



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 25.06.2002
COM(2002) 339 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD
EN HET EUROPEES PARLEMENT**

**over de totstandbrenging van een databank betreffende de betalingen ten laste van de
afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw**

1. INLEIDING

Dit verslag wordt uitgebracht overeenkomstig artikel 11 *bis* van Beschikking 96/411/EG van de Raad betreffende de verbetering van de communautaire landbouwstatistiek zoals gewijzigd bij Beschikking 2298/2000/EG¹, in welk artikel het volgende is bepaald: *"De lopende haalbaarheidsstudies waarin wordt onderzocht of het technisch mogelijk is een databank aan te leggen over de steunverlening van EOGFL-Garantie met voor elke begunstigde gegevens over de omvang van de ontvangen steun en de desbetreffende oppervlakte en veestapel, en waarin wordt nagegaan welk informaticasysteem het meest geschikt is voor de verwerking van deze gegevens, worden door de Commissie voortgezet. Uiterlijk 31 december 2001 legt de Commissie het Europees Parlement en de Raad een rapport voor over de resultaten van deze haalbaarheidsstudies, en over de (technische, financiële en menselijke) middelen die nodig zijn voor de implementatie van de databank en de statistische verwerking van de gegevens."*

2. OVERZICHT VAN DE GEMAAKTE VORDERINGEN EN DE VERRICHTTE ACTIVITEITEN

Zoals gepland, is de Commissie in 2000 doorggegaan met de in 1999 begonnen haalbaarheidsstudie over een aanpak om voor het EOGFL-Garantie een alomvattend systeem van financiële gegevens tot stand te brengen uitgaande van het toenmalige systeem voor de registratie van de door de lidstaten verstrekte samengevatte gegevens over de maandrekeningen (AGREX). Deze haalbaarheidsstudie hield verband met de wens van de Commissie een systeem voor het verzamelen, opslaan en verwerken van gegevens op te zetten dat het mogelijk zou maken voor uniformiteit te zorgen wat de verwerkingsregels en de financiële prognoses betreft en tegelijk de mogelijkheid zou blijven bieden een en ander op pragmatische wijze aan te passen aan de ontwikkelingen van het juridische kader. Bij deze studie werd tevens aandacht besteed aan de voor- en nadelen van verschillende technische oplossingen en ook aan de budgettaire gevolgen.

Bovendien werden bij de studie de mogelijke benaderingen uitgewerkt voor de totstandbrenging van een volledige databank die op maandbasis de gedetailleerde gegevens over de individuele financiële transacties tussen de 86 betaalorganen en de individuele begunstigten zou bevatten. In de studie werd geconcludeerd dat voor de implementatie van een databank die zo gedetailleerd en complex is, aanzienlijke personele en financiële middelen nodig zouden zijn, niet alleen op communautair niveau, maar ook op nationaal niveau, en dat er heel wat tijd zou verstrijken voordat deze databank operationeel zou kunnen worden.

Weliswaar hebben de resultaten van deze haalbaarheidsstudie de Commissie reeds geholpen bij het nemen van verscheidene operationele besluiten over de verbetering van de huidige informatietechnologie en het systeem voor datatransmissie, maar de Commissie heeft nog geen enkel definitief besluit genomen wat het opzetten van een volkomen nieuwe databank voor gedetailleerde gegevens over de maandelijkse betalingen ten laste van het EOGFL-Garantie betreft. Daar zijn verscheidene redenen voor:

- eerst en vooral vond de Commissie het, gezien het feit dat voor de ontwikkeling van een dergelijke databank een aanzienlijke hoeveelheid middelen nodig zou zijn, de moeite waard om grondig over andere mogelijkheden na te denken alvorens een definitief besluit te nemen;

¹ PB L 263 van 18.10.2000, blz. 1.

