

**SPECIAAL VERSLAG Nr. 10/2001****over de financiële controle van de structuurfondsen, Verordeningen (EG) nr. 2064/97 en (EG) nr. 1681/94 van de Commissie, vergezeld van de antwoorden van de Commissie***(uitgebracht krachtens artikel 248, lid 4, tweede alinea, van het EG-Verdrag)*

(2001/C 314/02)

**INHOUD**

	<i>Paragraaf</i>	<i>Bladzijde</i>
LIJST VAN AFKORTINGEN .....		27
SAMENVATTING .....	I-IV	28
INLEIDING .....	1-3	29
DE CONTROLE VAN DE REKENKAMER .....	4-6	29
DE RECHTSGROND .....	7-18	29
Verordening (EG) nr. 2064/97 .....	8-15	30
Verordening (EG) nr. 1681/94 .....	16-18	30
DE DOELSTELLINGEN VAN VERORDENING (EG) Nr. 2064/97 .....	19-21	30
DE ROL VAN DE COMMISSIE BIJ DE TENUITVOERLEGGING VAN VERORDENING (EG) Nr. 2064/97 .....	22-36	31
De controlehandleiding van de Commissie .....	25-28	31
Evaluatie door de Commissie van de naleving van de verordening .....	29-34	31
Coördinatie binnen de Commissie .....	35-36	32
DE TOE TE PASSEN NORMEN .....	37-41	32
TENUITVOERLEGGING DOOR DE LIDSTATEN .....	42-87	33
Huidige regeling .....	43-50	33
Coördinatie binnen de lidstaten .....	51-60	33
Verantwoordelijkheid voor het verrichten van de controles .....	61-62	35
Steekproefselectie .....	63-65	35
Inhoud van de controles .....	66-69	35
Gecontroleerde subsidiabele uitgaven .....	70-74	36
Verlaging van de 5 %-norm .....	75-79	36
De afsluitingsverklaring .....	80-84	37
Controletrajecten .....	85-87	37
DE DOELSTELLINGEN VAN VERORDENING (EG) Nr. 1681/94 .....	88-89	37
DE ROL VAN OLAF EN DE ANDERE COMMISSIEDIENSTEN BIJ DE IMPLEMENTATIE VAN VERORDENING (EG) Nr. 1681/94 .....	90-126	38
De beheerssystemen .....	90-94	38
De richtlijnen van de Commissie .....	95-106	38
Het toezicht van OLAF en de andere Commissiediensten op Verordening (EG) nr. 1681/94 .....	107-114	40
Follow-up van onregelmatigheden door OLAF en de andere Commissiediensten .....	115-126	41
CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN .....	127-132	43
BIJLAGEN 1 EN 2 .....		45
<b>Antwoorden van de Commissie</b> .....		47

## LIJST VAN AFKORTINGEN

BMF	Bundesministerium der Finanzen — Duits bondsministerie van Financiën
CICC	Commission interministérielle de coordination des contrôles — Frans interministerieel comité voor coördinatie van de controle
CB	Communautair bestek
DG	Directoraat-generaal
DG AUDIT	DG Financiële controle
DG EMPL	DG Werkgelegenheid en sociale zaken
DG REGIO	DG Regionaal beleid
DG AGRI	DG Landbouw
DG FISH	DG Visserij
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
ESF	Europees Sociaal Fonds
EOGFL	Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw
FIOV	Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij
IGA	Inspection générale pour l'administration — Franse algemene inspectiedienst voor administratieve aangelegenheden
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado — Spaanse algemene inspectiedienst voor nationale uitgaven
IGAG	Inspection générale de l'agriculture — Franse algemene inspectiedienst voor de landbouw
IGAS	Inspection générale des affaires sociales — Franse algemene inspectiedienst voor sociale zaken
IGF	Inspection générale des finances — Franse algemene inspectiedienst voor financiën
IGRUE	Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea — Italiaanse algemene inspectiedienst voor de financiële betrekkingen met de Europese Unie
OLAF	Office de lutte antifraude — Bureau voor fraudebestrijding
SFAM	Controlehandleiding van de Commissie voor de beheers- en controlesystemen van de structuurfondsen
UCLAF	Unité de coordination de la lutte antifraude — Eenheid voor de coördinatie van de fraudebestrijding

**SAMENVATTING**

I. De controle van de Rekenkamer had betrekking op de implementatie door de Commissie en de lidstaten van twee verordeningen waarmee wordt beoogd de financiële controle in de structuurfondsen te verbeteren: Verordening (EG) nr. 2064/97 van de Commissie, die een systeem bevat waarmee de lidstaten de uitgaven controleren voor projecten die door de Europese Unie worden gefinancierd, en Verordening (EG) nr. 1681/94 van de Commissie, tot instelling van een systeem waarmee de lidstaten informatie over ontdekte onregelmatigheden meedelen.

II. De controle vond plaats bij OLAF en andere Commissiediensten alsmede in Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Er werd een voorbereidend bezoek gebracht aan Portugal.

III. De invoering van Verordening (EG) nr. 2064/97 was een belangrijk initiatief van de Commissie om de financiële controle van de structuurfondsuitgaven door de lidstaten te verbeteren. De verrichte tests en de daaruit voortvloeiende afsluitingsverklaringen moeten ertoe bijdragen, te voorkomen dat de Europese Unie niet-subsidiabele uitgaven medefinanciert. Hoewel in de lidstaten veel degelijk werk wordt verricht, ontdekte de Rekenkamer vele gevallen waarin zij de verordening niet correct toepasten (zie de paragrafen 42 tot en met 80). De Commissie gaf onvoldoende duidelijke en tijdige richtlijnen, hoewel twee aanhangsels van de in oktober 1999 verspreide controlehandleiding richtlijnen bevatten die een goede basis vormen voor de toepassing van de verordening. De Commissie hield zich tot eind 2000 weinig bezig met de inspanningen van de lidstaten (zie de paragrafen 20 tot en met 36). Als niet snel wordt gezorgd voor een correcte toepassing van de verordening door de lidstaten, zal er onvoldoende betrouwbare informatie zijn om daarop de afsluiting van de bijstandsvormen te kunnen baseren.

— De Commissie moet de tenuitvoerlegging van de verordening door de lidstaten in detail onderzoeken en deugdelijke richtlijnen geven.

— De Commissie moet de lidstaten voortvarend en systematisch informeren over de deugdelijkheid van de verrichte tests en de uitgebrachte verslagen.

IV. Blijkens de statistieken van OLAF worden in de structuurfondsen steeds meer onregelmatigheden ontdekt. Wat betreft de toepassing van Verordening (EG) nr. 1681/94 werden op elk niveau — regionaal, nationaal, OLAF en andere Commissiediensten — tekortkomingen ontdekt. Gegevens over onregelmatigheden waren onvolledig, verouderd en van weinig nut, deels omdat de database van OLAF in de periode 1998-2000 drie jaar inactief bleef en deels omdat de beschikbare informatie van de Commissie geen behoorlijke follow-up kreeg (zie de paragrafen 88 tot en met 126).

— De Commissie moet de werking van de systemen voor opsporing en melding van onregelmatigheden in en door de lidstaten onderzoeken en er dan toezicht op houden om te zorgen voor tijdigheid, volledigheid en relevantie, en zo nodig richtlijnen verstrekken.

— De lidstaten moeten hun eigen systemen onder de loep nemen om ervoor te zorgen dat ontdekte gevallen worden gemeld en dat verslag wordt uitgebracht over de voortgang.

— OLAF en de andere diensten van de Commissie moeten samen hun respectieve bevoegdheden vaststellen en nagaan of follow-up doeltreffender zou worden als de mededelingen werden toegestuurd aan en eerst onderzocht door de nieuwe financiële eenheden die binnen de structuurfonds-DG's worden opgericht.

— De Commissie moet voorstellen formuleren om de verschillende aspecten van beide verordeningen te combineren zodat in de hele Europese Unie doeltreffende en coherente systemen voor controle en rapportage bestaan die op een duidelijke en consistente basis berusten.

**INLEIDING**

1. De uitgaven voor de structuurfondsen zijn goed voor ongeveer 30 % van de begrotingsuitgaven (153 038 miljoen euro tegen prijzen van 1994 over de zes jaar van 1994 tot 1999). Bij meerjarenprogramma's worden de structuurfondsen hoofdzakelijk beheerd door de lidstaten; deze zenden de Commissie uitgavenaangiften die gebaseerd zijn op de door de uiteindelijke begunstigden gemaakte kosten. De Gemeenschap cofinanciert daarvan een vast percentage. Tijdens haar vroegere controles ontdekte de Rekenkamer talrijke fouten in de onderliggende verrichtingen en ernstige tekortkomingen in de controlesystemen binnen de structuurfondsen. Deze tekortkomingen hadden betrekking op niet-subsidiabele kosten of acties, declaraties van hogere kosten dan de reële en onvoldoende bewijsstukken. Hoewel vele van deze fouten misschien geen directe invloed hebben op de voorschotbetalingen van de Gemeenschap, bestaat er een reëel gevaar dat ze wel van invloed zijn bij de afsluiting van de programma's. Verbetering van de financiële controle moet een hoofddoelstelling vormen bij de implementatie van het nieuwe communautair bestek 2000-2006 (CB 3).

2. Dit verslag betreft de implementatie van twee verordeningen waarmee wordt beoogd de financiële controle van de uitgaven van de structuurfondsen te verbeteren:

- a) Verordening (EG) nr. 2064/97 van de Commissie <sup>(1)</sup>, die de lidstaten gedetailleerde regels geeft om de door de structuurfondsen medegefinancierde verrichtingen te controleren, en
- b) Verordening (EG) nr. 1681/94 van de Commissie <sup>(2)</sup> betreffende onregelmatigheden en terugvordering van in het kader van het structuurbeleid onverschuldigd betaalde bedragen, alsmede betreffende de inrichting van een informatiesysteem.

3. De Rekenkamer bracht verslag uit over de maatregelen van de Commissie ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 2064/97 in haar jaarverslagen over 1998 en 1999 <sup>(3)</sup>. In een speciaal verslag uit 1998 <sup>(4)</sup> evalueerde zij het beheer van UCLAF (de toenmalige fraudebestrijdingseenheid van de Commissie, voorganger van het onlangs opgerichte fraudebestrijdingsbureau OLAF).

<sup>(1)</sup> PB L 290 van 23.10.1997.

<sup>(2)</sup> PB L 178 van 12.7.1994.

<sup>(3)</sup> Jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 1998, paragrafen 3.14 tot en met 3.19 (PB C 349 van 3.12.1999) en Jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 1999, paragrafen 3.69 tot en met 3.74 (PB C 342 van 1.12.2000).

<sup>(4)</sup> Speciaal verslag nr. 8/98 over de diensten van de Commissie die specifiek zijn betrokken bij de fraudebestrijding, met name de „Unité de coordination de la lutte antifraude” (UCLAF) (PB C 230 van 22.7.1998).

**DE CONTROLE VAN DE REKENKAMER**

4. De Rekenkamer onderzocht in hoeverre de Commissie zorgt voor een behoorlijke implementatie van deze twee verordeningen en aldus de financiële controle verbetert en de zekerheid over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven van de structuurfondsen verhoogt.

5. De controle was gericht op twee verschillende gebieden:

- a) het beheer van OLAF en andere Commissiediensten om te zorgen voor een volledige en doeltreffende uitvoering van de voorschriften in de verordeningen, en
- b) de implementatie van die verordeningen door de lidstaten.

6. De controle werd verricht bij OLAF en andere Commissiediensten, in Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Een voorbereidend bezoek (met beperkte tests) werd gebracht aan Portugal om de reikwijdte en doelstellingen van de controle te bepalen. De lidstaten werden geselecteerd op grond van financieel belang en van hun uiteenlopende administratieve structuren. Informatie over de niet-bezochte lidstaten kwam uit hun antwoorden op vragenlijsten. Latere controles van de verstrekte informatie toonden echter aan dat de nauwkeurigheid en volledigheid daarvan niet vaststaat. Daarom beruften de opmerkingen in dit verslag hoofdzakelijk op de resultaten van de controles in de genoemde lidstaten.

**DE RECHTSGROND**

7. De voorschriften voor de financiële controle van de structuurfondsen volgen uit artikel 23 van Verordening (EEG) nr. 4253/88 van de Raad als gewijzigd bij Verordening (EEG) nr. 2082/93 <sup>(5)</sup>. Dit artikel bepaalt dat de lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen om te verifiëren dat de door de Gemeenschap gefinancierde maatregelen stipt zijn uitgevoerd, om onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen en om door misbruik of nalatigheid verloren middelen te recupereren. Deze bepalingen moeten worden bekeken in het licht van het Verdrag, dat de Commissie verantwoordelijk stelt voor de uitvoering van de begroting en de lidstaten verplicht tot medewerking om ervoor te zorgen dat de kredieten worden gebruikt overeenkomstig de beginselen van goed financieel beheer.

<sup>(5)</sup> PB L 193 van 31.7.1993.

**Verordening (EG) nr. 2064/97**

8. Verordening (EG) nr. 2064/97 („de verordening”) trad in werking in november 1997 als reactie op de kritiek over de kwaliteit van het financieel beheer door de Gemeenschap van de structuurfondsen, waarvan bijna alle uitgaven worden beheerd door de lidstaten.

9. Tot die tijd verrichtten de lidstaten op tamelijk kleine schaal of zelfs helemaal geen verificaties na betaling. Uit eerdere controles van de Rekenkamer <sup>(1)</sup> bleek dat het toezicht van de Commissie op de afsluiting van bepaalde vormen van bijstandsverlening beperkt bleef.

10. Artikel 2 van de verordening bevat de minimumeisen voor de beheers- en controlesystemen van de lidstaten en vermeldt in detail welke informatie vereist is voor een toereikend controletraject.

11. Artikel 3 verplicht de lidstaten de effectiviteit van de bestaande beheers- en controlesystemen na te gaan en de op de verschillende niveaus gedane uitgavenaangiften te verifiëren. De controles, die vóór de beëindiging van iedere vorm van bijstandsverlening moeten worden uitgevoerd, moeten betrekking hebben op ten minste 5 % van de totale subsidiabele uitgaven; ze moeten representatief zijn maar ook gebaseerd op risicoanalyse (zie de paragrafen 19 tot en met 21).

12. Luidens artikel 8 moeten de lidstaten uiterlijk op het tijdstip waarop de laatste uitgavenaangifte voor elke vorm van bijstandsverlening wordt ingediend de Commissie een door een van de uitvoerende dienst onafhankelijke persoon of instantie opgestelde verklaring (de afsluitingsverklaring) doen toekomen. In deze verklaring worden de bevindingen van de verrichte onderzoeken samengevat en wordt een algemene conclusie getrokken inzake de deugdelijkheid van het verzoek om betaling van het eindsaldo en de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen waarop de laatste uitgavenaangifte betrekking heeft.

13. De verordening werd van kracht midden in de programmeringsperiode 1994-1999, die in de meeste gevallen doorloopt tot en met 31 december 2001, de uiterste datum voor betalingen. Krachtens artikel 3, lid 2, mogen de lidstaten de 5 % proportioneel verlagen voor vormen van bijstandsverlening die vóór de inwerkingtreding van de verordening zijn goedgekeurd. Volgens Verordening (EG) nr. 2406/98 van de Commissie <sup>(2)</sup> is geen afsluitingsverklaring vereist als de uiterste datum voor het aangaan van verplichtingen vóór 1 januari 1997 viel.

14. Artikel 9 verplicht de lidstaten de Commissie jaarlijks uiterlijk op 30 juni in te lichten over hun toepassing van deze verordening in het afgelopen kalenderjaar. Zoals in het jaarverslag 1999 van de Rekenkamer werd vermeld <sup>(3)</sup>, verschilden deze verslagen wat betreft kwaliteit en aard van de verstrekte informatie.

15. De verordening schrijft ook voor dat wordt opgetreden tegen onregelmatigheden: artikel 7 bepaalt dat de lidstaten ervoor zorg dragen dat „kennelijke onregelmatigheden” worden onderzocht en op passende wijze worden afgehandeld. In feite versterkt dit de vereisten van Verordening (EG) nr. 1681/94.

**Verordening (EG) nr. 1681/94**

16. Verordening (EG) nr. 1681/94 vormt het kader voor de melding en follow-up van de ontdekte onregelmatigheden. Krachtens artikel 2, lid 1, moeten de procedures van de lidstaten om de regelmatigheid van de door de Gemeenschap gefinancierde acties te verzekeren, onregelmatigheden te voorkomen en verloren gegane bedragen terug te vorderen aan de Commissie worden meegedeeld, samen met beschrijvingen van de bestaande systemen voor beheerscontrole. Artikel 2, lid 3, verplicht de Commissie die informatie te onderzoeken en de lidstaten in kennis te stellen van de door haar voorgenomen gevolgtrekkingen.

17. Hoofdverantwoordelijke voor de melding van onregelmatigheden zijn de voor elk structuurfonds in de lidstaten aangewezen autoriteiten. Die verantwoordelijkheid behelst volgens artikel 3 dat elk kwartaal aan de Commissie (in de praktijk aan OLAF) details worden meegedeeld over de ontdekte onregelmatigheden met een financieel effect van meer dan 4 000 euro, en volgens artikel 5 dat de lijst van zulke gevallen elk kwartaal wordt bijgewerkt.

18. Artikel 8 bepaalt dat de Commissie met de lidstaten contact moet houden om informatie te verstrekken over de te trekken lering en om te signaleren waar soortgelijke onregelmatigheden kunnen voorkomen.

**DE DOELSTELLINGEN VAN VERORDENING (EG) Nr. 2064/97**

19. De lidstaten moeten de doeltreffendheid van de beheers- en controlesystemen nagaan door middel van controles op basis van deugdelijke steekproeven en de uitgavenaangiften op de verschillende niveaus verifiëren op basis van risicoanalyse. Het bestaan van fouten kan leiden tot verlies voor de communautaire begroting en is dus nadelig voor de belangen van de Europese belastingbetaler. Daarom zijn de doelstellingen van de verordening en de theoretische en praktische doeltreffendheid van de voorgeschreven controleprocedures van essentieel belang.

20. Toen Verordening (EG) nr. 2064/97 werd vastgesteld, werd niet duidelijk aangegeven hoe de daarin voorgeschreven controles moesten worden verricht. Later werd in de aanhangsels 2 en 5 van de controlehandleiding van de Commissie voor de structuurfondsen geadviseerd inzake de selectie van de steekproef. Luidens de verordening moet bij die controles worden gewerkt met een steekproef die tegelijk representatief is en gebaseerd op risicoanalyse. Dit leidde tot aanvechtbare praktijken in de lidstaten.

<sup>(1)</sup> Jaarverslag 1998, paragraaf 3.33; Jaarverslag 1999, paragraaf 3.75.

<sup>(2)</sup> PB L 298 van 7.11.1998.

<sup>(3)</sup> Jaarverslag 1999, paragraaf 3.74 (PB C 342 van 1.12.2000).

21. Een mogelijke aanpak is het combineren van beide methoden in een logische structuur, waarin risicoanalyse wordt toegepast om bepaalde elementen te selecteren voor een grondig onderzoek om fouten te ontdekken en te corrigeren en daarnaast met een representatieve steekproef van de overblijvende populatie wordt geverifieerd of deze inderdaad weinig risico vertoont en dus geen significant aantal fouten bevat. De Commissie moet de lidstaten bijkomende richtlijnen geven over de toe te passen selectiemethode en over de benutting van de resultaten, met name in verband met de afsluitingsverklaringen.

