt voor ruwe tabak actief zouden zijn (respectievelijk d.d. december 2003 en februari 2004), trekt de Commissie voorlopige conclusies uit haar onderzoek dat in oktober 2001 (voor Spanje) en januari 2002 (voor Italië) is gestart naar mogelijk concurrentieverstorend gedrag van telersverenigingen en verwerkers in de twee genoemde lidstaten. Een mededeling van punten van bezwaar is de eerste stap in een procedure die kan uitmonden in de vaststelling van een verbodsbeschikking waarbij aan de betrokken bedrijven boetes worden opgelegd.*

Wat eventuele financiële correcties betreft, verwijst de Commissie naar de nog lopende procedure voor de goedkeuring van de rekeningen naar aanleiding van de audits 2001 en 2003.

BIJLAGE 1

Evolutie wat betreft de voornaamste opmerkingen — Landbouw

	2002	2003
Oppervlakte- steunregelingen	Opmerkingen De lidstaten hebben de uitsplitsing van hun resultaten niet systematisch meegedeeld, hetgeen nadelig is voor de vergelijkbaarheid tussen de resultaten van afzonderlijke lidstaten en tussen de resultaten van risicogerichte en willekeurige controles. De GBCS-statistieken moeten meer gedetailleerde informatie bieden over de categorieën verrichtingen die worden getest. De Commissie moet nagaan waarom willekeurige steekproeven een hoger foutenpercentage opleveren dan tests op basis van risicoanalyse.	Opmerkingen De Commissie moet trachten vast te stellen waarom de controles (met name die na betaling) op de GLB-uitgaven gebrekkelijk verlopen en hoe zij zouden kunnen worden verbeterd; — bij alle toezichtsystemen de vorm waarin de resultaten worden gerapporteerd te verbeteren door de beschikbare informatie over het aantal en de hoogte van de gecontroleerde betalingen alsmede de ontdekte fouten uit te splitsen per hoofdstuk van de begroting; — de aldus verstrekte informatie te gebruiken om de door de verschillende lidstaten verzochte resultaten te vergelijken, teneinde: a) vast te stellen welke subsidies bijzonder gevoelig zijn voor fraude en fouten; b) de prestaties van de verschillende lidstaten te beoordelen; c) wijzigingen in verordeningen en systemen voor te stellen ter uitsluiting van risicogebieden en vermindering van het foutenpercentage. Gelet op de bevindingen van de Rekenkamer voor 2002 en 2003, en de opmerkingen van de Commissie in haar antwoord op het voorgaande jaarverslag, geeft de Rekenkamer de Commissie in overweging uit te zoeken waarom bij GBCS-controles van oppervlakten willekeurige steekproeven opnieuw een hoger foutenpercentage blijven opleveren dan steekproeven op basis van risicoanalyse. De Rekenkamer acht het nodig, in het jaarlijkse activiteitenverslag van de directeur-generaal Landbouw een overzicht op te nemen van de resultaten van toezichtcontroles.
Dierpremie- regelingen	Opmerkingen De Rekenkamer wijst terecht op de uiteenlopende aard van de door sommige van de lidstaten verstrekte statistische gegevens en op korte termijn is dit probleem moeilijk op te lossen. Verreweg de meeste lidstaten hebben echter voor 2001 adequate uitsplitsingen meegedeeld en zowel de lidstaten als de Commissie hebben hun verslagleggingstechnieken in 2002 en 2003 verder verbeterd. De Commissie kan een aantal oorzaken noemen van de door de Rekenkamer beschreven situatie. Niet de minst belangrijke daarvan is dat het ontwerp en de evaluatie van de risicoanalyses van de lidstaten doorgaans zwak zijn. Deze risicoanalyses zijn juridisch geldig en hebben vaak een maximaal bereik, maar zijn niet altijd op de grootste risico's gericht.	Opmerkingen Er kan geen onderscheid worden gemaakt tussen de GBCS-inspectieresultaten voor verschillende gewassen of voor voedergewassen. Het bij aselecte steekproeven geconstateerde totale foutenpercentage ligt bij 2,4 % tegenover 1,5 % bij risicogerichte controles. Inspectiestatistieken van het GBCS betreffende dierpremies geven het aantal door landbouwers opgegeven dieren aan waarvan de inspecteurs constateerden dat ze niet bestonden of niet voor streun in aanmerking kwamen. De Rekenkamer acht deze statistieken minder betrouwbaar dan de overeenkomstige statistieken over aanvragen van oppervlaktesteun.
Overige uitgaven	Opmerkingen In het algemeen vertoont het percentage van de volgens de GBCS-inspecties ontbrekende of niet in aanmerking komende dieren grote verschillen van jaar tot jaar en van lidstaat tot lidstaat. Zowel de GBCS-tests als de directe verificatie van de Rekenkamer geven aan dat er op dit gebied aanzienlijke risico's bestaan. De GBCS-statistieken moeten meer gedetailleerde informatie bieden over de categorieën verrichtingen die werden getest. De Commissie ontdekte tekortkomingen in de controles die werden verricht krachtens de Verordeningen (EEG) nr. 4045/89 en (EEG) nr. 386/90. Met betrekking tot uitvoerrestituties en aan intermediairs betaalde subsidies zou de Commissie ervoor moeten zorgen dat de statistieken over de fysieke controles, controles op stukken en controles achteraf tijdig beschikbaar en consistent zijn en dat ze de waarde van de gecontroleerde verrichtingen alsook de waarde en frequentie van de ontdekte onregelmatigheden weergeven.	Opmerkingen De Rekenkamer constateert andermaal ernstige fouten op dit uitgangsterrein en heeft twee relevante controlesystemen onderzocht: — controles na betaling bleken op een laag peil te staan, wat betreft zowel de uitvoering van de inspecties (waarvan een op de vijf volledig onbetrouwbaar bleek) als de foutmelding (de Commissie heeft geen informatie over de meest riskante soort uitgaven); — fysieke en documentaire controles van goederen ten tijde van de uitvoer moeten ten minste 5 % van de gesubsidieerde uitvoer bestrijken (!). De resultaten vermelden noch het aantal afgewezen steun aanvragen, noch het soort uitvoerrestituties dat het meest in het geding is.

	2002	2003	
	Opmerkingen	Antwoord van de Commissie	Opmerkingen
Plattelandsontwikkeling	Dit soort regelingen heeft subsidiabiliteitsvoorwaarden die ingewikkelder en moeilijker controleerbaar zijn dan de betalingen aan landbouwers voor akkerbouwgewassen of de dierpremies. Zulke voorwaarden betreffen vaak de toepassing van „goede landbouwpraktijken” en de naleving van minimumcriteria inzake milieueffect, hygiëne en dierenwelzijn. Het criterium „goede landbouwpraktijken” zou moeten worden verduidelijkt of vervangen door een sterker criterium.	Bij de invoering van de goede landbouwpraktijken en de minimumnormen in 2000 heeft de Commissie samen met de lidstaten een praktische aanpak ontwikkeld. De Commissie gaat voortdurend zorgvuldig na hoe deze aanpak door de lidstaten ten uitvoer wordt gelegd.	Nog te nemen maatregelen
Subsidies op basis van geproduceerde hoeveelheid	Op dit vlak bestaan er twee risico's: — producenten hebben er vaak belang bij om de met deze gewassen beplante oppervlakte te klein aan te geven en die met gewassen met oppervlaktesteun te groot; — het systeem veronderstelt dat intermediairs (oliefabrieken, egneringsbedrijven, enz.) correcte gegevens over de geproduceerde hoeveelheden verstrekken; deze gegevens zijn nadien niet rechtstreeks verifieerbaar. De Commissie moet ervoor zorgen dat de inspecties en resultaten van de olijfoliebureaus op consistente wijze worden ingedeeld.	Voor elk van de door de Rekenkamer genoemde regelingen is GBCS-compatibiliteit met ingang van 1 januari 2003 verplicht geworden. De Commissie verwacht dat dit tot een sterke verbetering van de controlemechanismen zal leiden. De resultaten van de door de controlebureaus voor olijfolie verrichte controles worden altijd vermeld in het financiële jaarverslag van het EOGFL. Bovendien worden na de jaarlijkse mededelingen van de bureaus of de betrokken lidstaten de statistieken over de controles en de resultaten van het toezicht daarop verwerkt tot vergelijkende statistische tabellen.	In Griekenland wordt het GBCS niet volledig tenuitvoer gelegd en heeft het personeel van regionale bureaus niet altijd toegang tot de GBCS-database, waardoor kruiscontroles met producenten van katoen, olijfolie en tabak niet kunnen worden verricht; Spanje noch Griekenland had een functionerend GIS voor olijfolie over de periode waarop de betalingen uit 2003 betrekking hadden. Een essentieel onderdeel van het werk van de bureaus betreft de controles van olijfoliefabrieken (telers worden betaald op basis van de in de fabrieken gewogen en verwerkte hoeveelheden). Als de bureaus in de fabrieken verschillen ontdekken, kunnen zij een reeks sancties voorstellen, waarvan de zwaarste is de erkenning van de fabriek in te trekken. In 2002 (controles in verband met uitgaven in 2003) stelden de bureaus deze maatregel voor ten aanzien van een op de tien gemonstreepte fabrieken. In de praktijk leggen de ministeries van landbouw van de lidstaten dikwijls een lichtere straf op.

(1) Verordening (EEG) nr. 386/90.

BIJLAGE 2

GBCS-controle-elementen — Follow-up 2002 voor de betaalorganen

	Beoordelingsjaar ⁽¹⁾	Oppervlaktesteun				Dierpremies			
		Administratieve procedures en controles om te zorgen voor correcte betaling	Risicoanalyse en selectieprocedures voor inspecties	Inspectiemethodologie en verslaglegging over afzonderlijke resultaten	Voorbereiding en betrouwbaarheid van statistieken over inspecties en resultaten	Administratieve procedures en controles om te zorgen voor correcte betaling	Risicoanalyse en selectieprocedures voor inspecties	Inspectiemethodologie en verslaglegging over afzonderlijke resultaten	Voorbereiding en betrouwbaarheid van statistieken over inspecties en resultaten
LS	BETAALORGaan								
	DE ⁽²⁾	2002							
	BAYERN L.	2003							
FR ⁽²⁾	OFIVAL ⁽¹⁾	2004							
		2002							
		2003							
		2004							
ONIC ⁽¹⁾	2002								
	2003								
	2004								
IT ⁽²⁾	AGEA	2002							
		2003							
		2004							
NL ⁽⁴⁾	LASER	2002							
		2003							
		2004							

A

Werkt goed. Weinig of geringe verbeteringen nodig

B

Werkt, maar verbeteringen noodzakelijk

C

Werkt niet als bedoeld

⁽¹⁾ Het EOGFL-betalingsjaar loopt van 16 oktober tot 15 oktober. Wat betreft oppervlaktesteun betreft dit jaar subsidies betaald voor in het voorgaande verkoopseizoen ingediende opgaven/aanvragen, die ook in dat verkoopseizoen zijn geïnspecteerd. Het betaalarjaar 2002, dat eindigt per 15 oktober 2002, heeft dus betrekking op de in 2001 gedane en geïnspecteerde aanvragen. Bij dierpremies worden subsidies geïnspecteerd en betaald in het jaar van aanvraag.

⁽²⁾ Veel betaalorganen die waren onderzocht voor het per 15 oktober 2002 eindigende betaalarjaar, waarin betalingen werden verricht naar aanleiding van aanvragen en inspecties uit het verkoopseizoen 2001, waren niet in staat tijdig corrigerende maatregelen te treffen voor het verkoopseizoen 2002. Dit had gevolgen voor het per 15 oktober 2003 eindigende betaalarjaar. In veel gevallen konden corrigerende maatregelen alleen tijdig voor het verkoopseizoen 2003 worden genomen, wat doorwerkt in de betalingen verricht in het per 15 oktober 2004 eindigende EOGFL-betalingsjaar.

⁽³⁾ Frankrijk — OHVAL is het betaalorgaan voor dierpremies; de regelingen worden beheerd en geïnspecteerd door lokale diensten van de minister van Landbouw.

⁽⁴⁾ Frankrijk — ONIC is het betaalorgaan voor oppervlaktesteun en verricht de inspecties. De regeling wordt beheerd door lokale diensten van de minister van Landbouw, die ook inspecties selecteert.

Bron: Rekenkamer — beoordeling van GBCS-systemen bij betaalorganen.

BIJLAGE 3

GBCS-control-elementen 2003

LS	BETAALORGAAN	Oppervlaktesteun				Dierpremies			
		Administratieve procedures & controles om te zorgen voor correcte betaling	Risicoanalyse & selectie-procedures voor inspecties	Inspectie-methodologie en verslaglegging over afzonderlijke resultaten	Voorbereiding en betrouwbaarheid van statistieken over inspecties en resultaten	Administratieve procedures & controles om te zorgen voor correcte betaling	Risicoanalyse & selectie-procedures voor inspecties	Inspectie-methodologie en verslaglegging over afzonderlijke resultaten	Voorbereiding en betrouwbaarheid van statistieken over inspecties en resultaten
DE	Nedersachsen		2						4
ES	Extremadura							8	
LU	Luxembourg	1	2			5			10
AT	AMA					6			
FI	Finland		2				2		
UK	RPA England		2						4
UK	DARD N. Irl.			3		7		9	
	Commissie-beoordeling betaalorganen van lidstaat								

A

B

C

Werkt goed. Weinig of geringe verbeteringen nodig

Werkt, maar verbeteringen noodzakelijk

Werkt niet als bedoeld

1 Kadaster niet bijgewerkt, wat bij kruiscontroles een groot aantal afwijkingen oplevert.

2 Doelmatigheid van risicoanalyse of van afzonderlijke selectiecriteria niet of onvoldoende geëvalueerd. Krachtens Verordening nr. 118/2004 van de Commissie van 23.1.2004 is dit verplicht met ingang van verkoopseizoen 2004 (betaaljaar 2005). Een aantal lidstaten maakt geen analyse van significante fouten of past niet alle voorgeschreven risicofactoren toe.

3 Nieuwe inspectie leidt tot ernstige twijfels over de oorspronkelijke inspectie en procedures voor kwaliteitscontrole zijn ontoereikend.

4 Significante verschillen tussen bij de Commissie ingediende gegevens en de aan de controleurs verstrekte onderliggende gegevens.

5 Geen controles van de aanhoudperiode voor slachtpremie, circa 10-20 % van slachtpremies aan verkeerde begunstigden betaald. Bijzonder pover controletraject voor de berekening en toepassing van sancties.

6 Boetes niet toegepast op extensiveringspremies wanneer basispremies wel werden gesanctioneerd, een aantal sancties onjuist berekend en er worden onverschuldigde betalingen uit voorgaande jaren niet teruggevorderd.

7 Steunaanvragen mogen worden ingetrokken na aankondiging van inspecties en er worden geen sancties opgelegd voor dieren zonder oormerk.

8 Geen inspectie van kwaliteitsborgingsprocedures bij uitbesteding van dierspecties.

9 Inspecties buitengewoon vroeg aangekondigd, waarna aanvragen mogen worden ingetrokken. Inspecties hebben geen betrekking op aanvragen uit voorgaande 12 maanden; geen verificatie van onderliggende documenten. Kwaliteitscontrole blijft uitsluitend beperkt tot onderzoek van stukken bij ernstige fouten.

10 Geen statistieken ingediend bij de Commissie; informatie over inspecties niet beschikbaar.

Bron: Rekenkamer — beoordeling van GBCS-systemen bij betaalorganen.

HOOFDSTUK 5

Structurele acties

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	5.1-5.5
Specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring	5.6-5.69
Doel en reikwijdte van de controle	5.6
De interne-controleomgeving bij de Commissie	5.7-5.11
Door de Commissie uitgevoerde risicoanalyses: beheers- en controlesystemen van de lidstaten geven nog onvoldoende zekerheid over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven	5.8
Toepassing van de interne-controlenormen: in het algemeen bevredigende vooruitgang bij de met structurele acties belaste directoraten-generaal	5.9-5.10
Follow-up van het actieplan	5.11
Beheer van de programmeringsperiode 1994-1999	5.12-5.40
Het financiële-controlekader werd verbeterd, maar pas laat in de programmeringsperiode	5.12-5.13
Beheers- en controlesystemen in de lidstaten: sommige vereisten uit de regelgeving worden niet nageleefd	5.14-5.22
Gegevensgerichte controle van verrichtingen door de Rekenkamer: de laatste uitgaven-declaraties bevatten een hoog foutenpercentage	5.23-5.27
Afsluiting van de programma's 1994-1999: vertragingen in de lidstaten...	5.28
...en problemen met het dossieronderzoek van de Commissie...	5.29-5.37
...vertraagden de afsluiting van de programmeringsperiode 1994-1999	5.38-5.39
Beperkte omvang van de afsluitende controles van de Commissie	5.40
Beheer van de programmeringsperiode 2000-2006	5.41-5.56
Verdere eisen inzake financiële controle opgenomen in de regelgeving	5.41
Het toezicht van de Commissie op de systemen van de lidstaten: beperkte zekerheid omtrent de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven	5.42-5.46
De werking van de beheers- en controlesystemen in de lidstaten: sommige voorschriften worden in de huidige programmeringsperiode nog steeds niet nageleefd	5.47-5.54
De gegevensgerichte controles van verrichtingen door de Rekenkamer: de gebreken in de systemen worden bevestigd doordat er in de huidige programmeringsperiode nog steeds fouten bestaan	5.55-5.56
Jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal	5.57-5.62
Algehele positieve zekerheid over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven beperkt door ernstige punten van voorbehoud inzake de werking van de beheers- en controlesystemen van de lidstaten	5.57-5.62
Follow-up van opmerkingen uit eerdere betrouwbaarheidsverklaringen	5.63-5.65
Conclusies en aanbevelingen	5.66-5.69

	<i>Paragraaf</i>
Follow-up van opmerkingen in speciaal verslag nr. 7/2000 over het Internationaal Fonds voor Ierland en het speciale steunprogramma voor vrede en verzoening in Noord-Ierland en de aangrenzende graafschappen van Ierland (1995-1999)	5.70-5.86
Reikwijdte van het speciaal verslag en voornaamste aanbevelingen	5.70-5.71
Het Internationaal Fonds voor Ierland	5.72-5.76
Beoordeling van de financiële behoeften	5.72-5.73
Passende criteria ter beoordeling van projectvoorstellen worden consistent toegepast en nageleefd	5.74-5.75
Routinetoezicht op de communautaire bijdrage aan IFI-projecten en beoordeling van de sterke punten van projecten	5.76
Speciaal steunprogramma voor vrede en verzoening in Noord-Ierland en de aangrenzende graafschappen van Ierland (1995-1999)	5.77-5.86
Meer bijstand aan de uitvoerende instanties verzekert consistente criteria voor de selectie van gemeenschapsgebonden projecten en maatschappelijke groeperingen, alsook richtlijnen en middelen ter ondersteuning van die projecten en groepen	5.77-5.78
Beoordeling van financiële behoeften op basis van voorziene activiteiten	5.79
Onderzoek van werkzaamheden van niet-gouvernementele organisaties	5.80-5.81
Gedocumenteerde projectevaluaties volgens specifieke, schriftelijk vastgelegde criteria	5.82
Invoering van geschikte controlemechanismen	5.83-5.84
Beoordeling van synergie en coördinatie tussen het IFI en de structuurfondsen	5.85-5.86
Voornaamste opmerkingen in speciaal verslag nr. 4/2004 over de programmering van Interreg III	5.87-5.97

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

INLEIDING

5.1. Structurele acties ondersteunen de economische en sociale ontwikkeling van de Europese Unie. Ze worden gefinancierd uit het Cohesiefonds en de vier structuurfondsen: het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF), de afdeling Oriëntatie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL-Oriëntatie) en het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV). Uit de structuurfondsen worden programma's voor sociaal-economische ontwikkeling in de lidstaten gefinancierd en uit het Cohesiefonds projecten ter verbetering van het milieu en ter ontwikkeling van de vervoersinfrastructuur in de lidstaten waarvan het BNP per hoofd van de bevolking minder dan 90 % van het gemiddelde in de Unie bedraagt ⁽¹⁾.

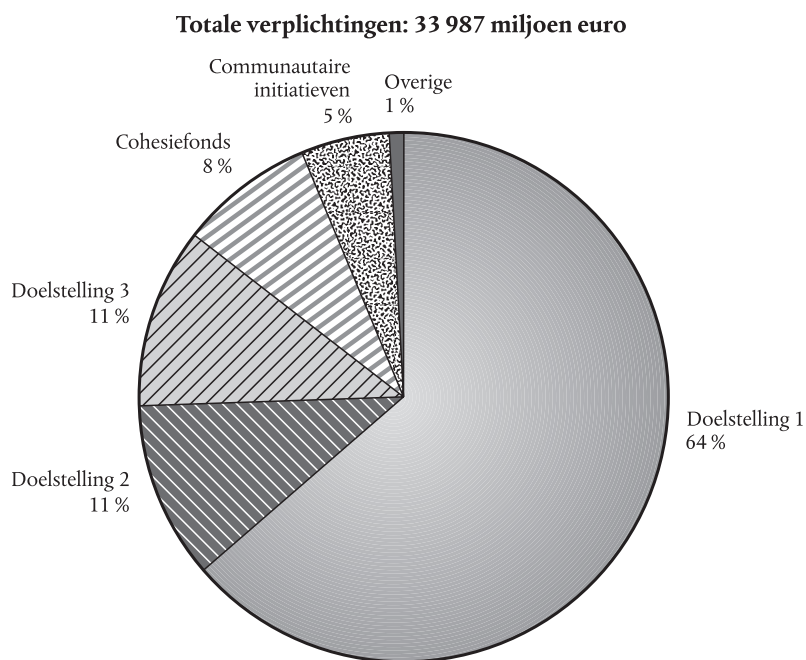
5.2. Voor de periode 2000-2006 zijn de totale uitgaven begroot op 230 177 miljoen euro ⁽²⁾. In de **grafieken 5.1 en 5.2** worden de betalingsverplichtingen en betalingen voor 2003 gedetailleerd weergegeven. De meeste uitgaven zijn gericht op drie prioritaire beleidsdoelstellingen:

- doelstelling 1: ontwikkeling en structurele aanpassing van de regio's met een ontwikkelingsachterstand;
- doelstelling 2: economische en sociale omschakeling van de zones die in structurele moeilijkheden verkeren;
- doelstelling 3: aanpassing en modernisering van het beleid en de stelsels op het gebied van onderwijs, opleiding en werkgelegenheid.

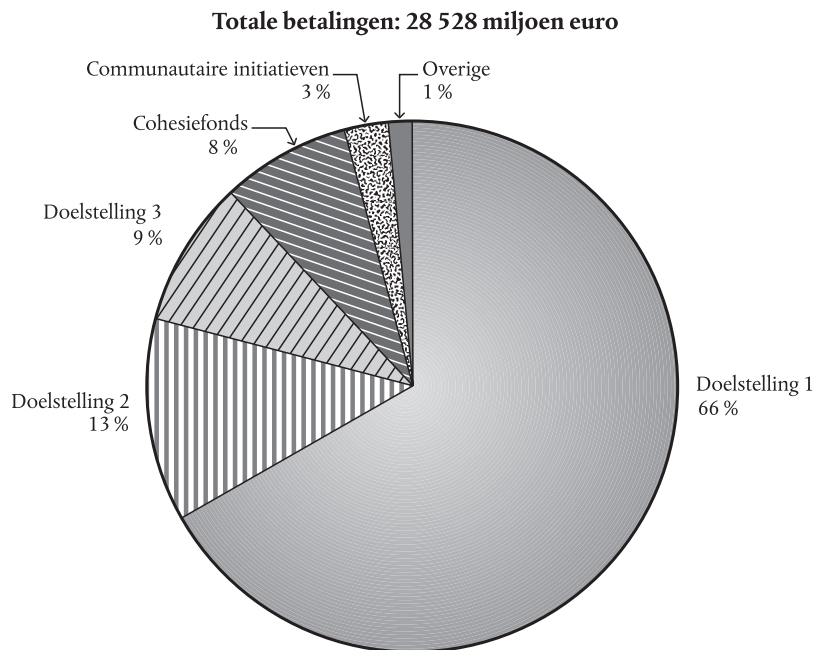
Communautaire initiatieven waren goed voor iets meer dan 5 % van de uitgaven voor structurele acties in 2003. Het gaat om programma's van communautair belang die op initiatief van de Commissie in en door de lidstaten worden uitgevoerd om de acties in het kader van de hoofdprogramma's te completeren.

⁽¹⁾ In 2003: Griekenland, Spanje, Ierland en Portugal.

⁽²⁾ 210 579 miljoen euro voor de structuurfondsen en 19 598 miljoen euro voor het Cohesiefonds (prijzen van 2003).

Grafiek 5.1 — Uitsplitsing van verplichtingen per begrotingsterrein in 2003

NB: Zie voor meer gedetailleerde gegevens de grafieken III en IV van bijlage I.
Bron: Jaarrekening 2003.

Grafiek 5.2 — Uitsplitsing van betalingen per begrotingsterrein in 2003

NB: Zie voor meer gedetailleerde gegevens de grafieken III en IV van bijlage I.
Bron: Jaarrekening 2003.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.3. De steun uit de structuurfondsen neemt de vorm aan van „operationele programma's” die uit een groot aantal acties of projecten bestaan, terwijl die van het Cohesiefonds berust op bijdragen aan afzonderlijke projecten ⁽³⁾. Ter uitvoering van de acties worden nationale en regionale programma's en afzonderlijke projecten gefinancierd ⁽⁴⁾. Elk programma of project moet worden goedgekeurd door de Commissie en is voorzien van een indicatief financieringsplan dat het bedrag van de steun van de Gemeenschap en de bijdrage van de lidstaat vermeldt. In de periode 1994-1999 gaf de Commissie haar goedkeuring aan 1 104 programma's van de structuurfondsen en 920 projecten van het Cohesiefonds. Voor de periode 2000-2006 zijn er 470 programma's van de structuurfondsen en 450 projecten van het Cohesiefonds ⁽⁵⁾.

5.4. De bijdragen aan de structurele acties over de programmeringsperioden tot en met 1994-1999 werden betaald in de vorm van voorschotten en definitieve betalingen, waarvan de laatste de „afsluiting” van de programma's of projecten vormen. In de programmeringsperiode 2000-2006 neemt de communautaire financiering de vorm aan van één enkele voorschotbetaling die 7 % van de totale bijdrage aan het programma of project belooft, gevolgd door de periodieke vergoeding van de door de lidstaten gedeclareerde uitgaven, en definitieve betalingen. Die vergoedingen worden „tussentijdse betalingen” genoemd. Elke betaling van de Commissie voor de structuurfondsen heeft betrekking op een bepaald fonds en een bepaald programma.

5.5. Voor de structurele acties geldt het beginsel van „gedeeld beheer”. Dit betekent dat de Commissie de communautaire begroting uitvoert onder haar eigen verantwoordelijkheid, maar het beheer en de controle van de acties deelt met de lidstaten. Deze moeten met de Commissie samenwerken om ervoor te zorgen dat de uitgaven worden gedaan overeenkomstig de beginselen van goed financieel beheer ⁽⁶⁾. Daarbij zijn vier directoraten-generaal van de Commissie betrokken: het directoraat-generaal Regionaal beleid (DG REGIO) voor het EFRO en het Cohesiefonds, het directoraat-generaal Werkgelegenheid en sociale zaken (DG EMPL) voor het ESF, het directoraat-generaal Landbouw (DG AGRI) voor het EOGFL-Oriëntatie en het directoraat-generaal Visserij (DG FISH) voor het FIOV. DG REGIO speelt een coördinerende rol in zaken die alle fondsen aangaan, zoals de ontwikkeling van beheersinitiatieven of de verstrekking van technische richtlijnen aan de lidstaten.

5.5. De Commissie verwijst naar haar mededeling van 6 september 2004 over de respectieve verantwoordelijkheid van de Commissie en de lidstaten voor gedeeld beheer (COM(2004) 580).

⁽³⁾ De Commissie kan ook rechtstreeks acties van innoverende aard of van technische bijstand uitvoeren, waarvoor een begrotingsmaximum van 0,65 % geldt.

⁽⁴⁾ Gemakshalve wordt de term „programma” in de hele tekst gebruikt voor steun van de structuurfondsen in het algemeen. Een programma kan steun ontvangen van meer dan één fonds.

⁽⁵⁾ Cijfers exclusief de goedgekeurde programma's en projecten voor de nieuwe lidstaten vanaf 2004.

⁽⁶⁾ Artikel 274 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

SPECIFIEKE BEOORDELING IN HET KADER VAN DE
BETROUWBAARHEIDSVKRLARING*Doel en reikwijdte van de controle*

5.6. De controle moest bijdragen aan de betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer over de algemene begroting door middel van een specifieke beoordeling van de structurele acties als geheel. Met dat doel werd vooral de werking onderzocht van de toezichtsystemen en -controles bij de Commissie en in de lidstaten en beoordeeld in hoeverre de in deze systemen opgenomen interne controles zekerheid bieden over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Op basis van een willekeurige selectie van programma's en projecten uit de vorige (1994-1999) en de huidige (2000-2006) programmeringsperiode verrichtte de Rekenkamer verificaties van de onderliggende verrichtingen als onafhankelijke controle om meer bewijzen te verzamelen inzake de werking van de fondsen. Deze controle was vooral gericht op:

- de interne-controleomgeving bij de Commissie;
- het beheer van de programmeringsperiode 1994-1999;
- het beheer van de programmeringsperiode 2000-2006;
- de jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal;
- een follow-up van eerdere opmerkingen in recente betrouwbaarheidsverklaringen.

De interne-controleomgeving bij de Commissie

5.7. In het kader van de lopende hervorming van de systemen voor financieel en operationeel beheer en controle bij de Commissie werd bij deze controle gekeken naar het functioneren van de interne controles bij de Commissie en in het bijzonder naar het risicobeheer en de toepassing van de interne-controlenormen (zie de paragrafen 1.87-1.91).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Door de Commissie uitgevoerde risicoanalyses: beheers- en controlesystemen van de lidstaten geven nog onvoldoende zekerheid over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven

5.8. De voornaamste risico's voor de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven voor structurele acties ontstaan door het gedeelde beheer van de Commissie en de lidstaten, het grote aantal organen en autoriteiten — met verschillende structuren en praktijken — die aan het beheersproces deelnemen, het grote aantal programma's — die elk soms duizenden projecten omvatten en over meerdere jaren lopen — en door gebreken die zich kunnen voordoen in de beheers- en controlesystemen. Evenals vorig jaar gaf het onderzoek door de Rekenkamer van de risicoanalyses, verricht door de directoren-generaal die verantwoordelijk zijn voor het beheer van structurele acties, geen aanleiding tot opmerkingen. Andermaal erkent de Commissie het risico dat zij geen afdoende zekerheid kan verkrijgen dat de verrichtingen in de lidstaten gedurende de programmeringsperiode 2000-2006 wettig en regelmatig zijn, aangezien de beheers- en controlesystemen in de lidstaten niet in alle gevallen voldoende zekerheid bieden aangaande de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven. In 2003 bleef de Commissie haar interne-controlesystemen verbeteren en de door de lidstaten toegezonden systeembeschrijvingen analyseren. De controles van stukken en de verificaties van de beheers- en controlesystemen die de Commissie ter plaatse in de lidstaten verricht, hebben een aantal tekortkomingen aan het licht gebracht, hoewel de verificaties ter plaatse slechts betrekking hadden op een beperkt aantal van die systemen (zie de paragrafen 5.42-5.46).

Toepassing van de interne-controlenormen: in het algemeen bevredigende vooruitgang bij de met structurele acties belaste directoren-generaal

5.9. De Rekenkamer concentreerde haar onderzoek naar de toepassing van de interne-controlenormen door de met structurele acties belaste directoren-generaal op acht van die normen (van de 24 in totaal) die bijzonder belangrijk zijn voor de wettigheid en regelmatigheid van uitgaven (7). Krachtens de synthese van de jaarlijkse activiteitenverslagen 2002 moesten alle normen vóór eind 2003 worden toegepast.

5.10. In DG REGIO en DG EMPL bleken de normen in het algemeen goed te worden toegepast. DG FISH paste twee normen (8) nog niet volledig toe en DG AGRI moest er nog één volledig implementeren (zie ook paragraaf 4.23). Wat betreft norm 17 „Supervisietaken” zijn beide DG's bezig met het ontwikkelen of formaliseren van procedures om de toepassing ervan te voltooien.

(7) Norm 11 „Risicoanalyse en -management”; norm 12 „Management-informatie”; norm 14 „Melding van misstanden”; norm 17 „Supervisietaken”; norm 18 „Registreren van uitzonderingen”; norm 20 „Registreren en corrigeren van zwakke punten van de interne controle”; norm 21 „Auditverslagen”; norm 22 „Interne-auditdienst”.

(8) De normen 17 „Supervisietaken” en 22 „Interne-auditdienst”.

5.8. *De Commissie is van oordeel dat haar toezicht en controle op de lidstaten een adequate reactie vormen op het gevaar van onregelmatigheden in de onderliggende verrichtingen. In een bepaald jaar kan de Commissie met haar eigen financiële controles een beperkt aantal systemen van de lidstaten controleren, met name gelet op andere risico's zoals de afsluiting van de vorige programmaperiode waarnaar de Rekenkamer verwijst. De Commissie heeft voor haar eigen financiële controles een meerjarenstrategie die ten doel heeft een redelijke zekerheid te verkrijgen over het functioneren van de systemen tijdens de programmaperiode.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Follow-up van het actieplan

5.11. De Rekenkamer heeft onderzocht welke follow-up de met structurele acties belaste directoraten-generaal gaven aan het actieplan dat door de Commissie was geïntroduceerd om de reeds gesignaleerde tekortkomingen te verhelpen (twee van de acties hebben betrekking op aspecten van gedeeld beheer). Deze acties waren reeds vermeld in het syntheseverslag van 2001, en moesten in 2004 zijn voltooid; ze zijn momenteel nog in uitvoering (zie de paragrafen 1.84-1.86).

5.11. *Er werd aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de tenuitvoerlegging van de twee acties betreffende gedeeld beheer. In september 2004 heeft de Commissie een mededeling goedgekeurd over de wettelijke verantwoordelijkheid bij gedeeld beheer (COM(2004) 580) en een mededeling over de onderlinge aanpassing van de financiële controles op dit gebied (COM(2004) 3115); in december 2003 heeft de Commissie ook herziene handleidingen voor de financiële controle van de Structuur- en de Cohesiefondsen gepubliceerd. In de ontwerp-wetgeving voor de Structuurfondsen voor de periode 2007-2013 heeft de Commissie ook de idee opgenomen van jaarlijkse verklaringen door een onafhankelijke accountant hetgeen ook was vermeld in actie 17.*

Beheer van de programmeringsperiode 1994-1999

Het financiële-controlekader werd verbeterd, maar pas laat in de programmeringsperiode

5.12. Verordening (EG) nr. 2064/97 van de Commissie ⁽⁹⁾, die in werking trad in november 1997, was een belangrijke stap in de ontwikkeling van de regels voor beheer en controle van de structuurfondsen. Ze introduceerde een reeks gemeenschappelijke minimumeisen voor de beheers- en controlesystemen in de lidstaten. De voornaamste elementen zijn:

- de verplichting voor de lidstaten beheers- en controlesystemen in te voeren die bevredigende zekerheid bieden over de deugdelijkheid van de verzoeken om betaling;
- een toereikend controletraject om de verklaringen aan de Commissie te kunnen aansluiten op de boekhouding van de lidstaten, en de toewijzing van communautaire middelen te kunnen verifiëren;
- een minimum aan onafhankelijke verificaties (steekproef van ten minste 5 %) bovenop de dagelijkse beheerscontroles van verrichtingen om de effectiviteit van de beheers- en controlesystemen, maar ook de naleving van de communautaire voorschriften en de juistheid van de uitgavendeclaraties na te gaan;

⁽⁹⁾ Verordening (EG) nr. 2064/97 van de Commissie van 15 oktober 1997 tot vaststelling van de voorwaarden ter uitvoering van Verordening (EEG) nr. 4253/88 van de Raad wat de financiële controle door de lidstaten op door de structuurfondsen medegefinancierde verrichtingen betreft (PB L 290 van 23.10.1997, blz. 1). Voor de systemen van het Cohesiefonds geldt Verordening (EG) nr. 1164/94 van de Raad van 16 mei 1994 tot oprichting van een Cohesiefonds (PB L 130 van 25.5.1994, blz. 1).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

— de eis (krachtens artikel 8) dat de lidstaten bij de afsluiting van elk programma de Commissie een verklaring toezenden van een persoon of organisatie die functioneel onafhankelijk is van de uitvoerende dienst; die verklaring moet de conclusies van de verificaties uit de voorgaande jaren samenvatten en een algemene conclusie bevatten inzake de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de laatste uitgaven-declaratie.

5.13. De lidstaten moesten hun controlestructuren ontwikkelen om tegemoet te komen aan al deze vereisten. Maar de verordening trad pas in werking in november 1997 en passende richtlijnen werden pas laat verstrekt. Zoals de Rekenkamer reeds eerder opmerkte ⁽¹⁰⁾, was dit te laat om de oorspronkelijke opzet van de beheers- en controlesystemen te beïnvloeden: bij een eerdere toepassing hadden een aantal tekortkomingen in de systemen van de lidstaten kunnen worden voorkomen.

Beheers- en controlesystemen in de lidstaten: sommige vereisten uit de regelgeving worden niet nageleefd

5.14. In het kader van de werkzaamheden voor een specifieke beoordeling van de uitgaven voor structurele acties onderzocht de Rekenkamer de werking van de beheers- en controlesystemen in de lidstaten op basis van een aselechte steekproef van zeven definitieve betalingen van de Commissie (in Duitsland, Spanje, Frankrijk, Ierland, Italië en Portugal ⁽¹¹⁾).

Onvoldoende scheiding van functies

5.15. Bij een van de door de Rekenkamer onderzochte programma's werd een groot deel van de onafhankelijke verificaties van projecten verricht door dezelfde afdeling die verantwoordelijk is om betalingsvoorstellen te doen ⁽¹²⁾, en in twee andere gevallen werden sommige projecten geverifieerd door personen die beheerscontroles verrichtten of betrokken waren bij de aanvraag om saldo-betaling ⁽¹³⁾. Dit is in strijd met het elementaire controlebeginsel van de scheiding van functies.

5.13. *De goedkeuring van Verordening (EG) nr. 2064/97 droeg in aanzienlijke mate bij aan de aanscherping van de controlemaatregelen voor de Structuurfondsen. De verordening legde de lidstaten de verplichting op hun structuren aan te passen en trad in werking vier jaar vóór het einde van de subsidiabiliteitsperiode en meer dan vijf jaar vóór het einde van de uiterste termijn voor het indienen van afsluitingsdossiers. Gedurende deze periode gaf de Commissie, vanaf de datum van goedkeuring, de nodige begeleiding, beantwoordde zij vragen van de lidstaten en verrichtte zij financiële controles om een correcte toepassing te waarborgen.*

5.15. *De Commissie is op de hoogte van de kwestie van de onafhankelijkheid van de diensten die op grond van artikel 3 van Verordening (EG) nr. 2064/97 controles verrichten door haar eigen financiële controles van de systemen in 2001-02. De onafhankelijke diensten werd uitleg gegeven over de wijze waarop zij te werk moesten gaan in de aanwijzingen bij de afsluiting.*

Op basis van informatie die de onafhankelijke dienst had verstrekt, oordeelde de Commissie voor de betrokken gevallen dat voldoende controles hadden plaatsgevonden om aan de vereisten van de verordening te voldoen.

⁽¹⁰⁾ Rekenkamer, speciaal verslag nr. 10/2001 over de financiële controle van de structuurfondsen; Verordeningen (EG) nr. 2064/97 en nr. 1681/94 van de Commissie (PB C 314 van 8.11.2001); Rekenkamer, jaarverslag over het begrotingsjaar 2002, paragrafen 5.16-5.21.

⁽¹¹⁾ 3 EFRO, 2 ESF, 1 EOGFL-Oriëntatie en 1 Cohesiefonds.

⁽¹²⁾ Ierland EOGFL-Oriëntatie doelstelling 1, 94IR16006.

⁽¹³⁾ Frankrijk (Pays de la Loire) EFRO doelstelling 2 970313015; Duitsland (Thüringen) EFRO doelstelling 1, 940209005.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Tekortkomingen in de managementverificaties van de verrichtingen

5.16. Bij één programma, waar de met een project belaste organisatie de uitvoering daarvan goeddeels had uitbesteed aan een ander orgaan, bleven de managementverificaties beperkt tot een onderzoek van de facturen die de organisatie van de onderaannemer had ontvangen ⁽¹⁴⁾. De Rekenkamer heeft reeds eerder gewezen op de bijzondere risico's van kosten voor uitbestede taken ⁽¹⁵⁾.

Tekortkomingen in de onafhankelijke controles

5.17. Het was niet altijd duidelijk hoe de steekproef was samengesteld voor de onafhankelijke (5 %-)steekproefcontroles waarmee de doeltreffendheid van de beheers- en controlesystemen en de uitgavendeclaraties werden geverifieerd. Voor twee programma's werden risicofactoren genoemd, maar het was niet duidelijk hoe die werden gehanteerd ⁽¹⁶⁾. Bij een ander programma werd een pakket homogene maatregelen aangetroffen waaruit een aselechte steekproef kon worden getrokken, maar aan die maatregelen waren geen specifieke risicofactoren verbonden ⁽¹⁷⁾. In een ander geval werd geen risicoanalyse verricht ⁽¹⁸⁾.

5.18. Bij de door de Rekenkamer onderzochte programma's bestreken de verificaties van de lidstaten doorgaans de hele bij de verordening voorgeschreven periode. Maar het verrichten van onafhankelijke verificaties krachtens de verordening begon in bepaalde lidstaten pas in 2000 of 2001 ⁽¹⁹⁾.

5.16. *Wat subcontracten betreft, verwijst de Commissie naar haar antwoord in de punten 5.20 en 5.23 van dit verslag en naar haar antwoord in punt 3.66 van het jaarverslag 1999.*

5.17. *In haar uitleg over afsluitingsverklaringen heeft de Commissie duidelijk gemaakt dat de dienst die de verklaring opstelt erop moet toezien dat de steekproef adequaat is samengesteld. De Commissie controleerde de gegevens over dit aspect bij haar analyse van de verklaringen.*

Voor het Azorenprogramma was in de verklaring vermeld dat de steekproef evenwichtig over alle maatregelen van het programma was verdeeld en dat rekening was gehouden met het financieringsniveau.

Voor Ierland (EOGFL-Oriëntatie) oordeelde de Commissie, op basis van de beschikbare gegevens en met name de bevestigingen van de onafhankelijke dienst, dat voldoende onafhankelijke controles hadden plaatsgevonden om aan de vereisten van de verordening te voldoen.

⁽¹⁴⁾ Italië (Emilia-Romagna) ESF doelstelling 3, 940009I3.

⁽¹⁵⁾ Rekenkamer — Jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, paragraaf 3.66.

⁽¹⁶⁾ Portugal (Azoren) EFRO doelstelling 1, 941209013; Frankrijk (Pays de la Loire) EFRO doelstelling 2, 970313015.

⁽¹⁷⁾ Duitsland (Thüringen) EFRO doelstelling 1, 940209005.

⁽¹⁸⁾ Ierland, EOGFL-Oriëntatie doelstelling 1, 94IR16006.

⁽¹⁹⁾ Rekenkamer, speciaal verslag nr. 10/2001 over de financiële controle van de structuurfondsen, paragraaf 33.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.19. De verordening geeft aan wat moet worden geverifieerd, zoals de praktische toepassing en de effectiviteit van de beheers- en controlesystemen, de overeenkomst tussen boekhoudgegevens en bewijsstukken, de naleving van de voorschriften van de Gemeenschap en de aanwezigheid van een passende nationale cofinanciering. Bij drie programma's hadden de verificaties in sommige gevallen geen betrekking op specifieke aspecten in verband met de subsidiabiliteit van de door de structuurfondsen gefinancierde uitgaven ⁽²⁰⁾.

5.20. In twee gevallen werden de verificaties van de lidstaat niet op de plaats van de projecten verricht. In één geval, waarin projecten stelselmatig waren bezocht voor beheerscontroles, verrichtte de lidstaat — onder verwijzing naar specifieke correspondentie met de Commissie — de onafhankelijke controles uitsluitend op stukken, zonder dat de projecten werden bezocht, hetgeen in strijd is met de algemene richtlijnen van de Commissie ⁽²¹⁾. In een ander geval kon een onderaannemer, die geen formeel contract had gesloten, het bedrag dat hij de projectontwikkelaar in rekening had gebracht niet onderbouwen ⁽²²⁾. In twee andere gevallen bleven de verificaties beperkt tot de organisatie die de steun beheerde en werden de facturen nauwelijks geverifieerd ⁽²³⁾.

5.19. De Commissie onderzoekt de bevindingen van de Rekenkamer in het licht van de antwoorden van de autoriteiten van de betrokken lidstaten. Zij zal bij haar afsluitingscontroles rekening houden met de resultaten. De Commissie oordeelt dat in Portugal uitgebreide instructies waren verstrekt over de inhoud van de controles.

5.20. De Commissie onderzoekt de bevindingen van de Rekenkamer in het licht van de antwoorden van de autoriteiten van de betrokken lidstaten. Zij zal voor haar afsluitingscontroles rekening houden met de resultaten. Wanneer bleek dat de lidstaten de bewijsstukken van de eindbegunstigden niet hebben gecontroleerd, heeft de Commissie hen verzocht de betrokken uitgaven te kwantificeren en indien nodig nog een controle uit te voeren.

Voor Ierland (EOGFL-Oriëntatie) oordeelde de Commissie, op basis van de beschikbare gegevens en met name de bevestigingen van de onafhankelijke dienst, dat er voldoende controles waren verricht om te voldoen aan de vereisten van de verordeningen betreffende de periode 1994-1999.

Wat ESF-zaak Italië (Emilia-Romagna) betreft (voetnoot 21), heeft de Commissie in haar aanwijzingen aan de Italiaanse autoriteiten vermeld dat de onafhankelijke dienst zich eveneens mag baseren op goed gedocumenteerde controles die reeds ter plaatse zijn verricht, maar dat hierbij uiteraard aan bepaalde voorwaarden moet zijn voldaan, hetgeen door de onafhankelijke dienst moet zijn geverifieerd; deze controles moeten volgens adequate methodes en met de nodige onafhankelijkheid en betrouwbaarheid zijn verricht. De Commissie die zich aan haar eigen aanwijzingen heeft gehouden, heeft dus niet gespecificeerd dat het mogelijk was deze controles niet ter plaatse te verrichten.

Wat het subcontract in het geval ESF Portugal (Madeira) betreft (voetnoot 22), is de Commissie bijzonder waakzaam in verband met fictieve of onnodige uitbestedingen waarvan het doel hoofdzakelijk is hogere kosten te kunnen declareren. Hiertoe heeft zij de regel van notitie nr. 4.2 „Subsidiëerbaarheid van de uitgaven” vastgesteld volgens welke uitbestedingen die ongegrond zijn of geen waarde toevoegen niet zijn toegelaten.

⁽²⁰⁾ Ierland EOGFL-Oriëntatie doelstelling 1, 94IR16006; Duitsland (Thüringen) EFRO doelstelling 1, 940209005; Portugal (Azoren) EFRO doelstelling 1, 941209013.

⁽²¹⁾ Italië (Emilia-Romagna) ESF doelstelling 3, 940009I3.

⁽²²⁾ Portugal (Madeira) ESF doelstelling 1, 947000P1.

⁽²³⁾ Frankrijk (Pays de la Loire) EFRO doelstelling 2, 970313015; Ierland EOGFL-Oriëntatie doelstelling 1, 94IR16006.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.21. Bij de verificaties werd meestal niet gekeken naar een project als geheel. In sommige gevallen verwerkten de lidstaten in hun berekeningen voor de 5 %-controles projectkosten die niet behoorlijk steekproefgewijs waren gecontroleerd ⁽²⁴⁾. Bij één programma werden projecten die niet waren bezocht meegeteld voor het dekkingpercentage van de controles, omdat een systeemgerichte controle was verricht en de bij één project aangetroffen systeemfout voor alle betrokken projecten was gecorrigeerd. Aldus werd het gemelde dekkingpercentage aanzienlijk verhoogd ⁽²⁵⁾. Bij een ander programma was 28 % van de totale uitgaven geverifieerd. Maar uit de controle van de Rekenkamer bleek dat dit in feite slechts ten dele was gedaan bij de projecten door los van de beheersdienst staande personen, en dat die verificaties meestal waren toegespitst op één van de drie beheersorganen ⁽²⁶⁾.

Verklaringen bij de definitieve uitgavendeclaraties: de lidstaten onderschatten de fouten

5.22. In een deel van de door de Rekenkamer onderzochte steekproef van betalingen bevatten de uitgavendeclaraties en de daarbij gaande verklaringen die de lidstaten indienen bij de afsluiting van programma's om de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven te attesteren, een hoog foutenpercentage (zie de paragrafen 5.23-5.27). De afsluitende verklaringen van deze lidstaten melden daarentegen in de regel zeer lage foutenpercentages (minder dan 1 %). Dit is te wijten aan de slechte kwaliteit en de geringe reikwijdte van de verrichte verificaties en aan het feit dat de lidstaten in de onderzochte gevallen niet hebben getracht, uit de verificaties passende conclusies te trekken voor het programma als geheel ⁽²⁷⁾.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.21. *De Commissie onderzoekt de bevindingen van de Rekenkamer in het licht van de antwoorden van de autoriteiten van de betrokken lidstaten. Zij zal bij haar afsluitingscontrole rekening houden met de resultaten. Volgens de afsluitingsverklaringen bedroeg het percentage van de gecontroleerde programmauitgaven in alle drie de EFRO-zaken meer dan het vereiste minimum van 5 % (7,9 %, 12,8 % en 23,9 %).*

In verband met de zaak die wordt aangehaald in voetnoot 25 (ESF Portugal Madeira) wordt erop gewezen dat de Portugese autoriteiten zich wel degelijk hebben gehouden aan het verplicht te controleren minimumpercentage.

Voor Ierland (EOGFL-Oriëntatie), zie het antwoord op punt 5.15.

5.22. *In haar aanwijzingen aan de lidstaten in verband met de „artikel-8-verklaring”, heeft de Commissie erop aangedrongen dat de „artikel-8-instanties” hun mening te kennen geven over de kwaliteit van de verrichte controles, het vastgestelde foutenpercentage mededelen, wijzen op mogelijke systematische problemen en deze kwantificeren. De Commissie heeft geëist dat de lidstaten aanvullende gegevens verstrekken of aanvullende controles verrichten of heeft financiële correcties voorgesteld wanneer bij onderzoek van de „artikel-8-verklaring” bleek dat deze op één van deze punten tekort schoten.*

De Commissie zal in alle gevallen de nodige maatregelen nemen zodra zij volledige gegevens van de lidstaten heeft ontvangen en onderzocht.

In de in voetnoot 27 vermelde ESF-zaak Portugal Madeira, hebben de Portugese autoriteiten in de programmeringsperiode onafhankelijke controles verricht voor de gehele periode; zij hebben zich gehouden aan het minimumpercentage voorgeschreven controles. Bovendien werden vastgestelde onregelmatigheden gecorrigeerd waarbij alle projecten van één zelfde project-uitvoerder werden geverifieerd. Situaties die aanleiding gaven tot fouten werden aan een nieuw onderzoek onderworpen en bij de risicoanalyse voor de volgende controles werd er rekening mee gehouden.

⁽²⁴⁾ Duitsland (Thüringen) EFRO doelstelling 1, 940209005; Portugal (Azoren) EFRO doelstelling 1, 941209013; Frankrijk (Pays de la Loire) EFRO doelstelling 2, 970313015.

⁽²⁵⁾ Portugal (Madeira) ESF doelstelling 1, 947000P1.

⁽²⁶⁾ Ierland EOGFL-Oriëntatie doelstelling 1, 94IR16006.

⁽²⁷⁾ Portugal (Madeira) ESF doelstelling 1, 947000P1; Frankrijk (Pays de la Loire) EFRO doelstelling 2, 970313015; Duitsland (Thüringen) EFRO doelstelling 1, 940209005.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Gegevensgerichte controle van verrichtingen door de Rekenkamer: de laatste uitgavendeclaraties bevatten een hoog foutenpercentage

5.23. In totaal werden 139 projecten uit zeven programma's (zie paragraaf 5.14) geselecteerd voor gegevensgerichte controle in de lidstaten. Dit bracht een groot aantal gevallen aan het licht waarin de voorschriften niet werden nageleefd: niet in aanmerking komende uitgaven en projecten ⁽²⁸⁾, uitgaven zonder bewijsstukken ⁽²⁹⁾, onjuiste berekening van de communautaire bijdrage ⁽³⁰⁾ en andere onvolkomenheden ⁽³¹⁾.

5.24. Bij de subprogramma's van de drie in de lidstaten gecontroleerde EFRO-programma's ⁽³²⁾ ontdekte de Rekenkamer onregelmatigheden die erop wijzen dat aanzienlijk te veel werd betaald.

5.23. De Commissie onderzoekt de bevindingen van de Rekenkamer in deze gevallen, rekening houdend met de antwoorden van de autoriteiten van de betrokken lidstaten en zo nodig met aanvullende informatie. Na voltooiing van dit onderzoek zal zij alle nodige maatregelen nemen.

De Commissie bevestigt nogmaals dat bij een contractuele relatie de subcontractant na afloop van de dienstverlening de aangerekende kosten niet moet bewijzen wanneer die conform de bepalingen van het contract zijn. Zolang het gaat om uitbesteding/dienstverlening met toegevoegde waarde en de toegepaste prijzen marktprijzen zijn, is winst toegelaten en legitiem.

5.24. Hoeveel juist te veel werd betaald als gevolg van de door de Rekenkamer vastgestelde fouten, zal de Commissie bij de follow-up vaststellen; zij zal daarbij rekening houden met de argumenten van de lidstaten.

⁽²⁸⁾ Niet in aanmerking komende uitgaven en projecten:

Opgave van projecten die niet aan de programmacriteria voldoen: Duitsland (Thüringen) EFRO doelstelling 1, 940209005.

Declaratie van uitgaven buiten het subsidiabele gebied of buiten de subsidiabele periode: Frankrijk (Pays de la Loire) EFRO doelstelling 2, 970313015; Portugal (Madeira) ESF doelstelling 1, 947000P1.

Uitgaven tweemaal gedeclareerd: Portugal (Azoren) EFRO doelstelling 1, 941209013; Ierland EOGFL-Oriëntatie doelstelling 1, 94IR16006; Duitsland (Thüringen) EFRO doelstelling 1, 940209005.

Niet-naleving van het criterium scheppen van banen: Duitsland (Thüringen) EFRO doelstelling 1, 940209005.

Declaratie van niet in aanmerking komende uitgaven betreffende taken van dagelijks beheer van de declarerende overheidsinstantie: Ierland EOGFL-Oriëntatie doelstelling 1, 94IR16006.

Overige niet in aanmerking komende uitgaven: Ierland EOGFL-Oriëntatie doelstelling 1, 94IR16006.

⁽²⁹⁾ Uitgaven zonder bewijsstukken:

Uitgaven zonder voldoende bewijzen: Ierland EOGFL-Oriëntatie doelstelling 1, 94IR16006; Frankrijk (Pays de la Loire) EFRO doelstelling 2, 970313015; Portugal (Madeira) ESF doelstelling 1, 947000P1. Declaratie van geschatte i.p.v. werkelijke uitgaven: Frankrijk (Pays de la Loire) EFRO doelstelling 2, 970313015; Portugal (Madeira) ESF doelstelling 1, 947000P1.

Geen afzonderlijk boekhoudsysteem of adequate boekhoudcodes om de communautaire financiering te kunnen identificeren: Frankrijk (Pays de la Loire) EFRO doelstelling 2, 970313015.

Toewijzing van een deel van de overheadkosten aan projecten zonder berekeningen ter onderbouwing van het toegekende bedrag: Portugal (Madeira) ESF doelstelling 1, 947000P1.

⁽³⁰⁾ Onjuiste berekening van de communautaire bijdrage:

Bij de berekening van de communautaire bijdrage aan projecten geen rekening gehouden met mogelijk genereren van ontvangsten of andere inkomsten: Portugal (Azoren) EFRO doelstelling 1, 941209013.

Overschrijding van het maximum voor overheidssubsidie: Duitsland (Thüringen) EFRO doelstelling 1, 940209005.

⁽³¹⁾ Andere onvolkomenheden: Geen informatie- en publiciteitsmaatregelen betreffende de deelname van de structuurfondsen: Frankrijk (Pays de la Loire) EFRO doelstelling 2, 970313015; Duitsland (Thüringen) EFRO doelstelling 1, 940209005; Portugal (Azoren) EFRO doelstelling 1, 941209013; Portugal (Madeira) ESF doelstelling 1, 947000P1.

⁽³²⁾ Duitsland (Thüringen) EFRO doelstelling 1, 940209005; Frankrijk (Pays de la Loire) EFRO doelstelling 2, 970313015; Portugal (Azoren) EFRO doelstelling 1, 941209013.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.25. Voor één van de ESF-programma's hadden de onafhankelijke controles door de lidstaat op een steekproef van verrichtingen uit 1998 en 1999 geleid tot een rectificatie van de gedeclareerde uitgaven op basis van een extrapolatie van de resultaten van de verificaties. De Rekenkamer constateerde in dezelfde steekproef een hoger foutenpercentage ⁽³³⁾. De verschillen zijn goeddeels te wijten aan verschillen in de behandeling van incoherenties in de nationale regels en in de toepassing daarvan.

5.26. De audit door de Rekenkamer van de EOGFL-acties binnen een meefondsenprogramma ⁽³⁴⁾ bracht een hoog niveau van onregelmatige uitgaven aan het licht. De verificaties hadden betrekking op verrichtingen uit de hele programmeringsperiode en duidden op tekortkomingen in de systemen. Een aanwijzing voor die tekortkomingen was ook reeds te vinden in de documentatie die de lidstaat bij zijn verzoek om definitieve betaling had gevoegd.

5.27. Bij geen van de onderzochte programma's voldeden de beheers- en controlesystemen volledig aan de voorschriften van Verordening (EG) nr. 2064/97. Deze bevat geen specifieke eisen aangaande de dagelijkse beheerscontroles en het is duidelijk dat de bijkomende onafhankelijke 5 %-steekproefcontroles op zichzelf geen compensatie kunnen bieden voor gebreken in de beheerscontroles. De bevindingen van de Rekenkamer bij haar audit van projecten bevestigen dat dit een weerslag heeft op de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven. Over het geheel genomen zijn de frequentie en het effect van de fouten vergelijkbaar met die welke de Rekenkamer in voorgaande jaren heeft aangetroffen.

Afsluiting van de programma's 1994-1999: vertragingen in de lidstaten...

5.28. De datum waarop de lidstaten uiterlijk hun verzoeken om definitieve betaling voor programma's uit de periode 1994-1999 moesten indienen was aanvankelijk gesteld op 30 juni 2002 ⁽³⁵⁾. Die termijn werd door de lidstaten meestal niet gehaald. Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad van juni 1999, houdende algemene bepalingen inzake de structuurfondsen, bepaalt dat bedragen voor programma's uit de periode 1994-1999 waarvoor uiterlijk op 31 maart 2003 geen aanvraag om eindbetaling is ontvangen, zouden worden geannuleerd. Die datum werd beschouwd als de feitelijke uiterste termijn, waarna de middelen verloren zouden zijn, maar bezorgde de lidstaten toch nog problemen. Om de termijn te halen dienden de lidstaten in vele gevallen onvolledige documentatie in. Dit dwong de Commissie tot verzoeken om aanvullende informatie en leidde tot een vertraagde behandeling van de aanvragen.

5.25. Naast de controles van verrichtingen die in 1998 en 1999 hebben plaatsgevonden, hebben de Portugese autoriteiten tijdens de programmeringsperiode ook onafhankelijke controles verricht die betrekking hadden op de gehele programmeringsperiode.

5.26. Voor Ierland (EOGFL-Oriëntatie) oordeelde de Commissie, op basis van de beschikbare informatie en met name de bevestigingen van de onafhankelijke dienst, dat het programma kon worden afgesloten. Alle bijkomende elementen die de Rekenkamer na haar controle ter plaatse heeft vermeld, zullen terdege worden opgevolgd.

5.27. Volgens artikel 2 van Verordening 2064/97 moeten de systemen van de lidstaten de juistheid en de subsidiabiliteit van de uitgaven verifiëren. Hoewel deze eis niet uitdrukkelijk in de verordening is opgenomen, voorzagen de administratieve systemen van de lidstaten in veel gevallen in controle op het beheer. Voor de huidige periode heeft de Commissie deze eis specifiek vastgelegd in artikel 4 van Verordening (EG) nr. 438/2001.

Niettegenstaande de door de Rekenkamer vastgestelde problemen, is de Commissie van oordeel dat de grondige verificatie van de afsluitingsdocumentatie, haar afsluitingscontroles van een met behulp van risico-analyse samengestelde steekproef van programma's, alsmede de financiële correcties bij ondoeltreffende verificaties of bij individuele fouten een degelijke basis verschaffen om redelijke zekerheid omtrent de medegefinancierde uitgaven te verkrijgen.

⁽³³⁾ Portugal (Madeira) ESF doelstelling 1, 947000P1.

⁽³⁴⁾ Ierland EOGFL-Oriëntatie doelstelling 1, 94IR16006.

⁽³⁵⁾ Verordening (EEG) nr. 2082/93 van de Raad van 20 juli 1993 houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 4253/88 tot vaststelling van toepassingsbepalingen van Verordening (EEG) nr. 2052/88 met betrekking tot de coördinatie van de bijstandsverlening uit de onderscheiden structuurfondsen enerzijds en van die bijstandsverlening met die van de Europese investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten anderzijds, artikel 21, lid 4 (PB L 193 van 31.7.1993, blz. 20).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

...en problemen met het dossieronderzoek van de Commissie...

5.29. De afsluitingsprocedure van de Commissie bestaat hoofdzakelijk in het verkrijgen van zekerheid over de subsidiabiliteit en de regelmatigheid van de uitgaven waarvan de lidstaten terugbetaling vragen. De Commissie verifieert met name de juistheid van de verklaring van artikel 8⁽³⁶⁾, de volledigheid van het eindverslag en de overeenstemming van de laatste uitgavendeclaratie met het eindverslag en de verklaring van artikel 8. Hierbij komt ook de vraag aan de orde of alle bekende onregelmatigheden naar behoren zijn behandeld (mede door passende terugvorderingsprocedures) voor zover het gaat om:

- a) de verklaring die bij het verzoek om betaling van het eindsaldo is gevoegd overeenkomstig artikel 8 van Verordening (EG) nr. 2064/97 van de Commissie (inclusief de 5 %-controles);
- b) de onregelmatigheden die door de lidstaten⁽³⁷⁾ aan het communautair bureau voor fraudebestrijding zijn gemeld of door dat bureau zijn ontdekt;
- c) audits door andere nationale organen, door de Commissie of de Rekenkamer.

5.30. Van de 858 EFRO-programma's uit de periode 1994-1999 waren er 317 verklaringen van artikel 8 (bijna 40 %) die nader moesten worden onderzocht door de Commissie. In zulke gevallen moet de Commissie meer informatie inwinnen of verzoekt zij de lidstaat, aanvullende audits te verrichten. Dergelijke aanvullende audits werden tot 31 maart 2004 verricht voor 51 programma's. Indien nodig kan de Commissie voorstellen de door de lidstaat gevraagde betalingen te verminderen of af te wijzen. Tot de genoemde datum had de Commissie dit reeds besloten of voorgesteld in 127 gevallen (bijna 15 % van alle EFRO-programma's uit de periode 1994-1999).

5.31. De Rekenkamer onderzocht een steekproef van 77 dossiers uit de 2 170 verzoeken om betaling van het eindsaldo die de Commissie van de lidstaten had ontvangen⁽³⁸⁾ ten einde na te gaan hoe de Commissie die had verwerkt.

⁽³⁶⁾ Artikel 8 van Verordening (EG) nr. 2064/97 van de Commissie van 15 oktober 1997 tot vaststelling van de voorwaarden ter uitvoering van Verordening (EEG) nr. 4253/88 van de Raad wat de financiële controle door de lidstaten op de door de Structuurfondsen medegefinancierde verrichtingen betreft (PB L 290 van 23.10.1997, blz. 1).

⁽³⁷⁾ Als voorgeschreven bij Verordening (EG) nr. 1681/94.

⁽³⁸⁾ 33 EFRO (waarvan 2 afgesloten), 27 ESF (waarvan 5 afgesloten), 13 EOGFL-Oriëntatie (waarvan 5 afgesloten), 4 FIOV (waarvan geen afgesloten).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.32. In 29 van de 33 EFRO-programmadossiers die de Rekenkamer onderzocht, hielden vertragingen of onderbrekingen van de betalingsprocedure verband met de verklaringen van artikel 8. De Commissie had in die verklaringen een aantal punten van voorbehoud aangetroffen die niet in aanmerking werden genomen in de laatste uitgavendeclaratie of het betalingsverzoek:

- a) onregelmatigheden, niet-subsidiabele uitgaven en andere onopgeloste problemen ⁽³⁹⁾;
- b) verschillen tussen de onregelmatigheden die de lidstaten hadden gemeld bij het bureau voor fraudebestrijding en die welke werden genoemd in de verklaring van artikel 8 of in de laatste uitgavendeclaratie ⁽⁴⁰⁾;
- c) onbevredigende projectuitvoering en met name kostenoverschrijdingen, problematische inschrijvingsprocedures, niet-naleving van milieunormen, inconsistenties in constructiewerkzaamheden ⁽⁴¹⁾;
- d) onduidelijkheden in verband met de verrichte onafhankelijke 5 %-controles of ontbreken van verificaties bij de eindbegunstigde ⁽⁴²⁾; de verklaringen bevatten niet altijd details over de risicoanalyse als basis voor de steekproefneming van projecten voor de 5 %-controles ⁽⁴³⁾. In één onderzocht geval werd de door de Commissie gevraagde bevestiging van het werk van het onafhankelijke orgaan — waaronder het uitvoeren van de 5 %-controles van projecten — overgelaten aan de instantie die het programma beheerde ⁽⁴⁴⁾;
- e) onduidelijkheid of in te vorderen bedragen waren opgenomen in de laatste declaratie ⁽⁴⁵⁾.

5.32. *In haar aanwijzingen van mei 2002 aan de lidstaten betreffende de afsluiting, stelde de Commissie dat de bezwaren van de „artikel-8-instantie” gekwantificeerd en in aanmerking genomen moesten worden. Deze nota had ook betrekking op de behandeling van onregelmatigheden en de uitvoering van controles op basis van steekproeven.*

⁽³⁹⁾ Brandenburg 940209002, Sachsen-Anhalt 940209003, Sachsen 940209004, West-Berlijn doelstelling 2, 1997-1999 970213004, Sachsen doelstelling 1, DG V, 940209015, Attika 940809001, West-Griekenland 940809003, Tourismus-Politismos 940809016, Roads-Ports-Airport 940809019, Asturias 941109002, Canarische Eilanden 941109003, Incentivos Regionales 941109015, Medio Ambiente Local 941109024, Baskenland doelstelling 2, 1997-1999, 971109007, Corsica 940313024, Guadeloupe 940313025, Guyana 940313026, Tourism MoP (Irl) 940409003, Industrial Development (Irl) 940409007, Economic Infrastructure (Irl) 940409005, Sardinië 940509001, Puglia 940509002, Infrastrutture di Trasporto Stradali 940509016, Calabrië 940509011, Henegouwen 941013001.

⁽⁴⁰⁾ Incentivos Regionales 941109015, Aragon doelstelling 2, 1997-1999 971109001, Baskenland doelstelling 2, 1997-1999 971109007, Guadeloupe 940313025, Tourism MoP (Ierland) 940409003, Industrial Development (Irl) 940409007, Economic Infrastructure (Irl) 940409005, Infrastrutture di Trasporto Stradali 940509016.

⁽⁴¹⁾ Sachsen 940209004, Sachsen doelstelling 1, DG V 940209015, West-Griekenland 940809003, Roads-Ports-Airport 940809019, Aragon doelstelling 2, 1997-1999, 971109001, Baskenland doelstelling 2, 1997-1999 971109007, Guadeloupe 940313025, Sardinië 940509001, Puglia 940509002, Infrastrutture di Trasporto Stradali 940509016.

⁽⁴²⁾ Brandenburg 940209002, Sachsen 940209004, Sachsen doelstelling 1, DG V, Aragon doelstelling 2, 1997-1999, 971109001, Baskenland doelstelling 2, 1997-1999, 971109007, Zuidoost-Brabant doelstelling 2, 1997-1999.

⁽⁴³⁾ Zuidoost-Brabant doelstelling 2, 1997-1999, Ricerca doelstelling 1, 1994-1999.

⁽⁴⁴⁾ Ricerca doelstelling 1, 1994-1999.

⁽⁴⁵⁾ Brandenburg 940209002, Sachsen-Anhalt 940209003, Sachsen 940209004, Sachsen doelstelling 1, DG V, Corsica 940313024, Reunion 940313028, Henegouwen 941013001.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.33. Uit een onderzoek bij DG EMPL bleek dat de lijst van verklarende instanties die de Commissie bijhoudt om de onafhankelijkheid te verifiëren van de organen die in de lidstaten de verklaring van artikel 8 opstellen, niet compleet was. Voor een aantal dossiers heeft de Commissie de afsluitende procedure opgeschort en de lidstaat om verduidelijking en nadere informatie gevraagd betreffende de onafhankelijkheid van het orgaan dat de verklaring van artikel 8 had afgegeven of betreffende de inhoud van de laatste uitgavendeclaratie. In twee gevallen bevatten de verklaringen en eindverslagen geen informatie over de controles van de lidstaat tijdens de looptijd van de programma's, maar de Commissie heeft geen opheldering gevraagd ⁽⁴⁶⁾. Bij vijf onderzochte programma's waren geen 5 %-controles bij de projecten verricht ⁽⁴⁷⁾. In twee gevallen duurde het meer dan acht maanden voordat de Commissie de lidstaat om nadere informatie vroeg ⁽⁴⁸⁾.

5.34. De controle van de dossiers bij DG AGRI wees uit dat de door de lidstaten ingediende documenten van wisselende kwaliteit waren en in de onderzochte gevallen ontoereikend om de programma's te kunnen afsluiten ⁽⁴⁹⁾. Zo was er geen informatie over de door de verificaties bestreken periode ⁽⁵⁰⁾; de steekproef van te verifiëren projecten was niet getrokken met behulp van risico-analyse ⁽⁵¹⁾; het orgaan dat de 5 %-verificaties verrichtte, was niet onafhankelijk genoeg; de verificaties werden niet altijd bij de projecten verricht en vonden plaats vóór de laatste betalingen aan de projecten ⁽⁵²⁾.

5.35. Bij vijf door de Rekenkamer onderzochte programma's van het EOGFL-Oriëntatie hadden de lidstaten de financiële weerslag van de in de systeemgerichte controles of in de audit van projecten ⁽⁵³⁾ aangetroffen tekortkomingen niet goed ingeschat. In andere gevallen liet de Commissie de betaling achterwege zonder de lidstaat officieel te melden dat de procedure was opgeschort; voor twee van de onderzochte programma's vroeg de Commissie pas in mei 2004 ⁽⁵⁴⁾ voor het eerst om informatie.

5.33. *Wat de lijst van onafhankelijke diensten betreft, beschikte de Commissie over aanvullende elementen om de onafhankelijkheid van die diensten te evalueren. De onafhankelijkheid van de betrokken diensten werd overigens onderzocht in het kader van controles ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 2064/97; met de resultaten hiervan werd rekening gehouden bij het onderzoek van de afsluitingsdossiers voor de periode 1994-1999. In verband met voetnoot 46 wordt erop gewezen dat de verificatie van de „artikel-8-verklaring” ten tijde van de controle door de Rekenkamer nog niet was begonnen omdat de eindverslagen die in eerste instantie werden geanalyseerd nog voor geen enkel programma waren goedgekeurd.*

In verband met voetnoot 47 verwijst de Commissie naar haar antwoord in punt 5.20.

Wat voetnoot 48 betreft, is de termijn van acht maanden voor de behandeling van deze dossiers het gevolg van het feit dat andere diensten werden geraadpleegd om te waarborgen dat de onregelmatigheden op de juiste wijze werden aangepakt.

5.34. *De afsluitingsverklaringen waren niet van gelijke kwaliteit ondanks de aanwijzingen van de Commissie terzake en de herinneringsbrieven van de Commissie aan de lidstaten dat zij bij de voorbereiding van de afsluitingsverklaringen de aanwijzingen moesten volgen.*

Wanneer het Directoraat-generaal Landbouw oordeelde dat er problemen waren die een risico inhielden voor EOGFL-Oriëntatie, werd de lidstaten vóór de afsluiting om toelichting/nadere informatie verzocht.