- in de tweede plaats gaf de Commissie er, gezien de verwachting dat de begrotingsnomenclatuur in de komende jaren belangrijke wijzigingen zou ondergaan, de voorkeur aan te wachten totdat de gevolgen van die wijzigingen voor een eventuele nieuwe databank duidelijker zouden zijn geworden. Bovendien vergt de geplande toetreding van verscheidene nieuwe lidstaten in 2004 eveneens een adequate voorbereiding;
- de belangrijkste overweging ten slotte was dat, aangezien in 2000 binnen de diensten van de Commissie een parallelle databank over de jaarlijkse betalingen ten laste van het EOGFL-Garantie operationeel was geworden voor audit- en controledoelinden, de Commissie er - om dubbel werk en een niet-optimale toewijzing van middelen te voorkomen - de voorkeur aan gaf de door deze reeds bestaande databank geboden mogelijkheden te onderzoeken alvorens een besluit te nemen over het gevolg dat aan de bovengenoemde haalbaarheidsstudie moest worden gegeven. Dat onderzoek heeft wat extra tijd gevegd, vooral omdat deze databank niet voor andere doeleinden dan de controle op de betalingen kon worden gebruikt tenzij de bestaande rechtsgrondslag ervan zou worden aangepast om het beoogde nieuwe gebruik mogelijk te maken.

In 2001 heeft de Commissie de nodige stappen gedaan voor het verwerven van instemming met de vereiste wijziging van de rechtsgrondslag. Door deze werkwijze kon weliswaar enige vertraging ontstaan, maar de Commissie kwam in het licht van een en ander tot de conclusie dat een iets uitgesteld verslag aan het Parlement en de Raad waarin zou kunnen worden gemeld dat een operationeel systeem dat in staat is een basis voor het verkrijgen van de vereiste informatie te verschaffen, reeds voorhanden was, veel waardevoller zou zijn dan een vóór eind 2001 uitgebracht verslag waarin in dit opzicht geen definitief antwoord kon worden gegeven.

3. DOOR DE COMMISSIE UITGEVOERDE HAALBAARHEIDSSTUDIES

Zoals gezegd, is de Europese Commissie in 1999 begonnen met een studie die specifiek moest aangeven hoe op basis van het toenmalige systeem een alomvattende financiële databank over de betalingen ten laste van het EOGFL-Garantie tot stand kon worden gebracht. In deze studie, die is uitgevoerd door een externe contractant, zijn de verschillende mogelijkheden om de datatransmissie tussen de betaalorganen in de onderscheiden lidstaten en de diensten van de Commissie te organiseren geanalyseerd. De studie spitste zich toe op de volgende aspecten:

- het algemene juridische kader waarin de rechten en plichten van de Europese Commissie en de lidstaten zijn omschreven, en eventuele conclusies over de manier waarop de bestaande rechtsgrondslag zou moeten worden aangepast met het oog op toekomstige ontwikkelingen;
- de organisatorische aspecten in de onderscheiden lidstaten, in het bijzonder wat de mate van centralisatie of decentralisatie bij de betaalorganen betreft;
- de technische middelen op het gebied van moderne IT-technologieën en de mogelijkheden om de communicatievoorzieningen te verbeteren.

De studie is in 2000 voltooid. Zij bevatte een breed scala van aanbevelingen, onder meer over de te volgen werkwijze om het financiële beheer te verbeteren. De nadruk werd gelegd op aspecten zoals een juiste en volledige verslaglegging, snelle datatransmissie en ten slotte ook de mogelijkheden voor de diensten van de Commissie om de maandelijkse aangiften van de betalingen aan de nodige controles te onderwerpen. Bij een en ander was het streven steeds gericht op een optimale toewijzing van de financiële en personele middelen.