#### **DE ROL VAN DE COMMISSIE BIJ DE TENUITVOERLEGGING VAN VERORDENING (EG) Nr. 2064/97**

22. De belangrijkste taak van de Commissie is te zorgen dat de verordening in alle lidstaten en voor alle fondsen correct wordt toegepast, zodat de afsluitingsverklaringen berusten op controlebevindingen die voortvloeien uit strikte en betrouwbare controlewerkzaamheden.

23. Tot juli 2000 coördineerde DG AUDIT de acties in verband met de verordening. In de periode van januari 1998 tot en met juni 2000 heeft DG AUDIT de overige bilaterale administratieve regelingen (protocollen met lidstaten) — waarvoor artikel 10 een rechtsgrond biedt — goedgekeurd, de krachtens artikel 9 opgestelde verslagen geanalyseerd en bilaterale ontmoetingen met de lidstaten georganiseerd. Daarnaast verrichtte dit DG een beperkt aantal controles ter plaatse van de toepassing van bepaalde aspecten van Verordening (EG) nr. 2064/97 door de lidstaten. Die actie was echter ontoereikend om de implementatie van Verordening (EG) nr. 2064/97 door de lidstaten te kunnen evalueren. Bovendien meenden de vier betrokken operationele DG's — Regionaal beleid (REGIO), Werkgelegenheid en sociale zaken (EMPL), Landbouw (AGRI) en Visserij (FISH) — tot medio 2000 dat het niet tot hun verantwoordelijkheid behoorde, de tenuitvoerlegging van de verordening te evalueren.

24. Sinds juli 2000 heeft DG REGIO de coördinatietaak overgenomen, hoewel de drie andere operationele DG's bevoegd zijn voor de tenuitvoerlegging van de verordening met betrekking tot hun fondsen.

#### **De controlehandleiding van de Commissie**

25. Op 19 april 1999, ongeveer anderhalf jaar na de inwerking-treding van de verordening, produceerde de Commissie een controlehandleiding met de titel „Management and control systems audit manual for the Structural Funds — Financial controls in the Member States” (SFAM). Deze handleiding is niet juridisch bindend voor de lidstaten, maar in de inleiding van aanhangsel 2 (dat rechtstreeks tot de lidstaten is gericht en beschrijft hoe zij de verordening moeten uitvoeren) wordt als doel aangegeven, voorschriften voor de controle door de lidstaten vast te stellen en toe te lichten hoe die voorschriften door de diensten van de Commissie zullen worden geïnterpreteerd en geverifieerd. De Rekenkamer acht dit aanhangsel een goede basis voor de tenuitvoerlegging van de verordening.

26. Maar de handleiding werd pas in oktober 1999 in de respectieve talen aan de lidstaten toegezonden, hetgeen in de praktijk te laat kwam om in sommige door de Rekenkamer gecontroleerde lidstaten veel invloed te kunnen hebben op de methoden voor de uitvoering van de verordening. Zo werden de inherente en controle-risico's waarvan sprake in de SFAM in de risicoanalyse van geen enkele lidstaat onderzocht. Bij de controle van de Rekenkamer in de lidstaten in 2000 bleek zelfs dat bepaalde organen<sup>(1)</sup> die de verordening moeten uitvoeren en de acties coördineren en ook de controle instanties zelf niet van het bestaan van de SFAM afwisten, vooral door coördinatieproblemen binnen de lidstaten zelf.

27. Ondanks de verspreiding van de SFAM bleef de interpretatie van bepaalde elementen van de verordening voor de lidstaten onduidelijk, met name de proportionele verlaging van de 5 %-norm voor controles (zie de paragrafen 75 tot en met 79). Eind 2000 had de Commissie de lidstaten over dit belangrijke aspect nog geen gemeenschappelijke richtlijnen gegeven.

28. In de SFAM wordt gezegd dat de Commissie de naleving van de voorschriften in de verordening — de planning en voortgang van de controles van de lidstaten — zal beoordelen teneinde zeker te stellen dat die controles geschikt en toereikend zijn om aan de 5 %-norm te voldoen. Maar de krachtens artikel 9 opgestelde verslagen en de informatie uit de jaarlijkse bilaterale gesprekken met de lidstaten volstaan op zich niet om die beoordeling behoorlijk te kunnen verrichten. Verdere evaluatie, vooral op centraal en regionaal niveau in de lidstaten, is nodig om de Commissie voldoende informatie te verschaffen over de kwaliteit en kwantiteit van die controles.

#### **Evaluatie door de Commissie van de naleving van de verordening**

29. DG AUDIT verrichtte een beperkt aantal controles van bepaalde aspecten van de verordening. In verslagen van 1999 en 2000 over bezoeken van DG EMPL en DG AGRI aan de lidstaten wordt alleen verwezen naar de verordening in specifieke commentaren en beschrijvingen van de systemen van de lidstaten. Nergens wordt onderzoek van de naleving van de verordening vermeld als controledoelstelling. DG REGIO had eind 2000 nog zeer weinig controle van de implementatie van deze verordening verricht.

30. Gezien de vele vormen van bijstandsverlening beschikt DG REGIO noch DG EMPL over de middelen om de naleving van de verordening volledig te evalueren, vooral omdat de controle-eenheden van elk structuurfonds-DG in 2001 ook belangrijk werk moeten verrichten in verband met de naleving van de regels voor de nieuwe programmeringsperiode 2000-2006. DG EMPL signaleerde aan de Rekenkamer dat zijn controle-eenheid een groot

<sup>(1)</sup> Frankrijk: CICC, DATAR, ministerie van Binnenlandse zaken, DGEFP; Verenigd Koninkrijk: ministerie van Handel en Industrie, GOWM.

tekort aan personele middelen kent en in 2001 wellicht niet het voorziene werkvolume zal kunnen realiseren.

31. Nadat DG FISH een afsluitingsverklaring voor een operationeel programma had ontvangen, verrichtte het in oktober 2000 een controle ter plaatse. In het verslag werd wel gekeken of het nationale systeem voldeed aan artikel 2 van de verordening (correcte werking van deugdelijke beheers- en controlesystemen) maar niet naar de kwaliteit van de controles overeenkomstig artikel 3 (kwaliteit en inhoud van de tests, follow-up van bevindingen, realisatie van de 5 %, voldoende verscheidenheid van projecten, enz.). Het is bemoedigend dat het DG bij deze afsluiting een controle ter plaatse verrichtte, maar eigenlijk zouden de genoemde punten bij zulke controles telkens weer moeten worden onderzocht en besproken in de verslagen.

32. De vier operationele DG's zijn voornemens een reeks bezoeken af te leggen om de implementatie van de verordening in 2001 te beoordelen. Als daarmee wordt gestart in 2001, blijft er naar de mening van de Rekenkamer onvoldoende tijd over om het werk te beoordelen van alle instanties die controles verrichten of afsluitingsverklaringen afgeven. Bovendien zal het waarschijnlijk te laat zijn om vóór juni 2002 iets te doen aan ernstige tekortkomingen, bijvoorbeeld in de kwaliteit van de controle, de samenstelling van de steekproef of de geldigheid van het werk van de instantie die de afsluitingsverklaring afgeeft.

33. Er waren ook vertragingen bij het realiseren van de 5 %-controles door de lidstaten. Zo waren in Italië per 30 juni 2000 slechts vier van de 36 ministeries of regio's met die controles begonnen en in sommige gevallen was eind 2000 zelfs nog geen controleorgaan geselecteerd. Aangezien alle controles moeten zijn voltooid tegen 30 juni 2002, de uiterste afsluitingsdatum, moet worden gevreesd dat de lidstaten in de resterende tijd geen controles van voldoende kwaliteit zullen kunnen verrichten. De Commissie moet uitzoeken welke lidstaten te laat beginnen met de controles en die staten nauwlettend volgen.

34. Doordat de Commissie de uitvoering van deze verordening door de lidstaten niet ter plaatse beoordeelt, is zij zich pas laat bewust geworden van de interpretatieproblemen in de lidstaten. Dat betekent dat de lidstaten controles hebben verricht die niet in overeenstemming zijn met de verordening. Had de Commissie zulke beoordelingen eerder verricht, dan had zij meer regio's en bijstandsvormen kunnen bestrijken, maar bovendien had zij misverstanden en onjuiste interpretaties meteen kunnen ontdekken en alle lidstaten tijdig de juiste interpretatie kunnen meedelen.

### **Coördinatie binnen de Commissie**

35. Het is noodzakelijk de antwoorden van de DG's van de Commissie op interpretatiekwesties in verband met de verordening te coördineren. De lidstaten richten hun vragen in eerste instantie aan het DG dat bevoegd is voor het betrokken fonds en soms ontvingen ze tegenstrijdige adviezen en interpretaties, zoals in het geval van de verlaging van het streefcijfer van 5 % (zie de paragrafen 75 tot en met 79).

36. Een ander geval van uiteenlopende interpretatie deed zich voor toen DG FISH aan de Italiaanse autoriteiten meedeelde dat een afsluitingsverklaring moest worden ondertekend door een overheidsambtenaar. Volgens alle andere richtlijnen van de Commissie is dat niet noodzakelijk. Om zulke situaties te voorkomen moeten antwoorden aan lidstaten worden goedgekeurd door DG REGIO, het coördinerende DG, en moet een centraal contactpunt in elke lidstaat een kopie ontvangen van alle richtlijnen van algemene aard.

### **DE TOE TE PASSEN NORMEN**

37. In artikel 3 van de verordening wordt niet in detail aangegeven hoe de lidstaten de controle moeten verrichten. De Rekenkamer evalueerde de controles en de controleprocedures van de lidstaten op basis van de SFAM en de algemeen aanvaarde controle-normen. Zij is van mening dat deze criteria kunnen gelden als minimumeisen voor een controle krachtens artikel 3, hoewel de aard van de detailcontroles die de lidstaten ter plaatse verrichten afgestemd moet zijn op de soort bijstandsverlening. Hierna wordt beschreven hoe de controles volgens de Rekenkamer zouden kunnen worden georganiseerd.

38. De instantie die de controles verricht, mag niet betrokken zijn bij de uitvoering van het project. Er moeten lijsten bestaan met de basisdoelstellingen van zulke controles, afgestemd op de specifieke risico's van elk soort project. De realiteit van het project moet ter plaatse worden geverifieerd en alle aspecten van de uitgavenaangifte moeten worden onderzocht vanaf de basisdocumenten. Er moet dus worden gekeken naar de realiteit van de verrichtingen, naar de financiële aspecten en naar de wettigheid van de onderliggende uitgaven. De Rekenkamer vindt dat alleen aldus gecontroleerde uitgaven kunnen worden meegeteld voor de 5 %-norm. Het kan nodig zijn dat een controleteam een technisch deskundige (bijvoorbeeld een ingenieur) en ook een expert inzake financiën/audit omvat.

39. Luidens artikel 3, lid 1, onder a), dient de controlerende instantie de effectiviteit van de ingevoerde beheers- en controlesystemen na te gaan. Dit moet worden gedaan door een onafhankelijke instantie, bijvoorbeeld die welke de afsluitingsverklaring afgeeft. In deze context mogen projectbeheerders niet de effectiviteit van hun eigen beheers- en controlesystemen nagaan.

40. De controles moeten volledig gedocumenteerd zijn en de resultaten van het verrichte werk moeten worden vastgelegd in een schriftelijk rapport, dat aangeeft hoe het project werd geselecteerd en beschrijft hoe de controlewerkzaamheden verliepen en welke subsidiabele uitgaven werden gecontroleerd. Ook de waarde van de ontdekte fouten en onregelmatigheden moet worden genoteerd, zodat de instantie die de afsluitingsverklaring afgeeft overeenkomstig artikel 8, lid 2, van de verordening kan beslissen of deze belangrijk zijn.

41. In gevallen waarin het niet mogelijk is 100 % van de uitgaven van een project te controleren, mag volgens de normale controlepraktijk een representatieve steekproef van voldoende omvang worden genomen voor de controle zodat een conclusie kan worden getrokken over de subsidiabiliteit van het geheel. Getoetst aan de verordening mag ervan worden uitgegaan dat de totale uitgaven tot nu toe van een project zijn gecontroleerd als kan worden aangetoond dat de gecontroleerde steekproef representatief was. Ook andere gegevensgerichte werkzaamheden zoals analyses kunnen worden toegepast om de wettigheid en regelmatigheid van het project aan te tonen. Als geen 100 %-controle wordt verricht, moet het verslag dus de steekproef beschrijven en een motivering van de representativiteit en toereikendheid van die steekproef bevatten.

#### TENUITVOERLEGGING DOOR DE LIDSTATEN

42. In de volgende paragrafen worden de controlebevindingen voor de bezochte lidstaten samengevat. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het controleren van de correcte toepassing van de verordening ligt echter bij de Commissie.

#### Huidige regeling

43. In *Frankrijk* worden de controles krachtens artikel 3 voor het EFRO, het EOGFL-Oriëntatie en het FIOV verricht door ambtenaren van de dienst die de uitgaven beheert, onder het gezag van de prefect van de regio. De controles voor het ESF worden verricht door een aparte regionale controledienst.

44. De afsluitingsverklaring wordt afgegeven door de „Commission interministérielle de coordination des contrôles” (CICC). Dit orgaan omvat vertegenwoordigers van de „Inspection générale des finances” en van de „Inspection générale” bij elk voor een fonds bevoegd ministerie. Het is functioneel onafhankelijk van de organen die de gefinancierde uitgaven beheren en voldoet dus aan artikel 8, lid 1.

45. In het *Verenigd Koninkrijk* worden de controles krachtens artikel 3 voor het EFRO verricht door ambtenaren van de regionale diensten van de regering (of van de „Scottish Executive” voor Schotland, en de „Welsh Assembly” voor Wales) die de projecten beheren. Om de onafhankelijkheid te verzekeren is een aparte eenheid in de afdeling Financiën verantwoordelijk voor de controle. Dat is ook het geval voor het ESF, ook al bestaat er bovendien een onafhankelijke centrale eenheid die sommige controles verricht. Voor het EOGFL-Oriëntatie is er een aparte groep controleurs. In alle gevallen worden de afsluitingsverklaringen afgegeven door de interne-controledienst van het betrokken nationale ministerie. Dit garandeert onafhankelijkheid zodat is voldaan aan artikel 8, lid 1.

46. In *Spanje* ligt de verantwoordelijkheid voor het verrichten van de controles krachtens artikel 3 bij de „Intervención General de la Administración del Estado” (IGAE) voor de nationaal beheerde maatregelen en bij de 17 „Intervenciones generales” van de auto-

nome gemeenschappen voor de door die gemeenschappen beheerde maatregelen. Voor alle fondsen worden de afsluitingsverklaringen afgegeven door dezelfde instanties, die functioneel onafhankelijk zijn van de implementatiedienst.

47. In *Italië* was ten tijde van de controle van de Rekenkamer in oktober 2000 nog geen definitieve structuur vastgelegd. Elk nationaal ministerie en elk regionaal bestuur dat verantwoordelijk is voor de toepassing van vormen van bijstandsverlening mag vrijelijk zijn eigen regels vaststellen. De controles krachtens artikel 3 zullen worden overgelaten aan een door het ministerie of de regio op te richten intern comité of aan particuliere externe accountants. Doorgaans zal de controlerende instantie ook de afsluitingsverklaring afgeven, hetgeen onafhankelijkheid garandeert.

48. In *Duitsland* hebben de deelstaten eveneens autonomie; de controles krachtens artikel 3 worden meestal verricht door de operationele afdelingen van de ministeries van de deelstaten die de fondsen beheren en de afsluitingsverklaringen worden afgegeven door onafhankelijke afdelingen zoals de „Beauftragte für den Haushalt” van dat ministerie.

49. De Duitse autoriteiten vroegen de Commissie vooraf te bevestigen dat hun bestaande administratieve regelingen voldeden aan de voorschriften van de verordening. DG AUDIT en vertegenwoordigers van de bondsministeries ondertekenden in 1998 een overeenkomst waarin werd bevestigd dat de bij de bondsregering en in de deelstaten bestaande systemen als beschreven door de Duitse autoriteiten reeds voldeden aan de voorschriften van de verordening. Omdat de Commissie zeer weinig controle van het Duitse beheers- en controlesysteem verrichtte, ontstond er een voorbehoud inzake belangrijke kwesties zoals de onafhankelijkheid van de instantie die de afsluitingsverklaring afgeeft. Toch gaf de Commissie een goedkeurende verklaring af aan de Duitse autoriteiten. Het is dus niet duidelijk op welke gronden de Commissie besloot dat het Duitse beheers- en controlesysteem overeenkwam met de voorschriften van de verordening. Verder bleek uit de controle van de Rekenkamer dat dit niet het geval was met het systeem dat voor het EFRO werd toegepast.

50. In *Portugal* wordt een deel van de controles verricht door controleorganen die onafhankelijk zijn van de beheersdiensten en een ander deel door de instantie die de afsluitingsverklaring afgeeft en deel uitmaakt van het ministerie van Financiën. Dit garandeert onafhankelijkheid en voldoet dus aan artikel 8, lid 1.

#### Coördinatie binnen de lidstaten

51. In de lidstaten zijn er tal van organen die controles verrichten. De Rekenkamer denkt dan ook dat een coördinerend orgaan dat richtlijnen en de beste werkmethode vaststelt, advies geeft en werkt als centraal communicatiepunt met de Commissie, de tenuitvoerlegging van de verordening zou vergemakkelijken. Kenmerkend voor de uitvoering van de EFRO-maatregelen door de lidstaten is dat er zoveel instanties aan deelnemen. Standaardisatie van procedures en opstelling van gemeenschappelijke instructies worden zo moeilijk maar belangrijk.



52. In *Frankrijk* was de CICC zeer actief om de regio's de beste werkmethoden aan te bevelen voor het verrichten van controles krachtens artikel 3. Deze instantie bezoekt alle regio's en beoordeelt de relevantie (overeenkomst van de steekproef met artikel 3, lid 3), kwantiteit (realisatie van het voorgeschreven bereik) en kwaliteit van de controles krachtens artikel 3 en heeft zicht op het geheel van de bijstandsvormen in die lidstaat. Ze beoordeelt ook de deugdelijkheid van de beheers- en controlesystemen en verifieert bij vervolfbezoeken aan alle regio's of haar aanbevelingen ter verbetering werden toegepast.

53. In *Portugal* heeft de „Inspeccao-Geral de Finanças” evenveel zicht op alle bijstandsvormen en op het werk krachtens de artikelen 2 en 3. Bovendien verricht deze instantie eigen controles. In het *Verenigd Koninkrijk* zijn de activiteiten van de interne-controlediensten van de respectieve ministeries vergelijkbaar met die van de CICC in Frankrijk, maar elke dienst behandelt slechts één fonds <sup>(1)</sup>.

54. In *Italië* worden de afsluitingsverklaringen door verschillende instanties afgegeven, maar er is wel een coördinerend orgaan van het ministerie van de Schatkist, genaamd „Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea” (IGRUE). Deze instantie doet weinig aan coördinatie van de auditmethodologie en er zijn geen gedetailleerde praktische richtlijnen om aan te geven waaruit een controle krachtens artikel 3 bestaat en welke taken toevallen aan de instantie die de afsluitingsverklaringen afgeeft. Evenmin zijn er controlelijsten van de centrale overheid om ervoor te zorgen dat er tussen de ministeries en regio's met vergelijkbare uitgaven een minimum aan samenhang en gemeenschappelijke criteria bestaat. IGRUE laat ieder beheersorgaan zelf bepalen welke instantie de afsluitingsverklaring afgeeft. Wegens de autonomie van de regio's behoudt elk orgaan de verantwoordelijkheid voor zijn eigen werk en de vrijheid zijn eigen methodologie te kiezen. Er is dus geen zekerheid over de samenhang van de controlenormen of de foutenbehandeling tussen de verschillende organen of zelfs binnen eenzelfde fonds.