⁽⁴⁶⁾ Duitsland 941001D1, Duitsland 943001D3.

⁽⁴⁷⁾ Italië 940019I1, 940013I2, 940012I3, 940022I1, 940017I1.

⁽⁴⁸⁾ Spanje 940112ES1, 970234ES2.

⁽⁴⁹⁾ Spanje 94ES06016, Italië 94IT06045, Portugal 94PT16004, Spanje Interreg Z1 97EU16002, Verenigd Koninkrijk 94UK060160 5a, Ierland 94IR06009, Frankrijk (Bretagne) 94FR06016 5b, Frankrijk (Guadeloupe) doelstelling 1, 94FR16002SPD, Sicilië 94IT16033, Spanje 94ES06032, Duitsland 94DE06007, Italië 94IT06056, Oostenrijk 95AT06016.

⁽⁵⁰⁾ Spanje 94ES06016.

⁽⁵¹⁾ Spanje 94ES06032, Italië 94IT16033.

⁽⁵²⁾ Ierland 94IR06009, Verenigd Koninkrijk 94UK06016.

⁽⁵³⁾ Spanje (Andalusië) 94ES06016, Italië 94IT06045, Frankrijk (Guadeloupe) doelstelling 1, 94FR16002SPD; Portugal 94PT16004; Verenigd Koninkrijk 94UK060160 5a.

⁽⁵⁴⁾ Verenigd Koninkrijk 94UK06016, Spanje 94ES06016.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.36. De meeste FIOV-programma's waren nog niet afgesloten, voornamelijk wegens de inconsistenties tussen het gegevensbestand van vissersvaartuigen en de verslagen van de lidstaten, alsmede door de tijd die nodig was voor het onderzoek van de afsluitende documenten. Bij één van de door de Rekenkamer onderzochte programma's (goed voor 37,2 % van de FIOV-bijdrage) waren de 17 verklaringen van artikel 8 ruim een jaar na ontvangst nog niet volledig geanalyseerd ⁽⁵⁵⁾. Onderzoek wees op de volgende gebreken in de onafhankelijke verificaties door de lidstaten:

- er was onvoldoende informatie om te beoordelen of de steekproef van projecten volgens de regels was genomen ⁽⁵⁶⁾;
- beheerscontroles waren meegeteld als onafhankelijke 5 %-controles ⁽⁵⁷⁾.

5.37. Nu de door de lidstaten ingediende documenten van zo wisselende kwaliteit zijn, kan de Commissie deze moeilijk onderzoeken en moet zij nadere informatie inwinnen. Dit verhoogt het risico dat de laatste declaraties niet in aanmerking komende uitgaven bevatten.

...vertraagden de afsluiting van de programmeringsperiode 1994-1999

5.38. **Tabel 5.1** geeft voor elk Structuurfonds de per 31 december 2003 en 31 maart 2004 ⁽⁵⁸⁾ afgesloten programma's weer. Daaruit blijkt dat minder dan 10 % van de programma's vóór 2003 was afgesloten. Hoewel de Commissie aanvankelijk had gepland het grootste deel van de overige programma's in 2003 af te sluiten, was dat eind 2003 nog maar met 331 van de 1 090 hoofdprogramma's en met 251 van de 1 080 programma's van de communautaire initiatieven gebeurd.

⁽⁵⁵⁾ Spanje doelstelling 1, 94ES14101.

⁽⁵⁶⁾ Italië 94IT14101.

⁽⁵⁷⁾ Verenigd Koninkrijk doelstelling 1, 94UK16003.

⁽⁵⁸⁾ Wanneer meerdere fondsen bijdragen aan hetzelfde programma wordt het programmadeel voor elk fonds apart afgesloten. Daardoor vallen de cijfers niet samen met die van het totale aantal programma's in paragraaf 5.3.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.36. *Het FIOV draagt eveneens bij aan de verwezenlijking van de doelstellingen van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid, met name in het kader van de Meerjarige Oriëntatieprogramma's (MOP's) voor de vloten. Er moet dus worden nagegaan of de bijstand werd verleend overeenkomstig deze verplichtingen.*

Het Directoraat-generaal Visserij heeft besloten vóór de financiële afsluiting van de programma's ter plaatse controles te verrichten; hierna werden de betrokken autoriteiten om nadere informatie/controles verzocht.

De Commissie verzocht de lidstaat om uitbreiding van de steekproef en om controle van een groter aantal projecten ten einde te voldoen aan de eisen van Verordening (EG) nr. 2064/97.

De Commissie is van oordeel dat de verrichte controles voldoen aan de eisen van artikel 3 van Verordening (EG) nr. 2064/97.

5.37. *De Commissie heeft de definitieve betalingen eerst goedgekeurd na redelijke zekerheid te hebben verkregen over de juistheid en subsidiabiliteit van de uitgaven waarop de betalingsverzoeken betrekking hadden – eventueel na aftrek van bedragen of financiële correcties ten gevolge van de grondige verificatie van de afsluitingsdocumentatie en eventueel na aanvullend onderzoek en controles. Bij de verificaties werd rekening gehouden met controles inzake overeenstemming met Verordening (EG) nr. 2064/97 en met eerdere financiële controles van de projecten. Op deze wijze heeft de Commissie passende maatregelen genomen om tekortkomingen in de oorspronkelijke afsluitingsdocumentatie aan te pakken zoals blijkt uit het aantal gevallen waarin de betaling werd ingehouden totdat de problemen die bij de controle van de documentatie waren ontdekt, waren opgelost. Het gevaar voor medefinanciering van onregelmatige uitgaven wordt verder beperkt door afsluitingscontroles ter plaatse die de Commissie sedert 2002 heeft opgenomen in haar jaarlijkse planning van financiële controles.*

5.38. *De reden waarom de Commissie haar oorspronkelijke doelstelling niet kon bereiken, is dat het grootste deel van de verzoeken van de lidstaten om definitieve betaling werd ontvangen kort voor de termijn van 31 maart 2003. Door de wisselende kwaliteit van de afsluitingsdocumentatie was vaak bijkomend onderzoek nodig alvorens de verzoeken konden worden verwerkt.*

Tabel 5.1a — Structurele acties: Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling: programma's 1994-1999, afgesloten per 31 december 2003 en 31 maart 2004

Begrotingsterrein ⁽¹⁾	Totaal		Afgesloten vóór 2003		Per 31 maart 2003 ontvangen aantal afsluitingsverzoeken	Afgesloten in 2003		Afgesloten per 31 maart 2004	
	Aantal programma's	Geplande communautaire bijdrage (euro)	Aantal programma's	Totaal betaalde communautaire bijdrage (euro)		Aantal programma's	Totaal betaalde communautaire bijdrage (euro)	Aantal programma's	Totaal betaalde communautaire bijdrage (euro)
Doelstelling nr. 1	181	57 571 255 951	5	1 630 221 560	181	39	10 590 871 154	48	13 655 869 930
Doelstelling nr. 2 94-96	84	5 165 903 927	62	2 963 694 368	84	8	540 680 214	77	3 917 833 116
Doelstelling nr. 2 97-99	73	7 157 716 211	0	0	73	13	841 930 911	24	1 706 724 903
Doelstelling nr. 3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Doelstelling nr. 4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Doelstelling nr. 5 (a)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Doelstelling nr. 5 (b)	84	3 302 548 791	0	0	84	25	1 050 903 786	37	1 485 522 350
Doelstelling nr. 6	2	355 453 472	0	0	2	1	149 180 357	1	149 180 357
Communautaire initiatieven	520	9 223 064 769	38	245 322 179	520	103	932 468 362	184	1 446 640 578
Totaal	944	82 775 943 121	105	4 839 238 107	944	189	14 106 034 784	371	22 361 771 234

⁽¹⁾ Sindsdien zijn de doelstellingen van de structurele acties voor de programmeringsperiode 2000-2006 anders ingedeeld.

Bron: Tabel opgesteld door de Rekenkamer op basis van gegevens van de Commissie.

Tabel 5.1b — Structurele acties: Europees Sociaal Fonds: programma's 1994-1999, afgesloten per 31 december 2003 en 31 maart 2004

Begrotingsterrein ⁽¹⁾	Totaal		Afgesloten vóór 2003		Per 31 maart 2003 ontvangen aantal afsluitingsverzoeken	Afgesloten in 2003		Afgesloten per 31 maart 2004 ⁽²⁾	
	Aantal programma's	Geplande communautaire bijdrage (euro)	Aantal programma's	Totaal betaalde communautaire bijdrage (euro)		Aantal programma's	Totaal betaalde communautaire bijdrage (euro)	Aantal programma's	Totaal betaalde communautaire bijdrage (euro)
Doelstelling nr. 1	102	22 806 888 948	0	0	102	20	4 263 436 869	20	4 263 436 869
Doelstelling nr. 2 94-96	82	1 597 251 132	70	1 225 350 076	82	0	0	70	1 225 350 076
Doelstelling nr. 2 97-99	72	2 112 708 834	1	6 262 842	72	9	103 030 011	10	109 292 853
Doelstelling nr. 3	56	13 221 222 835	1	53 748 169	56	9	748 564 221	10	802 312 390
Doelstelling nr. 4	16	2 614 128 525	0	0	16	3	121 340 718	3	121 340 718
Doelstelling nr. 5 (a)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Doelstelling nr. 5 (b)	83	1 057 483 760	0	0	83	5	51 049 826	5	51 049 826
Doelstelling nr. 6	2	177 902 801	0	0	2	1	104 798 749	1	104 798 749
Communautaire initiatieven	373	4 664 895 421	2	41 705 618	373	66	526 991 851	119	733 794 136
Totaal	786	48 252 482 256	74	1 327 066 705	786	113	5 919 212 245	238	7 411 375 617

⁽¹⁾ Sindsdien zijn de doelstellingen van de structurele acties voor de programmeringsperiode 2000-2006 anders ingedeeld.

⁽²⁾ Per 15 april 2004 beschikbare gegevens.

Bron: Tabel opgesteld door de Rekenkamer op basis van gegevens van de Commissie.

Tabel 5.1c — Structurele acties: Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw, afdeling Oriëntatie: programma's 1994-1999, afgesloten per 31 december 2003 en 31 maart 2004

Begrotingsterrein ⁽¹⁾	Totaal		Afgesloten vóór 2003		Per 31 maart 2003 ontvangen aantal afsluitingsverzoeken	Afgesloten in 2003		Afgesloten per 31 maart 2004	
	Aantal programma's	Geplande communautaire bijdrage (euro)	Aantal programma's	Totaal betaalde communautaire bijdrage (euro)		Aantal programma's	Totaal betaalde communautaire bijdrage (euro)	Aantal programma's	Totaal betaalde communautaire bijdrage (euro)
Doelstelling nr. 1	69	14 301 716 000	0	0	69	4	565 075 313	6	667 787 313
Doelstelling nr. 2 94-96	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Doelstelling nr. 2 97-99	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Doelstelling nr. 3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Doelstelling nr. 4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Doelstellin nr. 5 (a)	66	5 544 906 000	8	17 989 829	66	22	403 297 357	31	481 336 186
Doelstelling nr. 5 (b)	84	3 163 701 000	0	0	84	21	693 559 284	30	856 877 069
Doelstelling nr. 6	2	288 794 000	0	0	2	0	0	0	0
Communautaire initiatieven	167	1 156 618 000	2	6 659 147	167	36	126 223 742	45	161 625 841
Totaal	388	24 455 735 000	10	24 648 976	388	83	1 788 155 696	112	2 167 626 409

⁽¹⁾ Sindsdien zijn de doelstellingen van de structurele acties voor de programmeringsperiode 2000-2006 anders ingedeeld.
Bron: Tabel opgesteld door de Rekenkamer op basis van gegevens van de Commissie.

Tabel 5.1d — Structurele acties: programma's 1994-1999, afgesloten per 31 december 2003 en 31 maart 2004 — FIOV

Begrotingsterrein ⁽¹⁾	Totaal		Afgesloten vóór 2003		Per 31 maart 2003 ontvangen aantal afsluitingsverzoeken	Afgesloten in 2003		Afgesloten per 31 maart 2004	
	Aantal programma's	Geplande communautaire bijdrage in besluiten van de Commissie (euro)	Aantal programma's	Totaal betaalde communautaire bijdrage (euro)		Aantal programma's	Totaal betaalde communautaire bijdrage (euro)	Aantal programma's	Totaal betaalde communautaire bijdrage (euro)
Doelstelling nr. 1	18	1 797 039 031	0	0	18	1	32 744	1	32 744
Doelstelling nr. 2 94-96	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Doelstelling nr. 2 97-99	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Doelstelling nr. 3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Doelstelling nr. 4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Doelstelling nr. 5 (a)	12	850 431 000	1	2 060 003	12	1	21 655 834	2	23 715 837
Doelstelling nr. 5 (b)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Doelstelling nr. 6	2	8 260 000	0	0	2	1	3 523 447	1	3 523 447
Communautaire initiatieven	20	127 103 242	0	0	20	4	2 245 131	6	13 212 790
Totaal	52	2 782 833 273	1	2 060 003	52	7	27 457 156	10	40 484 818

⁽¹⁾ Sindsdien zijn de doelstellingen van de structurele acties voor de programmeringsperiode 2000-2006 anders ingedeeld.
Bron: Tabel opgesteld door de Rekenkamer op basis van gegevens van de Commissie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.39. Bij de cijfers voor doelstelling 2 zijn 15 programma's met niet-afgewikkelde verplichtingen ad 35,15 miljoen euro meegeteld, die liepen van 1994 tot 1996 en per 31 december 2003, dus vijf jaar na het einde ervan, nog steeds niet waren afgesloten.

Beperkte omvang van de afsluitende controles van de Commissie

5.40. Zoals reeds aangegeven in het jaarverslag 2002 (paragraaf 5.21), voert de Commissie in de meeste gevallen pas audits van de onderliggende uitgaven uit nadat de definitieve betalingen zijn verricht. DG REGIO had eind 2003 audits achteraf van 17 programma's verricht, DG EMPL stelde de meeste van zijn verificaties achteraf uit tot 2005. DG AGRI begon pas medio 2004 met audits achteraf en DG FISH besloot audits (waarvan zij er 15 heeft verricht), ook van afzonderlijke projecten, te verrichten vóór de afsluiting van programma's in het kader van zijn analyse van de afsluitende documenten (het heeft er thans 15 verricht). Het aantal fouten dat bij audits van zowel de Rekenkamer als de Commissie werd ontdekt, bewijst hoe belangrijk het is in de lidstaten een grondige verificatie te verrichten van de verklaringen bij de afsluiting van de programma's. In elk geval moeten de resultaten van die verificaties worden geëxtrapoleerd naar het hele gecontroleerde programma.

5.39. Ook voor deze programma's overschreden de meeste lidstaten de termijn van 30 juni 1999 voor de indiening van hun verzoek om definitieve betaling.

5.40. Het aantal afsluitingscontroles in 2003 weerspiegelt de toewijzing van auditmiddelen door ieder Directoraat-Generaal, gelet op andere audit-prioriteiten voor de periode 2000-06 met betrekking tot programma's van de Structuurfondsen, het Cohesiefonds en de systemen voor pretoetredingshulp. De Commissie oordeelt dat de drievoudige strategie die zij heeft gevolgd en die bestaat uit rechtmatigheidsaudits vooraf, administratieve controles van afsluitingsdocumentatie en afsluitingsaudits het gevaar van onregelmatige afsluitingsbetalingen beperkt ondanks de ontoereikende verificatie door de lidstaten in sommige gevallen. De Commissie past, wanneer systematisch fouten worden ontdekt, op ruimere schaal financiële correcties toe.

Beheer van de programmeringsperiode 2000-2006

Verdere eisen inzake financiële controle opgenomen in de regelgeving

5.41. Verordeningen (EG) nrs. 438/2001⁽⁵⁹⁾ en 448/2001⁽⁶⁰⁾ van de Commissie stellen de uitvoeringsbepalingen vast van Verordening (EG) nr. 1260/1999⁽⁶¹⁾ van de Raad en beschrijven de beheers- en controlesystemen die nodig zijn voor de programma's van de structuurfondsen in de periode 2000-2006. De verordeningen berusten op dezelfde beginselen als Verordening (EG) nr. 2064/97; zij bouwen het controlekader uit en geven een nadere specificatie van bepaalde vereisten, met name betreffende:

- a) de elementen van de in te voeren beheers- en controlesystemen en meer bepaald
 - i) de definitie, toewijzing en scheiding van functies en

⁽⁵⁹⁾ Verordening (EG) nr. 438/2001 van de Commissie van 2 maart 2001 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad met betrekking tot de beheers- en controlesystemen voor uit de structuurfondsen toegekende bijstand (PB L 63 van 3.3.2001, blz. 21).

⁽⁶⁰⁾ Verordening (EG) nr. 448/2001 van de Commissie van 2 maart 2001 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad met betrekking tot de procedure inzake financiële correcties betreffende uit de Structuurfondsen toegekende bijstand (PB L 64 van 6.3.2001, blz. 13).

⁽⁶¹⁾ Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de structuurfondsen (PB L 161 van 26.6.1999, blz. 1).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- ii) de differentiatie tussen controles tijdens de uitvoering van de programma's („dagelijkse beheerscontroles”) en steekproeven om de doeltreffendheid van de systemen en de juistheid van uitgavendeclaraties na te gaan („onafhankelijke 5 %-steekproefcontroles”);
- b) de declaraties van tussentijdse en definitieve uitgaven die vergezeld moeten zijn van een certificaat, opgesteld door een persoon of afdeling die functioneel onafhankelijk is van de diensten die de betalingen goedkeuren;
- c) een door de lidstaat af te geven certificaat over de afsluiting van elk programma; dit moet zijn opgesteld door een andere persoon of afdeling die onafhankelijk is van de beheersdienst en een oordeel geeft over de in de looptijd van het programma verrichte verificaties en over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven;
- d) de eerste verantwoordelijkheid van de lidstaten om de nodige financiële correcties aan te brengen.

Het toezicht van de Commissie op de systemen van de lidstaten: beperkte zekerheid omtrent de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven

5.42. In 2003 zette DG REGIO zijn verificaties van de beheers- en controlesystemen voort. Voor de meeste lidstaten werd de beoordeling van die systemen afgerond⁽⁶²⁾. Eind 2002 had het directoraat-generaal in alle lidstaten de EFRO-systemen gecontroleerd. In 2003 werden er bezoeken afgelegd aan zeven lidstaten voor het EFRO en aan alle vier lidstaten voor het Cohesiefonds, maar doordat er voor elk programma een verschillend systeem kan zijn, haalde het DG een beperkte reikwijdte. De EFRO-verificaties omvatten zelden projecttests.

5.43. Eind 2003 hadden de systeemcontroles in de lidstaten door DG EMPL betrekking op 46 % van het totale begrote bedrag voor het ESF voor de periode 2000-2006. Dit bracht de directeur-generaal ertoe voorbehoud te maken, en geen zekerheid te geven over het gedeelde beheer van het ESF, omdat dat percentage ontoereikend wordt geacht en omdat een deel van de in de lidstaten gecontroleerde systemen tekortkomingen vertoonde.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.42. *Sommige lidstaten beschikken over systemen met gemeenschappelijke elementen die voor verschillende programma's kunnen worden ingezet, terwijl andere lidstaten voor verschillende programma's over verschillende systemen beschikken. In de cijfers voor programma's die ter plaatse werden gecontroleerd is het percentage van door de Commissie geverifieerde systemen onderschat, gezien de overlappingsen met andere programma's. In de eerste fase van de EFRO-systeemcontroles die in 2001-2003 plaatsvonden was het niet mogelijk de projecten te testen omdat er nog weinig uitgaven waren gedaan. In de tweede fase van de systeemcontroles die in de tweede helft van 2004 beginnen, zullen dergelijke tests worden uitgevoerd. Eind 2003 had het Directoraat-Generaal Regionaal Beleid 27 % van de EFRO-programma's aan een audit onderworpen. In 2003 voerde het in totaal 10 audits uit van de beheersystemen voor het Cohesiefonds en 6 audits van projecten.*

5.43. *Doordat een audit werd verricht voor 46 % van de middelen van de programmeringsperiode 2000-2006 kwamen alle lidstaten aan bod alsmede een ruime steekproef van de verschillende systemen.*

De auditstrategie voor de periode 2000-2006, gebaseerd op het concept van geïntegreerde audits waarbij de auditresultaten worden gebundeld (zie antwoord in punt 5.68) heeft ten doel eind 2004 een redelijke zekerheid te verkrijgen over een groot aantal beheer- en controlesystemen en op deze wijze ongeveer 70 % van de totale middelen van het ESF voor de periode 2000-2006 voor de 15 lidstaten te bestrijken.

⁽⁶²⁾ De beoordeling werd niet afgerond voor de communautaire initiatieven en een eindconclusie over de systemen kon niet worden bereikt voor Griekenland, Spanje, het Verenigd Koninkrijk (Noord-Ierland) en voor één programma in Portugal.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Het geuite bezwaar heeft betrekking op het gedeelde beheer in het kader van het ESF (nationale, regionale en/of lokale systemen). Het door het Directoraat-Generaal Werkgelegenheid opgezette controlesysteem heeft goed gewerkt en heeft ertoe geleid dat systemen die ernstige lacunes vertoonden konden worden opgespoord.

5.44. Ten aanzien van het EOGFL-Oriëntatie onderzocht DG AGRI de beheers- en controlesystemen van alle 141 programma's en verrichtte het audits van 38 programma's. Dit DG voltooide de beoordeling van de systemen van 25 programma's. Wat de overige 116 programma's betreft tracht zij opheldering te verkrijgen. Eind 2003 was de beoordeling van de beheers- en controlesystemen voltooid voor programma's ter waarde van 7 % van het totale voor de periode 2000-2006 begrote bedrag.

5.45. Wat betreft het FIOV onderzochten DG REGIO (voor meerfondsenprogramma's) en DG FISH de beheers- en controlesystemen van alle 50 programma's en DG FISH verrichtte audits van de 16 programma's (in 13 lidstaten), waarvoor het de hoofdverantwoordelijke is. Eind maart 2004 had de Commissie haar beoordeling afgerond van de beheers- en controlesystemen voor programma's ter waarde van 24 % van het totale voor de periode 2000-2006 begrote bedrag.

5.46. Hoewel het financiële-controlekader sinds de voorgaande programmeringsperiode is versterkt, blijven deze gebreken in de zekerheid van de Commissie over de betrouwbaarheid van de beheers- en controlesystemen in de lidstaten — en dus over de uitgavendeclaraties en de wettigheid en regelmatigheid van de door haar gefinancierde uitgaven — problemen opleveren.

5.46. De Commissie zet haar inspanningen voort door middel van aanwijzingen, de verspreiding van goede praktijken, audits en financiële correcties wanneer deze noodzakelijk zijn om meer zekerheid te verkrijgen over de betrouwbaarheid van de systemen van de lidstaten en derhalve ook over de wettigheid en regelmatigheid van de gedeclareerde uitgaven.

De werking van de beheers- en controlesystemen in de lidstaten: sommige voorschriften worden in de huidige programmeringsperiode nog steeds niet nageleefd

5.47. Evenals in de vorige programmeringsperiode (zie paragraaf 5.14) onderzocht de Rekenkamer de werking van de beheers- en controlesystemen in de lidstaten aan de hand van een aselechte steekproef van 11 betalingen die de Commissie verrichtte op basis van tussentijdse uitgavendeclaraties van de lidstaten (in België (2), Duitsland, Griekenland, Spanje (3), Italië (2), Nederland en het Verenigd Koninkrijk) ⁽⁶³⁾. **Bijlage 1** geeft een overzicht van de resultaten van het onderzoek door de Rekenkamer.

5.47. De Commissie onderzoekt de bevindingen van de Rekenkamer in het licht van de antwoorden van de betrokken lidstaten. Zij zal de nodige aanbevelingen doen om de systemen te verbeteren.

⁽⁶³⁾ 5 EFRO, 4 ESF, 1 EOGFL-Oriëntatie en 1 FIOV.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Onduidelijke definitie, toewijzing en scheiding van functies

5.48. In meerdere gevallen bleek de scheiding van functies te ontbreken:

- bij één programma was het orgaan dat een deel van de controles van de werking van de systemen verrichtte, tijdelijk ook bevoegd voor het afgeven van betalingsopdrachten, en was het orgaan dat de afsluitende verklaring moest afgeven ook betrokken bij de verificaties die leidden tot de certificering van de tussentijdse uitgavendeclaraties; de certificerende instantie is dus niet onafhankelijk ten aanzien van de opstelling van die certificaten ⁽⁶⁴⁾;
- voor één deel van een programma was er geen scheiding tussen de beheers- en betalingsautoriteiten ⁽⁶⁵⁾;
- bij twee programma's waren organisaties met beheersbevoegdheden voor het programma tevens ontvanger van communautaire middelen krachtens het programma ⁽⁶⁶⁾.

Tekortkomingen in de dagelijkse beheerscontroles

5.49. De beheers- en controleprocedures moeten procedures bevatten om de oplevering van de gefinancierde producten en diensten en de realiteit van de gedeclareerde uitgaven te verifiëren en om de naleving van de desbetreffende regels te verzekeren. De Rekenkamer ontdekte in de systemen van de lidstaten een aantal tekortkomingen die vergelijkbaar zijn met die welke zij in voorgaande jaren aantrof. In drie gevallen gaat het om ernstige tekortkomingen: de naleving van de regels inzake het in aanmerking komen van uitgaven voor bijstand uit de structuurfondsen werd niet geverifieerd en door het te laat invoeren van controles werd slechts een beperkt aantal projecten geverifieerd ⁽⁶⁷⁾. In één geval waren de geldende procedures ontoereikend om te verzekeren dat de uitgevoerde projecten voldeden aan de voorwaarden van het programma en aan de toepasselijke nationale en communautaire regels. Bij hetzelfde programma werd onvoldoende geverifieerd of projecten niet tegelijkertijd bijdragen uit meer dan één fonds ontvangen — hetgeen door de verordeningen wordt uitgesloten — of niet meer overheidsmiddelen ontvangen dan was toegestaan ⁽⁶⁸⁾.

5.48. De dienst die de afsluitingsverklaring moet opstellen, is functioneel onafhankelijk, maar had in het kader van Verordening (EG) nr. 438/2001 een aantal onverenigbare functies. De lidstaat heeft de functies beter gescheiden door een andere dienst aan te wijzen voor de werkzaamheden met betrekking tot de certificeringsprocedures van artikel 9.

In verband met het Belgische programma waarbij bijstand wordt verleend uit het FIOV voor maatregelen buiten de regio's van doelstelling 1, heeft de lidstaat medegedeeld dat de nodige maatregelen zullen worden genomen om een scheiding te bewerkstelligen tussen beheerder en uitbetalingsorgaan.

Wat het programma in Puglia betreft, kan het legitiem zijn dat een zelfde instantie, bijvoorbeeld een plaatselijke autoriteit, enerzijds begunstigde en anderzijds beheerder is, mits de beheerfuncties onafhankelijk worden uitgeoefend.

5.49. Wat voetnoot 69 met betrekking tot de Nederlandse ESF-zaak betreft, is het inherent aan het declaratiesysteem op grond van Verordening (EG) nr. 1260/99 dat bij tussentijdse declaraties van uitgaven alle controles en verificaties nog niet zijn afgerond. Het is dan ook niet uitzonderlijk dat bij een volgende betalingsaanvraag eerder gedeclareerde uitgaven worden gecorrigeerd.

Wat het EOGL-Oriëntatie betreft (voetnoten 68 en 70) werden tijdens een auditmissie van het Directoraat-generaal Landbouw voor hetzelfde programma begin 2004 dezelfde problemen vastgesteld die nu met de nationale autoriteiten worden besproken.

Voor EFRO-zaak Spanje betreft, is de Commissie begin 2004 met de Spaanse autoriteiten een actieplan overeengekomen voor de verbetering van hun beheer- en controlesystemen in het kader van het EFRO, waarbij met name de nadruk werd gelegd op controles van het beheer. De aanbevolen verbeteringen worden nu in Galicië toegepast.

⁽⁶⁴⁾ Nederland ESF doelstelling 3, 1999NL053DO001.

⁽⁶⁵⁾ België FIOV Afgezien van doelstelling 1, 2000BE14FDO001.

⁽⁶⁶⁾ Italië (Puglia) EFRO doelstelling 1, 1999IT161PO009; Spanje (Galicië) EFRO doelstelling 1, 2000ES161PO011.

⁽⁶⁷⁾ Spanje (Galicië) EFRO doelstelling 1, 2000ES161PO011; Italië (Piemonte) EFRO doelstelling 2, 2000IT162DO007; Verenigd Koninkrijk (East Midlands) EFRO doelstelling 2, 2000GB162DO004.

⁽⁶⁸⁾ Spanje (Andalusië) EOGL-Oriëntatie doelstelling 1, 2000ES161PO003.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Bij twee andere programma's werden de voor de projecten gedeclareerde bedragen niet behoorlijk geverifieerd, zodat bij de Commissie onbetrouwbare bedragen werden gedeclareerd en er nadien correcties en annuleringen noodzakelijk waren ⁽⁶⁹⁾. In twee gevallen waren de verrichte verificaties niet gedocumenteerd ⁽⁷⁰⁾. In een laatste geval werd bijna alleen de naleving van de nationale regels onderzocht en was de inhoud van de verificaties niet duidelijk ⁽⁷¹⁾.

Gebreken in de onafhankelijke controles van de beheers- en controlesystemen en de uitgavendeclaraties

5.50. Luidens de verordening moeten de lidstaten onafhankelijke controles van de projecten organiseren, die evenals in de vorige programmeringsperiode betrekking moeten hebben op ten minste 5 % van de totale in aanmerking komende uitgaven en gebaseerd moeten zijn op een representatieve steekproef van de goedgekeurde projecten en op risicoanalyse.

5.51. In vele gevallen leidden de inspanningen voor het afsluiten van de programma's van 1994-1999 ertoe dat de lidstaten vertraging opliepen bij het opzetten van de systemen voor onafhankelijke controles in de programmeringsperiode 2000-2006. De onafhankelijke verificaties van de beheers- en controlesystemen voor 2000-2006 en van de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven begonnen vaak pas in 2003 of zelfs 2004, hetgeen wederom de preventieve werking van de verificaties verminderde. In sommige gevallen waren de verificaties nog niet begonnen of nog niet erg gevorderd ⁽⁷²⁾, hoewel de lidstaten ingevolge de verordening moeten trachten de uitvoering van de verificaties gelijkmatig over de programmeringsperiode te spreiden.

5.52. Bij sommige programma's heeft de lidstaat geen passende steekproefbasis toegepast voor de verificaties van projecten ⁽⁷³⁾ of geen steekproefcriteria vastgesteld ⁽⁷⁴⁾.

5.51. De Commissie heeft eveneens het late begin opgemerkt van de onafhankelijke controles als één van de belangrijkste problemen met de systemen in de periode 2000-2006. In de aanwijzingen over steekproefcontroles in bijlage 2 bij de Audithandleiding voor de Structuurfondsen werd duidelijk gesteld dat de controles weliswaar niet elk jaar betrekking moesten hebben op 5 % van de uitgaven, maar dat zij vroeg genoeg moesten beginnen om een preventieve werking te hebben en om een te grote werklast aan het eind van de periode te voorkomen.

5.52. De Commissie heeft de lidstaten in bijlage 4 bij de Audithandleiding voor de Structuurfondsen aanwijzingen gegeven over de methode om steekproeven samen te stellen.

⁽⁶⁹⁾ Duitsland (Thüringen) ESF doelstelling 1, 1999DE161PO002; Nederland ESF doelstelling 3, 1999NL053DO001.

⁽⁷⁰⁾ Nederland ESF doelstelling 3, 1999NL053DO001 (operationeel centrum in Den Haag); Spanje (Andalusië) EOGFL-Oriëntatie doelstelling 1, 2000ES161PO003.

⁽⁷¹⁾ Italië (Puglia) EFRO doelstelling 1, 1999IT161PO009.

⁽⁷²⁾ België (Henegouwen) EFRO doelstelling 1, 1999BE161DO001; Spanje ESF doelstelling 1, 2000ES053PO311; Verenigd Koninkrijk (East Midlands) EFRO doelstelling 2, 2000GB162DO004.

⁽⁷³⁾ Spanje (Galicië) EFRO doelstelling 1, 2000ES161PO011; Verenigd Koninkrijk (East Midlands) EFRO doelstelling 2, 2000GB162DO004; Italië (Puglia) EFRO doelstelling 1, 1999IT161PO009.

⁽⁷⁴⁾ Spanje (Andalusië) EOGFL-Oriëntatie doelstelling 1, 2000ES161PO003.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.53. Bij verscheidene programma's was het onmogelijk de inhoud van de onafhankelijke controles te beoordelen omdat deze nog maar net waren gestart. In andere gevallen moet de kwaliteit van de controles en de verslagen worden verbeterd, bijvoorbeeld de methode om objecten te selecteren voor verificatie tijdens bezoeken aan projecten ⁽⁷⁵⁾. Tot slot was er nog een geval waarin de voorafgaand aan het controlebezoek van de Rekenkamer verrichte verificaties ontoereikend waren omdat er praktisch geen bezoeken aan projecten waren afgelegd ⁽⁷⁶⁾.

Ontbreken van een toereikend controletraject

5.54. De controle van de Rekenkamer bracht één geval aan het licht waarin het controletraject ontbrak ⁽⁷⁷⁾. In dit geval berust het bedrag dat de Commissie beschouwt als de nationale bijdrage aan een project ter bestrijding van vroegtijdig schoolverlaten op de veronderstelling dat in het financieringssysteem met een 'lump sum' de nationale bijdrage per definitie gelijk is aan de communautaire bijdrage. Maar welk deel van elke 'lump sum' daadwerkelijk voor dit doel is bestemd, wordt niet aangeduid, noch apart geregistreerd, zodat het werkelijke cofinancieringspercentage niet kan worden geverifieerd. Bij de uitgaven betroffen de gedeclareerde bedragen projecten die niet overeenkomen met de beschrijving van de actie in het ESF-programma; ze omvatten met name de volledige kosten voor bijzondere leerprogramma's in plaats van de extra kosten zoals de programmabeschrijving bepaalt. De kosten voor acties die overeenkomen met de beschrijving werden niet als zodanig aangeduid of apart geregistreerd. Daarnaast waren er twee andere programma's met een onvolledig controletraject ⁽⁷⁸⁾.

5.53. *Aanwijzingen over de criteria waaraan onafhankelijke controles moeten voldoen zijn opgenomen in bijlage 2 bij de Audithandleiding voor de Structuurfondsen.*

Wat voetnoot 76 — de ESF-zaak Duitsland (Thüringen) — betreft, heeft de lidstaat prompt corrigerende maatregelen genomen en in het eindverslag over onafhankelijke controles wordt melding gemaakt van de voltooiing van de controles ter plaatse voor het jaar 2003 alsmede van een goed dekkingspercentage van de controles in het kader van artikel 10.2.

5.54. *Wat de ESF-zaak Nederland betreft (voetnoot 77), wordt erop gewezen dat de scholen autonoom over de bestemming van het jaarbudget kunnen besluiten overeenkomstig de nationale wetgeving die de doelstellingen en financieringsmechanismen van de scholen vaststelt. In de wetgeving wordt ook gesteld dat de instelling nauwkeurig rekenschap moet afleggen van de uitgaven en er moet voor zorgen dat deze kunnen worden geïdentificeerd in de boeken (verplichting tot het houden van een gescheiden boekhouding). Bij controles kon de Commissie vaststellen dat dit bij de projecten die zij bezocht het geval was. De EG-bijdrage is niet opgenomen in het forfaitair bedrag, maar de nationale begroting wordt gebruikt als tegenwaardefonds voor de financiering van ESF-projecten. Aangezien de nationale tegenprestatie voor de financiering van ESF-projecten zowel in de begroting van de school als in het verzoek om financiering uit het ESF, die door de directeurs van de centra werden ondertekend, konden worden geïdentificeerd, is er sprake van duidelijke medefinanciering en een duidelijk controletraject.*

Ten slotte zijn de begrotingsmiddelen die jaarlijks aan de diverse scholen worden toegewezen, gebaseerd op het aantal leerlingen in jaar n-2. Er is derhalve geen verband tussen het aantal leerlingen in jaar n-2 en de werkelijke uitgaven van de school in jaar n. Dit bevestigt ook dat de nationale begrotingsmiddelen autonoom kunnen worden gebruikt.

Wat de FIOV-bijstand België betreft, heeft de lidstaat aankondigd dat hij de nodige maatregelen heeft genomen om voor een volledig controletraject te zorgen.

⁽⁷⁵⁾ Italië (Puglia) EFRO doelstelling 1, 1999IT161PO009; Italië (Piemonte) EFRO doelstelling 2, 2000IT162DO007; Verenigd Koninkrijk (East Midlands) EFRO doelstelling 2, 2000GB162DO004.

⁽⁷⁶⁾ Duitsland (Thüringen) ESF doelstelling 1, 1999DE161PO002.

⁽⁷⁷⁾ Nederland ESF doelstelling 3, 1999NL053DO001.

⁽⁷⁸⁾ België FIOV Afgezien van doelstelling 1, 2000BE14FDO001; Italië (Piemonte) EFRO doelstelling 2, 2000IT162DO007.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De gegevensgerichte controles van verrichtingen door de Rekenkamer: de gebreken in de systemen worden bevestigd doordat er in de huidige programmeringsperiode nog steeds fouten bestaan

5.55. Uit 11 programma's (zie paragraaf 5.47) werden in totaal 109 projecten geselecteerd voor gegevensgerichte controles om verdere bewijzen te verzamelen over het functioneren van de fondsen. Daaruit bleek dat de voorschriften in een aanzienlijk aantal gevallen niet waren nageleefd: niet in aanmerking komende uitgaven en projecten ⁽⁷⁹⁾, uitgaven zonder bewijsstukken ⁽⁸⁰⁾, onjuiste berekening van de communautaire bijdrage ⁽⁸¹⁾ en andere gebreken ⁽⁸²⁾. Fouten van vergelijkbare aard werden aangetroffen in de onderzochte programma's van 1994-1999.

⁽⁷⁹⁾ Niet in aanmerking komende uitgaven en projecten:

Declaratie van kosten die geen verband houden met de betrokken programma's of projecten: Nederland ESF doelstelling 3, 1999NL053DO001; België FIOV Afgezien van doelstelling 1, 2000BE14FDO001; Verenigd Koninkrijk (East Midlands) EFRO doelstelling 2, 2000GB162DO004; België (Henegouwen) EFRO doelstelling 1, 1999BE161DO001; Italië (Puglia) EFRO doelstelling 1, 1999IT161PO009; Spanje (Andalusië) EOGFL-Oriëntatie doelstelling 1, 2000ES161PO003.

Declaratie van uitgaven buiten de subsidiabele periode: Nederland ESF doelstelling 3, 1999NL053DO001; Spanje (Andalusië) EOGFL-Oriëntatie doelstelling 1, 2000ES161PO003; Verenigd Koninkrijk (East Midlands) EFRO doelstelling 2, 2000GB162DO004; Spanje (Galicië) EFRO doelstelling 1, 2000ES161PO011. Declaratie van terugvorderbare belasting over de toegevoegde waarde: België (Henegouwen) EFRO doelstelling 1, 1999BE161DO001.

Declaratie van uitgaven hoewel de eindbegunstigden de middelen niet hadden betaald aan de projecten: Nederland ESF doelstelling 3, 1999NL053DO001.

⁽⁸⁰⁾ Uitgaven zonder bewijsstukken:

Declaratie van geschatte i.p.v. werkelijke uitgaven: Duitsland (Thüringen) ESF doelstelling 1, 1999DE161PO002; Spanje ESF doelstelling 1, 2000ES053PO311. Uitgaven zonder toereikende bewijsstukken: Nederland ESF doelstelling 3, 1999NL053DO001; Duitsland (Thüringen) ESF doelstelling 1, 1999DE161PO002; Spanje ESF doelstelling 1, 2000ES053PO311; Verenigd Koninkrijk (East Midlands) EFRO doelstelling 2, 2000GB162DO004; België (Henegouwen) EFRO doelstelling 1, 1999BE161DO001; Spanje (Galicië) EFRO doelstelling 1, 2000ES161PO011.

Toewijzing van een deel der overheadkosten aan projecten zonder berekeningen ter onderbouwing van het toegekende bedrag: Nederland ESF doelstelling 3, 1999NL053DO001; Duitsland (Thüringen) ESF doelstelling 1, 1999DE161PO002; Spanje ESF doelstelling 1, 2000ES053PO311; Verenigd Koninkrijk (East Midlands) EFRO doelstelling 2, 2000GB162DO004; Spanje (Galicië) EFRO doelstelling 1, 2000ES161PO011.

Geen afzonderlijk boekhoudstelsel of adequate boekhoudcode om de communautaire financiering te kunnen identificeren: Nederland ESF doelstelling 3, 1999NL053DO001.

⁽⁸¹⁾ Onjuiste berekening van de communautaire bijdrage: Bij de berekening van de communautaire bijdrage aan projecten geen rekening gehouden met mogelijk genereren van ontvangsten of andere inkomsten: Spanje (Andalusië) EOGFL-Oriëntatie doelstelling 1, 2000ES161PO003; Verenigd Koninkrijk (East Midlands) EFRO doelstelling 2, 2000GB162DO004; Spanje (Galicië) EFRO doelstelling 1, 2000ES161PO011; Italië (Puglia) EFRO doelstelling 1, 1999IT161PO009.

⁽⁸²⁾ Andere onvolkomenheden:

Niet nagaan of de passende nationale cofinanciering werkelijk beschikbaar was gesteld: Duitsland (Thüringen) ESF doelstelling 1, 1999DE161PO002.

Geen milieueffectbeoordeling verricht: Italië (Puglia) EFRO doelstelling 1, 1999IT161PO009.

Geen informatie- en publiciteitsmaatregelen betreffende de deelname van de structuurfondsen: Nederland ESF doelstelling 3, 1999NL053DO001; Spanje (Galicië) EFRO doelstelling 1, 2000ES161PO011.

Niet-naleving van de communautaire regels inzake de gunning van overheidsopdrachten: België (FIOV) Afgezien van doelstelling 1, 2000BE14FDO001; Verenigd Koninkrijk (East Midlands) EFRO doelstelling 2, 2000GB162DO004; België (Henegouwen) EFRO doelstelling 1, 1999BE161DO001; Spanje (Galicië) EFRO doelstelling 1, 2000ES161PO011; Italië (Puglia) EFRO doelstelling 1, 1999IT161PO009.

Geen melding van substantiële wijzigingen in een project: Duitsland (Thüringen) ESF doelstelling 1, 1999DE161PO002.

5.55. De Commissie zal haar onderzoek van de bevindingen van de Rekenkamer en van de antwoorden van de nationale autoriteiten beëindigen en de nodige maatregelen nemen.

Wat voetnoot 79.4 over ESF-bijstand Nederland betreft, aanvaardt de Commissie in een interpretatienota (nr. 108097 van 7.9.2001) dat indien de eindbegunstigde niet zelf de eindontvanger van de middelen van de Gemeenschap is, de voorschotten op subsidies door de eindbegunstigde aan de eindontvanger worden gegeven. De declaratie van de uitgaven door de eindbegunstigde aan de beheerder of het uitbetalingsorgaan of aan de bemiddelende instantie moet evenwel betrekking hebben op de werkelijke uitgaven van de eindontvanger en gestaafd zijn met vereffende facturen of gelijkwaardige bewijsstukken.

In verband met Spanje in voetnoot 80.1 verwijst de Commissie naar haar antwoord in de punten 5.20 en 5.23 inzake onderaanbesteding.

Voor de bijstand uit het FIOV voor regio's buiten doelstelling 1, stelde de Rekenkamer wat België betreft vast dat de gedeclareerde kosten geen verband hielden met het betrokken programma of de betrokken projecten. De lidstaat aanvaardt de opmerking van de Rekenkamer en de Commissie zal erop toezien dat deze fout wordt gecorrigeerd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.56. De resultaten van de gegevensgerichte controles bevestigden de in de paragrafen 5.48-5.54 beschreven gebreken in de beheers- en controlesystemen in de lidstaten. De vastgestelde fouten verschilden niet merkbaar van die van voorgaande jaren. Dit bevestigt de eerdere opmerking van de Rekenkamer⁽⁸³⁾ dat de Commissie haar controles in de lidstaten moet voortzetten en dat zij waar nodig de bepalingen uit de regelgeving moet toepassen die haar toestaan tussentijdse betalingen op te schorten in geval van ernstige onregelmatigheden⁽⁸⁴⁾, dan wel bij ontdekking van ernstige tekortkomingen in de beheers- of controlesystemen die tot systeemgebonden onregelmatigheden zouden kunnen leiden⁽⁸⁵⁾.

Jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal

Algehele positieve zekerheid over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven beperkt door ernstige punten van voorbehoud inzake de werking van de beheers- en controlesystemen van de lidstaten

5.57. De jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal zijn essentiële elementen van de hervorming van de Commissie. De directeuren-generaal die belast zijn met structurele acties verklaren opnieuw dat zij redelijke zekerheid hebben dat de systemen in hun directoraten-generaal de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen garanderen. Niettemin maken zij op een aantal punten gerechtvaardigd voorbehoud ten aanzien van de werking van de beheers- en controlesystemen in de lidstaten.

5.58. De punten van voorbehoud van de directeur-generaal Regionaal beleid vloeien hoofdzakelijk voort uit de resultaten van controles op stukken en audits in de lidstaten (gebaseerd op de door de lidstaten verstrekte systeembeschrijvingen) die zijn afdeling heeft verricht, hoewel er voor de lopende EFRO-periode tot dusver weinig nalevings- of gegevensgerichte controles werden uitgevoerd. De meeste punten van voorbehoud in de verklaring over 2003 — die allemaal de programmeringsperiode 2000-2006 betreffen — werden ook in 2002 genoemd. Zo was er opnieuw voorbehoud in verband met de beheerssystemen van twee lidstaten voor het EFRO⁽⁸⁶⁾ en met de werking van de controlesystemen voor het Cohesiefonds in drie lidstaten⁽⁸⁷⁾. Er is nog steeds een algemeen voorbehoud inzake de communautaire initiatieven van het EFRO (URBAN en Interreg), omdat de van de lidstaten ontvangen documentatie nog niet volledig is geanalyseerd. Er wordt geen voorbehoud gemaakt inzake voorgaande programmeringsperioden, waarvoor in 2003 2 397 miljoen euro werd betaald. Geen enkel punt van voorbehoud is gekwantificeerd en het materieel belang is niet aangegeven.

5.56. *De Commissie besteedt nog steeds een groot deel van haar voor audits bestemde middelen aan controles van de systemen van de lidstaten voor de huidige periode. Zij verwijst naar haar antwoorden in punt 5.8 en 5.40. Zij heeft reeds gebruik gemaakt, en zal verder gebruikmaken, van haar bevoegdheden om, wanneer dit nodig blijkt, betalingen te schorsen voor programma's waarvan de systemen ernstige lacunes vertonen die de EG-middelen in gevaar brengen.*

5.58. *Voor de vorige programmaperioden hebben de betalingen betrekking op de afsluitingsprocedures waarvoor de werkwijzen toereikend werden beschouwd om een redelijke zekerheid te bieden. Gezien de aard van de bezwaren werd niet geoordeeld dat kwantificering noodzakelijk was.*

⁽⁸³⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 2002, paragraaf 5.24.

⁽⁸⁴⁾ Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad, artikel 38, lid 5.

⁽⁸⁵⁾ Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad, artikel 39, lid 2.

⁽⁸⁶⁾ Griekenland en Spanje.

⁽⁸⁷⁾ Griekenland, Spanje en Portugal.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.59. Wat het ESF betreft bevat de verklaring van de directeur-generaal Werkgelegenheid en sociale zaken een tegenstrijdigheid tussen de algehele positieve zekerheid over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen en het voorbehoud betreffende het gedeelde beheer en de werking van de systemen in de lidstaten. De directeur-generaal merkt op dat haar afdeling nog niet in staat is geweest, de wijzigingen in de beheers- en controlesystemen te onderzoeken die de lidstaten hebben aangebracht nadat de Commissie de systemen had gecontroleerd met betrekking tot 46 % van de geplande uitgaven voor de periode 2000-2006 (zie paragraaf 5.43). Er wordt niets gezegd over de zekerheid inzake het ESF voor de periode 1994-1999, waarvoor in 2003 768 miljoen euro werd betaald. De geplande controles achteraf van de betalingen zullen pas eind 2004 of in 2005 plaatsvinden.

5.60. De directeur-generaal Landbouw maakte voorbehoud inzake alle in 2003 gedane betalingen van het EOGFL-Oriëntatie voor programma's van de periode 2000-2006. Dit voorbehoud was gebaseerd op door zijn afdeling gestelde en nog onbeantwoorde vragen over de onderzochte systeembeschrijvingen van de lidstaten en over de preliminaire bevindingen van de systeemcontroles in de lidstaten. Er werd geen schatting gemaakt van de weerslag van de bij de controles ontdekte tekortkomingen.

5.61. De directeur-generaal Visserij maakte ook een voorbehoud betreffende het gedeelde beheer en de werking van de systemen in de lidstaten, omdat met negen van die lidstaten nog bilaterale gesprekken lopen naar aanleiding van de preliminaire bevindingen van systeemgerichte controles aldaar. Het voorbehoud is niet gekwantificeerd en het materiële belang is niet aangegeven.

5.62. Hoewel de directeuren-generaal voor de periode 1994-1999 geen enkel voorbehoud maken, blijkt uit de controle van de Rekenkamer dat er in de afgesloten programma's nog aanzienlijke problemen inzake de wettigheid en regelmatigheid bestaan. Ook de voor de lopende periode door de lidstaten ingevoerde systemen bevatten ernstige tekortkomingen. Drie met structurele acties belaste DG's hebben een algemeen voorbehoud gemaakt betreffende de systemen. DG REGIO heeft zijn voorbehoud beperkt tot twee lidstaten.

Follow-up van opmerkingen uit eerdere betrouwbaarheidsverklaringen

5.63. De eerdere audits van de Rekenkamer met betrekking tot de beheers- en controlesystemen voor de structurele acties brachten tekortkomingen bij de Commissie en in de lidstaten aan het licht die ertoe bijdroegen dat niet in aanmerking komende uitgaven werden gedeclareerd en onverschuldigde betalingen werden gedaan. **Bijlage 2** geeft een overzicht van de ontwikkelingen in de voornaamste in de recente controles van de Rekenkamer aan de orde gestelde kwesties die van invloed zijn op de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen.

5.59. Voor de programmeringsperiode 2000-2006 hebben de bezwaren betrekking op de ernstige tekortkomingen die in de systemen van de lidstaten werden ontdekt en die moeten worden gecorrigeerd. De Commissie verwijst ook naar haar antwoord in punt 5.43 in verband met haar actieplan om haar doelstelling inzake dekking van de systemen te bereiken.

Voor de programmeringsperiode 1994-1999 heeft de Directeur-Generaal geen bezwaren gemaakt in verband met het ESF omdat het door de Rekenkamer vermelde betaalde bedrag betrekking heeft op dossiers die niet als problematisch worden beschouwd aangezien zij een grondige controle op basis van bewijsstukken hebben doorstaan.

Het Directoraat-Generaal Werkgelegenheid heeft eveneens, vóór 2003, behalve op uitgaven gerichte audits, op systemen gerichte audits verricht in verband met de toepassing van Verordening (EG) nr. 2064/97 waarvan de resultaten in aanmerking werden genomen bij de afsluiting van de programmaperiode 1994-1999.

5.62. Het ontbreken van voorbehoud over de programma's 1994-1999 is gerechtvaardigd, gezien de strenge werkwijze in de Directoraten-Generaal en de lopende afsluitingsaudits waarmee de betrouwbaarheid van de afsluitingsverklaringen wordt geverifieerd. In het algemeen was de zekerheid die de Directoraten-Generaal in 2003 gaven voor de periode 2000-2006 ruimer. Elk Directoraat-Generaal hield rekening met het niveau van de voltooide systeemcontroles voor de periode 2000-2006 en met zijn eigen auditstrategie bij de vaststelling van de draagwijdte van zijn bezwaren. Het Directoraat-Generaal Regionaal Beleid hield met name rekening met zijn positieve conclusies bij de evaluatie van de systeembeschrijvingen voor de meeste lidstaten.

5.63. De Commissie verwijst naar haar antwoorden op de opmerkingen in bijlage 2 en naar punt 5.46 voor de periode 2000-2006, naar punt 5.37 voor de periode 1994-1999 en naar punt 5.62 voor de draagwijdte van de zekerheid in de jaarlijkse verklaringen van de Directeuren-Generaal.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.64. De Rekenkamer onderzocht het optreden van de Commissie in verband met opmerkingen in recente betrouwbaarheidsverklaringen. Wat betreft het ESF, het EOGFL-Oriëntatie en het FIOV gaf dit geen aanleiding tot bijzondere opmerkingen.

5.65. Wat betreft de EFRO-gevallen heeft DG REGIO gevolg gegeven aan de opmerkingen van de Rekenkamer, hoewel het in sommige gevallen lang duurde voordat een standpunt werd ingenomen en er een passende terugvorderingsprocedure werd gestart. Niettemin zijn er gevallen waarin geen terugvorderingsprocedure is gestart ⁽⁸⁸⁾ of waarin de terugvorderingen niet ten volle aansluiten bij de opmerkingen van de Rekenkamer ⁽⁸⁹⁾.

Conclusies en aanbevelingen

5.66. De in 2001 gestarte hervorming heeft de internecontroleomgeving bij de Commissie versterkt. Aan de verklaringen van de directeuren-generaal kan de Rekenkamer echter nog geen zekerheid ontnemen.

5.67. Er is nog steeds weinig vooruitgang bij de afsluiting van de programma's van de programmeringsperiode 1994-1999, voornamelijk omdat de lidstaten bij de aanvragen om saldobetaling onvoldedige en ontoereikende documentatie voegen en omdat de Commissie moeite heeft met de behandeling van de dossiers. In de onderzochte gevallen voldeden de beheers- en controlesystemen van de lidstaten niet helemaal aan de bepalingen van de regelgeving. De verificaties van de uitgaven waren onvoldoende en de betrouwbaarheid van de bij de verzoeken om saldobetaling gevoegde verklaringen is twijfelachtig. De Rekenkamer constateerde soortgelijke problemen als die welke zij reeds heeft gemeld bij de afsluiting van voorgaande perioden ⁽⁹⁰⁾.

5.65. *In de zaken Nordrhein-Westfalen en Piemonte zijn procedures voor financiële correctie aangekondigd. De Commissie is ook voornemens om de zaak betreffende de luchthaveninfrastructuur in 2004 af te sluiten zonder terugvordering, gelet op de argumenten van de Italiaanse autoriteiten en de resultaten van een juridische analyse. De tweede Italiaanse zaak en de zaken betreffende het Verenigd Koninkrijk werden afgehandeld bij de afsluiting van de programma's en de Commissie oordeelt dat passende correcties werden aangebracht.*

5.66. *Door te werken aan de verbetering van de inhoud en de verruiming van de draagwijdte van de verklaringen en door erop toe te zien dat de verklaringen aan de normen voldoen, spant de Commissie zich in om van de jaarlijkse verklaringen een betrouwbare indicator te maken van haar prestaties en van haar strategie bij de aanpak van de geïdentificeerde risico's zodat de Rekenkamer er gebruik kan van maken als basis voor haar zekerheid.*

5.67. *Op basis van de audits die zij als voorbereiding op de afsluiting heeft verricht, het onderzoek van de afsluitingsdocumenten die voor de 1 104 af te sluiten programma's werden ingediend en de resultaten van de verrichte afsluitingsaudits, oordeelt de Commissie dat de lidstaten in het algemeen ernstige inspanningen hebben geleverd om te voldoen aan de vereisten van Verordening (EG) nr. 2064/97 en dat het aantal verificaties dat door de lidstaten vóór de afsluiting werd verricht, beduidend hoger is dan voor de afsluiting van vorige perioden.*

De door de Commissie goedgekeurde strategie om de programma's van de periode 1994-1999 af te sluiten, heeft het risico verkleind dat bij de definitieve betalingen onregelmatige uitgaven worden vergoed. Met name door nauwkeurig onderzoek van de „artikel-8-verklaringen” heeft zij de lidstaten wanneer dit nodig was, verzocht elementen in de afsluitingsprocedure toe te lichten of bijkomende audits te verrichten. Zij heeft in een aantal gevallen procedures voor financiële correctie op gang gebracht op basis van haar onderzoek van de „artikel-8-verklaringen” en zal dit ook in andere gevallen doen op basis van haar afsluitingsaudits. De Commissie zal rekening houden met de opmerkingen van de Rekenkamer bij haar eigen audits en zal ervoor zorgen dat gevolg wordt gegeven aan de bevindingen van de Rekenkamer inzake onregelmatige uitgaven in het kader van door haar gecontroleerde programma's, en zal de nodige correcties aanbrengen.

⁽⁸⁸⁾ In één geval zette DG REGIO de actie niet door (Nordrhein Westfalen doelstelling 2, 1992-1993); in twee gevallen nam het geen definitief standpunt in (Piemonte 1994-1996, luchthaveninfrastructuur Italië 1997-1999).

⁽⁸⁹⁾ Italië Aree attrezzate 1989-1993, Greater Manchester, Lancashire and Cheshire doelstelling 2, 1997-1999.

⁽⁹⁰⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1996; speciaal verslag nr. 14/98 over de afsluiting van de vormen van bijstandsverlening van het EFRO (PB C 368 van 27.11.1998).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.68. De bepalingen van de regelgeving over de beheers- en controlesystemen werden versterkt voor de periode 2000-2006, maar de audit van de Rekenkamer toonde aan dat die systemen ernstige gebreken vertonen. De controles van de Rekenkamer wezen op het bestaan van dezelfde soort fouten als in de periode 1994-1999. Tenzij de systemen aanzienlijk worden verbeterd, zal een herhaling van de problemen die zich bij de afsluiting van de periode 1994-1999 voordeden onvermijdelijk zijn.

5.69. Aangezien het beheer van de structurele acties wordt gedeeld tussen de Commissie en de lidstaten, bevinden de belangrijkste systemen voor het toezicht en de controle van de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven zich in de lidstaten. Niettemin is de Commissie verantwoordelijk voor de uitvoering van de begroting. Gezien de talrijke gebreken in deze systemen (zie bijvoorbeeld **bijlage 1**) moet de Commissie van de lidstaten verbeteringen eisen. Bij ernstige gebreken in de systemen moet de Commissie gebruik maken van de mogelijkheid betalingen op te schorten. In het kader van de uitbreiding van de Gemeenschap en het aanbreken van de nieuwe programmeringsperiode moet de Commissie in samenwerking met de lidstaten trachten het financiële controlekader voor de structurele acties verder te versterken en te rationaliseren. Daarin past ook een duidelijke en complete controlestrategie, zoals de Rekenkamer heeft aanbevolen in haar recente advies over het model „single audit” ⁽⁹¹⁾.

FOLLOW-UP VAN OPMERKINGEN IN SPECIAAL VERSLAG NR. 7/2000 OVER HET INTERNATIONAAL FONDS VOOR IERLAND EN HET SPECIALE STEUNPROGRAMMA VOOR VREDE EN VERZOENING IN NOORD-IERLAND EN DE AANGRENZENDE GRAAFSCHAPPEN VAN IERLAND (1995-1999)

Reikwijdte van het speciaal verslag en voornaamste aanbevelingen

5.70. Het speciaal verslag was toegespitst op de wettigheid en regelmatigheid van de communautaire financiering voor beide programma's. Op basis van een uitgebreide steekproef van maatregelen en projecten werden de doelmatigheid en doeltreffendheid van de procedures voor het uitgeven van middelen nagegaan.

5.71. De voornaamste aanbevelingen betreffende het Internationaal Fonds voor Ierland (IFI) ⁽⁹²⁾ en het speciale steunprogramma voor vrede en verzoening (Peace) ⁽⁹³⁾ worden hierna besproken.

5.68. Om deze kwesties aan te pakken, volgt de Commissie een meerjarenstrategie waarbij niet alleen het auditniveau voor de huidige periode op de risico's wordt afgestemd, rekening houdend met andere prioriteiten, maar past zij ook de methode van „één enkele controle” toe om het resultaat van haar eigen controles en die van de lidstaten te optimaliseren. Dit impliceert een betere uitwisseling van de controleresultaten met de lidstaten in het kader van de huidige regelgeving en coördinatie van de controles om dubbel werk te voorkomen en om voor een goede dekking te zorgen van systemen die zowel volgens de Commissie als volgens de nationale controleurs het meest risicovol zijn. Bovendien geeft de Commissie de lidstaten aanwijzingen en zorgt zij voor de verspreiding van goede praktijken.

5.69. De normen op het gebied van beheer en controle waaraan de lidstaten moeten voldoen, zijn vastgesteld in de verordeningen en de Commissie ziet erop toe dat aan deze normen is voldaan. In het kader van de normale auditprocedures en -normen zendt de Commissie de lidstaten gedetailleerde aanbevelingen wanneer zij tekortkomingen vaststelt en ziet zij erop toe dat de verbeteringen waarom zij verzoekt inderdaad worden aangebracht. Zij maakt gebruik van haar bevoegdheden om betalingen op te schorten en financiële correcties aan te brengen in programma's wanneer dit noodzakelijk blijkt en zij concludeert dat de tekortkomingen in de systemen een ernstig gevaar voor de EG-middelen inhouden. De Commissie onderzoekt de beheer- en controlesystemen in de nieuwe lidstaten voor de huidige programmaperiode zorgvuldig. Zij heeft voor de volgende periode reeds een beheer- en controlekader voorgesteld waarbij wordt voortgebouwd op de opgedane ervaring door de verantwoordelijkheid van de lidstaten op het gebied van controle aan te scherpen en te verduidelijken, rekening houdend met het evenredigheidsbeginsel.

⁽⁹¹⁾ Advies nr. 2/2004 van de Rekenkamer.

⁽⁹²⁾ Paragraaf 70 sub a), c) en d), van het speciaal verslag.

⁽⁹³⁾ Paragraaf 71 sub a)-f), van het speciaal verslag.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Het Internationaal Fonds voor Ierland

Beoordeling van de financiële behoeften

5.72. Verordening (EG) nr. 2236/2002 van de Raad van december 2002 betreffende financiële bijdragen van de Gemeenschap voor 2003 en 2004 schrijft voor dat vóór elke betaling aan het IFI de financiële behoeften van het fonds moeten worden beoordeeld. De specifieke inhoud van die beoordeling werd overeengekomen tussen de Commissie en het IFI. Tevens werd overeengekomen dat de Commissie betalingen zou verrichten zodra het kassaldo daalt tot een niveau gelijk aan of lager dan de waarde van twee jaar betalingen (aan de projecten). Dit is een sterke inkrimping van de kasmiddelen van het IFI in vergelijking met het gewone niveau, maar toch is er nog steeds een ongerechtvaardigd hoog bedrag aan kasmiddelen beschikbaar.

5.73. De verplichting om vóór de betaling een beoordeling te verrichten is bij Verordening (EG) nr. 214/2000 van de Raad van 24 januari 2000 niet ingevoerd. De Commissie koos in plaats daarvan voor een wijziging in het systeem van voorschotbetalingen: in plaats van 80 % van de jaarlijkse bijdrage ineens te betalen, betaalt zij twee maal 40 %.

Passende criteria ter beoordeling van projectvoorstellen worden consistent toegepast en nageleefd

5.74. De Commissie heeft geen richtlijnen of instructies gegeven, maar deed tijdens haar audits wel aanbevelingen. Daarop aansluitend heeft het IFI begin 2004 een procedurehandleiding voor subsidies uitgegeven, waarin de beoordeling van projectvoorstellen wordt behandeld.

5.75. Deze handleiding biedt wel een leidraad bij de vraag welke gebieden moeten worden beoordeeld en waar de standpunten van andere mogelijke financiers kunnen worden gevonden, maar het IFI heeft nog geen gedetailleerde criteria bepaald voor het bereiken van zijn eigen doelstellingen. De algemene oriëntatie in de handleiding dekt niet afdoende alle soorten projecten die het IFI financiert.

Routinetoezicht op de communautaire bijdrage aan IFI-projecten en beoordeling van de sterke punten van projecten

5.76. Het IFI houdt regelmatig toezicht op de financiële uitvoering van projecten, maar niet op niet-financiële informatie, zodat het onmogelijk wordt de sterke punten van de gefinancierde projecten te beoordelen.

5.72. Hoewel de wettelijke verplichting om de financiële behoeften van het Fonds vóór de betalingen te evalueren eerst werd ingevoerd met de verordening van 2002 en op basis van de aanbevelingen van de Rekenkamer in het Speciaal Verslag en een audit van de Commissie aan het eind van 2000, was de Commissie reeds in 2000, in het kader van de vorige verordening, in samenwerking met de Raad van Bestuur van het Fonds, begonnen met de aanpassing van de betalingen van de Gemeenschap aan het huidige streefcijfer. De Commissie erkent dat de door het Internationaal Fonds voor Ierland aangehouden banksaldi de onmiddellijke behoeften overtreffen. Zij zal weldra de financiële situatie van het Fonds opnieuw beoordelen en verwacht dat de banksaldi aan het eind van 2004 zullen zijn gedaald tot het streefcijfer dat overeenstemt met hetgeen voor twee jaar aan de projecten moet worden betaald. De rente op deze saldi wordt gebruikt voor de activiteiten van het Fonds.

5.73. Ten tijde van de voorbereiding van de verordening van 2000 had de Commissie de formele aanbevelingen die in het Speciaal Verslag zijn opgenomen nog niet ontvangen. Toen dat wel het geval was, deed zij het voorstel van de nieuwe verplichting in de verordening van 2002. Sedert 2000 tekent de voorzitter van de Raad van Bestuur evenwel bij iedere betaling een verklaring volgens welke het Fonds de Commissie terugbetaalt, indien de situatie van het Fonds zodanig is dat het gebruik van de nieuwe middelen niet gewaarborgd is of reeds aanwezige middelen ongebruikt blijven.

5.74. De Commissie wijst erop dat het Fonds een onafhankelijk juridisch orgaan is met een financieringswijze die gebaseerd is op een internationale overeenkomst tussen twee lidstaten en andere donorregeringen. De Commissie is in de Raad van Bestuur van het Fonds waarnemer en kan weliswaar invloed op het beleid van het Fonds uitoefenen maar dit beleid niet bepalen.

5.75. De Commissie heeft het IFI verzocht zijn criteria en procedures voor de beoordeling van projecten opnieuw te bezien en blijft dit verzoek herhalen. Een thans aan de gang zijnde strategische herziening zou opnieuw voor vooruitgang moeten zorgen.

5.76. De Commissie is het ermee eens dat het toezicht van het IFI op de impact van zijn activiteiten verbeterd kan worden. Een beoordeling door externe consultants is voorzien voor 2004 als hulp bij de aan gang zijnde strategische herziening.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Speciaal steunprogramma voor vrede en verzoening in Noord-Ierland en de aangrenzende graafschappen van Ierland (1995-1999)

Meer bijstand aan de uitvoerende instanties verzekert consistente criteria voor de selectie van gemeenschapsgebonden projecten en maatschappelijke groeperingen, alsook richtlijnen en middelen ter ondersteuning van die projecten en groepen

5.77. Het programma definieert gemeenschapsgebonden projecten en maatschappelijke groeperingen en bevat selectiecriteria die verder worden uitgewerkt in het programma complement ⁽⁹⁴⁾. De beheersinstantie verstrekke begin 2003, eind 2003 en begin 2004 nog meer richtlijnen. Dit beantwoordt wel aan de aanbevelingen van de Rekenkamer, maar vele van die richtlijnen verschenen vrij laat in de looptijd van het programma.

5.78. De voor technische bijstand uitgetrokken middelen werden in december 2003 verhoogd van 18,8 tot 50,5 miljoen euro.

Beoordeling van financiële behoeften op basis van voorziene activiteiten

5.79. De financiële toewijzing voor het programma Peace II werd in maart 1999 door de Europese Raad vastgesteld en bedroeg 500 miljoen euro. Die toewijzing was echter louter gebaseerd op een extrapolatie van de financiële toewijzing voor het programma Peace I.

Onderzoek van werkzaamheden van niet-gouvernementele organisaties

5.80. De lokale strategiepartnerschappen, de intermediaire financieringsorganen en de door de „County Council” geleide task forces werden respectievelijk in april 2002, eind 2001 en medio 2002 formeel opgericht. Later verrichtte de beheersinstantie een (in augustus 2003 gepubliceerde) beoordeling om na te gaan of elke uitvoerende organisatie het programma Peace II beheerde overeenkomstig de toepasselijke richtlijnen en het met de beheersinstantie gesloten contract.

5.81. De aanbeveling is gevolgd, maar het onderzoek kwam pas laat in de looptijd van het programma. Bovendien moeten de voor de uitvoering van het programma verantwoordelijke instanties regelmatig een vervolgonderzoek van de situatie verrichten.

Gedocumenteerde projectevaluaties volgens specifieke, schriftelijk vastgelegde criteria

5.82. Criteria voor projectevaluatie maken deel uit van het programma en het programma complement en zijn verder uitgewerkt in richtlijnen van de beheersinstantie. Ook checklists werden ingevoerd.

5.77. De aanwijzingen waren niet tijdig klaar ten gevolge van het opstellen van nieuwe administratieve regelingen.

5.78. De Commissie moedigde de verhoging aan. Technische bijstand is essentieel om het programma te kunnen uitvoeren met een maximale betrokkenheid van de plaatselijke gemeenschap en NGO's.

5.79. Het PEACE I-programma had 98 % van de toegewezen middelen benut en voor PEACE II werd een zelfde bedrag uitgetrokken.

5.81. De uitvoerende organen hadden enige tijd nodig om zich in te werken alvorens het onderzoek van de werkzaamheden startte. De beheerder is voornemens toezicht te houden op de lessen gedurende de looptijd van het programma.

⁽⁹⁴⁾ Het programma complement is een aanvullend document dat nadere informatie biedt over de uitvoering van het programma.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Invoering van geschikte controlemechanismen

5.83. Beide lidstaten hebben overeenkomstig Commissieverordening (EG) nr. 438/2001 de Commissie beschrijvingen bezorgd van hun beheers- en controlesystemen voor het programma Peace II, maar geen van beide hield zich aan de termijn. De Commissie heeft zich ervan vergewist dat de systeembeschrijvingen van Ierland aan de gestelde normen voldoen, maar deed dat nog niet voor het Verenigd Koninkrijk. Verder verrichtte de Commissie in december 2003 in Ierland en Noord-Ierland een nalevingsgerichte controle van de volgens de beschrijvingen ingevoerde systemen. Die audit bracht enige tekortkomingen aan het licht en wees uit dat de structuren te laat waren ingevoerd.

5.84. Daarna heeft de beheersinstantie een richtlijn inzake financiële controles en checklists voor de bij verordening voorgeschreven verificaties uitgebracht. Verder werden er in 2004 voor alle uitvoerende organen opleidingsseminars gehouden over controles van beheers- en controlesystemen, verificaties en andere relevante beheerskwesties.

Beoordeling van synergie en coördinatie tussen het IFI en de structuurfondsen

5.85. De enige coördinatiefactor is dat het IFI als waarnemer aanwezig is in het comité van toezicht van het programma Peace II, en de Commissie in de raad van bestuur van het IFI. De beheersinstantie is nog steeds geen lid van de raad van bestuur van het IFI. Er bestaan geen operationele contacten die kunnen zorgen voor een regelmatige en concrete coördinatie tussen het IFI en de beheers- of betalingsautoriteiten van het programma Peace II. Het is dan ook niet mogelijk, doelbewust te komen tot een synergie tussen de activiteiten van het IFI en het programma Peace II.

5.86. In verband met projecten met meerdere financieringsbronnen is er geen formele regeling of procedure waarmee kan worden beoordeeld welke financier het meest geschikt is om de toewijzing van de middelen en het beheer van het project te verzekeren, en dat is in de nabije toekomst ook niet gepland.

VOORNAAMSTE OPMERKINGEN IN SPECIAAL VERSLAG
NR. 4/2004 OVER DE PROGRAMMERING VAN
INTERREG III ⁽⁹⁵⁾

5.87. Het communautair initiatief Interreg is in 1990 in het leven geroepen in een poging, het isolement van de grensregio's op te heffen. Het initiatief nodigt partners uit verschillende lidstaten uit tot samenwerking en draagt aldus bij tot het openen van grenzen. Interreg is verlengd met de perioden 1994-1999 (Interreg II) en 2000-2006 (Interreg III). Met vastleggingskredieten ten belope van 4 875 miljoen euro is Interreg III het belangrijkste communautair initiatief.

