

Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

Nummer

Inhoud

Bladzijde

I *Mededelingen*

Rekenkamer — Jaarverslag over het begrotingsjaar 2001

2002/C 295/01

Verslag over de activiteiten in het kader van de algemene begroting,
vergezeld van de antwoorden van de instellingen 9

Verslag over de activiteiten in het kader van het zesde, zevende en
achtste Europese Ontwikkelingsfonds, vergezeld van de antwoorden
van de instellingen 289

NL

Prijs: 50 EUR

REKENKAMER



Ingevolge de bepalingen van de Verdragen (artikel 45 C, lid 4, van het EGKS-Verdrag, artikel 248, lid 4, van het EG-Verdrag en artikel 160 C, lid 4, van het EGA-Verdrag), van het Financieel Reglement van 21 december 1977 (artikel 88), zoals laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG, EGKS, Euratom) nr. 762/2001 van de Raad van 9 april 2001 en bij het Financieel Reglement van 16 juni 1998 van toepassing op de samenwerking inzake ontwikkelingsfinanciering in het kader van de Vierde ACS-EG-overeenkomst, heeft de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen op haar vergadering van 10 oktober 2002, haar

JAARVERSLAG

over het begrotingsjaar 2001 vastgesteld

(2002/C 295/01)

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

Juan Manuel FABRA VALLÉS
(President)
Giorgio CLEMENTE
Hubert WEBER
Aunus SALMI
François COLLING
Maarten B. ENGWIRDA
Jean-François BERNICOT
Robert REYNDERS
Máire GEOGHEGAN-QUINN
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Lars TOBISSON
Hedda von WEDEL
David BOSTOCK
Morten Louis LEVYSOHN
Ioannis SARMAS

INHOUD

	<i>Bladzijde</i>
Algemene inleiding	5

VERSLAG OVER DE ACTIVITEITEN IN HET KADER VAN DE ALGEMENE BEGROTING

Hoofdstuk 1 — Eigen middelen	11
Hoofdstuk 2 — Gemeenschappelijk landbouwbeleid	33
Hoofdstuk 3 — Structurele acties	83
Hoofdstuk 4 — Intern beleid	129
Hoofdstuk 5 — Externe maatregelen	167
Hoofdstuk 6 — Pretoetredingssteun	199
Hoofdstuk 7 — Administratieve uitgaven	215
Hoofdstuk 8 — Financiële instrumenten en bankactiviteiten	229
Hoofdstuk 9 — Betrouwbaarheidsverklaring en toelichting daarbij	249

VERSLAG OVER DE ACTIVITEITEN IN HET KADER VAN HET ZESDE, ZEVENDE EN ACHTSTE EUROPESE ONTWIKKELINGSFONDS (EOF)

Hoofdstuk I — Uitvoering van het zesde, zevende en achtste EOF	294
Hoofdstuk II — Betrouwbaarheidsverklaring voor de EOF's	300
Hoofdstuk III — Follow-up van eerdere opmerkingen	309

BIJLAGEN

Bijlage I — Financiële gegevens betreffende de algemene begroting van de Europese Unie ...	III
Bijlage II — Verslagen en adviezen die de Rekenkamer de laatste vijf jaar heeft uitgebracht ..	XIX

ALGEMENE INLEIDING

0.1. Qua structuur en presentatie lijkt dit jaarverslag op de verslagen van de laatste jaren, al is het beknopter dan dat van vorig jaar. Er zijn aparte hoofdstukken betreffende de ontvangsten en elk van de uitgaven-terreinen die onder de rubrieken van de financiële vooruitzichten vallen. Het slothoofdstuk (hoofdstuk 9) bevat de betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer. De opmerkingen van de Rekenkamer over de Europese Ontwikkelingsfondsen worden afzonderlijk gepresenteerd. De antwoorden van de Commissie en eventueel de andere instellingen zijn naast de opmerkingen van de Rekenkamer afgedrukt.

0.2. Sinds het vorige jaarverslag heeft de Rekenkamer zeven speciale verslagen gepubliceerd, waarvan samenvattingen zijn opgenomen in de desbetreffende hoofdstukken van dit verslag. De Rekenkamer heeft ook tien adviezen uitgebracht, waaronder een tweede advies over de herziening van het Financieel Reglement (advies nr. 2/2002⁽¹⁾).

0.3. Deze algemene inleiding is toegespitst op belangrijke kwesties met betrekking tot het financieel beheer van de begroting van de Europese Unie in 2001. Deze kwesties waren het programma van de Commissie voor de hervorming van haar administratie, met name haar financieel beheer, waaronder de vaststelling van een nieuw Financieel Reglement en het grote overschot, voor het tweede achtereenvolgende jaar, van de ontvangsten tegenover de uitgaven.

Betrouwbaarheidsverklaringen

0.4. Wat de algemene begroting betreft is de Rekenkamer, behoudens de gevolgen van de in de betrouwbaarheidsverklaring vermelde vaststellingen, van oordeel dat de rekeningen van het per 31 december 2001 afgesloten begrotingsjaar, zoals bekendgemaakt in het Publicatieblad, een getrouw beeld geven van de ontvangsten en uitgaven van de Gemeenschappen gedurende het jaar en van de financiële situatie aan het eind van het jaar. De Rekenkamer wijst erop dat de meeste van haar beperkingen en opmerkingen steeds weer terugkeren. De oorzaak van de vermelde tekortkomingen ligt goeddeels bij de communautaire administratieve organisatie, die niet zodanig is opgezet dat een volledige inventarisatie van de vermogensbestanddelen verzekerd is.

0.5. Op deze gebreken in de administratieve organisatie van de Commissie wordt gewezen in de paragrafen 9.6 en 9.7 van dit verslag. De Rekenkamer heeft herhaaldelijk de aandacht op deze kwestie gevestigd in eerdere jaarverslagen, met name die over 1999 en 2000,

waarin zij de vinger legde op ernstige problemen met het boekhoudsysteem Sincom 2 in verband met de beheersing en beveiliging ervan en de volledigheid van de erin opgeslagen gegevens. Sommige problemen zijn nog steeds niet opgelost⁽²⁾. Weliswaar heeft de Commissie in het verleden althans sommige tekortkomingen erkend die de Rekenkamer had gesignaleerd, maar het baart de Rekenkamer zorgen dat de Commissie niet genoeg prioriteit heeft verleend of voldoende aandacht en middelen heeft besteed aan het verhelpen ervan binnen een redelijk tijdsbestek. De Commissie heeft in haar antwoord op de paragrafen 9.6-9.8 van dit verslag toegezegd, het boekhoudsysteem te zullen moderniseren en verbeteren. Nu moet zij dringend een gedetailleerd actieplan met de noodzakelijke middelen, en een zowel realistisch als redelijk tijdschema opstellen. In het actieplan moet duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de maatregelen ter verhelping van de huidige operationele gebreken en ter verhoging van de informatieve waarde van de huidige boekhouding op kasbasis, en de maatregelen die noodzakelijk zijn om over te stappen op een volledig op transactiebasis gevoerde boekhouding.

0.6. Ten aanzien van de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de jaarrekening is de Rekenkamer op grond van haar controleresultaten van oordeel dat deze over het geheel genomen wettig en regelmatig zijn wat betreft de ontvangsten, betalingsverplichtingen en administratieve uitgaven; voor alle andere betalingen kan zij die zekerheid nog steeds niet geven.

0.7. Ten aanzien van de betrouwbaarheidsverklaring voor de Europese Ontwikkelingsfondsen is de Rekenkamer, behoudens bepaalde in de verklaring geschetste feiten, van oordeel dat de financiële staten per 31 december 2001 en de jaarrekeningen over het begrotingsjaar 2001 een getrouw beeld geven van de ontvangsten en uitgaven van het zesde, zevende en achtste EOF voor het begrotingsjaar en van hun financiële situatie aan het eind van het jaar.

0.8. Ten aanzien van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen is de Rekenkamer van oordeel dat de in de rekeningen opgenomen ontvangsten, de aan de EOF's toegewezen bedragen, en de verplichtingen en betalingen van het begrotingsjaar over het geheel genomen wettig en regelmatig zijn. Maar de Rekenkamer kan geen zekerheid geven over het bestaan van de werken, leveringen en diensten die ten grondslag liggen aan de betalingen op het niveau van de plaatselijke begunstigden.

⁽¹⁾ PB C 92 van 17.4.2002. Zie ook paragraaf 0.17. Een lijst met alle verslagen en adviezen die de Rekenkamer de laatste vijf jaar heeft uitgebracht, is als bijlage II bij dit verslag gevoegd.

⁽²⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, paragrafen 8.41-8.56 (PB C 342 van 1.12.2000); jaarverslag over het begrotingsjaar 2000, paragrafen 9.38-9.43 (PB C 359 van 15.12.2001).

Hervorming van de Commissie — 2001 was een overgangsjaar

0.9. 2001 was een belangrijk overgangsjaar voor een ingrijpende hervorming van de administratie van de Commissie in het algemeen en van het financieel beheer in het bijzonder. De paragrafen 9.48-9.100 bevatten een aantal opmerkingen over de hervorming van het interne controlesysteem.

0.10. In de paragrafen 9.63-9.70 merkt de Rekenkamer op dat er vertragingen zijn opgetreden en dat een aantal termijnen in het actieplan van het Witboek betreffende de hervorming zijn verschoven van eind 2001 naar eind 2002. De Rekenkamer is van oordeel dat deze vertragingen onvermijdelijk waren daar het oorspronkelijke tijdschema van het Witboek te ambitieus was. Doordat het hervormingsprogramma zo verreikend en ambitieus is, vergt een doeltreffende uitvoering ervan veel tijd.