55. IGRUE is niet de enige correspondent van de Commissie in Italië wat de verordening betreft: een voor een fonds bevoegd DG ontvangt onderzoeken vaak rechtstreeks van het ministerie of de regio. IGRUE wordt niet altijd ingelicht over zulke correspondentie of over de antwoorden.

56. In *Duitsland* zijn de 16 deelstaten verantwoordelijk voor hun naleving van de verordening, terwijl het bondsministerie van Financiën de implementatie van de verordening voor alle structuurfondsen coördineert. Er is echter geen algemeen toezicht of kwaliteitscontrole op die implementatie. De federale autoriteiten worden niet ingelicht over de organisatorische beslissingen van de deelstaten inzake de uitvoering van controles krachtens artikel 3, noch over de aanwijzing van de instantie die de afsluitingsverklaring afgeeft.

57. In *Spanje* zijn de regio's eveneens onafhankelijk van de nationale autoriteiten. Het voordeel van het Spaanse systeem is dat de instantie die de afsluitingsverklaring afgeeft ook de controles krachtens artikel 3 verricht, zodat automatisch toezicht wordt gehouden op de kwaliteit van al deze controles voor alle fondsen. IGAE bezorgde alle autonome gebieden standaardinstructies en controlelijsten, maar gezien de grondwettelijke inrichting van Spanje zijn de naleving van die instructies en de coherente interpretatie tussen de regio's niet verzekerd bij vormen van bijstandsverlening waarvoor alleen een autonoom gebied <sup>(2)</sup> verantwoordelijk is.

58. In de drie laatstgenoemde lidstaten werd de constitutionele en administratieve organisatie gedelegeerd en de verantwoordelijke centrale autoriteit houdt geen toezicht op het werk van de regionale autoriteiten. Behalve in Spanje bepaalt zij ook niet hoe de controles moeten worden verricht, aangezien daarvoor uitsluitend de regionale autoriteiten bevoegd zijn. Daar deze onderling weinig contact hebben om te discussiëren over de methodologie en de behandeling van de ontdekte gevallen, staat niet vast dat die behandeling coherent is of dat elke regionale autoriteit dezelfde minimale controlenormen toepast. Samen met de betrokken lidstaten moet de Commissie hiertegen maatregelen nemen, bijvoorbeeld door de oprichting van coördinatiecomités.

59. Afgifte van een gecombineerde afsluitingsverklaring vergt aanzienlijke coördinatie tussen de betrokken nationale en regionale organen. Maar wanneer regionale en nationale organen voor een bepaalde bijstandsvorm allebei uitgaven doen en apart controles verrichten, moet toch één enkele afsluitingsverklaring worden afgegeven. Ten eerste eist de verordening zelf één zo'n verklaring voor elke vorm van bijstandsverlening en ten tweede zouden meerdere verklaringen met mogelijk verschillende conclusies voor de Commissie onhanterbaar zijn.

60. Sommige door de Rekenkamer bezochte lidstaten bleken op nationaal niveau te weinig toezicht te houden op het bereiken van de in artikel 3 van de verordening voorgeschreven 5 %-norm voor controle. Alleen in Spanje en Italië was er voldoende toezicht. In Frankrijk houdt het verantwoordelijke nationale ministerie alleen voor het ESF constant toezicht op de voortgang. De Rekenkamer beveelt de nationale autoriteiten aan, die praktijk voor elk fonds in elke lidstaat te volgen. Ook moet melding worden gemaakt van alle onregelmatigheden die overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1681/94 aan de Commissie moeten worden meegedeeld.

<sup>(1)</sup> De interne-controledienst van het ministerie van Landbouw, visserij en voedselvoorziening behandelt zowel het EOGFL-Oriëntatie als het FIOV.

<sup>(2)</sup> IGAE in Spanje is niet bevoegd om het werk van de 17 regionale „Intervenciones generales” te controleren of te wijzigen.

### **Verantwoordelijkheid voor het verrichten van de controles**

61. De Commissie heeft verklaard dat een duidelijke scheiding tussen de functies van de beheers- en betalingsautoriteiten en die van de controle-instanties van essentieel belang is om de doelstellingen van artikel 3 van de verordening te kunnen realiseren <sup>(1)</sup>, maar in oktober 2000 en maart 2001 was de Commissie nog steeds in discussie met de lidstaten over de onafhankelijkheid van de organisaties die voor de periode 1994-1999 de controles krachtens artikel 3 verrichten. De Commissie had dit reeds moeten regelen toen de verordening werd voorgesteld. Hoewel onafhankelijkheid in artikel 3 niet uitdrukkelijk wordt geëist, wordt bij de nieuwe controleverordening <sup>(2)</sup>, die geldt voor de programmeringsperiode 2000-2006, het beginsel ingevoerd dat er een duidelijke scheiding moet bestaan tussen controleur en beheerder.

62. In Brandenburg verrichten de personen die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de EFRO-projecten, inclusief de goedkeuring van de betaling, ook de controles krachtens artikel 3. In Frankrijk (Nord-Pas-de-Calais) kon niet altijd worden geverifieerd of de controleur en de projectbeheerder verschillende personen waren. Beide regio's hebben de Rekenkamer meegedeeld dat zij sinds de controle van de Rekenkamer maatregelen voor een passende scheiding hebben genomen. In een ander geval accepteerde de Commissie dat de interne-controlediensten van twee particuliere ondernemingen — die uitvoeringsorganen waren — de controles krachtens artikel 3 mochten verrichten maar tevens de afsluitingsverklaringen krachtens artikel 8 mochten afgeven. Voor een aantal maatregelen waren die organen ook nog de uiteindelijke begunstigen, hetgeen afbreuk doet aan de onafhankelijkheid. Waar externe openbare controle ontbreekt, kan de onafhankelijkheid van de controles in het gedrang komen.

### **Steekproefselectie**

63. De controle bracht in drie lidstaten ernstige problemen met steekproefprocedures aan het licht wat betreft de representativiteit van de steekproef en het ontbreken van risicoanalyse, hoewel beide elementen in de verordening zijn voorgeschreven.

64. In Duitsland (Brandenburg) bestond geen mechanisme om te zorgen voor een representatieve steekproef met een adequate verhouding tussen de projecten wat type en omvang betreft. In Duitsland werden voor het ESF op federaal niveau alleen projecten met subsidiabele uitgaven van in totaal meer dan 500 000 euro geselecteerd en in Brandenburg werd voor de 5 %-norm gewerkt met 5 % van het aantal gecofinancierde EFRO-projecten in plaats van 5 % van de totale subsidiabele uitgaven, zoals de verordening voorschrijft. Bovendien werden afgesloten EFRO- en EOGFL-projecten in het Verenigd Koninkrijk uitgesloten van selectie.

<sup>(1)</sup> Brief van 28 september 2000 van de Commissie aan het Verenigd Koninkrijk.

<sup>(2)</sup> Verordening (EG) nr. 438/2001 van de Commissie (PB L 63 van 3.3.2001).

65. In Italië — voor het ESF — en in Duitsland (Brandenburg, voor het ESF en het EOGFL-Oriëntatie) werd bij de selectie van de steekproef het criterium risicoanalyse genegeerd, terwijl de steekproef in andere gevallen louter op risicobasis werd geselecteerd, rekening houdend met reeds ontdekte fouten in verwante projecten. Met de laatstgenoemde methode is de steekproef niet representatief, want ze geeft geen getrouw beeld van het globale foutenpercentage en voldoet niet aan de leden 2 en 3 van artikel 3.

### **Inhoud van de controles**

66. In het Verenigd Koninkrijk (Schotland) ontdekte de Rekenkamer dat de EFRO-controles gericht waren op de werking van de systemen, maar geen gegevensgerichte controles van de afzonderlijke uitgavenaangiften van projecten vormden. In feite voldeed de lidstaat dus alleen aan artikel 3, lid 1, onder a), over het nagaan van de beheers- en controlesystemen, en niet aan artikel 3, lid 1, onder b), over het verifiëren van de uitgavenaangiften. In dezelfde lidstaat werd met de verrichte controles van ESF-uitgaven alleen nagegaan of er systemen bestonden om te zorgen voor correcte uitgavenaangiften; daarom bevatten de door de controleurs van de Rekenkamer onderzochte verslagen slechts weinig gegevensgerichte controles van de projecten.

67. Het tegenovergestelde werd aangetroffen bij de ESF-maatregelen in Duitsland, zowel op nationaal als op regionaal vlak: de doelmatigheid van de bestaande beheers- en controlesystemen werd niet gecontroleerd. Daar ook geen andere systeemgerichte controles werden verricht, was niet voldaan aan artikel 3, lid 1, onder a).

68. In Frankrijk voldoen de door de centrale overheid verstrekte instructies inzake de op regionaal vlak te verrichten controles krachtens artikel 3 aan de voorschriften van artikel 3. Maar in Nord-Pas-de-Calais bleek dat vele controles die meetelden voor het voorgeschreven bereik voor alle fondsen behalve het ESF routinecontroles vóór de saldobetaling waren, die reeds bestonden voordat de verordening van kracht werd. Op zich omvatten deze gewoonlijk geen grondige financiële controle van de uitgaven. Ten tijde van de controle in februari 2000 was dus niet naar behoren voldaan aan de verplichting 5 % van de uitgaven te controleren. Later hebben de Franse autoriteiten de Rekenkamer meegedeeld dat deze tekortkoming is verholpen.

69. De controleverslagen vertoonden inhoudelijke tekortkomingen. In het algemeen vermeldden de verslagen zelden gekwantificeerde resultaten van de controle, hoewel die informatie nodig is voor de opstelling van de afsluitingsverklaring. In Frankrijk (Nord-Pas-de-Calais) bevatten de onderzochte verslagen voor het EFRO en het EOGFL niet meer dan één regel ter bevestiging van het verrichte werk en een aanbeveling voor saldobetaling aan de projectontwikkelaar. Sinds de controle van de Rekenkamer werden nieuwe instructies gegeven om dit te verhelpen. In Duitsland werd — op nationaal niveau voor het ESF en op het niveau van de bondsstaat Brandenburg voor het ESF en het EOGFL-Oriëntatie — niet in detail aangegeven wat was gecontroleerd en evenmin of, en zo ja hoe, representatieve steekproeven waren getrokken.

### Gecontroleerde subsidiabele uitgaven

70. Artikel 3, lid 1, onder b), en artikel 4, onder d) en e), van de verordening alsmede de SFAM van de Commissie <sup>(1)</sup> schrijven controles van de onderliggende uitgaven voor <sup>(2)</sup>. Alleen uitgaven die reeds zijn gedaan, aangegeven en onderworpen aan gegevensgerichte controle kunnen worden geacht overeenkomstig de verordening te zijn gecontroleerd. Maar een dergelijke controle was in vele onderzochte gevallen niet verricht.

71. In het Verenigd Koninkrijk waren onder de als gecontroleerd geregistreerde uitgavenaangiften ook aangiften voor de jaren vóór en na het feitelijk gecontroleerde jaar, zonder werkelijk onderzoek van de onderliggende documentatie. In een ander geval werd een onderzoek van de financiële systemen beschouwd als voldoende gegevensgerichte controle <sup>(3)</sup>.

72. Een tekortkoming die tijdens de controle vaak werd aange troffen, is het opnemen van uitgaven die ten tijde van de controle nog niet waren gedaan; dat was vooral het geval bij het EFRO, waar projecten tussentijds worden gecontroleerd. In zulke gevallen vinden de lidstaten dat het geheel van de toegestane subsidiabele uitgaven is gecontroleerd. In één geval in Duitsland werd een project tweemaal gecontroleerd en werden de betrokken uitgaven tweemaal meegeteld voor de 5 %-norm.

73. De autoriteiten in Spanje en het Verenigd Koninkrijk melden al snel — in sommige gevallen reeds in 1998 — dat zij voor bepaalde vormen van bijstandverlening het voorgeschreven percentage hadden gerealiseerd. In de daaropvolgende jaren moeten nog andere uitgaven worden gecontroleerd zodat de volledige periode wordt bestreken; de verordening bepaalt immers dat de controles gelijkmatig over de betrokken periode moeten worden gespreid.

74. In tegenstelling tot hetgeen in een aantal lidstaten wordt aangenomen, tellen de controles van de Rekenkamer en van de Commissie niet mee voor de 5 %, daar in de verordening staat: „De lidstaten richten controles van de projecten in...” (artikel 3). Voor de methoden om projecten te selecteren voor controle en de doelstellingen van de door EU-controleurs verrichte tests kunnen

<sup>(1)</sup> In de SFAM is sprake van een diepgaande controle ter plaatse van alle aspecten van de uitgavenaangifte, inclusief de basisdocumenten en andere gegevens in handen van de uiteindelijke begunstigden van steun uit de structuurfondsen, alsook van gegevensgerichte controles om na te gaan of specifieke verrichtingen correct zijn (deel B van aanhangsel 2); verder wordt gezegd dat de controles die meetellen voor de 5 % van de totale in aanmerking komende uitgaven controles ter plaatse van afzonderlijke uitgavenaangiften moeten omvatten. Ten slotte wordt in deel A verklaard dat verificatie van uitgavenaangiften alleen zekerheid geeft over de werkelijk onderzochte aangiften.

<sup>(2)</sup> Luidens artikel 3, lid 1, onder b), moeten de lidstaten selectief, op basis van risicoanalyse, op de verschillende betrokken niveaus gedane uitgavenaangiften verifiëren.

<sup>(3)</sup> Voor twee door het ESF gefinancierde cursussen werden de aanvragen om saldobetaling 1998 onderzocht, maar alle 28 cursussen van dat type werden geacht te zijn gecontroleerd omdat dezelfde systemen van toepassing waren, hoewel de realiteit en subsidiabiliteit van de 26 andere aanvragen niet werd onderzocht. De autoriteiten hebben terecht de conclusies over de resultaten van de twee opleidingen toegepast op de 26 overige, maar in gevallen waarin de controle geen tekortkomingen in de systemen of materiële fouten aan het licht brengt, is het niet gerechtvaardigd deze afwezigheid van fouten te extrapoleren naar aanvragen die niet zijn onderzocht.

trouwens wel andere criteria gelden. Toch moet de instantie die de afsluitingsverklaring afgeeft krachtens de internationale controle-normen rekening houden met de resultaten van EU-controles.

### Verlaging van de 5 %-norm

75. De Commissie heeft de regel dat het percentage van 5 % mag worden verlaagd niet behoorlijk toegelicht en in de lidstaten bleek verwarring te bestaan over de praktische toepassing ervan. Ook de SFAM bevat terzake geen aanwijzingen maar zegt alleen dat de verlaging wordt berekend op basis van de uiterste betaaldatum (31 december 2001).

76. Volgens een door DG EMPL verspreide interpretatie mag de 5 %-steekproef alleen worden getrokken uit de uitgaven in de periode 1998-2001 (dus na de inwerkingtreding van de verordening) en behoeven voor de periode 1994-1997 geen uitgaven te worden gecontroleerd. Volgens een andere interpretatie, aanbevolen door DG AUDIT <sup>(4)</sup>, moet voor elk jaar tussen 1994 en 2001 een lager percentage van de uitgaven worden gecontroleerd <sup>(5)</sup>.

77. Daar de resultaten van deze controles van essentieel belang zijn voor de conclusies in de afsluitingsverklaring, is de Rekenkamer van oordeel dat die controles evenals de definitieve uitgavenaangiften over de volledige programmeringsperiode moeten lopen. Een berekening op basis van het soort uitgaven zou hoe dan ook passender zijn dan een berekening pro rata temporis, zoals DG AUDIT aanbeveelt.

78. In februari 2001 bleek uit het eerste controlebezoek dat de Commissie (DG REGIO) specifiek in verband met deze verordening aflegde dat de Ierse autoriteiten zich niet bezighielden met uitgaven van vóór de invoering van deze verordening. De Rekenkamer trof zelf tijdens haar financiële controle over 2000 eenzelfde interpretatie in Italië en Zweden aan. Had de Commissie de implementatie van de verordening eerder geëvalueerd, dan was zij de interpretatieverschillen op het spoor gekomen. Het is dringend noodzakelijk dat de Commissie aan alle lidstaten richtlijnen geeft over deze kwestie.

79. Verordening (EG) nr. 2406/98 is alleen van toepassing op de opstelling van de afsluitingsverklaring. De verplichting 5 % (dan wel het verlaagde percentage) van alle in aanmerking komende uitgaven te verifiëren blijft behouden voor alle bijstandsvormen, dus bijvoorbeeld ook voor doelstelling 2 in de periode 1994-1996. Uit de controle bleek dat geen enkele lidstaat voor de programmeringsperiode 5 % controles had verricht. De Commissie moet iets ondernemen om ervoor te zorgen dat de lidstaten de verordening volledig toepassen ofwel een wijziging van de verordening voorstellen.

<sup>(4)</sup> Brieven aan Denemarken en Finland.

<sup>(5)</sup> Voor een operationeel programma 1994-1999 kunnen bijvoorbeeld in een periode van acht jaar betalingen worden verricht. De verordening trad in werking toen nog ongeveer 4/8 van die periode overbleef (november 1997); het te controleren deel beloopt dan ook 4/8 van de 5 %. Dus moet ten minste 2,5 % van de uitgaven van elk jaar tussen 1994 en 2001 worden gecontroleerd.

## De afsluitingsverklaring

80. Ten tijde van de controle door de Rekenkamer waren weinig vormen van bijstandsverlening reeds afgesloten. De controle bracht geen gevallen aan het licht waarin de instantie die de afsluitingsverklaring afgeeft niet de vereiste onafhankelijkheid bezat (behalve de in paragraaf 62 genoemde gevallen). Maar bij een latere controle betreffende het EFRO in Griekenland ontdekte de Rekenkamer dat die instantie het werk van de controleurs niet natrok; het zal dan moeilijk worden een zinvolle afsluitingsverklaring af te geven.

81. Bij de controle bleek de vrees van de lidstaten dat zij, als zij grondige tests en systeemcontroles verrichtten en een hoge frequentie van onregelmatigheden meldden <sup>(1)</sup>, zouden worden bestraft met een verlaging van de EU-cofinanciering. Was dit het geval, dan zou dat de lidstaten ervan kunnen weerhouden kritische verklaringen af te geven. De Commissie liet de Rekenkamer weten dat de Europese cofinanciering alleen zou worden ingehouden voor onregelmatigheden die ook in de definitieve uitgavenaangifte nog bleken te bestaan. Verder zou de Commissie alleen overgaan tot extrapolatie van onregelmatigheden en tot financiële correcties in gevallen waarin de verordening onjuist was toegepast. Het is de Rekenkamer niet duidelijk op welke rechtsgrond de Commissie daarbij zou kunnen steunen.

82. Een hoge frequentie van onregelmatigheden in de gecontroleerde populatie mag niet worden genegeerd, zelfs als de ontdekte fouten werden gecorrigeerd. Een steekproef moet wel rekening houden met risicofactoren, maar moet ook representatief zijn. Een hoge frequentie van onregelmatigheden in een steekproef betekent dus dat ook in het niet-geteste deel van de populatie een aanzienlijk foutenpercentage bestaat. Worden bij de controle systematische fouten ontdekt, dan moeten de lidstaten krachtens artikel 7 van de verordening gevallen die bij de controle niet afzonderlijk werden bekeken, corrigeren. Het is van essentieel belang dat de Commissie onmiddellijk beslist welk gebruik zij van de afsluitingsverklaringen wil maken en dit aan de lidstaten mededeelt, vooral waar het gaat om ontdekte onregelmatigheden die niet systematisch zijn.