5.83. *De vertraging bij het opstellen van nieuwe administratieve regelingen leidde tot een vertraging bij de indiening van de systeembeschrijvingen.*

De Commissie volgt haar audit in Noord-Ierland op en zal erop toezien dat de zwakke punten worden gecorrigeerd. De belangrijkste tekortkoming was de late start van de onafhankelijke audits in het kader van artikel 10 van Verordening (EG) nr. 438/2001.

5.85. *De Commissie is het er mee eens dat er behoefte is aan meer systematisering, naast de reeds bestaande coördinatiemechanismen, om besluiten in verband met de deelname van zowel het IFI als PEACE II aan projecten te coördineren.*

De Commissie zal haar inspanningen voortzetten om de beheerders van het IFI en van PEACE II bij te staan bij de ontwikkeling van mogelijke synergieën en zal enkele praktische voorstellen uitbrengen (bijvoorbeeld gemeenschappelijke check lists) die momenteel door de twee beheerders worden besproken.

⁽⁹⁵⁾ Speciaal verslag nr. 4/2004 (publicatie in voorbereiding).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.88. De controle van Interreg III door de Rekenkamer bestreek de periode van de voorbereiding van de richtsnoeren van de Commissie tot en met de eerste beschikkingen tot goedkeuring van projecten van begunstigden. Het onderzoek was gericht op de beantwoording van de volgende vragen:

- a) Kunnen de richtsnoeren bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het initiatief?
- b) Heeft de Commissie de programmavoorstellen onderzocht op basis van een toereikend controleproces en zijn de besluiten genomen binnen de voorgeschreven termijnen?
- c) Verliep de samenwerking van de betrokken partijen overeenkomstig de richtsnoeren?
- d) Bestond er samenhang tussen de basisdiagnose van de betrokken regio en de gekozen prioriteiten en maatregelen van het programma, zoals is voorgeschreven in de richtsnoeren?
- e) Kan de geboekte voortgang achteraf worden gemeten?

5.89. De richtsnoeren van Interreg III hebben betrekking op de uitvoeringsvoorschriften van programma's die een betere samenwerking ten doel hebben. De richtsnoeren werden echter aangereikt terwijl minstens een jaar eerder al was begonnen met de voorbereiding van programmavoorstellen. Zij bieden geen gerichte, meetbare en kwantificeerbare doelstellingen. Er zijn geen indicatoren om de algemeen geboekte voortgang te meten.

5.90. De procedures waarmee de Commissie programmavoorstellen kon onderzoeken, waren opgesteld en ingevoerd. De voorbereiding van de beoordelingscriteria was echter ontoereikend en er kwamen onvoldoende verbeteringen als reactie op de belangrijke zwakke punten die werden gesignaleerd in de voorstellen. De programma's werden met vertraging vastgesteld, wat leidde tot een onderbreking van het proces van samenwerking tussen de in aanmerking komende regio's en tot onderbesteding van de beschikbare kredieten.

5.91. De voorbereiding van de programma's vond plaats in het kader van een overlegprocedure, zoals aanbevolen in de richtsnoeren. De partners uit de verschillende lidstaten werken in het algemeen in een geest van samenwerking aan de uitvoering. De opzet van werkelijk gemeenschappelijke structuren voor de programma-uitvoering en de toewijzing van de financiële middelen van het EFRO worden echter nog steeds belemmerd.

5.89. *Gezien het grote aantal grensoverschrijdende programma's, de heterogeniteit van de betrokken gebieden en de prioritaire doelstelling om grensoverschrijdende economische en sociale kerngebieden te ontwikkelen, heeft de Commissie in haar aanwijzingen gekozen voor een „bottom up”-benadering. De aanwijzingen voor de delen A en C bevatten derhalve een betrekkelijk uitvoerige, doch niet volledige lijst van prioriteiten. De toegevoegde waarde bevindt zich in de ontwikkeling van grensoverschrijdende samenwerking en de daarmee gepaard gaande katalysatorwerking. Aan de hand van indicatoren zou de vooruitgang op dit gebied moeten worden gemeten. Door de immateriële aard van een groot aantal maatregelen is het echter moeilijk gerichte indicatoren op te stellen.*

De belangrijkste actoren waren op de hoogte van de grote lijnen van de aanwijzingen en de Commissie had, ruim vóór de publicatie van de aanwijzingen, regelmatig contact met hen.

5.90. *Verbeteringen zijn nog altijd mogelijk, maar de Commissie meent dat zij, rekening houdend met de beperkingen van een onderhandelings-situatie, de procedures voldoende heeft voorbereid en de voornaamste tekortkomingen heeft gecorrigeerd. De vertraging is grotendeels het gevolg van de tijd die nodig was om de tekortkomingen te corrigeren daar alle betrokken lidstaten ermee dienden in te stemmen. De gevolgen van de vertraging voor de start van de programma's is beperkt gebleven.*

5.91. *Het creëren van echte gemeenschappelijke beheerstructuren met rechtspersoonlijkheid zou de tenuitvoerlegging van samenwerkings-programma's vergemakkelijken. De Commissie heeft in het pakket ontwerpverordeningen voor de nieuwe periode een nieuw juridisch instrument voorgesteld.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.92. Wat betreft cohesie bevatten de programma's van de onderdelen A en B talrijke analyses. Deze zijn echter van weinig nut. De prioriteiten en maatregelen zijn namelijk ingegeven door andere overwegingen, die in de programma's niet toegelicht worden. Verder is er niet voor gekozen problemen door het bestaan van grenzen te verhelpen en lenen deze analyses zich niet voor het vaststellen van de uitgangssituatie waaraan de voortgang kan worden afgemeten. De eerste goedgekeurde projecten zijn voorbereid en zullen worden uitgevoerd in een samenwerkingsverband van de verschillende betrokken partners. Hun bijdrage aan het verhelpen van problemen die specifiek zijn voor grensgebieden is echter niet altijd even substantieel, aangezien bepaalde projecten slechts een uitwisseling van ervaringen behelzen.

5.93. De indicatoren zijn ongeschikt om achteraf de geboekte voortgang te beoordelen. Ze stemmen niet voldoende overeen met de doelstellingen. Voorts moet een aantal indicatoren worden verduidelijkt en dienen de informatiebronnen op basis waarvan ze zijn opgesteld nauwkeuriger te zijn. In het merendeel van de onderzochte gevallen ontbrak de computer als hulpmiddel nog.

5.94. Voor de huidige periode geeft de Rekenkamer in overweging, in de indicatorensystemen van elk programma vereenvoudigingen en verbeteringen aan te brengen, teneinde het effect daarvan op dienstige wijze te meten. De selectiecriteria voor projecten dienen te worden aangescherpt ter vergroting van de meerwaarde van deze projecten, die bestaat in hun bijdrage tot het verhelpen van de grensproblematiek.

5.95. Indien het initiatief na 2006 wordt verlengd, moet de Commissie een analyse verrichten om vast te stellen welke grensproblematiek nog steeds speelt. Ongeacht de gevolgde aanpak zou een dergelijke analyse van pas komen bij de formulering van concrete doelstellingen die als prioritair voor het initiatief moeten worden beschouwd en die hieraan een meerwaarde verschaffen. Per onderdeel zouden dan ook indicatoren moeten worden vastgesteld. Voorts zou het formuleren van precieze criteria voor de beoordeling van programmavoorstellen door de Commissie een proactieve benadering van de lidstaten mogelijk maken. De op het niveau van elk programma vereiste analyses zouden moeten worden gebruikt voor het formuleren van specifieke doelstellingen en voor het meten van de op dat niveau geboekte voortgang.

5.96. De richtsnoeren en methodologische documenten dienen beschikbaar te zijn voordat de voorbereiding van de programma's begint, en de rol van de beoordelaar vooraf alsmede de inhoud van het programmacomplement moeten worden verduidelijkt.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.92. *De „bottum up”-benadering brengt preoccupaties aan het licht waaraan in de analyses van de deskundigen voorbij werd gegaan, maar die wel werden verwoord door regionale en plaatselijke overheden die invloed hebben op de strategie en de keuze van de prioriteiten. Daar de algemene doelstelling van grensoverschrijdende CIP's is de ontwikkeling van grensoverschrijdende economische en sociale kerngebieden te bevorderen, kan elk project dat samenwerking op dit gebied vergemakkelijkt, daaraan bijdragen.*

5.93. *De Commissie erkent dat het moeilijk is passende indicatoren te vinden omdat de toegevoegde waarde van het INTERREG-initiatief verschillende vormen kan hebben. De indicatoren van de afzonderlijke INTERREG III-programma's leveren in dit verband echter goede aanknopingspunten.*

De Commissie heeft de lidstaten aangemoedigd informaticasystemen voor het beheer van de projecten en gegevensbanken voor het verzamelen van de informatie voor de indicatoren te installeren.

5.94. *Naar aanleiding van de conclusies van de tussentijdse evaluaties heeft de Commissie bij de beheerders van de programma's vaak aangedrongen op verbetering van de indicatorsystemen. De Commissie heeft de lidstaten, met het oog op vereenvoudiging, verzocht de indicatoren voor het meten van de resultaten te vereenvoudigen en hun aantal te beperken.*

5.95. *De Commissie is van mening dat de toegevoegde waarde groter is wanneer de CIP's bijdragen aan het ontstaan van grensoverschrijdende economische kerngebieden, en ze niet alleen de nog bestaande problemen aan de grenzen oplossen. De keuze van deze benadering maakt het mogelijk van standaardindicatoren gebruik te maken ook al zijn deze nog voor verbetering vatbaar.*

5.96. *De Commissie zal ruim voor de start van de volgende programmeringsperiode aanwijzingen en methoden voorstellen. In het kader van de voorbereiding van de nieuwe regelgeving onderzoekt de Commissie de rol van een evaluatie vooraf.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.97. Ter bevordering van de samenwerking dienen de voor het initiatief vrijgemaakte financiële middelen niet langer per lidstaat te worden toegewezen en moeten de werkzaamheden betreffende de juridische samenwerkingsinstrumenten worden voltooid en de aanbevelingen uitgevoerd.

5.97. *De Commissie onderzoekt de aanbevelingen van de Rekenkamer in het kader van de voorbereiding van de volgende programmeringsperiode. In het pakket ontwerp-verordeningen voor de nieuwe periode, heeft de Commissie een nieuw juridisch instrument voorgesteld.*

BIJLAGE 1
Structurele acties
Beheers- en controlesystemen

Beoordeling door de Rekenkamer van de tenuitvoerlegging van Verordening (EG) nr. 438/2001 van de Commissie wat betreft de beheers- en controlesystemen in de bezochte lidstaten									
Voornaamste controlegebieden	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Duidelijke omschrijving en toewijzing, en adequate scheiding van functies (artikel 3)	Bevredigende dagelijkse procedures voor verificatie van de wettigheid en regelmatigheid van gefinancierde verrichtingen (artikel 4)	Toereikend controletraject (artikel 7)	Toereikende terugvorderingsprocedures (artikel 8)	Waarborging van betrouwbaarheid van certificaten betreffende uitgavenstaten (artikel 9)	Voortgang van controles die ten minste 5 % van de totale subsidiabele uitgaven moeten betreffen (artikel 10)	Adequate organisatie van 5 %-controles (artikelen 10-12)	Onafhankelijkheid en normen voor accountantsonderzoek van instantie die bij afsluiting van programma verklaring afgeeft (artikel 15)	Onderzoek van beheers- en controlesystemen ter voorbereiding op af te geven verklaring bij afsluiting van programma (artikel 16)
Lidstaat/Regio/fonds									
Thüringen (Duitsland) ESF				(1)					
Nederland ESF									
Spanje ESF				(1)					
Griekenland ESF				(1)			(n/t)		
Galicja (Spanje) EFRO				(1)					(n/t)
Piemonte (Italië) EFRO				(1)					
East Midlands (VK) EFRO				(1)					
Henegouwen (België) EFRO				(1)					
Puglia (Italië) EFRO				(1)					
Andalusie (Spanje) EOGFL-Oriëntatie				(1)					
België FIOV Afgezien van doelstelling 1				(1)					

(a)  Werkt goed, weinig of geringe verbeteringen nodig

(b)  Werkt, maar verbeteringen noodzakelijk

(c)  Werkt niet

Voor bijzonderheden zie de paragrafen 5.47-5.54.

(1) Procedures niet getest aangezien deze niet in werking hoefden te zijn.

(n/t) Niet getest.

BIJLAGE 2
Follow-up van de voornaamste opmerkingen

Opmerking	Getroffen maatregel	Toelichting	Antwoord van de Commissie
<p>Tekortkomingen in de toezichtsystemen en -controles, fouten die steeds weer optreden bij de betalingen</p> <p>De tekortkomingen in de toepassing van de toezichtsystemen en -controles vormen nog steeds een gevaar voor de wetigheid en regelmatigheid van de uitgaven. Er werd enige vooruitgang geconstateerd, maar de beheers- en controlesystemen in de lidstaten blijven ontoereikend om te zorgen voor een consistente naleving van de communautaire regels. Nog steeds worden niet-subsidiabele uitgaven gedeclareerd en onverschuldigd bedragen betaald, zowel tijdens als bij de afsluiting van de programma's. De voornaamste problemen blijven bestaan: niet-toepassing door de lidstaten van de bij de verordeningen voorgeschreven procedures, onduidelijke scheiding van functies en tekortkomingen in de door de autoriteiten van de lidstaten verrichte verificaties.</p> <p>Er zijn nog steeds fouten in de uitgaven in verband met de afsluiting van de programma's van de periode 1994-1999 en met tussentijdse betalingen voor programma's van de periode 2000-2006. Tekortkomingen van de systemen worden bevestigd door de fouten die worden aangetroffen in de afzonderlijke projecten.</p> <p>(jaarverslag 1999, paragrafen 3.4.3-3.5.2; jaarverslag 2000, paragrafen 3.36-3.38, 3.44, 3.56; jaarverslag 2001, paragrafen 3.56-3.64, jaarverslag 2002, paragrafen 5.22-5.32)</p>	<p>De Commissie heeft voor een groot aantal beheers- en controlesystemen van de lidstaten alleen maar documentair bewijs. Zij heeft zich ertoe verbonden het aantal audits, inclusief verificatie van de uitgaven waarop de lidstaten hun betalingsverzoeken baseren, te verhogen. Hoewel de dekking van de audits nog beperkt is in vergelijking met het controle-terrein, illustreren ze dat de lidstaten de verordeningen niet naleven.</p>	<p>Hoewel de Commissie zich heeft ingespannen om meer zekerheid te krijgen, kan de wetigheid en regelmatigheid van de onderliggende verordeningen bij de betalingen van de Gemeenschap niet worden gegarandeerd. De Commissie kan dus nog steeds geen zekerheid geven over de praktische doeltreffendheid van de systemen en controles.</p>	<p>De Commissie heeft aanmerkelijke vooruitgang geboekt bij de controle van de beheer- en controlesystemen van de lidstaten voor de periode 2000-2006. Wanneer werd vastgesteld dat deze systemen niet in overeenstemming waren met de voorschriften of ondoeltreffend werkten, heeft de Commissie verbeteringen aanbevolen en is zij in sommige gevallen uitvoerige actieplannen met de lidstaat overeengekomen waarvan zij de tenuitvoerlegging opvolgt. Naast haar eigen controlewerkzaamheden, houdt de Commissie toezicht op de audits van de autoriteiten van de lidstaten, bespreekt zij de systemen met hen en geeft zij hun aanwijzingen. Bij ernstige vermoedens dat de systemen niet waarborgen dat de gedeclareerde uitgaven regelmaat zijn, schorst de Commissie de betaling aan de betrokken programma's. Het resultaat van deze werkzaamheden was dat de Commissie in 2003 in het algemeen meer zekerheid kon verkrijgen over de nationale systemen dan in 2002.</p> <p>Wat de programma's voor de periode 1994-1999 betreft, is de Commissie van oordeel dat de grondige controle van de afsluitingsdocumenten, haar afsluitingsaudit aan de hand van een steekproef van programma's die met behulp van de risicoanalyse was samengesteld alsmede de toepassing van financiële correcties bij ondoeltreffende controles of van individuele fouten een gezonde basis bieden voor een redelijke zekerheid over de medegefinancierde uitgaven.</p>
<p>Bepaalde zekerheid van de Commissie over de werking van de beheers- en controle-systemen</p> <p>De directeur-generaal die de structurele acties beheert, geven jaarlijks verklaringen af over hun respectieve beleidsstrategieën. Zij beperken de gegeven zekerheid omtrent de wetigheid en regelmatigheid tot de interne systemen van de Commissie en verschaffen weinig zekerheid over de werking van de beheers- en controlesystemen in de lidstaten.</p> <p>Voor de periode 1994-1999 maakten de directeur-generaal geen enkel voorbehoud met betrekking tot de vier structuurfondsen. Dit spoor niet met de bevindingen van de Rekenkamer, die werden bevestigd door de Commissie en wijzen op talrijke systematische tekortkomingen.</p> <p>De Commissie heeft op de opmerkingen van de Rekenkamer vaak geantwoord dat er toereikende verificaties zouden worden verricht bij de afsluiting van de programma's van 1994-1999. Maar de Commissie wil de onderliggende uitgaven pas verifiëren na de saldobetalingen. Alleen in uitzonderlijke gevallen zal de Commissie in de lidstaat verificaties verrichten voordat zij betaalt.</p> <p>(jaarverslag 2002, paragrafen 5.10-5.14 en 5.21)</p>	<p>In de lidstaten werd slechts een beperkt aantal audits verricht. Ook wordt er bij de verklaringen van uitgegaan dat de lidstaten hun plichten inzake controle en beheer zullen vervullen overeenkomstig de relevante verordeningen. Wat betreft de vraag welke systemen de lidstaten hebben ingevoerd en in hoeverre daarop kan worden vertrouwd, blijven de verklaringen dan ook beperkt tot een negatieve beoordeling in sommige gevallen.</p>	<p>Hoewel werd getracht de kwaliteit van de verklaringen te verbeteren, betreffen deze nog steeds vrijwel alleen de interne-controlesystemen van de Commissie. Zelfs indirect geven zij geen algemene aanwijzing over de wetigheid en regelmatigheid van de uitgaven die met de systemen in de lidstaten worden beheerd.</p>	<p>De draagwijdte van de verklaringen is ruimer geworden omdat de Directeur-generaal hun beoordeling van de systemen hebben voltooid en verdere controles in de lidstaten hebben verricht. De verklaringen zijn niettemin onvermijdelijk toegespitst op de zekerheid met betrekking tot de door het DG verrichte uitgaven en zijn eigen activiteiten en systemen om de regelmatigheid van de door de lidstaten beheerde uitgaven te waarborgen.</p>
<p>Vertragingen en tekortkomingen bij de afsluiting van de programma's 1994-1999</p> <p>De afsluiting van de programma's van de vorige periode boekte slechts weinig vooruitgang. Vele van de door de lidstaten bij de Commissie ingediende afsluitingsverklaringen waren onvolledig en niet acceptabel. De Commissie verrichte saldobetalingen hoewel niet aan alle eisen van de verordeningen was voldaan.</p> <p>(jaarverslag 2002, paragrafen 5.36-5.38)</p>	<p>De Commissie heeft een programma van audits achteraf.</p>	<p>Het grootste deel van de audits zal pas eind 2004 of in 2005 plaatsvinden</p>	<p>Ondanks de late indiening en de ongelijke kwaliteit van de door de lidstaten voorgelegde afsluitingsdocumentatie, heeft de Commissie in 2003 goede vooruitgang geboekt bij het onderzoek van de definitieve verzoeken om betaling voor de programma's 1994-1999. De Commissie is in 2002 met afsluitingsaudits begonnen en was voor sommige fondsen met het grootste deel daarvan klaar medio 2004.</p>
<p>Bepaalde follow-up van controlebevindingen door de Commissie</p> <p>Hoewel er verbeteringen werden geconstateerd, heeft de Commissie aan de controlebevindingen van de Rekenkamer niet altijd een tijdige, passende of volledige follow-up gegeven. Het onderzoek van de Commissie zelf als er bewijzen zijn dat de ontdekte fouten invloed kunnen hebben op het systeem.</p> <p>(jaarverslag 2002, paragrafen 5.44-5.52)</p>	<p>De follow-up van de Commissie is verbeterd maar er zijn nog steeds vertragingen.</p>		

HOOFDSTUK 6

Intern beleid, met inbegrip van onderzoek

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	6.1-6.2
Specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring	6.3-6.45
Controledoelstellingen en reikwijdte van de controle	6.3
Beoordeling van de toezichtsystemen en –controles van de Commissie	6.4-6.16
Tenuitvoerlegging van de interne-controlenormen	6.4-6.5
Preliminaire beoordeling van het beheers- en controlesysteem voor KP6	6.6-6.11
Preliminaire beoordeling van de beheers- en controlesystemen voor het Europees Vluchtelingenfonds op het gebied van vrijheid, veiligheid en justitie	6.12-6.16
Resultaten van de toetsing van onderliggende verrichtingen, goedgekeurd gedurende het begrotingsjaar	6.17-6.26
Analyse van de door de Commissie verrichte financiële controles achteraf	6.27-6.33
Beoordeling van jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal	6.34-6.40
Conclusies en aanbevelingen	6.41-6.45
Follow-up van eerdere opmerkingen in speciaal verslag nr. 2/2002 over Socrates en Jeugd voor Europa	6.46-6.59
Voornaamste opmerkingen in speciaal verslag nr. 1/2004 over KP5 (1998-2002)	6.60-6.70

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

INLEIDING

6.1. Het intern beleid van de Europese Unie is gericht op de toestandbrenging en de ontwikkeling van de interne markt; het beslaat vier volledige onderafdelingen van de begroting (naast kleine onderdelen in andere onderafdelingen ⁽¹⁾):

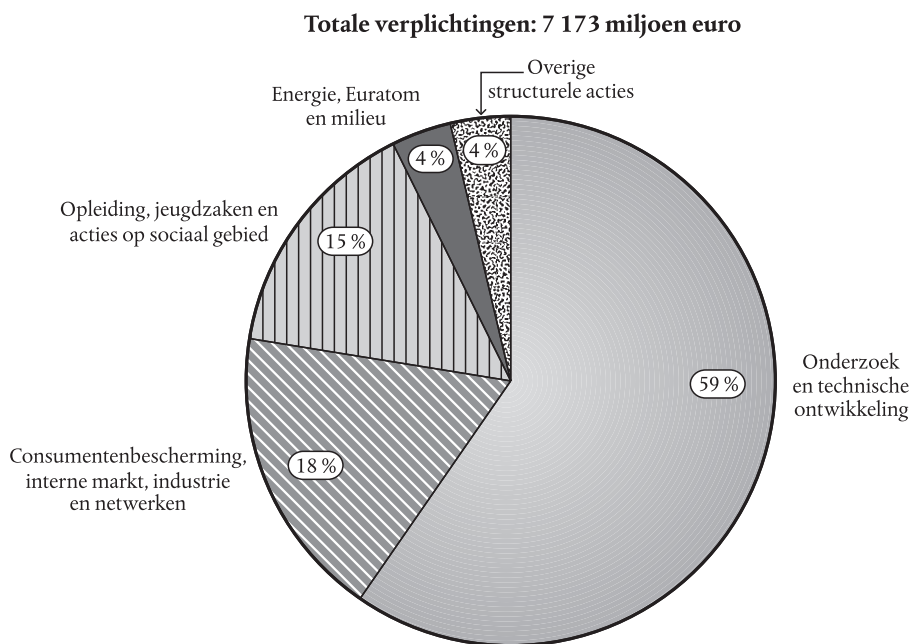
- Onderwijs, opleiding en jeugdzaken (onderafdeling B3);
- energie, nucleaire veiligheidscontrole van Euratom en milieu (onderafdeling B4);
- bescherming van de consument, interne markt, industrie en trans-Europese netwerken (onderafdeling B5);
- onderzoek en technologische ontwikkeling (onderafdeling B6).

In de **grafieken 6.1 en 6.2** wordt weergegeven hoe de middelen in 2003 zijn besteed.

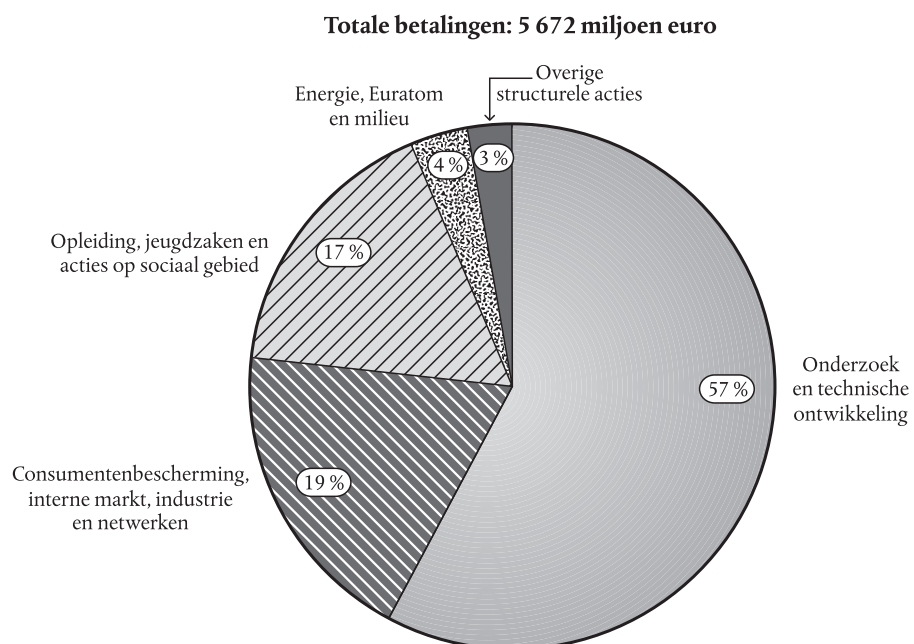
6.2. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het intern beleid en voor het beheer van de desbetreffende begroting is bij de Commissie verdeeld over 14 directoraten-generaal ⁽²⁾. Naar behoorde kredietmassa zijn de voornaamste daarvan het directoraat-generaal Onderzoek, het directoraat-generaal Energie en vervoer, het directoraat-generaal Informatiemaatschappij, het directoraat-generaal Onderwijs en cultuur en het Gemeenschappelijk centrum voor onderzoek.

⁽¹⁾ Overige landbouwacties, overige regionale acties, vervoer alsmede overige acties op het gebied van de visserij en de zee (Titels B2-5 tot B2-9 van onderafdeling B2), en voorlichting over het gemeenschappelijk landbouwbeleid (artikel B1-382).

⁽²⁾ Directoraten-generaal Onderzoek (RTD), Informatiemaatschappij (INFSO), Energie en vervoer (TREN), Ondernemingen (ENTR), Visserij (FISH), Justitie en binnenlandse zaken (JAI), Onderwijs en cultuur (EAC), Milieu (ENV), Gezondheids- en consumentenbescherming (SANCO), Concurrentie (COMP), Interne markt (MARKT), Economische en financiële zaken (ECFIN), EUROSTAT en het Gemeenschappelijk centrum voor onderzoek (GCO) van de Commissie.

Grafiek 6.1 — Uitsplitsing van verplichtingen per begrotingsterrein in 2003

NB: Voor nadere informatie zie de grafieken III en IV van bijlage I.
Bron: jaarrekening 2003.

Grafiek 6.2 — Uitsplitsing van betalingen per begrotingsterrein in 2003

NB: Voor nadere informatie zie de grafieken III en IV van bijlage I.
Bron: jaarrekening 2003.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

SPECIFIEKE BEOORDELING IN HET KADER VAN DE
BETROUWBAARHEIDSVKLAARING*Controledoelstellingen en reikwijdte van de controle*

6.3. De controle had ten doel, bij te dragen tot de opstelling van de betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer door middel van een specifieke beoordeling over het intern beleid als geheel. Hiertoe werd met name onderzocht hoe geselecteerde toezichtsystemen en -controles functioneren en werd nagegaan in hoeverre de interne controles van de Commissie zekerheid verschaffen over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. De controle was gericht op:

- de interne controleomgeving van de Commissie bij 4 van de 14 directoraten-generaal die zich met intern beleid bezighouden, te weten de directoraten-generaal Onderzoek, Informatiemaatschappij, Justitie en binnenlandse zaken en Onderwijs en cultuur; en
- de beheers- en controlesystemen voor het Zesde Kaderprogramma (KP6) voor Onderzoek en Technologische Ontwikkeling (OTO) en voor het Europees Vluchtelingenfonds (EVF) op het gebied van vrijheid, veiligheid en Justitie;
- toetsen van een steekproef van in 2003 goedgekeurde verplichtingen en betalingen;
- de verslagen over de financiële controles van de Commissie, en
- de jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal voor de vier bovengenoemde diensten van de Commissie ⁽³⁾.

⁽³⁾ Jaarlijkse activiteitenverslagen 2003 van de directoraten-generaal Onderzoek (30 maart 2004), Informatiemaatschappij (6 april 2004), Justitie en binnenlandse zaken (31 maart 2004) en Onderwijs en cultuur (7 april 2004).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Beoordeling van de toezichtsystemen en -controles van de Commissie

Tenuitvoerlegging van de interne-controlenormen

Reikwijdte van het onderzoek van de tenuitvoerlegging van de interne-controlenormen van de Commissie

6.4. De Rekenkamer heeft de tenuitvoerlegging bestudeerd van 8 van de 24 interne-controlenormen ⁽⁴⁾ bij de directoraten-generaal Onderzoek, Informatiemaatschappij, Opleiding en cultuur en Justitie en binnenlandse zaken, die alle per eind 2003 hadden moeten zijn uitgevoerd, en is nagegaan of de zelfevaluatie van de Commissie juist is (zie Hoofdstuk 1, paragraaf 1.80 tot 1.84) ⁽⁵⁾.

Rekenkamer stemt op verschillende punten niet in met zelfevaluatie van de Commissie

6.5. De verificatiewerkzaamheden van de Rekenkamer bevestigden dat de vier directoraten-generaal in het algemeen in de loop van 2003 hebben voldaan aan de in de interne-controlenormen van de Commissie opgenomen vereisten, met de volgende uitzonderingen:

- bij het directoraat-generaal Onderzoek bleken de normen 20 „Registreren en corrigeren van zwakke punten van de interne controle” en 21 „Auditverslagen” toereikend te zijn uitgevoerd, hoewel een adequate follow-up van de corrigerende maatregelen die in verband met deze normen waren getroffen (die was gedecentraliseerd naar de directoraten) eind 2003 niet volledig gewaarborgd was ⁽⁶⁾. Ook bevestigde de analyse eerdere opmerkingen van de Rekenkamer over de ontoereikende inachtneming van norm 12 „Adequaatheid van de managementinformatie” ⁽⁷⁾;

6.5.

- *De oprichting van de eenheid „Coördinatie en integratie van de interne-controlesystemen” bij DG RTD in februari 2004 zou moeten bijdragen aan het versterken van de follow-up van de corrigerende maatregelen.*

De Commissie is van plan de tenuitvoerlegging van controlenorm 12 af te ronden in de loop van 2004.

⁽⁴⁾ Norm 11 „Risicoanalyse en -management”, norm 12 „Adequaatheid van de managementinformatie”, norm 14 „Melding van misstanden”, norm 17 „Supervisetaken”, norm 18 „Registreren van uitzonderingen”, norm 20 „Registreren en corrigeren van zwakke punten van de interne controle”, norm 21 „Auditverslagen” en norm 22 „Interne-auditdienst”.

⁽⁵⁾ Europese Commissie, COM(2000) 2203 van 13 december 2000, en actie 78 van het Witboek, samen met Europese Commissie, Synthese van de jaarlijkse activiteitenverslagen 2002 van de DG's en diensten, COM(2003) 391 def. van 9 juli 2003.

⁽⁶⁾ Dit werd in februari 2004 verholpen door het opzetten van een centrale eenheid voor toezicht op de uitvoering van corrigerende maatregelen.

⁽⁷⁾ Speciaal verslag nr. 1/2004 over het beheer van OTO-werkzaamheden onder contract binnen het vijfde kaderprogramma (KP5) op het gebied van onderzoek en technologische ontwikkeling (1998-2002), vergezeld van de antwoorden van de Commissie, paragraaf 110.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- wat betreft directoraat-generaal Informatiemaatschappij is de Rekenkamer van oordeel dat in twee gevallen ten dele aan de basisvereisten wordt voldaan. Bij norm 12 „Adequaatheid van de managementinformatie” is dit te wijten aan het niet systematisch gebruiken van het programmeringsinstrument „Integrated Resources Management System” (IRMS). Bij norm 20 „Registreren en corrigeren van zwakke punten van de interne controle” zijn de procedures formeel van aard, worden zij niet duidelijk toegelicht en dreigen zij daardoor niet voldoende doeltreffend te zijn;
- evenzo wezen de verificaties van de Rekenkamer met betrekking tot het directoraat-generaal Onderwijs en cultuur uit dat het systeem dat wordt gebruikt om de begrotingsuitvoering te bewaken, niet volkomen betrouwbaar is, en ertoe zou kunnen leiden dat onjuiste informatie wordt verwerkt;
- bij het directoraat-generaal Justitie en binnenlandse zaken werden weliswaar verslagen opgesteld zoals wordt vereist, maar de in de rapporten vermelde financiële informatie met betrekking tot betalingstermijnen was niet betrouwbaar.

Bijgevolg is er naar het oordeel van de Rekenkamer in 2003 niet door alle vier de door de Rekenkamer onderzochte Commissiediensten voldaan aan norm 12 „Adequaatheid van de managementinformatie”.

Preliminare beoordeling van het beheers- en controlesysteem voor KP6

Reikwijdte van preliminaire analyse

6.6. 2003 was het eerste jaar van uitvoering van het Zesde OTO-kaderprogramma. Met een oorspronkelijke begroting van in totaal 17 500 miljoen euro bestrijkt het de periode 2002-2006 ⁽⁸⁾. KP6 wordt uitgevoerd aan de hand van specifieke instrumenten, gericht

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- DG INFSO is van mening dat de basiseisen voldoende zijn vervuld maar is het met de Rekenkamer eens dat er ruimte is voor verbetering met betrekking tot de doeltreffendheid van de procedures i.v.m. norm 20 (Registreren en corrigeren van zwakke punten van de interne controle).
- De Commissie is van plan de kans op fouten bij het coderen van de gegevens betreffende de maandelijkse begrotingsuitvoering op te heffen door een verder doorgedreven automatisering van de extractie van deze gegevens.
- DG JAI had al geconstateerd dat de kwaliteit van de gegevens van het DWH (Data Warehouse), die dienen voor het opstellen van de statistieken betreffende de betalingstermijnen, onvoldoende was, en op dit door de Rekenkamer aan de orde gestelde punt is door de directeur-generaal van DG JAI commentaar geleverd in het kader van zijn jaarverslag 2003. Door de Commissie zijn nu al maatregelen genomen in het kader van de tenuitvoerlegging van het nieuwe geïntegreerde boekhoudsysteem.

Om de hierboven uiteengezette redenen is de Commissie van mening dat norm 12 voldoende is nageleefd.

⁽⁸⁾ Het budget van KP6 omvat 16 270 miljoen euro voor de afdeling van de Europese Gemeenschap (EG) en 1 230 miljoen euro voor de afdeling van Euratom. Dit budget wordt verhoogd met de bijdragen van derde landen die een samenwerkingsovereenkomst met de Gemeenschap sluiten tot deelname in KP6. Dit budget omvat 760 miljoen en 290 miljoen euro van de afdelingen EG, respectievelijk Euratom, die de kosten van de directe onderzoeksactiviteiten moeten dekken welke worden verricht door het directoraat-generaal Gemeenschappelijk centrum voor onderzoek.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

op bepaalde wetenschapsgebieden ter ondersteuning van de ontwikkeling en coördinatie van nationaal onderzoeksbeleid in de Europese Unie ⁽⁹⁾. Evenals het voorgaande kaderprogramma worden OTO-werkzaamheden onder contract in het kader van KP6 door vijf directoraten-generaal gezamenlijk beheerd (te weten de directoraten-generaal Onderzoek, Informatiemaatschappij, Energie en vervoer, Ondernemingen en Visserij). De betalingen voor OTO-werkzaamheden onder contract in het kader van KP6, voor het merendeel voorschotten, bedroegen 551,5 miljoen euro (ofwel 9,7 % van de betalingskredieten voor Intern beleid over 2003).

Regelgevend kader tijdig vastgesteld, maar modelcontract laat afgerond

6.7. Voor KP6 werd Verordening (EG) nr. 2321/2002 betreffende de regels inzake de deelneming van ondernemingen, onderzoekscentra en universiteiten en de regels inzake de verspreiding van de onderzoeksresultaten op 16 december 2002 vastgesteld door het Europees Parlement en de Raad, waarmee het regelgevend kader beduidend eerder in de cyclus van het kaderprogramma werd afgerond dan bij KP5 ⁽¹⁰⁾.

6.8. De Commissie streefde naar vereenvoudiging van het beheer van OTO-werkzaamheden onder contract in het kader van KP6 door gebruikmaking van het enig modelcontract, dat alle soorten werkzaamheden omvat (met uitzondering van de Marie-Curie-beurzen) ⁽¹¹⁾. Aangezien de nieuwe contractuele regelingen echter een groot aantal bijzondere clausules en specifieke bijlagen voor de diverse instrumenten bevatten, werd een en ander er niet echt

6.8. *De Commissie beschouwt de belangrijke vermindering van het aantal modelcontracten als een belangrijke vereenvoudiging die zal bijdragen aan het verbeteren van het beheer van het kaderprogramma en het verminderen van vergissingen en verkeerde interpretaties op het niveau van de uiteindelijke begunstigde. In oktober 2003 zijn er kleinere wijzigingen van de initiële versie van het KP6-modelcontract aangenomen, en in december 2003 is slechts een beperkt aantal van de speciale clausules goedgekeurd. Anderzijds zijn sinds de zomer 2003 ontwerpversies van de financiële richtsnoeren beschikbaar op de website van de Commissie. In het algemeen is de Commissie van mening dat voor de uiteindelijke begunstigten geen onzekerheid ontstaan is bij het onderhandelen over contracten voor OTO-werkzaamheden onder contract in het kader van KP6.*

⁽⁹⁾ In 2003 sloten de vijf directoraten-generaal 507 contracten voor OTO-werkzaamheden onder contract binnen KP6 (d.w.z. expertisenetwerken, geïntegreerde projecten, specifieke gerichte projecten, acties uit hoofde van artikel 169, specifieke onderzoeksprojecten voor KMO's, acties voor het stimuleren en ontwikkelen van menselijke hulpbronnen en mobiliteit, specifieke acties ter bevordering van de onderzoeksinfrastructuur, gecoördineerde acties, specifieke ondersteunende acties, geïntegreerde initiatieven inzake infrastructuur) waarvoor de communautaire bijdrage in totaal 1 945,7 miljoen euro belooft. Daarentegen werden in 1999, het eerste jaar van het voorgaande OTO-kaderprogramma, 846 contracten voor OTO-werkzaamheden onder contract binnen KP5 gesloten waarvoor de Gemeenschap een totale bijdrage van 961,0 miljoen euro leverde (zie speciaal verslag nr. 1/2004 over het beheer van OTO-werkzaamheden onder contract binnen het vijfde kaderprogramma (KP5) op het gebied van onderzoek en technologische ontwikkeling (1998-2002), vergezeld van de antwoorden van de Commissie: de paragrafen 59,60 en 132, en de bijlagen 3a en 3b).

⁽¹⁰⁾ KP6 werd op 27 juni 2002 vastgesteld bij Besluit nr. 1513/2002/EG van het Europees Parlement en de Raad. De specifieke programma's „Integratie en versterking van de Europese onderzoeksruimte” en „Verwezenlijking van de Europese onderzoeksruimte” werden op 30 september 2002 vastgesteld bij de Raadsbesluiten nr. 834, respectievelijk nr. 835 (zie speciaal verslag nr. 1/2004 over het beheer van OTO-werkzaamheden onder contract binnen het vijfde kaderprogramma (KP5) op het gebied van onderzoek en technologische ontwikkeling (1998-2002), vergezeld van de antwoorden van de Commissie: de paragrafen 11-15).

⁽¹¹⁾ Speciaal verslag nr. 1/2004 over het beheer van OTO-werkzaamheden onder contract binnen het vijfde kaderprogramma (KP5) op het gebied van onderzoek en technologische ontwikkeling (1998-2002), vergezeld van de antwoorden van de Commissie: paragraaf 15.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

eenvoudiger op. Bovendien was de volledige versie van het KP6-modelcontract voor OTO-werkzaamheden onder contract niet vóór december 2003 beschikbaar ⁽¹²⁾. Verder werden de financiële richtsnoeren ter verheldering van de subsidiabiliteitscriteria voor door de uiteindelijke begunstigden te declareren kosten pas in januari formeel vastgesteld en vervolgens in april 2004 gewijzigd ⁽¹³⁾. Naar het oordeel van de Rekenkamer ontstond door deze laattijdige vaststelling onnodig onzekerheid (met name bij het onderhandelen over contracten voor OTO-werkzaamheden onder contract in het kader van KP6) en daarmee een risico voor de wettige en regelmatige uitvoering van KP6.

Gemeenschappelijk IT-systeem voor KP6 werd pas laat in werking gesteld en wordt niet door alle Commissiediensten gebruikt

6.9. De Commissie streefde ernaar, haar interne controles bij KP6 doeltreffender te maken door een gemeenschappelijk IT-systeem voor het beheer van voorstellen, contracten en projecten in te voeren, en hiermee gehoor te geven aan een eerdere aanbeveling van de Rekenkamer ⁽¹⁴⁾. Niet alle diensten van de Commissie zullen echter met dit IT-systeem werken, aangezien het directoraat-generaal Energie en vervoer zijn eigen IT-systeem blijft gebruiken voor specifieke functies. Bovendien waren gedurende 2003 — het eerste jaar van de programmeringsperiode van KP6 — sommige van de modules van het gemeenschappelijke IT-systeem nog niet operationeel. Hierdoor waren de interne controles van heel KP6 minder doeltreffend, met name waar het ging om de beoordeling van de juridische en financiële levensvatbaarheid van deelnemers en het evalueren van en onderhandelen over voorstellen. Ook werd de managementinformatie van de Commissie hierdoor minder betrouwbaar.

6.9. *De Commissie deelt de zienswijze van de Rekenkamer betreffende de behoefte aan een gemeenschappelijk IT-systeem om de OTO-kaderprogramma's te beheren. De directoraten-generaal die deze programma's beheren, werkten samen bij het opzetten van een gezamenlijk IT-Beheersbureau, dat in 2004 operationeel werd.*

DG TREN heeft deelgenomen aan het ontwerp van het gemeenschappelijke KP6-IT-systeem en heeft besloten alle modules ervan te gebruiken behalve de contractmodule. Tegelijk is een interface in elkaar gezet om data-uitwisseling met het gemeenschappelijke systeem mogelijk te maken.

De implementatie van een gemeenschappelijk IT-systeem is een belangrijke vooruitgang bij het opzetten van de systemen van de Commissie voor het beheer van de Europese OTO-kaderprogramma's.

⁽¹²⁾ Hoofdmodelcontract vastgesteld bij Commissiebeschikking C(2003) 799/1 d.d. 10 maart 2003, gewijzigd bij C(2003) 799/2 d.d. 12 maart 2003 en C(2003) 3834 van 23 oktober 2003 (samen met bijlage II „Algemene voorwaarden”, bijlage III voor „Geïntegreerde projecten” en „Expertisenetwerken”); bijlage III voor „Geïntegreerde initiatieven inzake infrastructuur”, vastgesteld bij Commissiebeschikking C(2003) 2029 d.d. 2 juli 2003; twee reeksen algemene Bijzondere clausules, vastgesteld bij Commissiebeschikkingen DL/2003/3004 (d.d. 7 november 2003) en DL/2003/3188 (d.d. 27 november 2003); gerichte Bijzondere Clausules bij Commissiebeschikkingen DL/2003/3140 (voor „Internationale organisaties”) en DL/2003/3141 (voor „Specifieke ondersteunende acties in verband met transnationale toegang”), beide van 20 november 2003, en bij Commissiebeschikking DL/2003/3388 (voor „Specifieke ondersteunende acties voor infrastructuur”) d.d. 10 december 2003.

⁽¹³⁾ Europese Commissie, „Guide to Financial Issues relating to Indirect Actions of the Sixth Framework Programmes” (gids voor financiële aspecten van indirecte acties van het zesde kaderprogramma), versie van april 2004.

⁽¹⁴⁾ Speciaal verslag nr. 1/2004 over het beheer van OTO-werkzaamheden onder contract binnen het vijfde kaderprogramma (KP5) op het gebied van onderzoek en technologische ontwikkeling (1998-2002), vergezeld van de antwoorden van de Commissie: paragrafen 42-45 en 114.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Controlecertificaten behoeven nadere toelichting

6.10. Naar het oordeel van de Rekenkamer zal de verplichte certificering van de financiële staten voor OTO-werkzaamheden onder contract in het kader van KP6 op de lange termijn de controle van de Commissie over de uitgaven voor OTO-kaderprogramma's aanzienlijk versterken. Deze controlecertificaten worden afgegeven door een onafhankelijk extern controleur of, in geval van overheidsinstanties, door een ter zake bevoegde ambtenaar. De Commissie heeft contractanten en externe controleurs echter nog niet de nodige toelichting gegeven op de reikwijdte van de controle, de verslagleggingsvereisten voor de extern controleur en de rol van de Commissie in het verifiëren van de juistheid van de controlecertificaten voor OTO-werkzaamheden onder contract in het kader van KP6 ⁽¹⁵⁾. Naar het oordeel van de Rekenkamer heeft het certificeringssysteem van KP6 als voornaamste beperking dat de externe controleurs niet hoeven te bevestigen of de gemaakte kosten noodzakelijk waren.

Niet alle Commissiediensten zijn het eens met controleaanpak bij KP6

6.11. Overeenkomstig de administratieve hervorming van de Commissie zijn financiële controles achteraf één van de belangrijkste elementen van de controleprocedures van de Commissie geworden ter beoordeling van de wettigheid en regelmatigheid van betalingen voor OTO-werkzaamheden onder contract in het kader van KP6. Een gezamenlijke controleaanpak voor KP6, rekening houdend met de wijzigingen in de controleomgeving van KP6 in vergelijking met het eerdere kaderprogramma, werd door het directoraat-generaal Onderzoek voorgesteld, maar hiermee hebben nog niet alle vijf de directoraten-generaal ingestemd ⁽¹⁶⁾. In dit voorstel worden bovendien geen duidelijke en meetbare doelen voor de reikwijdte van de controle van KP6 gesteld (zoals de doelstelling, 10 % van alle contractanten tijdens KP5 te controleren), ondanks de aanbeveling van de Rekenkamer ⁽¹⁷⁾.

6.10. *De reikwijdte van de controle is voldoende bepaald in de bij de Financiële Richtsnoeren voor KP6 gevoegde modelaccountantsverklaring. De accountants moeten certificeren dat de gedeclareerde kosten in overeenstemming zijn met de subsidiabiliteitscriteria zoals in de rechtsgrondslag bepaald, behalve wat de noodzaak ervan betreft. De beoordeling van de noodzaak is onderworpen aan het wetenschappelijke toezicht van de Commissiediensten met hulp van externe experts.*

6.11. *De directoraten-generaal die OTO-kaderprogramma's beheren hebben in mei 2004 overeenstemming bereikt over de hoofdprincipes van een gemeenschappelijke controlestrategie voor KP6 en zullen het mechanisme invoeren voor de implementatie van de gemeenschappelijke controlebenadering. Zij blijven intensief samenwerken om meer gedetailleerde principes te bepalen en resultaten van hun controles uit te wisselen.*

De Commissie bevestigt de target om 10 % van alle contractanten te controleren gedurende KP5. Voor KP6 is de situatie totaal verschillend aangezien de accountantsverklaringen op algemene schaal worden ingevoerd en de controlestrategie van de Commissie zich zal richten op de kwalitatieve beoordeling van het systeem op basis van accountantsverklaringen.

⁽¹⁵⁾ Speciaal verslag nr. 1/2004 over het beheer van OTO-werkzaamheden onder contract binnen het vijfde kaderprogramma (KP5) op het gebied van onderzoek en technologische ontwikkeling (1998-2002), vergezeld van de antwoorden van de Commissie: paragraaf 132.

⁽¹⁶⁾ Deze aanpak hield in dat drie soorten controles door (of namens) de Commissie worden uitgevoerd: financiële controles achteraf ter verificatie van de betrouwbaarheid van controlecertificaten die gevoegd zijn bij de financiële staten voor OTO-werkzaamheden onder contract binnen KP6, nalevingsgerichte controles (de zogeheten „management audits”) om zekerheid te verschaffen over de doeltreffende werking van de nieuwe instrumenten (d.w.z. „expertisenetwerken” en „geïntegreerde projecten”), en financiële controles achteraf voor die instrumenten waarvoor geen controlecertificaat is vereist, die bestemd zijn om de subsidiabiliteit van de gedeclareerde kosten te bevestigen (zie directoraat-generaal Onderzoek, L4/RH/ER D (2003), gemeenschappelijk auditbeleid van de DG's voor KP6, gedateerd 5 december 2003).

⁽¹⁷⁾ Speciaal verslag nr. 1/2004 over het beheer van OTO-werkzaamheden onder contract binnen het vijfde kaderprogramma (KP5) op het gebied van onderzoek en technologische ontwikkeling (1998-2002), vergezeld van de antwoorden van de Commissie: paragraaf 132.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Preliminare beoordeling van de beheers- en controlesystemen voor het Europees Vluchtelingenfonds op het gebied van vrijheid, veiligheid en justitie*Reikwijdte van de preliminaire beoordeling*

6.12. Het directoraat-generaal Justitie en binnenlandse zaken voert programma's en activiteiten uit inzake de „ruimte van vrijheid, veiligheid en justitie”. In 2003 werden kredieten ad 138,7 miljoen euro vastgelegd voor begrotingstitel B5-8 en bedroegen de betalingen 101,8 miljoen euro.

6.13. Het Europees Vluchtelingenfonds (EVF) (2000-2004), dat lidstaten ondersteunt bij het ontvangen en dragen van de gevolgen van het ontvangen van vluchtelingen en ontheemden, vertegenwoordigde 28 % van de totale betalingen op dit terrein in 2003 ⁽¹⁸⁾. Het omvat drie verschillende maatregelen, die opvang, integratie en vrijwillige terugkeer omvatten. De middelen die worden verdeeld over de 14 in het EVF deelnemende lidstaten ⁽¹⁹⁾, omvatten een jaarlijks vast bedrag en een variabel bedrag naar rato van het aantal vluchtelingen en ontheemden dat de drie voorgaande jaren is ontvangen. In de periode 2000-2002 varieerde het aantal asiel-aanvragers sterk per lidstaat. Bijgevolg vertoonden de lidstaten mede door de uiteenlopende keuzen die zij maakten bij de financiering van de drie maatregelen, grote verschillen in de bijdrage van de Gemeenschap per aanvrager.

6.14. De Rekenkamer heeft de beheers- en controleprocedures van het EVF onderzocht alsmede een steekproef van betalingen waartoe de Commissie in 2003 opdracht heeft gegeven, waarbij de verificatie in voorkomend geval tot de uiteindelijke begunstigde werd uitgebreid.

⁽¹⁸⁾ Beschikking 2000/596/EG van de Raad van 28 september 2000 tot instelling van een Europees Vluchtelingenfonds (PB L 252 van 6.10.2000, blz. 12).

⁽¹⁹⁾ Denemarken neemt niet deel aan het programma van het Europees Vluchtelingenfonds (overweging 23 van Beschikking 2000/596/EG van de Raad)

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Operationele procedures nog niet gedocumenteerd bij het directoraat-generaal Justitie en binnenlandse zaken

6.15. Interne controlenorm 15 „Documentatie betreffende procedures” bepaalt dat alle diensten van de Commissie hun financiële procedures volledig moeten hebben gedocumenteerd en bijgewerkte handleidingen moeten hebben uitgebracht per 31 december 2002 ⁽²⁰⁾. Ultimo 2003 was er voor geen van de door het directoraat-generaal Justitie en binnenlandse zaken beheerde programma's een complete handleiding voor operationele procedures ⁽²¹⁾, terwijl dit wel vereist was.

6.15. *Het met het beheer van de financiële steunverleningsprogramma's belaste personeel beschikt over het Vademecum van de financiële procedures van het directoraat-generaal, dat tal van referenties, ook met betrekking tot de operationele bepalingen bevat.*

Men is al gaan nadenken over het bijeenbrengen in de handleidingen voor operationele procedures voor de programma's van de verschillende al toegankelijke standaarddocumenten betreffende gemeenschappelijke informaticarepertoria van elk programma.

Tekortkomingen op verschillende niveaus in het controlesysteem van het EVF

6.16. De volgende tekortkomingen werden bij de controle door de Rekenkamer van het EVF geconstateerd op het niveau van de Commissie, de lidstaten en de uiteindelijke begunstigen:

6.16.

— *laattijdige vaststelling van uitvoeringsvoorschriften*: de lidstaten zijn ervoor verantwoordelijk dat een adequate financiële-controleomgeving wordt gewaarborgd ⁽²²⁾. Hoewel het EVF in september 2000 werd opgezet, formuleerde de Commissie pas in maart 2001 de regels inzake de subsidiabiliteit van uitgaven, en in december 2001 die inzake beheer en controles in de lidstaten. Hierdoor bleven de nationale intermediaire instanties verstoken van duidelijke instructies tijdens de startfase van het programma ⁽²³⁾;

— *De Commissie is zich ervan bewust dat de vaststelling van de verschillende besluiten betreffende de uitvoeringsvoorschriften enige vertraging heeft opgelopen vanwege met name het noodzakelijke overleg met de lidstaten.*

Met betrekking tot dit punt zijn door de Commissie al maatregelen genomen in het kader van het Europees Vluchtelingendfonds — tweede fase.

⁽²⁰⁾ Artikel 15, basisvereisten per 31.12.2002 van de Internal Control and Risk Assessment 2002 (interne controle en risicobeoordeling 2002), samenvatting van de basis- en volledige standaardvereisten inzake de interne controle (<http://intracomm.cec.eu-admin.net/budg/document/crd/ics/baseline-en-1.03-final.pdf>).

⁽²¹⁾ Buiten de richtsnoeren die op technisch niveau zijn voorbereid, die niet formeel door de hiërarchie zijn goedgekeurd, zijn de enige handleidingen bij het directoraat-generaal Justitie en binnenlandse zaken die inzake financiële procedures en interdepartementale raadpleging (met name „Vademecum des Circuits financiers”, Eenheid C1, Personele en financiële middelen, informatica en veiligheid; „Vademecum sur les procédures institutionnelles”, juli 2003, DG JAI.01).

⁽²²⁾ Artikel 7 in combinatie met artikel 18 van Beschikking 2000/596/EG van de Raad.

⁽²³⁾ Beschikking 2001/275/EG van 20 maart 2001 van de Commissie houdende bepalingen voor de toepassing van Beschikking 2000/596/EG van de Raad wat betreft de subsidiabiliteit van de uitgaven en de uitvoeringsverslagen in het kader van door het Europees Vluchtelingendfonds medegefinancierde acties (PB L 95 van 5.4.2001, blz. 27). Beschikking 2002/307/EG van de Commissie van 18 december 2001 houdende bepalingen voor de toepassing van Beschikking 2000/596/EG van de Raad met betrekking tot de beheers- en controlesystemen alsmede met betrekking tot de procedures inzake financiële correcties in het kader van door het Europees Vluchtelingendfonds medegefinancierde acties (PB L 106 van 23.4.2002, blz. 11).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- *niet-inachtneming van subsidiabiliteitscriteria*: het EVF steunt maatregelen voor de ontvangst, integratie en repatriatie van vluchtelingen. Op grond van het Raadsbesluit tot oprichting van het EVF wordt repatriatie gefinancierd op voorwaarde dat de betrokken vluchtelingen geen nieuwe nationaliteit hebben verworven en het grondgebied van de lidstaat niet hebben verlaten ⁽²⁴⁾. De Rekenkamer stelde vast dat in Duitsland niet was voldaan aan laatstgenoemde voorwaarde;
- *tekortschietende controleomgeving in lidstaten*: sinds 2002 heeft de Commissie alle betrokken lidstaten bezocht om toezicht uit te oefenen op de nationale beheers- en controlesystemen voor het EVF. Meerdere toezichtverslagen wijzen in de richting van tekortkomingen in de controleomgeving van de lidstaten, zoals het feit dat beheers- en controleprocedures niet konden worden geverifieerd, dat de documentatie bij de beoordeling en selectie van projecten niet adequaat was, de communautaire regelgeving ten aanzien van de subsidiabiliteit van projecten niet in acht werd genomen, de subsidiabiliteit van kosten onvoldoende werd geverifieerd door de intermediaire instanties en de vereiste steekproefcontroles ontbraken. Deze tekortkomingen wijzen op de noodzaak van meer bijkomende financiële controles achteraf door de Commissie op dit terrein, alsmede van versterking van de controleomgeving van de lidstaten ⁽²⁵⁾;
- *niet-inachtneming door lidstaten van specifieke vereisten inzake onderliggende stukken*: de beheers- en controlesystemen van de lidstaten dienen te voorzien in een adequaat controletraject. Dit moet aansluiting mogelijk maken van de „samenvattende rekening” (d.w.z. de kostendeclaraties door intermediaire instanties aan de Commissie) met de afzonderlijke bescheiden inzake uitgaven en bewijsstukken die op de diverse administratieve niveaus en door de uiteindelijke begunstigden worden bewaard ⁽²⁶⁾. Bij de controle bleek dat dit niet altijd mogelijk was ⁽²⁷⁾;
- *voortuitbetalingen ten onrechte als uitgaven opgegeven*: bij het indienen van de „samenvattende rekening” bij de Commissie moeten intermediaire instanties bevestigen dat de opgegeven kosten daadwerkelijk werden gemaakt, subsidiabel waren en werden geboekt in de rekeningen of de belastingadministratie van de uiteindelijke begunstigde. De controle van de Rekenkamer toonde aan dat door intermediaire instanties aan uiteindelijke begunstigden toegekende voorschotten bij de Commissie als gemaakte kosten werden opgegeven.

⁽²⁴⁾ Artikel 4, lid 1, sub c) van Beschikking 2000/596/EG van de Raad.

⁽²⁵⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 2002, paragraaf 6.43.

⁽²⁶⁾ Artikel 4 van Beschikking 2002/307/EG van de Commissie met betrekking tot de beheers- en controlesystemen alsmede met betrekking tot de procedures inzake financiële correcties in het kader van door het Europees Vluchtelingenfonds medegefinancierde acties.

⁽²⁷⁾ Voor één door de Rekenkamer gecontroleerde verrichting bevatte het tussentijds verslag dat door een uiteindelijke begunstigde was voorbereid en aan de nationale instantie toegezonden, niet voldoende informatie om de gedeclareerde uitgaven te motiveren. Toch werd het bedrag geheel aanvaard en gecertificeerd aan de Commissie, op basis waarvan de Commissie de betalingsopdracht gaf. Een ander eindverslag vermeldde bedragen die door een plaatselijk agentschap van de begunstigde in Kosovo waren betaald zonder dat het dossier toereikende bewijsstukken bevatte.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- *Op basis van de door de Rekenkamer verstrekte informatie heeft de Commissie zich i.v.m. het betrokken project tot de lidstaat gewend en zo nodig zullen financiële correcties worden geïmplementeerd.*

- *De Commissie heeft in 2002 en 2003 monitoringbezoeken in alle lidstaten en uitgavencontroles op projectniveau georganiseerd.*

De monitoringbezoeken hebben aangetoond dat verbeteringen mogelijk waren en de zwakke punten zijn in aanmerking genomen in de programmering van de controles ex-post.

- *De vaststellingen van de Rekenkamer zijn aan de betrokken lidstaat gezonden en in voorkomende gevallen zullen correctieve maatregelen worden genomen. De Commissie zal de Rekenkamer zeker informeren zodra zij elementen van een antwoord van de lidstaat ontvangt.*

- *In 2002 heeft de Commissie de uitvoeringsvoorschriften, met name ten aanzien van de definitie van gemaakte uitgaven, gepreciseerd.*

De vaststellingen van de Rekenkamer zijn intussen aan de betrokken lidstaat gezonden en in voorkomende gevallen zullen correctieve maatregelen worden genomen. De Commissie zal passende maatregelen nemen om de lidstaten te herinneren aan de bepalingen in de toepasselijke EVF-regelgeving.

Bovendien is de definitie van „subsidiabele uitgave” opgenomen in het voorstel van de Commissie voor de tweede fase van het van het Europees Vluchtelingenfonds (COM(2004) 102 van 12 februari 2004, artikelen 20 en 23.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Resultaten van de toetsing van onderliggende verrichtingen, goedgekeurd gedurende het begrotingsjaar

Reikwijdte van de toetsing

6.17. Bij de controle van de Rekenkamer werd de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen op het gebied van intern beleid beoordeeld op basis van een willekeurige steekproef bij de Commissie van 93 betalingen en 9 verplichtingen. Deze steekproef omvatte voorfinanciering en tussentijdse, definitieve en ineens verrichte betalingen die betrekking hadden op acties die ten uitvoer werden gelegd aan de hand van besluiten van de Commissie, subsidie-overeenkomsten en aanbestedingscontracten. Binnen deze steekproef werden ook 15 op kostendeclaraties gebaseerde betalingen getoetst bij de uiteindelijke begunstigde.

6.18. Deze steekproef omvatte acht betalingen en twee verplichtingen voor OTO-werkzaamheden onder contract in het kader van KP6 en werd aangevuld met 17 betalingen uit begrotingstitel B5-8 „Ruimte van vrijheid, veiligheid en justitie”, waarvan er vier werden gecontroleerd bij de uiteindelijke begunstigde.

Tekortkomingen vastgesteld in de werking van de interne controles van de Commissie

6.19. In een aantal gevallen waren de reikwijdte en de nauwkeurigheid van de door de Commissie verrichte controles ontoereikend. Er zijn onder meer voorbeelden van subsidies die zijn toegekend zonder dat besluiten ter zake van de Commissie konden worden overgelegd, van onbehoorlijk beheer van contracten (met inbegrip van contractwijzigingen) en niet-inachtneming van de financiële procedures die van toepassing zijn bij betalingsopdrachten. De Rekenkamer merkt op dat de documentatie van de verrichte controles in een aantal gevallen nog steeds ontoereikend was.

6.20. In sommige gevallen heeft de Commissie ook de toekennings- en vastleggingsprocedures niet in acht genomen. In twee andere gevallen werden geen passende corrigerende maatregelen getroffen naar aanleiding van het uitdrukkelijk voorbehoud van de eenheden interne controle van de Commissie zelf met betrekking tot de regelmatigheid van de selectie van contractanten voor, en het beheer van de dienstencontracten.

6.21. Bij het verifiëren van de subsidiabiliteit en juistheid van de kosten die werden gedeclareerd door de uiteindelijke begunstigde (of nationale autoriteiten die optreden als intermediaire instantie) en bij het verwerken van betalingen op basis van kostendeclaraties bleek dat inadequate of ondoeltreffende controles vaak leidden tot te hoge betalingen door de Commissie.

6.19. *In de gevallen waar de Rekenkamer op zinspeelt werd de communautaire steun niet toegekend zonder voorafgaandelijk besluit. Zijn bevinding houdt verband met een archiveringsprobleem betreffende een document dat dateert van acht jaar geleden; de Commissie is van mening dat de betwiste wijzigingen in alle door de de Rekenkamer geanalyseerde specifieke gevallen verantwoord zijn.*

Naar aanleiding van de accountantscontrole van de Rekenkamer heeft de Commissie nagegaan of de financiële procedures correct werden toegepast.

6.20. *In de twee door de Rekenkamer vermelde gevallen hadden de ex ante door de controlediensten geformuleerde aanbevelingen effecten die de Commissie passend achtte.*

6.21. *Wanneer de Commissie betalingen verwerkt op basis van kostendeclaraties door de uiteindelijke begunstigten, worden deze declaraties aan bureaucontroles onderworpen overeenkomstig de bestaande contractbepalingen, terwijl enkel aan de hand van een volledige financiële accountantscontrole op begunstigdeniveau zeker en precies uit te maken is of de gedeclareerde kosten correct zijn. De Commissie is het er dan ook mee eens dat de reikwijdte van de bureaucontroles beperkt is en dat deze geen volledige zekerheid kunnen geven over de wettigheid en regelmatigheid van de gedeclareerde kosten. De Commissie heeft derhalve de laatste jaren haar financiële accountantscontroles op begunstigdeniveau in belangrijke mate uitgebreid (zie ook paragraaf 6.29).*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.22. Evenals in voorgaande jaren werden betalingen vaak te laat verricht door de Commissie. Deze bevinding wordt bevestigd door de informatie die is opgenomen in de jaarlijkse activiteitenverslagen 2003 van een aantal directoraten-generaal ⁽²⁸⁾.

Zorgwekkende overdeclaraties van kosten voor OTO-werkzaamheden onder contract door begunstigen

6.23. In onderafdeling B-6 van de begroting „Onderzoek en technologische ontwikkeling” waren de in 2003 verrichte betalingen voor OTO-werkzaamheden onder contract in het kader van KP6 overwegend voorschotten na ondertekening van het contract. Deze verrichtingen werden niet bij de uiteindelijke begunstigde gecontroleerd. Bij gevallen die verband houden met eerdere OTO-kaderprogramma's vermeldden verschillende kostendeclaraties financieringsbijdragen van de Gemeenschap die niet overeenkwamen met die in het contract, zonder dat dit aan het licht kwam bij de interne controles van de Commissie. De Rekenkamer spreekt opnieuw haar bezorgdheid uit over de wettigheid en regelmatigheid van door de Commissie gegeven betalingsopdrachten op basis van kostendeclaraties voor het gehele KP5, gezien de frequentie en het effect van fouten op dit gebied ⁽²⁹⁾.

Eerdere opmerkingen inzake TEN-T bevestigd door controlebevindingen van dit jaar

6.24. Ook bevestigde de controle van dit jaar ten aanzien van trans-Europese vervoersnetwerken (TEN-T) in begrotingstitel B5-7 de eerder door de Rekenkamer gerapporteerde opmerkingen ⁽³⁰⁾. Met name werd bij de controle geconstateerd dat tussentijdse en definitieve betalingen vaak door de Commissie werden toegestaan zonder dat was voldaan aan de specifieke voorafgaande voorwaarden uit de financiële uitvoeringsbepalingen.

Gebreken in de controle ontdekt in de „Ruimte van vrijheid, veiligheid en justitie”

6.25. Ten aanzien van begrotingstitel B5-8 „Ruimte van vrijheid, veiligheid en justitie” werd de verordening van de Gemeenschap verkeerd toegepast door de intermediaire instanties in de lidstaten. Financieringsaanvragen die na de officiële uiterste datum waren ingediend, werden aanvaard.

⁽²⁸⁾ Zo vermeldt het jaarlijkse activiteitenverslag 2003 voor DG RTD dat de betaaltermijnen die de Commissie worden toegestaan, in meer dan 60 % van de gevallen niet in acht worden genomen.

⁽²⁹⁾ Speciaal verslag nr. 1/2004 over het beheer van OTO-werkzaamheden onder contract binnen het vijfde kaderprogramma (KP5) op het gebied van onderzoek en technologische ontwikkeling (1998-2002), vergezeld van de antwoorden van de Commissie: paragrafen 90-100 en 129.

⁽³⁰⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 2001, de paragrafen 4.27-4.30; jaarverslag over het begrotingsjaar 2002, paragrafen 6.33-6.36.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.22. De Commissie houdt nauwlettend toezicht op de betaaltermijn-indicator en heeft verdere vooruitgang geboekt.

In een bepaald aantal gevallen zijn de vastgestelde vertragingen bij de uitvoering van de betalingen te wijten aan de uitgestelde beschikbaarstelling van de kredieten aan het begin van het boekjaar, aan aanvullende controles of aan verzoeken voor nieuwe bewijsstukken, welke incidenten niet steeds correct zijn geregistreerd als aanleiding gevend tot een onderbreking van de referentieperiode voor de uitvoering van de betaling in kwestie.

6.23. Om het probleem te verhelpen dat door de begunstigen foutieve kostendeclaraties worden ingediend, heeft de Commissie een aantal correctieve maatregelen vastgesteld. Voor KP5 is het aantal financiële accountantscontroles op begunstigdeniveau in belangrijke mate uitgebreid. Bovendien heeft de Commissie een collectieve inspanning geleverd voor het waarborgen van de consistentie en uniformiteit van juridische interpretaties en toepassingen door middel van het actieplan dat is opgesteld ten gevolge op de Commissiesynthese van de jaarlijkse activiteitenverslagen 2001 (Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Synthese van de jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal en de diensthoofden. COM(2002) 426 def., Brussel, 24.7.2002).

Voor KP6 zijn onder meer maatregelen genomen voor het vereenvoudigen van de regels, het gebruik van accountantsverklaringen en de invoering van sancties.

6.24. De Commissie is van oordeel, zoals reeds aangegeven in haar antwoord op het jaarverslag 2002 van de Rekenkamer (paragrafen 6.35 en 6.36), dat de eerste vereisten voor tussentijdse en definitieve betalingen waren vervuld. Het verschil in interpretatie van activiteiten die subsidiabel zijn als studies zal worden verholpen door in het TEN-T-handboek voor begunstigen een herziene definitie van studies en werkzaamheden op te nemen.

6.25. De Commissie zal de lidstaten herinneren aan de bepalingen in Beschikking 2000/596/EG.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Niet-nakoming van contractuele verplichtingen op het niveau van de uiteindelijke begunstigden

6.26. De fouten die zijn ontdekt bij de uiteindelijke begunstigden, betroffen hoofdzakelijk de niet-nakoming van de contractuele verplichtingen. Evenals in voorgaande jaren wees de controle uit dat de begunstigden te hoge kosten in rekening brachten, hoofdzakelijk door onjuiste berekening van de gemaakte kosten voor de gefinancierde activiteit of het opgeven van niet-subsidiabele kosten, niet werkelijk gemaakte kosten of kosten die betrekking hebben op niet-subsidiabele activiteiten.

6.26. Het soort fouten dat d.m.v. de accountantscontroles van de Rekenkamer op begunstigniveau is vastgesteld, vertoont veel gelijkenis met de fouten zoals die d.m.v. de eigen begunstigenaccountantscontroles van de Commissie zijn ontdekt. Voor wat onderzoek betreft houden de fouten vooral verband met de verkeerde toepassing van de gemiddelde tarieven voor personeelskosten en de berekening van indirecte kosten. Bepaalde contracteisen, die in het verleden interpretatieproblemen hebben veroorzaakt, zijn vereenvoudigd in de KP6-contracten.

*Analyse van de door de Commissie verrichte financiële controles achteraf**Lichte toename in controleactiviteiten*

6.27. Wat betreft intern beleid baseert de Commissie zich steeds meer op financiële controles achteraf, zoals werd aanbevolen in het advies van de Rekenkamer over het model „single audit”⁽³¹⁾, die grotendeels namens haar worden verricht door externe controleurs. Evenals in voorgaande jaren bestudeerde de Rekenkamer de verslagen voor de door de Commissie verrichte financiële controles achteraf op het gebied van intern beleid. In totaal steeg het aantal afgeronde controles op het gebied van intern beleid van 511 in 2002 tot 579 in 2003 (zie **tabel 6.1**). Ook steeg het totaal aantal gecontroleerde contracten van 800 tot 944. Niettemin gaven 6 van de 14 Directoraten-generaal een daling in zowel het aantal verrichte controles als het aantal gecontroleerde contracten te zien. Voor het eerst sinds de oprichting van het directoraat-generaal Justitie en binnenlandse zaken in 1999 heeft het een beperkt aantal financiële controles achteraf verricht.

6.27. Globaal zijn de accountantscontroleactiviteiten voor onderzoeksacties geïntensiveerd. Voor 2002 en 2003 hielden de gerapporteerde accountantscontroles enkel verband met onderzoek. Om de voor het KP5-contract vastgestelde target van 10 % te bereiken, schat DG TREN dat gemiddeld 40 à 50 accountantscontroles per jaar moeten worden uitgevoerd, het equivalent van 80 à 100 contracten. Voor de periode 2002-2004 zal het gemiddelde nagestreefde aantal accountantscontroles (40 à 50) en gecontroleerde contracten (80 à 100) voor DG TREN worden bereikt.

Gedurende 2003 is begonnen met de uitvoering van het accountantscontroleplan van JAI hoewel wegens beperkte personele middelen slechts een beperkt aantal accountantscontroles heeft kunnen plaatsvinden.

6.28. Alle door het directoraat-generaal Gezondheids- en consumentenbescherming verrichte controles in 2003 hadden betrekking op veterinaire maatregelen. Deze controles leidden tot financiële aanpassingen in het voordeel van de Commissie die circa 95,5 miljoen euro beliepen. Het directoraat-generaal Interne markt voerde gedurende 2003 geen inspecties of financiële controles uit.