0.11. Tekenend hiervoor zijn de jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal, die in de hervorming een sleutelrol spelen. De Rekenkamer maakt uit haar onderzoek van deze jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen, en van de conclusie van de dienst Interne audit en de synthese van de Commissie voor de Raad en het Europees Parlement ⁽³⁾ op, dat het te vroeg is om uit de verslagen en verklaringen conclusies te trekken over de mate waarin zekerheid over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgevoerde acties en de kwaliteit van de financiële aanwending van de middelen kan worden verkregen: op dit punt erkent de Commissie dat er nog veel moet worden gedaan om de methodiek te verbeteren en een consistente toepassing en verslaglegging te garanderen (zie de paragrafen 9.71-9.100).

0.12. De verklaringen zijn zeer verschillend van aard, en er zijn problemen met de coherentie tussen de verklaring en het verslag van sommige directeuren-generaal, alsook tussen de gekozen benaderingen. De relevantie van de beperkingen en opmerkingen die de directeuren-generaal erin laten opnemen, met name betreffende uitgaven waarvan het beheer wordt gedeeld met de lidstaten en die goed zijn voor het leeuwendeel van de begroting, is moeilijk te beoordelen. De algemene conclusies van de Commissie in haar synthese zijn zelf onduidelijk. Ondanks de veelvuldige risico's en gebreken die op de meeste terreinen zijn geconstateerd, wordt in het verslag geconcludeerd dat de situatie die uit het resultaat blijkt „over het algemeen positief” is.

⁽³⁾ Synthese van de jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal en de diensthoofden, COM(2002) 426 def. van 24 juli 2002.

0.13. De Commissie heeft echter belangrijke stappen gezet om de verantwoordelijkheid en verantwoordingsplicht voor het beheer van de communautaire middelen te verduidelijken. Verder heeft de Commissie blijk gegeven van het vaste voornemen om op de resultaten van dit eerste jaar voort te bouwen door een plan met 18 acties ter ondervanging van de vastgestelde tekortkomingen te presenteren. Dit getuigt van haar besef dat er voor een blijvende, bestendige verbetering van haar financieel beheer nog veel werk verzet moet worden. De verslagen bevatten veel nuttige informatie over de gebieden waarop nog actie moet worden ondernomen voor de verdere ontwikkeling en verbetering van de interne-controlemechanismen.

0.14. Hoofddoel van de jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen is, de verantwoordingsplicht van de directeuren-generaal voor het financieel beheer van de middelen die zij besteden te vergroten. Ook moet de Rekenkamer er bij haar controlewerkzaamheden rekening mee houden. Een betere kwaliteit van de jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal waarin het plan met 18 acties van de Commissie voorziet, is absoluut noodzakelijk, wil de Rekenkamer er in de toekomst een deel van de zekerheid uit kunnen verkrijgen die zij voor haar betrouwbaarheidsverklaring nodig heeft. Deze verslagen en verklaringen zijn bedoeld als één van de hoekstenen van het interne controlesysteem voor communautaire uitgaven dat momenteel bij de Commissie en in de lidstaten wordt ontwikkeld. Zoals blijkt uit de hoofdstukken van dit verslag moet er echter nog veel werk worden gedaan voor de ontwikkeling van een goed communautair systeem van interne controle en audit, dat de Rekenkamer in staat stelt, zekerheid te verkrijgen uit deze bronnen.

0.15. Zo worden de toezicht- en controlesystemen op de verschillende terreinen van de financiële vooruitzichten weliswaar ontwikkeld, en schenken de beherende diensten van de Commissie meer aandacht aan de controle van met communautaire middelen gefinancierde acties, maar garanderen de bestaande systemen nog niet dat de informatie over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen die de Commissie of de Rekenkamer ter beschikking staat, betrouwbaar genoeg is. Zo wordt in hoofdstuk 2 (gemeenschappelijk landbouwbeleid) opgemerkt dat de certificeringsprocedure voor betaalorganen geen zekerheid biedt dat de begunstigen in hun declaraties de feiten correct opgeven. Op het beleidsterrein structurele acties (hoofdstuk 3) luidt de conclusie dat de controlesystemen, ondanks een geleidelijke versterking en verbetering van de controlesystemen die op de verschillende programmeringsperiodes worden toegepast, nog geen garantie bieden dat de controles van de definitieve uitgavendeclaraties streng en betrouwbaar genoeg zijn. Voor de huidige periode (2000-2006) zijn niet alle structuren operationeel en is er nog niet begonnen met

een onafhankelijke controle van de operaties. Hoofdstuk 4 (intern beleid) laat zien dat er significante fouten blijven bestaan doordat contractanten uitgaven voor indirecte onderzoeksacties te hoog declareren, ondanks een forse toename van de financiële controles door de Commissie in 2001. Met betrekking tot externe maatregelen (hoofdstuk 5 en het gedeelte van het verslag waarin de Europese Ontwikkelingsfondsen worden behandeld) komt de Rekenkamer tot de bevinding dat zij zich nog niet kan verlaten op de systemen van interne controle en toezicht van de Commissie om een deel van de door haar beoogde zekerheid te verkrijgen.

0.16. Om een doeltreffend communautair systeem van interne controle en audit te ontwikkelen, dat de Rekenkamer zekerheid kan verschaffen, zal er nog een aantal jaren gezamenlijke actie gevoerd moeten worden.

Financieel Reglement

0.17. Sinds het laatste jaarverslag heeft de Raad een nieuw Financieel Reglement vastgesteld dat met ingang van 1 januari 2003 van toepassing zal zijn. Zo krijgt een proces dat in menig opzicht werd ingeluid met advies nr. 4/97⁽⁴⁾ van de Rekenkamer zijn beslag. In de algemene inleiding bij het jaarverslag over het begrotingsjaar 2000 toonde de Rekenkamer zich verheugd over vele van de ingevoerde wijzigingen, maar wees zij op verscheidene gebieden waarop haar advies nr. 2/2001⁽⁵⁾ over het oorspronkelijke voorstel van de Commissie voor een herziening van het Financieel Reglement niet was gevolgd in het gewijzigde voorstel. De Rekenkamer achtte het dan ook noodzakelijk, nog een advies⁽⁶⁾ over het gewijzigde voorstel uit te brengen, dat betrekking had op het tijdschema en de procedure voor de vaststelling van de verslagen van de Rekenkamer, en voor de presentatie en goedkeuring van de jaarrekening.

0.18. De Rekenkamer staat achter de grote lijnen van het definitieve nieuwe Financieel Reglement. Het bevat echter nog steeds elementen die de Rekenkamer onbevredigend acht, zoals kunstmatige jaartranches voor verplichtingen, onnodige uitzonderingen op specifieke gebieden en bepalingen van marginaal belang (bijvoorbeeld betreffende kredietoverdrachten) die de systemen van beheer en verslaglegging nodeloos ingewikkeld maken en weinig financieel effect hebben. Dit laatste punt is opmerkelijk in het licht van de problemen die in paragraaf 0.5 aan de orde worden gesteld. Het valt te betreuren dat de gelegenheid voor een ingrijpende herziening niet te baat is genomen.

Het begrotingsoverschot van 2001 was nog groter dan dat van het voorgaande jaar

0.19. Voor het tweede jaar op rij was er een aanzienlijk overschot aan ontvangsten tegenover uitgaven, en wel van 15 013 miljoen euro (16 % van de definitieve begroting). De desbetreffende cijfers voor 2000 waren 11 619 miljoen euro en 14 %.

0.20. Er bestaat geen gegronde reden om veel meer eigen middelen te laten afdragen dan er voor het jaar nodig zijn. In haar antwoorden op paragraaf 1.11 van dit verslag wijst de Commissie het argument van de Rekenkamer van de hand, dat ter voorkoming van buitensporige begrotingsoverschotten het mechanisme van de gewijzigde en aanvullende begroting zou moeten worden gehanteerd. De redenen die de Commissie aanvoert volstaan niet om de kritiek te weerleggen dat haar begrotingsbeheer niet strikt genoeg is.

0.21. Een belangrijke factor voor het ontstaan van het begrotingsoverschot is de te hoge raming van de betalingskredieten, niet alleen voor structurele acties maar ook voor de uitbreidingsprogramma's⁽⁷⁾ — bij structurele acties was bijna een derde van de kredieten niet nodig. Volgens de Rekenkamer had de ervaring die de Commissie en de lidstaten met uitgavenprogramma's hebben opgedaan het de Commissie mogelijk moeten maken, op deze gebieden realistischer begrotingsramingen op te stellen.

Slotopmerking

0.22. In november 2002 viert de Rekenkamer haar 25-jarig bestaan. Het zal iedereen die de verslagen van de Rekenkamer sinds het begin van haar werkzaamheden leest, opvallen hoe vaak zij dezelfde opmerkingen over de noodzaak van verbeteringen in het beheer van de communautaire middelen, op alle niveau's en op alle begrotingsterreinen, heeft moeten herhalen. De Commissie heeft thans officieel toegezegd, de tekortkomingen te zullen verhelpen via bijvoorbeeld de 98 acties in het Witboek voor de hervorming⁽⁸⁾ en nu ook het plan met 18 acties in verband met de jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal. Er wordt ook wel vooruitgang geboekt bij de uitvoering van deze uiteenlopende actiepunten. Maar de afzonderlijke hoofdstukken van dit verslag tonen aan dat er nog veel te doen blijft. De Rekenkamer dringt bij de Commissie aan op een verhoogde inzet om zo spoedig mogelijk tot verbeteringen te komen.