83. De Commissie heeft niet duidelijk gemaakt welke frequenties van onregelmatigheden hoog of laag zijn. Dus bestaat het risico dat eenzelfde frequentie door de ene lidstaat hoog wordt genoemd en door de andere aanvaardbaar laag wordt geacht. De Commissie moet nagaan welke criteria de lidstaten bij die beslissing toepassen en daarover richtlijnen geven. Zij moet ook een gemeenschappelijk beleid bepalen voor de operationele DG's die afsluitingsverklaringen ontvangen om te zorgen voor een gelijke behandeling van de lidstaten en van de structuurfondsen.

84. Bovendien is frequentie op zich onvoldoende om de invloed van onregelmatigheden op een uitgavenaangifte te kunnen beoordelen. Onregelmatigheden kunnen frequent zijn — dan moet de kwestie worden onderzocht — maar toch weinig invloed hebben

op de uitgavenaangifte. De frequentie van onregelmatigheden zegt niets over het financiële effect ervan en zonder die informatie is het moeilijk de betrouwbaarheid van een uitgavenaangifte correct te evalueren. Dus is er ook een indicatie van de kwantificering van de onregelmatigheden nodig om hun werkelijke belang in de onderliggende uitgaven te weerspiegelen.

## Controletrajecten

85. Een controletraject bestaat uit de afzonderlijke uitgavenboekingen en bewijsstukken op de verschillende niveaus van beheerders en begunstigden. De Commissie liet een consultancybedrijf een studie verrichten naar de systemen voor beheer en controle van de structuurfondsuitgaven in bepaalde lidstaten. Dat resulteerde in een reeks diagrammen en systeembeschrijvingen per fonds in de geselecteerde lidstaten. Vergelijkbare informatie werd door de overige lidstaten bijeengebracht op basis van een door de consultants ontworpen model. De hele studie zou regelmatig worden bijgewerkt.

86. De samenstelling van een toereikend controletraject wordt beschreven in artikel 2, lid 2, en bijlage I van de verordening. De controletrajecten in de studie van de Commissie toonden wel de bevoegdheden, maar volstonden niet om de deugdelijkheid van de bestaande beheers- en controlesystemen te kunnen beoordelen of om risicogebieden te ontdekken. Zij boden ook niet de zekerheid dat zij overeenkwamen met het model in de bijlage bij de verordening.

87. Door de grote verscheidenheid van projecten en van administratieve systemen in de lidstaten voor beheer en controle van de structuurfondsen (vooral het EFRO) is eenzelfde controletraject zelden terug te vinden bij alle vormen van bijstandsverlening uit dat fonds in een lidstaat. Zelfs het met het contract <sup>(2)</sup> behaalde voordeel is onzeker, aangezien de Rekenkamer geen bewijs vond dat die controletrajecten werden toegepast en bijgewerkt door de Commissieambtenaren, die liever vertrouwen op hun kennis van de systemen, of door de lidstaten.

## DE DOELSTELLINGEN VAN VERORDENING (EG) Nr. 1681/94

88. Hoofddoel van deze verordening is ervoor te zorgen dat de Commissie beter wordt ingelicht over de relevante wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten, over de aard, frequentie en financiële weerslag van de onregelmatigheden in de structuurfondsen en over de door de nationale autoriteiten terzake genomen maatregelen ter correctie en preventie, zoals is voorgeschreven in artikel 23 van Verordening (EEG) nr. 2082/93. Daarom voorziet de verordening in de inrichting van een informatiesysteem betreffende onregelmatigheden en de terugvoering van onverschuldigd betaalde bedragen.

<sup>(1)</sup> In artikel 8 van de verordening is alleen sprake van „onregelmatigheid”. De Rekenkamer vindt dat die term in deze context ook fouten moet omvatten.

<sup>(2)</sup> Contractuele kosten 300 000 euro.

89. De verordening geeft niet aan hoe de lidstaten de term onregelmatigheden moeten interpreteren (dat werd pas gedaan bij Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad <sup>(1)</sup>), noch met welke bedoeling de Commissie de inrichting van dit informatiesysteem oplegt. Met name wordt niet gezegd hoe die informatie kan worden benut, bijvoorbeeld voor de toepassing van risicoanalyse en voor toezicht op de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen.

#### DE ROL VAN OLAF EN DE ANDERE COMMISSIEDIENSTEN BIJ DE IMPLEMENTATIE VAN VERORDENING (EG) Nr. 1681/94

##### De beheerssystemen

90. In december 1993 werd UCLAF opgericht als deel van het secretariaat-generaal van de Commissie. UCLAF zou onder meer verantwoordelijk zijn voor de implementatie van Verordening (EG) nr. 1681/94, inclusief de ontvangst en administratie van meldingen van onregelmatigheden uit de lidstaten. De betrokken DG's van de Commissie bleven echter bevoegd inzake het gewone financiële beheer bij de uitvoering van structurele acties overeenkomstig artikel 23 van Verordening (EEG) nr. 2082/93.

91. Het systeem van UCLAF (later OLAF) om de verslagen van de lidstaten over onregelmatigheden inzake de structuurfondsen te beheren en te registreren, heeft sinds 1997 te kampen met technische problemen en een gebrek aan personele middelen. Vanaf eind 1997 werden geen meldingen meer opgenomen in de betrokken database van UCLAF, die zich te Luxemburg bevond <sup>(2)</sup>, omdat die werd gesloten en de inhoud ervan werd overgebracht naar het hoofdsysteem Irene <sup>(3)</sup> te Brussel. Door het ontbreken van software werden gegevens niet verwerkt en werd nieuwe informatie niet in het systeem opgenomen. De sluiting van de database beëindigde ook de toegang van de DG's. UCLAF bleef de kwartaalverslagen van de lidstaten over onregelmatigheden ontvangen, maar na 1997 werden de onregelmatigheidsmeldingen niet meer regelmatig en systematisch door UCLAF aan de andere Commissiediensten <sup>(4)</sup> doorgegeven.

<sup>(1)</sup> Artikel 1, lid 2, van Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 (PB L 312 van 23.12.1995): „Onder onregelmatigheid wordt elke inbreuk op het Gemeenschapsrecht verstaan die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de Gemeenschappen of de door de Gemeenschappen beheerde begrotingen worden of zouden kunnen worden benadeeld, hetzij door de vermindering of het achterwege blijven van ontvangsten uit de eigen middelen, die rechtstreeks voor rekening van de Gemeenschappen worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave”.

<sup>(2)</sup> In het jaarverslag van OLAF van 23 mei 2000 (1 juni 1999 — 31 mei 2000) werd over de mededelingen van de lidstaten gezegd dat alle informatie die krachtens Verordening (EG) nr. 1681/94 ter kennis werd gebracht, was opgenomen in OLAF's database Irene (paragraaf 1.1.1).

<sup>(3)</sup> Irene („Irregularities, Enquiries, Exploitation”) is operationeel sinds 1 december 1992.

<sup>(4)</sup> Van de 14 FIOV-gevallen die de lidstaten in de periode 1997-1999 aan OLAF hadden gemeld, waren er slechts vier ter kennis van DG FISH gebracht voordat dit DG in mei 1999 OLAF om bijgewerkte informatie vroeg.

92. Alleen DG REGIO en DG FISH hadden een systeem om de meldingen van onregelmatigheden te beheren, te registreren en te volgen, en zelfs deze systemen vertoonden tekortkomingen. Alle kwesties inzake het financieel beheer van de structuurfondsen werden vastgelegd in afzonderlijke financiële dossiers, zodat het moeilijk werd de informatie ten volle te beheersen en te gebruiken. Na de controle van de Rekenkamer verklaarden de Commissiediensten dat zij tot verbeteringen op dit gebied zouden aansporen.

93. In samenhang met de oprichting van OLAF op 1 juni 1999 <sup>(5)</sup> wordt er gewerkt aan een nieuw informatiesysteem dat moet voldoen aan de uitgebreide informatiebehoefte van de nieuwe organisatie en dat in 2001 operationeel moet worden. Aan de Rekenkamer werd gemeld dat het voorgestelde systeem de lidstaten en de Commissie-DG's in staat zal stellen onregelmatigheden elektronisch te melden en na te kijken.

94. Krachtens het Witboek van de Commissie over de hervorming <sup>(6)</sup> van maart 2000 en in het kader van de thans plaatsvindende versterking en reorganisatie van de interne controle bij de Commissie, wil deze zorgen voor een betere coördinatie en samenwerking tussen OLAF en haar DG's, voor een perfectionering van het centrale waarschuwingssysteem betreffende ontvangers van EU-middelen (waarmee het boekhoudsysteem van de Commissie begunstigen die een hoog risico inhouden nog vóór de betaling kan identificeren) en voor een doeltreffender beheer van de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen. Daarom moeten OLAF en de andere Commissiediensten overwegen of de structuurfonds-DG's een eerste verificatie van de onregelmatigheidsrapporten moeten verrichten. Dit zou bevorderlijk zijn voor een tijdige en directe follow-up van onregelmatigheden samen met de autoriteiten van de lidstaten en ervoor zorgen dat de Commissie betalingen voortaan behoorlijk corrigeert.

##### De richtlijnen van de Commissie

95. Een definitie van onregelmatigheid is te vinden in artikel 1, lid 2, van Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen:

„elke inbreuk op het Gemeenschapsrecht (...) die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting (...) [wordt] of [zou] kunnen worden benadeeld (...) door een onverschuldigde uitgave”.

96. Daar Verordening (EG) nr. 1681/94 geen definitie van onregelmatigheid bevat, gebruikt OLAF de geciteerde definitie in zijn richtlijnen aan de lidstaten voor de opsporing en melding van onregelmatigheden. In het algemeen onderscheidt fraude zich van

<sup>(5)</sup> Op 28 april 1999 nam de Commissie Besluit 1999/352/EG, EGKS, Euratom houdende oprichting van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) (PB L 136 van 31.5.1999).

<sup>(6)</sup> Hervorming van de Commissie — Een Witboek; COM(2000) 200 def. van 1 maart 2000 en COM(2000) def./2 van 5 april 2000.

onregelmatigheid doordat fraude opzettelijk geschiedt en een strafbaar feit is, terwijl een onregelmatigheid bestaat in een inbreuk op het Gemeenschapsrecht door een handeling of nalaten.

97. OLAF had tot taak, informatie en richtlijnen te geven over de interpretatie en de uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1681/94. Daarvoor werden seminars gehouden in de lidstaten en bilaterale besprekingen met nationale autoriteiten op vergaderingen van het raadgevend comité Coördinatie fraudebestrijding (Cocolaf<sup>(1)</sup>). Hoewel deze initiatieven in sommige gevallen leidden tot verbetering van het aantal gesignaleerde gevallen en van de kwaliteit van de daarin opgenomen informatie, bleek uit de controle dat OLAF<sup>(2)</sup> niet precies wist in hoeverre elke lidstaat voldeed aan de bepalingen van de verordening en met name welke definitie van onregelmatigheid werd gevolgd, zodat het Bureau de kwaliteit en kwantiteit van de verstrekte informatie niet kon beoordelen.

98. Het ontbreken van duidelijke richtlijnen van de Commissiediensten en de nationale coördinerende autoriteiten<sup>(3)</sup> droeg bij tot vele interpretatieverschillen tussen de lidstaten, de regio's en zelfs tussen de beherende autoriteiten van de verschillende structuurfondsen. De richtlijnen die Italië van de Commissiediensten ontving, beperkten bijvoorbeeld de te melden gevallen van onregelmatigheid aanvankelijk tot die waarin sancties werden opgelegd, maar betroffen later zelfs gevallen die de communautaire begroting niet benadeelden<sup>(4)</sup>. In Italië (Lazio) bleek uit de controle dat de bevoegde regionale autoriteiten sinds 1995 geen instructies of richtlijnen meer hadden ontvangen.

99. Het probleem met de definitie en interpretatie van te melden onregelmatigheden werd door de Commissie aangehaald in haar jaarverslag fraudebestrijding 1999. Dit verslag bevatte de resultaten van een onderzoek<sup>(5)</sup> van de onregelmatighedsverslagen van de lidstaten in de periode 1993-1997 en bevatte de conclusie dat de verslagen van de lidstaten onderling verschilden, zodat de bestaande handelwijze van de lidstaten niet spoorde met de doelstelling de financiële belangen in de hele Europese Unie gelijkmatig te beschermen.

<sup>(1)</sup> Het raadgevend comité Coördinatie fraudebestrijding (Cocolaf) werd opgericht in 1994; het bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten en wordt voorgezeten door OLAF.

<sup>(2)</sup> Niettemin verklaarde OLAF in paragraaf 1.1.1 van zijn jaarverslag van 23 mei 2000 (1 juni 1999 — 31 mei 2000) dat de procedures voor verslaglegging door de lidstaten geharmoniseerd waren en dat een uniforme presentatie (van de mededelingen) krachtens Verordening (EG) nr. 1681/94 werd opgelegd om geautomatiseerde verwerking te vergemakkelijken (paragraaf 1.1.1).

<sup>(3)</sup> De afdeling Communautair beleid in het departement van de Italiaanse minister-president definieerde niet welke onregelmatigheden moesten worden gemeld, en dus volgde elke instantie zijn eigen interpretatie.

<sup>(4)</sup> Brief van DG Werkgelegenheid van april 1995, nadien gewijzigd met brief 1319 van 16 januari 2000 aan het Italiaanse ministerie van Arbeid.

<sup>(5)</sup> Studie van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek over 1993-1997.

100. Sommige rapporterende instanties meenden (misschien omdat UCLAF/OLAF in de eerste plaats dient om fraude te voorkomen) ten onrechte dat zij alleen fraude en vermoedelijke gevallen van fraude moesten melden, hoewel deze enge interpretatie van het begrip onregelmatigheid tijdens de Cocolaf-vergadering van 4 oktober 1995 als onverenigbaar met Verordening (EG) nr. 1681/94 werd verworpen.

101. Wanneer werd beseft dat ook niet-frauduleuze onregelmatigheden krachtens de verordening moesten worden gemeld, bestond nog verwarring over de vraag of er een betaling of aanvraag moest zijn gedaan voordat een onregelmatigheid kon worden onderkend. In het Verenigd Koninkrijk leidde dit tot drie verschillende interpretaties voor de drie structuurfondsen; in Duitsland (Brandenburg) volgde het uitvoerend orgaan dat verantwoordelijk is voor het beheer van twee fondsen zonder kenbare reden voor elk fonds een verschillende interpretatie; in Spanje werden alleen gevallen gemeld waar een terugvorderingsprocedure was gestart.

102. De verplichting tot melding van elke onregelmatigheid die administratief of gerechtelijk wordt onderzocht, werd door de nationale autoriteiten eveneens verschillend geïnterpreteerd. In vele gevallen meldden zij een onregelmatigheid niet na de ontdekking en analyse ervan, maar pas na de afgifte van een terugvorderingsopdracht of de instelling van een gerechtelijke procedure. Dit bracht mee dat een groot aantal gevallen van vermoedelijke fraude die in Frankrijk en Italië werden onderzocht, niet aan OLAF of de andere Commissiediensten werden gemeld.

103. Krachtens artikel 3, lid 3, van de verordening en wanneer zulks in de nationale regelgeving is bepaald, kan de melding van onregelmatigheden afhankelijk zijn van de toestemming van de bevoegde rechterlijke instantie. Werd deze bepaling naar behoren toegepast, dan leidde dit in sommige gevallen<sup>(6)</sup> tot twee jaar vertraging omdat de autoriteiten de uitkomst van een administratieve of rechterlijke procedure afwachten. Daarentegen maakten de procedures van Spanje en het Verenigd Koninkrijk vaak een vroegtijdige melding van onregelmatigheden mogelijk.

104. Duitsland (Beieren) en Italië interpreteerden de verordening aldus, dat die niet van toepassing was op onregelmatigheden, begaan door de instanties die de fondsen beheren. Deze interpretatie is van bijzonder belang als die instantie juridisch onafhankelijk is en dus niet wordt gecontroleerd door de autoriteiten die de financiering certificeren, zodat haar door de Europese Unie gefinancierde operatie een hoger risico inhoudt.

105. In vele gevallen<sup>(7)</sup> corrigeerden de beherende autoriteiten ontdekte onregelmatigheden door de betaalde subsidie te verminderen zonder de onregelmatigheid te melden. Samen met de voornoemde verschillen in interpretatie verklaarde dit ten aanzien van sommige beheersorganen mede waarom er voor bepaalde structuurfondsen in België, Frankrijk en Nederland relatief weinig

<sup>(6)</sup> Frankrijk, België, Nederland en Italië.

<sup>(7)</sup> Nederland, Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Italië.

onregelmatigheden werden gemeld en in sommige gevallen <sup>(1)</sup> zelfs helemaal geen. Na een eerste analyse schatte een der bezochte beheersorganen <sup>(2)</sup> dat bij integrale toepassing van de definitie van onregelmatigheid jaarlijks duizenden gevallen van onregelmatigheden zouden moeten worden gemeld. *Bijlage 1* geeft per structuurfonds en per lidstaat aantal en waarde van de onregelmatigheden die in de periode 1994-2000 werden gemeld.

106. Als de autoriteiten van een lidstaat verschillende definities van onregelmatigheid toepassen en nalaten de informatie bij te werken, dan leidt dit tot onvolledige, onbetrouwbare, misleidende en verouderde gegevens die weinig nut hebben voor het financieel beheer. De nationale autoriteiten en OLAF hebben wel gezamenlijke informatieseminars georganiseerd, maar de Commissie en de lidstaten moeten zich blijven inspannen om nationale juridische en administratieve hindernissen te overwinnen zodat de verslaggeving coherenter wordt. *Bijlage 2* bevat een overzicht van de systemen in de bezochte lidstaten voor de uitvoering van de verordening.

#### **Het toezicht van OLAF en de andere Commissiediensten op Verordening (EG) nr. 1681/94**

107. Terwijl de verantwoordelijkheid voor de behandeling van de ontdekte onregelmatigheden en het aanbrenge van financiële correcties in eerste instantie bij de lidstaten ligt, wordt de verantwoordelijkheid voor het toezicht op het systeem en op de melding van onregelmatigheden op communautair niveau gedeeld door OLAF, DG AUDIT en de operationele DG's van de Commissie. Het toezicht van de Commissie op deze verordening bleek op een aantal gebieden ontoereikend. Ten eerste vond de Rekenkamer geen bewijs dat de Commissie de uiteenlopende informatie die de lidstaten verstrekken over hun beheers- en controlesystemen en over hun regelingen voor opsporing en melding van onregelmatigheden heeft geanalyseerd en beoordeeld. OLAF is wel de hoofdinstantie inzake de uitvoering van Verordening (EG) nr. 1681/94 en het ontvangt de meldingen van de lidstaten krachtens de artikelen 3 en 5, maar alleen DG AUDIT (als controleur van de financiële systemen van de lidstaten) ontvangt de mededeling van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten als voorgeschreven in artikel 2 van de verordening en artikel 23, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 4253/88. Anders dan met de verordening werd beoogd, bevat die informatie echter geen details over de informatiesystemen van de lidstaten voor opsporing en melding van onregelmatigheden, zodat noch OLAF, noch de DG's van de Commissie beschikken over specifieke informatie of ana-

lyses met betrekking tot de procedures of systemen van de lidstaten voor de melding van onregelmatigheden.

108. Ten tweede had geen enkele Commissiedienst bezoeken ter plaatse in de lidstaten verricht om specifiek hun desbetreffende systemen te onderzoeken. Dat zulke bezoeken noodzakelijk zijn, blijkt uit de controle van de Rekenkamer, die zowel op het centrale niveau als op dat van de subsidiaire autoriteiten vele tekortkomingen aan het licht bracht in de systemen voor opsporing, registratie en melding van onregelmatigheden. OLAF en de andere Commissiediensten waren niet op de hoogte van deze problemen.