⁽³¹⁾ Advies nr. 2/2004 over het model 'single audit' en een voorstel voor een communautair kader voor interne controle.

Tabel 6.1 — Terrein Intern beleid — Controles door (of namens) de Commissie afgerond in 2003 ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Directoraat-generaal	Aantal afgeronde controles		Aantal gecontroleerde contracten		Aantal openstaande contracten		Waarde van gecontroleerde contracten (miljoen euro)		Waarde van openstaande contracten (miljoen euro)		Naar aanleiding van controles invorderbare bedragen of verlaagde betalingen (miljoen euro)		Procentuele waarde van gecontroleerde contracten	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003		
											Bedragen	Procentuele waarde van gecontroleerde contracten		Bedragen
AGRI — Landbouw	15	12 ⁽⁸⁾	21	19	280	268	30,5	29,8	68,7	52,9	2,9 ⁽⁷⁾	10	0,7	3
EAC — Onderwijs en cultuur	32	126	47	173	28 063	19 424	30,8	95,5	689,1	743,9	0,6	2	2,4	3
EMPL — Werkgelegenheid en sociale zaken	21	17	39	19	1 464	1 559	10,4	7,1	116,8	125,9	0,5	4	0,2	3
TREN — Energie en vervoer	50	26	111	37	2 133	1 630	754,6 ⁽⁵⁾	53,1	2 084,3	2 061,6	3,3	0	0,8	2
ENTR — Ondernemingen	18	45	24	62	1 641	1 463	15,5	39,7	272,0	162,5	0,4	2	0,0	0
ENV — Milieu	32	23	34	52	1 790	1 711	12,1	35,7	333,1	352,6	0,6	5	0,2	1
FISH — Visserij	21	27	39	44	182	133	8,8	9,0	142,2	116,4	0,2	2	0,2	2
(4)	2	4	14	20	18	13	42,7	65,2	32,5	31,7	1,8	4	3,7	6
JHA — Justitie en binnenlandse zaken	0	8	0	30	N.v.t.	923	N.v.t.	3,6	N.v.t.	95,9	0,1	N.v.t.	0,2	6
SANCO — Gezondheid en consumentenbescherming	17		17		N.v.t.		7,2		N.v.t.		0,2	3	0,0	
(5)	7	6	7	9	N.v.t.	2	958,4	691,0	N.v.t.	691,0	515,8	54	95,5	14
INFOS — Informatie	54	74	107	197	3 984	2 859	58,6	66,4	1 855,2	3 040,0	2,4	4	1,2	2
MARKT — Interne markt	1	0	31	0	113	54	4,2	0,0	9,8	4,2	0,0	0	0,0	
RTD — Onderzoek	237	208	297	258	14 981	8 229	80,6 ⁽⁶⁾	181,4	4 594,0	3 045,0	3,9	5	3,1	2
TAXUD — Belastingen en douane-unie	4	3	12	24	191	98	1,1	0,3	58,9	44,8	0,0	0	0,0	0
TOTAAL	511	579	800	944	54 840	38 366	2 015,6	1 277,6	10 256,5	10 568,5	532,6	12	108,2	8

(1) De cijfers voor 2002 zijn ten opzichte van het jaarverslag van de Rekenkamer over 2002 gewijzigd op basis van aanvullende gegevens die de Commissie ter beschikking heeft gesteld.

(2) In deze tabel gehanteerde definities:

— Aantal afgeronde controles: aantal financiële controles waarvoor in de loop van het jaar een definitief controleverslag werd uitgebracht.

— Aantal openstaande contracten: aantal gedurende het jaar ondertekende contracten die nog niet zijn afgerond, plus het totaal aantal contracten dat aan het begin van het jaar openstond en in de loop van het jaar niet is afgerond. Het woord „contract” duidt op zowel contracten (werkzaamheden voor gezamenlijke rekening ofwel een contract dat wordt gegund volgens openbare aanbestedingsprocedures) als subsidies (waar een financieringsovereenkomst is gesloten). Een „afgerond contract” is een contract waarvan de voorwaarden zijn vervuld en alle financiële en technische controles alsmede de definitieve betaling zijn verricht.

— Waarde van gecontroleerde contracten: de waarde van uitsluitend het aandeel van de contractant in het ter plaatse gecontroleerde contract.

— Invorderbaar bedrag: in controles ter plaatse berekende invorderbare bedragen, gestaafd in controleverslagen.

(3) Veterinaire en fyto-sanitaire maatregelen. Waarde van gecontroleerde contracten houdt hier in de maximale bijdrage die door de EU kan worden gefinancierd.

(4) Controlemaatregelen voor de visserij. „Contract” houdt hier in: programma van een lidstaat; „waarde van de gecontroleerde contracten” houdt hier in de waarde van gecontroleerde zaken in een programma; „waarde van openstaande contracten” houdt hier in de totale waarde van de meerjarenmaatregelen voor alle lidstaten.

(5) De cijfers voor 2002 omvatten uitsluitend controles die betrekking hebben op onderzoek.

(6) Dit bedrag komt overeen met de totale gecontroleerde kostenstaten.

(7) Dit bedrag omvat een opgeschorte betaling aan Nederland van 2 miljoen euro voor het project „Idea” (identificatie van dieren).

(8) Twee van de controles betreffen „Idea” (identificatie van dieren) in Nederland en Spanje en hebben betrekking op begrotingsonderdeel B1-360.

Bron: Europese Commissie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Financiële controles achteraf van OTO-werkzaamheden onder contract vereisen verdere actie om gesteld doel te bereiken

6.29. In de loop van 2003 werden 373 financiële controles achteraf met betrekking tot 589 contracten voor OTO-werkzaamheden onder contract afgerond door de vijf directoraten-generaal die de OTO-kaderprogramma's beheren (zie **tabel 6.2**). Evenals in voorgaande jaren verrichtte het directoraat-generaal Onderzoek de meeste controles. Het merendeel van de controles die gedurende 2003 door (of namens) de Commissie werden verricht, betrof OTO-werkzaamheden onder contract in het kader van KP5 (320 van de 373 controles in totaal).

Tabel 6.2 — Directoraten-generaal die de OTO-kaderprogramma's beheren — overzicht van in 2002 en 2003 afgesloten controles

Verantwoordelijk directoraat-generaal		In 2002 en 2003 afgeronde controles in verband met OTO ⁽¹⁾									
		Totaal aantal afgesloten controles				Totaal aantal gecontroleerde contracten				Verhouding contracten/controles	
		2003		2002		2003		2002		2003	2002
DG RTD	Intern	23	11,1 %	27	11,4 %	28	10,9 %	31	10,4 %	1,2	1,1
	Extern	185	88,9 %	210	88,6 %	230	89,1 %	266	89,6 %	1,2	1,3
	Totaal DG	208	100,0 %	237	100,0 %	258	100,0 %	297	100,0 %	1,2	1,3
DG INFSO	Intern	5	6,8 %	7	13,2 %	7	3,6 %	7	6,5 %	1,4	1,0
	Extern	69	93,2 %	46	86,8 %	190	96,4 %	100	93,5 %	2,8	2,2
	Totaal DG	74	100,0 %	53	100,0 %	197	100,0 %	107	100,0 %	2,7	2,0
DG TREN	Intern	1	4,0 %	5	10,0 %	0	2,7 %	11	10,0 %	1,0	2,2
	Extern	24	96,0 %	45	90,0 %	36	97,3 %	99	90,0 %	1,5	2,2
	Totaal DG	25	100,0 %	50	100,0 %	37	100,0 %	110	100,0 %	1,5	2,2
DG ENTR	Intern	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	N.v.t.	N.v.t.
	Extern	39	100,0 %	16	100,0 %	53	100,0 %	22	100,0 %	1,4	1,4
	Totaal DG	39	100,0 %	16	100,0 %	53	100,0 %	22	100,0 %	1,4	1,4
DG FISH	Intern	27	100,0 %	21	100,0 %	44	100,0 %	39	100,0 %	1,6	1,9
	Extern	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	N.v.t.	N.v.t.
	Totaal DG	27	100,0 %	21	100,0 %	38	100,0 %	39	100,0 %	1,6	1,9
<i>Totaal intern</i>		56	15,9 %	60	15,9 %	80	14,2 %	103	15,3 %	1,4	1,5
<i>Totaal extern</i>		317	84,1 %	317	84,1 %	499	85,8 %	487	84,7 %	1,6	1,5
Totaal		373	100,0 %	377	100,0 %	579	100,0 %	590	100,0 %	1,6	1,5

⁽¹⁾ De cijfers voor 2002 zijn ten opzichte van het jaarverslag van de Rekenkamer over 2002 gewijzigd op basis van aanvullende gegevens die de Commissie ter beschikking heeft gesteld.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.30. Bij de controleaanpak van de Commissie op het gebied van onderzoek wordt ernaar gestreefd, in totaal 10 % van de contractanten tijdens KP5 te controleren⁽³²⁾. Volgens de door het directoraat-generaal Onderzoek verstrekte informatie komt het aantal in 2003 afgeronde controles overeen met 3,9 % van de controleerbare populatie van contractanten, zoals omschreven door de Commissie. Bijgevolg beantwoordt de controleactiviteit van de Commissie voor het vierde achtereenvolgende jaar niet aan het streefdoel⁽³³⁾. Tenzij de Commissie haar controleactiviteiten met betrekking tot KP5 verder opvoert, zal dit streven waarschijnlijk niet worden gerealiseerd⁽³⁴⁾.

Statistieken van de Commissie inzake financiële controles achteraf geven geringer effect van fouten in OTO-kaderprogramma's te zien dan de controle van de Rekenkamer

6.31. Voor de contracten voor OTO-werkzaamheden onder contract in het kader van KP5 die de Rekenkamer in de periode 2001-2003 controleerde, verrichtten de diensten van de Commissie financiële aanpassingen die gemiddeld 21,6 % van de door de begunstigden gedeclareerde kosten bedroegen. Zoals reeds werd aangegeven, kan dit percentage naar het oordeel van de Rekenkamer niet worden geëxtrapoleerd naar het gehele budget voor KP5⁽³⁵⁾. De statistieken van de Commissie betreffende financiële controles achteraf geven voor de directoraten-generaal die de OTO-kaderprogramma's beheren, naar verhouding een aanzienlijk geringer effect van fouten te zien dan blijkt uit de controles van de Rekenkamer (zie **tabel 6.1**).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.30. *De Commissie heeft de algemene accountantscontroletarget voor KP5-contractanten op 10 % vastgesteld.*

De Commissie heeft bevestigd dat zij haar accountantscontroles van KP5-contractanten voortzet aangezien meerjarenprojecten aan de gang zijn en er een nieuw kadercontract met een extern accountantskantoor met dat doel wordt opgezet. De Commissie verwacht dat de algemene accountantscontroletarget voor KP5 kan worden bereikt aan het einde van de betreffende activiteiten.

De directoraten-generaal die OTO-kaderprogramma's beheren hebben hun voornemens te kennen gegeven in de context van de start van de aanbestedingsprocedures voor de kadercontracten met externe accountants.

De Commissie plant tegen 2006/2007 een voldoende groot aantal contractanten te hebben gecontroleerd om de target te bereiken.

6.31. *De Commissiegegevens betreffende de ex-post financiële accountantscontroles in kwestie zijn gebaseerd op 333 afgeronde accountantscontroles betreffende 556 contracten voor OTO-werkzaamheden onder contract. Het belangrijke aantal accountantscontroles van de Commissie vormt een betrouwbare basis voor algemene kwantitatieve conclusies betreffende het onderliggende systeem.*

De directoraten-generaal die OTO-kaderprogramma's beheren hebben deze gegevens in meer detail bekendgemaakt in hun jaarlijkse activiteitenverslag.

⁽³²⁾ Schriftelijke beantwoording door de Commissie van de vragenlijst van de Begrotingscommissie van het Europees Parlement, paragraaf 4.3, d.d. 21 december 2001. Zie ook het jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 1999, vergezeld van de antwoorden van de Commissie, paragraaf 4.23.

⁽³³⁾ Het percentage bedroeg 9,2 % voor het jaar 2000, 8,5 % voor 2001 en 4,8 % voor 2002. Zie ook het jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2002, paragraaf 6.46.

⁽³⁴⁾ Het dienstencontract van de Commissie bepaalt dat tot drie contracten tegen een vaste prijs per gecontroleerde van externe controlebureaus kunnen worden gevraagd, met de verplichting om het definitieve controleverslag binnen zes maanden af te leveren. Om de reikwijdte van de controle te vergroten, zou de Commissie de controlebureaus kunnen verplichten, meer audits per opdracht te verrichten.

⁽³⁵⁾ Speciaal verslag nr. 1/2004 over het beheer van OTO-werkzaamheden onder contract binnen het vijfde kaderprogramma (KP5) op het gebied van onderzoek en technologische ontwikkeling (1998-2002), vergezeld van de antwoorden van de Commissie: paragraaf 98.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Ongeschikte follow-up-procedures voor financiële controles achteraf bij het directoraat-generaal Onderwijs en cultuur

6.32. De Rekenkamer verrichtte een analyse van 43 controleverslagen (met betrekking tot 56 contracten voor diverse programma's) die in 2003 namens de Commissie werden afgerond door externe controlebureaus, alsmede van de follow-up ervan door het directoraat-generaal Onderwijs en cultuur. In het kader van de gecontroleerde contracten waren kostendeclaraties ingediend door uiteindelijke begunstigden voor een bedrag van 18,4 miljoen euro, waarvan 14,3 miljoen euro door de Commissie werd aanvaard. In meer dan de helft van deze gevallen werd door de externe controleurs een financiële aanpassing van de gedeclareerde kosten aanbevolen en door de Commissie aanvaard, voornamelijk vanwege het ontbreken van bewijsstukken voor de gemaakte kosten, het hantieren van begrote in plaats van feitelijke kosten, of declaratie van buiten de subsidieperiode gemaakte kosten.

6.33. Bovendien bracht het onderzoek door de Rekenkamer van de controledossiers andere tekortkomingen aan het licht zoals:

- onvolledige controlerapporten die door de Commissie waren aanvaard;
- te lang tijdsverloop tussen het verrichten van de controle en het melden van de controlebevindingen aan de Commissie, en
- onregelmatigheden in het beheer door de Commissie van contracten.

In sommige gevallen hadden de gecontroleerde contractanten ook andere contracten met hetzelfde directoraat-generaal of andere diensten van de Commissie. In deze gevallen dient aan de hand van de follow-up-procedures van de Commissie te kunnen worden geverifieerd in hoeverre zich bij andere contracten soortgelijke problemen voordoen.

6.32. Sommige uitgaven bleken niet subsidiabel, hetgeen enkel accountantscontroles ter plaatse, die DG EAC tracht te intensiveren, aan het licht hebben gebracht.

In het accountantscontroleprogramma van DG EAC wordt met name de voorrang gegeven aan het opnemen van projecten die het DG potentieel riskanter vindt of waarbij men na analyse van de rekeningen de indruk kreeg dat er mogelijk onregelmatigheden waren gebeurd.

Bovendien versterkt DG EAC de eis van naleving door de begunstigden van de contractbepalingen. Het DG werkt ook aan een vereenvoudiging van deze contractbepalingen. Deze twee elementen zouden moeten leiden tot een vermindering van dergelijke onregelmatigheden door de begunstigden die, het zij gezegd, soms over minder ontwikkelde administratieve structuren beschikken op dit gebied dan op andere gebieden (kleine NGO's).

6.33.

— *De door de Rekenkamer onderzochte accountantscontroles vallen in een periode dat de procedure voor gebruikmaking van dit soort geëxternaliseerde accountantscontroles proefdraait. De Commissie erkent dat het mogelijk is dat bepaalde niet-fundamentele elementen niet voorkwamen in de eerste controleverslagen die aan de Rekenkamer werden voorgelegd. Zij ziet erop toe de door de accountantskantoren opgestelde voorlopige controleverslagen pas te aanvaarden en valideren op het moment dat zij voldoen aan de voorwaarden en het kwaliteitsniveau die gesteld worden in de kadercontracten tussen de Commissie en deze bedrijven.*

— *De Commissie onderstreept dat het door de Rekenkamer vastgestelde tijdsverloop tussen de accountantscontrole en de ontvangst van het eindverslag door de operationele eenheid gedeeltelijk het gevolg is van niet te bekorten termijnen waarover de gecontroleerden rechtens beschikken om op het ontwerpverslag te reageren.*

De Commissie tracht niettemin het door de Rekenkamer vastgestelde tijdsverloop te verkorten.

— *De gecontroleerde projecten zijn gecontracteerd in een periode waarin de contracteisen tegenover de begunstigden minder precies vastgesteld waren.*

De Commissie zal zorgen voor een betere kruiscontrole van de informatie uit accountantscontroles uit hoofde van een bepaald programma en de financieringen die de betrokken begunstigden mogelijk uit hoofde van andere programma's hebben ontvangen; de kenmerken van bepaalde, met name terugkerende, begunstigden of bepaalde projecten worden in aanmerking genomen bij het opstellen van het controleprogramma.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

*Beoordeling van jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal**Reikwijdte van de controle*

6.34. De Rekenkamer controleerde de jaarlijkse activiteitenverslagen van elf directoraten-generaal en verrichtte een analyse van de consistentie en plausibiliteit van de informatie in de jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV) 2003 van vier directoraten-generaal, en beoordeelde daarnaast de toezichtsystemen en -controles van de Commissie ⁽³⁶⁾.

Algemene verbetering in de presentatie van de verschillende aspecten die in de jaarlijkse activiteitenverslagen aan de orde komen

6.35. De Rekenkamer stelde een algehele verbetering ten opzichte van 2002 vast in de kwaliteit van de verslagen. In het algemeen werden qua structuur en inhoud de richtsnoeren van de secretaris-generaal en het directoraat-generaal Begroting in acht genomen ⁽³⁷⁾.

6.36. Evenals in 2002 hebben alle elf directeuren-generaal verklaard dat zij redelijke zekerheid hebben verkregen over de wettigheid en regelmatigheid van de onder hun verantwoordelijkheid beheerde middelen, al hebben sommigen van hen in 2002 herhaaldelijk een voorbehoud gemaakt. De Rekenkamer is van oordeel dat over het geheel genomen de oorzaken van de gebreken juist werden benoemd en dat voor zover mogelijk passende corrigerende maatregelen werden voorgesteld. Naar verwachting zal de uitvoering van de actieplannen een aanzienlijk deel van de vastgestelde tekortkomingen ondervangen en wordt hiermee in een adequate follow-up voorzien.

Hardnekkige tekortkomingen in de formulering van punten van voorbehoud door de directeuren-generaal

6.37. De Rekenkamer is van oordeel dat de in de verslagen opgenomen informatie de realiteit vrij betrouwbaar weergeeft wat betreft de wettigheid en regelmatigheid van de beheerde acties. Niettemin werden hardnekkige tekortkomingen in de formulering van punten van voorbehoud door de directeuren-generaal opgemerkt. Zo hadden in het geval van het directoraat-generaal Justitie en binnenlandse zaken de punten van voorbehoud van vorig jaar met betrekking tot norm 17 „Supervisie” en tot het EVF niet mogen worden geschrapt, aangezien corrigerende maatregelen slechts ten dele waren toegepast. De resultaten van financiële controles achteraf in 2003, die leidden tot de invordering van 0,22 miljoen euro, ofwel 6 % van het totale gecontroleerde bedrag, hadden in aanmerking moeten worden genomen, resulterend in handhaving van een specifiek voorbehoud. Een ander voorbeeld is het geval van het directoraat-generaal Onderzoek, waar het mogelijke materiële effect van de vertragingen bij betaling niet naar behoren werd gemeten.

6.37. Volgens de door de Commissie vastgestelde richtsnoeren (COM(2003) 28 def.) resulteert de niet volledige uitvoering van een controlenorm niet langer automatisch in een voorbehoud in het jaarlijkse activiteitenverslag.

Wat het Europees Vluchtelingenfonds betreft was er geen aanleiding om de in 2002 geformuleerde punten van voorbehoud te handhaven omdat de Commissie immers de correctieve maatregelen had genomen; zo werd bijvoorbeeld het programma voor monitoringbezoeken betreffende de beheers- en controlesystemen in alle lidstaten afgerond. Het DG was niet van mening dat het feitelijke effect een voorbehoud rechtvaardigde.

Het DG Justitie en Binnenlandse Zaken is zich ervan bewust dat op het gebied van de controles ex-post de inspanning moet worden geïntensiveerd, hetgeen in 2004 al gebeurt en ook in 2005 zal gebeuren.

Het jaarlijkse activiteitenverslag 2003 van DG Onderzoek maakt melding van het zwakke punt betreffende de betalingstermijn. Ook al bevat de tekst van het verslag geen evaluatie van de feitelijkheid van dit zwakke punt, toch werd het effect op de redelijke zekerheid niet als feitelijk beschouwd gezien het zeer lage percentage verzoeken voor betaling van moratoire rente.

⁽³⁶⁾ Directoraten-generaal Onderzoek, Informatiemaatschappij, Justitie en binnenlandse zaken en Onderwijs en cultuur.

⁽³⁷⁾ Secretaris-generaal en directoraat-generaal Begroting, „Note to the attention of the Directors-General and Heads of Service. Circular on the annual activity reports for year 2003” (SEC(2003) 1469 van 19 december 2003, gewijzigd bij SEC(2004) 147 van 19 februari 2004).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Wijzigingen in de rechtsgrondslag ontoereikend om risico's van te hoge betalingen voor OTO-werkzaamheden onder contract af te wenden

6.38. In 2002 heeft de Commissie een specifieke actie op het gebied van onderzoek vastgesteld, actie 1, waarmee wordt ingegaan op de punten van voorbehoud en de opmerkingen met betrekking tot de OTO-kaderprogramma's⁽³⁸⁾. Vervolgens hebben de vijf directoraten-generaal die de OTO-kaderprogramma's gezamenlijk beheren, in januari 2003 een gemeenschappelijk actieplan goedgekeurd⁽³⁹⁾ waarin de specifieke maatregelen worden uiteengezet die vereist zijn om het risico te bestrijden van te hoge betalingen voor OTO-werkzaamheden onder contract, met name voor OTO-projecten voor gezamenlijke rekening⁽⁴⁰⁾.

6.39. Volgens het verslag van de Commissie aan de Raad en het Parlement over de stand van zaken per 31 december 2003 rond de uitvoering van het actieplan 2001 van de Commissie⁽⁴¹⁾ zijn de door de Commissie ontwikkelde specifieke maatregelen in reactie op actie 1 van het syntheseverslag 2001 volledig uitgevoerd.

6.40. De Rekenkamer is echter van oordeel dat de acties die voortvloeien uit het actieplan van de Commissie, zoals dat werd afgerond in 2003, alsmede de wijzigingen van de rechtsgrondslagen van de OTO-kaderprogramma's voor KP6, nog steeds niet volstaan om het risico af te wenden dat er te veel wordt betaald voor OTO-werkzaamheden onder contract⁽⁴²⁾:

— het kostenvergoedingssysteem van KP6 is nog steeds opgebouwd rond drie modellen, zoals het geval was bij KP5, en het volledig afschaffen van kostencategorieën in KP6 gaat ten koste van de transparantie van de financiële staten die zijn vereist voor declaratie van gemaakte subsidiabele kosten, en vermindert de mogelijkheden tot cijferbeoordeling;

⁽³⁸⁾ Synthese van de jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal en de diensthoofden (COM(2002) 426 def. van 24 juli 2002).

⁽³⁹⁾ Europese Commissie, „Action Plan to address the issues identified in certain Annual Activity Reports (2001) as weak points in the management of research projects” (C(2002) 5558 van 3 januari 2003).

⁽⁴⁰⁾ Het gezamenlijk actieplan dat is aangenomen door de directoraten-generaal die de OTO-kaderprogramma's beheren, omvat onder meer de volgende specifieke maatregelen: wat betreft de uitvoering van KP5: verbetering van de organisatorische samenwerking tussen de directoraten-generaal dankzij de oprichting van een gemeenschappelijke groep voor het financieel beheer van contracten en een netwerk van correspondenten die verslag uitbrengen aan deze interdienstengroep; verbetering van het contractbeheer door betere voorlichting van contractanten; meer verificatie van kostendeclaraties (met controles van stukken en verbeterde opleiding inzake financiële vraagstukken), en verbetering van de IT-systemen; wat betreft KP6, voorbereiding van duidelijke financiële richtsnoeren voor contractanten, het verplicht stellen van controlecertificaten, ontwikkeling van een gemeenschappelijk IT-systeem, voortzetting van de voor KP5 gehanteerde auditstrategie en invoering van sancties in het modelcontract.

⁽⁴¹⁾ COM(2004) 247 def. van 5 april 2004, paragrafen 30, 32, 33 en 39.

⁽⁴²⁾ Speciaal verslag nr. 1/2004, paragrafen 42-45.

6.39. *Het aangehaalde Commissieverslag vermeldt dat de in het actieplan bepaalde maatregelen zijn ingevoerd, maar dat niet alle doelstellingen ervan zijn gerealiseerd. Sommige acties, zoals met name de invoering van sancties, zullen pas op termijn volledig effect hebben.*

Andere Commissievoorstellen zijn niet volledig aanvaard door het Europees Parlement en de Raad.

6.40.

— *Bij de opstelling van KP6 heeft de Commissie het initiatief genomen het systeem grondig te hervormen met het oog op een reële vereenvoudiging voor de deelnemers. De voor KP6 gemaakte keuze berust immers op toevoeging van de volgende vijf principes:*

— *de definitie van een strikt kader betreffende kostensubsidiabiliteit;*

— *de deelnemers passen hun eigen boekhoudregels en –principes toe;*

— *het systematische gebruik van accountantsverklaringen;*

— *de verplichting voor de consortiums om een beheersverslag in te dienen waarin het verband wordt gelegd tussen middelen, werkzaamheden en wetenschappelijke resultaten; en*

— *een herinzet van de middelen bij de follow-up van de wetenschappelijke kwaliteit van de projecten, met hulp van externe experts, volgens vereenvoudigde procedures en bij de controles ex-post.*

Op basis hiervan is de Commissie van mening dat het voor KP6 ingevoerde systeem rationeler is en, zowel voor de deelnemers als voor de diensten van de Commissie gemakkelijker te implementeren. Het beschermt de financiële belangen van de Commissie dan ook beter.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- het beginsel van gezamenlijke en hoofdelijke aansprakelijkheid dat bij KP6 is ingevoerd, werd op verzoek van de Raad en het Parlement beperkt tot het aandeel van elke deelnemer, met als maximum de totale ontvangen betalingen;
- bij de invoering van het vereiste dat de begunstigden naast hun financiële verslagen controlecertificaten overleggen, is geen omschrijving gegeven van de essentiële aspecten van de reikwijdte en de omvang van de te verrichten controlewerkzaamheden;
- andere maatregelen die zijn opgenomen in het gemeenschappelijk actieplan voor onderzoek (zoals de inwerkingstelling van een gemeenschappelijk IT-systeem voor alle directoraten-generaal of de uitvoering van controles van stukken, die alleen bij het directoraat-generaal Informatiemaatschappij werden ingevoerd) werden niet door alle directoraten-generaal uitgevoerd.

Naar het oordeel van de Rekenkamer dient de Commissie de voorstellen voor het vaststellen van de financiële bijdrage van de Gemeenschap helemaal opnieuw te bekijken, en tegelijk in eventuele toekomstige OTO-kaderprogramma's een behoorlijke controle over de uitgaven mogelijk te maken. De door het Europees Parlement en de Raad vastgestelde wijzigingen in de modellen voor kostendeclaraties zijn niet afdoende om de onderliggende problemen die tot te hoge betalingen leiden, te verhelpen ⁽⁴³⁾.

Conclusies en aanbevelingen

6.41. De analyse van de toezichtsystemen en -controles van de Commissie bij de vier geselecteerde directoraten-generaal wees uit dat verschillende onderdelen van de herziene internecontrole-normen van de Commissie eind 2003 nog steeds niet waren geïmplementeerd. De late afronding van de KP6-modelcontracten bracht onzekerheid teweeg bij de deelnemers. De onvolledige inwerkingstelling van het gemeenschappelijke IT-systeem in de loop van 2003 had een nadelig effect op de uitvoering van KP6. Naar het oordeel van de Rekenkamer deden deze gebreken tot op zekere hoogte afbreuk aan de aanvankelijke verbeteringen die waren bereikt met het eerder goedkeuren van de regelgeving en het vereenvoudigen van het contractueel kader. Ook werden bij de controle gebreken vastgesteld in de beheers- en controlesystemen voor het EVF met betrekking tot de „ruimte van vrijheid, veiligheid en justitie”.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- *De reikwijdte van accountantsverklaringen is bepaald in het model dat bij de Gids betreffende financiële kwesties voor KP6 is gevoegd.*
- *De inzet van het gemeenschappelijke IT-systeem wordt behandeld in het gemeenschappelijke actieplan en wordt door de respectieve DG's geïmplementeerd. Zie paragraaf 6.9.*

Wat de „bureaucontroles” betreft blijft men steekproefsgewijs controles uitvoeren i.v.m. staving van kostendeclaraties, met name met betrekking tot de tijdkaarten (time sheets) inzake personeelskosten maar soms ook met betrekking tot onderaانبesteding (contracten, facturen), overige kosten en duurzame uitrusting (facturen), en in sommige gevallen overheadkosten. Door de directoraten-generaal die OTO-kaderprogramma's beheren worden deels in dubieuze gevallen deels aselekt dieptecontroles uitgevoerd via een verzoek tot staving van declaraties.

De Commissie heeft grote moeite gedaan om tot vereenvoudigingen te komen naar aanleiding van de invoering van KP6. Zij blijft het model voor beheer van de kaderprogramma's verder vernieuwen, inclusief in het kader van het voorstel voor een toekomstig KP7, en stelt zich hierbij vooral tot taak de procedures te vereenvoudigen.

6.41. *De Commissie is van mening dat het modelcontact van KP6 voldoende tijd is afgerond voor de ondertekening van contracten voor OTO-werkzaamheden onder contract en dan ook geen negatieve invloed heeft gehad op de implementatie van KP6 in 2003.*

Vergeleken met KP5 betekent KP6 een belangrijke vereenvoudiging en verbetering van de beheersregels met het oog op het verkleinen van foute en verkeerde interpretaties en het beschermen van de financiële belangen van de Gemeenschappen, met name door het invoeren van de verplichting voor begunstigden om accountantsverklaringen te verstrekken.

⁽⁴³⁾ Speciaal verslag nr. 1/2004, paragrafen 36-41 en 113-115.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.42. Bij het toetsen van verrichtingen op het gebied van intern beleid kwamen gebreken in de interne controles van de Commissie en een hoge foutenfrequentie aan het licht bij de uiteindelijke begunstigen, waarmee de eerdere bezorgdheid van de Rekenkamer over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen werd bevestigd. De controle van de verrichtingen bevestigde ook de gebreken die door de Commissie werden gesignaleerd in de controleprocedures die sommige lidstaten toepassen in het kader van het gedeeld beheer van het EVF.

6.43. Een analyse van de financiële controles achteraf op het gebied van intern beleid, waar de uitgaven aan OTO meer dan de helft van het budget uitmaken, vertoont opnieuw een aanzienlijke foutenfrequentie, die met name te wijten is aan te hoge kosten-declaraties door uiteindelijke begunstigen, die bij de interne controles van de Commissie niet aan het licht kwamen. Het aantal controles in 2003 bleef voor het derde opeenvolgende jaar achter bij de doelstelling van de Commissie zelf ten aanzien van KP5. De follow-up door de Commissie van de bevindingen naar aanleiding van de financiële controles achteraf is niet voldoende rigouzeus, en de invorderingsprocedures voor onverschuldigde betalingen van de financiële bijdrage van de Gemeenschap bleken ontoereikend en traag.

6.44. De kwaliteit en betrouwbaarheid van de in de jaarlijkse activiteitenverslagen 2003 opgenomen informatie is verbeterd, hetgeen heeft bijgedragen tot een nauwkeuriger beoordeling van de wettigheid en regelmatigheid van de activiteiten waarover verslag werd uitgebracht. Met betrekking tot de formulering van voorbehouden bleven zich tekortkomingen voordoen. De follow-up van de in de jaarlijkse activiteitenverslagen 2001 en 2002 vermelde gebreken bij de vier directoraten-generaal die door de Rekenkamer werden doorgelicht, werd toereikend geacht.

6.45. De Commissie wordt aanbevolen:

- zich te blijven inspannen om te bereiken dat de interne-controlenormen overgenomen worden toegepast op die onderdelen waar de Rekenkamer tekortkomingen heeft vastgesteld;
- te waarborgen dat het gemeenschappelijk IT-systeem voor het beheer van voorstellen, contracten en projecten in het kader van KP6 doeltreffend wordt ingezet, en de contractanten en externe controleurs nadere toelichting te geven over het opstellen van controlecertificaten;
- de door de Rekenkamer gesignaleerde gebreken in de interne controle in verband met de activiteiten inzake de „ruimte van vrijheid, veiligheid en justitie” te verhelpen, de lidstaten richtsnoeren te geven voor het tot stand brengen van een geharmoniseerde controleomgeving op nationaal niveau in de hele Europese Unie (met inbegrip van controles die door de lidstaten worden verricht in het kader van het gedeeld beheer van het EVF) en haar financiële controles achteraf bij de uiteindelijke begunstige in voorkomend geval te versterken;

6.42. *Betreffende het hoge foutencijfer op begunstigdeniveau herinnert de Commissie aan haar eigen rapportage betreffende feitelijke controle-resultaten, maar met name betreffende maatregelen die zijn genomen voor het verder verkleinen van de frequentie en de impact van dergelijke fouten zowel door preventieve maatregelen (vereenvoudiging van de regels en betere communicatie met de begunstigen), als door meer en betere controles en de invoering van afschrikkende geldboeten en sancties.*

6.43. *Enkel een controle ter plaatse maakt het mogelijk de fouten in kwestie vast te stellen. Deze fouten worden in twee richtingen gemaakt, sommige contractanten brengen te veel, andere brengen te weinig in rekening voor hun uitgaven. Het netto-effect (te hoge opgaven min te lage opgaven) op de Commissiebegroting blijft tamelijk beperkt en neemt met de jaren af.*

De directoraten-generaal die OTO-kaderprogramma's beheren verschillen van mening met de Rekenkamer dat de controletarget voor KP5 niet zal worden gehaald. Er worden al minstens vier jaar lang ononderbroken accountantscontroles gehouden en de Commissie is van mening dat realisering van de target van 10 % inderdaad te verwachten is in 2006/2007.

In elk directoraat-generaal dat OTO-kaderprogramma's beheert heeft men zich fors ingespannen om de effectieve follow-up van controles en de financiële implementatie van de controleresultaten, inclusief in voorkomende gevallen door de afgifte van invorderingsopdrachten, te waarborgen.

6.45.

- *Na de invoering van de interne-controlenormen ziet de Commissie toe op de toepassing van deze maatregelen.*
- *De inzet van het gemeenschappelijke IT-systeem verloopt verder volgens plan. De noodzakelijke informatie is voldoende bepaald in de modelaccountantsverklaring die bij de Financiële richtsnoeren betreffende KP6 is gevoegd.*
- *De Commissie zal doorgaan met haar inspanningen voor het begeleiden van de lidstaten via richtsnoeren en monitoringbezoeken (cf. 6.16) bij de bevoegde instanties opdat het beheer en controle-systeem van de bevoegde instanties toereikend is in elke lidstaat. Ook zal de inspanning worden opgevoerd op het gebied van de financiële controles ex-post.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- voorzover mogelijk te voorzien in doeltreffende en afschrikwekkende sanctiemechanismen en het gebruik van controlecertificaten op het gebied van intern beleid algemeen door te voeren, zoals aanbevolen in het advies van de Rekenkamer over „Single audit” ⁽⁴⁴⁾, en
- voor elk van haar hoofdactiviteiten op het gebied van intern beleid een samenhangende controleaanpak vast te stellen (met vermelding van meetbare doelstellingen en streefcijfers), rekening houdend met de specificiteiten van de verschillende gebieden, haar financiële controlewerkzaamheden achteraf dienovereenkomstig te verrichten en te zorgen voor een passende, tijdige follow-up van de controleresultaten.

FOLLOW-UP VAN EERDERE OPMERKINGEN IN SPECIAAL
VERSLAG NR. 2/2002 OVER SOCRATES EN JEUGD VOOR
EUROPA

**Reikwijdte van het speciaal verslag en de voornaamste
bevindingen**

6.46. Het speciaal verslag was gericht op het beheersysteem dat wordt gehanteerd door het directoraat-generaal Onderwijs en cultuur voor de programma's Socrates en Jeugd (1995-1999) ⁽⁴⁵⁾, en wijst met name op:

- gebreken in de opzet van programma's en de beheersystemen ervan;
- tekortkomingen bij de uitvoering van de acties en projecten die onder beide programma's vallen, waaronder vertragingen door ingewikkelde administratieve en financiële procedures;

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- *Het sinds januari 2003 van toepassing zijnde nieuwe financiële reglement en de uitvoeringsvoorschriften ervan voorzien in de mogelijkheid om gebruik te maken van sancties en auditcertificaten.*

De Commissie zal een analyse uitvoeren van de aanbevelingen van de Rekenkamer om binnen het gebied intern beleid de instrumenten die zijn opgenomen in het advies van de Rekenkamer over het model „Single audit” algemeen toe te passen.

- *Naar aanleiding van het syntheserapport 2002 van de Commissie (namelijk de actie betreffende gedeeld beheer) zal binnen de Commissie een netwerk van auditeenheden worden opgezet in verband met gedeeld beheer, met mogelijkheid om het netwerk uit te breiden tot de directoraten-generaal die actief zijn op gebieden waar uitvoeringstaken werden gedelegeerd aan begunstigde landen. In deze context is de Commissie bereid te analyseren hoe de ervaringen van het netwerk kunnen worden gebruikt door de directoraten-generaal die zich bezighouden met activiteiten op het gebied intern beleid. Voor wat onderzoek betreft is over de principes van een gemeenschappelijke auditstrategie overeenstemming bereikt door de vijf directoraten-generaal die de OTO-kaderprogramma's beheren.*

Voorts werd onlangs een subgroep bij het netwerk van internecontrolecoördinatoren opgericht om ervaringen en beste praktijken betreffende ex-post controles uit te wisselen. Opgemerkt zij evenwel dat het takenpakket van deze groep momenteel geen activiteiten omvat die worden uitgevoerd in het kader van gedeeld en indirect beheer (de subgroep werd opgericht naar aanleiding van de „medefinancieringsactie” in het kader van het syntheserapport 2002).

⁽⁴⁴⁾ Advies nr. 2/2004 over het model 'single audit' en een voorstel voor een communautair kader voor interne controle.

⁽⁴⁵⁾ Speciaal verslag nr. 2/2002 over de communautaire actieprogramma's Socrates en Jeugd voor Europa, vergezeld van de antwoorden van de Commissie; zie met name de paragrafen 10-21, 25-36, 39-56, 75-83 en 91-102.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- onvolkomenheden in het interne-controlesysteem van de Commissie, en
- tekortkomingen in de evaluatie van het programma door de Commissie.

De controlebevindingen van de Rekenkamer werden uitdrukkelijk onderschreven in het verslag van het Europees Parlement over de kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2001 ⁽⁴⁶⁾.

Door de Commissie getroffen maatregelen*De opzet van programma's en het beheersysteem*

6.47. De programma's Socrates ⁽⁴⁷⁾ en Jeugd ⁽⁴⁸⁾ zijn onderverdeeld in een groot aantal gecentraliseerde en gedecentraliseerde acties waarmee de diverse beleidsdoelstellingen moeten worden verwezenlijkt. De gecentraliseerde acties worden beheerd door het directoraat-generaal Onderwijs en cultuur samen met een extern bureau voor technische bijstand (BTB), terwijl nationale agentschappen in de lidstaten de gedecentraliseerde acties uitvoeren. In het speciaal verslag wordt geconcludeerd dat de beleidsdoelstellingen te ambitieus waren ten opzichte van de aan de programma's toegewezen middelen, dat het aantal acties te groot was in verhouding tot de doelgroep en dat de Commissie haar verantwoordelijkheden ten onrechte aan het BTB had gedelegeerd. Aangezien de rechtsgrondslagen voor de lopende programmeringsperiode (2000-2006) niet zijn gewijzigd sinds de controle werd afgerond, blijven de opmerkingen van de Rekenkamer over de opzet van het programma (te weten beleidsdoelstellingen en aantal verschillende acties) van kracht ⁽⁴⁹⁾. Niettemin is de Commissie enigszins tegemoetgekomen aan de bezorgdheid van de Rekenkamer door de BTB's duidelijker

6.47. De huidige programma's, Socrates II en Jeugd, zijn door de wetgever vastgesteld begin 2000, voordat de Rekenkamer haar opmerkingen formuleerde, en hebben betrekking op de periode 2000-2006. Vergeleken met Socrates I en Jeugd voor Europa brengen zij reeds rationaliserings- en vereenvoudigingsinspanningen tot uitdrukking die de Commissie wil voortzetten in de volgende periode (2007-2013). De Commissie bevestigt dat zij de controle heeft versterkt die zij uitoefent over de nationale agentschappen en het BTB. Zij heeft bovendien in 2001 de voordien door dit BTB verrichte betalingen geïnternaliseerd.

⁽⁴⁶⁾ Verslag over de kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2001 (Commissie), 26 maart 2003, paragrafen 47-55.

⁽⁴⁷⁾ Het communautaire actieprogramma Socrates werd ingesteld bij Besluit nr. 819/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 1995 (PB L 87 van 20.4.1995), gewijzigd bij Besluit nr. 576/98/EG van 23 februari 1998 (PB L 77 van 14.3.1998). De tweede fase van het Socrates-programma (zie Besluit nr. 253/2000/EG van 24 januari 2000 (PB L 28 van 3.2.2000) betreft alle aspecten die verband houden met de verschillende onderwijsfasen: actie 1 „Schoolonderwijs (Comenius)”, actie 2 „Hoger onderwijs (Erasmus)”, actie 3 „Volwassenenonderwijs en andere onderwijsstrategieën (Grundtvig)”, actie 4 „Taalonderwijs en verwerving van Europese talen (Lingua)”, actie 5 „Open en afstandsonderwijs en informatie- en communicatietechnologieën in het onderwijs (Minerva)”, actie 6 „Observatie en innovatie”, actie 7 „Gezamenlijke acties” en actie 8 „Begeleidende maatregelen”.

⁽⁴⁸⁾ Het oorspronkelijke programma Jeugd voor Europa diende ter ondersteuning van informele activiteiten op onderwijsgebied (actie 1 „Jeugd voor Europa”, actie 2 „Europese vrijwilligers”, actie 3 „Jongereninitiatieven”, actie 4 „Gezamenlijke acties”, actie 5 „Ondersteunende maatregelen” en actie 6 „Derde landen”). De reikwijdte van de acties werd in 2000 enigszins ingeperkt toen het communautaire actieprogramma ten behoeve van de jeugd werd gelanceerd.

⁽⁴⁹⁾ Besluit nr. 253/2000/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 januari 2000 tot vaststelling van de tweede fase van het communautaire actieprogramma op onderwijsgebied „Socrates”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

richtsnoeren te geven en de verantwoordelijkheden te wijzigen ⁽⁵⁰⁾.

De uitvoering van het programma

6.48. Sinds 2000 worden de selectieprocedures voor gecentraliseerde acties uitsluitend door de Commissie uitgevoerd en worden zij niet langer aan de BTB's toevertrouwd. Een uitvoerend agentschap ⁽⁵¹⁾ of soortgelijk orgaan ⁽⁵²⁾ wordt thans opgezet, waarmee gehoor wordt gegeven aan één van de aanbevelingen van de Rekenkamer. Dit agentschap of orgaan zal (anders dan was bepaald in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie aan het Europees Parlement) volgens de planning echter pas in 2005 operationeel worden, hetgeen deels toe te schrijven is aan vertragingen als gevolg van de door het Europees Parlement geuite bezorgdheid over het door de Commissie gevoerde beleid van uitbesteding van activiteiten. Intussen blijft een BTB het directoraat-generaal Onderwijs en Cultuur administratieve ondersteuning bieden. Het dienstverleningscontract met het huidige BTB brengt nu meer duidelijkheid in de respectievelijke verantwoordelijkheden van de Commissie en het BTB ⁽⁵³⁾.

6.49. De voornaamste beginselen van de administratieve hervorming van de Commissie zijn decentralisatie en het nemen van verantwoordelijkheid door managementafdelingen, in combinatie met meer transparantie en verantwoordingsplicht ⁽⁵⁴⁾. De controle wees op tekortkomingen in de omschrijving van operationele doelstellingen en op het ontbreken van relevante en meetbare indicatoren, die essentieel zijn voor het scheppen van transparantie en verantwoordingsplicht. Naar aanleiding van de controle werd ook geconcludeerd dat de respectieve rechten en plichten van de Commissie en de lidstaten ten aanzien van de uitvoering van deze programma's nader omschreven moeten worden.

6.50. In 2001 werd een eerste reeks indicatoren vastgesteld door het directoraat-generaal Onderwijs en cultuur in het werkprogramma van Socrates en Jeugd: indicatoren ex ante zullen worden opgenomen in het contract tussen de Commissie en de nationale agentschappen, terwijl indicatoren ex post zullen worden vermeld in het definitieve activiteitenverslag dat de nationale agentschappen moeten indienen ⁽⁵⁵⁾. Hoewel op dit gebied aanzienlijke vooruitgang is geboekt, zijn verdere inspanningen nodig om te voldoen aan de vereisten van de interne-controlenormen van de Commissie ⁽⁵⁶⁾.

6.48. De Commissie bevestigt dat zij voornemens is een uitvoerend agentschap op te richten op basis van kaderverordening (EG) nr. 58/2003; in verband met de termijnen voor de instelling van het algemene kader en de daaruit voortvloeiende verplichtingen voor de oprichting van uitvoerende agentschappen was het niet mogelijk dit agentschap op te richten vóór 2005.

6.49. De Commissie onderstreept dat de respectieve rechten en verplichtingen van de Commissie en de lidstaten zijn vastgelegd in gemeenschappelijke bepalingen aan het begin van de huidige generatie van de programma's Socrates en Jeugd.

6.50. De Commissie is voornemens haar inspanningen voort te zetten betreffende de bepaling van meetbare indicatoren. Het programmacomité voor Socrates II heeft richtsnoeren op het gebied van indicatoren vastgesteld die als basis zullen dienen voor de eindevaluatie van het programma. Voor wat betreft het programma Jeugd is de Commissie bezig met het uitwerken van indicatoren zoals vermeld door de Rekenkamer en zoals voorzien in het tussentijdse evaluatieverslag betreffende het programma.

⁽⁵⁰⁾ Directoraat-generaal Onderwijs en cultuur, „Jaarlijks activiteitenverslag 2002”, 14 april 2003: deel 3, paragraaf 2, sub a).

⁽⁵¹⁾ Verordening (EG) nr. 58/2003 van de Raad (PB L 11 van 16.1.2003).

⁽⁵²⁾ Een orgaan als bedoeld in artikel 185 van het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting (zie Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002, artikelen 54-56 (PB L 248 van 16.9.2002)).

⁽⁵³⁾ Zie bijvoorbeeld contract nr. 2003-3007/001001, artikel 9.

⁽⁵⁴⁾ Europese Commissie, „A new Framework for Resource Management and Internal Auditing in the Commission”, 22 februari 2000: hoofdstuk 4.

⁽⁵⁵⁾ Zie bijvoorbeeld Terms of Reference (opdracht), Tasks to be carried out by the National Agencies for the implementation of the Socrates Programme at national level (door de nationale agentschappen uit te voeren taken ter uitvoering van het Socrates-programma op nationaal niveau), periode: 1 april 2003-31 december 2004, SOC/COM/02/061; indicatoren hebben onder meer betrekking op het aantal personeelsleden dat zich bezighoudt met Socrates, aantal ontvangen aanvragen, enz.

⁽⁵⁶⁾ Europese Commissie, „Standards for Internal Control within the Commission's services” (SEC(2000) 2203 van 2 februari 2001 (tweede versie d.d. 18 december 2001)).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.51. In een recent evaluatieverslag van het programma Jeugd, dat de periode 2000-2003 bestrijkt, werd kritiek geleverd op de kwaliteit van de projecten en partnerschappen, de specifieke problemen in verband met transnationale acties, onvoldoende transparantie van de selectieprocedures en de al te complexe en incoherente administratieve procedures (gelet op het soort ingediende voorstellen) bij de nationale agentschappen ⁽⁵⁷⁾. Sinds 2002 moeten overeenkomstig een aanbeveling van de Rekenkamer alle voorstellen voor gecentraliseerde acties die onder Socrates vallen, door externe deskundigen worden beoordeeld. Deze deskundigen worden door de Commissie geselecteerd uit een reservelijst die is opgesteld op basis van een openbare oproep tot het indienen van aanvragen ⁽⁵⁸⁾. Voor het programma Jeugd is de selectieprocedure voor gedecentraliseerde acties nog steeds niet voldoende transparant ⁽⁵⁹⁾.

6.51. *De Commissie ziet erop toe de kwaliteit van de projecten te verbeteren, met betrekking waartoe in het externe evaluatieverslag is vastgesteld dat deze zich positief heeft ontwikkeld tussen het vorige en het huidige programma ten behoeve van de jongeren. De voor transnationale activiteiten specifieke moeilijkheden betreffen voornamelijk het verkrijgen van visa's voor jongeren afkomstig uit derde landen, welke kwestie niet rechtstreeks verband houdt met de tenuitvoerlegging van het programma en slechts kan worden opgelost met medewerking van andere beleidssectoren zoals de sector interne aangelegenheden. Recentelijk zijn diverse acties ondernomen om de transparantie te verbeteren van de selectie van de gedecentraliseerde acties door de nationale agentschappen. Bovendien is vooruitgang geboekt op het gebied van vereenvoudiging in het kader van de vigerende financiële regels, met name via de invoering van een systeem van forfaits.*

Het interne-controlesysteem van de Commissie

6.52. De exploitatieovereenkomsten die tussen de Commissie en de nationale agentschappen zijn gesloten, schrijven voor dat de eindafrekeningen van de nationale agentschappen worden gecertificeerd voordat zij aan de Commissie worden overgelegd. Voor gedecentraliseerde acties heeft de Commissie een systeem ingevoerd met verplichte certificering van uitgavendeclaraties of kostenstaten (voor steunbedragen van meer dan 50 000 euro) die door de nationale agentschappen worden ingediend. Sinds 2000 moeten alle eindverslagen en kostenstaten die in het kader van beide programma's bij de Commissie worden ingediend, vergezeld gaan van een controlecertificaat („certificeringsrapport”) dat is opgesteld door een extern controleur of een hiertoe bevoegd openbaar ambtenaar, waarin de realiteit, de noodzaak en de subsidiabiliteit van bij de Commissie gedeclareerde kosten worden bevestigd ⁽⁶⁰⁾.

6.53. Begin 2001 deelde de Commissie de nationale agentschappen de omvang en de inhoud van deze controlecertificaten mee, en in 2002 werden aanvullende instructies gegeven aan de directeurs van de nationale agentschappen. Verdere richtsnoeren werden in 2003 uitgebracht, met daarin de minimumvereisten met betrekking tot materialiteit en betrouwbaarheidsgraad, het soort te verrichten controlewerkzaamheden, documentatie van controlewerkzaamheden, de opmaak en de inhoud van het verslag op tegenpraak tussen controleur en gecontroleerde en het recht van inzage voor de Commissie in de werkdocumenten van de controleur.

⁽⁵⁷⁾ Europese Commissie, „Tussentijdse evaluatie van het programma Jeugd 2000-2006 (over de periode 2000-2003)”, paragraaf 4 en aanbevelingen (COM(2004) 158 def. van 8 maart 2004).

⁽⁵⁸⁾ Europese Commissie, „Oproep tot het indienen van aanvragen nr. EAC/60/02 met het oog op de samenstelling van een lijst met deskundigen voor de evaluatie van de voorstellen die worden ontvangen in het kader van het communautaire actieprogramma op onderwijsgebied „Socrates” en andere acties op onderwijsgebied” (PB C 211 van 5.9.2002).

⁽⁵⁹⁾ Europese Commissie, „Tussentijdse evaluatie van het programma Jeugd 2000-2006 (over de periode 2000-2003)” (COM(2004) 158 def. van 8 maart 2004).

⁽⁶⁰⁾ Begin 2004 werd na een interne reorganisatie een specifieke functie binnen de financiële eenheid van het directoraat-generaal Onderwijs en cultuur belast met de evaluatie van de certificeringsverslagen van de nationale agentschappen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.54. De meeste van de controlecertificaten voor 2003 werden echter niet onmiddellijk aanvaard door de Commissie, of werden slechts onder materieel voorbehoud aanvaard. In enkele gevallen wezen de door de nationale agentschappen bij de Commissie ingediende certificeringsrapporten uit dat de bewijsstukken tot staving van de voor de gedecentraliseerde acties gemaakte kosten niet voldeden ⁽⁶¹⁾. Dit wijst erop dat de door de nationale agentschappen verrichte controles qua reikwijdte en nauwkeurigheid niet voldeden. Ook blijkt dat de reikwijdte en omvang van de controlewerkzaamheden die door (of namens) de nationale agentschappen moeten worden verricht voor de indiening van de controlecertificaten, door de Commissie beter moeten worden omschreven. Gezien de huidige matige kwaliteit van de certificeringsrapporten voor beide programma's blijft een risico bestaan dat deze verslagen niet zullen volstaan om een doeltreffende controle over de betalingen aan de nationale agentschappen te waarborgen.

Verbeteringen in de beoordeling van het programma door de Commissie

6.55. De rechtsgrondslagen voor Socrates ⁽⁶²⁾ en Jeugd ⁽⁶³⁾ schrijven beoordelingen van de programma's voor. In het speciaal verslag wordt opgemerkt dat het ontbreekt aan een daadwerkelijke controle- en evaluatiecultuur bij de beheersinstanties, op zowel nationaal als communautair niveau.

6.56. Sindsdien is de Commissie overgegaan tot een globale strategie van het systematisch verrichten van voorafgaande, tussentijdse en achteraf volgende evaluaties ⁽⁶⁴⁾. Voor evaluaties van programma's heeft de Commissie ook haar inspanningen opgevoerd om methodologische ondersteuning bij evaluaties te bieden, hetgeen onder meer inhield dat een „netwerk ter ondersteuning van evaluatie” voor alle directoraten-generaal werd opgezet.

6.57. Bovendien heeft de Commissie, overeenkomstig de aanbeveling van de Rekenkamer om het beleid inzake follow-up en evaluatie als geheel uit te breiden, contracten gesloten voor verschillende evaluaties die op specifieke aspecten zijn gericht, naast een algemeen programma ter evaluatie van Socrates ⁽⁶⁵⁾ of Jeugd ⁽⁶⁶⁾.

6.54. *De invoering van een procedure voor certificering van hun uitgaven maakt deel uit van de door de Commissie genomen maatregelen met het oog op het versterken van de controle op de nationale agentschappen; aldus heeft de Commissie, zoals de Rekenkamer opmerkt, niet onmiddellijk het merendeel van de auditcertificaten van 2003 aanvaard. De Commissie tracht de werking en de benutting van de resultaten van deze certificering te verbeteren. Zij is evenwel van mening dat certificering van de rekeningen slechts één van de middelen is om effectieve controle te waarborgen op de betalingen waarvoor door de nationale agentschappen een opdracht is verstrekt en heeft andere wijzen van controle op deze agentschappen (auditbezoeken, follow-up-bezoeken, rapportageproces) geïntensifieerd.*

6.56 en 6.57. *Zoals de Rekenkamer opmerkt, heeft de Commissie haar inspanningen voor de evaluatie van de programma's geïntensifieerd en hiermee gevolg gegeven aan de aanbevelingen van het Speciaal rapport 2/2002.*

⁽⁶¹⁾ Zie bijvoorbeeld de certificeringsverslagen van het Frans nationaal agentschap van 11 februari 2004 of de verslagen van het Luxemburgs nationaal agentschap van 10 februari 2004.

⁽⁶²⁾ Besluit nr. 253/2000/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 januari 2000 tot vaststelling van de tweede fase van het communautaire actieprogramma op onderwijsgebied „Socrates”, artikel 14 „Toezicht en evaluatie”.

⁽⁶³⁾ Besluit nr. 1031/2000/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 april 2000 tot vaststelling van het communautaire actieprogramma „Jeugd”, artikel 13 „Toezicht en evaluatie”.

⁽⁶⁴⁾ Mededeling COM(2002) 276 van 5 juni 2002.

⁽⁶⁵⁾ Europese Commissie, „Tussentijds evaluatieverslag over de bereikte resultaten en kwalitatieve en kwantitatieve aspecten van de uitvoering van de tweede fase van het communautaire actieprogramma op onderwijsgebied Socrates” (COM(2004) 153 def. van 8 maart 2004).

⁽⁶⁶⁾ Europese Commissie, „Tussentijdse evaluatie van het programma Jeugd 2000-2006 (over de periode 2000-2003)” (COM(2004) 158 def. van 8 maart 2004).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Conclusie en aanbevelingen

6.58. De Commissie heeft een aantal gebreken aangepakt die de Rekenkamer in het speciaal verslag aan het licht bracht. Op bepaalde terreinen, zoals bij de opzet van het programma en de beheersstructuur ervan, had de Commissie slechts beperkte speelruimte vanwege een rechtsgrondslag die tot 2006 van kracht is. Op andere gebieden wees de follow-up van dit speciaal verslag op hardnekkige tekortkomingen, waarvan sommige ook in de jaarlijkse activiteitenverslagen over 2002 en 2003 van het directoraat-generaal Onderwijs en cultuur werden genoemd ⁽⁶⁷⁾.

6.59. De Commissie wordt met name aanbevolen, op de volgende gebieden verdere corrigerende maatregelen te treffen:

- de Commissie zou rekening moeten houden met de opmerkingen van de Rekenkamer over de vereenvoudiging van de opzet van het programma en de managementstructuur wanneer zij een voorstel doet inzake een toekomstig programma inzake Socrates of Jeugd;
- de Commissie dient relevante en meetbare indicatoren te blijven ontwikkelen in overeenstemming met de richtsnoeren voor het omschrijven van doelstellingen en indicatoren die zijn vastgesteld door het secretariaat-generaal van de Commissie ⁽⁶⁸⁾. Over deze indicatoren dient periodiek verslag te worden uitgebracht aan het hogere management, zodat benchmarking tussen verschillende directoraten en programma's mogelijk wordt. Met name moeten zij ook de doelmatige en doeltreffende werking van interne controles betreffen;
- de administratieve procedures van de Commissie, van de voorbereiding van een voorstel tot de afsluiting van een actie, dienen verder te worden vereenvoudigd. Gebruikmaking van een elektronisch systeem voor het indienen en verwerken van voorstellen door nationale agentschappen moet verdere vereenvoudiging en winst door doelmatigheid mogelijk maken;
- teneinde de reikwijdte en omvang van de controlewerkzaamheden die door (of namens) de nationale agentschappen moeten worden verricht voor de indiening van de controlecertificaten (d.w.z. „certificeringsrapporten”) verder te verduidelijken, dient de Commissie de nationale agentschappen specifieke begeleiding te bieden. Verder dient de Commissie een strategie te omschrijven die aangeeft hoe bij elke lidstaat kan worden nagegaan of de door de nationale agentschappen ingediende controlecertificaten beantwoorden aan de minimumvereisten die zijn gesteld voor de reikwijdte en omvang van de controlewerkzaamheden;

6.59.

- *De Commissie heeft op 14 juli 2004 voor de volgende periode van de financiële vooruitzichten 2007-2013 programma's voorgesteld die eenvoudiger zijn opgezet dan de huidige generatie.*
- *De Commissie zal toezien op het ontwikkelen van meetbare indicatoren, inclusief op het gebied van interne controle.*
- *De Commissie zal doorgaan met het vereenvoudigen van het beheer van de acties (opvallender gebruik van forfaitarisering, aanstaande invoering van een instrument voor elektronische indiening van subsidieverzoeken).*
- *De Commissie zal de validiteit van het geïnitieerde systeem versterken en certificering van de rekeningen van de nationale agentschappen verplicht stellen. De door de Rekenkamer in paragraaf 6.52 aangehaalde richtsnoeren staan nu al ter beschikking van de nationale agentschappen.*

⁽⁶⁷⁾ Directoraat-generaal Onderwijs en cultuur, „Jaarlijks activiteitenverslag 2002”, 14 april 2003.

⁽⁶⁸⁾ Zie DG Begroting — Centrale financiële dienst, „Standards for Internal Control within the Commission's services and the baseline for implementation by the 31st December 2001”, 18 december 2001.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

— het directoraat-generaal Onderwijs en cultuur dient ook opdracht te geven tot evaluaties van relevante administratieve kwesties, waarbij er met name naar wordt gestreefd, voorstellen te doen ter vereenvoudiging van de administratieve en financiële aspecten van de programma's Socrates en Jeugd. De resultaten van deze evaluaties dienen tijdig aan het Europees Parlement, de Raad en de nationale agentschappen te worden meegedeeld om een diepgaande bespreking van deze aspecten mogelijk te maken, zodat de conclusies in aanmerking kunnen worden genomen bij het opzetten van de vervolprogramma's.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

— *De Commissie draagt er bovendien zorg voor te gelegener tijd over te gaan tot de evaluatie van de programma's zowel in termen van doeltreffendheid (uitvoering, resultaten) als in termen van efficiëntie (administratieve en financiële aspecten) en de uit deze twee aspecten voortvloeiende adequate follow-up te waarborgen.*

VOORNAAMSTE OPMERKINGEN IN SPECIAAL VERSLAG
NR. 1/2004 OVER KP5 (1998-2002)

6.60. De controle van de Rekenkamer was gericht op het vijfde kaderprogramma van de Europese Gemeenschap (EG) voor activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie (KP5), dat in december 1998 door het Europees Parlement en de Raad werd vastgesteld met een totaal budget van 13 700 miljoen euro ⁽⁶⁹⁾. De jaarlijkse financiering voor de zeven thematische en horizontale programma's in de periode tot 2002 was goed voor ongeveer een vierde van de openbare financiering voor onderzoeksprojecten in de Europese Unie.

6.61. De krachtens KP5 gefinancierde onderzoeksactiviteiten worden uitgevoerd door middel van contracten met derden en ten dele gefinancierd uit de begroting van de Gemeenschap. Zowel de uitvoeringsverordening als de modelcontracten werden te laat goedgekeurd. Het grote aantal verschillende modelcontracten maakte het contractbeheer onnodig ingewikkeld.

6.62. De financiële bijdragen uit de communautaire begroting zijn gebaseerd op terugbetaling van werkelijk gemaakte en behoorlijk gemotiveerde kosten. De ingewikkelde regels voor het bepalen van de financiële deelneming van de Gemeenschap hinderen een doeltreffend beheer van de financiële en administratieve aspecten door de Commissie en vormen een onnodige complicatie voor de deelnemers. De invoering van het vergoedingssysteem van forfaitaire kosten in KP5 was bedoeld als vereenvoudiging maar zette de deelnemers ertoe aan over te schakelen op een voordeliger financieringsmechanisme.

6.61. *Er hebben zich vertragingen voorgedaan, voornamelijk in verband met de goedkeuring van een rechtsgrondslag voor KP5. Het merendeel van de documentatie is nu echter klaar waardoor de onderhandelingen met de deelnemers kunnen starten. In KP6 is het aantal verschillende modelcontracten in belangrijke mate verminderd en is er nog slechts één modelcontract voor alle OTO-werkzaamheden onder contract (met uitzondering van Marie Curie-acties). In specifieke bijlagen wordt rekening gehouden met de specificiteiten van de hoofdinstrumenten.*

6.62. *De kostenterugbetalingssystemen van KP5 weerspiegelen de bepalingen van de rechtsgrondslag. De Commissie heeft een diepgaande hervorming van de contractuele en financiële regelingen betreffende de communautaire onderzoeksprogramma's geïnitieerd als onderdeel van KP6.*

⁽⁶⁹⁾ Speciaal verslag nr. 1/2004.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.63. Een Commissievoorstel ter vereenvoudiging van de kosten-systemen voor KP6 (2002-2006), dat aansloot bij eerdere aanbevelingen van de Rekenkamer, werd verworpen door de Raad en het Parlement. De later door de Raad en het Europees Parlement vastgestelde regels voor het bepalen van de financiële bijdrage van de Gemeenschap komen slechts ten dele tegemoet aan de zorgen van de Rekenkamer. De Rekenkamer staat positief tegenover de invoering in KP6 van zichtbare en afschrikwekkende sancties en van de eis dat de financiële staten door een extern controleur moeten worden gecertificeerd.

6.64. De zeven specifieke programma's van KP5 worden gezamenlijk beheerd door vijf directoraten-generaal. De versnippering van de programma's heeft geleid tot verwatering van de verantwoordelijkheden, verdubbeling van functies en een grotere behoefte aan coördinatie en overleg. Bovendien is de basisopzet van de programma's, bestaande uit kernactiviteiten, niet voldoende terug te vinden in de organisatiestructuur van de Commissie.

6.65. In de beginfase kende KP5 aanzienlijke organisatorische problemen en vertragingen, te beginnen met de te late vaststelling van het besluit door de Raad en het Parlement. Wegens wettelijke voorschriften, de interne regels van de Commissie en bepaalde administratieve praktijken verliepen er acht à negen maanden tussen de ontvangst van een voorstel en de ondertekening van een contract voor OTO-werkzaamheden onder contract door de Commissie. De Commissie had nog steeds moeite met de aanstelling van personeel met de gewenste capaciteiten en de werving van vaste ambtenaren. Eind 2001 verrichtten ongeveer 2 000 personeelsleden werkzaamheden in verband met KP5 en ongeveer één derde daarvan hield zich bezig met het beheer van voorstellen, contracten en projecten voor OTO-werkzaamheden onder contract. Per jaar waren er voor het wetenschappelijk toezicht op elk van die werkzaamheden gemiddeld slechts vier à vijf werkdagen beschikbaar. De procedures en administratieve praktijken voor de selectie van OTO-werkzaamheden onder contract leidden samen met de cyclische aard van de in de modelcontracten beschreven aflevering van projectrapporten tot een ongelijke werkdruk op Commissieniveau. De daaruit voortvloeiende knelpunten waren niet bevorderlijk voor een efficiënte werking van het beheerssysteem en waren mede oorzaak van administratieve vertragingen en tekortkomingen in de interne controle.

6.63. *KP6 heeft voor belangrijke vereenvoudigingen gezorgd in de tenuitvoerlegging van de onderzoeksacties. De voorstellen van de Commissie waren grotendeels geïnspireerd op aanbevelingen van de Rekenkamer; deze zijn evenwel door de Raad en het Europees Parlement geamendeerd.*

Het voor KP6 ingevoerde kostenvergoedingssysteem is gemakkelijker te implementeren zowel door de deelnemers als door de Commissiediensten. Het zou derhalve voor betere bescherming moeten zorgen van de financiële belangen van de Gemeenschap. Bovenop de in het typecontract en in de regels voor de deelname van KP6 vastgestelde sanctiemogelijkheden komen de sanctiemogelijkheden die vermeld worden in artikel 114 van het nieuw Financieel reglement van de Gemeenschap.

6.64. *De door de Commissie vastgestelde organisatiestructuur heeft met name de ontwikkeling van synergieën tussen onderzoek en andere communautaire beleidssectoren mogelijk gemaakt. De verantwoordelijkheden zijn dienovereenkomstig vastgelegd en geleidelijk aan zijn gemeenschappelijke instrumenten ter beschikking gesteld. Verder wordt het gezamenlijke beheer van programma's door verschillende directoraten-generaal gefaciliteerd door een aantal coördinatiemechanismen.*

Voor wat betreft KP6 illustreert de invoering van de beheersinstrumenten inclusief de gecentraliseerde ondersteunende functies de zorg van de Commissie om versterkte coördinatie tussen deze diensten te waarborgen.

6.65. *Alle beheersprocedures zijn ingevoerd met inachtneming van de regelgeving en de doelstellingen van het kaderprogramma. De tijd tot aan de ondertekening van de contracten wordt gebruikt voor het waarborgen van de kwaliteit van de essentiële selectie- en onderhandelingsfasen.*

Onder KP6 worden maatregelen verlengd om de duur van de procedures verder te verkorten; deze maatregelen vormen een nuttige aanvulling van de bij de regels voor deelname van KP6 vastgestelde nieuwe modaliteiten voor inwerkingtreding van de contracten.

In overeenstemming met aanbevelingen in het Witboek betreffende de hervorming van de Commissie heeft de Commissie de specifieke moeilijkheden betreffende het personeelsbeleid op onderzoeksgebied aangepakt.

Vereenvoudigde procedures en een betere planning moeten het mogelijk maken om de werklast onder KP6 gelijkmatig te spreiden, de interne controle te verbeteren en de processen te versnellen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.66. De beschikkingen van de Raad tot vaststelling van specifieke programma's bepaalden maxima voor administratieve uitgaven: tussen 6,5 en 9,8 % van de totale uitgaven van elk specifiek programma. Die maxima werden bij alle programma's in acht genomen. Een andere manier van meten — de voor OTO-werkzaamheden onder contract gedane uitgaven vergelijken met de totale begroting — toont aan dat over de totale looptijd van KP5 voor het beheer van de OTO-kaderprogramma's 837,4 miljoen euro werd uitgegeven (6,4 % van de totale uitgaven voor KP5). De Commissie houdt toezicht op de toewijzing van middelen met behulp van het activiteitsgeoriënteerd begrotingssysteem (Activity Based Budgeting, ABB). Om methodologische redenen en wegens de toepassing van het ABB door de Commissie is dit niet de beste manier om de beheerskosten voor de OTO-kaderprogramma's te berekenen.

6.67. De Commissie heeft nog geen gemeenschappelijk of geïntegreerd IT-systeem ontwikkeld, hoewel het beheerssysteem in wezen gelijk is voor alle diensten die OTO-werkzaamheden onder contract uitvoeren. De IT-systemen die de Commissie toepaste voor het beheer van voorstellen, contracten en projecten waren ontoereikend, niet het minst wegens onvoldoende investeringen. Tegen het einde van de KP5-programmeringsperiode werden verbeteringen vastgesteld, maar de meeste directoraten-generaal bleven kampen met technische en operationele problemen.

6.68. Terwijl de OTO-kaderprogramma's moeten worden uitgevoerd met behulp van een gemeenschappelijk stelsel van beginsele en procedures, is de administratieve hervorming van de Commissie gericht op decentralisatie en verlening van eigen verantwoordelijkheid aan de beheersdiensten. De tegenstrijdigheden van deze twee benaderingen liggen ten grondslag aan vele problemen die de directoraten-generaal ondervonden bij het gezamenlijk beheer van KP5. Een doelmatige coördinatie binnen het kaderprogramma is te meer belangrijk wegens de complexiteit van de interventiemechanismen en de regels voor de financiële deelneming van de Gemeenschap. De verificaties van de belangrijkste controles in een steekproef van contracten voor OTO-werkzaamheden onder contract toonden aan dat sommige controles niet doeltreffend waren verricht en dat andere controles ontbraken. In het algemeen liep het controleniveau in de diverse directoraten-generaal die KP5 uitvoeren zeer sterk uiteen.

6.69. Een controle van de wettigheid en regelmatigheid van betalingen op basis van kostendeclaraties voor OTO-werkzaamheden onder contract van KP5 op het niveau van de begunstigde bracht talrijke fouten aan het licht, voornamelijk als gevolg van overdeclaratie van kosten door de uiteindelijke begunstigten. In vergelijking met de resultaten van controles betreffende eerdere kaderprogramma's was geen algemene verbetering merkbaar.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.66. *De Commissie heeft KP5 geïmplementeerd binnen het door het Europees Parlement en de Raad vastgestelde budget. De door de Rekenkamer voorgestelde alternatieve maatregel wordt niet door de regelgeving voorgeschreven.*

Sinds 2002 wordt, in overeenstemming met het onlangs ingevoerde activiteitsgeoriënteerd begrotingssysteem, de personeelstoewijzing in het jaarlijkse beheersplan opgevoerd, maar 2004 wordt het eerste jaar waarin de algemene begroting officieel gebaseerd zal zijn op dit nieuwe systeem. Het activiteitsgeoriënteerd begrotingssysteem betekent een verdere verbetering van de transparantie van het begrotingsbeheer van de Commissie.

6.67. *De geleidelijke integratie van de IT-systemen is aanzienlijk verbeterd tijdens de hele programmeringsperiode van KP5. Bovendien steekt de IT-ondersteuning in KP5 gunstig af bij die in KP4.*

Door het Hof vastgestelde specifieke gebreken worden door de Commissie verholpen bij de ontwikkeling van een gemeenschappelijk IT-systeem voor KP6.