De diensten van de Commissie hebben de conclusies van de studie gebruikt om verbeteringen aan te brengen in de toenmalige informatietechnologie, waarbij het met name gaat om het AGREX-systeem voor de mededeling van de maandelijkse rekeningen. Overeenkomstig de aanbevelingen van de studie zullen in de loop van het begrotingsjaar 2002 nagenoeg alle software en hardware worden vervangen door moderne uitrusting. Het betreft een investering op grond van de besluiten tot hervorming van het financiële beheer binnen de diensten van de Commissie en de verbeteringen zullen tot een beter gebruik van de personele middelen leiden. Bovendien zal de capaciteit voor een snelle en nog actuelere verslaglegging over de uitvoering van de begroting worden verbeterd. Dit alles zal leiden tot de nieuwe versie van het systeem voor de rekeningen betreffende het EOGFL-Garantie (AGREX2), die gebaseerd blijft op de door de lidstaten meegedeelde samenvatting van de maandrekeningen en naar verwachting volledig operationeel zal zijn voor de begroting 2003.

Zoals gezegd, is in de studie ook uitvoerig aandacht besteed aan de mogelijke benaderingen om een volledige databank op te zetten die op maandbasis de gedetailleerde gegevens over de individuele transacties tussen de betaalorganen en de individuele begunstigden zou bevatten. In de studie werd geconcludeerd dat, als daartoe zou worden besloten, er voor de betrokken investering aanzienlijke middelen nodig zouden zijn zowel op nationaal als op communautair niveau. Bovendien zou, gesteld dat alle problemen inzake de beschikbaarheid van de gegevens en de kwaliteitscontroles op de gegevens zouden zijn opgelost, de periode tussen de start van het project en de feitelijke implementatie van de databank om technische redenen circa 40 maanden (d.w.z. meer dan drie jaar) moeten bedragen.

Gezien deze feiten en het alternatief dat werd geboden door de databank die ondertussen werd ontwikkeld ten behoeve van de noodzakelijke controle op de landbouwuitgaven (de zogenoemde "CATS"-databank, waarbij CATS de afkorting is van "Clearance Audit Trail System", het systeem dat zorgt voor het controlespoor ten behoeve van de goedkeuring van de rekeningen), hebben de diensten van de Commissie besloten om deze specifieke optie vooralsnog niet verder te ontwikkelen. In plaats daarvan werden de inspanningen geconcentreerd op de kernactiviteiten op het gebied van de financiële datatransmissie, waarbij het er in hoofdzaak om gaat de bestaande communicatiemiddelen te verbeteren. Dit betekent niet noodzakelijk dat het onmogelijk is om het AGREX-systeem in de toekomst voor het verstrekken van gegevens over individuele betalingen te gebruiken, en de Commissie is bereid de kwestie verder te analyseren mocht blijken dat de gegevens over de individuele betalingen in de CATS-databank niet aan de gestelde eisen voldoen.

4. AANPAK OM TE VOORZIEN IN DE SPECIFIEKE BEHOEFTE AAN EEN DATABANK DIE INFORMATIE OVER DE BETALINGEN OP HET NIVEAU VAN ELKE BEGUNSTIGDE BEVAT

Wat de aanpak betreft om te voorzien in de specifieke behoefte aan een databank waarin op het niveau van elke begunstigde gegevens over de ontvangen steun en de desbetreffende oppervlakte en veestapel zijn opgenomen, werden de inspanningen toegespitst op het gebruik van de CATS-databank (CATS = Clearance Audit Trail System) voor dit doel, aangezien deze databank in staat lijkt om aan de door het Europees Parlement en de Raad geformuleerde informatiebehoeften te voldoen.

De CATS-databank is een zeer gedetailleerde databank over de betalingen ten laste van het EOGFL-Garantie (met veelomvattende jaarlijkse gegevens over de betalingen, de begunstigden, de aangiften/aanvragen, de producten, de inspecties, de uitvoerrestituties en de openbare opslag) die is opgezet om de diensten van de Commissie te helpen bij het verrichten van audits van de landbouwuitgaven, en vooral bij de goedkeuring van de rekeningen. Deze geautomatiseerde databank op basis van ORACLE is in 2000 operationeel geworden en is in

staat tot het ontvangen en verwerken van de volgens de standaard samengestelde computerbestanden die de lidstaten overeenkomstig Verordening (EG) nr. 2390/1999 van de Commissie van 25 oktober 1999 toezenden. In 2001 is de STATEL/STADIUM-software voor gebruik beschikbaar gesteld om elektronische verzending van de gegevens uit de lidstaten mogelijk te maken.