⁽⁴⁾ PB C 57 van 23.2.1998.

⁽⁵⁾ PB C 162 van 5.6.2001.

⁽⁶⁾ Advies nr. 2/2002 (PB C 92 van 17.4.2002).

⁽⁷⁾ Zie de paragrafen 6.4-6.6 van dit verslag.

⁽⁸⁾ COM(2002) 200 def. van 5 april 2000.

VERSLAG OVER DE ACTIVITEITEN IN HET
KADER VAN DE ALGEMENE BEGROTING

HOOFDSTUK 1

Eigen middelen

	Paragraaf
1.0. INHOUD	
Inleiding	1.1-1.3
Analyse van het begrotingsbeheer	1.4-1.21
Werkelijke ontvangsten	1.4-1.9
Overschot van het begrotingsjaar 2001	1.10-1.11
Gewijzigde en aanvullende begrotingen	1.12-1.14
Kosten van de inning van traditionele eigen middelen	1.15-1.16
Weergave van de ontvangsten in de jaarrekening	1.17-1.21
Verduidelijking van de weergave van de ontvangsten	1.17-1.18
BTW- en BNP-middelen en UK-correctie	1.19-1.20
Begrotingsnomenclatuur voor de ontvangsten	1.21
Specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring	1.22-1.40
Traditionele eigen middelen	1.22-1.36
Boeking van de traditionele eigen middelen	1.22-1.27
Verrichte controlewerkzaamheden	1.23
Terbeschikkingstelling van eigen middelen	1.24
Vastgestelde maar nog niet ter beschikking van de Commissie gestelde bedragen (B-boekhouding)	1.25-1.27
Douane-entrepots	1.28-1.33
Douanerechten op in beslag genomen goederen	1.34
Conclusies en aanbevelingen	1.35-1.36
Eigen middelen BTW/BNP	1.37-1.40
Financiering van de UK-correctie	1.38-1.39
Conclusies en aanbevelingen	1.40
Follow-up van eerdere opmerkingen	1.41-1.44
Regeling passieve veredeling	1.41
Gebruik van statistieken voor fraudebestrijding	1.42-1.44
Administratieve samenwerking ter bescherming van de ontvangsten uit de BTW	1.45-1.55
De controle van de Rekenkamer	1.45-1.47
Voornaamste kenmerken van de administratieve samenwerking	1.48-1.49
Carrouselfraude	1.50-1.51
Bevindingen	1.52-1.53
Aanbevelingen en conclusie	1.54-1.55

INLEIDING

1.1. Bij de traditionele eigen middelen was het onderzoek van de Rekenkamer toegespitst op de systemen voor de registratie van vastgestelde rechten en voor de terbeschikkingstelling ervan overeenkomstig de communautaire regelgeving, en op de juiste weergave van de bedragen in de rekeningen van de Commissie. In dit verband is bijzondere aandacht besteed aan het systeem van particuliere entrepots.

1.2. Voor de eigen middelen uit de BTW en op basis van het BNP was de controle van de Rekenkamer vooral gericht op de opstelling van de begroting en de begrotingsuitvoering wat deze middelen betreft, de saldi en aanpassingen van de uit deze middelen resulterende saldi en de restituties aan de lidstaten. Een bijzonder aandachtspunt van de controle vormde de berekening van de UK-correctie en de financiering ervan in 2001.

1.3. Er worden opmerkingen gemaakt over de begrotingsuitvoering, met name het zeer hoge overschot op de begroting, over administratieve samenwerking ter bescherming van de BTW-ontvangsten en over de follow-up van eerdere controleopmerkingen en er wordt een specifieke beoordeling gegeven in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring.

ANALYSE VAN HET BEGROTINGSBEHEER

Werkelijke ontvangsten

1.4. **Tabel 1.1** geeft een overzicht van de communautaire ontvangsten voor het begrotingsjaar 2001 en **grafiek 1.1** toont de verdeling van de verschillende soorten ontvangsten. **Grafiek 1.2** laat het beloop van de werkelijke ontvangsten in de periode 1989-2001 zien.

1.5. In het kader van haar cijferanalyses vergeleek de Rekenkamer de bedragen aan eigen middelen die elke lidstaat ter beschikking stelde met die van de vorige jaren.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.6. De douane- en landbouwrechten die in 2001 werden ontvangen bedroegen in totaal 15 370,2 miljoen euro, 2,5 % minder dan het werkelijke bedrag in 2000, maar 5,9 % minder dan de definitieve begrotingsraming van 16 327,5 miljoen euro. Het budget werd in feite met 10 % verhoogd door gewijzigde en aanvullende begroting nr. 3 (vastgesteld op 5 juli 2001), omdat de ontvangsten in de meeste lidstaten in het eerste deel van 2001 een gunstiger trend te zien gaven dan in het voorgaande begrotingsjaar. Deze tendens hield aan tot september, maar in het laatste kwartaal daalden de ontvangsten door het inzakken van de wereldhandel. In Griekenland, Luxemburg, Ierland en Oostenrijk (samen goed voor ongeveer 4 % van de invoerrechten) bleven de ontvangsten het hele jaar door lager.

Tabel 1.1 — Ontvangsten over de begrotingsjaren 2000 en 2001

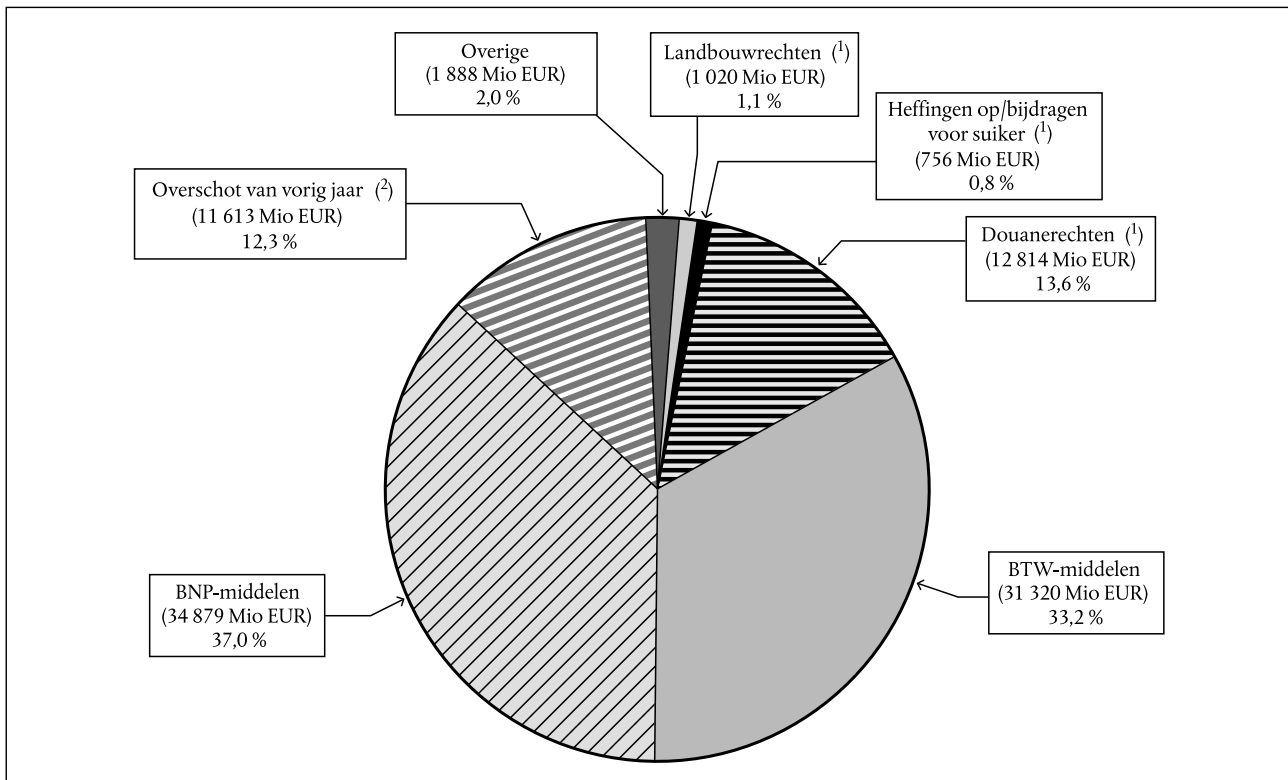
(Mio EUR)