6.68. *De Commissie is van mening dat er geen contradictie bestaat tussen de doelstellingen van de administratieve hervorming en de noodzaak dat de verschillende directoraten-generaal die zich bezighouden met onderzoek uitvoering geven aan gemeenschappelijke principes en procedures. Dat de verantwoordelijkheden op gedecentraliseerd niveau zijn versterkt, mag geen beletsel vormen dat deze goed worden afgelijnd of dat er op doeltreffende wijze wordt samengewerkt.*

Naar aanleiding van de audit van de Rekenkamer heeft de Commissie, zowel vanuit het perspectief van KP6 als in het kader van de aan de gang zijnde financiële hervorming, reeds meerdere aspecten van deze internecontrolemechanismen verbeterd. Door de Commissie is in 2003 een voor de betrokken directoraten-generaal gemeenschappelijk actieplan geïmplementeerd.

6.69. *De Commissie onderkent het probleem, dat toe te schrijven is aan het feit dat de financiële bijdrage van de Gemeenschap wordt betaald op basis van gemaakte subsidiabele kosten, zoals door de uiteindelijke begunstigten gedeclareerd. Of deze kosten juist zijn en of zij in overeenstemming zijn met de contractbepalingen kan door de Commissie niet volledig en accuraat worden gecontroleerd vóór de betalingsopdracht. Enkel een financiële audit op begunstigdeniveau kan precieze zekerheid geven of de gedeclareerde kosten correct zijn en in overeenstemming met de contractbepalingen.*

Teneinde de foutenfrequentie te verkleinen, heeft de Commissie de controles ex-post verhoogd en naar aanleiding van het syntheseverslag van de jaarlijkse activiteitenverslagen 2001 een actieplan opgesteld dat is geïmplementeerd en aan voortgangcontrole wordt onderworpen. Bovendien zullen in het kader van KP6 auditcertificaten van de begunstigten worden vereist.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.70. De beheersinformatiesystemen en de rapportage aan de directeuren en de (adjunct-) directeuren-generaal moeten nog worden verbeterd. Geen van de vijf directoraten-generaal voor onderzoekende procedures en praktijken om ervoor te zorgen dat de informatie voor het management tijdig werd verzameld of in een standaardformaat toegankelijk was. De rapportage aan het management over de kaderprogramma's voldeed in 2002 nog niet volledig aan de eisen gesteld in de interne-controlenormen van de Commissie.

6.70. *De interne rapportage van de Commissie aan de directeuren en (adjunct-) directeuren-generaal wordt gekenmerkt door de verschillende rol en verantwoordelijkheid van gedecentraliseerde en gecentraliseerde beheersfuncties binnen de directoraten-generaal en KP5-programma's. Binnen elk directoraat-generaal zijn de vergaderingen van het hogere kader de motor van het informatiesysteem van het management en het supervisiesysteem.*

Naast de formele interne rapportage aan het management rapporteert de Commissie, zoals juridisch vereist, uitgebreid aan externe gebruikers zoals programmacomités, externe adviesgroepen of monitoringpanels.

De interne-controlenormen van de Commissie waren slechts tijdens een deel van de periode waarop de audit van de Rekenkamer betrekking heeft van kracht maar zijn nu volledig operationeel. De inzet van het gemeenschappelijke IT-systeem voor KP6 zal helpen bij het verbeteren van de beheersrapportage.

BIJLAGE 1

Intern beleid (met inbegrip van onderzoek) — Beoordeling van voornaamste, al eerder gesignaleerde aspecten

Opmerkingen	In 2003 getroffen maatregelen	Te nemen maatregelen
1.a Toezicht- en controlesystemen — controles achteraf van uiteindelijke begunstigen die deelnemen in OTO-kaderprogramma's		
<p>In 1998 formuleerden de vijf directoraten-generaal die de OTO-kaderprogramma's beheren, gezamenlijk een controleaanpak, waarbij zij zich voor FP5 ten doel stelden, 10 % van de contractanten te controleren (zie jaarverslagen 2001 en 2002). Deze controles worden voor een groot deel namens de Commissie door externe accountantskantoren verricht.</p> <p>De Rekenkamer stelde vast dat:</p> <ul style="list-style-type: none"> — de door de Commissie gehanteerde definitie van „te controleren populatie” ertoe leidt dat aanmerkelijk minder dan 10 % van de OTO-werkzaamheden onder contract of van de kostendeclaraties gedurende de programmeringsperiode worden gecontroleerd (zie jaarverslag 2002); — de Commissie niet in staat is de door haarzelf nagestreefde reikwijdte van de controle te realiseren (zie de jaarverslagen 2001, 2002, 2003); — de Commissie geen gemeenschappelijke controleaanpak voor FP6 heeft vastgesteld; — de continuïteit van de controlewerkzaamheden van de Commissie afhankelijk is van de al dan niet geboden mogelijkheid om financiële controles achteraf uit te besteden (kadercontract met extern accountantskantoor loopt af in 2003). 	<p>In 2003 werden [333] controles afgerond, hoofdzakelijk OTO-werkzaamheden onder contract binnen FP5, die nog steeds niet aan de doelstelling beantwoorden.</p> <p>Voorstel voor gemeenschappelijke controleaanpak in 2004, maar nog steeds niet formeel goedgekeurd.</p> <p>Gunningsprocedure voor een nieuw kadercontract (voor OTO-werkzaamheden onder contract binnen FP5) in oktober 2003 gestart, maar contract nog niet gesloten.</p>	<p>Commissie dient voor FP6 meetbare doelstelling te bepalen die haalbaar is.</p> <p>Gemeenschappelijke controleaanpak voor FP6 dient formeel te worden vastgesteld door alle vijf de directoraten-generaal.</p> <p>Een nieuw kadercontract voor FP6 moet worden gesloten om de Commissie adequate externe ondersteuning te bieden bij de toepassing van haar controleaanpak voor FP6.</p>
1.b Toezicht- en controlesystemen — controles achteraf van uiteindelijke begunstigen die deelnemen aan TEN-vervoersacties		
<p>Door de Commissies worden regelmatige controles ter plaatse voor het toezicht op TEN-T-acties verricht. Naast deze controles zijn er echter geen financiële en technische controles achteraf (in voorkomend geval uitgevoerd door DG TREN of externe deskundigen) (zie jaarverslagen 2001 en 2002).</p> <p>De Rekenkamer stelde vast dat:</p> <ul style="list-style-type: none"> — TEN-T-acties niet onder het controleprogramma van het directoraat-generaal Energie en vervoer vielen. 	<p>Er werd in 2003 geen controleprogramma voor TEN-T-controles vastgesteld.</p>	<p>Een controleprogramma dat TEN-T omvat, moet nog worden opgesteld en uitgevoerd.</p>
2. Toezicht- en controlesystemen — Verificatie van de subsidiabiliteit van kosten van TEN-vervoersacties		
<p>Voor TEN-T-acties worden subsidiabele en niet-subsidiabele kosten omschreven in de rechtsgrondslag en de beschikkingen van de Commissie (jaarverslagen 2001 en 2002).</p> <p>De Rekenkamer stelde vast dat:</p> <ul style="list-style-type: none"> — deze definities onvoldoende specifiek zijn om de werkelijk door de begunstigde gemaakte kosten te kunnen vaststellen; — deze definities afwijken van die welke worden toegepast op soortgelijke, uit hoofde van structuurmaatregelen gefinancierde infrastructuurprojecten; — in het gebruik van verschillende financieringspercentages voor studies en werkzaamheden schuilt het risico dat begunstigen de financiering kunnen opdrijven door kosten ten onrechte aan studies toe te wijzen, en — het ontbreken van gestandaardiseerde formulieren met kostenstaten compliceert de verificatiewerkzaamheden van de Commissie. 	<p>Sinds 2002 is de standaardtekst van de Commissiebesluiten inzake TEN-T ingrijpend gewijzigd. Deze tekst, ingegeven door het besluit inzake het Cohesiefonds, bevat nu meer informatie over subsidiabele kosten.</p> <p>Een nieuw modelbesluit van de Commissie is in 2003 vastgesteld, dat inhoudt:</p> <ul style="list-style-type: none"> — nadere toelichting op de subsidiabele kosten; — een gewijzigde definitie van studies en werkzaamheden, en — een tabel met de „Uitsplitsing van de geraamde subsidiabele kosten gedurende de periode van geprogrammeerde activiteiten”, die door de begunstigen kon worden gebruikt voor het opgeven van de gemaakte kosten. 	<p>De studies en werkzaamheden zijn nog steeds onvoldoende duidelijk en nauwkeurig gedefinieerd.</p> <p>De model-kostenstaat moet een afzonderlijk formulier zijn (met vermelding van de gemaakte kosten en bewijsstukken van de begunstigen). Het gebruik ervan zou verplicht moeten worden gesteld. De begunstigde dient de kostenstaat te dateren en te ondertekenen, en zo de realiteit, subsidiabiliteit en juistheid van de gedeclareerde kosten te bevestigen. De kostenstaten moeten worden gecertificeerd door een extern controleur, of in het geval van overheidsinstanties, door een ter zake bevoegd ambtenaar.</p>

BIJLAGE 2

Toezichtsystemen en -controles

Beleidssterrein: Intern beleid (met inbegrip van onderzoek)

Systeem: Zesde kaderprogramma (KP6) voor onderzoek en technologische ontwikkeling en Europees Vluchtelingenfonds (EVF)

KP6	Commissie	Tussenniveau	Begunstigde	Algehele beoordeling
Opzet	B	—	B	B
Praktische omzetting in procedurele fasen — inachtneming van normen — rekening houden met ervaring	B	—	C	B
Feitelijk functioneren — inachtneming van normen — rekening houden met ervaring	B	—	N.v.t.	N.v.t.
Resultaten — verbeterend effect — preventief effect	N.v.t.	—	N.v.t.	N.v.t.
Algehele beoordeling	B	—	B	B

EVF	Commissie	Tussenniveau	Begunstigde	Algehele beoordeling
Opzet	B	B	N.v.t.	B
Praktische omzetting in procedurele fasen — inachtneming van normen — rekening houden met ervaring	B	B	B	B
Feitelijk functioneren — inachtneming van normen — rekening houden met ervaring	C	B	C	C
Resultaten — verbeterend effect — preventief effect	B	B	N.v.t.	B
Algehele beoordeling	B	B	B	B

- A Werkt goed, weinig of geringe verbeteringen nodig
 B Werkt net goed genoeg, maar verbeteringen wenselijk/noodzakelijk
 C Werkt, maar niet bevredigend
 N.v.t. Niet van toepassing

HOOFDSTUK 7

Externe maatregelen

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	7.1-7.2
Specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring	7.3-7.53
Reikwijdte en aard van de controle	7.3-7.6
Toezichtsystemen en -controles	7.7-7.32
Interne-controlenormen	7.7
Bureau voor humanitaire hulp	7.8-7.11
De Dienst voor samenwerking EuropeAid op centraal niveau	7.12-7.25
Toezichtsystemen en -controles bij de delegaties	7.26-7.32
Controle van de verrichtingen	7.33-7.39
Controle van de verrichtingen op centraal niveau	7.33-7.34
Controle van de verrichtingen bij de delegaties	7.35-7.36
Uitvoerende organisaties	7.37-7.39
Analyse van de jaarlijkse activiteitenverslagen en de verklaringen van de gedelegeerd ordonnateurs	7.40-7.48
Conclusies	7.49-7.51
Aanbevelingen	7.52-7.53

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

INLEIDING

7.1. Dit hoofdstuk heeft betrekking op de externe steunmaatregelen die uit de algemene begroting worden gefinancierd. De voornaamste aandachtsgebieden zijn: voedselhulp/voedselzekerheid, humanitaire hulp, cofinanciering van NGO's en financiële en technische samenwerking met Azië, Latijns-Amerika, de mediterrane landen, de westelijke Balkanlanden, de Nieuwe Onafhankelijke Staten en Mongolië. De directoraten-generaal Buitenlandse betrekkingen en Ontwikkeling zijn verantwoordelijk voor het formuleren van beleidslijnen voor ontwikkelingssamenwerking en van land-en regionale strategieën en meerjarenprogrammering, terwijl de Dienst voor samenwerking EuropeAid (EuropeAid) verantwoordelijk is voor de uitvoering van ontwikkelingssamenwerking. Het Bureau voor humanitaire hulp (ECHO) is volledig verantwoordelijk voor humanitaire hulp. De steun uit de Europese Ontwikkelingsfondsen ⁽¹⁾ wordt slechts pro memorie in de algemene begroting vermeld, omdat die afzonderlijk wordt gefinancierd. De **grafieken 7.1 en 7.2** laten zien hoe de middelen voor rubriek 4 van de financiële vooruitzichten in 2003 werden besteed (zie de paragrafen 2.40 en 2.41 voor opmerkingen over het begrotingsbeheer).

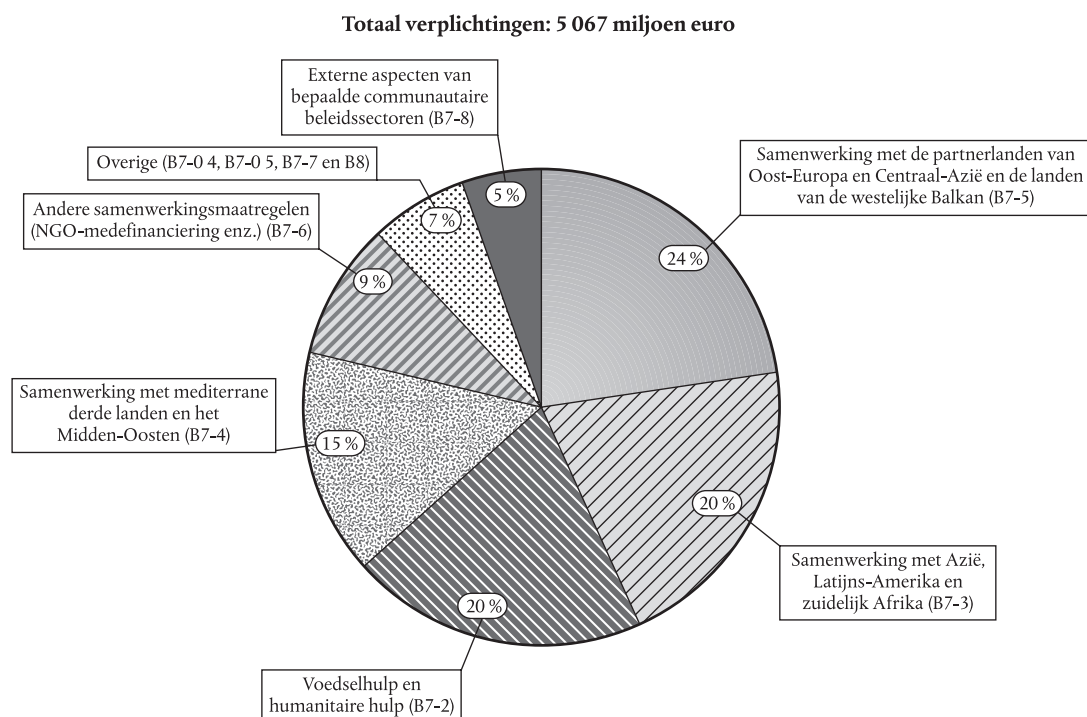
7.2. In 2003 werd het deconcentratieproces, waarbij functies en taken van de centrale diensten van de Commissie werden overgedragen aan haar delegaties, afgerond wat betreft de geografische programma's ⁽²⁾ voor de delegaties in de landen die middelen uit de algemene begroting van de Unie ontvingen. In 2003 trad ook het nieuwe Financieel Reglement ⁽³⁾ in werking. De bij het nieuwe Financieel Reglement voorgeschreven interne-auditfunctie werd reeds in 2002 ingevoerd. Aangezien de verordening van de Commissie ⁽⁴⁾ tot vaststelling van de uitvoeringsvoorschriften eind december 2002 werd vastgesteld, konden de daaruit voortvloeiende wijzigingen in de handleidingen en richtlijnen van de Dienst voor samenwerking EuropeAid pas in de eerste helft van 2003 worden voltooid, vertaald en aan de delegaties meegedeeld. De voornaamste gevolgen in 2003 voor de toezichtsystemen en -controles waren, dat er geen centraal financieel controleur meer was, waardoor de rol van de financiële eenheden werd versterkt en er verificaties vooraf en achteraf onder leiding van de ordonnateur werden ingevoerd.

⁽¹⁾ Zie afzonderlijk verslag over de EOF's.

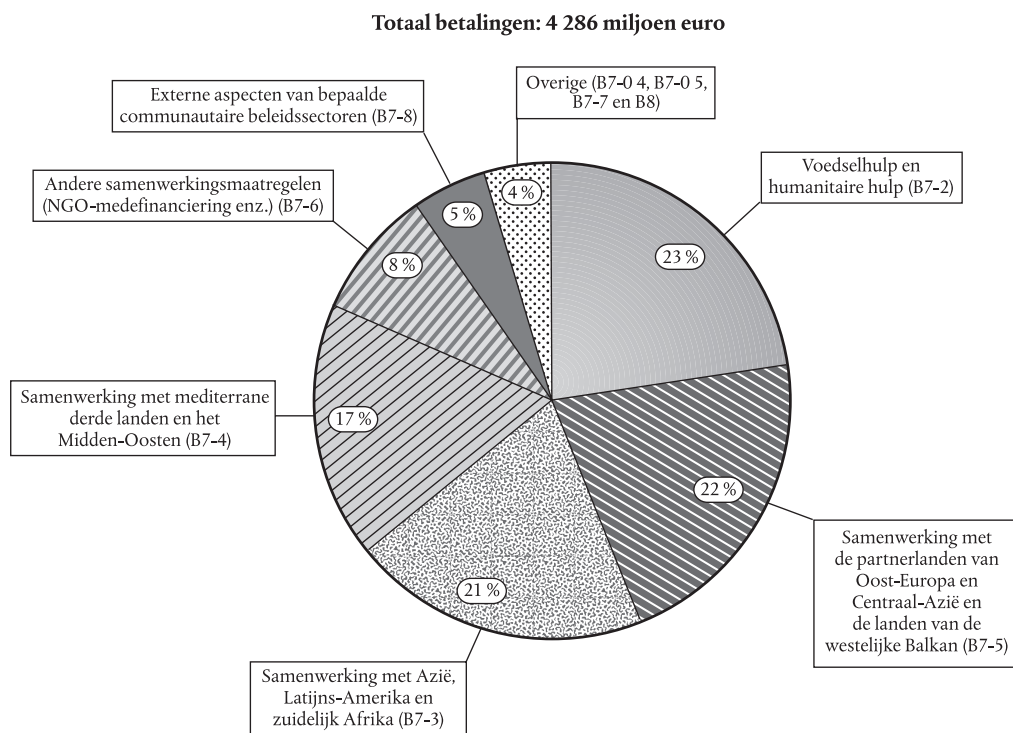
⁽²⁾ Programma's die worden gefinancierd uit begrotingsonderdelen die gericht zijn op bepaalde geografische gebieden (zoals Azië, Latijns Amerika, de mediterrane landen, Oost-Europa en de Balkan), tegenover begrotingsonderdelen ter financiering van bepaalde soorten maatregelen (bijvoorbeeld voedselhulp, cofinanciering van NGO's).

⁽³⁾ Verordening (EG, euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 (PB L 248 van 16.9.2002).

⁽⁴⁾ Verordening (EG, Euratom) nr. 2342/2002 van de Commissie van 23 december 2002 (PB L 357 van 31.12.2002).

Grafiek 7.1 — Uitsplitsing van verplichtingen per begrotingsterrein in 2003

NB: Voor nadere informatie zie de grafieken III en IV van bijlage I.
Bron: Jaarrekening 2003.

Grafiek 7.2 — Uitsplitsing van betalingen per begrotingsterrein in 2003

NB: Voor nadere informatie zie de grafieken III en IV van bijlage I.
Bron: Jaarrekening 2003.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

SPECIFIEKE BEOORDELING IN HET KADER VAN DE
BETROUWBAARHEIDSVKRLARING*Reikwijdte en aard van de controle*

7.3. Met de specifieke beoordeling werd in het algemeen beoogd, tot een conclusie te komen inzake de wettigheid en regelmatigheid van verrichtingen op het gebied van externe maatregelen (rubriek 4 van de financiële vooruitzichten van de algemene begroting). De controle omvatte een onderzoek van de toezichtsystemen en -controles die worden geacht de wettigheid en regelmatigheid van verrichtingen te waarborgen, ondersteund door toetsingen van verrichtingen op het hoofdkantoor van de Commissie, bij de delegaties en de uitvoerende organisaties, en een beoordeling van de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directeur-generaal van de Dienst voor samenwerking EuropeAid en de directeur van het Bureau voor humanitaire hulp.

7.4. Deze controle werd verricht op het hoofdkantoor van de Commissie, bij zes delegaties (Albanië, Indonesië, Marokko, Peru, Zuid-Afrika en Oekraïne) en bij 13 uitvoerende organisaties. De in paragraaf 7.1 genoemde gebieden werden aan onderzoek en toetsing onderworpen. Ten aanzien van Albanië en Oekraïne bleef de controle van de Rekenkamer beperkt tot een voorlopige beoordeling van de systemen, zonder rechtstreekse toetsing. Wederopbouw-hulp voor Kosovo en de Federale Republiek Joegoslavië wordt aan een afzonderlijke jaarlijkse controle van het Europees Bureau voor Wederopbouw onderworpen. Voorts omvat de beoordeling de resultaten van de controle van een beperkt aantal verrichtingen in het kader van de internationale visserijovereenkomsten.

7.5. Wat betreft de toezichtsystemen en -controles spitste de Rekenkamer haar onderzoek toe op de interne-controlenormen met betrekking tot de risico-analyses van de desbetreffende diensten, de informatiestructuren en de verslaglegging in het kader van financieel toezicht en controle en de interne-auditfunctie bij de Dienst voor samenwerking EuropeAid en het Bureau voor humanitaire hulp.

7.6. De Rekenkamer ondervond hinder bij haar werkzaamheden omdat zij ten tijde van de opstelling van haar verslag, van het hoofdkantoor van de Dienst voor samenwerking EuropeAid geen volledige informatie had verkregen over de verslagen die de delegaties het Bureau hadden toegezonden en waarmee rekening wordt gehouden bij de voorbereiding van het jaarlijks activiteitenverslag van de Dienst voor samenwerking EuropeAid en de verklaring van de directeur-generaal.

7.6. De Commissie zal ernaar streven dat deze procedure in de toekomst vlot verloopt.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

*Toezichtsystemen en -controles***Interne-controlenormen**

7.7. In 2002 voltooiden de Dienst voor samenwerking EuropeAid en het Bureau voor humanitaire hulp het kader voor de toepassing van de interne controlenormen, zoals de Commissie die op 13 december 2000 heeft omschreven ⁽⁵⁾. De invoering van deze normen werd ondersteund door het uitvaardigen of bijwerken van instructies en richtlijnen en door uitgebreide cursusprogramma's, met name inzake de administratieve en financiële procedures. In 2003 zijn laatstgenoemde procedures grondig herzien en bijgewerkt wegens de invoering van het nieuwe Financieel Reglement.

Bureau voor humanitaire hulp*Risicobeoordeling*

7.8. Het Bureau voor humanitaire hulp heeft een bevredigende zelfbeoordeling van risico's uitgevoerd, met als conclusie dat het geen controle had over vele risico's op het gebied van humanitaire hulp, met uitzondering van de kwaliteit van de uitvoerende partners. Evenals in voorgaande jaren werden de inspanningen om de risico's te reduceren toegespitst op de procedure voor de selectie van uitvoerende partners, alsmede op een strikt systeem ter controle van de geselecteerden.

7.8. *Het risico werd gereduceerd door verschillende andere maatregelen, waaronder toezicht door de technische assistenten (ECHO-deskundigen), gebruik van een specifiek instrument voor toezicht en geleidelijke toename van het gebruik van specifieke indicatoren om na te gaan of de doelstellingen van het project zijn verwezenlijkt.*

Controle van de uitvoerende partners

7.9. In 2002 ging bij het Bureau voor humanitaire hulp een alomvattende aanpak van de controle van de uitvoerende partners van start. Dit systeem was in 2003 volledig operationeel. De controles hadden betrekking op aspecten als de organisatie, procedures en interne controles van de uitvoerende partners en op de systemen voor boekhouding en financiën, de bestuurscultuur en de systemen voor de werving van personeel. De uitgaven voor door de partners uitgevoerde projecten zijn grondig onderzocht. Geconstateerd wordt echter dat in 2003, afgezien van een controle ter plaatse van een UNHCR-project in Sierra Leone, geen enkele internationale organisatie (meestal betreft het een VN-orgaan) aan een dergelijke controle is onderworpen.

7.9. *In 2003 heeft de Commissie (ECHO) geen controles verricht in de hoofdkantoren van internationale organisaties, omdat de nieuwe Kaderovereenkomst voor partnerschap (FPA) werd ingevoerd. Op 29 april 2003 zijn de onderhandelingen met de VN-organisaties betreffende de Financiële en Administratieve Kaderovereenkomst (FAFA) afgerond. De FAFA heeft op haar beurt geleid tot een herziening van de FPA voor internationale organisaties.*

Voorts zijn de diensten van de Commissie (EuropeAid en ECHO) begonnen met een herziening van de controlesystemen van de VN die worden gebruikt in het beheer van door de Europese gefinancierde projecten. Op het hoofdkantoor van de VN is in 2004 begonnen met verificaties van deze systemen en de aantekeningen van uitgaven. Bij de internationale Unie Rode-Kruisafdelingen zijn in de eerste helft van 2004 controles verricht.

⁽⁵⁾ SEC(2000) 2203.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

7.10. In 2003 werden controles afgerond bij 136 uitvoerende partners, met samen 535 projecten. De Rekenkamer onderzocht 16 controles, die van goede kwaliteit waren. De voornaamste problemen die bij deze controles aan het licht kwamen, waren: gebrekkige aanbestedingsprocedures (7 van de 16 gevallen), gebreken in de boekhoudsystemen, problemen met de aansluiting, gebreken in de financiële verslaglegging (7 van de 16) en gebrekkige voorraadcontroles (3 van de 16). De meest voorkomende redenen voor de afwijzing van uitgaven waren gebrek aan motivering van de uitgaven in de vorm van bewijsstukken en niet-subsidiabiliteit van de uitgaven. Doordat de meeste controles niet op aanbestedingen waren gericht, werd slechts één geval van niet-inachtneming van de aanbestedingsregels aangetroffen. De aard van de in deze controleverslagen gemaakte opmerkingen en de fouten die bij de uitgaven werden aangetroffen komen grotendeels overeen met de controlebevindingen van de Rekenkamer over uitvoerende organisaties (zie de paragrafen 7.38 en 7.39).

7.11. De uitvoerende partners hebben zich ertoe verbonden, de aanbevelingen ter verbetering van hun systemen op te volgen. De afgewezen bedragen zullen in mindering worden gebracht op betalingen voor lopende of nieuwe projecten. Uit deze resultaten blijkt dat controles van de uitvoerende organisaties een doeltreffend instrument voor toezicht en controle vormen.

De Dienst voor samenwerking EuropeAid op centraal niveau

Follow-up van de opmerkingen over 2002

7.12. In haar jaarverslag 2002 (paragrafen 7.6 en 7.37) merkte de Rekenkamer op dat er nog steeds een algemene risicobeoordeling moest worden verricht, dat de vragenlijsten voor de behandeling van verplichtingen en betalingen niet stelselmatig werden gebruikt en dat het ontbrak aan een systeem voor de rapportage over invorderingsopdrachten en over de gebreken van interne controles. In 2003 verbeterde de situatie doordat de Dienst voor samenwerking EuropeAid zijn risicobeoordeling in oktober 2003 afrondde en de vragenlijsten stelselmatig in alle door de Rekenkamer bezochte delegaties bleken te worden gebruikt. Maar afgezien van een grondige controle van de invorderingen door de afdeling „Analyse van het financiële beheer en controles” bestond er geen bevredigend toezicht op en verslaglegging over invorderingen door de eenheden „Financiën, contracten en audits” van alle directoraten (zie paragraaf 7.23). Ook blijkt uit niets dat het systeem waarmee wordt gewaarborgd dat het personeel verslag uitbrengt over gebreken in de interne controle naar behoren functioneerde.

7.12. De Commissie neemt nota van de opmerkingen van de Rekenkamer in verband met de vooruitgang die de Dienst voor samenwerking EuropeAid op het gebied van risicobeoordeling en het stelselmatig gebruik van vragenlijsten in 2003 heeft geboekt ten opzichte van 2002.

Op het gebied van invordering hebben de inspanningen die tijdens het afgelopen begrotingsjaar zijn gedaan, ertoe geleid dat het in te vorderen saldo van eind 2002 is verminderd met bijna 100 schuldvorderingen voor een bedrag van bijna 10 miljoen euro. Dit resultaat is ten dele tenietgedaan door een nieuw risicobeoordelingsverslag dat in 2003 is opgesteld (met een verhoging met 50 schuldvorderingen voor een bedrag van 2 miljoen euro tot gevolg). Bij het begin van het begrotingsjaar 2003 waren 614 schuldvorderingen niet op de vervalddag betaald (verschuldigd bedrag 64 038 938,27 euro) en aan het eind van het begrotingsjaar 567 schuldvorderingen (verschuldigd bedrag 56 542 997,78 euro). Het aantal niet-geïnde schuldvorderingen is dus met 7,65 % gedaald, en het bedrag met 11,7 %.

Wat de vastgestelde zwakheden van de interne controle door het personeel betreft, zal de Commissie nagaan op welke wijze haar werking kan worden verbeterd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Risico-analyse

7.13. De in oktober 2003 afgeronde risicobeoordeling geeft een beeld van de risico's waaraan verstrekkers van externe steun blootstaan. De beoordeling was toegespitst op de aan partnerlanden, ontwikkelingsorganisaties en begrotingssteun verbonden risico's. In de beoordeling werd aangegeven wat voor maatregelen worden getroffen om de risico's tegen te gaan. Deze bestaan voornamelijk uit betere strategieën en procedures voor ontwikkelingshulp en een betere dialoog met de partners in de ontwikkelingssamenwerking. De in de risicobeoordeling beschreven maatregelen aangaande financiële risico's zijn toegespitst op de eenheid Interne audit en op een globale versterking van de externe audits bij uitvoerende organisaties. In zijn jaarlijkse managementplan 2004 heeft de Dienst voor samenwerking EuropeAid een aantal meer concrete acties op dit gebied uitgestippeld die de grondslag moeten leggen voor een gecoördineerd en alomvattend systeem van toezicht en controle.

Informatie en verslaglegging

7.14. Met name ingeval het beheer en de uitvoering van de ontwikkelingsacties grotendeels aan de delegaties is overgedragen, is het toezicht door de centrale diensten in Brussel, op basis van een geschikt informatie- en rapportagesysteem, van essentieel belang. Dit beginsel, dat is neergelegd in de risico-analyse van de Dienst voor samenwerking EuropeAid van december 2002, is bevestigd door de zelfbeoordeling van het risico die in oktober 2003 werd voltooid.

7.15. De meeste financiële informatie die voor het toezicht wordt gebruikt wordt verkregen van het gemeenschappelijk Relex-informatiesysteem (CRIS) van de Dienst voor samenwerking EuropeAid. In 2003 werd de kwaliteit van de informatie in CRIS verbeterd, met name wat betreft het toezicht op de voortgang van de uitvoering van projecten. De financiële informatie betreft besluiten, contracten, verplichtingen en betalingen. Het systeem verschaft geen informatie per project over de verrichte controles, de resultaten ervan en de genomen maatregelen.

7.15. *De invoering van nieuwe instrumenten (zoals CRIS AUDIT) zal ertoe bijdragen dat de doorstroming van informatie over auditresultaten naar het centrale niveau voortdurend verbetert. Informatie met betrekking tot audits die door het hoofdkantoor en de delegaties zijn gestart, wordt in CRIS AUDIT geregistreerd.*

Informatie met betrekking tot de audits die bij een begunstigde moeten worden verricht vooraleer hij een verzoek om betaling mag indienen (certificeringsaudits), zal in twee fasen worden geregistreerd, namelijk bij de sluiting van het contract en vervolgens bij de indiening van het certificaat of het auditverslag. Momenteel wordt overwogen welke de procedurele stappen en de overeenkomstige velden in CRIS AUDIT zijn, en vervolgens moeten die nog worden ontwikkeld. Daarentegen is het niet de bedoeling dat informatie met betrekking tot certificeringsaudits op dezelfde schaal wordt geregistreerd als informatie met betrekking tot externe audits die door het hoofdkantoor of de delegaties zijn gestart.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Financieel toezicht

7.16. Momenteel wordt het financiële toezicht in de centrale diensten hoofdzakelijk verricht door de eenheden „Financiën, contracten en audits”. Daartoe beschikken de eenheden onder meer over de volgende instrumenten:

- financiële informatie die wordt verstrekt door het systeem CRIS en aanvullende informatie van de delegaties;
- audits bij de delegaties;
- audits bij de uitvoerende organisaties; deze zijn geïnitieerd door de diensten van de Commissie of er wordt voor gezorgd door de uitvoerende organisaties.

Bovendien zijn er facultatieve controles vooraf (zie paragraaf 7.20) verricht.

7.17. Alle financiële eenheden maken een analyse van een aantal financiële indicatoren, zoals de bedragen van de verplichtingen en betalingen en de bedragen die overblijven voor de projecten. Het staat elk van de financiële eenheden van de directoraten vrij, uit te maken op welke aspecten moet worden toegezien. Een gemeenschappelijke analyse van de informatiebehoeften en een gemeenschappelijke algemene methodiek zouden het financiële toezicht aanzienlijk kunnen versterken.

7.18. De financiële eenheden van twee van de vijf directoraten die gedeconcentreerde acties beheren, verrichtten audits van hun delegaties in de vorm van een onderzoek van hun financiële systemen voor de behandeling van verrichtingen, hun systeem voor het sluiten van overeenkomsten en hun toezichtsystemen en -controles, aangevuld door een audit van de door de delegaties behandelde verrichtingen. Zij constateerden dat de financiële systemen op dit niveau correct functioneerden. Dit belangrijke instrument voor de audit van de delegaties zou door alle directoraten moeten worden gehanteerd.

7.17. De Commissie erkent dat een gemeenschappelijke algemene methodiek voor het gebruik van beheersinformatie het toezicht op de uitvoering en de performantie ten opzichte van de vooropgestelde doelstellingen aanzienlijk zou kunnen versterken.

7.18. De deconcentratie van het beheer van de externe steun gaat gepaard met een aanzienlijke overdracht van taken en verantwoordelijkheden aan de delegaties, waardoor de omvang, de aard en de organisatie van het werk in de delegaties drastisch wijzigen. Gelet op het belang van de verwachte wijzigingen is elke deconcentratie in een delegatie systematisch voorafgegaan door een verificatie om:

- met het hoofd van de delegatie na te gaan of de noodzakelijke voorwaarden voor een gedeconcentreerde werking vervuld zijn;
- de bevoegde gesubdelegeerde ordonnateur (directeur in het hoofdkantoor) voldoende informatie te verstrekken om zich een beeld te kunnen vormen van de capaciteit van elke delegatie, met name gelet op de opleiding en de ervaring van het personeel, om op gedeconcentreerde wijze te functioneren met een aanvaardbaar niveau op het gebied van efficiëntie en risico;
- het hoofd van de delegatie en de bevoegde directeur een beeld te geven over de conformiteit van de bestaande systemen en de conformiteit van de transacties die overeenkomstig de geldende regels worden verricht.

Sommige directoraten zijn tot aanvullende beoordelingen overgegaan, vooral in die gevallen waarin de deconcentratie in de eerste golf (2001) had plaatsgevonden.

Directoraten waar de deconcentratie later heeft plaatsgevonden, zullen zelf bepalen wanneer zij tot deze beoordelingen overgaan.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Controle van de uitvoerende organisaties

7.19. In 2003 startten de diverse directoraten van de Dienst voor samenwerking EuropeAid in het kader van het auditprogramma 2003 ongeveer 100 controles bij de uitvoerende organisaties. De meeste controles waren begin 2004 nog in uitvoering. Bij deze controles kwamen ongeveer 350 namens de delegaties verrichte controles en een onbekend aantal audits die de uitvoerende organisaties met het oog op hun eigen verslaglegging en kwijting rechtstreeks hadden laten uitvoeren. In 2003 is tegenover het voorgaande jaar veel vooruitgang geboekt ten aanzien van het aantal controles (in totaal 250 audits in 2002). Wat de planning en coördinatie van de controles betreft is voor 2003 een controleprogramma vastgesteld, doch slechts voor de 100 door de centrale diensten gestarte controles. In de meeste gevallen beschikten de centrale diensten niet doorlopend over de informatie betreffende controles waartoe de delegaties de aanzet gaven. In het financiële informatiesysteem CRIS van de Dienst voor samenwerking EuropeAid is nog geen alomvattende informatie over audits ingevoerd. De eerste stappen naar de invoering van een auditmodule zijn gezet.

Afdelingen controle vooraf

7.20. Bij elk van de directoraten is een afdeling opgericht voor het verrichten van facultatieve (zie paragraaf 7.16) controles vooraf naast de normale verificaties vooraf waarin artikel 60 van het Financieel Reglement voorziet. Dit is bedoeld als overgangmaatregel na de afschaffing van het ambt van financieel controleur. Van de helft van de directoraten heeft de Rekenkamer informatie over de financiële controles vooraf ontvangen. Wegens personeelsgebrek vonden er tijdens lange perioden in het jaar geen controles vooraf plaats. In één directoraat werden alle verrichtingen gecontroleerd, in de twee andere ongeveer 310 van de in totaal 3 500 verrichtingen. Deze controles omvatten toetsingen van betalingen aan uitvoerende organisaties die door de centrale diensten of door delegaties zijn geautoriseerd op basis van betalingsaanvragen van deze organisaties die worden onderbouwd met financiële overzichten van de gedane uitgaven. In dat stadium worden er geen onderliggende bewijsstukken, zoals facturen, geverifieerd. Eén van de drie bovengenoemde directoraten diende een verslag in met een analyse van de resultaten van de controles vooraf. De twee andere verstrekten een mondelinge toelichting. Daaruit bleek dat met de controles vooraf hoofdzakelijk formele tekortkomingen werden ontdekt, hetgeen overeenkomt met de bevindingen van de Rekenkamer naar aanleiding van haar eigen controle van verrichtingen op het hoofdkantoor van de Commissie en bij de delegaties.

7.19. De Commissie is het eens met de analyse van de Rekenkamer met betrekking tot de vooruitgang die in de loop van 2003 is geboekt. Sedert in de verslagen over het beheer van de externe steun (EAMR's) rapporteringstabellen moeten worden opgenomen, is informatie over de audits die door de delegaties zijn gestart, op meer regelmatige basis beschikbaar.

Voorts kunnen audits voortaan zowel in het hoofdkantoor als in de delegaties in CRIS AUDIT (een module van CRIS) worden geregistreerd. Om deze module te kunnen gebruiken, moet een opleiding worden gevolgd, waarmee in mei 2004 is begonnen.

7.20. Het gaat om een facultatieve functie van controle vooraf van het tweede niveau, die voorlopig wordt uitgevoerd als begeleidende maatregel bij de wijzigingen die het gevolg zijn van de inwerkingtreding van het nieuwe Financieel Reglement, totdat op het niveau van EuropeAid een (gecentraliseerd) systeem van verificaties achteraf wordt ingevoerd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De eenheid Interne audit

7.21. De eenheid Interne audit legde in 2003 de laatste hand aan de beoordeling van de interne-controlenormen en zag de controlesystemen op drie specifieke terreinen na. De eenheid werkte in maart 2004 ook haar onderzoeken van de interne-controlenormen bij en deed zeer behartigenswaardige aanbevelingen over het verrichten van meer gedetailleerde risico-analyses en verbeteringen van de toezichtsystemen en -controles. Behalve de bovengenoemde controletaken verrichtte de eenheid ook evaluaties van de werkdruk bij de centrale diensten en bij de delegaties. Hoewel de beoordelingen van de werkdruk als eerste stap in de evaluatie van de personeelsbehoeften tot interessante resultaten hebben geleid, is het, met name wegens de zeer geringe beschikbare personele middelen, de vraag of dit soort werk wel moet worden uitgevoerd door de eenheid Interne audit. De eenheid Interne audit zou bij voorrang de systemen ter garantie van de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen moeten beoordelen en de directeur-generaal moeten bijstaan bij het opstellen van een goed onderbouwde jaarlijkse verklaring, met name over de kwaliteit van de controleprocedures.

7.21. In de mededeling betreffende de interne-auditcapaciteit (IAC) zijn drie doelstellingen vooropgesteld, die verband houden met risicocontrole en het interne-controlesysteem, en met aanbevelingen om de efficiëntie en de doeltreffendheid van de activiteiten te verbeteren en een zuinig gebruik van de middelen te waarborgen. De beoordelingen van de werklust, die zowel in EuropeAid als in ECHO hebben plaatsgevonden, beantwoorden aan deze derde doelstelling. In haar zelfbeoordeling beschouwt EuropeAid het beheer van de personele middelen als een risico. In de mededeling over deconcentratie van januari 2004 wordt van de IAC's van Relex verlangd dat zij samen de werklust in de gedeconcentreerde delegaties beoordelen teneinde ervoor te zorgen dat het personeelsbestand de toegenomen werklust voor zijn rekening kan nemen. Ook ECHO achtte het noodzakelijk op basis van werkstromen een vergelijkende beoordeling uit te voeren van de werklust die haar eenheden voor hun rekening nemen. Voor alle gevallen werden passende en pertinente methoden ontwikkeld, die nu door het management kunnen worden gebruikt. Beoordelingen van de werklust worden door het management van EuropeAid en ECHO beschouwd als een taak van de IAC's, die moet bijdragen tot de zuinigheid, de efficiëntie en de daadkracht van het DG (zie paragraaf 1.3 van de mededeling betreffende de IAC in alle diensten van de Commissie).

Verificaties achteraf

7.22. De afdeling „Analyse van het financiële beheer en controles”, die verantwoordelijk is voor de verificaties achteraf, heeft op basis van een grote steekproef van verrichtingen onderzoeken uitgevoerd, met name om tot een alomvattend overzicht van de stand van invorderingen en niet-vereffende voorschotten te komen. Wegens de gelijkenis tussen de werkzaamheden van deze afdeling en het toezicht van de financiële eenheden van het directoraat bepaalde de taakomschrijving van de afdeling dat zij moest bijdragen tot een homogener methodiek voor een systeem van verificaties achteraf door de financiële eenheden. Tot dusver hebben de financiële eenheden in de directoraten geen prioriteit verleend aan een gecoördineerde aanpak. Verder wijst ondanks de potentiële complementariteit van de werkzaamheden van de afdeling „Analyse van het financiële beheer en controles” en de eenheid Interne audit niets op een coördinatie en een uitwisseling van informatie tussen deze twee diensten.

7.22. EuropeAid is van mening dat zij met de oprichting op 1 februari 2004 van een nieuwe eenheid die zowel verantwoordelijk is voor de follow-up van de uitvoering van het interne-controlesysteem als voor de controle van de transacties, de juiste voorwaarden heeft geschapen voor een betere coördinatie en complementariteit tussen de verschillende actoren van de interne controle.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Algemene toezicht- en controletaken

7.23. Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat verscheidene centrale diensten bepaalde toezicht- en controletaken verrichten ter aanvulling van die van de delegaties. Een overzicht wordt gegeven in **tabel 7.1**. Nu het deconcentratieproces op het niveau van de delegaties vrijwel is afgerond, moeten deze activiteiten op een alomvattende wijze worden beoordeeld. Door de algehele strategie voor toezicht en controle duidelijker te definiëren, zou de Commissie kunnen verklaren:

- a) hoe de controlefuncties van de verschillende diensten moeten samenwerken en de nodige mate van zekerheid moeten verschaffen;
- b) wat de specifieke doelstellingen moeten zijn;
- c) wat voor soort werk, en hoe gedetailleerd, zij moeten verrichten, gelet op de audits en controles die andere diensten hebben verricht of waarin de uitvoerende organisaties zelf hebben voorzien. Een voorbeeld van de noodzaak van dergelijke verduidelijkingen zijn de drie verschillende soorten verificaties achteraf die zijn verricht door de financiële eenheden, de delegaties en de afdeling „Analyse van het financiële beheer en controles”. In dit verband moeten de financiële eenheden stelselmatig de invorderingen van niet-vereffende voorschotten onderzoeken, en moet dit niet op ad hoc-basis gebeuren, zoals de afdeling „Analyse van het financiële beheer en controles” voor 2003 heeft gedaan (zie paragraaf 7.12). De informatie over invorderingen en niet-vereffende voorschotten moet stelselmatig worden ingediend bij en nagezien door het management bij de centrale diensten en de delegaties.

7.23. *In 2004 is in het kader van de follow-up van de kwijtingsprocedure van 2002 een overzicht van de controles opgesteld. Daarin zijn de functies van de verschillende controles uitgelegd. De Commissie zal nagaan hoe de uitvoering van haar algemene strategie kan worden verbeterd.*

7.24. De meeste in de tabel opgenomen verificaties en controles hebben betrekking op verrichtingen die worden behandeld op het hoofdkantoor van de Dienst voor samenwerking EuropeAid en bij de delegaties. Wanneer de aanvragen vergezeld gaan van een verslag van een extern accountant die de betrokken uitgaven certificeert, of aan een controle ter plaatse door het personeel van de Commissie zijn onderworpen, kan worden beoordeeld of de onderliggende verrichtingen van de andere uitvoerende organisaties substantieel wettig en regelmatig zijn. In andere gevallen, waarin de Commissie zich verlaat op documenten die de uitvoerende organisaties verstrekken, kan zij slechts nagaan of de aanvraag om betaling in het kader van het contract of de financieringsovereenkomst en het uitgetrokken budget plausibel is. Deze verificaties brachten een geringe foutenfrequentie aan het licht, zoals bevestigd door de controle van de Rekenkamer (zie ook de paragrafen 7.34 en 7.36).

Tabel 7.1 — Overzicht toezichtsystemen en -controles voor betalingen van EuropeAid

	Voorbereiding van de betaling		Financieel toezicht/verificatie van de uitgaven van de uitvoerende organisatie		Supervisie door de centrale diensten van de Commissie				Eenheid interne audit (EIA)
	Ordonnateur (op het hoofdkantoor of bij de delegaties)	Facultatieve controle vooraf	Financieel toezicht/follow-up/contracten	Delegaties	Financieel toezicht/rapportage/contracten	Eenheden financiën, contracten en audit	Analyse van het financieel management en controles (FMC)		
Activiteit	Verificaties vóór uitbetaling (1)	(Uitgevoerd in hoofdkantoor)	Financieel toezicht/follow-up/contracten	Door de delegatie ingeleide of door de uitvoerende organisatie verzorgde audits	Financieel toezicht/rapportage/contracten	Financieel beheer van de delegaties	Audits van de uitvoerende organisaties	Controles achteraf (1)	Audits en beoordelingen
Doelstelling	Wettigheid/regelmatigheid van de betalingen	Wettigheid van de verrichting vóór betaling	Onderzoek van de financiële situatie/tekenen van ongewone situaties	Wettigheid van de uitgaven van de uitvoerende organisatie	Beoordeling van de financiële situatie/tekenen van ongewone situaties	Beoordelings-kwaliteit van de interne controles	Wettigheid van de uitgaven van de uitvoerende organisatie	Wettigheid van de betalingen van de Commissie/beoordeling financiële systemen	Beoordeling interne controles
Verplichting/grondslag	Financieel Reglement/voorschriften EuropeAid	Financieel Reglement/interne voorschriften EuropeAid	Financieel Reglement	Controleplannen van de delegatie/financierings-overeenkomsten/contracten	Interne voorschriften EuropeAid/directoraat	Voorschriften directoraat/interne controlenormen	Auditplan EuropeAid	Financieel Reglement/interne voorschriften EuropeAid	Financieel Reglement/werkplan EIA
Ingeleid door:	Betalings-aanvraag derde	Directoraat	Delegatie	Delegatie/uitvoerende organisaties	Eenheid financiën	Financiële eenheid	Financiële eenheid	FMC	EIA
Taakomschrijving goedgekeurd door Commissie of delegatie	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	ja	n.v.t.	n.v.t.	ja of n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Uitgevoerd door:	Technische eenheden en financiële eenheden	Financiële eenheid	Delegatie	Externe auditors	Eenheid financiën	Financiële eenheid	Financiële eenheid/externe auditors	FMC	EIA
Resultaten meegedeeld aan:	Resultaten geregistreerd in boekhoud-systeem	Directeur	Delegatie-Afdeling financiën	Delegatie-Afdeling financiën	Hoofd van de eenheid/directeur	Hoofd van de eenheid/directeur	Hoofd van de eenheid/directeur	Directeur-generaal/directeur	Directeur-generaal
Follow-up door:	n.v.t.	Ordonnateur	Delegatie-Afdeling financiën	Delegatie-Afdeling financiën/uitvoerende organisaties	Hoofd van de eenheid	Delegatie/hoofd van de eenheid/directeur	Delegatie	Ordonnateur	Directeur(en)/Delegaties

(1) De betalingen geschieden grotendeels in de vorm van voorschotten aan de uitvoerende organisaties, die naderhand overzichten van de gedane uitgaven moeten indienen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Dienst Interne audit

7.25. De dienst Interne audit van de Commissie verrichtte in 2003 een grondige audit van het interne-controlesysteem van de Dienst voor samenwerking EuropeAid. Geconstateerd werd dat de interne-controlesystemen op het hoofdkantoor van de Commissie en bij de delegaties aanzienlijk waren versterkt en over het geheel genomen toereikend waren. Wel werd kritiek geleverd op het gebrek aan samenhang tussen de vele controlesystemen en op de ontoereikende uitbouw van de auditteams binnen de financiële eenheden van de directoraten. Ook werden ingrijpende verbeteringen in het financiële informatiesysteem CRIS en in het managementrapportagesysteem van de delegaties aanbevolen. In het algemeen stemt dit overeen met de bevindingen van de Rekenkamer (zie de paragrafen 7.15-7.20, 7.22-7.24 en 7.48). De werkzaamheden van de dienst Interne audit omvatten geen controles van de uitvoerende organisaties.

7.25. De grondige audit door de dienst Interne audit van EuropeAid biedt voldoende waarborg dat het interne-controlesysteem over het geheel genomen toereikend is.

Waar nodig zijn in de grondige audit aanbevelingen gedaan om het interne-controlesysteem van EuropeAid verder te verbeteren.

Toezichtsystemen en -controles bij de delegaties

7.26. De Rekenkamer bezocht zes delegaties (Albanië, Indonesië, Marokko, Peru, Zuid-Afrika en Oekraïne) om de toezichtsystemen en -controles te evalueren en een aantal verrichtingen te controleren waarvoor de Dienst voor samenwerking EuropeAid de gedelegeerd ordonnateur was.

Het Gemenebest van Onafhankelijke Staten en de Westelijke Balkan

7.27. Het beheer van de uitvoering van externe maatregelen werd in 2003 gedeconcentreerd richting delegatie in Oekraïne, en de voorgeschreven toezichtsystemen en -controles waren het hele jaar door operationeel. De voorlopige evaluatie van de toezichtsystemen en -controles bij de delegatie wees uit dat de gehanteerde procedures doorgaans voldeden.

7.28. Het beheer van de uitvoering van externe maatregelen werd begin 2003 gedeconcentreerd richting delegatie in Albanië. Maar door bijzondere omstandigheden is het deconcentratieproces in een pril stadium blijven steken, zodat de Rekenkamer slechts een beperkte controle kon verrichten. Uit deze voorlopige evaluatie kwamen geen grote gebreken in de gehanteerde procedures naar voren.

Azië, Latijns-Amerika, mediterrane landen (MEDA) en Zuid-Afrika

7.29. Het beheer van de uitvoering van externe maatregelen werd in 2003 geheel gedeconcentreerd richting de vier gecontroleerde delegaties (Indonesië, Marokko, Peru en Zuid-Afrika) en de voorgeschreven toezichtsystemen en -controles waren het hele jaar door operationeel. Het onderzoek van de toezichtsystemen en -controles bij de delegaties wees uit dat de gehanteerde procedures doorgaans toereikend waren om te garanderen dat de door de Commissie behandelde verrichtingen wettig en regelmatig waren.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.30. In de door de Rekenkamer bezochte landen werden 12 externe audits bij de uitvoerende organisaties onderzocht. Samen met de resultaten van de verificaties die werden verricht bij sommige projecten die aan deze externe audits onderworpen waren geweest, wees dit onderzoek uit dat de rapporten van de externe audit voldeden aan de vereisten in de desbetreffende taakomschrijvingen. In sommige taakomschrijvingen die de Commissie niet had gegeven of goedgekeurd, bleek het vervullen van de voorwaarden voor financiering door de EU, en met name de procedures voor het sluiten van contracten, niet uitdrukkelijk te worden verlangd. In drie van de vier gevallen waarin de taakomschrijvingen wel de vervulling van de voorwaarden voor EU-financiering bestreken, brachten de controles onregelmatige betalingen aan het licht.

7.31. Twee van de bezochte delegaties (Zuid-Afrika en Marokko) hadden een specifieke aanpak voor de follow-up van externe audits ontwikkeld.

7.32. In de regel bevatten de financieringsovereenkomsten voor de projecten bepalingen over het inschakelen van externe controleurs en procedures voor de aanwijzing ervan. Deze bepalingen zijn dikwijls vaag geformuleerd. Doordat er tot mei 2003 geen duidelijke richtsnoeren van de Commissie, zoals standaard-taakomschrijvingen, bestonden, kon de uitvoerende organisatie vrijelijk kiezen uit allerlei benaderingen voor de selectie, de bron van de bezoldiging en de doelstellingen van de externe controleurs.

*Controle van de verrichtingen***Controle van de verrichtingen op centraal niveau**

7.33. Uit de verrichtingen met grote contractanten werd een steekproef van 22 betalingen gelicht, naast 2 betalingen van niet-gedeconcentreerde projecten die ter plaatse werden bezocht. Grote contractanten zijn de organisaties die in de loop van het jaar in totaal de hoogste financieringen hebben verkregen.

7.34. In 10 van de 24 gevallen (hoofdzakelijk internationale organisaties) deed de Commissie betalingen op basis van bewijsstukken die de uitvoerende organisaties hadden verstrekt. In de overige 14 gevallen omvatten de verificaties van de betalingen ook detailverificaties, onder meer op het niveau van het project door het personeel van de Commissie of externe controleurs.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

7.30. De voorwaarden voor de audits die door financieringsovereenkomsten en/of contracten zijn opgelegd, en de reikwijdte en de doelstellingen daarvan zijn in deze bindende documenten vastgesteld. EuropeAid werkt voortdurend aan de verbetering van deze documenten. Zo is bijvoorbeeld vanaf 2003 voor bepaalde contracttypes een beroep op professionele accountants verplicht gesteld. Aangezien de types transacties en de wettelijke kaders daarvan uiteenlopen, worden gerichte verbeteringen doorgaans bij de herziening van de documenten doorgevoerd. De verbetering van de betrouwbaarheid van de audits van de uitvoerende organisaties is ongetwijfeld een prioriteit voor EuropeAid, aangezien dit een belangrijk element is in het ruimere kader van de controle van de externe steun.

7.31. De follow-up van auditresultaten is één van de taken van het lijnmanagement in de delegaties en het hoofdkantoor. Aan elk auditverslag dient de nodige aandacht en follow-up te worden besteed. Bepaalde informatie zal evenwel door CRIS AUDIT worden verstrekt, met name in verband met audits die hebben plaatsgevonden in het kader van de jaarlijkse auditplannen en andere audits die door het hoofdkantoor en de delegaties worden gestart.

7.32. De Rekenkamer verwijst naar de certificeringsaudits: dit zijn audits die door de financieringsovereenkomsten en/of contracten zijn opgelegd. In dit verband is de situatie verbeterd door de invoering van specifieke vereisten in verband met de richtsnoeren, de taakomschrijving en de beroepsvaardigheden van de accountants en/of de invoering van de verplichting dat de delegatie de aanwijzing van de accountant bevestigt.

7.34. Alle door de Rekenkamer onderzochte betalingen waren verricht met volledige naleving van de relevante contractuele bepalingen, en waren wettig en regelmatig.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Controle van de verrichtingen bij de delegaties

7.35. Bij elke bezochte delegatie werd een steekproef van verrichtingen op dat niveau gecontroleerd. Het betrof 41 betalingen en 6 aanbestedingen in totaal.

7.36. De werkzaamheden waarmee de Rekenkamer in de begunstigde landen de betalingen controleerde voor projecten waarvoor de delegaties verantwoordelijk waren, brachten slechts een gering aantal onregelmatigheden aan het licht. Dit is gedeeltelijk te wijten aan de problemen die in paragraaf 7.24 uiteengezet zijn.

Uitvoerende organisaties

7.37. De Rekenkamer heeft controles ter plaatse van 13 projecten op het niveau van de uitvoerende organisaties verricht, waarbij een steekproef van in totaal 215 verrichtingen werd gecontroleerd op het functioneren van de interne-controlesystemen.

7.38. De controles door de Rekenkamer van de projecten bracht bij 6 van de 13 ter plaatse bezochte uitvoerende organisaties gebreken in de interne controles ter garantie van de naleving van de contractbepalingen aan het licht. In de meeste gevallen was er sprake van niet-inachtneming van de procedures die de Commissie voorschrijft voor contracten en het bijhouden van deugdelijke bewijsstukken.

7.39. In de op het niveau van de projecten onderzochte verrichtingen werd een significant aantal onregelmatigheden ontdekt. De meest voorkomende types waren onregelmatige procedures voor het sluiten van contracten (aangetroffen in 5 van de 13 ter plaatse gecontroleerde projecten), ontoereikende bewijsstukken (5 van de 13) en niet-subsidiabele uitgaven (5 van de 13).

7.38. De toezichtsystemen en -controles van de Commissie hebben ten doel te waarborgen dat de contractuele partners (NGO's, openbare projectbeheerseenheden) de contractuele bepalingen naleven. Op basis van risico-beoordelingen vinden controles en audits van de interne-controlesystemen van de contractuele partners plaats, aangezien in veel gevallen een gedetailleerd onderzoek van hun algemene interne-controlesystemen een onevenredig zware last zou zijn naast de gebruikelijke controles van de wetmatigheid en regelmatigheid van betalingen.

De Commissie is het met de Rekenkamer eens dat de naleving van de aanbestedings- en aankoopprocedures door de projectbeheerseenheden en de NGO's te wensen blijft overlaten. Met de overdracht van projecten zullen de respectieve delegaties strengere controles ter plaatse kunnen verrichten. In overeenstemming met het bepaalde in de herziene subsidieovereenkomsten worden de projectrekeningen sinds juni 2003 bovendien aan een audit onderworpen voordat tot de saldobetaling wordt overgegaan.

7.39. Naast de verbetering van de controles overeenkomstig het antwoord op paragraaf 7.38 heeft de Commissie acties ondernomen om de specifieke onregelmatigheden waarop de Rekenkamer wijst, recht te zetten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Analyse van de jaarlijkse activiteitenverslagen en de verklaringen van de gedelegeerd ordonnateurs

7.40. De Rekenkamer heeft de jaarlijkse activiteitenverslagen en de verklaringen van de directeur-generaal van de Dienst voor samenwerking EuropeAid en de directeur van het Bureau voor humanitaire hulp nagezien. Het onderzoek was toegespitst op de gedeelten van de verslagen die betrekking hadden op de follow-up door de Commissie van de aanbevelingen van de Rekenkamer en de intern auditors van de Commissie, en van de acties in het actieplan van de Commissie (bijlage bij haar ⁽⁶⁾); verder had het onderzoek betrekking op de interne-controlenormen. De Rekenkamer onderzocht of en in hoeverre de verklaringen van de directeur-generaal en de directeur betreffende de controleprocedures ter garantie van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen gerechtvaardigd en op voldoende informatie gebaseerd waren.

7.41. De informatie in de verslagen bleek doorgaans nauwkeurig te zijn en de verrichte werkzaamheden betreffende de follow-up van de actieplannen en de invoering van de interne-controlenormen getrouw weer te geven. Zowel het Bureau voor humanitaire hulp als de Dienst voor samenwerking EuropeAid hebben het nodige ondernomen om de in 2002 geconstateerde tekortkomingen te verhelpen en de interne-controlenormen aan te vullen en te verbeteren. In het verslag van de Dienst voor samenwerking EuropeAid wordt ook terecht opgemerkt dat bij de delegaties aan de invoering van de interne-controlenormen wordt gewerkt. In een impliciete reactie op de aanbevelingen van de Rekenkamer in haar jaarverslag 2002 (paragraaf 7.44) vermeldde de Dienst voor samenwerking EuropeAid in haar verslag ook dat stappen worden gezet om de acties stelselmatiger aan audits te onderwerpen.

7.42. In het kader van actie 2 van het actieplan 2001 van de Commissie moesten de diensten voor externe betrekkingen de mogelijkheden van onderlinge organisatorische synergie onderzoeken en een analyse van de met hun activiteiten verbonden risico's verrichten, met name wat betreft rechtstreekse begrotingssteun. Zoals vermeld in de Synthese van de jaarlijkse activiteitenverslagen 2002 van de Commissie, hebben de „bevoegde leden van de Commissie besloten de huidige organisatie te handhaven, zodat meer tijd beschikbaar is voor de hervorming van de buitenlandse hulp”. De beoordeling van de aan externe steun verbonden risico's en met name begrotingssteun heeft in 2003 plaatsgevonden (zie ook paragraaf 7.12).

⁽⁶⁾ Synthese van de jaarlijkse activiteitenverslagen 2002 Synthese van de jaarlijkse activiteitenverslagen 2002 van de DG's en diensten; mededeling van de Commissie, COM (2003)391 van 9 juli 2003.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

7.43. In de jaarlijkse activiteitenverslagen moet een evaluatie van de interne-controlesystemen worden gegeven. Het Bureau voor humanitaire hulp heeft een beschrijving gegeven van de voornaamste geldende systemen, vergezeld van een beoordeling van de diverse elementen, maar de Dienst voor samenwerking EuropeAid beperkte zijn bijdrage tot een beschrijving van de elementen van de systemen zonder te vermelden of en in hoeverre de systemen afdoende functioneren.

7.44. 2003 was het eerste jaar waarin de delegaties bij het hoofdkantoor verslag moesten uitbrengen over de verrichte externe audits (in hun verslagen van januari 2004) en hun uitdrukkelijk werd verzocht, melding te maken van wettigheids- en regelmatigheidsaspecten en de in dat verband getroffen maatregelen. Dit was weliswaar een grote vooruitgang ten opzichte van 2002, maar in de praktijk verstrekten slechts zeer weinig delegaties meer dan globale informatie over wettigheids- en regelmatigheidskwesties en liep de kwaliteit van de informatie over de externe audits sterk uiteen.

7.45. Het jaarlijks activiteitenverslag bevat een beschrijving van de interne-controlesystemen (zie paragraaf 7.43), waarbij het accent vooral ligt op de verrichtingen tussen de Commissie en de uitvoerende organisaties, die doorgaans naar behoren functioneren. Maar hoewel het systeem van audits van de uitvoerende organisaties sinds 2002 is verbeterd, kon uit de benutting en de follow-up van de auditverslagen toch nog geen zekerheid worden verkregen betreffende de wettigheid en regelmatigheid van de door die organisaties beheerde verrichtingen. In juli 2004 stelde de Commissie een auditstrategie vast.

7.43. *Begin 2004 heeft een evaluatie van de doeltreffendheid van de verschillende bestaande controles plaatsgevonden, en in de verklaring van de directeur-generaal van EuropeAid werd hiermee rekening gehouden. In 2004 is een overzicht van de controles opgesteld, waarin de functies van de verschillende controles zijn uitgelegd.*

7.44. *Op basis van vroegere ervaringen maakt informatie over audits nu deel uit van de EAMR's. De Commissie is het met de Rekenkamer eens dat de vermelding van informatie over audits een verbetering is. Verwacht wordt dat de informatie mettertijd vollediger en kwalitatief hoogwaardiger zal worden.*

De verslagen worden geacht een overzicht te bieden. Zij geven geen gedetailleerde informatie over elk betrokken project.

7.45. *De voornaamste elementen van de algemene strategie werd reeds in 2003 toegepast, waaronder de jaarlijkse auditplannen, methodologische instrumenten, opleiding enzovoort. In juli 2004 is de algemene strategie in één enkel document geformaliseerd. Verbeteringen zijn er in de vorm van wijzigingen van de standaarddocumenten (zie het antwoord op paragraaf 7.30), de ontwikkeling van een reeks instrumenten (kaderovereenkomst, methodologische gids, opleiding) en de invoering van de jaarlijkse auditprogramma's voor 2003 en 2004 op basis van een gemeenschappelijke methodiek en een risicoanalyse.*

Externe audits zijn niet de enige beschikbare bron om de betrouwbaarheid te garanderen. Ook andere elementen, zoals de facultatieve controles vooraf, de transactiecontroles achteraf, de missies ter plaatse en de toezichtverslagen, spelen een rol.

Deze controles worden toereikend geacht voor de doelstelling in het kader van de verklaring van de directeur-generaal de betrouwbaarheid algemeen te garanderen.

Voor het gebruik en de follow-up van auditverslagen zal de invoering van nieuwe instrumenten (zoals CRIS AUDIT) ertoe bijdragen dat de doorstroming van informatie over auditresultaten naar het centrale niveau verder verbetert. De informatie moet dienen als feedback voor de auditstrategie en de selectie van de transacties die in het auditplan moeten worden opgenomen. Zoals hierboven gezegd, is de follow-up van auditresultaten één van de taken van het lijnmanagement in de delegaties en het hoofdkantoor. Het niveau van programmering van audits is in feite hetzelfde als dat van de betalingsopdracht van het project waarvan een audit zal worden uitgevoerd, wat op het gebied van de exploitatie van de resultaten een beter rendement verzekert. Audits worden daarom volledig in de projectmanagementcyclus geïntegreerd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.46. Het financieel informatiesysteem CRIS en de interne rapportagesystemen verschaffen nog niet voldoende informatie over de resultaten van audits van de uitgaven die de uitvoerende organisaties hebben gedaan.

7.47. De verklaring van de directeur-generaal van de Dienst voor samenwerking EuropeAid bevatte een voorbehoud met betrekking tot de regels voor het partnerschap van een vereniging van NGO's voor voedselhulp en voedselzekerheid. De verklaring verschaft niet voldoende informatie over het onderliggende probleem en preciseert niet wat het financiële effect zou kunnen zijn. Ten tijde van de opstelling van dit verslag was de Commissie dit probleem aan het bestuderen en kon zij dan ook geen nadere informatie verstrekken.

7.48. De directeur-generaal van de Dienst voor samenwerking EuropeAid verklaarde volgens de standaardformulering dat hij op basis van zijn eigen oordeel en van de informatie waarover hij beschikte redelijke zekerheid had verkregen dat de ingevoerde controleprocedures de nodige waarborgen bieden betreffende de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Deze verklaring is gerechtvaardigd wat betreft de systemen die de wettigheid en regelmatigheid garanderen van de betalingen van het hoofdkantoor en de delegaties aan de uitvoerende organisaties. De Rekenkamer constateerde echter dat de systemen voor het toezicht op de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven die ten grondslag liggen aan de financiële verslagen van de uitvoerende organisaties nog niet aan de eisen voldoen.

Conclusies

7.49. 2003 was het jaar waarin het nieuwe Financieel Reglement van kracht werd en het deconcentratieproces voor de geografische programma's werd afgerond. De mate waarin een evenwichtige combinatie van verificaties, controles, inspecties, audits door externe kantoren en interne diensten tot stand is gebracht, loopt sterk uiteen tussen de verschillende delegaties en tussen de directoren van de Dienst voor samenwerking EuropeAid.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

7.46. *De Commissie is voornemens de functies van CRIS uit te breiden zodat het mogelijk wordt auditvereisten en de naleving daarvan door de uitvoerende organisaties te registreren.*

7.47. *Nadat het probleem waarop het voorbehoud betrekking had, in de loop van 2003 aan het licht kwam, zijn verschillende maatregelen getroffen, zowel ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap als voor de continuïteit van de werking van de NGO's en de eerbiediging van de juridische verbintenissen van de Commissie.*

Dit onderzoek is nog niet afgerond. De Commissie zal de Rekenkamer in kennis stellen van alle relevante ontwikkelingen in dit dossier.

7.48. *De Commissie is het ermee eens dat alle aspecten van interne-controlesystemen kunnen en moeten worden verbeterd. In 2003 waren alle noodzakelijke toezichtsystemen en –controles operationeel om de directeur-generaal toe te laten redelijke zekerheid te verkrijgen over de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen van EuropeAid in 2003.*

In de antwoorden op de voorgaande paragrafen heeft de Commissie verduidelijkt welke aspecten van het auditsysteem verder moeten worden ontwikkeld. De Rekenkamer erkent dat EuropeAid op dit gebied geleidelijk aan vooruitgang boekt. Audits vormen een aanvullende waarborg, naast de controle van de werkelijkheid en de regelmatigheid die in het kader van de in het nieuwe Financieel Reglement vastgestelde financiële procedures volledig door de diensten van de Commissie voorafgaandelijk aan de betaalbaarverklaring moet worden verricht. Ook de audits van het jaarlijkse auditplan, de transactiecontroles achteraf, de missies ter plaatse en de toezichtverslagen moeten bij de aanvullende waarborgen worden vermeld.

De inspanningen om de systemen van externe audit — die een aspect zijn van de controle om de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen te kunnen waarborgen — voortdurend te verbeteren, moeten dan ook worden voortgezet, maar de beheersing van de risico's, die zeer uiteenlopend zijn, kan niet berusten op één of ander afzonderlijk element van het controlesysteem, doch dient altijd gestoeld te zijn op een harmonieus samenspel van de verschillende aspecten.

7.49. *In het kader van de hervorming van het beheer van de externe steunmaatregelen heeft de Commissie zich ten doel gesteld alle geografische en thematische programma's voor eind 2004 in 78 delegaties te deconcentreren. Op 31 december 2003 was de deconcentratie een feit voor het beheer van de geografische programma's in 61 delegaties, die alle CARDS-, TACIS-, MEDA-, ALA- en EPWO-programma's dekken. De deconcentratie van de thematische lijnen, waarmee in 2003 is begonnen, zal voornamelijk in 2004 plaatsvinden. De gedifferentieerde combinatie van controles, herzieningen, inspecties en audits houdt rekening met de verschillende eisen van de diensten in verband met de vooruitgang van het deconcentratieproces en is hiermee coherent.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

7.50. De controle van de Rekenkamer heeft bij de centrale diensten van de Commissie en bij haar delegaties weinig fouten betreffende de verrichtingen aan het licht gebracht (zie de paragrafen 7.34 en 7.36). Maar bij de organisaties die de projecten uitvoeren werden gebreken in de interne controles en vrij veel onregelmatigheden ontdekt (zie paragraaf 7.39). Dit wijst op de noodzaak van een alomvattende aanpak van het toezicht op en de controle en audit van deze organisaties.

7.51. De jaarlijkse activiteitenverslagen van het Bureau voor humanitaire hulp en van de Dienst voor samenwerking EuropeAid bevatten beschrijvingen van hun interne-controlesystemen. Wat betreft de Dienst voor samenwerking EuropeAid verschaffen het verslag en de verklaring de Rekenkamer echter geen zekerheid (zie de paragrafen 7.19 en 7.45) omdat essentiële toezichtsystemen en -controles inzake de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de uitvoerende organisaties nog niet geheel operationeel waren.

Aanbevelingen

7.52. Zoals ook aangestipt in het laatste rapport van de eenheid Interne audit over de controlenormen van EuropeAid, moet er een controlestrategie op basis van risicoanalyse worden ingevoerd, in combinatie met contractbepalingen van toepassing op de uitvoerende organisaties (zie paragraaf 7.21). De delegaties moeten hun auditprogramma's, de verrichte audits en de resultaten daarvan stelselmatig toezenden naar het hoofdkantoor in Brussel, zoals vanaf 2004 is gepland. Dit moet ook gelden voor de audits die door uitvoerende organisaties worden uitbesteed. Het toezicht door het hoofdkantoor van EuropeAid moet toegespitst zijn op de informatie die wordt verstrekt door de delegaties, en deze moet worden geverifieerd tijdens controles van de centrale diensten bij de delegaties (zie paragraaf 7.18). Door het hoofdkantoor opgezette controles van de uitvoerende organisaties moeten in beginsel beperkt blijven tot projecten en programma's waarvan de uitvoering rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de centrale diensten valt, met andere woorden, de „niet-gedeconcentreerde” activiteiten. Zolang een dergelijk systeem niet ten volle functioneert, moet dit tot uiting komen in het jaarlijkse verslag van de directeur-generaal.