Louter technisch gesproken heeft het systeem niet met belangrijke operationele problemen te kampen, afgezien van een zekere traagheid bij de verwerking van de uit de lidstaten ontvangen gegevens die te wijten is aan de beperkingen van de momenteel voor dit doel gebruikte hardware.

In het kader van de procedure voor de "goedkeuring van de rekeningen" moeten de diensten van de Commissie op jaarbasis van de lidstaten de details ontvangen over alle individuele betalingen aan de begunstigden van het EOGFL-Garantie. Aangezien de ontvangen ruwe gegevens vertrouwelijke informatie bevatten, blijft het gebruik ervan in ruwe vorm beperkt tot het doel waarvoor deze gegevens zijn verstrekt, in hoofdzaak de afstemmingscontrole op de jaarrekeningen van elk betaalorgaan en de planning van de door de diensten van de Commissie af te leggen auditbezoeken. De diensten van de Commissie hebben onderzocht hoe van het voorhanden zijn van deze gegevens gebruik zou kunnen worden gemaakt om te voorzien in het door het Europees Parlement en de Raad genoemde type behoeften, in aanmerking genomen dat deze gegevens in eerste instantie voor andere doeleinden zijn gecompileerd door de verantwoordelijke autoriteiten in de lidstaten.

Om de gevraagde informatie te kunnen verstrekken moet de Commissie in het bezit zijn van alomvattende, diepgaande en betrouwbare gegevens van alle 15 lidstaten en hun 86 erkende betaalorganen. Daarvoor is ook nodig dat alle betaalorganen de nodige gegevens ontvangen van hun plaatselijke kantoren en gedelegeerde instanties, die veel talrijker zijn. In 2001 hebben de diensten van de Commissie nauwgezet de kwaliteit onderzocht van de ruwe gegevens die traditioneel van de lidstaten worden ontvangen, om na te gaan of dergelijke boekhoudgegevens, die betrekking hebben op het boekjaar 16 oktober-15 oktober, zouden kunnen worden gebruikt als een betrouwbare basis om in de nieuwe informatiebehoeften te voorzien.

Uit dit onderzoek is gebleken dat, hoewel de CATS-databank de vereiste informatie in beginsel reeds kan verschaffen, er enkele problemen met de gegevenskwaliteit zijn die nog moeten worden opgelost en die betekenen dat vooralsnog omzichtig moet worden omgegaan met gegevens die aan die databank worden ontleend om in de nieuwe informatiebehoeften te voorzien. Bovendien doet het ontbreken van gegevens op het vereiste detailleringsniveau uit één lidstaat (die geaggregeerde informatie verstrekt in plaats van de gevraagde zeer gedetailleerde informatie) afbreuk aan de mogelijkheid om bepaalde informatie op EU 15-niveau te verkrijgen.

Daarom moet, hoewel de algemene kwaliteit van de gegevens toereikend is voor gebruik ten behoeve van de goedkeuring van de rekeningen, momenteel behoedzaamheid worden betracht bij het gebruik van de gegevens voor andere, analytische doeleinden. Op de CATS-gegevens wordt reeds enige kwaliteitscontrole uitgeoefend, maar momenteel betreft deze uitsluitend de volledigheid van de meegedeelde gegevens, de afstemming met jaar- en maandaangiften, het voldoen aan de eisen die verband houden met het gebruik van standaardtabellen voor de verslaglegging, en de inachtneming van codelijsten. Verdere verbetering op dit gebied is noodzakelijk, vooral door verdere harmonisatie van de verslaglegging, door aannemelijkheidscontrole en door op validering gerichte kruiscontrole aan de hand van andere informatiebronnen.