Soort ontvangsten en desbetreffend begrotingsonderdeel	Werkelijke ontvangsten in 2000	Evolutie van de begroting 2001		Werkelijke ontvangsten in 2001	Wijziging in % (2000-2001)
		Oorspronkelijke begroting	Definitieve begroting		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e) = [(d)-(a)]/(a)
1. Traditionele eigen middelen	15 267,1	14 259,4	15 600,4	14 589,2	- 4,4 %
— Landbouwrechten (hoofdstuk 1 0)	1 198,4	1 180,0	1 180,0	1 132,9	- 5,5 %
— Heffingen op/bijdragen voor suiker en isoglucose (hoofdstuk 1 1)	1 196,8	1 006,3	1 006,3	840,0	- 29,8 %
— Douanerechten (hoofdstuk 1 2)	14 568,3	13 657,5	15 147,5	14 237,4	- 2,3 %
— Inningskosten (hoofdstuk 1 9)	- 1 696,3	- 1 584,4	- 1 733,4	- 1 621,0	- 4,4 %
2. BTW-middelen	35 192,5	33 467,2	30 691,4	31 320,3	- 11,0 %
— BTW-middelen uit het lopende begrotingsjaar (hoofdstuk 1 3)	34 187,6	33 467,2	30 691,4	30 695,4	
— Saldi uit voorgaande begrotingsjaren (hoofdstuk 3 1)	1 004,9	p.m.	0,0	624,9	
3. BNP-middelen	37 580,5	43 245,5	35 177,8	34 878,8	- 7,2 %
— BNP-middelen uit het lopende begrotingsjaar (hoofdstuk 1 4)	37 253,2	43 245,5	35 177,9	34 460,2	
— Saldi uit voorgaande begrotingsjaren (hoofdstuk 3 2)	327,3	p.m.	0,0	418,6	
4. Begrotingsonevenwichtigheden	- 70,9	0,0	0,0	- 70,3	- 0,9 %
— UK-correctie (hoofdstuk 1 5)	- 70,8	0,0	0,0	- 72,5	
— Definitieve berekening van de UK-correctie (hoofdstuk 3 5)	- 0,1	p.m.	0,0	2,2	
5. Overige ontvangsten	4 755,3	1 597,3	12 664,9	13 571,2	185,4 %
— Overschot van het vorige begrotingsjaar (hoofdstuk 3 0)	3 209,1	900,0	11 612,7	11 612,7 ⁽¹⁾	261,9 %
— Restituties aan de lidstaten (hoofdstuk 3 3)	0,0	p.m.	0,0	0,0	
— Diverse ontvangsten (titels 4 t/m 9)	1 546,1	697,3	1 052,2	1 958,5	26,7 %
Totaal-generaal	92 724,4	92 569,4	94 134,6	94 289,3	1,7 %

⁽¹⁾ Exclusief een aan de EER/EVA-landen toegekend bedrag van 6,3 Mio EUR dat onder diverse ontvangsten is opgenomen.

Bron: Begroting 2001 en jaarrekeningen 2000 en 2001.

Grafiek 1.1 — Uitsplitsing van de werkelijke ontvangsten (2001)

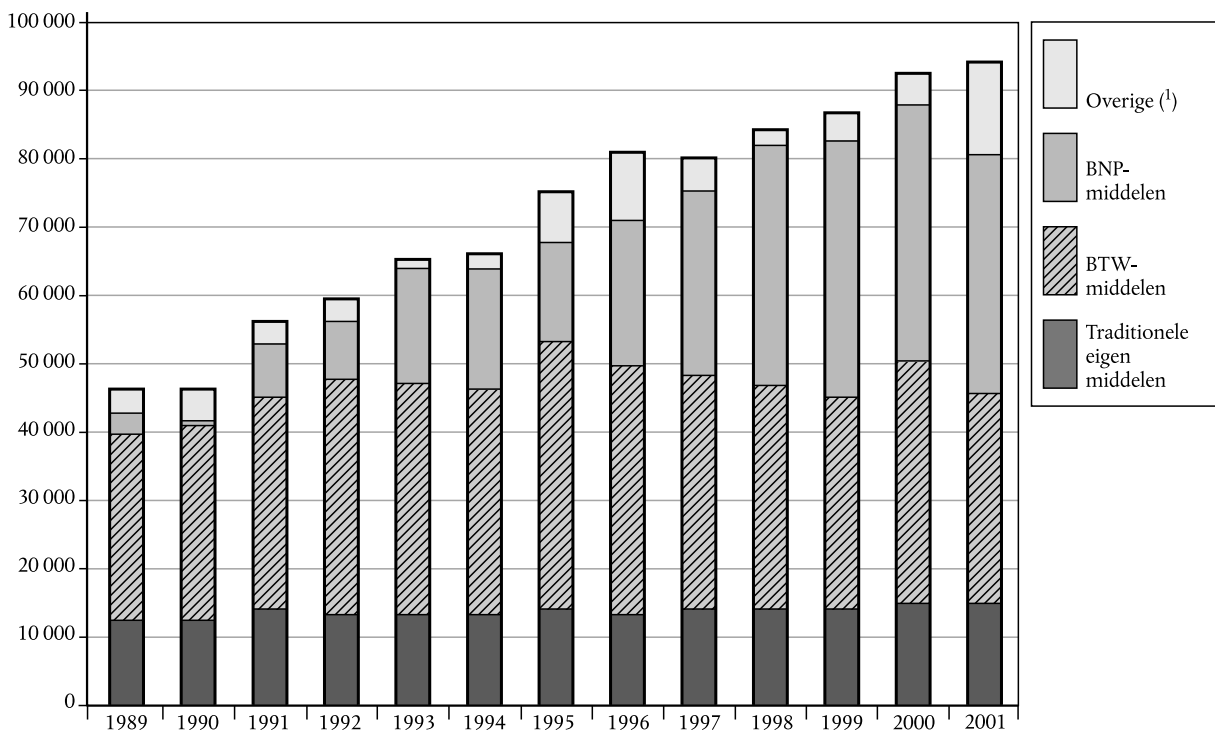


⁽¹⁾ Na aftrek van 10 % voor inningskosten van de lidstaten.

⁽²⁾ Exclusief een aan de EER/EVA-landen toegekend bedrag van 6,3 Mio EUR dat onder overige is opgenomen.

Bron: Jaarrekening 2001.

Grafiek 1.2 — Evolutie van de bronnen van werkelijke ontvangsten 1989-2001 (Mio EUR)



⁽¹⁾ Overschot van vorig begrotingsjaar en diversen.

Bron: Jaarrekening 2001.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.7. De maandelijkse bedragen aan landbouwrechten die Frankrijk ter beschikking stelde beliepen gemiddeld 4,7 miljoen euro van januari tot april 2001, maar stegen scherp tot 10,3 miljoen euro in mei 2001 en bleven daarna op dat hogere niveau. Voor het hele jaar 2001 kwam dit neer op een stijging met 74 % ten opzichte van 2000, in tegenstelling tot de algemene trend bij de invoerrechten.

1.8. Portugal was achterstallig met de betaling van een gedeelte van zijn BTW- en BNP-twaalfden (5 miljoen euro, betaald op 28 december 2001 in plaats van op 3 december 2001), en met al zijn BTW- en BNP-saldi en aanpassingen van de saldi (59,5 miljoen euro, betaald op 11 januari 2002 in plaats van 3 december 2001).

1.9. **Grafiek 1.2** laat zien hoe de BNP-middelen sinds 1990 aan belang gewonnen hebben en in 2001 meer dan 36 % van de ontvangsten zijn gaan uitmaken, al is het aandeel ervan ten opzichte van 2000 met 7,2 % gedaald door het uitzonderlijke begrotingsoverschot voor het jaar 2001. Hoewel het sinds 1998 vrij constant blijft, zal het door de verlaging van het afdrachtpercentage van de BTW in het nieuwe besluit betreffende de eigen middelen blijven stijgen ⁽¹⁾.

Overschot van het begrotingsjaar 2001

1.10. Het begrotingsjaar 2000 was afgesloten met een hoog overschot van 11 619,1 miljoen euro (13 % van de definitieve begroting); de Rekenkamer heeft de oorzaken en gevolgen hiervan besproken in haar jaarverslag over het begrotingsjaar 2000 (zie de paragrafen 1.4-1.7). Het begrotingsbeheer in het jaar 2001 zorgde voor een verdere stijging van het overschot tot 15 013,5 miljoen euro (16 % van de definitieve begroting), hetgeen toe te schrijven was aan annuleringen van zeer grote kredietbedragen, hoofdzakelijk voor structurele maatregelen (10 538,9 miljoen euro), maar ook op andere uitgaventerreinen (bijvoorbeeld: landbouw 1 857,2 miljoen euro; pretoetredingssteun 876,6 miljoen euro; reserves 668,8 miljoen euro).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.7. *De Commissie zal de Franse autoriteiten vragen haar de reden voor de verandering mee te delen en de nodige maatregelen nemen om de financiële belangen van de Gemeenschap te beschermen.*

1.8. *De Commissie heeft Portugal op 12 juni 2002 schriftelijk verzocht om betaling van de rente (337 107 EUR).*

⁽¹⁾ Besluit 2000/597/EG, Euratom van de Raad van 29 september 2000 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (PB L 253 van 7.10.2000, blz. 42).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.11. Om het overschot binnen redelijke perken te houden, had de Commissie de GAB-procedure moeten benutten om de definitieve kredieten voor de desbetreffende uitgaventerreinen aan te passen aan de realistische verwachtingen van de financiële behoeften ⁽²⁾. Daardoor hadden de BNP-middelen die van de lidstaten werden gevorderd (in totaal 35 177,9 miljoen euro) met 30 tot 40 % kunnen worden verlaagd, al naar gelang van de uitgaventerreinen en -bedragen waarvoor prognoses over uitgavenannuleringen in aanmerking worden genomen.

Gewijzigde en aanvullende begrotingen

1.12. Artikel 10 van het Financieel Reglement bepaalt dat gewijzigde en aanvullende begrotingen normaliter binnen één maand na de vaststelling moeten worden bekendgemaakt. Op 19 december 2001, vijf maanden na de vaststelling op 5 juli, werd gewijzigde en aanvullende begroting nr. 3/2001 bekendgemaakt. Intussen zette de Commissie fouten in de berekening van de financiering van de UK-correctie recht via een rectificatie d.d. 31 oktober 2001 ⁽³⁾.