109. Zo hadden de autoriteiten die op nationaal en regionaal niveau de structuurfondsen beheren geen instructies of schriftelijke procedureregels om de interpretatie of kwaliteit te verifiëren van de ontvangen informatie over onregelmatigheden. Hoewel er op communautair en nationaal vlak <sup>(3)</sup> geen toezicht was op de interpretatie van de term onregelmatigheid door elke rapporterende instantie, heeft geen enkele autoriteit van een lidstaat de ontvangen informatie op haar waarde gecontroleerd, maar ze zonder meer doorgegeven aan de Commissie.

110. Bovendien hadden de nationale coördinerende instanties in de meeste gevallen geen dossiers met overzichten van alle gemelde gevallen en de huidige staat ervan en verrichtten zij ook geen controle inzake volledigheid en plausibiliteit door na te gaan welke rapporterende regio's of organen welk aantal onregelmatigheden meldden. Het Franse ministerie van Binnenlandse zaken bewaarde de ontvangen onregelmatigheidsmeldingen niet en één ministerie in het Verenigd Koninkrijk kon geen volledige lijst van gevallen over de periode 1994-1999 voorleggen omdat het afgesloten gevallen uit de database verwijderde. De Rekenkamer vindt dat zulke informatie moet worden bewaard om in het kader van Verordening (EG) nr. 2064/97 risicoanalyse te kunnen verrichten en voor andere controles.

111. Krachtens artikel 5 van de verordening moeten de lidstaten elk kwartaal bijgewerkte informatie verstrekken over de gerechtelijke of administratieve procedures die naar aanleiding van eerder meegedeelde onregelmatigheden zijn ingeleid; dit wordt niet algemeen gedaan, hoofdzakelijk wegens de lange onderzoeksduur. Zulke vertragingen doen afbreuk aan de doelmatigheid en doorzichtigheid van de follow-upprocedures. Ook de verplichting, mede te delen dat in het voorbije kwartaal geen enkele onregelmatigheid werd ontdekt (nihil-melding) wordt vaak genegeerd.

112. Uit de controle bleek dat de door de beheersinstanties op elk niveau bijgehouden dossiers van slechte kwaliteit waren en vele fouten en onnauwkeurigheden bevatten. Zo verwierp OLAF alle door Frankrijk in de periode 1997-1998 gemelde onregelmatigheidsgevallen wegens onvolledigheid van de informatie. In vele gevallen <sup>(4)</sup> ontbraken in de aan OLAF voorgelegde

<sup>(1)</sup> Verenigd Koninkrijk: FIOV; Frankrijk: EFRO, FIOV, EOGFL.

<sup>(2)</sup> Duitsland: MASGF. Omdat alle deelstaten tot nu toe het begrip onregelmatigheid zeer eng interpreteerden, kan worden aangenomen dat de BMA door de algemene toepassing van de BMF-criteria voortaan elk kwartaal vele duizenden gevallen zal moeten melden; een heel verschil met vroeger, want in de vijf en half jaar tot 31 december 1999 werden slechts 42 onregelmatigheden gemeld.

<sup>(3)</sup> Verenigd Koninkrijk: ministerie van Handel en Industrie; Frankrijk: CICC; Italië.

<sup>(4)</sup> Frankrijk: ministerie van Binnenlandse zaken; Verenigd Koninkrijk: ministerie van Handel en Industrie, DETR; Spanje; Italië: ministerie van Industrie.

formulieren belangrijke details, zoals de projectnaam, het bedrag van de onregelmatigheid of het eenmalige referentienummer of werden niet-gestandaardiseerde formulieren gebruikt; daardoor werd een zinvolle analyse van de informatie bemoeilijkt.

113. Het feit dat in sommige gevallen zinloze gegevens werden meegedeeld en zonder follow-up werden geaccepteerd, bewijst dat er een duidelijker en werkbaar definitie nodig is van hetgeen moet worden gemeld. Verder moeten deugdelijke elektronische dossiers worden bijgehouden om snel de ontvangen of nog in behandeling zijnde onregelmatigheidsmeldingen, de algemene inhoud van de verslagen, de follow-up en correspondentie voor elk geval te kunnen nagaan. Die dossiers moeten periodiek worden getoetst aan die van andere autoriteiten in het verslagleggingssysteem, zodat fouten in de opstelling van de verslagen worden vermeden.

114. Ten slotte bood het verslagleggingssysteem in de meeste bezochte lidstaten geen zekerheid dat ontdekte onregelmatigheden uiteindelijk correct bij OLAF werden gemeld <sup>(1)</sup>. In vele gevallen kwamen de dossiers van de centrale beheersinstantie betreffende geopende en afgesloten onregelmatigheidsgevallen niet volledig overeen met die van de rapporterende structuurfondsorganen en werden volledige onderbrekingen van het rapportage-traject en onnauwkeurige en vertraagde verslaglegging geconstateerd. In Italië <sup>(2)</sup> werd een aantal parallelle kanalen gebruikt om onregelmatigheden te signaleren, hetgeen meebracht dat sommige onregelmatigheden niet bij OLAF werden gemeld en dat intermediaire instanties werden gepasseerd zodat ze niet de nodige maatregelen konden treffen om de middelen veilig te stellen.

#### **Follow-up van onregelmatigheden door OLAF en de andere Commissiediensten**

115. Krachtens de verordeningen over de structuurfondsen mogen de autoriteiten van de lidstaten die ontdekte onregelmatigheden melden voordat de uiterste datum voor financiële verbintenissen krachtens het operationeel programma is bereikt, de niet-subsidiabele bedragen vervangen door andere projectuitgaven. Als dit niet gebeurt of als OLAF en de andere Commissiediensten achteraf kennis krijgen van de onregelmatigheid, kan overeenkomstig artikel 24 van Verordening (EEG) nr. 2082/93 een pro-

cedure tot vermindering, opschorting of intrekking van de communautaire bijstand worden ingezet. In 1999 werden krachtens artikel 24 bijvoorbeeld zo'n 75 terugvorderingsopdrachten gegeven ten belope van 82 miljoen euro <sup>(3)</sup>.

116. Mededelingen van de lidstaten leiden zelden tot onderzoeken van OLAF. Dat komt hoofdzakelijk doordat de Commissiediensten verwachten dat de lidstaten voor follow-up zullen zorgen bij de onregelmatigheden die ze zelf hebben ontdekt en automatisch de betrokken bedragen zullen corrigeren, terugvorderen en/of herprogrammeren. Daarom besteedt OLAF bij voorrang aandacht aan zijn eigen onderzoeken en risicogebieden en geven de beherende DG's voorrang aan de registratie en follow-up van onregelmatigheden die zijn ontdekt bij controles van de Commissie of van de Rekenkamer of bij OLAF-onderzoeken.

117. Vaak is de geringe aandacht voor de meldingen van de lidstaten ook te wijten aan hun onvolledigheid en irrelevantie uit een oogpunt van risico <sup>(4)</sup>. Daarom verklaarde OLAF in zijn jaarverslag 1999-2000 <sup>(5)</sup> dat het Bureau niet voldeaan was met de uit de traditionele bronnen ontvangen informatie en nog analyses wilde verrichten om na te gaan of de ontdekte onregelmatigheden het leeuwendeel van de werkelijk begane onregelmatigheden vormden, dan wel slechts een klein gedeelte ervan.

118. Volgens OLAF-gegevens over de periode van 30 juni 1994 tot en met 31 december 2000 <sup>(6)</sup> meldden de lidstaten krachtens Verordening (EG) nr. 1681/94 voor de vier structuurfondsen (EFRO, ESF, EOGFL en FIOV) in totaal 3 244 onregelmatigheden ten belope van 433,9 miljoen euro. Eind 2000 moest met betrekking tot die gevallen in totaal nog 317,3 miljoen euro worden ingevorderd en was dus pas 116,6 miljoen euro — iets meer dan een kwart van de bedragen waarbij onregelmatigheden waren gemeld — werkelijk teruggevorderd.

119. De hiernavolgende tabel geeft aantal en waarde van de door de lidstaten in 2000 gemelde onregelmatigheden. Het aantal gemelde gevallen lag in 2000 meer dan 74 % hoger dan het vorige

Structuurfonds	Aantal terugvorderingsopdrachten	Betrokken bedrag
EFRO	22	63 303 281
EOGFL	33	12 224 957
ESF	12	1 557 709
FIOV	8	5 172 100
Totaal	75	82 258 047

Bron: Commissie.

<sup>(1)</sup> Zo was er één regio waar zes door de regionale beheersinstantie geregistreerde onregelmatigheidsgevallen noch aan de nationale autoriteiten, noch aan OLAF waren meegedeeld.

<sup>(2)</sup> In Italië was instructie gegeven dat elke beheersinstantie ontdekte onregelmatigheden moest melden bij het ministerie voor gemeenschapsbeleid, maar sommige instanties meldden ze rechtstreeks aan het ministerie van de Schatkist ofwel aan hun bevoegd ministerie en aan de DG's van de Commissie.

<sup>(4)</sup> De mededelingen van de lidstaten verschilden vaak ook qua presentatie, aangezien de verordening terzake niets voorschrijft. Dit veroorzaakte bijkomende problemen bij de invoering en de analyse van de informatie.

<sup>(5)</sup> OLAF-jaarverslag van 23 mei 2000 (1 juni 1999 — 31 mei 2000), paragraaf 5.1.2.

<sup>(6)</sup> Deze informatie is bijgewerkt en verschilt daardoor van die in „Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en fraudebestrijding” - Jaarverslag 1999; COM(2000) 718 def. van 8 november 2000.



jaar. Het grootste deel van de gemelde gevallen (55 % van het aantal gevallen, 51 % van de totale waarde) had betrekking op het Sociaal Fonds. De aanzienlijke stijging van het aantal gemelde

gevallen weerspiegelt de sterkere inspanning van de lidstaten om onregelmatigheden te melden, maar de cijfers verbergen nog steeds de enorme verschillen tussen lidstaten en regio's.

Tabel

**Fraude en onregelmatigheden gemeld door de lidstaten overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1681/94 (jaar 2000)**

(1 000 EUR)

Lidstaat	EFRO		EOGFL-Oriëntatie		FIOV		ESF		Totaal-generaal	
	Aantal	Bedrag	Aantal	Bedrag	Aantal	Bedrag	Aantal	Bedrag	Aantal	Bedrag
België	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Denemarken	8	123	4	173	0	0	0	0	12	296
Duitsland	40	12 034	83	3 070	0	0	20	2 173	143	17 277
Griekenland	2	2 359	3	165	0	0	9	130	14	2 654
Spanje	11	985	27	799	4	207	141	9 282	183	11 273
Frankrijk	69	2 387	9	113	1	445	207	7 018	286	9 963
Ierland	75	8 170	8	82	0	0	5	505	88	8 757
Italië	21	8 895	51	4 902	16	2 824	29	6 305	117	22 926
Luxemburg	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nederland	0	0	0	0	0		223	23 736	223	23 736
Oostenrijk	0	0	44	1 363	0	0	0	0	44	1 363
Portugal	10	786	23	576	2	296	15	1 835	50	3 493
Finland	2	271	5	32	0	0	6	56	13	359
Zweden	3	87	2	25	1	0	13	1 152	19	1 264
Verenigd Koninkrijk	51	4 461	0	0	0	0	28	6 196	79	10 657
Totaal	292	40 558	259	11 300	24	3 772	696	58 388	1 271	114 018

120. Aangezien onregelmatigheden hoofdzakelijk moeten worden gemeld opdat de Commissie met de informatie rekening kan houden bij het goedkeuren van betalingen voor afzonderlijke programma's van de structuurfondsen, zijn de nauwkeurigheid en tijdigheid van de informatie uiterst belangrijk. Maar een deugdelijk en doelmatig gebruik van de informatie wordt belemmerd doordat noch binnen de structuurfonds-DG's, noch tussen OLAF en de DG's een schriftelijk vastgelegd systeem is overeengekomen voor de follow-up van de door de lidstaten gemelde onregelmatigheden.

121. Zo zond OLAF in februari 1997 de structuurfonds-DG's een lijst van alle tot die tijd ontvangen onregelmatigheidsgevallen. Maar wegens de ongeschiktheid van de door de lidstaten verstrekte informatie konden de DG's aan die gevallen geen follow-up geven <sup>(1)</sup>. DG EMPL beschikte wel over drie dossiers met kopieën van meldingen van 1998, maar verrichte geen analyse of follow-up van de documenten. In DG REGIO waren 17 gevallen voor follow-up voorgelegd aan de bevoegde geografische eenheden, maar na twee jaar bleken ze nog steeds onopgelost.

122. In vele gevallen volgden gegevens en onderzoeken een erg kronkelende weg tussen OLAF en de andere diensten van de Commissie. DG REGIO verzond door de lidstaten te beantwoorden vragen via OLAF, terwijl directe communicatie met de autoriteiten van de lidstaten onmiddellijk resultaat had opgeleverd. Nu werd een uitgebreide en soms overbodige correspondentie gevoerd, hetgeen leidde tot inefficiëntie.

123. De werkelijkheid en nauwkeurigheid van alle significante ter subsidiëring voorgestelde uitgaven moeten onafhankelijk of rechtstreeks worden geverifieerd op basis van de originele onderliggende documenten. Verder moeten de beheersinstanties denken aan horizontale analyse van overmatige aanvragen (voor meer dan het uiteindelijk goedgekeurde bedrag), zodat zij niet in aanmerking komende uitgaven en onregelmatigheden voor meer dan 4 000 euro kunnen identificeren en opnemen in risicoprofielen.

124. Sommige lidstaten hadden elk kwartaal grote aantallen onregelmatigheden gemeld, maar vele van die gevallen bleven lange tijd onopgelost. Zo duurde het in één geval <sup>(2)</sup> 16 maanden voor de eerste maatregelen werden genomen en vervolgens vervolgden er nog eens vijf jaar waarin talrijke verzoeken aan de

<sup>(1)</sup> DG REGIO: in 35 gevallen (33 % van de 107 gevallen) was het DG uiteindelijk niet in staat de begunstigde, de actie, het OP, enz. te identificeren.

<sup>(2)</sup> Duitsland, Brandenburg: ILB.

begunstigde om terugbetaling van de subsidie werden genegeerd. Hoewel de zaak in de driemaandelijke verslagen aan de coördinerende instantie wel als nog niet afgehandeld werd aangemerkt, zorgden die instantie, noch OLAF of de andere Commissiediensten voor follow-up.

125. De aard, tendens of frequentie van de gesignaleerde onregelmatigheden werden door OLAF of de andere Commissiediensten niet systematisch geanalyseerd voor een risicoanalyse (identificatie van gebieden met hoge risico's voor specifieke controle) of als informatiebron om de financiële controles te verbeteren of te oriënteren. De database Irene van OLAF was door haar structuur en ontwerp niet geschikt om over geografische gebieden of sectoren analytische onregelmatigheidsverslagen te produceren en werd meestal ook niet gebruikt als instrument voor risicoanalyse. Van september 1997 tot eind 2000 was ze zelfs niet operationeel. Het feit dat systematische follow-up en analyse van onregelmatigheden in alle operationele programma's en alle lidstaten ontbreken, vermindert de doeltreffendheid van het financieel beheer en doet ernstige twijfels ontstaan over het nut van dit systeem voor verslaglegging.

126. In het algemeen werd de informatie in de lidstaten niet ten volle benut; er werd geen statistische analyse verricht om de historische ontwikkeling van de onregelmatigheden in de verschillende sectoren te vergelijken en de controlebevindingen van de Rekenkamer en van de Commissie bleken niet te zijn opgenomen in het onderzochte systeem voor onregelmatigheidsmelding. Zulke meldingen hebben alleen zin als er onmiddellijk follow-up komt om de Europese financiering van geval tot geval te beveiligen; ook moeten de bevindingen van alle relevante controles worden geanalyseerd om conclusies te kunnen trekken over controlesystemen en risico's in het algemeen.

## CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

127. De invoering van Verordening (EG) nr. 2064/97 is een positieve stap in de verbetering van de financiële controle door de lidstaten, omdat de verrichte tests en de afgegeven afsluitingsverklaringen ertoe moeten bijdragen het foutenpercentage in de door de Gemeenschap medegefinancierde uitgaven te verlagen. De Commissie moet — tussentijds dan wel bij de afsluiting — meer prioriteit geven aan de oriëntatie en aan de beoordeling van de implementatie van de verordening en zodoende komen tot een betere verificatie van de wettigheid en regelmatigheid van de door de lidstaten subsidiabel verklaarde uitgaven (zie de paragrafen 22 tot en met 36). De controles van de Rekenkamer hebben herhaaldelijk aangetoond dat de definitieve uitgavenaangiften na betaling van het eindsaldo en afsluiting van de vorm van bijstandsverlening een aanzienlijk foutenpercentage bevatten (zie paragraaf 1).

128. Uit de controle van de Rekenkamer blijkt dat de lidstaten veel degelijk controlewerk verrichten, hoewel de kwaliteit varieert, zelfs binnen regio's (zie de paragrafen 42 tot en met 84). Het is van essentieel belang dat de Commissie zorgt voor een toereikend controleniveau in de hele Unie.

129. De controle wees op vertragingen bij de implementatie van de verordening (zie paragraaf 33) en veelvuldige toepassingsfouten bij nationale en regionale instanties bij fundamentele aspecten van de uitvoering (zie bijvoorbeeld paragraaf 78), gedeeltelijk wegens ontoereikende richtlijnen van de Commissie (zie de paragrafen 22 tot en met 36). Uit de controle bleek dat geen van de bezochte lidstaten volledig voldeed aan de voorschriften. De bij deze controle bezochte lidstaten beweerden tegenover de Rekenkamer doorgaans dat zij de procedures zouden herzien en verbeteringen zouden aanbrengen. Gezien de uiteenlopende wijze van organisatie van de structuurfondsen in de lidstaten moeten alle lidstaten hun implementatie van de verordening opnieuw bekijken en moet de Commissie de gebruikte systemen dringend aan een grondige evaluatie onderwerpen en zo nodig richtlijnen geven.

130. De controle van de tenuitvoerlegging van Verordening (EG) nr. 1681/94 toonde aan dat ontdekte onregelmatigheden niet worden meegedeeld en vorderingen niet worden gerapporteerd, waardoor verschillen ontstaan in omvang en aard van de gevallen die de lidstaten melden (zie de paragrafen 98 tot en met 106 en 111 tot en met 114). Doordat OLAF niet lang genoeg een deugdelijke database heeft bijgehouden (zie de paragrafen 91 en 125) en de structuurfonds-DG's van de Commissie niet voor een systematische follow-up zorgen (zie de paragrafen 92 en 121) is het nut van de verordening gedaald. Aangezien OLAF tot nu toe diende als tussenstation in het communicatiesysteem in verband met deze verordening, moeten OLAF en de andere Commissiediensten de bestaande procedures herzien, zodat de mededelingen door de structuurfonds-DG's onmiddellijk kunnen worden onderzocht en voorzien van follow-up (zie paragraaf 94).

131. De Rekenkamer neemt nota van het feit dat het aantal gemelde onregelmatigheden in 2000 is blijven stijgen. Niettemin moet de Commissie in de lidstaten een reeks uitgebreide controles ter plaatse verrichten. Zo zou zij kunnen vaststellen welke tekortkomingen de nationale systemen voor opsporing, melding en follow-up van onregelmatige uitgaven vertonen. De Commissie moet de lidstaten duidelijke schriftelijke instructies geven over de aard van de vereiste controle- en communicatiesystemen en over tijdstip en presentatie van de onregelmatigheidsverslagen. Zij moet ook aanbevelingen doen en corrigerende maatregelen eisen, zoals voorgeschreven in de nieuwe Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad <sup>(1)</sup> over de structuurfondsen (zie de paragrafen 107 en 108).