Wat dit aspect betreft, hebben de diensten van de Commissie de lidstaten reeds het nodige materiaal verschaft voor een betrouwbare, homogene datatransmissie, die een voorwaarde is voor de betrouwbaarheid van welke aggregaten ook. Het is echter zo dat, terwijl gegevens over bijvoorbeeld de desbetreffende oppervlakte en veestapel op het niveau van elke begunstigde weliswaar in de databank voorhanden zijn, het te verwachten gebrek aan alternatieve informatiebronnen voor vergelijking en kruiscontrole er beslist toe zal leiden dat er minder of in bepaalde gevallen zelfs geen mogelijkheden zijn om de resultaten van welke aggregatie van individuele cijfers ook te valideren. De gegevens over de betaalde bedragen daarentegen kunnen, zoals gezegd, op nationaal niveau gecontroleerd en in redelijke mate gevalideerd worden aan de hand van betrouwbare alternatieve bronnen.

Nog afgezien van het eeuwige probleem dat niet alle gegevens in een volledig geharmoniseerd formaat worden ontvangen, is er daarnaast ook de omstandigheid dat momenteel niet alle lidstaten een "stelsel van unieke identificatoren" voor alle begunstigten gebruiken. Daarom is het momenteel niet mogelijk alle betalingen die ten laste van het EOGFL-Garantie zijn gedaan aan de onderscheiden individuele begunstigten, bij elkaar op te tellen tot een totaalbedrag. Een dergelijk stelsel is echter verplicht gesteld bij de nieuwe uitvoeringsverordening voor het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS)² en treedt in werking met ingang van 1 januari 2003. Niettemin zal het mogelijk zijn om vóór die datum met indicatieve cijfers te komen.

Na het bovengenoemde onderzoek waren de algemene indicaties dat de CATS-databank een basis zou kunnen verschaffen om te voorzien in de door het Europees Parlement en de Raad geformuleerde informatiebehoeften. Enkele juridische aangelegenheden moesten echter worden geregeld voordat de verzamelde gegevens konden worden gebruikt voor andere doeleinden dan die welke oorspronkelijk werden beoogd. Daartoe hebben de diensten van de Commissie een eerste ontwerp opgesteld van de noodzakelijke wijziging van de regelgeving om het gebruik van de CATS-gegevens voor "de monitoring van ontwikkelingen en het opstellen van prognoses in de landbouwsector" mogelijk te maken, welke wijziging moest worden aangebracht voordat de betrokken informatiebron voor een dergelijk secundair doel zou kunnen worden gebruikt. De besprekingen over deze ontwerp-wijziging met de vertegenwoordigers van de lidstaten vonden plaats in 2001 en begin 2002 en de wijziging werd uiteindelijk op 6 maart 2002 vastgesteld (zie Verordening (EG) nr. 419/2002 van de Commissie³).

In afwachting van de formele vaststelling van de wijziging hebben de diensten van de Commissie gewerkt aan de noodzakelijke essentiële richtsnoeren om ervoor te zorgen dat de gegevens betreffende individuen vertrouwelijk zullen blijven.

Wat de (technische, financiële en personele) middelen betreft die nodig zullen zijn om de gegevens zo te verwerken dat aan de nieuwe informatiebehoeften wordt voldaan, gaat het voornamelijk om personele middelen. Op het technische vlak geldt dat in 2002 iets aan het huidige trage verloop van de verwerking van de gegevens uit de lidstaten moet worden gedaan door vervanging van het bestaande hardwaresysteem waarop de CATS-databank is geïnstalleerd. Er zal wellicht een grotere investering nodig zijn als de Commissie zou besluiten alle conclusies van de haalbaarheidsstudie over de totstandbrenging van een databank betreffende de betalingen ten laste van het EOGFL-Garantie ten uitvoer te leggen, ook al zou

² Verordening (EG) nr. 2419/2001 van de Commissie van 11 december 2001 (PB L 327 van 12.12.2001, blz. 11).