1.13. Gewijzigde en aanvullende begroting nr. 4/2001 van 11 december hield een stijging van de uitgaven met 24,8 miljoen euro in. In de gepubliceerde versie ⁽⁴⁾ werd

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.11. *De Commissie heeft gehandeld overeenkomstig de financiële voorschriften, waarin bepaald is dat het saldo van elk begrotingsjaar in de begroting van het volgende begrotingsjaar moet worden opgenomen. De indiening van een gewijzigde en aanvullende begroting aan het einde van het begrotingsjaar kan slechts uitzonderlijk zijn, bijvoorbeeld in verband met incidentele behoeften van een gering bedrag. In die periode van het jaar wordt de laatste hand gelegd aan de begrotingsprocedure van het volgende jaar en kan dus moeilijk worden gediscussieerd en beslist over aanpassingen van de kredieten van het lopende jaar in verband met een verwachte onderbesteding.*

Een voorlopige raming van het begrotingsoverschot 2001 werd opgenomen in nota van wijzigingen nr. 2 bij het VOB 2002 die door de Commissie op 5 november 2001 werd vastgesteld. Zij werd door de Raad meegenomen bij zijn tweede lezing van het begrotingsontwerp, voor een bedrag van 1,2 miljard EUR. Een en ander was het gevolg van het verzoek van Raad in een verklaring over de ontvangsten die gehecht was aan zijn eerste lezing van het begrotingsontwerp 2002.

1.12–1.14. *De Commissie heeft in het kader van de technische bijstand aan het Europees Parlement inspanningen geleverd opdat het Parlement de publicatie op korte termijn zou kunnen doen plaatsvinden.*

⁽²⁾ Zie ook hoofdstuk 3, paragraaf 3.20.

⁽³⁾ De lidstaten deden hun eerste betalingen op 1 augustus 2001, na de vaststelling op 5 juli 2001 van gewijzigde en aanvullende begroting nr. 3/2001. Zij betaalden op 2 januari 2002, na publicatie van de gecorrigeerde GAB op 19 december 2001, herziene bedragen. De verschillen per lidstaat varieerden van een overbetaling van 38,9 miljoen euro tot een onderbetaling van 31,8 miljoen euro.

⁽⁴⁾ PB L 14 van 16.1.2002, blz. 1.

niet vermeld welk bedrag aan BNP-middelen van elke lidstaat werd verlangd voor de financiering van deze extra uitgaven.

1.14. In haar jaarverslag over het begrotingsjaar 2000 (paragraaf 1.9) vestigde de Rekenkamer de aandacht op de te late publicatie van de gewijzigde en aanvullende begrotingen en het ontbreken van relevante informatie. De Commissie antwoordde dat zij zou zorgen voor tijdige bekendmaking.

Kosten van de inning van traditionele eigen middelen

1.15. Het besluit over de eigen middelen ⁽⁵⁾ van 29 september 2000 is na ratificatie door alle lidstaten in werking getreden op 1 maart 2002. Krachtens dit besluit wordt het bedrag dat de lidstaten als inningskosten inhouden op rechten die na 31 december 2000 zijn vastgesteld, verhoogd van 10 % tot 25 % van de traditionele eigen middelen.

1.16. Het besluit is van toepassing op het leeuwendeel van de traditionele eigen middelen die in 2001 ter beschikking zijn gesteld. In 2001 bleven de lidstaten 10 % inhouden zolang het besluit niet was geratificeerd. Zij moeten nu dus restituties ontvangen, en daarin is voorzien bij gewijzigde en aanvullende begroting nr. 2/2002. Naar deze verplichting wordt verwezen in een noot bij de balans van de Commissie per 31 december 2001 ⁽⁶⁾. De Rekenkamer is van mening dat het geschatte bedrag van de restitutie, namelijk 2 038,6 miljoen euro, in de noot zou moeten worden vermeld ⁽⁷⁾.

Weergave van de ontvangsten in de jaarrekening

Verduidelijking van de weergave van de ontvangsten

1.17. In de inleidende gedeelten van de jaarrekening (deel II, afdeling 1, en deel IV) komt een zeer belangrijke tabel voor met als titel „Resultaat van de uitvoering van de begroting”. In deze tabel ontbreken veel interessante

1.17. In deel IV van het jaar 2001 heeft de Commissie de presentatie van de ontvangsten en uitgaven en het verband met de resultatentabel aanzienlijk verbeterd. Zij overweegt aan de ontvangstentabel gegevens toe te voegen over

⁽⁵⁾ Besluit 2000/597/EG, Euratom van de Raad.

⁽⁶⁾ Bijlage 3, Toelichting bij de balans, Opmerkingen bij de balans op 31 december 2001, punt 3.

⁽⁷⁾ In gewijzigde en aanvullende begroting nr. 3/2002 werd dit bedrag bijgesteld tot 2 037,9 miljoen euro.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

gegevens, terwijl andere gegevens, zoals het saldo van het begrotingsjaar, ten overvloede elders worden herhaald. De tabel zou moeten worden vervangen door een uitvoeriger presentatie waarin de volgende aspecten worden opgenomen:

- a) de ontwikkeling van de begrotingsontvangsten en -kredieten ⁽⁸⁾ (oorspronkelijke en definitieve begroting) in totaal en naar voornaamste categorieën, waarbij de aandacht wordt gevestigd op de inachtneming van het begrotingsevenwicht, zoals voorgeschreven in artikel 268 van het Verdrag;
- b) de inachtneming van het maximum van de in de begroting opgenomen eigen middelen ⁽⁹⁾, met vermelding van het beschikbaar blijvende gedeelte;
- c) de begrotingsuitvoering voor de verschillende categorieën ontvangsten en uitgaven, onder vermelding van de uitvoeringsgraden;
- d) het saldo van het begrotingsjaar en een uitsplitsing daarvan naar te veel of te weinig geïnde ontvangsten en niet-bestede kredieten.

1.18. Ook het deel „ontvangsten” van de jaarrekening (begrotingsuitvoering, deel II, afdeling 1) zou naar opmaak en inhoud moeten worden verduidelijkt. Met name moeten de gedetailleerde begrotingsonderdelen in acht worden genomen en de omschrijvingen worden geïndexeerd, moet de voorgeschreven terminologie worden gebruikt en moeten de geraamde ontvangsten tegenover de uitvoering van de ontvangsten worden gepresenteerd en meer in het algemeen de verschillende delen van de jaarrekening onderling en met de algemene begroting worden geharmoniseerd.

BTW- en BNP-middelen en UK-correctie

1.19. De werkelijke gegevens over de BTW-grondslagen en BNP's, die ter berekening van de saldi en aanpassingen aan de saldi hebben gediend, worden thans opgevoerd in de jaarrekening, zoals de desbetreffende

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

de uitvoering van de begroting n-1 en de uitvoeringspercentages in vergelijking met de ramingen.

Zij is voornemens de doorzichtigheid nog meer te verbeteren, zoals gewenst door de Kamer. Daartoe zal de tabel van de resultaten van de uitvoering in deel II worden gewijzigd om de mate van uitvoering aan de ontvangsten- en de uitgavenzijde per titel of financiële rubriek te doen uitkomen.

1.18. *Aan de hand van de rubriek „begrotingsontvangsten” van deel II, I — deel A van de financiële staten kan de uitvoering van de begroting worden beschreven. De Commissie zal er echter op toezien dat het verband tussen de begroting en de jaarrekening beter tot uiting komt.*

1.19. *De Commissie deelt de mening van de Kamer wat betreft de berekening van de lasten van de lidstaten uit hoofde van de saldi. Zij is voornemens dergelijke berekeningen op te nemen in de volgende verantwoording van de rekeningen.*

⁽⁸⁾ Zie Financieel Reglement, artikel 78.

⁽⁹⁾ Besluit 94/728/EG, Euratom van de Raad van 31 oktober 1994 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen, artikel 3 (PB L 293 van 12.11.1994, blz. 62).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

ramingen in de algemene begroting zijn opgenomen. Maar ook de berekeningen van de lasten van de lidstaten wat de saldi betreft zouden erin moeten worden weergegeven.

1.20. De UK-correctie (hoofdstukken 15 en 35) zou moeten worden weergegeven in een specifieke tabel waaruit kan worden afgelezen welke basisgegevens en berekeningen hebben geresulteerd in het definitieve bedrag van de UK-correctie en de financiering ervan.

1.20. De Commissie zal onderzoeken of in de jaarrekening tabellen met de basisgegevens voor de definitieve berekening van de Britse correctie en de financiering daarvan kunnen worden opgenomen.

Begrotingsnomenclatuur voor de ontvangsten

1.21. Het Financieel Reglement⁽¹⁰⁾ bepaalt dat de begrotingsnomenclatuur, voor wat de indeling in titels, hoofdstukken en artikelen betreft, in het kader van de begrotingsprocedure wordt vastgesteld. De gehanteerde indeling, waarbij rekening moet worden gehouden met de zeer uiteenlopende kenmerken van de verschillende soorten ontvangsten, is onevenwichtig. De traditionele eigen middelen, de BTW- en BNP-middelen en de UK-correctie zijn nu alle in titel 1 opgenomen. Het overschot van het vorige begrotingsjaar (hoofdstuk 3 0) zou onder een afzonderlijke titel moeten worden opgenomen, want het heeft niets gemeen met de saldi, correcties en restituties van BTW- en BNP-middelen en de UK-correctie die in dezelfde titel zijn opgenomen (hoofdstukken 3 1, 3 2, 3 3 en 3 5).