7.53. De Dienst voor samenwerking EuropeAid moet zijn algemene strategie voor toezicht en controle, waarin de functie en taken van de centrale diensten en de delegatie worden gespecificeerd, duidelijker omschrijven (zie paragraaf 7.23). In dit verband moet het beheersinformatiesysteem verder worden ontwikkeld om het toezicht en de controle te vergemakkelijken (zie de paragrafen 7.14, 7.15 en 7.46).

7.50. De voorbije jaren heeft het gebruik van standaard contractuele documenten (contracten, subsidie- en financieringsovereenkomsten) ertoe bijgedragen dat het niveau van controle door de Commissie is verhoogd. Betalingen en verificaties van de onderliggende documenten vinden plaats overeenkomstig de financiële voorschriften. Ook de contractuele bepalingen in verband met certificeringsaudits zijn verbeterd (zie de antwoorden op de paragrafen 7.30 en 7.32). Voorts is de strategie voor externe audit versterkt door de invoering van jaarlijkse auditplannen — op basis van een risicobeoordeling — van audits die door het hoofdkantoor en de delegaties moeten worden gestart (zie tevens het antwoord op paragraaf 7.45).

7.51. In 2003 waren voor EuropeAid essentiële toezichtsystemen en -controles operationeel. Deze controles worden toereikend geacht voor de doelstelling in het kader van de verklaring van de directeur-generaal de betrouwbaarheid algemeen te garanderen

Zie tevens de antwoorden op de paragrafen 7.45 en 7.48.

7.52. De voornaamste aspecten van de algemene strategie werden al in 2003 toegepast, waaronder de jaarlijkse auditprogramma's, methodologische instrumenten, opleiding enzovoort. In juli 2004 werd de algemene strategie geformaliseerd en in één enkel document opgenomen. Auditverslagen zijn nu een verplicht onderdeel van de EAMR's van de delegaties. De invoering van nieuwe instrumenten (zoals CRIS AUDIT) zal ertoe bijdragen dat de doorstroming van informatie over auditresultaten naar het centrale niveau verder verbetert. De informatie moet dienen als feedback voor de auditstrategie en de selectie van de transacties die in het auditplan moeten worden opgenomen.

De bestaande systemen worden desalniettemin toereikend geacht voor de doelstelling in het kader van de verklaring van de directeur-generaal de betrouwbaarheid algemeen te garanderen.

De Commissie is het ermee eens dat audits van gedeconcentreerde activiteiten in beginsel door de betrokken delegaties moeten worden gestart. Toch moet ook het hoofdkantoor audits van gedeconcentreerde activiteiten kunnen starten, hetzij ad-hocaudits, hetzij met het oog op toezicht.

7.53. De Commissie is het ermee eens dat het nuttig zou zijn haar algemene strategie te formaliseren en in één enkel document op te nemen.

Wat het beheersinformatiesysteem betreft, zal de Commissie werken aan de verdere ontwikkeling van CRIS (zie het antwoord op paragraaf 7.17).

BIJLAGE

a) Beoordeling door de Rekenkamer van de toezichtsystemen en -controles in 2003

	Bureau voor humanitaire hulp	Dienst voor Samenwerking EuropeAid	Delegaties
Algemeen concept	A	B	—
Procedures en handleidingen	A	A	A
Werking in de praktijk	A	B ⁽¹⁾	B ⁽¹⁾
Interne audits	B ⁽²⁾	B ⁽²⁾	B ⁽²⁾
Managementrapportage	A	B ⁽¹⁾	B

⁽¹⁾ De meeste elementen werken, maar sommige belangrijke elementen moeten nog worden verbeterd.

⁽²⁾ De eenheid interne audit concentreerde zich op systeemanalyse en heeft nog geen systemen getest.

b) Beoordeling door de Rekenkamer van de externe audits bij de organisaties die door EuropeAid gefinancierde projecten uitvoeren

Kwaliteit van de audits	A
Hoeveelheid audits	B ⁽¹⁾
Taakomschrijving	B ⁽²⁾
Betrokkenheid van de Commissie bij de aanwijzing van controleurs	B ⁽²⁾
Betrekken van aanbestedingsprocedures in de reikwijdte van de audits	B ⁽²⁾
Rapportage over de resultaten van de beoordeling van het boekhoudsysteem	C
Bewijs van follow-up	B

⁽¹⁾ Desondanks is het aantal audits tegenover 2002 gestegen.

⁽²⁾ Bij externe controles die de Commissie heeft opgezet zijn de taakomschrijving en de betrokkenheid bij de aanstelling van de controleurs bevredigend, maar wanneer de controles zijn opgezet door de uitvoerende organisaties zijn er verbeteringen noodzakelijk.

Verklaring van de indicatoren

<i>Rangschikking van de toezichtsystemen en -controles</i>	
Werkt goed: weinig of geringe verbeteringen nodig	A
Werkt, maar verbeteringen noodzakelijk	B
Werkt niet als bedoeld	C

c) Voornaamste terreinen van de follow-up van de Rekenkamer in 2003

	Bureau voor humanitaire hulp	Dienst voor Samenwerking EuropeAid	Delegaties
Uitvoering risicoanalyse	Voerde de risico-analyse uit zoals in de voorgaande jaren	Voerde evenals in voorgaande jaren een risico-analyse, en tevens de in 2002 achterwege gebleven specifieke risico-analyse (actieplan, actie nr. 2) uit	—
Rapportagesystemen	Hanteerde goede normen.	De rapportagesystemen gaan er ten opzichte van 2002 op vooruit, maar moeten verder ontwikkeld worden.	Regelmatige rapportage
Concept externe audits en controles	Concept ingevoerd in 2002, ten volle toegepast in 2003.	Concept ingevoerd in 2002; verder ontwikkeld in 2003, strategiedocument in 2004.	—
Uitvoering externe audits en follow-up	Audits en follow-up daarvan uitgevoerd.	Meer audits uitgevoerd; taakomschrijvingen en follow-up voor verbetering vatbaar.	—

HOOFDSTUK 8

Pretoetredingssteun

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	8.1
Specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring	8.2-8.44
Reikwijdte en aard van de controle	8.2
Toezichtsystemen en -controles	8.3-8.29
De beheers- en controlesystemen	8.3-8.17
Phare	8.3-8.8
ISPA	8.9-8.14
Sapard	8.15-8.17
Audits door of namens de Commissie	8.18-8.29
Phare	8.18-8.22
ISPA	8.23-8.26
Sapard	8.27-8.29
Tests van verrichtingen	8.30-8.34
Phare-betalingen	8.30
ISPA-betalingen	8.31-8.32
Sapard-betalingen	8.33-8.34
Jaarlijkse activiteitenverslagen	8.35-8.39
Directoraat-generaal Uitbreiding	8.35-8.36
Directoraat-generaal Regionaal beleid	8.37-8.38
Directoraat-generaal Landbouw	8.39
Conclusies	8.40-8.43
Aanbevelingen	8.44
Voornaamste opmerkingen in speciale verslagen	8.45-8.59
Speciaal verslag nr. 2/2004 „Is Sapard goed beheerd?”	8.45-8.53
Speciaal verslag nr. 5/2004 „Phare-steun ter voorbereiding van de kandidaat-lidstaten op het beheer van de structuurfondsen”	8.54-8.59

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

INLEIDING

8.1. Dit hoofdstuk behandelt de pretoetredingssteun voor landen die zich voorbereiden op toetreding tot de Europese Unie. Rubriek 7 van de financiële vooruitzichten bevat de kredieten voor de pretoetredingsinstrumenten (Phare, ISPA en Sapard) voor de 10 kandidaat-lidstaten van Midden- en Oost-Europa waarvan er op 1 mei 2004 acht tot de Unie toetraden ⁽¹⁾, en de programma's inzake pretoetredingssteun voor de drie mediterrane kandidaat-lidstaten ⁽²⁾.

- Het programma Phare ⁽³⁾, uitgevoerd door het directoraat-generaal Uitbreiding, verleent steun voor institutionele versterking en investeringen.
- ISPA ⁽⁴⁾, uitgevoerd door het directoraat-generaal Regionaal beleid, is opgezet om de toetreding op het gebied van milieu en transport te vergemakkelijken.
- Sapard ⁽⁵⁾, uitgevoerd door het directoraat-generaal Landbouw, heeft een soortgelijke doelstelling op het gebied van landbouw en plattelandsontwikkeling.

De **grafieken 8.1 en 8.2** geven een uitsplitsing van de aangegane verplichtingen (3 393 miljoen euro) en de betalingen (2 240 miljoen euro) in 2003 (zie de paragrafen 2.42-2.46 voor opmerkingen over het begrotingsbeheer).

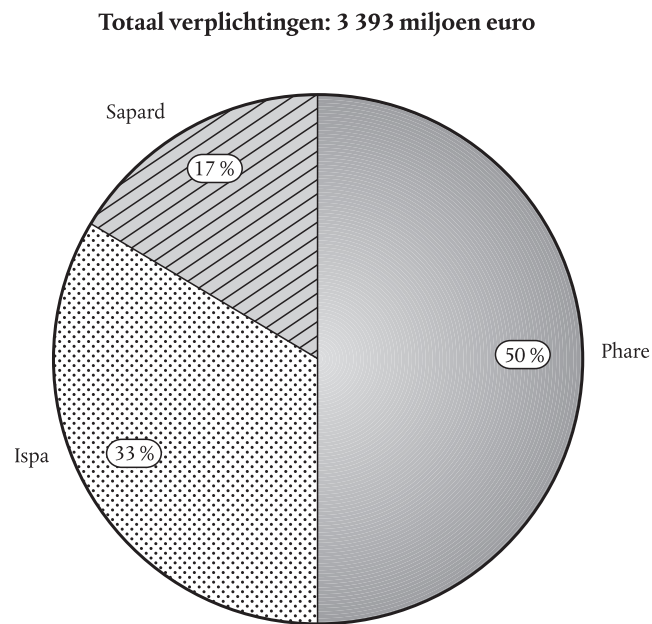
⁽¹⁾ De Tsjechische Republiek, Estland, Letland, Litouwen, Hongarije, Polen, Slovenië, Slowakije, Bulgarije en Roemenië. Op 1 mei 2004 werden deze landen, met uitzondering van Bulgarije en Roemenië, lidstaten van de Europese Unie.

⁽²⁾ Cyprus en Malta (die op 1 mei 2004 tot de Europese Unie toetraden) en Turkije. Qua betalingen waren deze steunprogramma's in 2003 relatief onbeduidend.

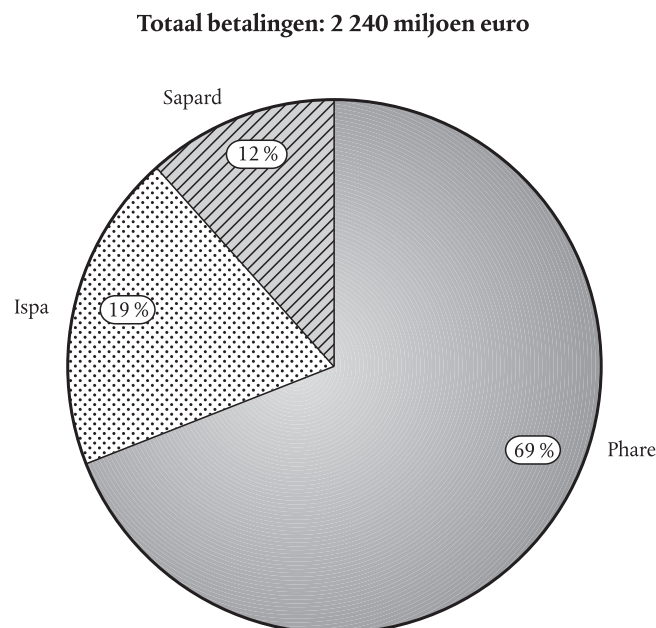
⁽³⁾ Polen, Hongarije en herstructurering in Oost-Europa, Verordening (EEG) nr. 3906/89 van de Raad.

⁽⁴⁾ Pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid, Verordening (EG) nr. 1267/1999 van de Raad. Voor de landen die op 1 mei 2004 toetraden is dit instrument vervangen door het Cohesiefonds.

⁽⁵⁾ Speciaal toetredingsprogramma voor landbouw en plattelandsontwikkeling, Verordening (EG) nr. 1268/1999 van de Raad.

Grafiek 8.1 — Uitsplitsing van verplichtingen per begrotingsterrein in 2003

NB: Voor nadere informatie zie de grafieken III en IV van bijlage I.
Bron: Jaarrekening 2003.

Grafiek 8.2 — Uitsplitsing van betalingen per begrotingsterrein in 2003

NB: Voor nadere informatie zie de grafieken III en IV van bijlage I.
Bron: Jaarrekening 2003.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

SPECIFIEKE BEOORDELING IN HET KADER VAN DE
BETROUWBAARHEIDSVKLAARING*Reikwijdte en aard van de controle*

8.2. De algemene doelstelling van de specifieke beoordeling van de pretoetredingssteun voor het jaar 2003 was bij te dragen aan de opstelling van de betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer met een conclusie inzake de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen vermeld in rubriek 7 van de financiële vooruitzichten ⁽⁶⁾. De controle omvatte een beoordeling van de toezichtsystemen en -controles (waaronder beoordelingen van door of namens de Commissie verrichte audits en/of van de controleverslagen daarover), tests van verrichtingen en een beoordeling van de jaarlijkse activiteitenverslagen van de betrokken directeuren-generaal. De controle werd uitgevoerd bij de centrale diensten van de Commissie te Brussel, delegaties van de Commissie en nationale autoriteiten in negen kandidaat-lidstaten ⁽⁷⁾. De meeste werkzaamheden betreffende Sapard maakten deel uit van de geïntegreerde Sapard-controle die in 2003 werd verricht ⁽⁸⁾.

*Toezichtsystemen en -controles***De beheers- en controlesystemen***Phare*

8.3. Het merendeel van de Phare-middelen wordt uitbetaald via contracten die worden gesloten en betalingen die worden verricht door de uitvoeringsorganen in de kandidaat-lidstaten. Andere contracten worden rechtstreeks gesloten en beheerd door het directoraat-generaal Uitbreiding te Brussel (gecentraliseerd beheer), of door de delegaties van de Commissie in de kandidaat-lidstaten (gedelegeerd beheer).

Systemen in de kandidaat-lidstaten

8.4. Eind 2000 lanceerde de Commissie het concept van een volledig gedecentraliseerd uitvoeringssysteem voor Phare (en ISPA — zie paragraaf 8.9), dat bekend staat als uitgebreid gedecentraliseerd uitvoeringssysteem (EDIS, Extended Decentralised Implementation System). In het kader van EDIS maakt de Commissie een eind aan de controle vooraf van de aanbestedingen en gunningen door haar delegaties, die in 2003 nog steeds een essentieel element van het controlesysteem vormde. De Commissie zal na een analyse van de capaciteit van de uitvoeringsorganen per orgaan beslissen of tot volledige decentralisatie wordt overgegaan.

8.4. *Bij de coördinatieverordening ((EG) nr. 1266/1999) is de mogelijkheid geschapen om over te schakelen op een volledig gedecentraliseerd uitvoeringssysteem, maar er is geen sprake van een wettelijke verplichting om dit ook te doen. De Commissie heeft echter in het najaar van 2000 een Werkdocument uitgebracht waarin het concept van een volledig gedecentraliseerd systeem voor Phare uiteen is gezet om de kandidaat-lidstaten daartoe aan te sporen (zie antwoord van de Commissie op punt 8.9); dit systeem staat bekend als het uitgebreid gedecentraliseerd uitvoeringssysteem — Extended Decentralised Implementation System (EDIS).*

⁽⁶⁾ Zonder de programma's voor de mediterrane landen.

⁽⁷⁾ Phare: De Tsjechische Republiek, Litouwen, Hongarije, Polen, Bulgarije en Roemenië. ISPA: Estland, Letland, Litouwen, Polen en Slovenië. Sapard: Polen, Bulgarije en Roemenië.

⁽⁸⁾ De voornaamste opmerkingen over deze controle zijn opgenomen in de paragrafen 8.45-8.53.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.5. Het EDIS-proces heeft nog meer vertraging opgelopen ⁽⁹⁾. In 2003 zijn geen EDIS-machtigingen verleend. Eind 2003 hadden slechts zes landen ⁽¹⁰⁾ aanvragen ingediend. De vertraging was hoofdzakelijk te wijten aan de trage uitvoering van de hervormingen van de interne controle in de overheidssector in de kandidaat-lidstaten en aan het feit dat de Commissie in het begin niet snel genoeg de nodige druk uitoefende.

8.6. Het proces van voorbereiding op EDIS in de kandidaat-lidstaten heeft de in 2003 bestaande systemen voor het beheer van de Phare-middelen versterkt. Maar de Commissie ontdekte tijdens haar verificatiecontroles eind 2003 en begin 2004 enige gebreken in deze nationale systemen, zoals nog niet afgeronde operationele overeenkomsten tussen de centrale eenheid Financiën en contracten (CEFC) en de betrokken ministeries, gebrek aan personeel en opleiding en nog niet vastgestelde handleidingen.

Cofinanciering

8.7. In de Phare-richtsnoeren ⁽¹¹⁾ voor de uitvoering van het programma Phare wordt voor investeringsprojecten waarvoor vanaf 2000 verplichtingen zijn aangegaan ten minste 25 % cofinanciering uit nationale middelen voorgeschreven. In de systemen voor het toezicht en de controle op de cofinanciering zijn vanaf 2003 de volgende verbeteringen aangebracht:

- a) telkens wanneer de Nationale Fondsen ⁽¹²⁾ het directoraat-generaal Uitbreiding een verzoek om middelen toezenden moeten zij verslag uitbrengen over de stand van de cofinanciering;
- b) externe auditors die afsluitende controles verrichten moeten volgens hun taakomschrijving onderzoeken of er procedures zijn opgezet waarmee wordt toegezien op de cofinanciering en of is voldaan aan de gestelde voorwaarden voor cofinanciering.

8.5. *Er bestond geen formele wettelijke verplichting ten aanzien van EDIS totdat de Commissie artikel 33 in de Toetredingsakte opnam om het systeem op te leggen. Het is niet duidelijk welke extra druk voorafgaand aan dat moment op de soevereine toetredingslanden had kunnen worden uitgeoefend om het proces te versnellen, behalve de ruime mate van aanmoediging, begeleiding en proactieve ondersteuning die de Commissie heeft geboden.*

8.6. *De Commissie heeft van de kandidaat-lidstaten geëist dat zij de belangrijkste bij de verificatiecontroles geconstateerde systeemzwaktes zouden verhelpen, voordat de Commissie een EDIS-machtigingsbeschikking zou geven. In de machtigingsbeschikking zelf wordt vervolgens bepaald dat binnen een bepaalde termijn verdere systeemverbeteringen moeten worden aangebracht om andere zwakke punten die bij de verificatiecontroles aan het licht zijn gekomen, te verhelpen. De eerste zes van dergelijke machtigingsbeschikkingen zijn reeds gegeven en de resterende vier worden voor eind 2004 tegemoet gezien.*

8.7. *Op de cofinanciering wordt tijdens de uitvoering toegezien. In een gedecentraliseerde omgeving kan slechts de garantie worden verkregen dat absoluut aan vele vereisten, en niet alleen aan die van cofinanciering, wordt voldaan, wanneer er afsluitende controles worden verricht.*

⁽⁹⁾ Zie jaarverslag over het begrotingsjaar 2002, paragraaf 8.4.

⁽¹⁰⁾ De Tsjechische Republiek, Letland, Litouwen, Hongarije, Slovenië en Slowakije.

⁽¹¹⁾ SEC(1999) 1596. Deze richtsnoeren zijn bindend, aangezien daarnaar verwezen wordt in artikel 8 van Verordening (EEG) nr. 3906/89 van de Raad en ze deel uitmaken van het financieringsmemorandum dat tussen de Commissie en de betrokken kandidaat-lidstaat is overeengekomen.

⁽¹²⁾ In alle kandidaat-lidstaten zijn Nationale Fondsen opgericht die de geldstromen van de drie pretoetredingsinstrumenten moeten kanaliseren, zowel de van de Commissie afkomstige ontvangsten als de middelen die aan de uitvoeringsorganen worden doorbetaald.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Verscheidene uitvoeringsorganen gaan echter niet na of de door de nationale autoriteiten opgegeven parallelle cofinanciering⁽¹³⁾ bestaat uit uitgaven die overeenkomstig het financieringsmemorandum voor het betrokken Phare-programma zijn gedaan. De gezamenlijke en sectorale toezichtcomités moeten toezien op de cofinanciering. Het blijft echter onduidelijk of de begunstigden hebben voldaan aan de voorschriften inzake parallelle cofinanciering zolang de nationale ordonnateurs de aanvragen om saldobetaling niet hebben ingediend en er geen afsluitende controles zijn verricht.

8.8. Anders dan bij de structuurfondsen heeft de Commissie geen duidelijke regels vastgesteld waarin wordt omschreven wanneer men voor parallelle Phare-cofinanciering in aanmerking komt. Dit heeft soms geleid tot situaties waarin de nationale cofinanciering bestond uit uitgaven die vóór de ondertekening van het financieringsmemorandum zijn gedaan, en nationale cofinanciering die zo laat werd verstrekt dat de betrokken projecten vertraging hebben opgelopen.

8.8. *De door Phare geboden mogelijkheid van parallelle cofinanciering bood de kandidaat-lidstaten inderdaad grotere flexibiliteit om aan hun cofinancieringsverplichtingen te voldoen dan de subsidiabiliteitsregels van de Structuurfondsen. Dit gebeurde toen de kosten van de voorbereiding van de toetreding een aanzienlijke last vormden voor de betrokken overgangseconomieën. De Commissie is van mening dat de genoemde situaties uitzonderlijk waren en zich niet systematisch voordeden. Bovendien is gezamenlijke cofinanciering sinds 2002 ook overeenkomstig het Phare-programmeringsvademecum verplicht, behalve in naar behoren gerechtvaardigde gevallen, en gelden voor gezamenlijke cofinanciering dezelfde subsidiabiliteitsregels als voor Phare.*

ISPA

Systemen in de kandidaat-lidstaten

8.9. De ISPA-verordening⁽¹⁴⁾ schrijft voor dat de kandidaat-lidstaten uiterlijk 1 januari 2002 een passend beheers- en controlesysteem moeten hebben ingevoerd⁽¹⁵⁾. In 2003 werd ISPA uitgevoerd via een systeem waarbij de delegaties van de Commissie in deze landen de aanbestedingsdocumenten van tevoren verifiëren (goedkeuring vooraf). Evenals bij Phare (zie paragraaf 8.4) zou de Commissie het desbetreffende voorschrift bij de invoering van EDIS kunnen afschaffen. Worden de minimumvoorwaarden in het kader van EDIS vervuld, dan zou daarmee voldaan worden aan de eisen die in de ISPA-verordening voor een beheers- en controlesysteem worden gesteld.

8.9. *Een EDIS-machtiging zou ervoor hebben gezorgd dat aan de eis tot invoering van een beheers- en controlesysteem voor ISPA zou zijn voldaan, maar dat was niet de enige manier om aan deze eis te voldoen: EDIS was en bleef (zie het antwoord van de Commissie op punt 8.4) facultatief, dit in tegenstelling tot Phare. Met hulp van de Commissie boekten de kandidaat-lidstaten de hele uitvoeringsperiode vooruitgang bij de verbetering van hun systemen voor ISPA, onafhankelijk van EDIS. Tegelijkertijd verminderde de goedkeuring vooraf van aanbestedingsstukken door de delegaties het risico voor de EU-middelen.*

⁽¹³⁾ *Parallelle cofinanciering* betekent dat de partners verschillende onderdelen van een project financieren, eventueel op verschillende tijdstippen, en dat de desbetreffende betalingen afzonderlijk worden verricht. De andere vorm is *gezamenlijke cofinanciering*, waarbij elk projectonderdeel tegelijkertijd wordt gefinancierd en de partners hun betalingen tegelijkertijd verrichten.

⁽¹⁴⁾ Artikel 9, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1267/1999 van de Raad van 21 juni 1999 tot instelling van een pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid (PB L 161 van 26.6.1999, blz. 73).

⁽¹⁵⁾ Aangezien EG-verordeningen in de kandidaat-lidstaten niet rechtstreeks toepasselijk zijn, zijn deze voorschriften opgenomen in bijlage III van het financieringsmemorandum. Voor elk project wordt na de beschikking van de Commissie een financieringsmemorandum ondertekend.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.10. Hoewel de kandidaat-lidstaten verantwoordelijk zijn voor het opzetten van systemen die voldoen aan de ISPA-voorschriften, heeft de Commissie geen toereikende maatregelen getroffen om te garanderen dat deze voorschriften door de kandidaat-lidstaten binnen de termijnen werden nageleefd. Per 31 december 2003, twee jaar na de uiterste datum, leefde nog geen enkel land de minimum systeemvereisten na voor alle nationale overheidsinstanties en -organen die zijn betrokken bij het beheer van ISPA ⁽¹⁶⁾. Het risico dat ontstaat doordat de controle vooraf van de EG-delegaties op het moment van de toetreding verdwijnt, had kunnen worden verkleind door ervoor te zorgen dat er betrouwbare interne-controlesystemen zijn opgezet, wanneer dergelijke systemen moeten worden gehanteerd bij het beheer van de structuurfondsen en het Cohesiefonds.

8.11. Desondanks hebben de landen zich grote moeite getroost om beheersstructuren op te zetten waar deze voorheen niet bestonden en om tegelijkertijd de nodige interne-controlemechanismen in te voeren voor een doeltreffend en transparant beheer van de ISPA-middelen. Ten tijde van de controle van de Rekenkamer begin 2004 waren sommige daarvan echter pas kort geleden opgezet. Hoewel het concept ervan deugdelijk lijkt, is het dan ook te vroeg om uit te maken of ze ook goed functioneren.

8.12. De meeste bezochte organen deelden één zorg: de moeilijkheden die ze ondervonden bij het aantrekken en in dienst houden van gekwalificeerd personeel. Vaak werd personeel in dienst genomen dat niet de vereiste specifieke ervaring had. Zowel de Commissie als de kandidaat-lidstaten erkennen dat er behoefte bestaat aan een permanent programma voor de ontwikkeling en opleiding van personeel. Voorts zijn de nationale structuren vaak sterk afhankelijk van de uitbesteding aan buitenlandse experts van werkzaamheden voor projectvoorbereiding en -beheer. Er zijn nog geen actieplannen in uitvoering voor de uitbouw van de nationale structuren, teneinde deze afhankelijkheid uiteindelijk tot een minimum te beperken.

8.10. *Niet alleen stelde de Commissie bij het aan elke afzonderlijke steuntoekenningsbeschikking gehechte Financieel Memorandum dergelijke eisen, maar ook bood zij ondersteuning en begeleiding, en vanaf 2001 hield zij systeemaudits, waarbij ervoor werd gezorgd dat geconstateerde tekortkomingen werden gecorrigeerd. Vóór de toetreding hebben een aantal uitvoeringsorganen in verschillende toetredingslanden een EDIS-machtiging gekregen en uit de audits is gebleken dat veel van de organen aan de eisen voldeden.*

In de aanloop naar de toetreding heeft de Commissie toegezien op het opzetten van de systemen voor het beheer van de Structuurfondsen en het Cohesiefonds, waarvoor de ervaring met ISPA en de andere pretoetredingsinstrumenten een goede basis vormde. Zij refereert aan het monitoringverslag over Hoofdstuk 21 (COM(2003) 433) en de gedetailleerde onderdelen inzake beheers- en controlesystemen in de Structuurfondsenprogramma's van de nieuwe lidstaten, waarover in 2003 uitgebreid is onderhandeld en die kort na de toetreding zijn goedgekeurd. De Commissie zet haar werk voort om ervoor te zorgen dat er passende systemen worden ingevoerd, om zodoende het door de Rekenkamer genoemde risico te beperken. Bij dit proces wordt rekening gehouden met de voortgang die is gemaakt op weg naar EDIS-machtiging.

8.11. *De Commissie heeft het functioneren van de systemen voor het beheer van ISPA/Cohesiefondsprojecten gecontroleerd. Voor de Structuurfondsen is zij van plan hiermee in 2005 te beginnen, nadat eerst wordt onderzocht of de nieuwe systemen voldoen aan de in de verordeningen gestelde eisen. Ook ziet zij toe op de controles die door de nieuwe lidstaten zelf worden verricht.*

8.12. *Aanvulling van het personeel tot volle sterkte en voldoende training waren aangelegenheden die de Commissie in de aanloop naar de toetreding steeds heeft benadrukt. Zij bekijkt de plannen van de nieuwe lidstaten op deze gebieden nauwgezet tijdens haar onderzoek van hun systemen. In veel nieuwe lidstaten wordt het probleem van het aantrekken en vasthouden van gekwalificeerd personeel verscherpt door het verschil in betaling tussen de overheid en de particuliere sector. Voor ISPA-projecten had men vaak geen andere keuze dan gebruik te maken van externe consultants, omdat de nationale overheidsdiensten te weinig ervaring hadden. De tenuitvoerlegging van ISPA heeft op zichzelf gezorgd voor waardevolle praktijkervaring, aangezien het pretoetredingsinstrument grotendeels gebaseerd is op het Cohesiefonds. De ISPA-middelen voor technische bijstand zijn ook intensief gebruikt voor de ondersteuning van opleiding en de overdracht van knowhow.*

⁽¹⁶⁾ Alleen voor de transportsector in Estland en de wegensector in Hongarije en Litouwen achtte het directoraat-generaal Regionaal beleid het dienstig, de officiële machtigingsprocedure voor EDIS in te leiden.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De controle vooraf van de EG-delegaties

8.13. Door hun verplichting controles vooraf te verrichten, waren de EG-delegaties sterk betrokken bij alle stadia van het aanbestedings- en gunningsproces. Het grote aantal anomalieën dat de EG-delegaties ontdekten ⁽¹⁷⁾ wijst erop dat de goedkeuring vooraf door de EG-delegaties tot dusverre een onmisbaar controle-element vormde bij de plaatsing van overheidsopdrachten.

8.14. In het algemeen gaf de wijze waarop de EG-delegaties hun werk documenteerden in 2003 een verbetering te zien. Er werden checklists ingevoerd en in de meeste gevallen werden in de onderzochte dossiers nota's bewaard waarin de tijdens de controle vooraf aan de orde gekomen kwesties duidelijk beschreven stonden. Bovendien viel op dat de EG-delegaties veel werk hebben, dat ze onder zware tijdsdruk uitvoeren. Niettemin constateerde de Rekenkamer het volgende:

- a) soms ontbrak het aan documentatie waarin de verrichte werkzaamheden, de opgeworpen kwesties en de daaraan gegeven oplossingen werden beschreven ⁽¹⁸⁾;
- b) vaak was er te veel tijd verstreken voordat de goedkeuring vooraf was gegeven. De hoofdoorzaak van de vertragingen was de geringe kwaliteit van de gedurende de aanbestedingsprocedure ingediende documenten. Soms waren ze echter ook te wijten aan een gebrek aan middelen bij de delegaties;
- c) de EG-delegatie had de beoordelingsrapporten over twee verschillende aanbestedingen in ongeveer dezelfde periode goedgekeurd, hoewel het beoordelingscomité in het ene geval een aanbesteding verwierp op grond van de nationaliteit van de contractbeheerder en in het andere geval dezelfde contractbeheerder aanvaardde.

8.14.

- a) *Naar aanleiding van de audits door de Rekenkamer hebben de delegaties stringenter eisen opgesteld voor de vastlegging van de verrichte werkzaamheden en van de oplossing van problemen.*
- c) *De aanvankelijke goedkeuring van de beide rapporten door de EG-delegatie heeft de uitkomst van de aanbestedingsprocedure niet beïnvloed, aangezien de delegatie in het eerste geval een herbeoordeling door een nieuw beoordelingscomité beval, waarna een andere firma werd geselecteerd.*

Sapard

8.15. In de Sapard-landen worden de uitgaven van de begunstigen terugbetaald door erkende betaalorganen. De betaalorganen ontvangen deze middelen via een centraal kasmiddelenfonds (Nationaal Fonds).

⁽¹⁷⁾ Er waren aanbestedingsdossiers die een aantal keren (in één geval zelfs zevenmaal) opnieuw moesten worden ingediend alvorens te worden goedgekeurd, en in 3 van de 12 onderzochte aanbestedingsprocedures werden de evaluatieverslagen niet bekrachtigd door de EG-delegatie en moest de evaluatie worden overgedaan.

⁽¹⁸⁾ Niet alle officiële correspondentie naar aanleiding van het onderzoek van de verschillende versies van de aanbestedingsdossiers die ter goedkeuring aan de delegaties zijn voorgelegd, is gearchiveerd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.16. Krachtens de internationale overeenkomsten ⁽¹⁹⁾ tussen de Commissie en de Sapard-landen moet elk van deze landen de Commissie jaarlijks een verklaring over de rekeningen en een auditverslag van een verklarende instantie verstrekken. Op basis van een onderzoek van de zeven beschikbare verslagen van verklarende instanties en gesprekken met hun vertegenwoordigers in de vier bezochte Sapard-landen heeft de Rekenkamer geconstateerd dat deze audits de Commissie redelijke zekerheid verschaffen over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven. De Rekenkamer kon de drie resterende verslagen echter niet bestuderen omdat de Commissie ze niet binnen de termijn (vóór 30 april 2004) heeft ontvangen.

8.17. De Rekenkamer onderzocht ook de procedurebeschrijvingen en checklists die de betaalorganen van Sapard gebruiken en verifieerde een aantal dossiers om uit te maken of de systemen in de kandidaat-lidstaten functioneerden zoals aangegeven in de documentatie. Ondanks de door de Rekenkamer aangetroffen fouten (zie paragraaf 8.33), omvatten de Sapard-systemen de essentiële concepten, waren de procedures goed gedocumenteerd en werkten de systemen in de praktijk doorgaans zoals op papier beschreven.

Audits door of namens de Commissie

Phare

Systeemgerichte controles van de Commissie

8.18. Het gedecentraliseerde beheerssysteem werd in de kandidaat-lidstaten ingevoerd zonder dat er destijds systeemgerichte controles bestonden. Om dit te corrigeren werd een programma van systeembeoordelingen gelanceerd door het directoraat-generaal Uitbreiding. Er werd slechts een klein aantal audits verricht voordat de middelen volledig werden toegewezen aan de afronding van het EDIS-proces. Daarom konden de systeemgerichte controles niet bijdragen tot de zekerheid van de Commissie over de vraag of het gedecentraliseerde beheerssysteem verrichtingen opleverde die vrij waren van materiële fouten wat betreft bestaan, wettigheid en regelmatigheid.

Afsluitende controles

8.19. In 2001 stelde het directoraat-generaal Uitbreiding een strategie vast om externe auditors aan te trekken voor het verrichten van afsluitende controles aan de hand van een steekproef op basis van risicoanalyse met betrekking tot ongeveer 60 % van de waarde van de Phare-programma's tot en met het programmeringsjaar 1999.

8.16. *Na de audit door de Rekenkamer heeft de Commissie de drie resterende verklaringen en verslagen ontvangen en onderzocht.*

8.18. *Het gedecentraliseerde beheerssysteem is ingevoerd zonder systeemaudits, omdat daartoe in het oude financieel reglement geen wettelijke verplichting was opgenomen. Vanwege de aard van het EDIS-proces kon vóór 2002 slechts een beperkt aantal systeemaudits worden uitgevoerd. Dit is nauwkeurig uiteengezet in de punten van voorbehoud in de jaarlijkse verklaringen van DG Uitbreiding over 2002 en 2003. Op grond van het nieuwe financieel reglement heeft de Commissie in Turkije voorafgaand aan de decentralisatie systeemaudits uitgevoerd en zal zij dit ook in alle nieuwe begunstigde landen doen.*

⁽¹⁹⁾ Meerjarige financieringsovereenkomsten, afdeling A, artikel 6.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.20. In april 2004 waren er 86 afsluitende controles met betrekking tot programma's ter waarde van in totaal 971 miljoen euro door het hoofdkantoor verricht. De delegaties voerden er nog eens 56 uit. De in totaal 142 afsluitende controles betreffen ongeveer 42 % van de totale waarde van de Phare-programma's tot en met het programmeringsjaar 1999. In april 2004 had directoraat-generaal Uitbreiding 63 verslagen over afsluitende controles (exclusief de door de delegaties en vroegere diensten gelanceerde audits) goedgekeurd, voor programma's ten bedrage van 761 miljoen euro. In maart 2004 had de Commissie invorderingsopdrachten ad 1,9 miljoen euro afgegeven ⁽²⁰⁾.

8.21. Op basis van haar gedetailleerde onderzoek van een aselechte steekproef van negen controleverslagen en andere bij de Commissie beschikbare informatie kwam de Rekenkamer tot de volgende conclusie:

- a) Vier van de onderzochte verslagen over afsluitende controles werden niet tijdig uitgebracht. Dit was te wijten aan moeilijkheden met het verkrijgen van informatie van de begunstigden en een gebrek aan middelen bij Directoraat-generaal Uitbreiding;
- b) De afsluitende controles waren doorgaans van goede kwaliteit en leverden een aantal financiële bevindingen op, zoals betalingen inclusief BTW, betalingen na de uiterste datum en tekortkomingen in de procedures voor de gunning van contracten. In sommige gevallen waren de originele bewijsstukken onvindbaar. Toch leveren niet al deze financiële bevindingen bedragen op die kunnen en moeten worden ingevorderd.

Controles door de Nationale Fondsen in de kandidaat-lidstaten

8.22. Volgens de memoranda van overeenstemming tussen de Commissie en het Nationale Fonds in elke kandidaat-lidstaat moeten de Nationale Fondsen jaarlijks kennis geven van de geplande audits en de controlebevindingen samenvatten. Voor 2003 heeft de Commissie de samenvattingen van de bevindingen niet gebruikt om daaraan zekerheid te ontlenen over de wettigheid en regelmatigheid van de Phare-voorzieningen.

8.22. *De Commissie heeft de samenvattingen van de bevindingen niet gebruikt om daaraan zekerheid te ontlenen, omdat deze verslagen een beperkte reikwijdte hebben.*

ISPA

Systeemgerichte audits van de Commissie

8.23. Het directoraat-generaal Regionaal beleid heeft in 2003 en begin 2004 in alle ISPA-kandidaat-lidstaten controles verricht. Deze hadden voornamelijk ten doel, te beoordelen in hoeverre de kandidaat-lidstaten beheers- en controlesystemen hadden opgezet die aan de rechtsvoorschriften voldeden ⁽²¹⁾, en te zorgen voor follow-up van en toezicht op de vorderingen met de invoering van EDIS.

⁽²⁰⁾ Cijfers afkomstig van het directoraat-generaal Uitbreiding.

⁽²¹⁾ Artikel 12, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1266/1999 van de Raad en bijlage III van het financieringsmemorandum.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.24. De controlewerkzaamheden van de Rekenkamer hadden ten doel, na te gaan in hoeverre het directoraat-generaal Regionaal beleid zijn werk doeltreffend had verricht. De werkzaamheden bestonden hoofdzakelijk in een follow-up van de bevindingen van hoofdstuk 8 (gedeelte over ISPA) van het jaarverslag 2002 ⁽²²⁾.

8.25. Ten opzichte van vorig jaar zijn het programmeringsdocument en de checklists voor de controle er duidelijk op vooruitgegaan. De voor EDIS gebruikte checklists moeten echter worden uitgebreid, wil het functioneren van de interne controlesystemen beter worden aangepakt.

8.26. Hoewel er tegenover vorig jaar verbetering is ingetreden, was het uitgevoerde controlewerk soms niet toereikend gedocumenteerd; in één van de drie onderzochte controles waren de desbetreffende controlechecklists slechts gedeeltelijk ingevuld. In deze gevallen kon derhalve niet worden uitgemaakt of

- i) de controlewerkzaamheden grondig en volledig waren geweest en
- ii) alle significante bevindingen in het controleverslag waren opgenomen.

Sapard

Audits van de Commissie

8.27. De Commissie verricht audits in drie stadia: systeemgerichte controles voordat de betalingen worden verricht, nalevingsgerichte controles waarmee wordt nagegaan of de systemen werken zoals bedoeld, en controles voor de goedkeuring van de rekeningen aan het eind van het begrotingsjaar. Doorgaans verschaffen deze audits redelijke zekerheid omtrent de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven.

8.28. In de controles 2003 voor de goedkeuring van de rekeningen ontdekte de Rekenkamer echter tekortkomingen. Bij drie van de acht landen waar de Commissie dergelijke controles verrichtte werden essentiële documenten niet onderzocht en goedgekeurd, en bij vier andere was de controle-informatie onvoldoende gedocumenteerd.

8.29. De controles in het kader van de goedkeuring vormen de basis voor de beschikking van de Commissie tot goedkeuring van de rekeningen van de Sapard-organen en de in euro luidende bankrekeningen van Sapard. De Commissie slaagde er niet in, zich aan de gestelde termijn te houden, en de beschikking werd een maand te laat genomen, op 31 oktober 2003. Bij de beschikking werd ook het banksaldo in Roemenië goedgekeurd, waarvoor de Commissie geen audit had verricht. Ter bevestiging van het banksaldo van 37,6 miljoen euro en de ontvangen rente hadden er verificaties moeten plaatsvinden.

8.25. *De EDIS-checklists zijn ontworpen toen de systemen in veel kandidaat-lidstaten nog maar pas operationeel waren. Dat de interne controlesystemen maar beperkt waren getest, was een gevolg van het feit dat de systemen op verschillende gebieden nog niet lang genoeg hadden gefunctioneerd om er conclusies aan te verbinden. De Commissie is van plan de reeks checklists op dit gebied in 2004 te herzien.*

8.26. *De Commissie is het er mee eens dat er ruimte is voor verbetering wat betreft de samenhang tussen de opmerkingen in het auditverslag en de uitgevoerde auditwerkzaamheden. De Commissie probeert momenteel de auditmethoden voor begrotingsonderdelen onder gedeeld beheer te standaardiseren. In het door de Rekenkamer genoemde specifieke geval wordt ondanks de onvolledige checklists in het auditverslag uiteengezet welke werkzaamheden zijn verricht en wat de redenen zijn voor de bevindingen van de Commissie. Daarom vormde het een solide basis voor de accountantsverklaring.*

8.28. *De Commissie heeft ervoor gezorgd dat de belangrijkste documenten worden onderzocht, maar geeft toe dat de bewijsstukken van verificaties en van onderzoek/controle kunnen worden verbeterd.*

8.29. *De door de Rekenkamer genoemde vertraging heeft geen financiële gevolgen. Voor Roemenië heeft de Commissie het door de Roemeense nationale autoriteiten (de Roemeense rekenkamer) verzonden certificeringsverslag onderzocht, aangezien er in 2002 geen uitgaven waren. Dit verslag bevatte een gedeelte over de bevestiging van de Sapard-eurorekening. De Commissie vond dit voldoende om dit besluit te nemen.*

⁽²²⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 2002, paragrafen 8.14-8.22.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

*Tests van verrichtingen***Phare-betalingen**

8.30. De controle van de Rekenkamer in de kandidaat-lidstaten van 39 door de uitvoeringsorganen verrichte Phare⁽²³⁾-betalingen (op een totale steekproef van 76⁽²⁴⁾) bracht zeven fouten aan het licht. Deze, meestal formele, fouten omvatten een te vroege vrijmaking van ingehouden waarborgsommen, voorschotten voor een contract boven het toegestane bedrag, problemen met de registratie van tijd die was besteed aan dienstverleningscontracten en twee kleine bedragen aan niet-subsidiabele uitgaven. Voorts kon de Rekenkamer in twee gevallen geen bewijs verkrijgen dat gedeclareerde parallelle cofinanciering overeenkwam met uitgaven die overeenkomstig de bepalingen van het desbetreffende financieringsmemorandum waren gedaan (zie paragraaf 8.7).

ISPA-betalingen

8.31. De audit van een steekproef van 17 ISPA-betalingen bracht een hoge foutenfrequentie (14 in 13 betalingen) aan het licht. Zeven gevallen hielden verband met niet-naleving van de regelgeving betreffende aanbestedings- en gunningsprocedures (twee daarvan hadden een significant effect op het resultaat van de betrokken aanbestedingen kunnen hebben); drie gevallen hielden verband met niet-naleving van het voorschrift, een milieu-effectbeoordeling te verrichten voordat een project wordt goedgekeurd; in twee gevallen werd voor het steunpercentage te weinig rekening gehouden met het potentieel van het project om inkomsten te genereren en in twee gevallen werden niet-subsidiabele uitgaven voor de aanschaf van machines en materiaal gedeclareerd bij de Commissie.

8.30. *De Commissie is van mening dat het in twee van de zeven gevallen — de vrijmaking van ingehouden waarborgsommen en de betaling van de voorschotten — een kwestie van inschatting is of het daadwerkelijk formele fouten betreft. In elk geval zijn de waargenomen fouten met betrekking tot niet-subsidiabele uitgaven zo gering dat ze niet als relevant kunnen worden beschouwd.*

8.31. *Een aantal van de door de Rekenkamer gerapporteerde fouten hebben geen financiële consequenties en zijn formeel van aard.*

Ten aanzien van de aanbestedings- en gunningsprocedures (zeven fouten) is de Commissie ook van mening dat de regelgeving moet worden nageleefd en zet zij zich ervoor in de biedingen en de betrokken documentatie op transparante wijze te evalueren. In vijf gevallen is zij echter van mening dat de vermeende fouten niet relevant zijn.

Wat betreft de milieu-effectbeoordelingen (drie fouten opgemerkt), heeft de Commissie, hoewel zij in sommige gevallen toestond dat na indiening van de aanvraag aan deze eis zou worden voldaan (zo is het bijvoorbeeld, zoals reeds vermeld in punt 8.44 van het Jaarverslag van de Rekenkamer 2002 is vermeld, in gevallen waarin met ontwerp- en bouwcontracten wordt gewerkt, gewoonweg onmogelijk volledige MEB's uit te voeren voordat het project ter goedkeuring wordt voorgelegd), verzekerd dat volledig aan de MEB-procedures was voldaan voordat met de werkzaamheden werd begonnen.

De Commissie is van mening dat de steunpercentages waartoe is besloten in de gevallen waarnaar de Rekenkamer verwijst (twee fouten) wel juist waren, rekening houdend met alle relevante overwegingen, waaronder de potentiële inkomsten en de betaalbaarheid van de voorzieningen voor de bevolking. Zij erkent echter dat er ruimte is om de methoden voor de vaststelling van de medefinancieringspercentages te standaardiseren, en zij werkt momenteel in deze richting.

De Commissie aanvaardt de twee fouten betreffende niet-subsidiabele uitgaven en heeft stappen genomen om de betrokken declaraties te corrigeren.

⁽²³⁾ De aanbestedings- en gunningsprocedures werden uitsluitend onderzocht bij de betalingen (13) in het kader van de relatief nieuwe steunregeling voor economische en sociale cohesie. Een uitgebreider onderzoek van de procedures voor aanbesteding en gunning is verricht in het kader van de controle voor de betrouwbaarheidsverklaring 2002. Zie jaarverslag over het begrotingsjaar 2002, paragrafen 8.38-8.43.

⁽²⁴⁾ De overige betalingen, die werden gecontroleerd op het niveau van de Commissie en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling, brachten geen fouten aan het licht.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.32. Bovendien schrijven de regels ⁽²⁵⁾ voor dat behalve in goed gemotiveerde gevallen de voor een maatregel verleende steun waarvoor binnen twee jaar vanaf de datum van ondertekening door de Commissie nog geen substantiële werkzaamheden zijn begonnen, dient te worden geannuleerd (hetgeen als onrealistisch kan worden beschouwd, vooral in geval van grote infrastructuurprojecten). Bij infrastructuurprojecten besloot de Commissie, het uitschrijven van de eerste aanbesteding voor werken als bewijs van de start van substantiële werkzaamheden te accepteren. Naar de mening van de Rekenkamer is deze interpretatie niet in overeenstemming met de strekking van de ISPA-verordening.

Sapard-betalingen

8.33. Tijdens de controle werd een steekproef van 26 in 2003 verrichte betalingen onderzocht die betrekking had op de voornaamste ten tijde van de controle uitgevoerde maatregelen. In 13 betalingen werd een groot aantal fouten ontdekt waarvoor de voornaamste verklaring luidt dat het personeel in de Sapard-landen nog onervaren was. De fouten betreffen niet-naleving van de procedures ⁽²⁶⁾ (10 gevallen), financiering van de BTW (4 gevallen, zie hierna) en niet-naleving van het voorschrift om aan de EU-hygiënenormen te voldoen (3 gevallen).

8.34. Vier van de onderzochte betalingen betreffen de maatregel voor de „ontwikkeling en verbetering van de plattelandsinfrastructuur” in Polen. Alle vier betalingen bevatten BTW die naar de mening van de Rekenkamer niet voor vergoeding in aanmerking komt ⁽²⁷⁾. Hoewel het betrokken bedrag in de steekproef klein is (circa 11 500 euro), wordt in Polen de BTW stelselmatig ten laste van Sapard gebracht.

8.32. *Zoals de Rekenkamer zelf opmerkt, kan een termijn van twee jaar na goedkeuring van de steun om de werkzaamheden te beginnen als onrealistisch worden beschouwd. De Commissie is derhalve van mening dat het uitschrijven van een aanbesteding voldoende garantie is dat de projecten op tijd worden uitgevoerd.*

8.33. *De Commissie zal onderzoeken wat de invloed van de BTW is, zodra het programma is voltooid. Er zal een beoordeling worden gemaakt in het kader van de procedure voor goedkeuring van de rekeningen, en naar aanleiding daarvan zullen de nodige conclusies worden getrokken. Zij is echter niet van mening dat de betrokken BTW momenteel niet voor financiering in aanmerking komt.*

De Commissie heeft in alle tien Sapard-landen audits uitgevoerd. In sommige gevallen heeft zij ook vastgesteld dat de documentatie van de controles moet worden verbeterd en heeft zij de nodige aanbevelingen gedaan.

Wat betreft de eis tot naleving van de EU-hygiënenormen, heeft de Commissie ook bepaalde problemen vastgesteld ten aanzien van de minimumnormen in de Sapard-landen. Zij heeft aanbevelingen gedaan voor de verbetering van de systemen en de controles.

Waar nodig krijgen de bevindingen een follow-up op grond van de procedures voor goedkeuring van de rekeningen.

8.34. *De Rekenkamer heeft ten aanzien van de BTW twee verschillende problemen aangesneden. De BTW komt in aanmerking voor medefinanciering door de EU als het niet invorderbaar is, op precies dezelfde manier als uitgaven in het kader van de Structuurfondsen. Het enige verschil is dat er in het geval van Sapard een extra criterium is, namelijk dat het geen onevenredig effect mag hebben op welk onderdeel van het programma dan ook. Het is te vroeg om na te gaan of dit het geval is.*

⁽²⁵⁾ Artikel 8, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1267/1999 en bijlage III.1 van het financieringsmemorandum.

⁽²⁶⁾ In drie gevallen werd het vereiste dat de uitgaven moeten zijn gedaan niet nageleefd omdat Sapard-betalingen werden verricht voor onbetaalde facturen; in drie gevallen werd de procedure voor particuliere opdrachtgunning waarbij voor elke post die meer dan 10 000 euro kost drie offertes moesten worden ingediend niet nageleefd; in twee gevallen werd het in het Sapard-programma gestelde maximum aan overheidssteun overschreden; tenslotte werd in twee gevallen de goedkeuringsprocedure voor checklists niet gevolgd.

⁽²⁷⁾ Zie voor nadere bijzonderheden de paragrafen 38-40 van speciaal verslag nr. 2/2004 over Sapard (PB C 295 van 30.11.2004).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Het totaal van de aan begunstigden in Polen betaalde bedragen die de Commissie in haar rekeningen 2003 heeft geboekt belooft 79,6 miljoen euro, en de hierin begrepen BTW wordt door de Rekenkamer geschat op 4,0 miljoen euro, hetgeen neerkomt op 1,5 % van alle Sapard-betalingen die de Commissie in 2003 heeft verricht (inclusief voorschotten). In april 2004 deelde de Poolse nationale ordonnateur de directeur-generaal Landbouw mee dat de verklarende instantie een afkeurende verklaring zou afgeven over de rekeningen 2003 wegens een andere kwestie met betrekking tot de subsidiabiliteit van BTW.

De Commissie zal onderzoeken wat de invloed van de BTW is, zodra het programma is voltooid. Er zal een beoordeling worden gemaakt in het kader van de procedure voor goedkeuring van de rekeningen, en naar aanleiding daarvan zullen de nodige conclusies worden getrokken.

De Commissie bespreekt het probleem dat door de Poolse nationale ordonnateur naar voren is gebracht momenteel met de Poolse autoriteiten.

*Jaarlijkse activiteitenverslagen***Directoraat-generaal Uitbreiding**

8.35. De verklaring in het jaarlijkse activiteitenverslag van de directeur-generaal Uitbreiding bevat evenals in 2002 de volgende punten van voorbehoud wat betreft de controleprocedures die zijn opgezet om de nodige garanties te bieden ten aanzien van de wetmatigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen:

- a) er bestaat een inherent risico in de gedecentraliseerde systemen;
- b) de systeemgerichte controles en de controles van de verrichtingen vertonen leemten;
- c) er bestaan onzekerheden wat betreft de vorderingen op financiële intermediairs.

8.36. Het probleem van de cofinanciering wordt in het verslag vermeld in het kader van de beheers- en interne-controlesystemen. De controle van de parallelle cofinanciering is gebrekkig (zie ook paragraaf 8.7) en het risico bestaat dat de kandidaat-lidstaten de vereisten inzake cofinanciering niet nakomen. De Rekenkamer acht dit probleem belangrijk genoeg om een voorbehoud in de verklaring in het jaarlijks activiteitenverslag 2003 te verdienen.

8.36. *De controle op parallelle cofinanciering op het niveau van de begunstigden moet door de uitvoerende instanties worden verbeterd, en hoewel er een risico bestaat dat niet aan de eisen inzake medefinanciering wordt voldaan, bestaat er maar een beperkt risico dat dit onopgemerkt blijft en dat er geen corrigerende maatregelen worden getroffen. Met het oog op de ontwikkelingen met betrekking tot dit probleem zal de Commissie verder niettemin een voorbehoud overwegen.*

Directoraat-generaal Regionaal beleid

8.37. De verklaring van de directeur-generaal in het jaarlijks activiteitenverslag 2003 voor het directoraat-generaal Regionaal beleid bevat het voorbehoud betreffende ISPA dat hij geen redelijke zekerheid heeft dat de kandidaat-lidstaten werkelijk alle essentiële elementen van de beheers- en controlesystemen overeenkomstig de bepalingen van Verordening (EG) nr. 1267/1999 toepassen, met uitzondering van de organen waarvoor de Commissie in drie kandidaat-lidstaten een EDIS-beschikking neemt en van één andere kandidaat-lidstaat als geheel (Slovenië).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.38. Hoewel in afdeling 4.1.3 van het verslag gebreken worden vermeld die in de audits van de Commissie aan het licht zijn gekomen, zou het nuttiger zijn geweest indien het verslag een gedetailleerde analyse per kandidaat-lidstaat had bevat van de elementen die moesten worden vervolledigd ter nakoming van de bepalingen van de verordening. Dit zou hebben aangetoond hoezeer de Commissie op dit gebied aan risico's blootstaat. Verder moet worden geconstateerd dat Slovenië weliswaar was uitgesloten van het algemene voorbehoud inzake ISPA, maar dat de audit van het directoraat-generaal Regionaal beleid geen onderzoek omvatte van de aanbestedings- en gunningssystemen, zodat die uitsluiting niet betekent dat geheel is voldaan aan de vereisten van artikel 9, lid 1.

Directoraat-generaal Landbouw

8.39. In het jaarlijks activiteitenverslag van het directoraat-generaal Landbouw zijn geen punten van voorbehoud inzake Sapard opgenomen. De Rekenkamer is van oordeel dat dit correct is, daar de aangetroffen fouten onder de materialiteitsdrempel van de Commissie liggen. De directeur-generaal had in het jaarlijks activiteitenverslag echter een toelichting op deze kwestie moeten geven, aangezien de Rekenkamer het probleem van de BTW in Polen in december 2003 aan de Commissie heeft gemeld en hij geen informatie over de omvang van dit probleem in andere Sapard-landen had.

Conclusies

8.40. In haar jaarverslag 2002 ⁽²⁸⁾ concludeerde de Rekenkamer dat de toezichtsystemen en -controles op het gebied van de pretoetredingssteun moesten worden versterkt. Hoewel zowel de Commissie als de kandidaat-lidstaten op sommige gebieden vooruitgang hebben geboekt, moeten er nog meer inspanningen worden geleverd. Het aantal fouten dat werd ontdekt toen de Rekenkamer in 2003 verrichtingen controleerde, wees op systeemgebreken en op de noodzaak de toezichtsystemen en -controles verder te verbeteren om het risico van onregelmatige betalingen te beperken.

8.41. Over de toezichtsystemen en -controles voor Phare kan het volgende worden opgemerkt:

- de verificatiecontroles van de Commissie brachten gebreken aan het licht, hetgeen betekent dat de EDISmachtiging vertragung heeft opgelopen;
- de parallelle cofinanciering werd door de kandidaat-lidstaten ontoereikend gecontroleerd;
- niet alleen kwamen er in de audits van de Commissie gebreken voor die zijn vermeld in de verklaring van de directeur-generaal, maar ook nam de goedkeuring van de definitieve verslagen van afsluitende controles te veel tijd in beslag.

8.38. *Afdeling 4.1.3. van het jaarlijkse activiteitenverslag over 2003 van DG REGIO vat de bij de controlewerkzaamheden in 2003 in de toetredingslanden en de kandidaat-lidstaten geconstateerde materiële tekortkomingen samen, en vormt dus een rechtvaardiging voor de door de directeur-generaal gemaakte voorbehouden. Dezelfde benadering is gebruikt om de voorbehouden voor betrokken lidstaten te rechtvaardigen ten aanzien van hun beheer van het EFRO en het Cohesiefonds. Wat Slovenië betreft, is de Commissie het met de opmerking van de Rekenkamer eens. De reikwijdte van de controle door DG REGIO van de aanbestedingsprocedures was beperkt als gevolg van de door de delegatie van de Europese Commissie uitgevoerde controles vooraf.*

8.39. *DG AGRI heeft in zijn jaarlijkse activiteitenverslag niet gerefereerd aan de BTW-kwestie in Polen, omdat het op basis van de uitgaven-niveaus tot dusverre niet vindt dat de financiering van BTW in dat land een onevenredig groot effect heeft op het Sapard-programma en dus niet subsidiabel is op grond van de regels inzake meerjarenovereenkomsten voor de financiering (hierna MJOF's genoemd). Bovendien worden controle-aangelegenheden waarvan wordt aangenomen dat ze geen aanmerkelijk effect hebben op de verklaring, over het algemeen korthedshalve niet in het jaarlijkse activiteitenverslag genoemd.*

8.40. *Een aantal van de door de Rekenkamer gerapporteerde fouten hebben geen financiële consequenties en zijn formeel van aard.*

De Commissie is zich ervan bewust dat de beheers- en controlesystemen in de nieuwe lidstaten en in de toetredingslanden verder moeten worden verbeterd. Zij blijft deze verbeteringen ondersteunen, onder andere via haar eigen controlewerkzaamheden.

8.41. *Eind september 2004 zijn zes landen gemachtigd en de overige bevinden zich in gevorderde stadia van het proces.*

De afronding van de auditverslagen zou sneller kunnen. Dit hangt echter gedeeltelijk af van de middelen die door het directoraat-generaal worden uitgetrokken, en gedeeltelijk van de tijd die de begunstigten nemen voor het beantwoorden van de vragen van de auditoren.

⁽²⁸⁾ Zie jaarverslag over het begrotingsjaar 2002, paragraaf 8.45.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.42. Wat ISPA betreft getroostten de landen zich weliswaar grote moeite om beheersstructuren en interne-controlemechanismen op te zetten, maar per 31 december 2003 was nog geen enkel land toe aan de naleving van de minimum systeemvereisten voor alle nationale overheidsinstanties en -organen die betrokken zijn bij het beheer van ISPA. Bovendien trof de Commissie geen toereikende maatregelen om te garanderen dat de rechtsvoorschriften door de kandidaat-lidstaten binnen de termijnen werden nageleefd. De goedkeuring vooraf door de EG-delegatie was een onmisbaar controlelement bij de plaatsing van overheidsopdrachten, en de verdwijning ervan na de toetreding betekent dat de aanbestedings- en gunningsprocedures een risicogebied zullen worden.

8.43. Wat Sapard betreft functioneerden de toezichtsystemen en -controles in de praktijk doorgaans goed, behalve wat betreft de gebreken die in de controles van de Commissie in het kader van de goedkeuring aan het licht kwamen en de hoge foutenfrequentie die in de Sapard-landen werd aangetroffen.

Aanbevelingen

8.44. De Rekenkamer beveelt de Commissie het volgende aan:

— met betrekking tot Phare:

- a) alles wat in haar macht staat te doen om te verzekeren dat de gebreken in de systemen in de kandidaat-lidstaten, die aan het licht gekomen zijn door haar verificatiecontroles, worden aangepakt;
- b) maatregelen te treffen om te garanderen dat de uitvoeringsorganen de cofinanciering op het moment van de declaratie verifiëren;
- c) de afronding van de verslagen over de afsluitende controles bespoedigen;
- d) te bepalen of en hoe de door de Nationale Fondsen uitgevoerde audits in de kandidaat-lidstaten zouden kunnen worden gebruikt om zekerheid te verkrijgen over de wettigheid en regelmatigheid van de Phare-verrichtingen.

— met betrekking tot ISPA:

- a) haar systeemgerichte controles voort te zetten om te waarborgen dat er betrouwbare systemen zijn opgezet voor het beheer van de structuurfondsen en het Cohesiefonds;

8.42. *Vóór de toetreding hadden een aantal uitvoeringsorganen in verschillende toetredingslanden een EDIS-machtiging gekregen en veel van de organen in de toetredingslanden werden beschouwd als aan de vereisten voldoende. Niet alleen stelde de Commissie in het aan elke afzonderlijke steun-toekenningsbeschikking gehechte Financieel Memorandum dergelijke eisen, maar ook bood zij ondersteuning en begeleiding, en vanaf 2001 hield zij systeemaudits, waarbij ervoor werd gezorgd dat geconstateerde tekortkomingen werden gecorrigeerd. Een EDIS-machtiging was niet de enige manier om te voldoen aan de eis tot invoering van een doeltreffend beheers- en controlesysteem voor ISPA.*

De Commissie zet haar werk voort om ervoor te zorgen dat er geschikte systemen komen voor het beheer van de Structuurfondsen en het Cohesiefonds. Openbare aanbestedingen vormen ook voor de oude lidstaten een risicogebied. De plaatsing van overheidsopdrachten was een essentieel onderdeel van de talrijke opleidingsactiviteiten die door DG REGIO werden geleid en uitgevoerd om de administratieve capaciteit van de kandidaat-lidstaten te verbeteren. De Commissie verwijst naar haar antwoorden op de punten 8.10 en 8.12.

8.43. *De Commissie heeft ervoor gezorgd dat de belangrijkste documenten worden onderzocht, maar geeft toe dat de bewijsstukken van verificaties en van onderzoek/controle kunnen worden verbeterd.*

De door de Rekenkamer vastgestelde fouten zullen waar nodig een follow-up krijgen.

8.44.

Met betrekking tot Phare:

- a) *Hiervoor wordt reeds gezorgd door onder andere het EDIS-proces. Zie antwoord op punt 8.6.*
- b) *Hiervoor wordt reeds gezorgd door onder andere het EDIS-proces.*

Met betrekking tot ISPA:

- a) *De auditstrategie van DG REGIO voorziet in voortdurende systeemaudits waarbij speciale aandacht zal worden gegeven aan de naleving van de systemen met de vereisten van de Structuurfondsen en het Cohesiefonds.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- b) voor de twee landen die ISPA-steun zullen blijven ontvangen ⁽²⁹⁾, een specifiek, gefaseerd tijdschema op te stellen om te waarborgen dat de bepalingen over het beheer en de controle in de verordening tijdig vóór hun toetreding worden nageleefd;
- c) haar controles achteraf van de projecten te intensiveren om rekening te houden met het feit dat de controle vooraf van de aanbestedings- en gunningsprocedures door de EG-delegaties bij de toetreding verdwijnt;
- met betrekking tot Sapard, voor de audits inzake de goedkeuring van de rekeningen die in 2004 moeten worden verricht:
- a) de door de Rekenkamer ontdekte gebreken te verhelpen;
- b) ervoor te zorgen dat voor alle landen waarvoor in haar beschikking bedragen worden goedgekeurd, controles worden verricht;
- c) het nodige te doen om de niet voor vergoeding in aanmerking komende BTW terug te vorderen.
- b) *Naar aanleiding van de in 2003 in Roemenië uitgevoerde systeemaudits en van verschillende vergaderingen met de Roemeense autoriteiten begin 2004 is overeenstemming bereikt over een actieplan waarin de specifieke aanbevelingen van de Commissie met betrekking tot de geconstateerde tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen volgens een specifiek tijdsschema zullen worden behandeld. Een vergelijkbare aanpak wordt voor Bulgarije gevolgd.*
- c) *De auditstrategie van DG REGIO omvat controles achteraf van ISPA/Cohesiefondsprojecten die de aanbestedings- en gunningsprocedures bestrijken en die prioriteit geven aan projecten waarvoor tussentijdse betalingsaanvragen zijn ingediend.*
- Met betrekking tot Sapard:
- a) *De Commissie zal de bewijsstukken van verificaties en van onderzoek/controle verder verbeteren.*
- b) *In 2004 is een systematisch auditprogramma uitgevoerd. Dit programma omvat, naar behoren, een mix van administratieve controles en controles ter plaatse.*
- c) *Zoals de Commissie in haar antwoord op punt 8.33 reeds heeft aangegeven, zal zij het effect van de BTW onderzoeken zodra het programma is afgerond. Zij is echter niet van mening dat de betrokken BTW momenteel niet voor financiering in aanmerking komt.*

VOORNAAMSTE OPMERKINGEN IN SPECIALE VERSLAGEN

Speciaal verslag nr. 2/2004 „Is Sapard goed beheerd?”

8.45. Het Speciaal pretoetredingsprogramma voor landbouw en plattelandontwikkeling (Sapard) is het eerste programma voor externe steunverlening dat gedecentraliseerd wordt uitgevoerd. Het programma heeft tot doel ⁽³⁰⁾ bij te dragen tot de implementatie van het *acquis communautaire* en problemen op te lossen met de aanpassing van de landbouwsector en plattelandgebieden in de tien landen die Sapard-steun genieten ⁽³¹⁾. In 2003 heeft de Rekenkamer een controle verricht die antwoord moest geven op de vraag of Sapard goed is beheerd.

⁽²⁹⁾ Bulgarije en Roemenië.

⁽³⁰⁾ Zoals bepaald in Verordening (EG) nr. 1268/1999 van de Raad van 21 juni 1999 inzake steunverlening door de Gemeenschap voor pretoetredingsmaatregelen op het gebied van landbouw en plattelandontwikkeling in de kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa gedurende de pretoetredingsperiode (PB L 161 van 26.6.1999, blz. 87).

⁽³¹⁾ Deze tien landen zijn: de Tsjechische Republiek, Estland, Letland, Litouwen, Hongarije, Polen, Slovenië, Slowakije, Bulgarije en Roemenië.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.46. De controle wees uit dat het beheer van wisselende kwaliteit is geweest. Het gedecentraliseerde beheer van Sapard door de Commissie garandeerde niet dat problemen bij de implementatie actief en systematisch werden onderkend, er een follow-up aan werd gegeven en dat *best practices* in alle Sapard-landen werden toegepast. De Commissie acht het namelijk slechts haar verantwoordelijkheid, om bij een systeem van gedecentraliseerd beheer toe te zien op de uitvoering van Sapard.

8.47. Er traden aanzienlijke vertragingen op bij het starten van Sapard, soms doordat de Commissie verzuimde om in een zo vroeg mogelijk stadium te plannen en, sinds Sapard in de betrokken landen van start ging, door al te zware administratieve procedures. De budgetten werden dan ook stelselmatig te ruim bemeten en een groot deel van de beschikbare middelen bleef ongebruikt. Gedurende de eerste vier jaar van implementatie werd slechts 323 miljoen euro (14,8 %) van het beschikbare budget van 2 183 miljoen euro aan de uiteindelijke begunstigden betaald, waarvan meer dan de helft in het laatste kwartaal van 2003. Wegens de vertragingen en de problemen bij de implementatie werden de hoofddoelstellingen in de pretoetredingsperiode niet bereikt.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.46. De Rekenkamer heeft geconcludeerd dat de optie van de Commissie voor gedecentraliseerde uitvoering correct was, gegeven de waarschijnlijk grote aantallen te financieren projecten. Volgens de Commissie is een essentieel kenmerk van het opgezette systeem dat de betrokken landen eerst vaststellen wat de problemen zijn. In dergelijke gevallen heeft de Commissie de SAPARD-landen altijd met begeleiding en advies terzijde gestaan.

De Commissie is van mening dat zij voldoende gekwalificeerd personeel heeft toegewezen, zowel in de Sapard-eenheid als in de diensten die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op het machtigingsproces en de uitvoering van de controles om te garanderen dat er sprake is van passend toezicht op en financieel beheer en controle van het gebruik van de communautaire middelen in de Sapard-landen.

8.47. Hoewel het voorstel van de Commissie voor de Sapard-verordening, Verordening (EG) nr. 1268/1999, in hoofdlijnen werd gehandhaafd, is nog tot de laatste fase van de vaststelling van die verordening gediscussieerd over de tekst van het voorstel (onder andere over begrotingsonderdelen). Zolang de juridische onzekerheid voortduurde, kon de Commissie de definitieve uitvoeringsregelingen nog niet opstellen. Na de goedkeuring van de verordening heeft een werkgroep in enkele maanden tijd de basisbepalingen voor het financiële beheer van Sapard opgesteld. Deze zijn op 26 januari 2000 door de Commissie goedgekeurd.

Telkens wanneer de Commissie kennis kreeg van „zware administratieve procedures”, heeft zij het betrokken land advies verleend via correspondentie, tijdens bilaterale vergaderingen en in de vergaderingen van het Toezichtcomité. De keuze welke procedures precies worden gevolgd (mits wordt voldaan aan de regels inzake MJOF's), blijft echter aan het betrokken land.

De Sapard-begrotingen voor 2000-2004 werden opgesteld op basis van de meest betrouwbare informatie die destijds beschikbaar was. Omdat een volkomen nieuw systeem moest worden opgezet, wat een enorme uitdaging betekende, en omdat de Sapard-landen geen ervaring hadden op dit gebied, nam de uitvoering van Sapard veel tijd, maar in de meeste gevallen niet meer dan redelijkerwijs mocht worden verwacht.

Uit de ontvangen betalingsaanvragen blijkt dat het verrichten van betalingen nu op kruissnelheid is gekomen.

Volgens de Sapard-verordeningen zijn de doelstellingen van de programma's: het leveren van een bijdrage aan de uitvoering van het acquis communautaire op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en daarmee verband houdende beleidstakken, en het oplossen van om prioriteit vragende en specifieke problemen in verband met de duurzame aanpassing van de landbouwsector en de plattelandsgebieden van de betrokken landen.

Een wezenlijk onderdeel van de eerstgenoemde doelstelling bestaat erin te zorgen voor een goede bestuurlijke capaciteit waarmee de veeleisende taken op het gebied van de uitvoering van het beleid inzake plattelandsontwikkeling kunnen worden verricht volgens de beginselen van een goed financieel beheer. Dit is ook in overeenstemming met een resolutie die het Europees Parlement heeft aangenomen naar aanleiding van het kwijtingsbesluit 1999.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.48. De Commissie heeft niet gerapporteerd in hoeverre Sapard aan de doelstellingen van de verordening van de Raad voldeed, maar richtte zich op de institutionele opbouw. Dit is een van de doelstellingen van het programma Phare en niet een specifiek doel van Sapard. De institutionele opbouw is positief geweest, omdat de nationale overheden praktijkervaring kon worden geboden voor het beheer van EU-middelen na hun toetreding.

8.49. De eerste resultaten van afgeronde projecten wijzen uit dat het geld voor de verwerking van landbouwproducten over het algemeen meer is besteed aan projecten die de landbouwproductie kwantitatief doen toenemen dan aan projecten die de kwaliteit verbeteren (voldoen aan kwaliteits- en gezondheidsnormen en bescherming van het milieu).