<sup>(1)</sup> 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).

132. Beide verordeningen moeten OLAF, de andere Commissiediensten en de lidstaten in staat stellen tekortkomingen in beheer en controle te ontdekken en te corrigeren. Ook moet de Commissie voorstellen formuleren om de verschillende aspecten van beide

verordeningen te combineren zodat in de hele Europese Unie doeltreffende en coherente systemen voor controle en rapportage bestaan die op een duidelijke en consistente basis berusten.

Dit verslag werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 19 juli 2001.

*Voor de Rekenkamer*

Jan O. KARLSSON

*President*

---

## BIJLAGE 1

## MEDEDELINGEN OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 3 VAN VERORDENING (EG) Nr. 1681/94

(Periode 30.6.1994 tot en met 31.12.2000)

## Aantal gevallen

Fondsen	EOGFL- Oriëntatie	ESF	EFRO	FIOV	Totaal
Lidstaten					
Oostenrijk	44	1	0	0	45
België	5	14	7	0	26
Denemarken	10	14	14	1	39
Duitsland	258	62	93	3	416
Griekenland	19	198	8	1	226
Spanje	91	416	88	9	604
Finland	7	12	3	1	23
Frankrijk	10	407	80	1	498
Ierland	16	8	128	3	155
Italië	100	128	40	21	289
Luxemburg	0	0	0	0	0
Nederland	0	258	3	0	261
Portugal	211	103	65	7	386
Zweden	17	42	5	2	66
Verenigd Koninkrijk	7	69	134	0	210
Totaal	795	1 732	668	49	3 244

0: geen onregelmatigheidsgevallen te signaleren.  
Bron: OLAF.

## Door elke lidstaat aangegeven bedrag

(EUR)

Fondsen	EOGFL- Oriëntatie	ESF	EFRO	FIOV	Totaal
Lidstaten					
Oostenrijk	1 363 000	0	0	0	1 363 000
België	273 725	233 969	745 503	0	1 253 197
Denemarken	225 213	363 251	418 823	104 719	1 112 006
Duitsland	13 113 144	23 760 810	29 275 297	137 548	66 286 799
Griekenland	4 742 229	9 340 305	2 906 187	15 258	17 003 979
Spanje	4 543 382	18 928 581	30 280 447	921 081	54 673 491
Finland	51 424	157 530	301 819	37 541	548 314
Frankrijk	122 681	10 978 239	4 718 833	445 000	16 264 753
Ierland	202 160	590 549	14 012 838	179 244	14 984 791
Italië	19 211 671	49 149 226	29 639 564	3 360 807	101 361 268
Luxemburg	0	0	0	0	0
Nederland	0	25 691 540	49 371	0	25 740 911
Portugal	10 111 667	15 141 298	23 743 101	1 733 509	50 729 575
Zweden	68 959	2 256 557	202 936	4 954	2 533 406
Verenigd Koninkrijk	791 778	37 034 596	42 329 768	0	80 156 142
Totaal	54 821 033	193 626 451	178 624 487	6 939 661	434 011 632

0: geen onregelmatigheidsgevallen te signaleren.  
Bron: Commissie.

## BIJLAGE 2

## OVERZICHT VAN DE NALEVING VAN VERORDENING (EG) Nr. 1681/94 IN DE LIDSTATEN WAARAAN CONTROLEBEZOEKEN ZIJN GEBRACHT

Lidstaat	Definitie van onregelmatigheid al dan niet conform	Rapportage- en controlesystemen	Centrale coördinatie, controletraject
Duitsland	<p><i>Bewijs van nonconformiteit:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— alleen ernstige onregelmatigheden werden gemeld</li> <li>— conclusie dat bij correcte definitie duizenden onregelmatigheidsgevallen zouden moeten worden gemeld</li> <li>— meldingsplicht beperkt tot (vermoedelijke) fraudegevallen</li> <li>— eenzelfde uitvoeringsorgaan paste bij twee structuurfondsen twee verschillende definities van onregelmatigheden toe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— De nationale coördinerende instanties houden geen overzicht bij van alle gemelde gevallen en de staat waarin zij verkeerden. Zij controleerden volledigheid en plausibiliteit niet door te analyseren welke instantie of regio welk aantal onregelmatigheden meldde. De federale autoriteit voor het EOGFL vergeleek en registreerde wel de uit alle deelstaten ontvangen onregelmatigheidsverslagen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Geen coördinatie tussen de drie bondsministeries die verantwoordelijk zijn voor de implementatie van de structuurfondsen en het coördinerende bondsministerie</li> <li>— Vele gesignaleerde onregelmatigheidsgevallen bleven lange tijd onopgelost. In één geval duurde het 16 maanden voordat iets werd ondernomen en daarna verlieten nog eens vijf jaar waarin talrijke oproepen aan de begunstigde om terugbetaling van de bijstand werden genegeerd. Hoewel het geval in de driemaandelijke verslagen aan de coördinerende dienst als nog niet afgewikkeld werd aangemerkt, kreeg het noch van die dienst, noch van OLAF enige follow-up</li> </ul>
Spanje	<p><i>Bewijs van nonconformiteit:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— onregelmatigheden worden alleen gemeld als een terugvorderingsprocedure is gestart</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ontbreken van belangrijke details in de aan OLAF toegezonden onregelmatigheidsformulieren, bijvoorbeeld de naam van de begunstigde</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Gebrek aan coördinatie tussen centrale en regionale rapportageautoriteiten</li> </ul>
Frankrijk	<p><i>Bewijs van nonconformiteit:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— autoriteiten wachten resultaat van administratieve en gerechtelijke procedures af</li> <li>— onregelmatigheden worden gecorrigeerd zonder melding (geen enkele onregelmatigheid gemeld voor EFRO, FIOV, EOGFL)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Het ministerie van Binnenlandse zaken hield geen dossiers bij over de ontvangen onregelmatigheidsmeldingen</li> <li>— De door de beheersinstanties bijgehouden dossiers waren van slechte kwaliteit (gevallen uit de periode 1997-1998 werden door OLAF verworpen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Gebrek aan nationaal toezicht op de interpretatie van onregelmatigheid</li> </ul>
Italië	<p><i>Bewijs van nonconformiteit:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— verschillende interpretatie bij elke instantie</li> <li>— onregelmatigheden worden pas gemeld na terugvorderingsopdracht of gerechtelijke procedure</li> <li>— autoriteiten wachten resultaat van administratieve en gerechtelijke procedures af</li> <li>— onregelmatigheden worden gecorrigeerd zonder melding</li> <li>— verordening niet toegepast op onregelmatigheden begaan door de instanties die de fondsen beheren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Eén nationale coördinerende dienst had geen overzicht van alle gemelde gevallen en de staat waarin zij verkeerden. Zij controleerden volledigheid en plausibiliteit niet door te analyseren welke instantie of regio welk aantal onregelmatigheden meldde</li> <li>— Ontbreken van belangrijke details in de aan OLAF toegezonden onregelmatigheidsformulieren, bijvoorbeeld de projectnaam, bedragen van de onregelmatigheden of een eenmalig referentienummer; gebruik van niet-gestandaardiseerde formulieren; beide elementen bemoeilijken een zinvolle analyse van de informatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Gebrek aan nationaal toezicht op de interpretatie van onregelmatigheid door elke rapportagedienst</li> <li>— Voor de melding van onregelmatigheden werden een aantal parallelle communicatiekanalen gebruikt, waardoor onregelmatigheden niet aan OLAF werden meegedeeld en autoriteiten op middenniveau werden gepasseerd zodat ze niet in de gelegenheid waren het nodige te doen om de middelen te beveiligen</li> </ul>
Portugal	<p><i>Bewijs van nonconformiteit:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— de Portugese autoriteiten signaleren niet systematisch dat de aanvankelijke meldingen krachtens artikel 3 zijn bijgewerkt. Vooral details van verrichte terugvorderingen worden niet altijd toegezonden aan de Commissie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Bij de voorbereidende controle werden geen gevallen van materiële nonconformiteit genoteerd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Bij de voorbereidende controle werden geen gevallen van materiële nonconformiteit genoteerd</li> </ul>
Verenigd Koninkrijk	<p><i>Bewijs van nonconformiteit:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— verschillende definities voor drie structuurfondsen (EFRO, EOGFL en FIOV)</li> <li>— onregelmatigheden beperkt tot betaalde subsidies</li> <li>— onregelmatigheden gecorrigeerd zonder melding</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— De voor het EFRO bevoegde instantie in Engeland kon geen volledige lijst verstrekken van alle onregelmatigheidsgevallen in de periode 1994-1999 omdat ze afgesloten gevallen uit de database verwijderde zodra ze waren opgelost</li> <li>— Ontbreken van belangrijke details in de aan OLAF toegezonden onregelmatigheidsformulieren, bijvoorbeeld de projectnaam, bedragen van de onregelmatigheden of een enig referentienummer; gebruik van niet-gestandaardiseerde formulieren; beide elementen bemoeilijken een zinvolle analyse van de informatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Gebrek aan nationaal toezicht (VK) op de interpretatie van onregelmatigheid door elke rapportagedienst</li> <li>— De coördinerende dienst verricht geen volledigheidstests en analyseert niet welke ministeries of regio's onregelmatigheden signaleren</li> <li>— Geen controle of toezicht op de interpretatie van de verordening door elke overheidsdienst</li> </ul>

**ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE****SAMENVATTING**

Beide verordeningen vormen een onderdeel van een proces dat tot doel heeft de financiële controle door de lidstaten op de uitgaven uit de structuurfondsen te verbeteren. Dit proces heeft talrijke wijzigingen in de administratieve regelingen van de lidstaten teweeggebracht en heeft ook een behoefte aan middelen om aan de nieuwe eisen te kunnen voldoen doen ontstaan. Vele van die wijzigingen hebben in de afgelopen drie jaar geleidelijk plaatsgevonden en sommige specifieke aspecten worden zichtbaarder naarmate de programma's worden afgewikkeld en afgesloten.

De opgedane ervaring zal de controlesystemen voor de programmeringsperiode 2000-2006 doeltreffender helpen maken.

III. De vaststelling van Verordening (EG) nr. 2064/97 eind 1997 betekende de afronding van een lange procedure waartoe gedetailleerde besprekingen met de lidstaten behoorden in de comités van de structuurfondsen, die over het voorstel van de Commissie moesten worden geraadpleegd. De gevolgen van de belangrijkste opgelegde verplichtingen waren dus zelfs nog vóór de vaststelling van de verordening onderzocht en uitgelegd.

Sinds de inwerkingtreding van Verordening (EG) nr. 2064/97 heeft de Commissie zich zeer ingespannen om de lidstaten gedetailleerde aanwijzingen voor de toepassing van de voorschriften te geven, vooral via de audit-handleiding voor de structuurfondsen, die voor het eerst werd gepresenteerd in juni 1998, en door de systematische behandeling van vragen over de verordening in het kader van de bilaterale coördinatievergaderingen met de lidstaten, tijdens de jaarlijkse vergaderingen van financieel controleurs uit de Europese Unie in 1998, 1999 en 2000 en bij andere gelegenheden.

Wat de beoordeling van de toepassing van de verordening betreft, hebben diensten van de structuurfondsen vanaf 1999 een aantal auditinspecties uitgevoerd waarbij aandacht werd besteed aan de naleving van sommige voorschriften van de verordening. Ter voorbereiding van de afsluiting van de programma's van de periode 1994-1999 is begin 2001 een volledig onderzoek naar de toepassing van de verordening door alle lidstaten van start gegaan. Als in de loop van dit onderzoek problemen worden geconstateerd, worden de nationale autoriteiten daarover geïnformeerd zodat zij correctiemaatregelen kunnen nemen.

Het voortdurende streven om hoeveelheid en kwaliteit van de op grond van Verordening (EG) nr. 1681/94 ontvangen informatie te verbeteren heeft succes opgeleverd, zoals blijkt uit het toegenomen aantal meldingen door de lidstaten. OLAF werkt nauw met andere diensten van de Commissie en met de lidstaten samen om de nog bestaande tekortkomingen te verhelpen. Sinds december 2000 gebruikt OLAF de nieuwe software die voor de meldingen overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1681/94 is ontwikkeld. Deze nieuwe software is door enkele lidstaten beproefd en is gereed voor invoering in alle lidstaten.

Het Witboek van de Commissie over hervorming van de Commissie bevat een aantal maatregelen ter „bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap” en ter verbetering van de systemen op het gebied van opsporing en samenwerking. Voorts moet de samenwerking tussen de diensten van de Commissie en tussen de Commissie en de lidstaten, vooral ten aanzien van de structuurfondsen, worden gepreciseerd om te zorgen voor een doeltreffender optreden om onregelmatigheden, fraude en corruptie te voorkomen en op te sporen. Dit doel met betrekking tot de structuurfondsen wordt dan vertaald in Actie 97 „Beter toezicht op de structuurfondsen” van het in het Witboek opgenomen actieplan. Een mededeling van de Commissie hierover verkeert in de laatste stadia van goedkeuring.

Wat de samenwerking tussen OLAF en de voor de structuurfondsen verantwoordelijke DG's betreft, wordt in het onlangs door de Commissie aangenomen „Actieplan voor 2001-2003” op het gebied van „Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen — Fraudebestrijding” duidelijk de noodzaak erkend van verduidelijking van de verantwoordelijkheid van de verschillende diensten op het punt van de follow-up van gemelde onregelmatigheden en fraudegevallen en de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen. In het actieplan staat dat tussen OLAF en de voor de structuurfondsen verantwoordelijke DG's protocollen zullen worden gesloten met betrekking tot de follow-up van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1681/94 door de lidstaten gemelde onregelmatigheden. Het is de bedoeling dat deze protocollen vóór eind 2001 worden gesloten.

Voor coördinatie tussen OLAF, de lidstaten en de voor de structuurfondsen verantwoordelijke DG's is ook gezorgd in de jaarlijkse vergaderingen voor de coördinatie van de controle die vroeger werden gehouden onder de verantwoordelijkheid van het DG AUDIT, en waarvoor sinds juli 2000 het DG REGIO verantwoordelijk is. Een bespreking van de door de afzonderlijke lidstaten gemelde onregelmatigheden is altijd een onderdeel van deze vergaderingen.

Momenteel wordt in alle lidstaten een systemenaudit met betrekking tot de toepassing van de controlebepalingen van Verordening (EG) nr. 2064/97 uitgevoerd. Tot die audit behoort een beoordeling van de naleving van artikel 7 van deze verordening, welk artikel betrekking heeft op de behandeling van onregelmatigheden.

In artikel 2, lid 5, onder b), van Besluit 1999/352/EG, EGKS, Euratom is bepaald dat OLAF is belast met het verzamelen en opslaan van de verslagen van de lidstaten over onregelmatigheden. Het is belangrijk dat welke database ook die informatie over onregelmatigheden bevat, het mogelijk maakt een totaalbeeld te verkrijgen. Gedecentraliseerde databases die worden bijgehouden door de voor de uitgaven bevoegde diensten, zouden niet aan dat doel kunnen beantwoorden. Sinds maart 2001 hebben de operationele diensten echter weer toegang on line tot de mededelingen van de lidstaten in het Electronic Communications Registry (ECR).

De procedures voor de melding door de lidstaten zijn op het niveau van de Commissie geharmoniseerd voor alle sectoren. Een uniforme presentatie is verplicht gesteld om de computerverwerking te vergemakkelijken. Alle op grond van Verordening (EG) nr. 1681/94 meegeede informatie wordt opgenomen in de database van OLAF. Dit bureau zal maximaal kunnen profiteren van de invoering van de nieuwe software in alle lidstaten. De nieuwe Verordening (EG) nr. 448/2001 van de Commissie koppelt de toepassing van financiële correcties aan de verslagen die in het kader van Verordening (EG) nr. 1681/94 beschikbaar worden gesteld. Daarom wordt het niet nodig geacht die twee verordeningen te combineren.

## INLEIDING

1. De afsluiting van een programma op basis van de einddeclaratie van de uitgaven door de nationale autoriteiten is een formeel proces. Als vast komt te staan dat de uitgavendeclaratie niet correct is, wordt het niet-subsidiabele bedrag uitgesloten. In de regelgeving voor de programmeringsperiode 2000-2006, en meer in het bijzonder de Verordeningen (EG) nr. 1260/1999, (EG) nr. 438/2001 en (EG) nr. 448/2001, zijn de maatregelen op het gebied van financiële controle belangrijk aangescherpt.

## DE RECHTSGROND

### **Verordening (EG) nr. 2064/97**

9. Controles op de medegefinancierde verrichtingen zijn voorgeschreven bij artikel 23 van Verordening (EEG) nr. 4253/88. De Commissie heeft de lidstaten in de loop van de meerjarige uitvoeringsperioden aan audits onderworpen. Zij heeft haar audit-

activiteiten niet geconcentreerd op het moment van afsluiting van de programma's. Doordat in juli 2000 de controle-eenheden bij de Commissie zijn overgegaan van het DG AUDIT naar de voor de structuurfondsen verantwoordelijke DG's en er vervolgens aan bepaalde diensten extra posten zijn toegewezen, is de auditcapaciteit voor de structuurfondsen groter geworden.

14. De Commissie heeft in haar jongste voortgangsverslag over de toepassing van Verordening (EG) nr. 2064/97, dat in juni 2000 is uitgebracht, richtsnoeren gegeven met betrekking tot de informatie die minimaal in de verslagen moet worden opgenomen.

### **DE DOELSTELLINGEN VAN VERORDENING (EG) Nr. 2064/97**

21. Gezien de noodzaak om meer richtsnoeren te geven, is de Commissie haar audithandleiding aan het herzien en zal zij de gedetailleerde methodologie met de lidstaten bespreken.

**DE ROL VAN DE COMMISSIE BIJ DE TENUITVOERLEGGING VAN VERORDENING (EG) Nr. 2064/97**

23. De Commissie vond dat het voorbarig zou zijn om vóór eind 1999 een audit van de toepassing van de verordening te verrichten. In feite is begin 2001 met de audit gestart. In 1998, 1999 en 2000 is echter in de jaarlijkse vergaderingen van de financieel controleurs over de uitvoering van de verordening gediscussieerd op basis van uiteenzettingen door de Commissie en de lidstaten en van de op grond van artikel 9 uitgebrachte verslagen en voorts is de toepassing van de verordening behandeld in de groep op hoog niveau van persoonlijke vertegenwoordigers van de ministers van Financiën.

24. Het DG REGIO heeft de coördinerende rol in juli 2000 overgenomen doordat de Commissie had besloten om de twee eenheden die verantwoordelijk waren respectievelijk voor de controle op de regionale uitgaven en voor de coördinatie van de controles betreffende de structuurfondsen, over te brengen van het DG AUDIT naar het DG REGIO.

**De controlehandleiding van de Commissie**

25-26. De audithandleiding voor de structuurfondsen is aan de lidstaten gepresenteerd tijdens een seminar dat op 2 en 3 juni 1998 in Londen is gehouden voor hun instanties op het gebied van financiële controle. Het is nogmaals gepresenteerd tijdens een seminar in Boedapest op 15 en 16 oktober 1998, ditmaal aan financieel controleurs uit de lidstaten en de kandidaat-lidstaten. De betrokken instanties van de lidstaten hadden dus volledig op de hoogte moeten zijn van de in de handleiding opgenomen richtsnoeren, ook al heeft de formele verspreiding in alle communautaire talen pas in oktober 1999 plaatsgevonden. Ten minste één lidstaat heeft zelf een vertaling vervaardigd. Zelfs op basis van de formele verspreiding in alle communautaire talen in oktober 1999 hadden de lidstaten nog steeds in staat moeten zijn om hun procedures aan te passen, bijvoorbeeld wat de methoden voor de risicoanalyse betreft; het zou immers nog meer dan twee jaar duren voordat de meeste programma's zouden worden afgesloten.