1.21. De Commissie is van oordeel dat de begrotingsnomenclatuur niet uitsluitend volgens kwantitatieve beginnelen kan worden gestructureerd.

Zij zal de mogelijkheden tot aanpassing van de begrotingsnomenclatuur voor de ontvangsten onderzoeken.

**SPECIFIEKE BEOORDELING IN HET KADER
VAN DE BETROUWBAARHEIDSVERKLARING***Traditionele eigen middelen***Boeking van de traditionele eigen middelen**

1.22. Invoerrechten worden vastgesteld door de douaneautoriteiten van de lidstaten en eerst in de nationale boekhoudsystemen opgenomen. Vervolgens worden ze opgenomen in de zogeheten A-boekhouding, of, zolang de schuld niet is betaald, er geen zekerheid voor is gesteld of ze wordt betwist, in de zogeheten

⁽¹⁰⁾ Artikel 19, lid 3.

B-boekhouding ⁽¹¹⁾. Bedragen in de A-boekhouding moeten binnen de gestelde termijn ter beschikking van de Commissie worden gesteld.

Verrichte controlewerkzaamheden

1.23. De Rekenkamer heeft de rekeningen van de Commissie voor de traditionele eigen middelen onderzocht en aan de hand van een onderzoek van de verklaringen die de douaneautoriteiten van de lidstaten maandelijks bij de Commissie indienen een statistische steekproef van boekingen van ontvangen invoerrechten in deze rekeningen gecontroleerd. Verder werd een onderzoek ingesteld naar de onderliggende nationale boekhoudsystemen in negen lidstaten, die samen goed waren voor 93 % van de in 2001 geïnde invoerrechten. Maar de Rekenkamer herinnert eraan dat importen die niet zijn aangegeven of aan het douanetoezicht zijn ontsnapt, niet worden gecontroleerd.

Terbeschikkingstelling van eigen middelen

1.24. In Duitsland werd meer dan een derde van de in 2001 geïnde invoerrechten (8,0 % van de totale invoerrechten van de Europese Unie) geboekt volgens het systeem van uitgestelde betalingen. Hoewel er sindsdien een nieuw computersysteem is ingevoerd, was het systeem dat voor de eigen middelen van 2001 werd gebruikt, zoals reeds eerder werd opgemerkt ⁽¹²⁾, niet doorzichtig. Het verschaft geen systematische administratieve informatie waaruit bleek dat de correcte totaalbedragen aan eigen middelen ter beschikking van de Commissie waren gesteld: er konden geen bescheiden worden overgelegd die de totalen rechtstreeks aantoonde en daarmee een volledig controletraject opleverden. De interne controleprocedures vormden geen afdoende garantie tegen een verkeerde indeling van verrichtingen of het weglaten van sommige verschuldigde bedragen.

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

1.25. Vastgestelde rechten waarvoor geen zekerheid is gesteld, en rechten die worden betwist zodat de waarde ervan wijzigingen kan ondergaan, hoeven niet ter beschikking te worden gesteld maar moeten dan wel

1.24. *Het doet ook de Commissie genoegen dat Duitsland een nieuw computersysteem heeft ingevoerd, dat de tekortkomingen zal verhelpen die al enkele jaren door de Kamer en de Commissie zijn vastgesteld. De Commissie zal de werking van het nieuwe systeem controleren in het kader van haar controleprogramma 2003. Gepaste maatregelen, zoals het opleggen van rente, zullen worden genomen als blijkt dat de bedragen niet volledig en onmiddellijk ter beschikking zijn gesteld.*

⁽¹¹⁾ Artikel 6 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad van 22 mei 2000 houdende toepassing van Besluit 94/728/EG, Euratom betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (PB L 130 van 31.5.2000, blz. 1).

⁽¹²⁾ Zie jaarverslag over het begrotingsjaar 2000, paragraaf 1.14.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

door de lidstaten in een afzonderlijke boekhouding worden opgenomen (de B-boekhouding). Elke lidstaat zendt de Commissie een kwartaaloverzicht van zijn B-boekhouding toe. De saldi worden in de balans opgenomen onder de rubriek „Door de lidstaten verschuldigde bedragen”.

1.26. Het totale bedrag in de B-boekhouding steeg met 3,7 %, van 2 035,4 miljoen euro per 31 december 2000 tot 2 119,4 miljoen euro per 31 december 2001 ⁽¹³⁾. In het begrotingsjaar 2000 waren de saldi in de B-boekhouding met 4,3 % gestegen. Het saldo bevat enige boekingen van oude datum waarvan thans sterk mag worden betwijfeld of ze volledig zullen worden geïnd (zie ook hoofdstuk 9, paragraaf 9.23). In haar jaarverslag over het begrotingsjaar 2000 merkte de Rekenkamer daarover in paragraaf 1.19 op dat het geen zin had, bedragen eindelijk in de B-boekhouding te houden als ze waarschijnlijk niet zullen worden geïnd, en dat de verordening waarvoor de Commissie reeds een voorstel ⁽¹⁴⁾ had gedaan, in die zin moest worden aangepast. Zolang de Raad dergelijke aanpassingen niet vaststelt, zal het saldo van de B-boekhouding veel bedragen blijven bevatten die in feite oninbaar zijn.

1.27. Evenals in voorgaande jaren werden in 2001 in verscheidene lidstaten problemen met het bijhouden van de B-boekhouding geconstateerd. In Duitsland kan het saldo van de B-boekhouding momenteel niet worden bevestigd omdat met de database geen uitsplitsing naar afzonderlijke posten kan worden gemaakt. In Italië is het beheer van de B-boekhouding nog niet uniform en kunnen er zich op lokaal of regionaal niveau berekeningsfouten voordoen zonder dat deze tijdens de controles worden ontdekt. Ook in België en Frankrijk werden boekingsfouten in de B-boekhouding geconstateerd, en in de inspectieverslagen van de Commissie is sprake van fouten in de B-boekhouding in Spanje, Ierland, Zweden en Finland. Hoewel met deze fouten slechts kleine bedragen zijn gemoeid, duiden ze op tekortkomingen in de administratie van de eigen middelen in het kader van de regeling communautair douanevervoer.

1.26. *De Kamer noemt precies de argumenten die de Commissie bij het voorstellen van haar verbeteringen heeft aangevoerd. De Commissie zal deze zaak blijven volgen.*

1.27. *In haar antwoord op het jaarverslag 2000 verklaarde de Commissie dat het huidige specifiekeboekhoudingssysteem tot stelselmatige en eenmalige fouten kan leiden. Zij heeft dan ook inspanningen gedaan om de structuur van het systeem te verbeteren, zoals vermeld in het vorige punt, en er de nodige aandacht aan besteed tijdens haar controlebezoeken in de lidstaten. Maatregelen zijn reeds genomen om eventuele financiële gevolgen van de opmerkingen van de Kamer in Frankrijk en Italië op te lossen. Wat de andere opmerkingen van de Kamer betreft zullen maatregelen worden genomen zodra de desbetreffende informatie is ontvangen van de lidstaten.*

⁽¹³⁾ Van deze cijfers zijn afgetrokken de inningskosten (10 %) overeenkomstig artikel 2, lid 3, van Besluit 94/728/EG, Euratom.

⁽¹⁴⁾ Gewijzigd voorstel voor een verordening (EG, Euratom) van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1552/89 houdende toepassing van Besluit 94/728/EG, Euratom betreffende het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschappen (PB C 150 van 16.5.1998, blz. 20).

Douane-entrepots

1.28. Het stelsel van douane-entrepots is geregeld in het communautair douanewetboek en de toepassingsbepalingen daarbij ⁽¹⁵⁾. In dit stelsel kan de betaling van invoerrechten onbeperkt worden uitgesteld terwijl de goederen in gebouwen opgeslagen liggen of zijn opgenomen in een inventarisatiesysteem dat als douane-entrepot is goedgekeurd.

1.29. De Rekenkamer onderzocht in negen lidstaten de systemen die in gebruik zijn voor de goedkeuring en controle van particuliere douane-entrepots en controleerde ook een steekproef van de uitklaringen van deze entrepots. In alle bezochte lidstaten waren de in het douanewetboek en de toepassingsbepalingen opgenomen regels voor de goedkeuring en benutting van entrepots omgezet in nationale instructies en procedures.

1.30. In de communautaire verordeningen worden geen specifieke werkmethoden en geen niveau voor de te verrichten douanecontrole voorgeschreven; deze kwesties worden overgelaten aan het oordeel van de douaneautoriteiten van de lidstaten. Bij de controlestrategieën voor entrepots moeten de risico's die de ontvangsten lopen doordat de goederen in het stelsel van douane-entrepots uit de permanent door de douane bewaakte haventerreinen worden verwijderd, worden afgezet tegen de zekerheid die wordt geboden door de kwaliteit van de interne controles en de administratie van de entreposeur. Daarom omvatten controlewerkzaamheden bij entrepots meestal een grondige beoordeling van de vergunningsaanvraag en van de kwaliteit van de boekhouding en de interne controle van de entreposeur. Deze beoordeling ligt dan ten grondslag aan de beslissing over het niveau en de aard van de vervolgens te verrichten controles, gewoonlijk een combinatie van fysieke controles bij de in- en uitslag van goederen, het nazien van de inventaris en de voorraadadministratie, boekhoudkundige controles na de inklaring en controles van de aangiften.