8.50. Uit de controle bleek dat het potentiële begunstigden aan financiële middelen ontbrak, dat zij problemen hadden met het verkrijgen van krediet en te maken kregen met zware administratieve procedures. Dit had tot gevolg dat Sapard in het voordeel werkte van financieel sterke, beter georganiseerde bedrijven die over voldoende kapitaal beschikken of aan leningen kunnen komen. Voor kleinere landbouwbedrijven en bedrijven, die de meeste moeite hebben om aan de normen te voldoen, te moderniseren en efficiënter te gaan werken, was dit een grote handicap.

8.51. De voor de particuliere sector geldende regels en inspecties voor aanbesteding en voor de algemene kosten bleken ontoereikend te zijn. Algemene kosten kunnen tot 12 % van de totale subsidiabele kosten worden toegerekend aan het project; ten tijde van de controle bestonden deze hoofdzakelijk uit honoraria van consultants. Uit de controle van de Rekenkamer bleek dat er in de regel geen motivering of verklaring voor de opgevoerde bedragen was, en dat niet werd geverifieerd of de kosten in verhouding stonden tot de verleende diensten of dat de diensten überhaupt waren verleend. Doeltreffende controles om te voorkomen dat te hoge factuurbedragen worden aanvaard en betaald, hebben voor aanbesteding in de particuliere sector en voor de algemene kosten niet stelselmatig plaatsgevonden.

De Commissie is van mening dat het grote aantal projecten waarvoor een contract is gesloten (meer dan 13 000), aanzienlijk zal bijdragen tot de verwezenlijking van de tweede doelstelling. Een definitieve en evenwichtige analyse van het effect van het programma (en vooral van de verwezenlijking van de doelstellingen) kan echter pas worden verricht wanneer het volledig is uitgevoerd.

8.48. *Naar het oordeel van de Commissie is institutionele opbouw één van de hoekstenen voor een correcte toepassing van het acquis communautaire en een absolute voorwaarde voor een verantwoord gebruik van de EU-middelen.*

Via PHARE is aan de Sapard-landen steun verleend voor het opzetten van structuren waarmee uitvoering kan worden gegeven aan het acquis communautaire, inclusief de voorzieningen voor de uitvoering van SAPARD. Toch waren de voor het beheer van Sapard bevoegde diensten belast met de hoofdtak van het opzetten van uitvoeringssystemen voor het overmaken van EU-middelen, namelijk via de procedures voor het overdragen van het beheer en het erkennen van maatregelen. Zo konden de SAPARD-landen ervaring opdoen met het beheer van de Sapard-middelen, om de financiële belangen van de Gemeenschap na de toetreding te beschermen, aangezien de uitgaven in het kader van het EOGFL in de nieuwe lidstaten voor 2005 op 4 miljard EUR worden geschat, waarna dit cijfer nog zal stijgen.

8.49. *De Commissie is van mening dat een verhoging van de productiecapaciteit op projectniveau verenigbaar is met het streven naar een betere naleving van de normen en met de noodzakelijke herstructurering om de markt efficiënter te maken.*

8.50. *De Commissie is zich bewust van de problemen die potentiële begunstigden ondervinden doordat zij over onvoldoende eigen middelen beschikken en moeite hebben om krediet te verkrijgen. Om dit probleem te verhelpen, steunt de Commissie met behulp van Phare-middelen een project dat de toegang tot krediet voor MKB-bedrijven in de Sapard-landen moet verbeteren en er zo toe moet bijdragen dat op ruimere schaal gebruik kan worden gemaakt van Sapard. Onlangs is dit project uitgebreid met een specifiek onderdeel betreffende instellingen die krediet verlenen aan landbouwers en aan kleine bedrijven op het platteland. Ook stimuleert de Commissie de kandidaat-lidstaten om nationale kredietregelingen toe te passen met inachtneming van de communautaire mededingingsregels en binnen de steunintensiteit die volgens de Sapard-verordening is toegestaan.*

Om de toepassing van nationale kredietregelingen te vergemakkelijken heeft de Commissie een daartoe strekkende bepaling opgenomen in haar recente voorstel tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1268/1999.

8.51. *Hoewel de Commissie eveneens in sommige gevallen tekortkomingen heeft geconstateerd en aanbevelingen heeft gedaan om daarin verbetering te brengen, is zij van mening dat de situatie sinds de audit van de Rekenkamer is verbeterd. Waar nodig zullen die aanbevelingen in het kader van de goedkeuring van de rekeningen een follow-up krijgen.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.52. Uit de controle bleek ook dat in één van de landen de BTW stelselmatig als voor vergoeding in aanmerking komende kosten ten laste van overheidsinstanties werd gebracht. Naar de mening van de Rekenkamer drukt dit onevenredig zwaar op delen van het programma, zodat de BTW niet voor vergoeding in aanmerking komt op grond van de internationale overeenkomsten die tussen de Commissie en het betrokken land zijn gesloten (zie de paragrafen 8.33 en 8.34).

8.53. In het verslag werd de Commissie aanbevolen, zich te beraden op de vraag of de praktijk van voorafgaande goedkeuring van de systemen door de Commissie op basis van audits, die heeft gewaarborgd dat in de Sapard-landen goede systemen werden opgezet, algemener zou moeten worden gehanteerd.

Speciaal verslag nr. 5/2004 „Phare-steun ter voorbereiding van de kandidaat-lidstaten op het beheer van de structuurfondsen”

8.54. Een belangrijke doelstelling van het programma Phare sinds 1998 is het helpen voorbereiden van de kandidaat-lidstaten op het beheer van de structuurfondsen. De Commissie heeft steeds meer prioriteit gegeven aan die doelstelling, omdat zij wilde garanderen dat de betrokken landen ten volle zouden kunnen profiteren van de zeer grote toewijzingen waarover zij na de toetreding zouden beschikken. De Rekenkamer heeft een controle verricht om na te gaan hoe goed de Commissie gebruik had gemaakt van Phare, het grootste pretoetredingsinstrument, om landen voor te bereiden op het beheer van de twee grootste structuurfondsen, het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF).

De Commissie heeft geconstateerd dat de uitgaven voor algemene kosten beperkt blijven en dat de door de Rekenkamer genoemde problemen zich slechts in enkele Sapard-landen voordoen. Voor de betrokken landen heeft de Commissie de nationale autoriteiten aanbevolen een systeem toe te passen dat het hen mogelijk maakt te controleren of de voor dit doel betaalde bedragen in absolute waarde binnen redelijke grenzen blijven en evenredig zijn aan de feitelijk verleende diensten in vergelijking met de gemiddelde kosten die voor soortgelijke diensten in rekening worden gebracht.

Ten aanzien van de controles om de betaling van te hoge facturen te voorkomen, heeft de Commissie echter aanwijzingen dat in de meeste gevallen waarin niet voor de goedkoopste offerte wordt gekozen, deze keuze wordt gemotiveerd. De Commissie zal een systematische toepassing van deze werkwijze door de Sapard-organen aanbevelen. Bij het gedetailleerde onderzoek waaraan de Commissie tot nog toe betalingen in 10 Sapard-landen heeft onderworpen, heeft zij geen wijdverbreide tekortkomingen van het controle- en beheerssysteem voor Sapard geconstateerd.

8.52. *De regel betreffende de vraag of BTW voor medefinanciering door de EU in aanmerking komt, geldt net zo goed voor de Sapard-landen als voor de lidstaten die steun ontvangen uit de Structuurfondsen. De bepalingen van de MJOF's zijn van toepassing. De Commissie zal het effect hiervan onderzoeken nadat het programma is voltooid. Er zal een beoordeling worden gemaakt in het kader van de procedure voor goedkeuring van de rekeningen, en naar aanleiding daarvan zullen de nodige conclusies worden getrokken.*

8.53. *In de huidige verordeningen betreffende EOGFL-Garantie is duidelijk bepaald dat de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de erkenning van de betaalorganen. Voorafgaande erkenning door de Commissie zou betekenen dat de Commissie verantwoordelijkheid op zich neemt voor de door de lidstaten opgezette systemen. Dit zou strijdig zijn met het beginsel van een gedeeld beheer, waarbij enerzijds de lidstaten uitvoering geven aan het communautaire beleid, en anderzijds de Commissie de naleving van de betrokken regels controleert en bij niet-naleving tot financiële correcties kan besluiten.*

De Commissie vertrouwt erop dat het huidige systeem doeltreffend zal blijven.

8.54. *Vanaf 1997 werd Phare ook op de toetreding gericht, met als doel de kandidaat-lidstaten voor te bereiden op het lidmaatschap en alle 31 hoofdstukken van het „acquis communautaire”. De eerste voorbereidingsprojecten inzake de Structuurfondsen en de verwante onderhandelingshoofdstukken betroffen de institutionele opbouw en gingen in 1998 van start. Pas in 2000 begon PHARE met investeringsprojecten in het kader van de economische en sociale cohesie (ESC). Het oogmerk ervan was tweërlei: de voorbereiding op de Structuurfondsen ondersteunen en de eerste stappen zetten op weg naar het wegwerken van ontwikkelingsverschillen. De indicatieve doelstelling was om vanaf 2001 35 % van de nationale jaarprogramma's toe te wijzen aan economische en sociale cohesie. Er werd uitgegaan van een termijn voor de uitbreiding, en dus voor de voorbereiding daarop, van circa vijf tot zes jaar.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.55. De conclusie van de controle luidde dat het programma Phare minder effect had gesorteerd op de voorbereiding van de kandidaat-lidstaten dan was gepland in de beleidsdocumenten van de Commissie. Dit was gedeeltelijk te wijten aan de onervarenheid en de ontoereikende institutionele ontwikkeling in de kandidaat-lidstaten, die binnen de vóór de toetreding beschikbare tijd niet volledig konden worden aangepakt.

8.56. De algemene aanpak van de Commissie was niet zo doeltreffend als had gekund, gedeeltelijk omdat er geen nieuw pretoetredingsinstrument naar het voorbeeld van het EFRO en het ESF werd ingevoerd, terwijl de aanpak die de Commissie bij het opzetten van programma's van Phare voor economische en sociale cohesie aanvankelijk van de kandidaat-lidstaten verlangde, verschilde van de aanpak bij de structuurfondsen.

8.57. Het uitgebreid gedecentraliseerd uitvoeringssysteem, dat ten doel had, de kandidaat-lidstaten vóór de toetreding ervaring te laten opdoen met procedures voor financieel beheer zoals bij de structuurfondsen worden gehanteerd, was in mei 2004 nog niet ingevoerd. Door de vertragingen bij de invoering van een systeem voor controle achteraf werd ook het gebruik van de steunregelingen, het voornaamste mechanisme voor de uitvoering van de structuurfondsen, bemoeilijkt. Verder werd bij de invoering van meerjaren-programmering, een procedure die bij de structuurfondsen wordt toegepast, zeer weinig vooruitgang geboekt.

8.55. Dat niet alle oorspronkelijke plannen konden worden gerealiseerd binnen de gestelde termijn, die korter werd doordat de onderhandelingen in een stroomversnelling geraakten, was hoofdzakelijk te wijten aan moeilijkheden en vertraging bij de aanwijzing van de autoriteiten die de Structuurfondsen moesten gaan beheren. In sommige gevallen werd de impact van de pretoetredingssteun op de voorbereiding ernstig gehinderd door een gebrek aan stabiliteit van die autoriteiten. Uit de thans beschikbare gegevens blijkt evenwel dat, meer dan ooit tevoren, de hoofddoelstellingen werden verwezenlijkt, hetgeen zich weerspiegelde in het verloop van de onderhandelingen zelf, in de voortgangsverslagen en in het programmeringsproces.

8.56. Nooit eerder werd een uitbreiding zo uitvoerig voorbereid wat de Structuurfondsen betreft, met inzet van drie pretoetredingsinstrumenten. Via Phare werd de ontwikkeling van de vereiste planningprocessen gestimuleerd en werd de totale planningcapaciteit tot stand gebracht. Het gevolg daarvan was dat de Raad in 2002 de onderhandelingen over het belangrijkste hoofdstuk inzake de Structuurfondsen (21) had kunnen afsluiten, wegens de totstandbrenging van de nodige wetgevende en structurele aanpassingen en de toetredingslanden waren begin 2003 reeds in staat om ontwerp-ontwikkelingsplannen in het kader van de Structuurfondsen in te dienen, waardoor de corresponderende programmeringsdocumenten voor de periode 2004-06 al vroeg konden worden goedgekeurd en in 2004 met de uitvoering ervan kon worden begonnen. Dit was een unieke prestatie. Hoewel niet alle initiële ambities konden worden gerealiseerd binnen een tijdsbestek dat door de versnelling van de onderhandelingen werd verkort, hadden de ESC-programma's, onder andere, een wezenlijke invloed op het onderhandelingsproces en op de institutionele ontwikkelingen.

Het besluit om maar twee nieuwe pretoetredingsinstrumenten te creëren werd eind jaren '90 bovendien unaniem genomen en genoot de volledige steun van het Europees Parlement en de Raad. In 1999 werd duidelijk dat de schaal van de noodzakelijke voorbereidingen enorm was en dat er hoge eisen aan de administraties van de kandidaat-lidstaten werden gesteld. Deze waren niet in staat om de uitdaging van een ingewikkelde meerjarenplanning met complexe uitvoeringsregelingen aan te gaan en terzelfder tijd de ontwikkeling naar controles achteraf, die voor de Structuurfondsen gelden, te ondersteunen. Het was derhalve raadzaam te kiezen voor een meer gefaseerde aanpak in het kader van Phare, om overbelasting van de gelimiteerde middelen van de kandidaat-lidstaten en een mogelijke onderbreking van de pretoetredingssteun te vermijden.

8.57. Aanvankelijk werd aangenomen dat decentralisatie van het beheer (EDIS) en meerjarenprogrammering op zijn vroegst in 2002 mogelijk zouden zijn (Phare 2000-evaluatie). Uiteindelijk werden de toetredingsonderhandelingen in 2002 afgerond, waardoor het tijdspad werd verkort. De totstandbrenging van EDIS gebeurt niet ineens, maar is een ingewikkeld en tijdrovend proces, en vergt van de landen jaren van voorbereiding. Het scharniermoment om over te schakelen op controles achteraf is het moment waarop het toetredingsland in staat is om het proces van totstandbrenging van betrouwbare beheers- en controlesystemen zelf in handen te nemen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.58. Hoofdzakelijk wegens onvoldoende opnamecapaciteit en rivaliserende prioriteiten wezen de meeste landen iets minder dan het streefcijfer, 35 % van de middelen van hun nationale programma's, toe aan de programma's voor economische en sociale cohesie, die een belangrijke rol hadden moeten spelen bij de voorbereiding van deze landen op het EFRO en het ESF. Ook werd de doeltreffendheid van de projecten voor institutionele versterking ter voorbereiding op het EFRO en het ESF doorgaans verminderd door frequente wisselingen in de verantwoordelijkheden voor regionale ontwikkeling tussen de ministeries in de kandidaat-lidstaten en door vertragingen bij de aanwijzing van beheers- en betalingsautoriteiten en het opzetten van regionale structuren.

8.59. Er bestaat grote behoefte aan meer steun voor institutionele versterking op het gebied van het beheer van de structuurfondsen na de toetreding. Voor de controle achteraf van de acties van de structuurfondsen in de nieuwe lidstaten moeten veel middelen worden uitgetrokken. Er moet een duidelijke strategie worden opgezet waarin de verschillende stappen worden aangegeven die nog moeten worden gezet ter voorbereiding van de huidige en toekomstige kandidaat-lidstaten op het beheer van de structuurfondsen. De Commissie moet haar inspanningen om Phare dichterbij de structuurfondsen te brengen vergroten door de toekomstige beheersautoriteiten de status van uitvoerende instanties van Phare te verlenen, assistentie te verlenen in het kader van een systeem van controles achteraf, en een meerjarenplanning op basis van nationale ontwikkelingsplannen in te voeren.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.58. *Alhoewel het bij de doelstelling om ongeveer 35 % van de nationale Phare-programma's aan economische en sociale cohesie toe te wijzen slechts om een streefcijfer ging — per land met de nodige flexibiliteit toe te passen (Phare-richtsnoeren, 1999), blijkt uit de cijfers over 2001-2003 dat gemiddeld daadwerkelijk circa 35 % is bereikt. De te verwaarlozen daling van het percentage in 2002, als gevolg van de Actieplannen voor de bestuurlijke en juridische capaciteit, werd volledig gecompenseerd door de toewijzingen voor 2003. In 2003, dat buiten de verslagperiode viel, werd nadrukkelijk gefocust op de ESC. Meerdere landen besteedden ruimschoots meer dan 35 % van hun middelen voor 2003 aan ESC-investeringen. Het gemiddelde bedroeg 39 %. Omdat slechts de ESC-projecten van het eerste jaar (2000) hun voltooiing naderen, is het moeilijk om op basis van de thans beschikbare — onvolledige — gegevens gefundeerde twijfels uit te spreken over de opnamecapaciteit. Ook moet er rekening mee worden gehouden dat de landen bij hun voorbereiding op de toetreding ook nog andere prioriteiten hadden. Bovendien werden toewijzingen gedaan voor zowel investeringsprojecten als institutionele opbouw in het kader van andere horizontale hoofdstukken met een indirect effect op de voorbereiding op het beheer van de Structuurfondsen.*

8.59. *Ook na de toetreding zullen de nieuwe lidstaten op grote schaal directe steun ontvangen van de voor de Structuurfondsen bevoegde directoraten-generaal om hun te ondersteunen bij het doeltreffend beheren van de programma's, zoals voor het opstellen van de programma's en het ontwikkelen van de uitvoerings- en beheerssystemen is gebeurd. Alle nieuwe lidstaten hebben de vereiste diensten opgericht om te voldoen aan de voorschriften inzake financiële controle van Verordening (EG) nr. 438/2001. De Commissie zal in de komende periode toezien op de werkzaamheden van die diensten en zal zelf de systemen testen. Er wordt al rekening gehouden met de lessen die uit een en ander zijn getrokken. De te volgen strategie wordt uiteengezet in de EDIS-stappenplannen voor Bulgarije en Roemenië en in de herziene Phare-richtsnoeren. De aanwijzing van de uitvoerende organen is een beslissing die soeverein wordt genomen door de kandidaat-lidstaten zelf, en de Commissie is niet gemachtigd om een dergelijke beslissing op te leggen. In het kader van de voorbereiding op EDIS-erkenning verloopt het proces net andersom. Om de opgedane ervaring niet verloren te laten gaan, moeten de Phare-instanties worden omgevormd tot (of opgenomen in) beheers- en uitvoeringsautoriteiten voor de Structuurfondsen.*

HOOFDSTUK 9

Administratieve uitgaven

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Administratieve uitgaven van de communautaire instellingen en organen	9.1-9.68
Inleiding	9.1
Specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring	9.2-9.68
Inleiding	9.2-9.6
Controledoelstellingen	9.2-9.3
Toegepaste controlemethoden	9.4-9.5
Risico's	9.6
Parlement	9.7-9.17
Toezichtsystemen en -controles	9.7-9.14
Opmerkingen inzake verrichtingen	9.15
Jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de gedelegeerd ordonnateurs	9.16-9.17
Raad	9.18-9.24
Toezichtsystemen en -controles	9.18-9.22
Opmerkingen inzake verrichtingen	9.23
Jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de gedelegeerd ordonnateurs	9.24
Hof van Justitie	9.25-9.29
Toezichtsystemen en -controles	9.25-9.27
Opmerkingen inzake verrichtingen	9.28
Jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de gedelegeerd ordonnateurs	9.29
Rekenkamer	9.30-9.34
Toezichtsystemen en -controles	9.30-9.32
Opmerkingen inzake verrichtingen	9.33
Jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de gedelegeerd ordonnateurs	9.34
Economisch en Sociaal Comité en Comité van de Regio's	9.35-9.38
Toezichtsystemen en -controles	9.36-9.38
Economisch en Sociaal Comité	9.39-9.46
Toezichtsystemen en -controles	9.40-9.42
Opmerkingen inzake verrichtingen	9.43-9.45
Jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de gedelegeerd ordonnateurs	9.46
Comité van de Regio's	9.47-9.53
Toezichtsystemen en -controles	9.48-9.50
Opmerkingen inzake verrichtingen	9.51-9.52
Jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de gedelegeerd ordonnateurs	9.53

	<i>Paragraaf</i>
Commissie	9.54-9.64
Toezichtsystemen en -controles voor administratieve uitgaven	9.54-9.60
Opmerkingen inzake verrichtingen	9.61-9.62
Jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de gedelegeerd ordonnateurs	9.63-9.64
Algemene conclusie en aanbevelingen	9.65-9.68
Controle van de gedecentraliseerde organen	9.69-9.79
Controle van de Europese Scholen	9.80-9.82

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ADMINISTRATIEVE UITGAVEN VAN DE COMMUNAUTAIRE
INSTELLINGEN EN ORGANEN*Inleiding*

9.1. In rubriek 5 van de financiële vooruitzichten, „Administratieve uitgaven”, zijn de huishoudelijke kredieten van de instellingen en andere organen opgenomen (voor de Commissie deel A van de begroting). Deze kredieten staan onder direct beheer van elke instelling of orgaan en dienen voor de betaling van salarissen, toelagen en pensioenen van hun leden en personeelsleden, alsmede van huur, aankopen en diverse administratieve uitgaven. De uitgaven in 2003 bedroegen 5 305 miljoen euro, en worden nader gespecificeerd in **tabel 9.1**. Het totaal aantal posten dat in de oorspronkelijke begroting 2003 aan elke instelling wordt toegewezen, wordt weergegeven in **tabel 9.2**.

Tabel 9.1 — Betalingen per instelling

	Betalingen ten laste van overdrachten en kredieten voor het begrotingsjaar (miljoen euro)	
	2002	2003
Europees Parlement	1 035	986
Raad	394	410
Commissie	3 438	3 546
Hof van Justitie	145	148
Rekenkamer	76	84
Economisch en Sociaal Comité	76	81
Comité van de Regio's	44	46
Europese Ombudsman	4	4
Totaal	5 212	5 305

Bron: Jaarrekeningen van de Europese Gemeenschappen.

Tabel 9.2 — Toegestaan personeel per instelling

	Toegestaan personeel (vaste en tijdelijke posten, oorspronkelijke begroting)	
	2002	2003
Europees Parlement	4 338	4 960
Raad	2 701	2 919
Commissie	22 453	22 534
Hof van Justitie	1 129	1 140
Rekenkamer	575	605
Economisch en Sociaal Comité	514	525
Comité van de Regio's	250	252
Europese Ombudsman	27	31
Totaal	31 987	32 966

Bron: Algemene begroting van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring

Inleiding

Controledoelstellingen

9.2. De doelstelling van de DAS-controle 2003 inzake administratieve uitgaven was, de Rekenkamer in staat te stellen tot het beoordelen van:

- a) de betrouwbaarheid van de geconsolideerde rekeningen voor het jaar dat werd afgesloten op 31 december 2003 (behandeld in hoofdstuk 1) en
- b) de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen.

9.3. De controle van de Rekenkamer was er tevens op gericht, na te gaan welke uitvoering de instellingen hebben gegeven aan de belangrijkste bepalingen van het nieuwe Financieel Reglement.

Toegepaste controlemethoden

9.4. In het kader van de controle werden de wettigheid en regelmatigheid beoordeeld van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de rekeningen van de administratieve uitgaven van de instellingen. Deze controle omvatte de volgende activiteiten:

- a) beoordelen van de werking van de toezichtsystemen en -controles die de instellingen hebben opgezet om te voldoen aan het nieuwe Financieel Reglement, dat wil zeggen de tenuitvoerlegging van toereikende controlestructuren en -procedures, inachtneming van minimumnormen die door elke instelling worden vastgesteld, en het instellen van een interne auditfunctie;
- b) gegevensgericht controleren van een aantal verrichtingen uit het hele spectrum van administratieve uitgaven en nog eens een aantal verrichtingen voor elke kleinere instelling;
- c) bestuderen van de jaarlijkse activiteitenverslagen die zijn uitgebracht door de gedelegeerd ordonnateurs van de instellingen;
- d) een follow-up van opmerkingen uit voorgaande jaarverslagen (**tabel 9.3**).

Tabel 9.3 — Follow-up van opmerkingen uit eerdere jaarverslagen

Opmerkingen	Getroffen maatregelen	Verdere maatregelen nodig?
<p><i>Bevordering van personeel zonder vergelijkend onderzoek</i></p> <p>Jaarverslag over het begrotingsjaar 2001, paragraaf 7.17:</p> <p>Op basis van voetnoten bij de personeelsformatie betalen het Parlement en de Rekenkamer personeel van een zekere categorie de bezoldiging die geldt voor een hogere categorie. Dit is niet in overeenstemming met het Statuut, dat bepaalt dat een ambtenaar slechts op basis van een vergelijkend onderzoek van de ene tot de andere categorie mag worden bevorderd.</p>	<p>De personeelsformatie voor 2003 van het Parlement, maar niet die van de Rekenkamer, geeft een voorziening te zien voor de bevordering van één extra persoon van de ene tot de andere categorie zonder een vergelijkend onderzoek (bevordering „ad personam”).</p> <p>Zo kon het Parlement dankzij haar personeelsformatie in 2003 personen blijven bevorderen die niet waren geslaagd voor een vergelijkend onderzoek, zelfs al was dit niet in overeenstemming met het Statuut.</p>	<p>Nee, aangezien het nieuwe Statuut de structuur van de personeelscategorieën volledig heeft gewijzigd. Bijgevolg is de kwestie van bevordering tot een hogere categorie zonder dat betrokkene is geslaagd voor een vergelijkend onderzoek, niet meer relevant.</p>
<p><i>Vaststelling van aanpassingscoëfficiënten voor leden van de instellingen</i></p> <p>Jaarverslag over het begrotingsjaar 2001, paragraaf 7.18:</p> <p>Er werden aanpassingscoëfficiënten vastgesteld voor de overdracht van een deel van de bezoldigingen van leden van de instellingen naar een ander land dan dat waar zij tewerkgesteld zijn.</p>	<p>Verordening (EG) nrs. 1292/04 en 1293/04 van de Raad bepalen dat de voorschriften voor overdrachten van toepassing zijn voor de leden van de instellingen.</p>	<p>Nee, in de nieuwe juridische situatie doet het probleem zich niet meer voor.</p>
<p><i>Schalen voor de kosten van dienstreizen</i></p> <p>Jaarverslag over het begrotingsjaar 2001, paragraaf 7.20:</p> <p>De door het Parlement gehanteerde schalen voor het betalen van de kosten van dienstreizen aan personeel in de categorieën C en D lagen hoger dan het Statuut voorschreef.</p>	<p>Het Parlement ging in 2003 niet anders te werk.</p> <p>Het nieuwe Statuut dat per 1 mei 2004 in werking trad, bepaalt dat dezelfde schalen van toepassing zijn voor alle personeelsleden.</p>	<p>Nee, aangezien het probleem gezien de nieuwe juridische situatie is opgelost.</p>
<p><i>Aanvullende pensioenregeling voor leden van het Europees Parlement</i></p> <p>Jaarverslag over het begrotingsjaar 2002, de paragrafen 9.17 en 9.20:</p> <p>Loopt de aanvullende pensioenregeling voor leden van het Europees Parlement door, dan dient zo spoedig mogelijk voor een toereikende rechtsgrondslag te worden gezorgd.</p> <p>In de regeling dienen duidelijke regels te worden opgenomen die de aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid bepalen van het Europees Parlement en van de deelnemers aan de regeling ingeval zich een tekort voordoet.</p>	<p>De aanvullende pensioenregeling blijft bestaan en er is niet voor een toereikende rechtsgrondslag gezorgd.</p> <p>Dergelijke regels zijn niet ingesteld.</p>	<p>Ja, er moet een rechtsgrondslag komen.</p> <p>Ja, adequate regels moeten worden ingesteld.</p>

ANTWOORD VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Opmerkingen	Getroffen maatregelen
<p><i>Aanvullende pensioenregeling voor leden van het Europees Parlement</i></p>	<p>Gedurende de afgelopen jaren hebben de administratieve diensten actief deelgenomen aan de uitwerking van een Statuut dat onder meer voorziet in één pensioenregeling voor de leden van het Europees Parlement die tot gevolg zou hebben dat de huidige aanvullende pensioenregeling zou komen te vervallen. Nu duidelijk is geworden dat dit Statuut niet van kracht zal worden in de nieuwe zittingsperiode, is teruggegrepen op advies nr. 5/99 van de Rekenkamer en zullen er voorstellen aan het nieuwe Bureau worden voorgelegd voor de vaststelling van de respectieve bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het Parlement en de vereniging zonder winstoogmerk naar Luxemburgs recht die wordt geleid door een gekozen Raad van bestuur. Begin 2005, na het verstrijken van de inschrijvingstermijn voor deelname aan de pensioenregeling, zal een actuair onderzoek worden uitgevoerd om het financieringsniveau van het pensioenfonds vast te stellen. Op basis van de resultaten van dit onderzoek kunnen maatregelen worden overwogen om de financiering van het fonds weer in evenwicht te brengen.</p>

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.5. De algemene DAS-conclusie van de Rekenkamer op het terrein van de administratieve uitgaven is opgenomen in paragraaf 9.68. De controleresultaten met betrekking tot elke instelling worden uiteengezet in de delen van dit hoofdstuk in dezelfde volgorde als waarin de instellingen in de algemene begroting 2003 staan vermeld.

Risico's

9.6. Het algemene risico is op het gebied van administratieve uitgaven laag. Dit komt in de eerste plaats doordat er geen sprake is van „risico door delegatie”, aangezien de administratieve uitgaven rechtstreeks door de communautaire instellingen en organen worden beheerd, anders dan de meeste uitgaven voor programma's, die namens de Commissie door nationale organen of agentschappen worden gedaan. Ten tweede is er geen „risico door subsidies”, aangezien nagenoeg alle administratieve uitgaven gepaard gaan met verrichtingen die betrekking hebben op de werving van personeel en het aankopen van werken, goederen en diensten, en niet zozeer op subsidies/projectfinanciering. Uit controles die de Rekenkamer eerder verrichtte, blijkt dat de geconstateerde fouten veelal van formele aard waren, en niet te wijten waren aan ernstige tekortkomingen in de controleomgeving.

Parlement

Toezichtsystemen en -controles

9.7. In december 2002 stelde het Parlement de basisdocumenten vast die vereist zijn voor de tenuitvoerlegging van het nieuwe Financieel Reglement (hiernagenoemd „het Financieel Reglement”) (1). Hiertoe behoren de nieuwe interne regelgeving voor de begrotingsuitvoering, dienstorders voor de interne auditdiensten, de ordonnateurs en de boekhouder, minimumnormen voor de interne controle en een specifieke code met beroepsnormen. Het gecomputeriseerde systeem dat wordt gebruikt voor het beheer van begrotingsontvangsten en -uitgaven (FINORD) werd aangepast aan de nieuwe voorschriften. De ordonnateurs konden echter niet direct bij de inwerkingtreding van het Financieel Reglement (1 januari 2003) volledig operationele controlesystemen instellen.

9.8. Het decentraliseren van de controles was een lastige opgave, aangezien de financiële en interne controleprocedures voordien sterk gecentraliseerd waren, en afhankelijk van het door de financieel controleur verrichte werk. In de loop van 2003 kon het Parlement nieuwe controlemethoden invoeren op basis van gedecentraliseerde „Interne Controlekaders”, met onder meer „Minimale normen voor interne controle” (MSIC), een „Centrale Financiële Dienst” en een interne auditfunctie. De ordonnateurs waren echter niet in staat, alle MSIC's volledig toe te passen. Dit erkenden de ordonnateurs zelf in een zelfevaluatie met betrekking tot het niveau van de tenuitvoerlegging van de MSIC, die werd verricht tijdens het

9.7-9.8 ANTWOORD VAN HET EUROPEES PARLEMENT

In 2003 veranderden de financiële en interne-controleprocedures van het Europees Parlement als gevolg van het nieuwe Financieel Reglement van — in de woorden van de Rekenkamer — „sterk gecentraliseerd” tot zeer gedecentraliseerd. Bovendien was er geen sprake van enige aanlooptijd tussen de vaststelling van de van toepassing zijnde teksten en de inwerkingtreding ervan. Het gevolg hiervan was dat de instelling werd geconfronteerd met grote problemen bij het vinden van de vereiste aantallen extra en op financieel terrein gekwalificeerde medewerkers, het verschaffen van passende scholing aan alle betrokkenen en het organiseren van de noodzakelijke centrale ondersteuning. De door de Rekenkamer gesignaleerde gebreken zijn te wijten aan deze omstandigheden, die gezien kunnen worden als de „kinderziekten” die inherent zijn aan elke plotselinge grote omwenteling.

In maart 2004 heeft de gedelegeerd hoofdordonnateur in een verklaring en een daarmee samenhangend actieplan de conclusies getrokken uit de in 2003 opgedane ervaringen. Het actieplan is bedoeld voor de aanpak van de eveneens door Rekenkamer in haar verslag aangeduide kwesties op het niveau van de instelling als geheel. Het door de Rekenkamer terecht als „ambitieuw” bestempelde actieplan (zie punt 9.11) dient zoveel mogelijk in 2004 te worden uitgevoerd. Voorts zijn er, zoals de Rekenkamer vaststelt, door de intern controleur in samenspraak met verantwoordelijke gedelegeerde ordonnateurs per afdeling actieplannen opgesteld.

(1) Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB L 248 van 16.9.2002).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

opstellen van de jaarlijkse activiteitenverslagen begin 2004. Op dat moment was er aan geen van de MSIC's door alle ordonnateurs volledig voldaan. De tenuitvoerlegging van bepaalde MSIC's, zoals MSIC 5 (gevoelige posten), MSIC 7 (bepalen van doelstellingen), MSIC 14 (melden van onjuistheden) en MSIC 20 (registreren en corrigeren van gebreken in de interne controle) bevond zich nog in een beginstadium. De tenuitvoerlegging van MSIC 9 (jaarlijks managementplan), MSIC 15 (documentatie van procedures), MSIC 17 (toezicht), MSIC 11 (risicoanalyse en management), en MSIC 19 (continuïteit van verrichtingen) moest worden versterkt. Een actieplan moet de gesignaleerde tekortkomingen verhelpen (zie paragraaf 9.11).

9.9. Het gestandaardiseerde controlesysteem dat voorheen onder de verantwoordelijkheid van de financieel controleur viel, werd vervangen door tien Interne Controlekaders die zijn gebaseerd op verificatie vooraf van elke verrichting en op handhaving van bepaalde elementen van het voorgaande systeem, zoals de mogelijkheid om goedkeuring te onthouden, en terzijdestelling. Door het ontbreken van eenduidige definities van fouten, van gebruikelijke methoden voor documentatie en indeling van fouten, alsmede verschillende wijzen van verslaglegging van de controleresultaten wordt het echter moeilijk, algemene conclusies te trekken inzake de materialiteit van de fouten die zijn geconstateerd door controleurs vooraf. De ordonnateurs hebben geen controles achteraf ingevoerd. Gezien de onvolledige tenuitvoerlegging van de Interne Controlekaders zijn controles achteraf noodzakelijk.

9.10. Bovendien werden er bij de controle van de Rekenkamer tekortkomingen op het niveau van de controles vooraf van de betalingen van salarissen aan personeel vastgesteld. Essentiële controles die voorheen door de financieel controleur werden verricht met betrekking tot de bezoldiging van personeel, werden niet vervangen door even doeltreffende controles. Dit hing samen met problemen in verband met de beschikbaarheid van een nieuw computersysteem.

9.9. ANTWOORD VAN HET EUROPEES PARLEMENT

In het kader van de herziening van de interne voorschriften die momenteel gaande is, wordt overwogen de termen „onthouding van goedkeuring” en „terzijdestelling” af te schaffen. In de nieuwe opzet voert de controleur een ex ante-controle uit om vast te stellen of de gecontroleerde verrichtingen wel of niet in overeenstemming zijn met de van toepassing zijnde bepalingen. Met betrekking tot de kwestie van de fouten heeft de voormalige Financieel Controleur eind 2002 de door hem gebruikte foutentypologie aan de ordonnateurs ter beschikking gesteld. De ordonnateurs waren echter op geen enkele wijze verplicht deze typologie te gebruiken en verscheidene onder hen hebben getracht eigen definities te ontwikkelen. Als gevolg hiervan rezen er later, toen de gegevens over fouten werden verzameld en vergeleken, problemen. Deze kwestie is derhalve opgenomen in het bovengenoemde actieplan van de gedelegeerd hoofdordonnateur. Met betrekking tot het ontbreken van ex post-controles moet worden opgemerkt dat de ordonnateurs hun aandacht voornamelijk hebben gericht op de instelling van een doeltreffende ex ante-controlefunctie. Gezien de aard van de verrichtingen van het Parlement en de afwezigheid van zowel risico's door delegatie als risico's door subsidies, zal dit in de komende twee jaar zo blijven, totdat de ex ante-controles op het niveau van de instelling zijn geharmoniseerd en gestabiliseerd. In de tussentijd wordt de behoefte aan een volledig ontwikkelde ex post-controle geëvalueerd aan de hand van een verder ontwikkelde zelfevaluatie van risico's en controles door de betrokken ordonnateurs. Echter, ordonnateurs wier diensten een groot aantal gelijksoortige en voortdurend terugkerende administratieve verrichtingen uitvoeren, zijn reeds begonnen met de invoering van een ex post-controlefunctie.

9.10. ANTWOORD VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het DG Personeelszaken heeft te maken gehad met technische problemen bij de omzetting van de IT-hulpbronnen die door de diensten van de voormalige Financieel Controleur werden gebruikt voor de ex ante-controles op de salarissen. Hierdoor was het DG gedurende een aanzienlijke periode in het tweede halfjaar van 2003 niet in staat zinvolle controles uit te voeren. De tekortkomingen in verband met controles op de betaling van salarissen die het gevolg waren van deze problemen zijn door de betrokken ex ante-controleurs vastgelegd en erkend in het jaarverslag en de tussentijdse verslagen van de gedelegeerd ordonnateur. In de toekomst moeten effectieve controles op de salarisadministratie in toenemende mate worden gezien als een over vele maanden voortgezette en cumulatieve inspanning, waarbij ex post-controles worden uitgevoerd als aanvulling op een geïntegreerd systeem van ex ante-controles op verrichtingen, waardoor de wettigheid en de regelmatigheid van maandelijks betaaldopdrachten worden gewaarborgd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.11. Het Parlement was in staat om een zelfevaluatie te verrichten van de mate van tenuitvoerlegging van de MSIC's (paragraaf 9.8); activiteitenverslagen en interne controles wezen uit welke de voornaamste gebreken van de nieuwe systemen waren en er werden actieplannen opgesteld om deze te verhelpen. Met name werden er per afdeling en centraal actieplannen opgesteld om gebreken te verhelpen die door de intern controleur waren geconstateerd. In zijn jaarlijkse verklaring erkende de secretaris-generaal dat er sprake was van gebreken en keurde hij een ambitieus actieplan goed dat was gericht op volledige, onverwijld tenuitvoerlegging van de MSIC's.

9.12. Enkele bepalingen van artikel 81 van het Financieel Reglement en van artikel 104 van de Verordening van de Commissie die uitvoeringsvoorschriften voor het Financieel Reglement vastlegt (hiernagenoemd „de uitvoeringsvoorschriften”) (2) werden niet volledig uitgevoerd door de ordonnateurs. Het betreft hier het in de rekeningen te maken onderscheid tussen verschillende soorten betalingen, de omschrijving van het soort bewijsstukken dat voor elk soort betaling vereist is, en het bewaren van deze documenten. In de rekeningen van het Parlement kunnen de verschillende soorten verrichte betalingen niet worden geïdentificeerd (betaling van het volledige verschuldigde bedrag, voorfinanciering, tussentijdse betalingen of saldobetaling van het verschuldigde bedrag). Er werd niet omschreven welk soort bewijsstukken voor elk soort betaling vereist was. Verzuim om bewijsstukken naar behoren te bewaren en te archiveren bemoeilijkt interne en externe verificaties aanmerkelijk, en onderbreekt het controletraject. In de meeste gevallen konden de controleurs van de Rekenkamer de voor verificatie van de regelmatigheid van de betalingen benodigde bewijsstukken bemachtigen, maar konden zij niet nagaan of deze documenten waren onderzocht door de controleurs vooraf.

9.13. Op grond van artikel 67, lid 1), sub (f), van de uitvoeringsvoorschriften dienen de verrichtingen met voorschotkasgelden uiterlijk aan het einde van de volgende maand door de ordonnateur te worden geregulariseerd, om te zorgen voor afstemming van het boeksaldo en het banksaldo. Voor de reis- en verblijfsvergoedingen aan leden werd deze termijn gedurende 2003 in het algemeen niet in acht genomen. Aan het eind van het jaar was een bedrag van circa 11 miljoen euro dat in september, oktober en november aan de leden was betaald uit de voorschotkas, nog niet ten laste van de begrotingsrekeningen gebracht.

9.11. ANTWOORD VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Zie het antwoord op de paragrafen 9.7 en 9.8.

9.12. ANTWOORD VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Met betrekking tot „het in de rekeningen te maken onderscheid tussen verschillende soorten betalingen” geldt dat, gezien de volledig administratieve aard van de uitgaven van het Parlement, het merendeel van betalingen bestaat uit „betalingen van het volledige verschuldigde bedrag” op „het tijdstip waarop zij worden verricht”. Niettemin zal de mogelijkheid van de invoering van veranderingen in de boekhoudsystemen teneinde het onderscheid tussen de verschillende soorten betalingen te kunnen aangeven, worden onderzocht. Voor wat betreft de bewijsstukken heeft de secretaris-generaal op 1 april 2003 richtsnoeren uitgevaardigd voor het bewaren van originele documenten door de ordonnateurs. In deze richtsnoeren is vastgelegd dat iedere gedelegeerd ordonnateur een met redenen omkleed besluit dient te nemen tot benoeming van een „archiefbeheerder”. Het actieplan van de gedelegeerd hoofdordonnateur voorziet in verdere werkzaamheden in verband met dit aspect van het financieel beheer en in de afgelopen maanden zijn er bij diverse directoraten-generaal maatregelen genomen om de noodzakelijke verbeteringen te bewerkstelligen.

9.13. ANTWOORD VAN HET EUROPEES PARLEMENT

In 2003 duurde de regularisering van betaalde voorschotten tot 1 juli tussen 8 en 10 weken. De tijdelijke vermindering van het personeel dat deze werkzaamheden uitvoert, heeft geleid tot langere termijnen. Door de versterking van de personeelsbezetting die in 2004 heeft plaatsgevonden, worden de voorheen gebruikelijke termijnen weer gehaald. Vanwege de interne organisatie van de werkzaamheden kunnen deze termijnen echter moeilijk tot minder dan twee maanden worden bekort, zelfs niet met een aanzienlijke versterking van personeel voor het controleren van de verrichtingen met voorschotkasgelden. Om de termijnen korter te maken, zou elke verrichting op het moment van betaling van een voorschot moeten worden afgewikkeld aan de hand van de ontvangen bewijsstukken en zou systematisch bij het ontbreken van enig bewijsstuk tot invordering moeten worden overgegaan. Momenteel wordt ieder lid verzocht een ontbrekend bewijsstuk in te zenden voordat de regularisering wordt begonnen. Deze werkwijze verlegt weliswaar de termijn van de regularisering, maar verkort over het geheel genomen de tijd die nodig is voor de behandeling van het dossier.

(2) Verordening (EG, Euratom) nr. 2342/2002 van de Commissie van 23 december 2002 tot vaststelling van uitvoeringsvoorschriften van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB L 357 van 31.12.2002).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.14. Artikel 11 van de interne voorschriften voor de uitvoering van de afdeling Parlement van de begroting biedt de mogelijkheid, betalingen te verrichten via machtiging tot periodieke overschrijving. In dit geval worden uitgaven gedaan zonder voorafgaande betaalbaarstelling en verstrekking van betalingsopdrachten door de ordonnateur. Nadat de betaling is verricht „dient de ordonnateur een verrekeningsopdracht in met het oog op de aanwijzing van het bedrag op de begroting” (artikel 11, lid 4, van de interne voorschriften). Om in overeenstemming te zijn met het Financieel Reglement, moeten uitgaven betaalbaar zijn gesteld en toegestaan alvorens betaling plaatsvindt.

Opmerkingen inzake verrichtingen

9.15. De gecontroleerde verrichtingen waren over het geheel genomen wettig en regelmatig. In enkele gevallen werd geconstateerd dat er niet aan de formele vereisten was voldaan, maar dit betekende nog niet dat onjuiste bedragen waren betaald.

Jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de gedelegeerd ordonnateurs

9.16. Artikel 60, lid 7, van het Financieel Reglement bepaalt: „De gedelegeerd ordonnateur legt aan zijn instelling verantwoording over de uitoefening van zijn taken af in de vorm van een jaarlijks activiteitenverslag”. Elk van de tien gedelegeerd ordonnateurs presenteerde drie activiteitenverslagen (twee met betrekking tot het eerste en tweede kwartaal van het jaar, en een jaarlijks verslag dat vergezeld ging van een verklaring) over het jaar 2003. De verslagen omvatten een hoofdstuk over beheer en interne controle, een samenvatting van de zelfevaluatie met betrekking tot de uitvoering van de MSIC's, en een toelichting op de vastgestelde tekortkomingen. Hoewel de verslagen nuttige instrumenten zijn ter versterking van de verantwoordingsplicht van de ordonnateurs voor het financieel beheer van de hun overgedragen middelen, lopen zij sterk uiteen; de indeling en structuur ervan dient te worden geharmoniseerd. Ook is het noodzakelijk, de informatie- en verslagleggingssystemen waarop de verslagen inhoudelijk steunen, te verbeteren door ervoor te zorgen dat er een risicoanalyse wordt verricht en dat er registers van contracten en gedocumenteerde procedures komen. Meer gedetailleerde informatie moet ook worden verstrekt over de resultaten van de verrichte controles.

9.14. ANTWOORD VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Voor bepaalde soorten uitgaven (bijv. huur en nutsbedrijven) verlangt de leverancier betaling via een machtiging tot periodieke overschrijving of via automatische afschrijving. Krachtens de interne voorschriften van het Parlement zijn dergelijke betaalwijzen alleen toegestaan in omstandigheden waarin de bevoegde ordonnateur geen andere betalingsregeling kan bedingen. Deze beperking maakt deel uit van de herziening van de interne voorschriften. Bovendien zal de Administratie mogelijke andere betalingsvoorwaarden overwegen met het oog op een betere aansluiting van de interne voorschriften en procedures bij het Financieel Reglement.

9.15. ANTWOORD VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement neemt nota van de conclusies van de Rekenkamer.

9.16. ANTWOORD VAN HET EUROPEES PARLEMENT

De vroege periodieke activiteitenverslagen krachtens de interne voorschriften van het Parlement zijn opgesteld zonder vaste richtsnoeren voor structuur en inhoud. Ten aanzien van de jaarlijkse activiteitenverslagen die in het Financieel Reglement verplicht zijn gesteld, hebben de centrale financiële diensten in samenwerking met de betrokken diensten echter inspanningen verricht om een aanzienlijke mate van harmonisatie tot stand te brengen. Deze inspanningen worden voortgezet, zoals wordt aangetoond met het actieplan van de gedelegeerd hoofdordonnateur, waarin aandacht wordt besteed aan diverse door de Rekenkamer genoemde punten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.17. De in de verslagen gepresenteerde informatie biedt inzicht in de werking van de toezichtsystemen en -controles die betrekking hebben op de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen, maar de informatie waarop deze verslagen zijn gebaseerd, dient te worden verbeterd om een relevante bron voor de betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer te kunnen zijn. Alle gedelegeerd ordonnateurs op één na verklaarden redelijke zekerheid te hebben dat de ingestelde controleprocedures de noodzakelijke waarborgen bieden ten aanzien van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Eén ordonnateur verzuimde deze verklaring af te geven, zonder enig voorbehoud te maken. Hoewel geen van de ordonnateurs een voorbehoud maakte, namen drie van hen in hun verklaringen opmerkingen op over het gebrek aan gekwalificeerd personeel en de noodzaak om de voorschriften inzake onkosten van Parlementsleden en politieke groepen aan te passen aan het nieuwe Financieel Reglement, rekening houdend met de opmerkingen die zijn geformuleerd door de controleinstanties, waaronder de Rekenkamer. Ook andere ordonnateurs gingen in hun activiteitenverslagen in op de problemen die werden ondervonden bij het volledig toepassen van het nieuwe Financieel Reglement en de interne-controlekaders.

Raad*Toezichtsystemen en -controles*

9.18. Het Financieel Reglement werd gedurende de eerste helft van 2003 geleidelijk toegepast. De gedelegeerd ordonnateurs stelden interne beheers- en controleprocedures in. Bij deze controleprocedures, gebaseerd op verificaties vooraf, wordt de vereiste scheiding van de functies van inleiding en verificatie van elke verrichting in acht genomen. Deze procedures waren niet voor alle activiteiten schriftelijk vastgelegd, met name niet voor de bezoldiging van personeel.

9.19. Op grond van de interne voorschriften van de Raad voor de uitvoering van zijn afdeling van de begroting moest elk gedelegeerd ordonnateur erop toezien dat een document waarin de beheers- en controleprocedures werden beschreven die onder zijn gezag werden toegepast, was opgesteld en aan alle personeelsleden beschikbaar gesteld. Eind 2003 bestonden dergelijke documenten slechts voor de procedures die worden toegepast door de eenheden die verantwoordelijk zijn voor informatietechnologie en gebouwen, en door de juridische dienst.

9.20. Hoewel de dienstorder van de Raad voor het personeel dat verrichtingen verifieert, voorziet in de mogelijkheid om verificaties achteraf te verrichten, werden dergelijke verificaties niet verricht. Verificaties achteraf, zoals bedoeld in artikel 47, lid 4, van de uitvoeringsvoorschriften, zouden de ordonnateurs aanvullende zekerheid bieden over de juiste uitvoering van uit de begroting gefinancierde verrichtingen.

9.17. ANTWOORD VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Ook de kwestie van personeel voor functies van financiële aard komt in het actieplan van de gedelegeerd hoofdordonnateur aan de orde.

9.18-9.19. ANTWOORD VAN DE RAAD

Net als de Rekenkamer hebben de ordonnateurs, in hun voor 2003 opgestelde interne evaluatieverslag over de jaarverslagen, geconstateerd dat niet alle controleprocedures schriftelijk zijn vastgelegd. Na deze vaststelling is de ordonnateurs die nog geen document met een beschrijving van de beheers- en controleprocedures hebben opgesteld, verzocht dat alsnog voor 1 december 2004 te doen.

Voor het gemak en met het oog op de coherentie tussen de werkwijzen van de verschillende ordonnateurs, is een model voor dat document ontwikkeld.

9.20. ANTWOORD VAN DE RAAD

De methode van verificatie-achteraf (na de betaling) is in 2003 wel toegepast, maar niet stelselmatig.

Hoewel het SGR verificatie-achteraf met name in het geval van beleidsuitgaven zeker nuttig acht, is het niettemin voornemens een methode te ontwikkelen die door zijn verificateurs in de toekomst voor analyse-achteraf kan worden gebruikt.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.21. De door het Financieel Reglement en de uitvoeringsvoorschriften vereiste maatregelen werden tot op zekere hoogte uitgevoerd. De volgende maatregelen waren per 31 december 2003 echter niet genomen:

- a) het vaststellen van minimumnormen voor de controle (artikel 60, lid 4, van het Financieel Reglement),
- b) het opstellen van een beroepscode voor de ordonnateur en de beheerder van de voorschotkas (artikel 60, lid 5, van het Financieel Reglement),
- c) het opstellen van een dienstorder met een omschrijving van de taken, rechten en verplichtingen van de ordonnateur en de beheerder van de voorschotkas (artikel 44 van de uitvoeringsvoorschriften).

9.22. In 2003 verrichtte de intern controleur diverse controles van het financieel beheer, alsmede een controle van de jaarrekening van de Raad over het begrotingsjaar 2002. Aangezien deze controles geen betrekking hebben op de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de rekeningen over 2003, zijn de resultaten ervan niet direct relevant voor de specifieke beoordeling van de Rekenkamer inzake de wettigheid en regelmatigheid van administratieve uitgaven.

Opmerkingen inzake verrichtingen

9.23. Er werd een contract gesloten voor juridische dienstverlening zonder enige aanbestedingsprocedure, hoewel de contractprijs de limiet overschreed waarboven een aanbestedingsprocedure vereist was.

9.21. ANTWOORD VAN DE RAAD

De door de Rekenkamer beschreven maatregelen zullen door het SGR voor eind 2004 worden ingevoerd.

9.23. ANTWOORD VAN DE RAAD

Het SGR is het volledig eens met de opmerking van de Rekenkamer over een vastleggingskrediet voor diensten op juridisch gebied.

Opgemerkt zij evenwel dat de Juridische Dienst van het SGR een aanbestedingsprocedure heeft ingeleid voor de vaststelling van een kaderovereenkomst voor het genoemde type diensten (rechtsbijstand op het gebied van antidumping).

Jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de gedelegeerd ordonnateurs

9.24. De gedelegeerd ordonnateurs baseren hun verklaringen onder meer op de resultaten van controles achteraf. Er bestond echter geen schriftelijk bewijs dat er controles achteraf waren verricht.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Hof van Justitie*Toezichtsystemen en -controles*

9.25. Bij het Hof van Justitie werd aan enkele van de belangrijkste vereisten van het Financieel Reglement of de uitvoeringsvoorschriften niet volledig voldaan. Op de volgende punten werd het Financieel Reglement niet in acht genomen:

- a) vaststelling van minimumnormen voor de controle en analyse van de risico's verbonden aan de beheersomstandigheden en de aard van de gefinancierde acties (artikel 60, lid 4, van het Financieel Reglement),
- b) opstellen van een dienstorder met een omschrijving van de taken, rechten en verplichtingen van financiële actoren (artikel 44 van de uitvoeringsvoorschriften),
- c) omschrijving van de reikwijdte van de taak van de intern controleur en de doelstellingen en de procedures van de uitoefening van de interne controlefunctie (artikel 109, lid 2, van de uitvoeringsvoorschriften).

9.26. Een „verificatie-eenheid” onder het gezag van de intern controleur werd belast met de taak, alle verrichtingen van de ordonnateurs vooraf te verifiëren. De intern controleur nam ook de voorheen door de financieel controleur vervulde taak op van het betaalbaar stellen van elke verrichting in het gecomputeriseerde boekhoudsysteem. Deze taak is niet te verenigen met de onafhankelijkheid waarmee de intern controleur zijn controletaken dient te verrichten, en gaat in tegen de geest van financiële hervorming.

9.25. ANTWOORD VAN DE HOF VAN JUSTITIE

Teneinde de uitvoering van de bepalingen van het nieuwe financieel reglement van de Raad van 25 juni 2002 en de uitvoeringsvoorschriften van de Commissie van 23 december 2002 binnen de Instelling te verzekeren, heeft het Hof op 22 januari 2003 een nieuw intern financieel reglement goedgekeurd. Dit juridisch basiskader diende te worden aangevuld met regels die moesten worden opgenomen in de verschillende normen en orders waarnaar de Rekenkamer verwijst. Alvorens deze regels vast te stellen, werd het echter opportuun geacht, de praktische werking van het nieuwe systeem te onderzoeken, te meer daar de Instelling, gezien haar omvang en de specificiteit van haar taak, voor de toepassing van de nieuwe bepalingen slechts over een zeer beperkt aantal personen met een grondige kennis inzake financiële systemen en kaders beschikt.

Thans zijn alle door de Rekenkamer genoemde documenten goedgekeurd.

Zo zijn de binnen de Instelling toepasselijke minimumnormen voor interne controle op 31 maart 2004 door het administratief comité van het Hof goedgekeurd. Hiervan verwijst norm nr. 7 naar de in artikel 60, lid 4, van het financieel reglement vermelde analyse van de risico's.

De in artikel 44 van de uitvoeringsvoorschriften vermelde taakomschrijvingen van de financiële actoren alsook de taakomschrijving van de interne controleur zijn eveneens op 31 maart 2004 door het administratief comité goedgekeurd. Er zij op gewezen, dat deze laatste omschrijving, overeenkomstig artikel 109, lid 2, van de uitvoeringsvoorschriften, de taak van de interne controleur alsook de doelstellingen van en de procedures voor de uitoefening van deze functie bepaalt.

9.26. ANTWOORD VAN DE HOF VAN JUSTITIE

In het kader van de overeenkomstig de specifieke behoeften van het Hof ingestelde nieuwe administratieve eenheid is er een duidelijke scheiding tussen de functies van verificatie vooraf van de financiële verrichtingen en die van interne controle.

De verificatie vooraf van de financiële verrichtingen geschiedt door verificatiepersoneel dat is gebonden aan de „beroepscode voor de personeelsleden die worden aangewezen om de financiële verrichtingen te verifiëren”

Deze personeelsleden hebben onder meer tot taak, door het aanbrengen van een stempel hun instemming of afkeuring te kennen te geven over ieder dossier dat hun wordt voorgelegd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De omstandigheid dat, in geval van instemming, de verificateurs (of in voorkomend geval zelfs het secretariaat van de dienst) de verrichting in het elektronisch volgsysteem van een visum voorzien, houdt enkel verband met het feit dat dit systeem, om technische redenen, op dit punt niet kon worden gewijzigd bij de inwerkingtreding van de nieuwe bepalingen van het financieel reglement. De door de financiële verrichtingen gevolgde papierstroom — in de loop waarvan de stukken door de diverse interveniënten van een visum worden voorzien of worden ondertekend en die als enige de verrichtingen rechtsgeldig kan maken — is volledig in overeenstemming met het nieuwe financieel reglement en geeft de eindverantwoordelijkheid aan de gedelegeerde of gesubdelegeerde ordonnateur. De rol en de verantwoordelijkheden van de verificatiedienst mogen dus niet worden verward met die van de vroegere financieel controleur.

De zopas beschreven procedures, waarbij de interne controleur als zodanig niet tussenbeide komt, beïnvloeden geenszins de onafhankelijkheid van laatstgenoemde, wiens verplichtingen en verantwoordelijkheden, zoals gezegd in het antwoord op punt 9.25, zijn bepaald in de door het administratief comité van het Hof goedgekeurde „taakomschrijving van de interne controleur”.

9.27. De intern controleur heeft zijn werkprogramma voor 2003 niet uitgevoerd, kennelijk wegens gebrek aan personeel en wegens de aan controle vooraf bestede tijd.

9.27. ANTWOORD VAN DE HOF VAN JUSTITIE

De interne controleur heeft zich in het betrokken jaar eraan gewijd, de nieuwe administratieve eenheid in de organisatie van het Hof van Justitie te integreren. Een audit betreffende het beheer van de voor bezoekers uitgetrokken kredieten, verdeeld over verschillende begrotingsonderdelen, is geprogrammeerd, maar kon in 2003 niet worden beëindigd

Opmerkingen inzake verrichtingen

9.28. Er werd een contract voor de aankoop van *site licences* (licenties voor een bepaalde locatie) voor het gebruik van software gesloten volgens een niet-openbare procedure zonder voorafgaande bekendmaking van een aankondiging. Op grond van de artikelen 15, lid 2, en 17 van Richtlijn 92/50/EEG van de Raad van 18 juni 1992 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor dienstverlening ⁽³⁾ had een aankondiging naar het Publicatiebureau moeten zijn gezonden en gepubliceerd in het Publicatieblad.

9.28. ANTWOORD VAN DE HOF VAN JUSTITIE

De aankoop van de licenties voor exploitatiesoftware van de servers voor kantoorautomatisering en elektronische brievenbus is geschied door het kiezen van de beste offerte tussen die gevraagd aan de distributeurs die door het leidende bedrijf zijn gemachtigd om zijn producten op de Belgische en de Luxemburgse markt te verkopen. De ervaring heeft geleerd, dat de aldus bedongen prijzen concurrerend waren. Voortaan zal, voor de toekomstige contracten van dit type — namelijk een enkel product dat wordt verkocht via een netwerk van erkende distributeurs — bijzondere aandacht worden besteed aan het volgen van de naar gelang van de drempelbedragen toepasselijke procedures.

Jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de gedelegeerd ordonnateurs

9.29. Per begin juni 2004 waren de op grond van artikel 60, lid 7, van het Financieel Reglement vereiste jaarlijkse activiteitenverslagen niet overgelegd.

9.29. ANTWOORD VAN DE HOF VAN JUSTITIE

Het jaarlijkse activiteitenverslag van de gedelegeerde ordonnateur is op 2 juli 2004 aan de bevoegde autoriteiten van de Instelling toegezonden. Er zij op gewezen, dat het financieel reglement niet voorziet in een uiterste datum voor de indiening van het jaarlijkse activiteitenverslag van de andere instellingen dan de Commissie, aangezien de in artikel 60 vermelde uiterste datum (15 juni) enkel voor de Commissie geldt.

⁽³⁾ PB L 209 van 24.7.1992.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Rekenkamer*Toezichtsystemen en -controles*

9.30. Artikel 44 van de uitvoeringsvoorschriften schrijft voor dat elke instelling aan elke financiële actor „een dienstorder met een gedetailleerde omschrijving van zijn taken, rechten en verplichtingen” geeft. Dienstorders werden op 18 december 2003 door de Rekenkamer opgesteld en vastgesteld. Hetzelfde gold voor de minimumnormen, die door de instelling werden vastgesteld ingevolge artikel 60, lid 4, van het Financieel Reglement.

9.31. De intern controleur van de Rekenkamer onderzocht de opzet en de werking van het systeem van verificatie vooraf, alsmede de financiële regeling inzake de uitvoering van het bouwbeleid van de Rekenkamer. Deze controles door de intern controleur monden niet uit in bijzondere opmerkingen.

9.32. De Rekenkamer wordt gecontroleerd door een onafhankelijk extern accountantskantoor dat een „verklaring betreffende de juistheid en getrouwheid van de financiële verantwoording per 31 december 2003” heeft afgegeven, vergezeld van een verslag. Het verslag vermeldt dat naar het oordeel van de accountant de geldende interne-controleregels waarborgen dat de operationele doelstellingen op bevredigende wijze werden gerealiseerd, dat betrouwbare financiële staten werden opgesteld en dat aan de voorschriften werd voldaan. De verklaring en het verslag zullen in het Publicatieblad worden bekendgemaakt.

Opmerkingen inzake verrichtingen

9.33. De controle van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan het begrotingsjaar 2003 heeft geen aanleiding gegeven tot opmerkingen.

Jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de gedelegeerd ordonnateurs

9.34. Zoals voorgeschreven in artikel 60, lid 7, van het Financieel Reglement heeft de secretaris-generaal een jaarlijks activiteitenverslag opgesteld inzake de belangrijkste begrotingsterreinen.

Economisch en Sociaal Comité en Comité van de Regio's

9.35. De volgende opmerkingen betreffen problemen die bij zowel het Economisch en Sociaal Comité als het Comité van de Regio's zijn geconstateerd. Om herhaling in het hoofdstuk te vermijden, worden deze problemen uiteengezet in dit onderdeel, waar beide Comités aan de orde worden gesteld.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Toezichtsystemen en -controles

9.36. Aan de volgende voorschriften inzake de toezichtsystemen en -controles werd niet voldaan: **9.36.**

a) de accountant kreeg geen dienstorder met een gedetailleerde omschrijving van zijn taken, rechten en plichten, zoals vereist in artikel 44 van de uitvoeringsvoorschriften;

a) ANTWOORD VAN HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Het handvest voor accountants is in 2004 goedgekeurd.

ANTWOORD VAN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Op 3 mei 2004 hechtte de gedelegeerde ordonnateur zijn goedkeuring aan Besluit 088/04, waarbij de taken van de rekenplichtige en de gesubdelegeerde rekenplichtigen van het CvdR werden vastgelegd. Dit handvest heeft tevens betrekking op de beroepsregels voor de rekenplichtige.

De goedkeuring van het besluit liep vertraging op omdat sommige uitvoeringsmaatregelen met betrekking tot de invoering van het nieuwe Financieel Reglement (FR) in 2003 wegens andere prioriteiten waren uitgesteld.

b) er werden geen minimumnormen voor de controle vastgesteld.

b) ANTWOORD VAN HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

In 2004 is een aantal minimumnormen voor de interne controle goedgekeurd.

ANTWOORD VAN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Weliswaar zijn de minimumnormen voor controle binnen het Comité nog niet in één document samengevat, maar wel zijn er verschillende controleregels goedgekeurd: check-up-lijsten, procedurebeschrijvingen, prestatie-indicatoren, procedures voor de benoeming van managers die voor bepaalde begrotingslijnen verantwoordelijk zijn, follow up door de CAFA van financiële aangelegenheden, een ontwerpvanemecum inzake taken, functies en procedures, regelingen betreffende ledenrepresentatievergoedingen, besluiten betreffende klokkenluiders en de betrekkingen met OLAF, dienstaanwijzingen, opleidingsprogramma's voor de financiële actoren, topografie van financiële circuits, enz.

In december 2003 verzocht de gedelegeerde ordonnateur de interne auditeur om een onderzoek naar het controlemilieu binnen het Comité uit te voeren.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.37. Wat aanbestedingen betreft werd aan verschillende voorschriften van het Financieel Reglement en de uitvoeringsvoorschriften niet voldaan. Er werd geen verslag over de onderhandelingsprocedures naar de begrotingsautoriteit gezonden (artikel 54 van de uitvoeringsvoorschriften) en de lijst van contractanten voor contracten met een waarde van minder dan 50 000 euro werd niet op het internet bekendgemaakt (artikel 119 van de uitvoeringsvoorschriften). Bij het Comité van de Regio's werd geen gegevensbank opgericht waarin inschrijvers of gegadigden waren opgenomen die van deelname aan een opdracht zijn uitgesloten (artikel 95 van het Financieel Reglement).

9.38. Voor de bezoldiging van het personeel werden persoonsgegevens handmatig en afzonderlijk ingevoerd in zowel de gegevensbank betreffende het personeel als de salarisadministratie. Aangezien er geen computerverbinding tussen beide systemen bestaat, was automatische aansluiting van gegevens niet mogelijk. Anderzijds werd er geen systematische en periodieke aansluiting handmatig verricht. De administratie trof een groot aantal verschillen aan tussen de loonlijst op basis van het in 2003 gehanteerde systeem en van het nieuwe systeem, dat in mei 2004 werd geïntroduceerd.

9.37. ANTWOORD VAN HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Het is juist dat er geen verslag over alle besproken procedures naar de begrotingsautoriteit is verstuurd en dat er op internet geen lijst is gepubliceerd van de toeleveranciers voor contracten met een omvang van minder dan 50 000 EUR. Er zijn evenwel regelmatig voortgangsverslagen opgesteld over de gebouwen; deze zijn naar de begrotingsautoriteit verstuurd. Ook de procedures van het nieuwe Financieel Reglement over vooraankondigingen van omvangrijke contracten zijn in acht genomen. Verder dient erop te worden gewezen dat in 2003 een interne controle is gestart van het verloop van de verwerving van het gebouw „Belliard 68”; deze is in 2004 afgerond. De verplichtingen om over alle onderhandelingen verslag uit te brengen aan de begrotingsautoriteit en om een lijst van contracten te publiceren op internet met een waarde van maximaal 50 000 EUR zijn opgenomen in de EESC-procedures voor de afsluiting van de jaarlijkse interne begroting.

9.37. ANTWOORD VAN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Een verslag over de gunningen via onderhandeling zal vóór 30 september aan de begrotingsautoriteit worden gezonden.

De namen van contractanten voor opdrachten van minder dan 50 000 EUR zullen vóór 15 oktober op de CvdR-Internetsite worden gepubliceerd.

Wat de gegevensbank voor aanbestedingen betreft (artikel 95 van het FR), werd de nieuwe versie van S12 op 18 september jl. geïnstalleerd, waardoor derden kunnen worden uitgesloten (hetgeen tot op heden onmogelijk was).

9.38. ANTWOORD VAN HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

In 2003 en de jaren daarvoor zijn er geen financiële gegevens opgeslagen in het systeem voor personeelsbeheer, dat enkel en alleen voor operationele doeleinden is gebruikt. De financiële gegevens over personeel werden uitsluitend op een aparte loonlijst bijgehouden. Er was geen aanleiding om deze twee systemen samen te voegen.

Begin 2004 zijn een nieuw systeem voor personeelsbeheer en een nieuw systeem voor loonlijsten (NAP, gebruikt bij de Commissie) in gebruik genomen. In tegenstelling tot het oude gebruikt het nieuwe systeem voor loonlijsten financiële gegevens van het (nieuwe) systeem voor personeelsbeheer. Aanvankelijk waren er tal van afwijkingen tussen het oude en het nieuwe salarislijststelsel. De meeste waren het gevolg van verschillen in tijdstip tussen beide procedures. Al deze verschillen zijn in 2004 geëvalueerd en uit de weg geruimd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.38. ANTWOORD VAN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Aangaande de salarisadministratie werden de personeelsgegevens, overeenkomstig het besluit om het nieuwe systeem in gebruik te nemen, met de hand in de nieuwe databank ingevoerd (Centurio, een toepassing die in het leven werd geroepen door de IT-afdeling van de gezamenlijke diensten van de Comités en die ook door het HvJ wordt gebruikt). Het besluit was genomen om de overgang naar de nieuwe loonstrookjes te vergemakkelijken. Het is evenwel waar dat voor de invoering van het nieuwe systeem (april 2004) het oude systeem om technische redenen niet aan de personele gegevensbank kon worden gekoppeld (de twee bestanden verschillen qua leeftijd bijna 30 jaar) en daarom moesten de persoonsgegevens manueel worden ingevoerd.

Voorts werd de situatie nog gecompliceerd door de inwerkingtreding van het nieuwe Statuut, waardoor een nieuwe serie grootheden in beide systemen moesten worden geïntegreerd.

Zodra het nieuwe systeem volledig operationeel is, zal de administratie de eventueel nog bestaande moeilijkheden onder de loep nemen.

Economisch en Sociaal Comité

9.39. De volgende opmerkingen betreffen slechts problemen bij het Economisch en Sociaal Comité.

Toezichtsystemen en -controles

9.40. De onderstaande voorschriften, die de toezichtsystemen en -controles in het algemeen betreffen, werden niet nageleefd:

- a) de beheerder van de voorschotkas kreeg geen dienstorder met een gedetailleerde omschrijving van zijn taken, rechten en verplichtingen, hetgeen artikel 44 van de uitvoeringsvoorschriften wel voorschrijft;
- b) er werd geen omschrijving van de op de verschillende uitgaven-terreinen toegepaste specifieke controleprocedures op schrift gesteld.

9.40. ANTWOORD VAN HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

a) *Het handvest voor de ambtenaar belast met het beheer van gelden ter goede rekening is in 2004 goedgekeurd.*

b) *Overeenkomstig het nieuwe Financieel Reglement heeft het EESC op 8 januari 2003 zijn interne financiële regels goedgekeurd. Deze regels omvatten officiële procedures voor de aanstelling van de financiële actoren, de controleprocedures en gedetailleerde interne procedures voor alle essentiële begrotingsverrichtingen. Er zij op gewezen dat het EESC een deugdelijk controleproces heeft ontworpen en ingevoerd, dat validatie van de verrichtingen door een onafhankelijke controle-ambtenaar voorschrijft. Dit model zou normaliter uitsluitend worden toegepast voor verrichtingen in een risicovolle omgeving. Het EESC heeft echter gekozen voor een conservatieve benadering en dit model ingevoerd voor alle begrotingsverrichtingen (een uitgebreide lijst is vermeld in de interne regels van het EESC, art. 19), ook voor verrichtingen met weinig risico's.*

Het EESC heeft zijn aanwervingsprocedures in een vademecum vastgelegd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.41. Het onderzoek door de Rekenkamer van een steekproef van betalingen uit de voorschotkas wees uit dat de termijn voor de regularisering van de verrichtingen via de voorschotkas door de ordonnateur (het einde van de daaropvolgende maand, overeenkomstig artikel 67, lid 1, sub (f) van de uitvoeringsvoorschriften) in het algemeen niet in acht werd genomen.

9.42. De intern controleur heeft de uitvoering van het Financieel Reglement uitgebreid gecontroleerd, en daarbij voor de meeste begrotingslijnen gewezen op enkele zwakke punten in de controlesystemen. Het controleverslag werd in november 2003 gepresenteerd. Eind 2003 werden de door de intern controleur aan het licht gebrachte gebreken door de administratie aangepakt.

Opmerkingen inzake verrichtingen

9.43. Tegen eind 2002 uit de voorschotkas verrichte betalingen van reiskostenvergoedingen voor vergaderingen die in 2002 waren gehouden, werden ten laste van de kredieten van het daaropvolgende begrotingsjaar gebracht, hetgeen in strijd is met het begrotingsbeginsel van de jaarperiodiciteit. Evenzo werden de uitgaven uit hoofde van 2003 ten laste van de begroting 2004 gebracht.

9.44. Alle betalingsopdrachten ter afwikkeling van betalingen uit de voorschotkas, verricht tussen medio oktober 2003 en het einde van het jaar, werden slechts oppervlakkig geverifieerd.