³ PB L 64 van 7.3.2002, blz. 8.

de CATS-databank binnen deze ambitieuzere aanpak als het centrale element worden gehandhaafd.

Voor het centraal binnen de diensten van de Commissie produceren van betrouwbare aggregaten van individuele gegevens om in de nieuwe informatiebehoeften te voorzien zijn goed opgeleide, ervaren personeelsleden nodig. Voor een deel zijn dergelijke personele middelen weliswaar beschikbaar, maar hun inspanningen worden momenteel voornamelijk geconcentreerd op de goedkeuring van de rekeningen en ook, zo nodig, op de bepaling van financiële correcties die moeten worden toegepast op de door de lidstaten verrichte uitgaven. De nieuwe wensen inzake de verwerking van gegevens zullen tot gevolg hebben dat extra personele middelen nodig zijn. Het benodigde extra aantal zal duidelijk afhangen van de inspanningen die voor de nieuwe extracties, analyses en controles van gegevens naar aanleiding van de betrokken verzoeken moeten worden geleverd, en ook van de frequentie van die verzoeken. Het benodigde aantal extra personele middelen zou echter kleiner kunnen zijn als de extracties uit de databank zouden kunnen worden beperkt tot één per jaar en als deze extracties althans in een beginfase uitsluitend betrekking zouden hebben op de betaalde bedragen per grootteklasse van ontvangen steun en niet de fysieke gegevens over oppervlakte en veestapel zouden omvatten.

5. CONCLUSIES

Op basis van alle in dit verslag beschreven overwegingen en elementen trekt de Commissie de volgende conclusies met betrekking tot de totstandbrenging van een databank over de betalingen ten laste van het EOGFL-Garantie op het niveau van elke begunstigde en de verwerking van de gegevens over de individuele betalingen door relatering ervan aan de hoogte van de ontvangen steun en de desbetreffende oppervlakte en veestapel:

- hoewel enkele aanvullende verbeteringen nodig kunnen zijn, vooral op het punt van de kwaliteit van de gegevens, een volledige verslaglegging en de validering van de resultaten, lijkt de huidige CATS-databank (CATS = Clearance Audit Trail System) in staat een basis te verschaffen om aan de door het Europees Parlement en de Raad geformuleerde informatiebehoeften te voldoen;
- de wijziging van de regelgeving die nodig was om de CATS-gegevens te kunnen gebruiken voor "de monitoring van ontwikkelingen en het opstellen van prognoses in de landbouwsector", is in maart 2002 vastgesteld en in werking getreden. Er is nog een andere wijziging van de bestaande regelgeving vastgesteld met het oog op de tenuitvoerlegging van een algeheel stelsel van "unieke identificatoren" van de begunstigden in alle lidstaten. Dit voorschrift treedt op 1 januari 2003 in werking, maar vóór die datum zullen wel indicatieve cijfers kunnen worden geproduceerd;
- op voorwaarde dat de lidstaten in staat zijn om de vereiste gegevens te verstrekken, zal de Commissie - met inachtneming van de beperkingen die in de geldende regelgeving zijn bepaald - een stel tabellen met voor elke lidstaat de verdeling van de betalingen naar grootteklasse van ontvangen steun beschikbaar stellen zodra de basisgegevens betreffende het vorige begrotingsjaar zijn gevalideerd;
- het boekhoudkundig en financieel beheerssysteem AGREX zal verder worden verbeterd en verfijnd. Het gaat daarbij mede om aspecten van de manier waarop individuele financiële transacties kunnen worden geregistreerd indien dat wenselijk wordt geacht, en om aspecten van een mogelijke integratie van gegevens die in de CATS-databank, respectievelijk het AGREX-systeem beschikbaar zijn.