1.28–1.33. *Wat de communautaire kant van deze aangelegenheid betreft is de Commissie het met de Kamer eens over de essentiële rol van technieken op basis van risicoanalyse bij de uitvoering van de douanecontroles. Zij ziet er in het kader van de uitvoering van het programma Douane 2002 op toe dat de beste praktijken op dit gebied in alle lidstaten worden verspreid en toegepast en op basis daarvan ontwikkelt zij een gemeenschappelijk model voor het risicobeheer.*

1.30. *In het kader van het programma Douane 2002 wordt momenteel een „inventaris van de controleterreinen” opgesteld. Dit document geeft de douanediensten een exhaustieve lijst van de controle(sub)terreinen en gemeenschappelijke definities van controlemethoden.*

⁽¹⁵⁾ Artikelen 84-90 en 98-113 van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB L 302 van 19.10.1992, blz. 1) laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 2700/2000 van het Europees Parlement en de Raad (PBL 311 van 12.12.2000, blz. 17); artikelen 496-516 en 524-535 van Verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie van 2 juli 1993 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB L 253 van 11.10.1993, blz. 1), laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 444/2002 (PB L 68 van 12.3.2002, blz. 11).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.31. De nationale praktijken en instructies lopen sterk uiteen wat betreft de vereiste controlecombinatie en de beslissingsbevoegdheid over de controlestrategie voor elke entreposeur. Met name wanneer er een probleem met de middelen optreedt, moeten de beslissingen over de controlecombinatie — zowel op nationaal als op lokaal niveau — op deugdelijke methoden van risico-analyse steunen en door het management worden nagezien, om te verzekeren dat de douaneautoriteiten als geheel een efficiënte en doeltreffende combinatie van controles met het oog op de risico's voor de ontvangsten hanteren. Verscheidene lidstaten geven geen gedetailleerde voorschriften in nationale instructies, maar laten ruimte voor decentrale besluitvorming op een ad-hocbasis door ambtenaren die voor bepaalde entreposeurs verantwoordelijk zijn. In de praktijk kreeg de Rekenkamer een genuanceerd beeld te zien.

1.32. Bij een aantal onderzochte entrepots werden er niet zo frequent fysieke controles verricht als in de nationale richtlijnen wordt voorgeschreven. Dit gold voor een entrepot in Frankrijk, waar personeelsgebrek de oorzaak was. Op één douanekantoor in Italië werd de frequentie van de controles die in de nationale wetgeving wordt voorgeschreven niet bij alle entrepots bereikt, en op een ander kantoor waren uitsluitend controles aan de hand van stukken verricht. In Spanje waren de controles van de inventarissen onvoldoende gedocumenteerd en in de twee bezochte entrepots werden de regels van de entropotvergunning niet nageleefd door de entreposeur. In Duitsland bestaat de controlecombinatie voor een groot gedeelte uit controles achteraf bij ondernemers die door daartoe bestemde eenheden worden verricht. Wegens personeelstekort voerden sommige van deze controle-eenheden hun in de nationale instructies voorgeschreven controleplannen niet uit. In het Verenigd Koninkrijk waren na een reorganisatie van de douanekantoren bij één van de grootste entrepots al meer dan een jaar geen fysieke routinecontroles verricht. In Zweden waren sinds 1999 in geen van beide bezochte entrepots fysieke controles bij de uitslag verricht.

1.33. Bij verscheidene entrepots (Frankrijk, Zweden) werden in de uitklaringen, op basis waarvan de rechten worden betaald, kleine fouten aangetroffen, die op bepaalde gebreken in de controlesystemen wijzen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.31. *De Commissie erkent dat er grote verschillen zijn in de controles. In het kader van het programma Douane 2002 werken projectgroepen van douanedeskundigen en vertegenwoordigers van de Commissie aan een gemeenschappelijk risicobeheermodel, standaardformulieren voor de uitwisseling van controle-informatie en de selectie van risicocategorieën.*

1.32–1.33. *Wat de financiële aspecten betreft heeft de Commissie reeds maatregelen genomen om bedragen aan eigen middelen, met rente, te vorderen van Frankrijk; de antwoorden van Italië, Zweden en Spanje worden geanalyseerd. Wat de overige lidstaten betreft zullen maatregelen worden genomen zodra alle betrokken informatie is geleverd.*

Douanerechten op in beslag genomen goederen

1.34. De Rekenkamer constateerde dat douanerechten op goederen die in het Verenigd Koninkrijk door de douane in beslag genomen en vervolgens in het vrije verkeer gebracht worden, niet worden geboekt en als eigen middelen ter beschikking gesteld. Tot dusver heeft de douane van het Verenigd Koninkrijk de daarmee gemoeide bedragen aan eigen middelen niet kunnen becijferen. De Rekenkamer dringt er bij de Commissie op aan, passende maatregelen te treffen om te waarborgen dat deze rechten naar behoren worden geboekt en als eigen middelen ter beschikking worden gesteld.

Conclusies en aanbevelingen

1.35. De beperkte reikwijdte van de controle in aanmerking genomen (zie paragraaf 1.23) is de Rekenkamer van mening dat de verrichte controles en systeem-analyse in het algemeen bevredigende resultaten hebben opgeleverd wat de betrouwbaarheid van de rekeningen betreft, met uitzondering van het in Duitsland gehanteerde systeem van uitgestelde betalingen, waarover de Rekenkamer om de in paragraaf 1.24 vermelde redenen geen oordeel geeft.

1.36. De controle van de systemen en van de daarmee verband houdende verrichtingen die ten grondslag liggen aan de rekeningen heeft de Rekenkamer redelijke zekerheid verschaft dat de onderliggende verrichtingen over het geheel genomen wettig en regelmatig zijn. Maar de lidstaten kunnen de nationale instructies met betrekking tot de controleregeling voor douane-entrepots nog verbeteren door de aard, reikwijdte en frequentie van de controles duidelijk vast te leggen. In de instructies zou ook moeten worden aangegeven op welk niveau van de douanediensdienst de beslissingen over de wijze van controleren moeten worden genomen. Tot slot moeten de lidstaten ervoor zorgen dat er geprogrammeerde controles worden uitgevoerd. Ook moet de kwestie van de invoerrechten op in beslag genomen en verkochte goederen in het Verenigd Koninkrijk worden geregeld.

Eigen middelen BTW/BNP

1.37. Anders dan bij de ontvangsten van de Europese Unie uit traditionele eigen middelen heeft de controle van de eigen BTW/BNP-middelen een beperkte reikwijdte, omdat de ontvangsten van de Europese Unie worden vastgesteld op basis van macro-economische statistieken waarvan de onderliggende gegevens niet rechtstreeks kunnen worden getest. Daarom wordt bij de controle van de BTW/BNP-middelen uitgegaan van macro-economische grootheden (in de vorm van ramingen of reële cijfers) die de Commissie van de lidstaten ontvangt, waarna wordt getracht tot een oordeel te komen over het systeem van de Commissie voor de behandeling van de gegevens tot de uiteindelijke neerslag ervan in de definitieve boekhouding. De Rekenkamer onderzoekt de moeilijke kwestie van de kwaliteit

1.34. *Het VK heeft maatregelen genomen om de systeemfouten te verhelpen. De berekening van de niet-geboekte eigen middelen wordt voortgezet. Daarna zullen maatregelen worden genomen tot invordering van het verschuldigde bedrag, met rente wegens laattijdige overmaking.*

1.35–1.36. *De Commissie blijft bevestiging zoeken dat de procedures van de lidstaten op het gebied van de traditionele eigen middelen in overeenstemming zijn met de communautaire voorschriften. Zij zal ook blijven zorgen dat iedere afwijking van de communautaire voorschriften waarop in de verslagen van de Kamer is gewezen, wordt vervolgd en dat waar nodig maatregelen worden genomen om de verschuldigde eigen middelen of rente in te vorderen.*

van de macro-economische gegevens afzonderlijk in speciale verslagen, zoals speciaal verslag nr. 17/2000 ⁽¹⁶⁾.

Financiering van de UK-correctie

1.38. In 2001 beliep de UK-correctie 7 300 miljoen euro. Zoals de Rekenkamer bij eerdere gelegenheden heeft opgemerkt ⁽¹⁷⁾ zijn de mechanismen voor de berekening van de financiering van de UK-correctie bijzonder ingewikkeld en soms omslachtig. Ze zullen nog ingewikkelder worden met het nieuwe besluit over de eigen middelen, dat de inherente risico's vergroot.

1.39. De Commissie stelt jaarlijks een werkdocument op waarin vrij uitvoerig de berekening en financiering van de definitieve correctie voor het jaar $n - 4$ wordt uiteengezet ⁽¹⁸⁾. Dit verklarende document maakt geen deel uit van de begrotingsprocedure voor de vaststelling van het bedrag van de UK-correctie en de financiering ervan, maar wordt de Raad slechts ter informatie toegezonden na de vaststelling van de gewijzigde en aanvullende begroting. In 2001 werd dit document op 5 september aan de Raad voorgelegd, na vaststelling van gewijzigde en aanvullende begroting nr. 3/2001. Gezien het belang van het voormelde document zou het dienstig zijn, het tijdig ter beschikking van de twee pendanten van de begrotingsautoriteit te stellen.