27. De verordening biedt de mogelijkheid om de proportionele verlaging op verschillende manieren toe te passen en geeft niet aan of dit naar evenredigheid van de uitgaven dan wel pro rata temporis dient te gebeuren. Het is voor de Commissie dan ook niet mogelijk om één uniforme basis voor de toepassing van de verlaging op te leggen. De Commissie heeft bilateraal richtsnoeren over de door haar geprefereerde aanpak gegeven aan de lidstaten die vragen hebben gesteld over de proportionele verlaging van de 5 %-norm voor de controles.

28. De verslagen op grond van artikel 9 en de bij de bilaterale coördinatievergaderingen verkregen gegevens vormen een nuttige basis om te volgen hoe de verordening wordt toegepast, en de Commissie heeft maatregelen ter aanvulling van haar beoordeling genomen door in 2001 in alle lidstaten systemenaudits uit te voeren met betrekking tot de toepassing van de controlebepalingen van de verordening.

**Evaluatie door de Commissie van de naleving van de verordening**

30. De lidstaten blijven de primaire verantwoordelijkheid voor de controle op de regelmatigheid van de uitgaven dragen. De Commissie streeft ernaar om via haar audits van geselecteerde programma's in de loop van de programmeringsperiode zekerheid te verschaffen over de vraag of de nationale controlesystemen adequaat zijn. Artikel 8 van de verordening scherpert de verplichtingen van de lidstaten in dit opzicht aan door een afsluitende verklaring te verlangen.

De audit- en controle-eenheid van het DG EMPL heeft momenteel met een belangrijk personeelstekort te kampen, maar poogt ook in de huidige vacatures te voorzien om te kunnen garanderen dat haar werkprogramma voor 2001 niet in gevaar komt.

31. In het door het DG FISH opgestelde auditverslag staat duidelijk vermeld dat het door de Oostenrijkse autoriteiten opgezette systeem voor financiële controles en de door deze autoriteiten verrichte controles voldoen aan de in Verordening (EG) nr. 2064/97 gestelde eisen.

De naleving van al die eisen (inhoud van de systemen, inachtneming van de 5 %-norm, passende combinatie van controles en aandacht voor eventuele risicofactoren, inhoud en kwaliteit van de controles, follow-up van de bevindingen) is uiteraard door middel van interviews van de verantwoordelijke ambtenaren gecontroleerd en ook de stavingsdocumenten (vooral de auditverslagen) werden onderzocht.

Omdat alles in orde was, leek een expliciete gedetailleerde beschrijving van de verschillende stappen van de audit en van de resultaten niet nodig.

In de toekomst zal de aanbeveling van de Rekenkamer met betrekking tot de gedetailleerde verslaglegging over de kwaliteit van de bij artikel 3 voorgeschreven controles echter worden opgevolgd.

32. Momenteel wordt in alle lidstaten een systemenaudit van de toepassing van de controlebepalingen van Verordening (EG) nr. 2064/97 verricht. De Commissie is van mening dat het mogelijk zal zijn om op basis van het in 2001 verrichte werk geldige conclusies te trekken ten aanzien van de naleving van de verordening. Aangezien de door de lidstaten uit te voeren controles kunnen plaatsvinden tot de datum waarop het programma wordt afgesloten, zou het nog steeds mogelijk moeten zijn om enige correctie maatregelen te nemen. Wanneer de diensten van de Commissie bij hun auditwerk tekortkomingen van de controle constateren, informeren zij de verantwoordelijke nationale autoriteiten opdat correctie maatregelen kunnen worden genomen.

33. Als in een lidstaat niet aan de duidelijke eisen van de verordening wordt voldaan, is dat een reden voor bezorgdheid. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de controlebepalingen van de verordening vóór de afsluiting worden nageleefd en zo nodig



moeten zij daartoe om een verlenging van de termijn verzoeken. Als de Commissie bij haar huidige audit van de toepassing van de verordening een achterstand constateert, wordt de aandacht van de nationale autoriteiten gevestigd op de gevolgen voor de afsluiting.

34. De Commissie heeft niet alleen standpunten geformuleerd tijdens de vergaderingen over de protocollen en in haar antwoorden op schriftelijke verzoeken om inlichtingen, maar daarnaast heeft zij ook gereageerd op de interpretatieproblemen die bij haar auditactiviteiten aan het licht kwamen.

Het belangrijkste probleem met betrekking tot de controles dat tot nog toe bij de auditwerkzaamheden van de Commissie is geconstateerd, blijkt te zijn dat er te weinig controles zijn uitgevoerd, en niet zozeer dat de verrichte controles niet in overeenstemming met de verordening zijn.

### **Coördinatie binnen de Commissie**

35-36. In juli 2000 heeft de Commissie besloten dat het DG REGIO de beantwoording van alle vragen over de interpretatie van Verordening (EG) nr. 2064/97 moet coördineren en zo nodig de Juridische dienst moet raadplegen voordat een antwoord aan de nationale autoriteiten wordt gegeven.

36. Het DG FISH heeft in zijn brief aan de Italiaanse autoriteiten de nadruk willen leggen op de subsidiaire verantwoordelijkheid van de lidstaat en op de onafhankelijkheid van de certificeringsinstantie.

Met betrekking tot de persoon of instantie die de in artikel 8 van Verordening (EG) nr. 2064/97 bedoelde verklaring moet ondertekenen, is aan de Italiaanse autoriteiten meegedeeld dat de door het DG FISH verstrekte informatie onjuist was.

### **DE TOE TE PASSEN NORMEN**

37-41. De Commissie is het ermee eens dat de door de Rekenkamer beschreven normen die zijn gebaseerd op de audithandleiding voor de structuurfondsen, als de beste werkwijze moeten worden beschouwd en zij zou graag zien dat de nationale controleinstanties zo te werk gaan. Er moet echter onderscheid worden gemaakt tussen de juridisch bindende eisen die in de verordening worden gesteld, en de in de audithandleiding gegeven richtsnoeren.

Het zou bijvoorbeeld moeilijk zijn om controles als ontoereikend aan te merken uitsluitend omdat geen checklists zijn opgesteld.

Ook de Commissie vindt het belangrijk de onafhankelijkheid van de controleur te garanderen, maar bij het bezien van de mogelijkheden voor een dergelijke onafhankelijkheid moet rekening worden gehouden met de administratieve structuur in de lidstaat, met de beschikbare middelen in relatie tot de omvang van het programma en met de betrokken risico's.

### **TENUITVOERLEGGING DOOR DE LIDSTATEN**

42-87. Pas medio juni 2001 had de Commissie alle antwoorden van de lidstaten op de sectorbrieven van de Rekenkamer ontvangen. Van de lidstaten waarop de audit van de Rekenkamer betrekking had, hebben de diensten van de Commissie tot nog toe Frankrijk, Duitsland, Spanje en Portugal bezocht in het kader van de auditactiviteiten die zij in 2001 met betrekking tot de verordening ontplooiën. Wanneer de Commissie haar eigen auditwerkzaamheden verricht, zal zij rekening houden met de bevindingen van de Rekenkamer en een follow-uponderzoek instellen naar de geconstateerde tekortkomingen.

### **Huidige regeling**

49. De overeenkomst betrof de verhoudingen tussen de bondsautoriteiten en de deelstaten en bevestigde dat de bij de verordening voorgeschreven controles konden worden uitgevoerd in het kader van de bestaande bestuursstructuur. In verband met de door de Commissie geconstateerde tekortkomingen van de beheers- en controlesystemen werd in de overeenkomst een bepaling opgenomen volgens welke de Commissie, de bondsautoriteiten en de deelstaten in partnerschapsoverleg naar een oplossing zullen zoeken voor alle mogelijke problemen bij de toepassing van de verordening. Bijgevolg is in de overeenkomst niet vooruitgelopen op de resultaten van de verificaties van de feitelijke toepassing van de controlebepalingen van de verordening om na te gaan of aan de gestelde eisen wordt voldaan.

### **Coördinatie binnen de lidstaten**

58. De Rekenkamer uit kritiek op het feit dat vooral in staten met een federale structuur geen centrale coördinatie plaatsvindt en er ook geen centrale kwaliteitscontrole op de toepassing van de verordening gebeurt. Ook de Commissie is er, net als de Rekenkamer, bezorgd over dat er geen garanties zijn voor een coherente behandeling door de onderscheiden regionale autoriteiten, en evenmin voor een coherente toepassing van dezelfde minimale controlenormen door die autoriteiten. De Commissie zal doorgaan met haar inspanningen om de betrokken lidstaten ertoe over te halen een centrale coördinatiefunctie in te stellen en er bijvoorbeeld voor te zorgen dat de regio's tijdens de bilaterale coördinatievergaderingen zijn vertegenwoordigd.

59. Gewoonlijk zal er slechts één enkele afsluitende verklaring per programma zijn of, in het geval van een meergefondsenprogramma, een dergelijke verklaring voor elk fonds. In bepaalde gevallen (bijvoorbeeld voor Interreg-programma's) kan het echter nodig zijn dat meer dan één afsluitende verklaring wordt ingediend.

### **Verantwoordelijkheid voor het verrichten van de controles**

61. Sinds de vaststelling van de verordening is voortdurend met de lidstaten gediscussieerd over de vraag welke organisaties de controles voor de programmeringsperiode 1994-1999 zouden verrichten. Bij de afsluiting van de programma's zal dit aspect als een risicofactor gelden.

62. De twee tot de privé-sector behorende uitvoerende instanties werden door de Commissie geschikt geacht om de bij artikel 3 voorgeschreven controles uit te voeren en de in artikel 8 bedoelde afsluitende verklaring af te geven. Omdat deze instanties ook eindbegunstigden van sommige maatregelen waren, trekt de Rekenkamer hun onafhankelijkheid in twijfel. De Commissie is van mening dat, aangezien de respectieve diensten voor interne audit binnen de ondernemingsstructuur volledig — functioneel en hiërarchisch — onafhankelijk zijn van het beheersapparaat met inbegrip van de voor de certificering van de uitgaven verantwoordelijke diensten, het probleem van de functiescheiding over de hele linie op bevredigende wijze is opgelost.

De twee instanties zijn verantwoordelijk voor het dagelijkse beheer van de operationele programma's, terwijl de algemene verantwoordelijkheid op de respectieve twee overheidsinstellingen (ministeries) rust. De Commissie heeft in haar schriftelijke richtsnoeren aan de betrokken lidstaat duidelijk gemaakt dat de bevoegde autoriteiten een duidelijke opdracht moeten geven aan de tot de privé-sector behorende instanties, dat gebruik moet worden gemaakt van een auditmethodologie die voldoet aan de eisen van de structuurfondsen, en dat de door de instanties uit de privé-sector getrokken conclusies door diezelfde autoriteiten moeten worden gevalideerd.

#### **Verlaging van de 5 %-norm**

75-77. De verordening biedt de mogelijkheid om de proportionele verlaging op verschillende manieren toe te passen en geeft niet aan of dit naar evenredigheid van de uitgaven dan wel pro rata temporis dient te gebeuren. Bijgevolg kan de Commissie niet één uniforme grondslag voor de toepassing van de verlaging opleggen. De verordening staat echter niet toe om vóór 1998 verrichte uitgaven van alle controles uit te sluiten. Dit is nu het gemeenschappelijke standpunt binnen de Commissie dat geldt voor de momenteel aan de gang zijnde audit van de toepassing van de verordening.

79. Het is weliswaar juist dat Verordening (EG) nr. 2406/98 van de Commissie uitsluitend betrekking heeft op artikel 8 van Verordening (EG) nr. 2064/97, maar het bepaalde in artikel 3 moet wel degelijk voor de doelstelling 2-programma's van de periode 1994-1996 worden toegepast met inachtneming van, enerzijds, de mogelijkheid om het te controleren percentage uitgaven te verlagen en, anderzijds, het evenredigheidsbeginsel. Bij de inwerkingtreding van de verordening zouden deze programma's reeds over twaalf maanden worden afgesloten, terwijl in veel lidstaten een heel wat langere periode nodig was voor het opzetten van nieuwe structuren waarmee in overeenstemming met artikel 3 kon worden gecontroleerd. De Commissie zal daarom onderzoeken of verdere actie nodig is.

#### **De afsluitingsverklaring**

81. De overeenkomstig artikel 8 van de verordening aangewezen instantie moet in de afsluitende verklaring melding maken van alle onregelmatigheden die niet op bevredigende wijze werden behandeld, en van het desbetreffende bedrag aan communautaire steun. De Commissie zal zo een grondslag hebben om dergelijke bedragen van medefinanciering uit te sluiten. Is de onregelmatigheid systeemgebonden, dan had de lidstaat overeenkomstig arti-

kel 7 van Verordening (EG) nr. 2064/97 de controles moeten uitbreiden tot alle verrichtingen waarbij de onregelmatigheid zich waarschijnlijk heeft voorgedaan. De Commissie is echter van mening dat artikel 24 van Verordening (EEG) nr. 4253/88 een rechtsgrond biedt voor geëxtrapoleerde of forfaitaire financiële correcties zoals aangegeven in de interne richtsnoeren voor financiële correcties van 15 oktober 1997.

82. De instantie die de afsluitende verklaring afgeeft, moet op basis van alle verrichte controles en van de overeenkomstig artikel 7 genomen correctiemaatregelen haar oordeel geven over de deugdelijkheid van de aanvraag om de eindbetaling en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. In artikel 8, lid 2, van de verordening en in het indicatieve model voor de afsluitende verklaring is uitdrukkelijk bepaald dat, indien de geconstateerde foutenfrequentie hoog is, de instantie als bedoeld in artikel 8 moet vermelden dat zij geen oordeel zonder voorbehoud kan geven, ook al zijn de betrokken fouten op bevredigende wijze afgehandeld.

In een dergelijk geval zal de betrokken dienst van de Commissie de te nemen maatregelen bespreken met de nationale autoriteiten. In artikel 8, lid 2, tweede alinea, is bepaald dat de Commissie om aanvullende controles kan verzoeken, waarbij het haar taak is financiële correcties te verrichten.

83. De instantie die de afsluitende verklaring afgeeft, zal haar aanpak moeten bepalen en vermelden met inachtneming van algemeen erkende auditnormen. De diensten van de Commissie zullen voor een coherente benadering zorgen door coördinatie van hun standpunten met betrekking tot de verschillende gevallen die zich voordoen.

84. In de verordening is de term „frequentie” gebruikt. Naar het oordeel van de Commissie is de frequentie van fouten de essentiële indicator als het om de betrouwbaarheid van het systeem gaat. Hoe dan ook moet de in artikel 8 bedoelde instantie met alle onregelmatigheden rekening houden en ervan overtuigd zijn dat sprake is geweest van een correcte afhandeling.

#### **Controletrajecten**

85-87. De genoemde studie, die betrekking had op alle lidstaten en alle fondsen, was bedoeld als een middel om verificatie van de naleving van de eis inzake het controletraject te vergemakkelijken. De studie was op zich niet als een dergelijke verificatie bedoeld.

De resultaten van de studie zijn beschikbaar voor de accountants van de Commissie en ook voor de nationale autoriteiten. De mogelijkheid om de studie in het kader van de toepassing van artikel 38, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1260/1999 bij te werken is in onderzoek.

**DE DOELSTELLINGEN VAN VERORDENING (EG) Nr. 1681/94**

89. Omdat in Verordening (EG) nr. 1681/94 geen precieze definitie van de term „onregelmatigheid” voorkomt, is bij de vaststelling van deze verordening een verklaring over deze kwestie opgenomen in de notulen. Volgens de Commissie is het van cruciaal belang dat door alle partijen één specifieke definitie van de term „onregelmatigheid” wordt gebruikt, en daarom vond zij dat deze term slechts eenmaal behoorde te worden gedefinieerd, namelijk in Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95.

Met behulp van het nieuwe systeem om gegevens on line uit te wisselen zal het veel gemakkelijker zijn om een gedetailleerde risicoanalyse te verrichten en de nodige maatregelen met betrekking tot het financiële beheer te nemen.

**DE ROL VAN OLAF EN DE ANDERE COMMISSIEDIENSTEN BIJ DE IMPLEMENTATIE VAN VERORDENING (EG) Nr. 1681/94*****De beheerssystemen***

90. In december 1993 heeft de Commissie haar diensten voor fraudebestrijding gereorganiseerd en gecentraliseerd en heeft zij binnen OLAF een speciale eenheid opgericht die zich moest gaan bezighouden met de structuurfondsen, de rechtstreekse uitgaven en de bestrijding van corruptie.

91. Doordat de centrale verwerkingseenheid in het Rekencentrum in Luxemburg geleidelijk buiten dienst werd gesteld, moest de database Irene met informatie over alle door de lidstaten gemelde onregelmatigheden worden overgebracht naar Brussel. Omdat steeds meer gevallen door de lidstaten werden gemeld en tegelijk de nieuwe relationele database werd geïntroduceerd, werd de manier waarop de van de lidstaten ontvangen informatie in de database werd ingevoerd, gewijzigd. In verband met technische en personeelsproblemen was de software die het de lidstaten mogelijk moest maken om on-linegegevens in elektronisch formaat mee te delen, nog niet beschikbaar (deze zal in de tweede helft van 2001 in de lidstaten worden geïnstalleerd). Het is juist — en de Commissie betreurt dit — dat tijdens een overgangsfase (1998-2000) de meest relevante informatie uit de mededelingen van de lidstaten werd opgenomen in een afzonderlijke database die alleen binnen OLAF/OLAF toegankelijk was. In die overgangperiode hebben de diensten van de Commissie echter informatie uit de database kunnen opvragen. Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt om een basis te verschaffen voor de bespreking van gemelde onregelmatigheden in de jaarlijkse vergaderingen met de lidstaten over de coördinatie van controles. Sinds begin 2001 worden alle van de lidstaten ontvangen mededelingen opgeslagen in het ECR dat in de plaats van Irene is gekomen. Dit betreft mede de voor de jaren 1998-2000 gemelde gevallen (de in de afzonderlijke database opgenomen gegevens zijn overgebracht naar het ECR). Sinds maart 2001 is het ECR toegankelijk voor de andere diensten van de Commissie die zijn belast met beheers- of controle-taken ten aanzien van de fondsen.

92. In het onlangs door de Commissie aangenomen „Actieplan voor 2001-2003” op het gebied van „Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen — Fraudebestrijding” <sup>(1)</sup> wordt de noodzaak erkend om de verantwoordelijkheid van de verschillende diensten ten aanzien van de follow-up van gemelde onregelmatigheden en fraudegevallen en de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen te verduidelijken. Volgens het actieplan zullen tussen OLAF en de voor de structuurfondsen verantwoordelijke DG's protocollen worden gesloten met betrekking tot de follow-up van de op grond van Verordening (EG) nr. 1681/94 door de lidstaten gemelde onregelmatigheden. Het is de bedoeling dat deze protocollen vóór eind 2001 worden gesloten.

De diensten van de Commissie willen alle aan hen gemelde onregelmatigheden onderzoeken en nauwgezet volgen. Normaal gesproken moeten de tekortkomingen van het informatiesysteem die zich in de afgelopen jaren hebben voorgedaan wat de follow-up van de meldingen van onregelmatigheden door de lidstaten betreft, nu zijn weggewerkt dankzij de recente ingebruikneming van de nieuwe database, waarin alle mededelingen van de lidstaten zullen worden vastgelegd en die toegankelijk zal zijn voor alle diensten van de Commissie.