Details en strikte procedures voor het beheer van de inventaris zijn in oktober 2003 goedgekeurd.

In 2004 is er een besluit goedgekeurd inzake de erkenning van elektronische handtekeningen in het computersysteem SI2 voor begrotingsbeheer. Hiertoe behoort een beschrijving van alle bijbehorende operationele procedures (gebruikersregistratie, onderhoud, rapportage, enz.).

Overeenkomstig het nieuwe Financieel Reglement werd voor de interne controle de invoering of verbetering aanbevolen van diverse interne controleprocedures. Uitbreiding van de documentatie van interne controleprocedures maakt deel uit van het implementatieplan voor de aanbevelingen van de interne auditeur.

De vastlegging van schriftelijke procedures is op zichzelf geen vereiste van het Financieel Reglement, maar zij is opgenomen in de interne controlenormen van het EESC (norm 15), die op 1 juli 2004 zijn goedgekeurd.

9.41 en 9.44. ANTWOORD VAN HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

In 2003 waren er ernstige personeelsproblemen in de controle-eenheid; daarom moesten er prioriteiten worden gesteld. Derhalve moest de afhandeling van verrichtingen voor gelden ter goede rekening worden uitgesteld. Om de boeken eind 2003 te kunnen afsluiten, werd de grondige controle tot 2004 uitgesteld. Een gedetailleerde controle ex-post is in het eerste kwartaal van 2004 uitgevoerd. De hieruit voortvloeiende correcties worden in 2004 afgerond.

9.41; 9.43-9.45. ANTWOORD VAN HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

In aansluiting op eerdere aanbevelingen van de Rekenkamer heeft het EESC de rekening voor het beheer van gelden ter goede rekening voor de betaling van vergoedingen aan de leden begin 2004 afgeschaft.

9.43. ANTWOORD VAN HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Volgens artikel 6.6 van de uitvoeringsvoorschriften van 23 december 2002 kunnen begrotingsmiddelen voor vergoedingen van leden niet worden overgedragen. Daarom meende het EESC dat het betalingen die de ambtenaar belast met het beheer van de gelden ter goede rekening eind 2002 had verricht (voor in 2002 gehouden vergaderingen) en die begin 2003 waren afgehandeld, op de begroting 2003 moest opvoeren.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.45. In drie gevallen bedroeg de reiskostenvergoeding die werd betaald aan leden van het Economisch en Sociaal Comité tweemaal het bedrag dat in de regeling van het Comité zelf was vermeld. Het betrof hier vluchten van Berlijn naar Brussel, die volgens de dienstregeling anderhalf uur of minder duurden. De regels van het Comité bepalen dat een dubbele reiskostenvergoeding wordt betaald voor vliegvluchten van meer dan anderhalf uur. Uit de controle bleek dat de regels in het algemeen niet worden nageleefd bij reizen vanuit Berlijn en enkele andere steden.

Jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de gedelegeerd ordonnateurs

9.46. Het in artikel 60, lid 7, van het Financieel Reglement voorgeschreven jaarlijks activiteitenverslag werd eind juli 2004 gepresenteerd. Dit verslag omvat een verklaring inzake de procedures ter waarborging van de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de rekeningen.

Comité van de Regio's

9.47. Onderstaande opmerkingen hebben betrekking op andere problemen die uitsluitend het Comité van de Regio's betreffen.

Toezichtsystemen en -controles

9.48. De voorschriften inzake de toezichtsystemen en -controles werden op de volgende punten niet nageleefd:

- a) er werd geen risicoanalyse verricht om de meest adequate controleprocedures door te voeren (artikel 60, lid 4, van het Financieel Reglement);
- b) afgezien van een „vademecum” inzake de voorschotkas werd er geen beschrijving van de specifieke controleprocedures voor uitgaven opgesteld.

9.45. ANTWOORD VAN HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Voor de vermelde steden bedroeg de duur van de vlucht normaliter meer dan anderhalf uur, maar dat is thans iets minder. In sporadische gevallen is er met deze wijzigingen geen rekening gehouden. Zodra de Rekenkamer hiervan melding maakte, is de situatie rechtgezet: de gedelegeerd ordonnateur heeft alle financiële actoren die betrokken zijn bij de toepassing van de regeling officieel zeer strikte aanwijzingen gegeven. Alle potentieel betrokken leden zijn van het besluit op de hoogte gesteld. Het EESC kan daarom verklaren dat de huidige situatie aan de voorschriften voldoet.

9.48. ANTWOORD VAN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

- a) *Deze kwestie wordt nu integraal aangepakt: de interne auditeur heeft in 2004 reeds twee onderzoeken uitgevoerd.*
- b) *Los van de voorschriften betreffende voorschotten, bestaan er nog vele andere schriftelijke regels voor specifieke controleprocedures inzake uitgaven, zoals de handleiding voor dienstreizen, waarin de procedures voor controle van de desbetreffende uitgaven van de ambtenaren uitgebreid zijn weergegeven. Hetzelfde geldt voor de schriftelijke procedures voor onderlinge facturering tussen de Comités, de uitgaven van hun gezamenlijke diensten, aanwerving van nieuwe ambtenaren, enz. Verder is er meer zicht op de uitgavenpatronen mogelijk dankzij de in 2003 voor iedere begrotingslijn vastgestelde prestatie-indicatoren met bijbehorende instructies. In dat jaar heeft het Comité ook (schriftelijk) financiële circuits ontworpen die met de beginselen van het nieuw FR overeenstemmen en waarbij dus het verrichten van uitgaven en de controle vooraf gescheiden functies vormen. Tevens zijn er, om de naleving van het FR te garanderen, controlelijsten gepubliceerd voor de uitgaven van de gezamenlijke diensten.*

Het CvdR wil nog dit jaar het opstellen afronden van de minimumcontrole-normen die zijn toegesneden op de specificiteiten van zijn uitgaven.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.49. De follow-up van de aanspraak die ambtenaren en andere personeelsleden kunnen maken op de diverse toelagen en uitkeringen waarin het Statuut voorziet, was ontoereikend. De gegevens die de administratie jaarlijks van het personeel vraagt, hadden nauwkeuriger moeten worden gecontroleerd. De betaling van toelagen en overschrijvingen van bedragen boven de ontheemdingstoelage naar een ander land dan dat van de standplaats hadden moeten worden opgeschort toen personeelsleden niet binnen een redelijke termijn de in te vullen inlichtingenformulieren retourneerden.

9.50. De intern controleur heeft het overgrote deel van zijn werkprogramma voor 2003 niet uitgevoerd. Met name werd een controle van de uitvoering van het nieuwe Financieel Reglement, die in het werkprogramma was opgenomen, niet afgerond.

Opmerkingen inzake verrichtingen

9.51. Tegen eind 2002 uit de voorschotkas verrichte betalingen van reiskostenvergoedingen voor vergaderingen die in 2002 werden gehouden, werden ten laste van de kredieten van het daaropvolgende begrotingsjaar gebracht, hetgeen in strijd is met het begrotingsbeginsel van de jaarperiodiciteit.

9.52. Enkele betalingen uit de voorschotkas waren aan het eind van de daaropvolgende maand niet door de ordonnateur gereguleerd, zoals voorgeschreven in artikel 67, lid 1, sub (f), van de uitvoeringsvoorschriften.

9.49. ANTWOORD VAN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Wat de follow up van de in het Statuut genoemde bij- en toeslagen voor het personeel betreft, ontvangt ieder personeelslid jaarlijks in september een formulier met als doel persoonsgegevens te actualiseren. Iedereen vult dit in, ook al is de gezinssituatie ongewijzigd gebleven. Wordt het niet ingevuld, dan wordt een herinnering gestuurd en wordt dit formulier dan nog niet binnen een redelijke termijn aan de eenheid Personeel teruggestuurd, dan zal de bevoegde functionaris de desbetreffende gevallen onderzoeken, en met name die gevallen waarin wellicht geen recht op de bij- of toeslagen bestaat. Daarna zal de personeelsleden in kwestie nogmaals worden verzocht om de formulieren in te vullen. Toch hebben sommige personen nog altijd, zoals aangegeven door de Rekenkamer, nagelaten om de gevraagde informatie te verstrekken.

Voorts zal in de toekomst de specifieke situatie van ieder personeelslid systematisch worden gecontroleerd. Het gaat daarbij met name om overschrijvingen naar derde landen die het niveau van de ontheemdingstoelage te boven gaan en daarnaast zal betaling van iedere bij- of toeslag dan wel elke overschrijving worden opgeschort tot de vereiste documenten zijn verstrekt.

In september van dit jaar zijn de nodige maatregelen doorgevoerd om de follow-up betreffende deze rechten te verbeteren.

9.51. ANTWOORD VAN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Gegeven de vertraging die is opgelopen bij het verstrekken van de nodige documenten voor deelname van drie plaatsvervaarders aan een commissie-vergadering kon de betalingsinstructie dienaangaande niet ten laste van de begroting voor 2002 worden gebracht. De betaling van voorschotten werden uiteindelijk in 2003 goedgekeurd en dus ten laste van de begroting voor dat jaar gebracht.

In het vervolg zal het Comité deze vergoedingen te boek stellen als lasten die later in de begroting zullen worden opgenomen.

9.52. ANTWOORD VAN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

De interne controleur van de eigen diensten van het Comité was gedurende die periode alleen en had veel werk als gevolg van vertraging die zich had voorgedaan bij de presentatie van sommige onderzochte gevallen aan de ordonnateur. Pas aan het einde van het jaar kon een assistent worden aangeworven waarna vaart kon worden gezet achter de financiële verificatie vooraf van voorschotten alvorens de ordonnateur zijn fiat kon geven.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de gedelegeerd ordonnateurs

9.53. Het in artikel 60, lid 7, van het Financieel Reglement voorgeschreven jaarlijks activiteitenverslag werd begin juni 2004 gepresenteerd. Dit verslag omvat een verklaring betreffende de procedures ter waarborging van de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de rekeningen. In het verslag wordt ingegaan op enkele problemen die het controlerend personeel in 2003 ondervond en op maatregelen die in 2004 moeten worden getroffen om beter te voldoen aan de vereisten van het Financieel Reglement.

Commissie*Toezichtsystemen en -controles voor administratieve uitgaven (4)*

9.54. Anders dan de overige instellingen heeft de Commissie de inwerkingtreding van het nieuwe Financieel Reglement niet afgewacht alvorens nieuwe toezichtsystemen en -controles op te zetten. Deze systemen, die zijn opgezet in het kader van de hervorming van de Commissie, beantwoordden al in hoge mate aan de belangrijkste vereisten van het nieuwe Financieel Reglement. Dit verklaart waarom er bij de Commissie sprake is van meer conformiteit van de in 2003 opererende systemen met de vereisten van het Financieel Reglement dan bij de andere instellingen.

9.55. De 24 interne-controlenormen die de Commissie in 2000 vaststelde, zijn nadien concreter uitgewerkt en opgesplitst in 74 „basisvereisten”. Een bijlage bij de activiteitenverslagen van directeuren en directeuren-generaal geeft weer hoeveel „basisvereisten” door elke dienst van de Commissie zijn uitgevoerd. Wat betreft de administratieve uitgaven stelt de Rekenkamer vast dat per eind 2003 aan de meeste „basisvereisten” met betrekking tot controlewerkzaamheden, controle en beoordeling is voldaan.

9.56. De Rekenkamer heeft de toezichtsystemen en -controles onderzocht die de gedelegeerd en gesubdelegeerd ordonnateurs zekerheid verschaffen dat bij de verrichting van de uitgaven aan de vereisten inzake wettigheid en regelmatigheid is voldaan. Beoordeeld is de werking van de systemen met betrekking tot de bezoldiging van personeel, informatietechnologie, infrastructuur en beheer van diensten in Brussel, publicaties, de delegaties van de Commissie en de tolkdiensten.

(4) De volgende diensten van de Commissie zijn verantwoordelijk voor de meeste administratieve uitgaven: directoraat-generaal Personeelszaken en administratie, directoraat-generaal Vertaling, directoraat-generaal Tolken, directoraat-generaal Pers en communicatie, directoraat-generaal Buitenlandse betrekkingen, Bureau voor infrastructuur en logistiek — Luxemburg, Bureau voor infrastructuur en logistiek — Brussel, Bureau voor het beheer en de afwikkeling van individuele rechten, Europees Bureau voor personeelsselectie, Publicatiebureau.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.57. De ordonnateurs besloten overeenkomstig interne-controlenorm 17 dat verificaties achteraf van verrichtingen, behalve van de uitgaven voor personeel, moesten worden uitgevoerd. Niets wees er echter op dat er verificaties achteraf werden verricht voor de uitgaven in verband met de delegaties van de Commissie en publicaties. Op de andere uitgaventerreinen werden wel controles achteraf verricht, maar deze waren niet gebaseerd op onderzoek van verrichtingen die aan de hand van risicoanalyse waren geselecteerd.

9.58. Ten aanzien van het systeem dat de bezoldigingen van het personeel verwerkt, werden discrepanties tussen de gegevensbank met persoonsgegevens van het personeel en het computersysteem dat wordt gebruikt voor de maandelijkse berekening van de bezoldiging, geconstateerd en gecorrigeerd voordat een nieuw systeem werd opgezet in oktober 2003. Tot kort voor eind 2003 werden nieuwe gegevens, ingevoerd in de persoonsdossiers in de gegevensbank, echter niet systematisch geverifieerd.

9.57. ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

In het jaarverslag van DG RELEX wordt de aandacht gevestigd op het ontbreken van een doeltreffend systeem van controle achteraf van de uitgaven van de delegaties. In het licht hiervan is een actieplan opgesteld waarin wordt voorzien in de implementatie van een systeem voor controle achteraf tegen eind 2004.

Het Publicatiebureau (OPOCE) heeft in 2004 een controle achteraf op basis van steekproeven vastgesteld. De gemachtigd ordonnateur heeft besloten voorrang toe te kennen aan voorafgaande controles van het tweede niveau alvorens in 2004 een controle achteraf in te voeren.

In verband met andere administratieve uitgaven hebben DG ADMIN en het Bureau voor infrastructuur en logistiek in Brussel (OIB) bij de start van de controles achteraf begin 2003 besloten de verrichtingen via uniforme steekproeven te selecteren teneinde distorsies en vooroordelen te voorkomen. Zij zijn zinnens om na 24 maanden werking, d.w.z. met ingang van 2005, risicofactoren op te nemen.

Ook het DG Vertolking (SCIC) heeft in 2003 gebruik gemaakt van uniforme steekproeven voor de bezoldiging van freelance tolken. Met ingang van 2004 worden de steekproeven evenwel gebaseerd op monetaire eenheden (MUS). Het is de bedoeling dat dit systeem later in 2004 met gerichte steekproeven op basis van risicofactoren zal worden aangevuld.

Wat personeelsuitgaven betreft, worden de nadere gegevens verstrekt in het antwoord op paragraaf 9.58.

9.58. ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Zoals de Rekenkamer verklaart, zijn de bestaande verschillen tussen de twee systemen geïdentificeerd en gecorrigeerd alvorens het nieuwe systeem — NAP (nieuw programma voor de betaling van salarissen) in werking is getreden aan de hand van geverifieerde personeelsgegevens en via een per component opgestelde vergelijking van de oude en de nieuwe salarisstroken.

In tegenstelling tot het vroegere salarissysteem (VAP) ontvangt NAP de gegevens via IT interface direct van het systeem Sysper voor personeelsbeheer, zodat een dubbele gegevensinvoer, die vroeger tegelijk een mogelijkheid tot controle en een bron van vergissingen vormde, niet langer nodig is. Het verloop van de verificatie-operaties diende dus te worden aangepast, wat voor eind 2003 is gebeurd.

In 2003 waren al een aantal controles achteraf uitgevoerd op gegevens betreffende het personeel in Luxemburg. Het personeel in Brussel zal eind 2004 worden gecontroleerd, nadat een algemeen programma voor controle achteraf operationeel zal zijn.

Uit de vergelijkingen in het kader van de migratie naar NAP en de verificaties in Luxemburg is gebleken dat het aantal fouten zeer klein is naar verhouding van de zeer grote hoeveelheden gegevens en dat de fouten geen systematisch karakter hebben.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.59. De Rekenkamer constateerde gebreken in de door het Publicatiebureau opgezette toezichtsystemen en -controles. Met name waren er geen precies omschreven verantwoordelijkheden formeel toegewezen aan het personeel dat is belast met het inleiden en verifiëren van financiële verrichtingen, werden er geen maatregelen getroffen om het door het Publicatiebureau onderkende specifieke risico te ondervangen dat fouten in facturen niet werden ontdekt, en was de documentatie van de procedures niet volledig.

9.60. Aan het verslagleggingsvereiste dat is neergelegd in de dienstorder van de Commissie voor gesubdelegeerd ordonnateurs werd bij het Publicatiebureau niet voldaan.

Opmerkingen inzake verrichtingen

9.61. Voor de betaling van een groot aantal facturen voor IT-diensten, infrastructuur en beheer van diensten in Brussel en publicaties werden de in de contracten vastgelegde termijnen overschreden. Overeenkomstig artikel 106, lid 5, van de uitvoeringsvoorschriften kan de crediteur bij niet-inachtneming van de betalingstermijn achterstandsrente in rekening brengen.

9.59. ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Wat de omschrijving van verantwoordelijkheden betreft, is de Commissie het eens met het standpunt van de Rekenkamer en in november 2003 is een systeem voor regelmatige (maandelijke) bijwerking geïntroduceerd.

In verband met de documentatie van procedures heeft het Bureau in 2003 een lijst van de voornaamste te documenteren procedures vastgesteld. Deze documentatie is in 2004 voltooid. De secundaire procedures zullen tegen het eind van het eerste halfjaar 2005 worden gedocumenteerd.

9.60. ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Hoewel de procedure hiervoor nog niet is geformaliseerd, wordt sinds verschillende jaren een regelmatig (driemaandelijks) operationeel verslag aan het beheerscomité uitgebracht. Op centraal niveau wordt maandelijks een budgettair verslag opgesteld en een verslag over de programma's, werkzaamheden en resultaten wordt door de gesubdelegeerde ordonnateurs ingediend met het oog op de opstelling van het jaarverslag en het jaarverslag over het beheer van het Bureau. Het Bureau stelt het verslag op zoals vastgesteld in het Handvest van de gesubdelegeerde ordonnateurs.

9.61. ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Er zij opgemerkt dat na de invoering van een kortere betalingstermijn in het nieuw financieel reglement, de contracttermijnen in de bestaande contracten die vóór 31 december 2002 op grond van de vroegere financiële reglementen waren gesloten, ongewijzigd zijn gebleven. Het merendeel van de contracten gesloten door het Directoraat Informatica en het Bureau voor infrastructuur en logistiek in Brussel (OIB) in 2003 was voor die datum ondertekend en had dus een betalingstermijn van 60 dagen.

Op basis hiervan beliep het aantal betalingen na de contracttermijn de facto 10,8 % voor het Directoraat Informatica, circa 18 % voor OIB en 3 % voor het DG Vertolking (exclusief betalingen aan freelance tolken).

Teneinde het aantal laattijdige betalingen terug te schroeven heeft de Commissie de aandacht van de operationele diensten gevestigd op de noodzaak van een snelle betaling.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.62. Tegen het einde van 2003 betaalde het Publicatiebureau facturen waarvan het bedrag de waarde van de feitelijk gedurende het jaar verleende diensten overschreed. Het teveel betaalde bedrag werd ten volle erkend door de leveranciers in de vorm van creditnota's die het Publicatiebureau in 2004 ontving. Zodoende werd vermeden dat betalingsverplichtingen moesten worden geannuleerd die in 2002 waren aangegaan ter „vervroeging” van uitgaven die naar verwachting in 2003 moesten worden verricht. De door het Publicatiebureau toegepaste procedure komt niet voor in de bepalingen van het Financieel Reglement en vormt een inbreuk op artikel 97, lid 1, van de uitvoeringsvoorschriften, op grond waarvan uitgaven betaalbaar moeten worden gesteld op basis van daadwerkelijk verleende diensten. De Rekenkamer is van oordeel dat de juiste betalingsprocedures hadden moeten worden toegepast.

Jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de gedelegeerd ordonnateurs

9.63. In het algemeen geven de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directeuren-generaal en directeuren, die ordonnateurs zijn voor het overgrote deel van de administratieve uitgaven, een duidelijk en volledig beeld van de activiteiten en resultaten van de directoraten-generaal en bureaus waarvoor zij verantwoordelijk zijn.

9.64. Sommigen van de ordonnateurs melden dat niet alle interne-controlenormen volledig zijn toegepast, met name wat betreft het gedetailleerd documenteren van alle toegepaste procedures, maar allen verklaren dat „de ingestelde controleprocedures de noodzakelijke waarborgen bieden inzake de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen”. De directeur-generaal voor Externe betrekkingen voegt aan zijn verklaring een voorbehoud toe ten aanzien van de ontoereikende uitvoering bij de delegaties van de Commissie van de interne-controlenormen 16 („scheiding van taken”) en 17 („supervisietaken”).

Algemene conclusie en aanbevelingen

9.65. De instellingen hebben aanzienlijke inspanningen gedaan om hun toezichtsystemen en -controles aan te passen in het licht van de vereisten van het nieuwe Financieel Reglement. Niettemin werden de vereiste wijzigingen niet volledig doorgevoerd bij de meeste instellingen, waar tekortkomingen werden vastgesteld die een risico vormen voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ Namelijk wat betreft de doeltreffende uitvoering van interne-controlenormen, ontoereikende controles achteraf en ontoereikende uitvoering van de interne-controlefunctie.

9.62. ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Het Bureau erkent dat er inderdaad een fout is begaan.

9.65. ANTWOORD VAN HET EUROPEES PARLEMENT*Antwoord van de intern controleur*

„In het laatste deel van de tweede zin en de voetnoot maakt de Rekenkamer niet duidelijk welke instellingen te maken hebben met problemen bij de instelling van hun interne-controlefunctie. Er wordt geen enkele opmerking gemaakt over de interne controle bij het Parlement, noch in de paragrafen 9.7 t/m 9.17 van het verslag van de Rekenkamer over het Parlement, noch in het voorlopig overzicht van de bevindingen bij het jaarverslag dat vooraf aan het Parlement is toegezonden, noch door de ambtenaren van de Rekenkamer tijdens hun onderzoek.”

Het Parlement onderschrijft het antwoord van zijn intern controleur. Het beklemtoont het belang van zijn werkzaamheden in verband met de zelfevaluatie van de toepassing van minimumnormen voor de interne controle die door de instelling zijn uitgevoerd en waarvan de Rekenkamer in paragraaf 9.11 melding maakt. Deze zelfevaluatie heeft geleid tot de opstelling van actieplannen om de geconstateerde tekortkomingen te verhelpen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.66. Behalve voor de in de paragrafen 9.23, 9.28, 9.45 en 9.62 genoemde gevallen wijst de controle van de Rekenkamer uit dat zich in de onderzochte steekproef van onderliggende verrichtingen geen fouten van materieel belang voordeden.

9.67. De gedelegeerd ordonnateurs van de instellingen brachten voor het eerst in 2003 jaarlijkse activiteitenverslagen uit overeenkomstig artikel 60 van het Financieel Reglement⁽⁶⁾. Deze verslagen verschaffen nuttige informatie over de werking van de toezichtsystemen en -controles. De inhoud ervan dient echter te worden verbeterd om de Rekenkamer in staat te stellen, deze in aanmerking te nemen als informatiebron voor haar eigen betrouwbaarheidsverklaring.

9.68. Hoewel de door de Rekenkamer onderzochte verrichtingen voor de administratieve uitgaven als geheel geen fouten van materieel belang vertoonden, merkt de Rekenkamer op dat zich risico's voordoen met betrekking tot de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Dit is te wijten aan het feit dat de toezichtsystemen en -controles die in 2003 de voormalige financiële controle vervingen, nog niet bij alle instellingen voldoen aan de basisvereisten van het nieuwe Financieel Reglement. De Rekenkamer spreekt de aanbeveling uit dat er specifiek aandacht wordt besteed aan de handhaving van alle vereisten die in het nieuwe Financieel Reglement worden uiteengezet.

9.65. ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De tenuitvoerlegging van de hervorming is een continu proces. Daarom spaart de Commissie tijd noch moeite om deze praktijken voortdurend te verbeteren. Anderzijds vindt het toezicht effectief plaats binnen de diensten, en moet dit duidelijker worden gedocumenteerd. De Commissie organiseert in de tweede helft van 2004 specifieke workshops over dit onderwerp.

9.67. ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Het is al het derde jaar dat de Commissie ervaring op dit gebied opdoet. De Rekenkamer erkent ook dat de Commissie voortdurend verbeteringen heeft aangebracht. De huidige jaarverslagen vormen een nuttige bron van informatie over de interne controlesystemen van de DG's.

9.67. ANTWOORD VAN DE REKENKAMER

De terzake bevoegde diensten van de Rekenkamer hebben nota genomen van de aanbeveling en hebben deze verwerkt in hun actieplannen met het oog op de verdere invoering van de procedures in verband met het nieuwe Financieel Reglement.

9.68. ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie heeft eind 2002 een voortgangsevaluatie verricht, waaruit bleek dat de diensten klaar zijn om de specifieke kenmerken van het nieuwe financieel reglement toe te passen, wat door de Rekenkamer in paragraaf 9.54 wordt erkend.

9.68. ANTWOORD VAN DE REKENKAMER

Zie antwoord op paragraaf 9.67.

⁽⁶⁾ Bij de Commissie waren in de voorgaande jaren al soortgelijke verslagen uitgebracht.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

CONTROLE VAN DE GEDECENTRALISEERDE ORGANEN

9.69. Over de jaarlijkse controle van de gedecentraliseerde organen van de Unie (GO's) zijn specifieke jaarverslagen uitgebracht ⁽⁷⁾. De voornaamste gegevens over de GO worden weergegeven in **tabel 9.4**.

9.70. De begrotingen van de GO's belopen in totaal 778, 0 miljoen euro in 2003 tegenover 852,2 miljoen euro ⁽⁸⁾ in 2002. Het aantal personeelsleden van de GO's tezamen is volgens hun lijsten van het aantal ambten gestegen van 2 037 personeelsleden in 2002 tot 2 204 in 2003.

Tabel 9.4 — Begrotingen en personeelsbestand 2002 en 2003 — Gedecentraliseerde organen (GO's)

	Standplaats	Jaar van oprichting	Begroting (miljoen euro)		Statutaire posten	
			2002	2003	2002	2003
Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding	Thessaloniki	1975	14,2	14,7	83	83
Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden	Dublin	1975	17,4	16,8	88	88
Europees milieuoagentschap	Kopenhagen	1990	25,2	27,5	106	111
Europese Stichting voor Opleiding	Turijn	1990	16,8	17,2	123	104
Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving	Lissabon	1993	10,4	10,5	59	63
Europees Bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling	Londen	1993	61,3	84,2	251	287
Vertaalbureau voor de organen van de Europese Unie	Luxemburg	1994	23,6	29	158	158
Communautair Bureau voor plantenrassen	Angers	1994	10,5	11,1	33	33
Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt	Alicante	1994	154,7	157,4	715	675
Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk	Bilbao	1995	13,2	14,6	31	33
Europees Waarnemingscentrum voor Racisme en Vreemdelingenhaat	Wenen	1997	6,2	6,6	28	30
Europees Bureau voor wederopbouw	Thessaloniki	2000	495,9	358,6	316	317
Eurojust	Den Haag	2002	2,8	8,1	46	53
Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart	Brussel	2002	—	4,7	—	80
Europees Agentschap voor maritieme veiligheid	Brussel	2002	—	4,5	—	40
Europese Autoriteit voor voedselveiligheid	Brussel	2002	—	12,6	—	49
		Totaal	852,2	778,0	2 037	2 204

⁽⁷⁾ Publicatie in het PB is in voorbereiding.

⁽⁸⁾ De waargenomen daling laat zich verklaren uit de vermindering van de activiteiten van het Europees Bureau voor wederopbouw.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.71. Het begrotingsjaar 2003 werd gekenmerkt door de inwerkingtreding van een nieuwe financiële kaderregeling⁽⁹⁾ op basis waarvan de GO's hun eigen financiële regelgeving zouden moeten opstellen en goedkeuren.

9.72. In de loop van het begrotingsjaar hebben alle GO's op drie na hun nieuwe financiële regelgeving goedgekeurd nadat de Commissie advies had uitgebracht. De GO's die geen specifieke financiële regelgeving konden vaststellen, hebben voorlopig de financiële kaderregeling toegepast⁽¹⁰⁾ of hebben hun ontwerp van specifieke regelgeving toegepast in afwachting van het advies van de Commissie⁽¹¹⁾. Alle GO's hebben de bepalingen van de financiële kaderregeling overgenomen, met geringe aanpassingen in verband met de kenmerken van hun activiteiten. De enige opmerkelijke uitzondering is het Europees Bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling, dat voor de procedures voor het plaatsen van opdrachten limietbedragen heeft toegepast die afwijken van de normen in de financiële kaderregeling.

9.73. De tenuitvoerlegging van de beginselen van de financiële kaderregeling brengt een herstructurering van het interne controlesysteem van de GO's met zich, met name nu de financiële controle is afgeschaft en een interne auditfunctie in het leven is geroepen. Deze herstructurering vergt een inspanning tot aanpassing en opleiding van de diverse financiële actoren, en in het bijzonder van de ordonnateurs, die nu meer verantwoordelijkheid dragen. Bij tweederde van de GO's zijn de door de financiële actoren opgezette systemen nog niet beoordeeld en gecontroleerd door een interne controleëenheid.

9.74. Wat de rekeningen betreft is de voornaamste vernieuwing de invoering van het beginsel van de periodoerekening, dat andere werkmethoden en aanpassing van de boekhoudkundige hulpmiddelen vergt. In het vooruitzicht van de consolidatie voor het begrotingsjaar 2005 van de rekeningen van de instellingen en de overige organen van de Unie dienen de boekhoudkundige regels van de GO's door de rekenplichtige van de Commissie te worden vastgesteld overeenkomstig artikel 133 van het algemeen Financieel Reglement, welk vereiste is overgenomen in de artikelen 85 (voeren van de boekhouding) en 90 (bijhouden van de inventaris) van de financiële kaderregeling.

9.72. ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

In verband met het financieel reglement van het Europees Bureau voor geneesmiddelenbeoordeling (EMA) heeft de Commissie geëist dat het Bureau zich strikt afstemt op het financieel kaderreglement. Aldus is in juni 2004 met de instemming van de Commissie een nieuwe tekst goedgekeurd.

Eind 2003 heeft ook het Europees Bureau voor wederopbouw de instemming van de Commissie verkregen, en op 4 juni 2004 heeft het zijn financieel reglement goedgekeurd.

9.74. ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

In het kader van het project voor de modernisering van het boekhoudsysteem van de Commissie is een comité boekhoudnormen opgericht dat bijstand moet bieden bij de uitwerking van de toekomstige boekhoudregels van de EG. Die regels zullen na raadpleging van de agentschappen over de boekhoudregels van de EG voor eind 2004 door de rekenplichtige van de Commissie worden goedgekeurd, zodat zij gelden voor alle organen die onder artikel 185 van het financieel reglement vallen.

⁽⁹⁾ Verordening (EG, Euratom) nr. 2343/2002 van de Commissie van 23 december 2002 houdende de financiële kaderregeling van de organen, bedoeld in artikel 185 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB L 357 van 31.12.2002, blz. 72).

⁽¹⁰⁾ Eurojust en het Europees Bureau voor wederopbouw.

⁽¹¹⁾ Europees Bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.75. In afwachting van de afronding door de Commissie van de op te stellen normen om de overgang van de boekhouding op kasbasis naar de boekhouding op basis van periodoerekening in goede banen te leiden, hebben de GO's voor diverse benaderingen gekozen om hun jaarrekening voor het begrotingsjaar 2003 op te stellen. De meeste GO's hebben zich gehouden aan het vroegere beginsel; andere hebben hun rekeningen opgesteld met inachtneming van het periodoerekeningsbeginsel; de overige GO's hebben het periodoerekeningsbeginsel slechts toegepast op de verrichtingen waarvoor zij over de vereiste gegevens beschikten. Bovendien hebben de GO's die het periodoerekeningsbeginsel hebben toegepast — met uitzondering van Eurojust — de gegevens over het begrotingsjaar 2002 niet herbewerkt, hetgeen vergelijking tussen begrotingsjaren bemoeilijkt. **Tabel 9.5** geeft de vorderingen die zijn geboekt met de uitvoering van de nieuwe financiële kaderregeling beknopt weer.

Tabel 9.5 — Stand van de toepassing van de financiële kaderregeling per 31 december 2003

Agentschap	Toepasselijke financiële regeling		Interne auditfunctie	Toepassing van het periodoerekeningsbeginsel		
	Eigen regeling	Financiële kaderregeling		volledig	beperkt	niet
Europees milieuagentschap	X		X		X	
Europees Bureau voor wederopbouw		X	X			X
Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk	X				X	
Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding	X					X
Vertaalbureau voor de organen van de Europese Unie	X			X		
Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden	X					X
Europees Bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling	X		X	X		
Europese Stichting voor Opleiding	X					X
Communautair Bureau voor plantenrassen	X					X
Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving	X					X
Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt	X		X		X	
Europees Waarnemingscentrum voor Racisme en Vreemdelingenhaat	X		X		X	
Europese Autoriteit voor voedselveiligheid	X					X
Eurojust		X		X		
Europees Agentschap voor maritieme veiligheid	X					X
Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart	X					X

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.76. Behalve de problemen in verband met de tenuitvoerlegging van de beginselen van de nieuwe financiële kaderregeling vertoont het inventarissysteem van vaste activa van tal van GO's lacunes waardoor in de beoordeling van de op hun balansen opgenomen vaste activa een marge van onzekerheid ontstaat.

9.77. De Commissie dient de nodige maatregelen te treffen opdat, overeenkomstig de artikelen 85 en 90 van de financiële kaderregeling, de GO's beschikken over de boekhoudregels en -voorschriften die zij nodig hebben om hun rekeningen te kunnen opstellen volgens de in hun nieuwe financiële regelingen uiteengezette beginselen en erop toe te zien dat de consolidering van de rekeningen die voor het begrotingsjaar 2005 is gepland, in goede orde kan verlopen.

9.78. Voor twee GO's heeft de Rekenkamer in haar oordeel een voorbehoud gemaakt ten aanzien van hun rekeningen of de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen⁽¹²⁾. Ten tijde van het vaststellen van haar jaarverslag had de Rekenkamer haar verslag over de jaarrekening van het Europees Bureau voor wederopbouw nog niet vastgesteld.

9.79. De GO's zouden op hun beurt hun ervaringen meer onderling moeten vergelijken om te bezien welke de toegepaste *best practices* zijn, en welke instrumenten het meest doeltreffend zijn om te komen tot een beter beheer en schaalvoordelen. Deze inspanningen moeten zich richten op IT-tools zoals het systeem voor de begrotingsboekhouding of dat voor het bijhouden van de inventarislijsten van vaste activa om te komen tot een betere samenhang tussen de begrotingsboekhouding en de algemene boekhouding met het oog op aanpassing ervan aan de in de financiële kaderregeling omschreven beginselen. Wat betreft goede praktijken wordt gewezen op de geconstateerde samenhang tussen het werkprogramma, het organisatieschema en de begroting bij het Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat. Deze samenhang geeft in operationeel opzicht op directe, transparante wijze zijn bevoegdheden weer, zoals omschreven in zijn basisverordening. Wat betreft de hulpmiddelen beschikt de Europese Stichting voor Opleiding over een uitstekend functionerend computersysteem voor beheer en follow-up van aanbestedingen dat van nut bleek om risico's van onregelmatigheden te vermijden.

9.77. ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De verantwoordelijkheid voor de opstelling van de jaarrekeningen overeenkomstig de toekomstige EG-regels berust bij de afzonderlijke rekenplichtigen van die agentschappen, met inbegrip van de toepassing van passende boekhoudinstrumenten.

De Commissie heeft al stappen gezet om ervoor te zorgen dat de agentschappen op de toekomstige boekhoudvoorschriften zullen voorbereid zijn. Zij organiseert regelmatig bijeenkomsten met de boekhouders van de agentschappen om boekhoudingskwesties te bespreken, in het bijzonder om updates over de voortgang van het moderniseringsproject te verstrekken en om hen te informeren over wat thans en in de toekomst vereist zal zijn (de jongste bijeenkomst heeft op 11 juni 2004 plaatsgevonden). De agentschappen zijn ook vertegenwoordigd in het comité boekhoudnormen en begin juni 2004 zijn alle agentschappen geraadpleegd over de nieuwe boekhoudregels van de EG, nadat zij in april al een vragenlijst hadden ingevuld om hen te helpen de lacunes tussen de huidige boekhoudpraktijken en de toekomstige eisen te identificeren. Zij hebben ook toegang gekregen tot het eerste ontwerp van de on-line boekhoudingshandleiding van de Commissie. Voor boekhoudingsaangelegenheden heeft de Commissie een contactadres waar de agentschappen antwoord op hun vragen kunnen krijgen.

9.79. ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

In antwoord op een vraag van de agentschappen heeft de Commissie bevestigd dat het huidige boekhoudsysteem (SI2) tot eind 2005 tot hun beschikking zal blijven staan, terwijl de vervanging daarvan (ABAC) eveneens in 2005 tot hun beschikking zal worden gesteld indien zij zulks wensen. Alle documentatie en software betreffende de toekomstige IT-systemen (inclusief SAP) zal ter beschikking van de agentschappen staan.

⁽¹²⁾ De Rekenkamer heeft een voorbehoud gemaakt in haar oordeel, uitgesproken in haar verslagen over het Europees Bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling en het Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

CONTROLE VAN DE EUROPESE SCHOLEN

9.80. Met betrekking tot de controle van de Europese Scholen is er een specifiek jaarverslag, dat niet wordt gepubliceerd in het Publicatieblad; het wordt de Raad van Bestuur van de Europese Scholen toegezonden. Bij aanvang van het schooljaar 2003 telden de scholen 19 248 leerlingen. Per 31 december 2003 telden zij het equivalent van 1 640 personeelsleden. De begroting van de scholen bedroeg 201,4 miljoen euro, hoofdzakelijk gefinancierd uit een subsidie van de Commissie (114,8 miljoen euro) en uit bijdragen van de lidstaten (44,1 miljoen euro).

9.81. Voor het begrotingsjaar 2003 had de controle betrekking op de geconsolideerde rekeningen die waren opgesteld door het Bureau van de Secretaris-generaal van de Raad van Bestuur alsmede op die van de Scholen te Brussel III en Luxemburg. De controles hebben geen gebreken aan het licht gebracht die van invloed kunnen zijn op het oordeel van de Rekenkamer over de rekeningen van de Scholen.

9.82. De controles die in de loop van het begrotingsjaar 2003 zijn verricht, hebben uitgewezen dat er lacunes bestaan in het beheer van de differentiële aanpassing, waardoor de aan de gedetacheerde leerkrachten uitbetaalde salarissen kunnen worden genivelleerd. Van de 9 000 ingediende te berekenen dossiers zijn er 2 416 nog niet in behandeling genomen omdat zij onvolledig zijn. 475 dossiers hiervan hebben betrekking op de periode 1990-1994, en worden hoogstwaarschijnlijk niet afgewikkeld. Enkele Scholen hebben een rigoureuus systeem voor het beheer van dossiers met gebruikmaking van differentiële aanpassing, met als gevolg een betrekkelijk laag aantal dossiers dat met vertraging in behandeling wordt genomen door het Bureau. Er moeten duidelijke en precieze instructies aan de Scholen worden gegeven, opdat de vastgestelde goede praktijken breed ingang vinden en buitensporige vertragingen bij de behandeling van de dossiers worden voorkomen.

9.82. ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

In de afgelopen jaren is aanzienlijke vooruitgang geboekt bij het wegwerken van de achterstand. Een zekere vertraging is inherent aan de procedure. Het Bureau van de secretaris-generaal van de raad van bestuur zal de volgende bijkomende maatregelen nemen:

- *herziening van de voor deze werkzaamheden uitgetrokken personele middelen;*
- *onderzoek van de oudere gevallen met het oog op de afschrijving van gevallen met weinig slaagkansen;*
- *streven naar een oplossing van de problemen bij het verkrijgen van passende belastingdocumenten van bepaalde lidstaten;*
- *ervoor zorgen dat de beste praktijken worden toegepast bij het vaststellen van een uniforme en pro-actieve aanpak in alle scholen.*

HOOFDSTUK 10

Financiële instrumenten en bankactiviteiten

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	10.1-10.4
Financiële instrumenten voor het midden- en kleinbedrijf	10.5-10.27
Inleiding	10.5-10.7
De controle van de Rekenkamer	10.8
Algemene opmerkingen over de programma's	10.9-10.11
Melding van gegevens over de werkgelegenheid	10.9-10.10
Melding van gegevens over financiële participaties	10.11
Opmerkingen over de specifieke maatregelen	10.12-10.23
Garanties voor het midden- en kleinbedrijf	10.12-10.16
Beroepen op garanties	10.12
Bereidstellingspremies	10.13-10.14
Garanties voor aandelenbeleggingen	10.15
Regels voor staatssteun	10.16
Europese Technologiefaciliteit (ETF) — startersregeling	10.17-10.19
Waarderingsmethoden	10.17-10.19
Startkapitaalactie	10.20-10.21
Joint European Venture	10.22-10.23
Conclusies	10.24-10.27
Garantiefonds voor externe acties	10.28-10.29
De Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal in liquidatie	10.30-10.34
Inleiding	10.30
De financiële staten van de EGKS i.l.	10.31
IT-gebreken	10.32
Wederaanpassingssteun	10.33-10.34

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

INLEIDING

10.1. De financiële instrumenten van de Gemeenschap met betrekking tot bankactiviteiten zijn:

- leningen verstrekt uit begrotingsmiddelen of opgenomen middelen;
- rentesubsidies voor leningen verstrekt uit begrotingsmiddelen;
- garanties voor leningen opgenomen of verstrekt door derden;
- bezit van aandelen in organen van algemeen belang ⁽¹⁾;
- participatie in speciale verrichtingen, zoals het verstrekken van risicodragend kapitaal.

10.2. Deze financiële instrumenten worden in de lidstaten en, in sterkere mate, buiten de Unie in het kader van het extern beleid gehanteerd. De voornaamste doelstellingen ervan zijn de economische ontwikkeling aan te zwengelen, de infrastructuur te verbeteren en werkgelegenheid te creëren. De Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal in liquidatie is bij soortgelijke verrichtingen betrokken (zie de paragrafen 10.30-10.34).

10.3. Vele van de uit deze instrumenten afgeleide maatregelen worden in opdracht van de Gemeenschap beheerd door banken of financiële instellingen, voornamelijk door de gespecialiseerde financiële instellingen van de Gemeenschap, bijvoorbeeld de Europese Investeringsbank (EIB) en het Europees Investeringsfonds (EIF). Ten aanzien van hun activiteiten in verband met het beheer van de ontvangsten en uitgaven van de Gemeenschap zijn momenteel drie tripartiete overeenkomsten betreffende de rechten van de Rekenkamer op toegang tot informatie van kracht. Twee van deze overeenkomsten zijn met de EIB, en een is er met het EIF gesloten. Bij al deze tripartiete overeenkomsten is de Commissie partij, daar zij de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de begroting draagt (zie **bijlage 1**).

⁽¹⁾ Zoals de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBWO).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.4. De controle van de Rekenkamer had betrekking op:

- financiële instrumenten voor het midden- en kleinbedrijf — drie van deze instrumenten worden beheerd door het EIF ⁽²⁾ en een ervan wordt rechtstreeks door de Commissie beheerd;
- de toepassing van het Garantiefonds voor externe acties (zie **tabel 10.1**), en
- de activiteiten van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal in liquidatie (EGKS i.l.) (zie **tabel 10.2**).

Tabel 10.1 — Stand van het Garantiefonds ⁽¹⁾

(miljoen euro)

Begrotingsjaar	Totaal uitstaande garanties per 31 december ⁽²⁾	Totale middelen van het Fonds per 31 december ⁽³⁾	Dekking (%)
1994	6 017	294,2	4,9
1995	5 882	300,9	5,1
1996	6 715	557,4	8,3
1997	7 960	861,8	10,8
1998	9 834	1 280,7	13,0
1999	12 052	1 313,1	10,9
2000	14 069	1 431,6	10,2
2001	15 577	1 774,4	11,4
2002	15 358	1 645,5	10,7
2003	15 211	1 592,1	10,5

⁽¹⁾ Krachtens Verordening (EG) nr. 2728/94 van de Raad moeten de middelen van het Garantiefonds een toereikend niveau voor potentiële betalingen (streefbedrag) bereiken, dat op 9 van het gegarandeerde bedrag is gesteld. Het Fonds wordt aan het begin van een begrotingsjaar voorlopig gefinancierd met betalingen uit de begroting. Aan het eind van een begrotingsjaar kunnen de middelen van het Fonds het streefbedrag overschrijden. In dat geval vinden er terugbetalingen plaats.

⁽²⁾ Met inbegrip van achterstallige rente per 31 december.

⁽³⁾ Na aftrek van vergoedingen voor de EIB die per 31 december niet waren betaald.

Bron: Commissie.

⁽²⁾ Het EIF werd opgericht in 1994 en had ten doel, „een bijdrage te leveren tot de verwezenlijking van de communautaire doelstellingen”. Per 2000 bezat de EIB meer dan 60 % van de aandelen van het EIF en bezat de Europese Commissie namens de EU 30 %; de rest is in handen van publieke en particuliere financiële instellingen. Sinds 2001 stelt het EIF risicodragend kapitaal en portefeuillegaranties voor het midden- en kleinbedrijf ter beschikking van financiële intermediairs.

Tabel 10.2 — Balans EGKS in liquidatie en nog af te wikkelen verplichtingen van de operationele begroting van de EGKS per 31 december 2003**Balans van de EGKS in liquidatie per 31 december 2003**

Activa	23 juli 2002			31 december 2002			31 december 2003	
	Miljoen euro	%		Miljoen euro	%		Miljoen euro	%
Leningen en voorschotten aan banken (inclusief tegoeden bij centrale banken)	155,62	6,36		113,57	4,75		133,43	6,49
Leningen en voorschotten aan cliënten	682,42	27,87		628,95	26,33		361,66	17,59
Obligaties en andere vastrentende effecten	1 528,90	62,44		1 551,46	64,94		1 485,91	72,25
Aandelen en andere effecten met variabele opbrengst	28,00	1,14		18,77	0,79		15,75	0,77
Materiële activa	0,00	0,00		0,01	0,00		0,00	0,00
Andere activa	6,02	0,25		3,30	0,14		3,28	0,16
Vooruitbetalingen en transitorische activa	47,57	1,94		73,04	3,06		56,46	2,75
Totaal activa	2 448,53	100,00		2 389,10	100,00		2 056,49	100,00
Passiva								
Tegoeden van kredietinstellingen	779,12	31,82		714,36	29,90		434,05	21,11
Transitorische passiva en uitgestelde inkomsten	22,56	0,92		49,77	2,08		34,27	1,67
Operationele EGKS-begroting (niet-afgewikkelde verplichtingen)	400,92	16,37		342,56	14,34		222,47	10,82
Voorzieningen voor verplichtingen en kosten	586,01	23,93		554,74	23,22		247,15	12,02
Budget voor de financiering van onderzoek met betrekking tot kolen en staal	240,00	9,80		240,00	10,05		293,00	14,25
Reserves en overschot	419,92	17,15		487,67	20,41		825,55	40,14
Totaal verplichtingen	2 448,53	100,00		2 389,10	100,00		2 056,49	100,00

Niet-afgewikkelde verplichtingen van de operationele begroting per 31 december 2003

(miljoen euro)

	Bedragen per 31 december 2001	Bedragen per 23 juli 2002	Betalingen van 24 juli 2002 tot 31 december 2002	Annuleringen van 24 juli 2002 tot 31 december 2002	Betalingen per 31 december 2002	Betalingen 2003	Annuleringen 2003	Bedragen per 31 december 2003
Wederaanpassing	128,96	132,61	10,97	0,40	121,24	35,13	10,35	75,76
Onderzoek	174,02	180,83	14,70	7,42	158,71	56,14	3,46	99,11
Rentesubsidies (artikel 56)	25,01	16,84	0,80	0,00	16,04	0,20	4,64	11,20
Sociale maatregelen Kolen (RECHAR)	52,93	70,64	20,62	3,45	46,57	6,50	3,67	36,40
Totaal	380,92	400,92	47,09	11,27	342,56	97,97	22,12	222,47

Bron: Financiële staten EGKS in liquidatie per 31 december 2003.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

FINANCIËLE INSTRUMENTEN VOOR HET MIDDEN- EN KLEINBEDRIJF

Inleiding

10.5. In 1998 ⁽³⁾ stelde de Raad maatregelen vast ter ondersteuning van innoverende en werkgelegenheidscheppende kleine en middelgrote ondernemingen (het groei- en werkgelegenheidsinitiatief). Het beleid ten gunste van het midden- en kleinbedrijf werd in 2000 verder ontwikkeld in een beschikking van de Raad ⁽⁴⁾ betreffende een meerjarenprogramma voor ondernemingen en ondernemerschap, met name voor het midden- en kleinbedrijf (2001-2005).

10.6. Het groei- en werkgelegenheidsinitiatief en het meerjarenprogramma omvatten de volgende maatregelen ten gunste van het midden- en kleinbedrijf:

- *de MKB-garantiefaciliteit*, beheerd door het EIF, die intermediairs ⁽⁵⁾ garanties of tegengaranties verstrekt voor leningen van financiële instellingen aan het midden- en kleinbedrijf;
- *de Europese Technologiefaciliteit (ETF) — startersregeling*, beheerd door het EIF, die voorziet in deelnemingen in risicokapitaalfondsen die in kleine en middelgrote ondernemingen investeren;
- *de startkapitaalactie*, beheerd door het EIF, ter subsidiëring van risicokapitaalfondsen;
- *de Joint European Venture*, beheerd door de Commissie, die het aangaan van partnerschappen van kleine en middelgrote ondernemingen subsidieert.

⁽³⁾ Besluit 98/347/EG van 19 mei 1998 (PB L 155 van 29.5.1998, blz. 43).

⁽⁴⁾ Beschikking 2000/819/EG van de Raad van 20 december 2000 (PB L 333 van 29.12.2000, blz. 84).

⁽⁵⁾ Deze intermediairs, die met het EIF garantiecontracten sluiten, zijn ofwel instellingen die leningen verstrekken, ofwel onderlinge en nationale regelingen voor kredietgarantie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.7. Wanneer het EIF de maatregelen namens de Commissie beheert, worden de middelen buiten de algemene begroting om op afzonderlijke trustrekeningen beheerd. Van de algemene begroting worden middelen overgedragen en op de dag van de overdracht geboekt als begrotingsuitgaven. De trustrekeningen zijn rentedragend; rente die naast andere inkomsten, zoals kapitaalaflossingen en dividenden, wordt ontvangen, wordt ook op de trustrekening bijgeschreven ⁽⁶⁾.

De controle van de Rekenkamer

10.8. De controle had in het algemeen ten doel, zekerheid te verkrijgen dat de Commissie de programma's overeenkomstig het bepaalde in de besluiten van de Raad uitvoert, en de regelmatigheid van de besteding van de middelen te verifiëren. Ze was toegespitst op de volgende punten: de besteding van de kredieten, het beheer van de middelen en de controle van de middelen.

*Algemene opmerkingen over de programma's***Melding van gegevens over de werkgelegenheid**

10.9. Krachtens Besluit 98/347/EG van 19 mei 1998 van de Raad moet de Commissie jaarlijks zowel bij het Europees Parlement als bij de Raad verslag uitbrengen over de uitvoering van de maatregelen, met inbegrip van de onmiddellijke gevolgen ervan voor het scheppen van werkgelegenheid en de vooruitzichten voor het scheppen van werkgelegenheid op lange termijn ⁽⁷⁾. Verder voorziet het besluit van de Raad ook in een evaluatie van het programma binnen ten hoogste 48 maanden na de datum van vaststelling. Deze evaluatie ⁽⁸⁾ werd verricht op basis van een overzicht van de begunstigde firma's en in december 2003 aan het Europees Parlement en de Raad toegezonden.

10.10. Wat betreft de cijfers over de gecreëerde werkgelegenheid verlaat de Commissie zich voor haar jaarlijks verslag ⁽⁹⁾ aan het Europees Parlement en de Raad geheel op informatie die door de intermediairs aan het EIF wordt meegegeeld.

⁽⁶⁾ De bedragen op de trustrekeningen zijn opgenomen in rubriek VII „voorderingen op korte termijn”, subrubriek „diverse debiteuren” vande communautaire balans.

⁽⁷⁾ Artikel 7 van Besluit 98/347/EG van de Raad van 19 mei 1998.

⁽⁸⁾ COM(2003) 758 def. van 8 december 2003.

⁽⁹⁾ Het laatst verschenen verslag is COM(2003) 480 def. van 5 augustus 2003.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Melding van gegevens over financiële participaties

10.11. In de informatie die in de EIF-verslagen aan de Commissie wordt verstrekt over het aandeel van de communautaire participatie, de juridische structuren van risicokapitaalfondsen en de netto activa zijn onnauwkeurigheden ontdekt ⁽¹⁰⁾.

10.11. De Commissie is over het algemeen tevreden over de kwaliteit van de EIF-verslagen. Het EIF heeft de door de Rekenkamer geconstateerde inconsistenties en tekortkomingen rechtgezet, die trouwens geen verstrekende gevolgen hadden voor de gegevens die werden verstrekt aan de begrotingsautoriteiten of voor de financiële staten van de Gemeenschap.

Opmerkingen over de specifieke maatregelen

Garanties voor het midden- en kleinbedrijf

Beroepen op garanties

10.12. Het totaalbedrag waarvoor een beroep is gedaan op garanties uit de MKB-garantiefaciliteit ⁽¹¹⁾ beliep per 31 december 2003 57,2 miljoen euro. In Duitsland (veruit de grootste begunstigde) werden alle kosten, met inbegrip van achterstallige rente, opgenomen in de bedragen waarvoor de intermediairs een beroep deden op de EIF-garantie. In andere bezochte lidstaten werden de achterstallige bedragen zonder kosten gedeclareerd. De Commissie zou moeten trachten, in de contracten tussen het EIF en de intermediairs in alle lidstaten soortgelijke garantievoordelen te verlenen.

10.12. Voor alle lidstaten past de Commissie consequent het beginsel toe dat ze de definitieve verliezen op gegarandeerde leningen op gelijke voet (gelijk risico, gelijke beloning) deelt met de intermediairs, zoals in de beschikking van de Raad werd bepaald.

De Commissie is van oordeel dat ze de principes moet naleven die zijn vastgelegd in de beschikking van de Raad waarin wordt bepaald dat de „financiële criteria voor het in aanmerking komen van financieringen van het MKB voor garanties in het kader van de MKB-garantiefaciliteit afzonderlijk voor elke intermediair worden vastgesteld in het licht van zijn activiteiten, met het doel zoveel mogelijk MKB-bedrijven te bereiken. Deze criteria dienen de marktvoorwaarden en -praktijken in het betrokken gebied te weerspiegelen.”

Verschillen tussen de specifieke voorwaarden van de garanties of het soort garantiesysteem dat de intermediairs hebben ontwikkeld, kunnen leiden tot verschillen in de garantie-uitkeringen.

Bereidstellingspremies

10.13. Om de intermediairs ertoe aan te zetten, gebruik te maken van de maatregel, moeten krachtens de overeenkomsten tussen het EIF en nieuwe intermediairs ⁽¹²⁾ aan het EIF bereidstellingspremies worden betaald ⁽¹³⁾ indien het gegarandeerde leningvolume lager uitvalt dan voorspeld. De door het EIF vastgestelde premie bedraagt 0,3 % per jaar van het verschil tussen het bedrag van de portefeuille ⁽¹⁴⁾ en vastgestelde streefbedragen ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁰⁾ Sinds 2002 worden deze participaties opgenomen in rubriek IV B 1 van de communautaire balans (financiële vaste activa, andere financiële vaste activa, inschrijvingen en participaties).

⁽¹¹⁾ MKB-garantiefaciliteit in het kader van het groei- en werkgelegenheidsinitiatief en van het meerjarenprogramma.

⁽¹²⁾ Intermediairs die voor het eerst deelnemen aan de MKB-garantiefaciliteit; nieuwe contracten met intermediairs die er al eerder aan deelnamen, zijn niet bedoeld.

⁽¹³⁾ De premies worden op de trustrekeningen overgemaakt en vormen geen inkomsten van het EIF.

⁽¹⁴⁾ Bij leninggaranties het leningbedrag, en bij tegengaranties het garantiebedrag.

⁽¹⁵⁾ De methode is onlangs gewijzigd: de bereidstellingspremie wordt thans op een lagere basis berekend waarbij rekening wordt gehouden met het percentage van het garanti gedeelte en niet het gehele leningbedrag.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.14. Bij twee intermediairs (een in Frankrijk en een in Italië) werd in de garantiebrieven (-contracten) echter geen betaling van dergelijke bereidstellingspremies verlangd. De door de Commissie gegeven uitleg overtuigt de Rekenkamer niet.

10.14. *De twee intermediairs naar wie in paragraaf 10.14 wordt verwezen, werden goedgekeurd in het kader van het groei- en werkgelegenheidsinitiatief. Op grond van dit initiatief mag het EIF – voorzover zulks mogelijk is – bereidstellingspremies aanrekenen. Volgens het deskundig oordeel van het EIF was het niet haalbaar om van deze twee intermediairs bereidstellingspremies te verlangen, aangezien ze hun verliezen rechtstreeks dekken door middel van begrotingsmiddelen van de lidstaten.*

Garanties voor aandelenbeleggingen

10.15. Blijkens de controle was een aandelenbeleggingsgarantie door een intermediair uitgebreid tot een fonds waarin het EIF reeds rechtstreeks had geïnvesteerd. De overeenkomst tussen het EIF en de intermediair bepaalt dat garanties slechts in de portefeuille mogen worden opgenomen indien de intermediair de garantie niet heeft uitgebreid tot een risicokapitaalfonds waarin het Europees Investeringsfonds rechtstreeks investeerder is. Het EIF wordt verzocht opnieuw te bezien of de aan intermediairs verstrekte informatie afdoende is.

10.15. *In overeenstemming met de bepalingen van de overeenkomst werd de betreffende aandelenbeleggingsgarantie nooit opgenomen in de portefeuille van het EIF. De Commissie neemt nota van het verzoek van de Rekenkamer aan het EIF.*

Regels voor staatssteun

10.16. De selectiecriteria van de garantie-overeenkomsten met intermediairs bevatten de eis, dat de voorschriften voor staatssteun worden nageleefd ⁽¹⁶⁾, en de intermediairs moeten telkens wanneer een regeling van start gaat, verklaren dat zij deze voorschriften naleven. De Commissie vergewist zich gedurende de looptijd van de garantieregelingen echter niet van de naleving van deze regel.

10.16. *Op grond van de voorschriften voor staatssteun die gelden voor garanties in het kader van de MKB-garantiefaciliteit, hoeft de Commissie zich tijdens de looptijd van de gegarandeerde leningen niet te vergewissen van de naleving van de voorschriften.*

Het EIF is reeds contractueel verplicht om opnieuw een verzoek tot goedkeuring bij de Commissie in te dienen indien een goedgekeurde maatregel aanzienlijk wordt gewijzigd.

Europese Technologiefaciliteit (ETF) — startersregeling*Waarderingsmethoden*

10.17. Eind 2003 beliepen de netto-investeringen in risicokapitaalfondsen in het kader van de ETF-startersregeling 64,6 miljoen euro. De nettovermogenswaarde van de participatie bedroeg eind 2003 38,9 miljoen euro.

⁽¹⁶⁾ Verordening (EG) nr. 994/98 van de Raad van 7 mei 1998 en Verordeningen nrs. 69/2001 en 70/2001 van de Commissie van 12 januari 2001. The trust- en beheersovereenkomst tussen de Commissie en het EIF schrijft een overeenkomstige verklaring van de intermediairs voor.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.18. De controle van de Rekenkamer heeft uitgewezen dat de meeste gecontroleerde risicokapitaalfondsen geen duidelijke, nauwkeurige regels voor de waardering van hun investeringen hadden ⁽¹⁷⁾.

10.19. De Commissie moet ervoor zorgen dat de risicokapitaalfondsen waarin het EIF investeert, erkende normen uit de sector hanteren, met inbegrip van gangbare en betrouwbare waarderingmethoden, zoals de richtlijnen van de EVCA ⁽¹⁸⁾, om transparantie te waarborgen en een getrouw beeld van hun beleggingsportefeuilles te geven.

Startkapitaalactie

10.20. De startkapitaalactie is ingevoerd bij Beschikking 2000/819/EG van de Raad. De desbetreffende trust- en beheersovereenkomst tussen de Commissie en het EIF voorziet in subsidies ad 100 000 euro per persoon voor maximaal drie extra personeelsleden voor risicokapitaalfondsen, starterscentra of hun respectieve beheersmaatschappijen. De Commissie ging tot eind 2003 verplichtingen aan voor in totaal 5,6 miljoen euro.

10.21. De markt heeft voor deze maatregel vrijwel geen belangstelling getoond. Van de zeven aanvankelijk geïnteresseerde fondsen hebben er slechts twee voor deze subsidies contracten gesloten. Er zijn geen betalingen verricht.

Joint European Venture

10.22. De Joint European Venture verstrekt financiële bijdragen van maximaal 100 000 euro aan kleine en middelgrote ondernemingen voor het opzetten van nieuwe transnationale joint ventures in de EU ⁽¹⁹⁾.

10.18. De vier durfkapitaalfondsen waarnaar de Rekenkamer verwijst, waren contractueel verplicht om de richtsnoeren van de Europese vereniging voor risicodragend kapitaal (EVCA — European Venture Capital Association) toe te passen en verstreken informatie op basis van deze richtsnoeren. De verwijzing naar de richtsnoeren van de EVCA staat duidelijk vermeld in de documenten van de fondsen, hun jaarverslagen of in hun kwartaalverslagen aan de aandeelhouders. De andere zaak heeft betrekking op een investering die plaatsvond vóór de publicatie van de waarderingsrichtsnoeren van de EVCA in maart 2001. Daarom wordt in de overeenkomst niet uitdrukkelijk naar de EVCA verwezen. Er zijn evenwel geen wezenlijke verschillen tussen de EVCA-richtsnoeren en de door het fonds beschreven waarderingmethode, die door de externe accountants van het fonds werd gevalideerd.

10.19. De Commissie legt de contractuele verplichting op dat fondsen waarin het EIF in het kader van de door de EG erkende programma's investeert, de waarderingsrichtsnoeren van de Europese vereniging voor risicodragend kapitaal (EVCA) toepassen, die momenteel de standaardnormen van de bedrijfstak zijn. Fondsen die vallen onder vroegere overeenkomsten en waarin vóór de publicatie van de EVCA-richtsnoeren in maart 2001 werd geïnvesteerd, hebben deze richtsnoeren aangenomen of hanteren normen die niet wezenlijk afwijken van deze principes. De waarderingen worden gecontroleerd door externe accountants en worden verder geverifieerd door het EIF.

10.21. Momenteel wordt een externe evaluatie van het MPOO uitgevoerd, waaronder ook een evaluatie van de startkapitaalactie.

⁽¹⁷⁾ Van de vijf ter plaatse bezochte kapitaalfondsen had er slechts één gedetailleerde richtsnoeren en motiveringen voor alle waarderingen van de investeringen.

⁽¹⁸⁾ European Venture Capital Association: Europese Vereniging voor risicodragend kapitaal.

⁽¹⁹⁾ Besluiten 98/347/EG van 19 mei 1998 en 2000/819/EG van 20 december 2000. Er worden subsidies verstrekt voor de voorbereiding, en, bij de oprichting van een joint venture, de gedane investeringen; deze mogen echter samen niet meer dan 100 000 euro per geval bedragen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.23. De maatregel is voor het midden- en kleinbedrijf echter niet aantrekkelijk gebleken, en tot dusver zijn er slechts 44 joint ventures opgericht. De Commissie stelt voor, dit programma, dat „duur, traag en omslachtig” is, af te bouwen ⁽²⁰⁾.

10.23. *Naar aanleiding van een evaluatie van de Joint European Venture (JEV) en van de andere financiële instrumenten van het groei- en werkgelegenheidsinitiatief (1998-2000) volgens de situatie op 29 mei 2002, heeft de Commissie op 8 december 2003 een voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad ingediend tot wijziging van het meerjarenprogramma voor ondernemingen en ondernemerschap (2001-2005) en tot stopzetting van het JEV-programma. Dit voorstel werd aangenomen bij Beschikking nr. 593/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 juli 2004 en per 29 december 2004 zullen de financiële intermediairs geen nieuwe aanvragen om financiële bijdragen kunnen indienen in het kader van het JEV-programma.*

Conclusies

10.24. De rapportagekwaliteit moet worden verbeterd, vooral wat betreft de gegevens aan de hand waarvan de Europese participaties in de fondsen worden gewaardeerd (zie paragraaf 10.11).

10.24. *De Commissie is over het algemeen tevreden over de kwaliteit van de EIF-verslagen. Alle fondsen waarin het EIF investeert, zijn reeds contractueel verplicht om gegevens ter beschikking te stellen met het oog op een waardering in overeenstemming met de EVCA-richtsnoeren, die momenteel de standaardnormen van de bedrijfstak zijn. De financiële staten met inbegrip van de waarderings worden gecontroleerd door de externe accountants van de durfkapitaalfondsen. De aldus gerapporteerde waarderings worden geverifieerd door het EIF om ervoor te zorgen dat ze niet wezenlijk afwijken van de EVCA-richtsnoeren.*

10.25. Er moeten coherente beginselen worden toegepast wanneer er in de verschillende lidstaten een beroep wordt gedaan op garanties (zie paragraaf 10.12).

10.25. *Zoals in het antwoord op paragraaf 10.12. werd uiteengezet, worden coherente regels reeds toegepast wanneer er een beroep wordt gedaan op garanties.*

10.26. Wat betreft de waardering van investeringen in risicokapitaalfondsen dient zorgvuldiger te worden gecontroleerd of er erkende normen uit de sector worden gehanteerd (zie de paragrafen 10.18 en 10.19).

10.26. *De Commissie merkt op dat ze het EIF en de durfkapitaalfondsen waarin het EIF investeert, reeds contractueel verplicht om EVCA-richtsnoeren toe te passen, die de erkende normen van de bedrijfstak zijn en dat deze normen algemeen worden toegepast.*

10.27. De Commissie heeft de afschaffing van de „Joint European Venture” voorgesteld. Zij zou tevens de „startkapitaalactie” opnieuw moeten bezien (zie de paragrafen 10.20-10.23).

10.27. *Momenteel wordt een externe evaluatie van het MPOO uitgevoerd, waaronder ook een evaluatie van de startkapitaalactie.*

GARANTIEFONDS VOOR EXTERNE ACTIES

10.28. De communautaire begroting staat in hoge mate bloot aan kredietrisico's ten aanzien van de garanties voor leningen die de EIB aan derde landen verstrekt. Het garantiefonds voor externe acties heeft ten doel, de EIB schadeloos te stellen indien de begunstigde in gebreke blijft en te voorkomen dat er een rechtstreeks beroep op de communautaire begroting wordt gedaan.

⁽²⁰⁾ Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad (COM2003/758 van 8 december 2003).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.29. De auditprocedures waaraan de Rekenkamer de boekhouding van het garantiefonds onderwierp, brachten geen kwesties aan het licht betreffende het bestaan en de waardering van de door het fonds beheerde activa (zie **tabel 10.1**).

DE EUROPESE GEMEENSCHAP VOOR KOLEN EN STAAL IN LIQUIDATIE

Inleiding

10.30. Op 23 juli 2002 liep het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) ten einde. Bij een aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gehecht protocol werden de activa en passiva van de EGKS aan de Europese Gemeenschap overgedragen. De nettowaarde van deze activa, genaamd Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal in liquidatie (EGKS i.l.), moet worden toegewezen aan onderzoek in sectoren die verband houden met de kolen- en staalindustrie. De Europese Commissie is belast met de afwikkeling van de financiële verrichtingen die hun beslag nog niet hadden gekregen toen het Verdrag afliep ⁽²¹⁾.

De financiële staten van de EGKS i.l.

10.31. De financiële staten van de EGKS i.l. hebben nog steeds de structuur van vóór het verstrijken van het EGKS-Verdrag, en zijn onderzocht door een extern accountant. Zoals in voorgaande jaren heeft de Rekenkamer de door deze externe accountant verrichte werkzaamheden onderzocht. Aldus heeft zij de zekerheid verkregen dat de financiële staten van de EGKS i.l. een getrouw beeld geven van de nettowaarde ervan, en van de financiële situatie per 31 december 2003.

IT-gebreken

10.32. Sommige IT-gebreken waarover werd bericht in het jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2002 zijn slechts ten dele verholpen ⁽²²⁾. De Commissie moet het nodige doen om de nog bestaande problemen op te lossen.

10.32. *Alle IT-gebreken waarover werd bericht in het jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2002, werden behandeld en de kwestie van de „sécurité logique et physique” werd opgelost. Met betrekking tot het „plan de continuité des activités” zijn een bedrijfscontinuïteitsplan en een noodherstelplan uitgewerkt voor de boekhoudsoftware. De enige overblijvende kwestie is de ontwikkeling van een uitwijklocatie die vóór einde 2004 moet zijn gerealiseerd.*

⁽²¹⁾ Besluit 2003/76/EG van de Raad van 1 februari 2003 (PB L 29 van 5.2.2003).

⁽²²⁾ Voornamelijk die welke betrekking hadden op de „sécurité logique et physique”, het „plan de continuité des activités” en de door het directoraat-generaal Economische en financiële zaken gebruikte boekhoudsoftware.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Wederaanpassingssteun

10.33. Per 31 december 2003 bedroeg de wederaanpassingssteun 75,76 miljoen euro en vormde hij de op één na grootste categorie uitstaande verplichtingen van de EGKS i.l. (zie **tabel 10.2**).

10.34. In 2003 verrichtte de Rekenkamer een controle in Duitsland ter aanvulling van soortgelijke, in voorgaande jaren verrichte controles ⁽²³⁾. Hoewel de controle geen algemene tekortkomingen in het beheer van de wederaanpassingssteun aan het licht bracht, zijn in de subsidiabiliteitscriteria voor werknemers die deze steun genoten verschillen aangetroffen met de criteria die in andere, in voorgaande jaren bezochte landen werden gehanteerd.

10.33. *De lopende activiteiten sinds de beëindiging van het EGKS-Verdrag bestaan uit de betaalbaarstelling van de uitstaande verplichtingen met betrekking tot de EGKS-wederaanpassingssteun. Deze activiteiten zullen tot 2007 worden voortgezet.*

10.34. *Het verschil in subsidiabiliteitscriteria is toe te schrijven aan de nationale Duitse criteria die strikter zijn dan die welke door de Europese Commissie werden opgesteld. Lidstaten hadden de mogelijkheid om dergelijke nationale regelingen ten uitvoer te leggen en indien ze dit deden, konden ze subsidiabiliteitscriteria opleggen die afweken van die waarover met de Commissie in bilaterale overeenkomsten een akkoord was gesloten.*

⁽²³⁾ De controles van de Rekenkamer in voorgaande jaren betroffen de traditionele steun voor staal in het Verenigd Koninkrijk en Italië. De controle in Duitsland had zowel betrekking op traditionele steun als op Rechar (sociale maatregelen kolen).

Bijlage 1 — Momenteel van kracht zijnde tripartiete overeenkomsten

Partijen	Onderwerp	Datum van ondertekening of laatste verlenging	Afloopdatum
Rekenkamer, Europese Commissie, Europese Investeringsbank	<p>Controle door de Rekenkamer van leningstransacties in het kader van het mandaat dat de Europese Gemeenschappen de Bank hebben verleend, en van de door de Bank beheerde verrichtingen die zijn opgenomen in en gegarandeerd door de begroting van de Europese Gemeenschappen</p> <p>Ook geldig voor de uit het Europees Ontwikkelingsfonds gefinancierde verrichtingen die de Bank beheert</p>	27 oktober 2003	<p>27 oktober 2007</p> <p>Telkens voor vier jaar hernieuwbaar bij stilzwijgende overeenkomst</p>
Rekenkamer, Europese Commissie, Europese Investeringsbank	Controle door de Rekenkamer van het financieel beheer van het Garantiefonds	11 januari 1996	Geen bepaling over afloop of hernieuwing
Rekenkamer, Europese Commissie, Europees Investeringsfonds	Controle door de Rekenkamer van het aandeelhouderschap van de Gemeenschap in het Europees Investeringsfonds	25 september 2003	<p>25 september 2005</p> <p>Telkens voor twee jaar hernieuwbaar bij stilzwijgende overeenkomst</p>