93. Sinds december 2000 gebruikt OLAF de nieuwe software die is ontwikkeld voor de mededelingen in het kader van Verordening (EG) nr. 1681/94. Alle onregelmatigheden die door de lidstaten zijn gemeld over het jaar 2000, zijn in het onlangs opgezette ECR opgenomen. De (beknopte) gegevens inzake de over het voorgaande jaar gemelde onregelmatigheden zijn overgebracht van de Excel spreadsheet naar het ECR. De nieuwe software is door enkele lidstaten beproefd en is gereed om door alle lidstaten in gebruik te worden genomen. Onregelmatigheden zullen door de lidstaten worden meegedeeld met behulp van het Afis-systeem, waarvoor een speciale module is ontwikkeld die in maart 2001 ter beschikking van de lidstaten is gesteld. Door een gebrek aan middelen bij OLAF was het echter niet mogelijk om onmiddellijk maatregelen ter bevordering van het gebruik ervan in de lidstaten (opleiding van de gebruikers, hulp bij de installatie) te nemen; vóór eind 2001 moet een en ander zijn afgerond. Sinds maart 2001 is het voor de andere DG's van de Commissie technisch mogelijk om toegang tot het ECR te hebben.

94. Wat de voor de structuurfondsen verantwoordelijke DG's betreft, zijn de ideeën uit het Witboek over de hervorming van de Commissie omgezet in Actie 97 „Beter toezicht op de structuurfondsen” van het actieplan. Een mededeling van de Commissie hierover verkeert in de laatste stadia van goedkeuring. De eerste relevante belangrijke resultaten van Actie 97 zijn de vaststelling van de Verordeningen (EG) nr. 438/2001 over de beheers- en controleprocedures en (EG) nr. 448/2001 over de toepassing van financiële correcties en de reorganisatie en versterking van bepaalde controlediensten van de Commissie die verantwoordelijk zijn voor de structuurfondsen.

Met betrekking tot de samenwerking tussen OLAF en de voor de structuurfondsen verantwoordelijke DG's wordt verwezen naar het antwoord op paragraaf 92 betreffende het actieplan voor 2001-2003 op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 254 def., aangenomen op 15 mei 2001, en vooral punt 1.2.2.

Alle door de lidstaten gemelde onregelmatigheden worden opgenomen in het ECR. Voor de diensten van de Commissie die met beheers- of controletaken ten aanzien van de fondsen zijn belast, is het nu technisch mogelijk om toegang tot het ECR te hebben.

### **De richtlijnen van de Commissie**

96. In artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1681/94 is duidelijk aangegeven wat de lidstaten aan de Commissie moeten meedelen. De definitie van „onregelmatigheid” is geharmoniseerd in Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95, zoals in het verslag is vermeld. Zoals gezegd in paragraaf 89, wenst de Commissie vast te houden aan één definitie van de term „onregelmatigheid”.

97. OLAF gaat na of de lidstaten alle onregelmatigheden melden in overeenstemming met Verordening (EG) nr. 1681/94. Met name beklemtoont OLAF (bijvoorbeeld in de coördinatievergaderingen met de lidstaten) dat het gedetailleerde en nauwkeurige informatie over elk geval en ook informatie over de ondernomen vervolgactie wenst te ontvangen. Deze informatie dient als basis om over de eigen onderzoek- of vervolgactiviteiten van OLAF te beslissen en om in voorkomend geval aan het beherende DG in overweging te geven financiële sancties toe te passen.

OLAF heeft tijdens de vergaderingen met de lidstaten (seminars, Cocolaf, bilaterale vergaderingen) elke kans benut om de informatieverstrekking in kwalitatief en kwantitatief opzicht te verbeteren. Deze volgehouden actie heeft succes gehad, zoals blijkt uit het toegenomen aantal meldingen dat van de lidstaten wordt ontvangen.

De Commissie wenst er de nadruk op te leggen dat het beheer van de structuurfondsen in partnerschap met de lidstaten wordt gevoerd. De primaire verantwoordelijkheid voor het melden van onregelmatigheden overeenkomstig de richtsnoeren van de Commissie rust op de lidstaten (zie ook de opmerkingen van de Rekenkamer in paragraaf 107). OLAF zal een uniforme aanpak voor het melden van onregelmatigheden bevorderen.

98. Na de vaststelling van Verordening (EG) nr. 1681/94 hebben de diensten van de Commissie (UCLAF) een indieningsformulier en een handleiding voor het invullen van dat formulier opgesteld. Nadat in 1997 desbetreffende verzoeken van sommige lidstaten waren ontvangen, heeft UCLAF bovendien een werkdocument <sup>(1)</sup> opgesteld om de toepassing van de betrokken bepalingen te vergemakkelijken en de term „onregelmatigheid” te verduidelijken. Dit document gaat nader in op de soorten onregelmatigheden waarom het bij de toepassing van de Verordeningen (EG) nr. 1681/94 en (EG) nr. 1831/94 van de Commissie gaat en is met de lidstaten besproken tijdens de Cocolaf-vergadering van 12 december 1997. Wat meer in het bijzonder Italië betreft, heeft UCLAF verscheidene bilaterale vergaderingen georganiseerd om adviezen te geven en te verduidelijken hoe Verordening (EG) nr. 1681/94 moest worden toegepast.

<sup>(1)</sup> SEC(97) 9445.

99-100. Zoals de Rekenkamer aangeeft, werden de problemen op verschillende tijdstippen en in verschillende verslagen gemeld. De Commissie gaf nadere toelichtingen, maar de lidstaten hadden veel tijd nodig om de draagwijdte van hun verantwoordelijkheid te begrijpen en te accepteren of gingen zelfs in bepaalde gevallen gewoon op geen enkele manier op de regelmatige verzoeken van OLAF in.

101. In artikel 3, lid 1, derde streepje, is duidelijk bepaald dat de lidstaten alle onregelmatigheden, zelfs die voordat een betaling heeft plaatsgevonden, moeten melden tenzij een vóór de betaling ontdekte vergissing of nalatigheid niet tot enig administratief of gerechtelijk onderzoek heeft geleid. De Commissie is zich bewust van coördinatieproblemen op nationaal niveau.

102. Uit artikel 3, lid 1, blijkt duidelijk dat alle onregelmatigheden waarnaar een eerste administratief of gerechtelijk onderzoek is ingesteld, moeten worden gemeld. Artikel 5 versterkt deze interpretatie nog en verplicht de lidstaten ertoe om „met verwijzing naar elke eerder gedane mededeling uit hoofde van artikel 3” melding te maken van:

- de bedragen van de verrichte of **verwachte terugvorderingen**;
- de administratieve en gerechtelijke procedures die met het oog op de terugvordering van de ten onrechte betaalde bedragen zijn ingeleid.

Het is dan ook duidelijk dat de afgifte van een terugvorderingsopdracht of de instelling van een gerechtelijke procedure geen voorafgaande voorwaarde voor het melden van een onregelmatigheid is.

103. Zelfs als deze bepaling wordt toegepast, kunnen toch bepaalde elementen van de zaak (het referentienummer van het programma, het betrokken bedrag) worden meegedeeld zonder de in artikel 3, lid 3, bedoelde toestemming te hebben, mits geen inbreuk wordt gemaakt op het aldaar bedoelde recht op vertrouwelijkheid. De nationale bepalingen moeten echter worden nageleefd.

104. Bij de vaststelling van Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, waarin de term „onregelmatigheid” is gedefinieerd, is in de betrokken notulen de volgende verklaring opgenomen: „De Raad verklaart dat de lidstaten bij de uitoefening van de overheidsprerogatieven niet kunnen worden beschouwd als „marktdelnemers” in de zin van deze verordening”.

De interpretatie van de betrokken twee lidstaten is niet correct aangezien de instanties die de fondsen beheerden, niet handelden binnen het kader van de overheidsprerogatieven.

105. OLAF heeft met de betrokken drie lidstaten een bilaterale vergadering georganiseerd om de toepassing van de verordening te vergemakkelijken.

De drie lidstaten hebben bij die toepassing inderdaad enige problemen ondervonden.

De uitspraak van één beheersinstantie in Duitsland dat een strikte toepassing van Verordening (EG) nr. 1681/94 tot gevolg zou hebben dat duizenden onregelmatigheden worden gemeld, lijkt overdreven te zijn. Zelfs in het geval dat er betrekkelijk veel eindbegunstigden steun uit het Sociaal Fonds ontvangen, mag worden verwacht dat slechts een gering deel van de betalingen onregelmatig zal zijn. Alleen onregelmatigheden waarvan het effect meer dan 4 000 euro bedraagt, moeten worden gemeld.

106. Sinds de tenuitvoerlegging van Verordening (EG) nr. 1681/94 wordt er tussen de lidstaten en de diensten van de Commissie, vooral OLAF, steeds intensiever samengewerkt en gecommuniceerd. Het is de bedoeling dit nog krachtiger te stimuleren.

#### **Het toezicht van OLAF en de andere Commissiediensten op Verordening (EG) nr. 1681/94**

107. Het DG AUDIT beschouwt de op grond van artikel 2 van de verordening ontvangen verslagen als één van de elementen waarover het bij de beoordeling van de controlesystemen van de lidstaten kan beschikken. In het kader van de hervorming, en vooral de verbetering van de toezicht- en controleprocedures voor de structuurfondsen, neemt de Commissie maatregelen om ervoor te zorgen dat zij over de in de lidstaten bestaande procedures zal worden geïnformeerd. Wat de samenwerking tussen OLAF en de operationele DG's betreft, wordt in het onlangs door de Commissie aangenomen „Actieplan voor 2001-2003” op het gebied van „Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen — Fraudebestrijding” duidelijk erkend dat het noodzakelijk is de verantwoordelijkheid van de verschillende diensten ten aanzien van de follow-up van gemelde onregelmatigheden en gevallen van fraude en de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen te verhelderen. In het actieplan is daarom bepaald dat tussen OLAF en de voor de structuurfondsen verantwoordelijke DG's protocollen zullen worden gesloten met betrekking tot de follow-up van de onregelmatigheden die de lidstaten overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1681/94 hebben gemeld. Het is de bedoeling dat deze protocollen vóór eind 2001 worden gesloten.

108. Het DG AUDIT was belast met het onderzoek van de systemen van de lidstaten, welke taak dit DG heeft uitgevoerd. De systemenaudit van de toepassing van Verordening (EG) nr. 2064/97 die momenteel wordt verricht door het DG REGIO (een taak die is overgenomen van het DG AUDIT), omvat onder meer een beoordeling van de naleving van de in artikel 7 van die verordening opgenomen bepalingen met betrekking tot de behandeling van onregelmatigheden. Bovendien hebben tijdens de jaarlijkse vergaderingen over de coördinatie van de controles besprekingen van de door de lidstaten uitgebrachte verslagen over onregelmatigheden plaatsgevonden.

110. De diensten van de Commissie zijn van deze situatie op de hoogte en daarom is in de nieuwe Verordening (EG) nr. 448/2001 <sup>(1)</sup> de toepassing van financiële correcties gekoppeld aan de in het kader van Verordening (EG) nr. 1681/94 beschikbaar gestelde verslagen.

111. De bevoegde dienst van de Commissie (OLAF) is het met de opmerkingen van de Rekenkamer eens en vestigt de aandacht van de lidstaten op de gebrekkige toepassing van artikel 5. Er moet echter rekening mee worden gehouden dat het merendeel van de vertragingen die zich bij zaken voordoen, verband houdt met nationale gerechtelijke procedures.

112. De kwaliteit van de door de lidstaten verstrekte informatie moet nog worden verbeterd. OLAF heeft elke gelegenheid (seminars, Cocolaf, bilaterale vergaderingen, brieven) aangegrepen om op een betere kwaliteit van de informatie aan te dringen. Het bureau beschouwt de invoering van nieuwe software voor on-linecommunicatie in combinatie met een passende opleiding als een belangrijke stap voorwaarts.

113. In artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1681/94 is zeer duidelijk bepaald welke informatie moet worden meegedeeld. Het nieuwe systeem voor het on line melden van gevallen zal het echter gemakkelijker maken om de mededelingen te verwerken met het oog op een passende follow-up van elk geval.

114. Telkens wanneer de diensten van de Commissie werden geïnformeerd over het bestaan van een onregelmatigheid die niet of niet correct was gemeld, hebben zij de betrokken lidstaat verzocht de uit Verordening (EG) nr. 1681/94 voortvloeiende verplichtingen na te komen.

#### **Follow-up van onregelmatigheden door OLAF en de andere Commissiediensten**

116. In feite wordt met betrekking tot de structuurfondsen, waar medefinanciering gebruikelijk is, prioriteit gegeven aan de gevallen waarin het economische effect groot is, en aan de gevallen die op de één of andere manier als voorbeeld gelden.

De follow-up van de gevallen zal binnen OLAF worden gecentraliseerd om een doeltreffender optreden te garanderen.

<sup>(1)</sup> Verordening (EG) nr. 448/2001 van de Commissie 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.

118. De lidstaten die in de loop van het operationele programma een onregelmatigheid ontdekken, kunnen de financiële situatie uiterlijk bij de eindbetaling corrigeren (terugvordering van het reeds onverschuldigd betaalde bedrag of verlaging van een latere betaling) en, als daar tijd voor is, de aldus vrijgekomen middelen opnieuw toewijzen aan een ander project waarbij geen problemen door onregelmatigheden zijn. OLAF is geherstructureerd om de administratieve en financiële follow-up te verbeteren.

120. Het is nu technisch mogelijk om de andere diensten van de Commissie toegang tot het ECR te geven, waarmee dus voor een dergelijk „overeengekomen en op schriftelijke vastlegging gebaseerd systeem” is gezorgd. Dit zal verder worden verbeterd door de op te stellen interdienstenprotocollen (zie het antwoord op paragraaf 92).

Wat echter de oude periode betreft, is op 29 september 1994 in het kader van een door UCLAF voorgezeten interdienstenvergadering overeenstemming bereikt over de rol van elke dienst van de Commissie bij de toepassing van Verordening (EG) nr. 1681/94 en de follow-up van de gemelde gevallen. Voor coördinatie werd ook gezorgd in de vergaderingen over de coördinatie van de controles die jaarlijks met de lidstaten werden gehouden.

121. Wat de 17 verzoeken betreft waarop de geografische eenheden van de eenheid Financiële controle van het DG REGIO niet hebben geantwoord, is geen definitief antwoord aan UCLAF (nu OLAF) toegezonden omdat tijdens een vergadering op 6 mei 1998 van het DG REGIO (eenheid Financiële controle) en UCLAF was geconstateerd dat UCLAF de betrokken informatie reeds rechtstreeks van de lidstaten had ontvangen. Het DG REGIO hoefde dus geen verdere actie te ondernemen.

122. Afhankelijk van de spoed en de aard van de betrokken kwestie en van de nationale structuur, nemen de diensten van de Commissie rechtstreeks contact op met de bevoegde nationale autoriteiten of doen zij dit via OLAF.

123. De diensten van de Commissie verrichten momenteel een preventieve systemenaudit van de beheers-, betalings- en controleprocedures die de lidstaten voor de nieuwe programmeringsperiode hanteren. Deze audit omvat onder meer een verificatie van de bij de beheers- en betalingsautoriteiten bestaande controleprocedures voor de betalingsaanvragen van de eindontvangers van steun en voor de uitgavendeclaraties aan de Commissie.

124. Zoals in het antwoord op paragraaf 116 is vermeld, zal de follow-up worden versterkt dankzij de nieuwe structuur van OLAF.

125. Zie het antwoord op de paragrafen 91 en 94.

126. De nieuwe Verordening (EG) nr. 448/2001 koppelt de toepassing van financiële correcties aan het achterwege blijven van verslaglegging in het kader van Verordening (EG) nr. 1681/94 of van follow-up door de lidstaat. Hierdoor zullen er voor de lidstaten meer stimulansen zijn om een maximaal gebruik te maken van de beschikbare informatie.

## CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

127-129. Sinds de vaststelling van de verordening in 1997 heeft de Commissie hoge prioriteit toegekend aan inspanningen om te garanderen dat de bepalingen ervan door de lidstaten correct worden toegepast. Zij heeft aanzienlijke middelen besteed aan de diverse voorlichtingsactiviteiten: opstelling, presentatie en verspreiding van de audithandleiding voor de structuurfondsen, organisatie van jaarlijkse bilaterale vergaderingen met de lidstaten in het kader van de protocollen betreffende de financiële controle, organisatie van seminars en beantwoording van gestelde vragen. Controles op de toepassing van de bepalingen van de verordening zijn in toenemende mate een onderdeel geworden van de gewone auditinspecties door de diensten van de Commissie. Momenteel verrichten de diensten van de Commissie een systemenaudit van de toepassing van de controlebepalingen van Verordening (EG) nr. 2064/97 om na te gaan of de verordening correct wordt toegepast en zo te zorgen voor een adequaat controleniveau in de hele Gemeenschap. Op basis van deze audits worden aanbevelingen aan de lidstaten gedaan wanneer is geconstateerd dat voorschriften niet werden nageleefd. De Commissie heeft heel wat richtsnoeren gegeven en zal verdere vragen beantwoorden naarmate deze rijzen.

Het is de bedoeling om in 2002 afsluitende audits uit te voeren die erop zullen zijn gericht de nauwkeurigheid van de einddeclaraties van de uitgaven en van de begeleidende afsluitende verklaringen te controleren.

130. De Commissie is van mening dat de interdienstenprotocollen die in overeenstemming met het actieplan 2001-2003 ter bescherming van de financiële belangen moeten worden opgesteld (paragraaf 92), samen met de acties om het toezicht en de controle op de structuurfondsen in de nieuwe programmeringsperiode 2000-2006 te verbeteren (paragraaf 107), zullen zorgen voor een betere en behoorlijke verslaglegging over en follow-up van onregelmatigheden.

131. De Commissie heeft duidelijke schriftelijke instructies gegeven over tijdstip en formaat voor de verslaglegging over onregelmatigheden. Het feit dat sommige lidstaten problemen hebben ondervonden bij de toepassing van Verordening (EG) nr. 1681/94, is niet toe te schrijven aan tekortkomingen op dit punt. Bij de vaststelling van Verordening (EG) nr. 2064/97 heeft de Commissie ook interne richtsnoeren voor de toepassing van artikel 24 van Verordening (EEG) nr. 4253/88 (financiële correcties) vastgesteld.

Niettemin zal in het kader van de protocollen tussen OLAF en de voor de structuurfondsen verantwoordelijke DG's waarin het Actieplan voor 2001-2003 op het gebied van „Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen — Fraudebestrijding” voorziet, eveneens worden uiteengezet welke diensten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de controles op de nationale systemen voor de opsporing, melding en follow-up van onregelmatigheden. Bovendien zal OLAF maatregelen nemen om uiteenlopende interpretaties van de term „onregelmatigheid” in de onderscheiden lidstaten tot een minimum te beperken.

Zoals in het antwoord op paragraaf 107 is beklemtoond, is de Commissie van mening dat de maatregelen die zijn genomen in het kader van de door de Commissie doorgevoerde hervorming voor de nieuwe programmeringsperiode, duidelijkheid hebben

geschapen over de door de lidstaten toe te passen richtsnoeren en garanderen dat de nationale systemen voor het melden van onregelmatigheden worden gedefinieerd en beschreven.

Zie ook het antwoord op de paragrafen 127 tot en met 129.

132. Het probleem van de coherentie is aangepakt in het kader van Actie 97 „Beter financieel toezicht en controle op de structuurfondsen”; in dat verband is nader aangegeven welke maatregelen moeten worden genomen en een mededeling over een en ander is in voorbereiding. Belangrijke stappen zijn reeds gedaan door de vaststelling van de Verordeningen (EG) nr. 438/2001 en (EG) nr. 448/2001, welke laatste verordening voor een duidelijke koppeling met Verordening (EG) nr. 1681/94 zorgt.

---