Conclusies en aanbevelingen

1.40. De beperkte reikwijdte van de controle in aanmerking genomen, heeft de Rekenkamer redelijke zekerheid verkregen dat de BTW- en BNP-middelen correct werden vastgesteld en geïnd. De Commissie zou echter voorstellen moeten doen tot vereenvoudiging van de definitieve berekening van de financiering van de UK-correctie.

1.39. *Het voornaamste doel van het werkdocument over het resultaat van de definitieve berekening van de Britse correctie en de financiering daarvan is de berekeningsmethode toe te lichten en gebruik te maken van de recentste cijfers. Het is niet steeds mogelijk dit document al vóór de vaststelling van de betrokken GAB in te dienen, hoewel dit in 2002 werd gedaan. De definitieve berekening wordt uiteengezet in de toelichting van de GAB zelf. De Commissie zal onderzoeken of het mogelijk is in de GAB nadere bijzonderheden over de berekening van de definitieve correctie op te nemen.*

1.40. *Het nieuwe besluit betreffende de eigen middelen en het begeleidende werkdocument over de berekening van de Britse correctie („Berekeningsmethode”) biedt mogelijkheden tot vereenvoudiging van de opname in de begroting van het resultaat van de definitieve berekening van de Britse correctie. Daardoor kan ook de definitieve berekening van de financiering van de correctie worden vereenvoudigd. De Commissie zal dat trachten te doen voor de berekening van de correctie 2001, welke zal worden opgenomen in de begroting 2005.*

⁽¹⁶⁾ Speciaal verslag nr. 17/2000 over de controle van de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van de BNP's van de lidstaten door de Commissie (PB C 336 van 27.11.2000).

⁽¹⁷⁾ Laatstelijk in advies nr. 8/99 over een voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie (PB C 310 van 28.10.1999).

⁽¹⁸⁾ Definitieve berekening van de correctie 1997 van de begrotingsonevenwichtigheid van het Verenigd Koninkrijk en de financiering ervan, verstrekt aan het begrotingscomité van de Raad op 5 september 2001.

FOLLOW-UP VAN EERDERE OPMERKINGEN

Regeling passieve veredeling

1.41. In haar jaarverslag over het begrotingsjaar 1999 ⁽¹⁹⁾ stelde de Rekenkamer voor, de regeling passieve veredeling te vereenvoudigen wat betreft het stellen van economische voorwaarden, de verstrekking van vergunningen en de berekening van de douanefreestelling. Wijzigingen in die zin zijn opgenomen in een nieuwe verordening ⁽²⁰⁾ van de Commissie waarbij alle douaneprocedures met economische gevolgen worden gerationaliseerd.

Gebruik van statistieken voor fraudebestrijding

1.42. In het kader van het jaarverslag over het begrotingsjaar 1999 ⁽²¹⁾ beval de Rekenkamer aan, een zowel door Frankrijk als door Italië uitgeteste methode om fiscale met statistische bronnen te vergelijken uit te breiden tot de andere lidstaten en dit middel te gebruiken als mogelijkheid om fraude te bestrijden. In haar antwoord zegde de Commissie toe, over deze methode met de lidstaten te zullen discussiëren.

1.43. In zijn aanbeveling ⁽²²⁾ inzake de aan de Commissie te verlenen kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen voor het begrotingsjaar 1999 neemt de Raad met belangstelling kennis van de aanbeveling van de Rekenkamer en stelt voor, deze kwestie voor te leggen aan het Raadgevend Comité voor de eigen middelen.

1.44. De Commissie heeft het nodige ondernomen om haar toezegging na te komen, maar de lidstaten zijn het niet eens geworden. De Rekenkamer beveelt de Commissie nogmaals aan, haar inspanningen op dit zeer belangrijke gebied voort te zetten.

1.42. *Naar aanleiding van de aanbeveling van de Kamer heeft de Commissie de lidstaten verzocht informatie te verstrekken over onderzoeken naar het verschil tussen de werkelijk geïnde BTW en de op basis van economische statistieken theoretisch verschuldigde BTW.*

1.43–1.44. *Deze aangelegenheid werd besproken op beide vergaderingen van het Raadgevend Comité voor de eigen middelen van 2001. De, door Italië en Frankrijk gedeelde, conclusie was dat de statistische informatie over de theoretische BTW-opbrengsten helaas een zo uitvoerige uitsplitsing voor het richten van de belastingcontroles vergt dat andere risico-indicatoren gemakkelijker toegankelijk, betrouwbaarder en handiger in het gebruik zijn. Bovendien hebben de lidstaten besloten dat het RCEM niet het geschiktste forum is voor verdere ontwikkelingen. De bevindingen blijven evenwel beschikbaar voor de lidstaten die ze nuttig achten voor hun risico-analysesystemen. Bovendien stelt de Commissie deze aangelegenheid over de controle van de BTW-middelen stelselmatig aan de orde opdat de lidstaten rekening zullen houden met de gevolgen van verschillen tussen de theoretische en de werkelijke BTW.*

⁽¹⁹⁾ Paragrafen 1.43-1.56.

⁽²⁰⁾ Verordening (EG) nr. 993/2001 van de Commissie van 4 mei 2001 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 2454/93 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB L 141 van 28.5.2001, blz. 1).

⁽²¹⁾ Paragrafen 1.63-1.70.

⁽²²⁾ Document SN 2088/01 — DGF II.

ADMINISTRATIEVE SAMENWERKING TER BESCHERMING VAN DE ONTVANGSTEN UIT DE BTW

De controle van de Rekenkamer

1.45. De Rekenkamer heeft de deugdelijkheid en het functioneren van de regelingen voor administratieve samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie ter bescherming van de BTW-ontvangsten reeds eerder onderzocht. De opmerkingen naar aanleiding van deze controles zijn opgenomen in verscheidene verslagen van de Rekenkamer ⁽²³⁾, vergezeld van de antwoorden van de Commissie en voorstellen voor corrigerende maatregelen.

1.46. De Rekenkamer heeft een onderzoek ingesteld naar de regelingen en naar het voorstel van de Commissie ⁽²⁴⁾ voor corrigerende maatregelen, met name wat betreft carrouselfraude, die een ernstige bedreiging voor een correcte inning van de BTW-ontvangsten vormt (zie paragraaf 1.50). Zij beoogde daarmee, na te gaan hoe deze regelingen worden toegepast, en of ze doeltreffend zijn.

1.47. Het onderzoek was beperkt tot de Commissie en toegespitst op de elementen die verband houden met een aantal gebreken in de administratieve samenwerking die voorheen zowel door de Rekenkamer als door de Commissie waren geconstateerd. De aandacht ging in het bijzonder uit naar het verslag van de ad-hocgroep belastingfraude van de Raad en diens aanbevelingen.

Voornaamste kenmerken van de administratieve samenwerking

1.48. De hoofdlijnen van de administratieve samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie zijn vastgelegd in Verordening (EEG) nr. 218/92 van de Raad van 27 januari 1992 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de indirecte belastingen (BTW) ⁽²⁵⁾ en in Richtlijn 77/799/EEG van de Raad

⁽²³⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1997, paragrafen 1.30-1.36; speciaal verslag nr. 9/98 over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie inzake de BTW in het intracommunautaire handelsverkeer, paragrafen 3.32-3.37; jaarverslag over het begrotingsjaar 2000, paragraaf 1.79.

⁽²⁴⁾ Met name het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde (COM(2001) 294 def. van 18 juni 2001), dat thans bij de Raad ter tafel ligt.

⁽²⁵⁾ PB L 24 van 1.2.1992, blz. 1.

van 19 december 1977 betreffende de wederzijdse bijstand van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten op het gebied van directe belastingen en BTW ⁽²⁶⁾, zoals gewijzigd. Het betreft:

- a) het VIES-systeem (Value added Tax Information Exchange System), waarin elke lidstaat een elektronische database bijhoudt met door de BTW-plichtigen te verstrekken informatie en een lijst van personen met BTW-identificatienummers;
- b) nadere informatie vanuit de lidstaten over BTW-plichtige transacties, die de Commissie verzamelt en verder verspreidt;
- c) het Permanent Comité inzake administratieve samenwerking (SCAC), dat de maatregelen vaststelt waarmee de gegevensuitwisseling in goede banen wordt geleid;
- d) rechtstreekse communicatie tussen de lidstaten over aangelegenheden van bilateraal belang, informatie-uitwisseling krachtens Richtlijn 77/799/EEG, en het doorgeven door de Commissie aan alle lidstaten van alle informatie die zij ontvangt en kan verstrekken.

1.49. De rol van de lidstaten komt dus voornamelijk neer op informatie-uitwisseling, terwijl die van de Commissie beperkt is tot het evalueren en stimuleren van administratieve samenwerking.

Carrouselfraude

1.50. Carrouselfraude bestaat uit een aantal handelsverrichtingen met dezelfde goederen binnen een vrij kort tijdsbestek, waarbij bepaalde eigenschappen van het BTW-inningssysteem worden misbruikt. Hoewel er uiteenlopende en soms ingewikkelde vormen van carrouselfraude bestaan, kunnen de grondtrekken ervan als volgt worden beschreven: handelaar A „verkoopt” goederen aan handelaar B en brengt BTW in rekening, maar dient geen belastingaangifte in en betaalt geen enkel bedrag door aan de staat. Handelaar B „verkoopt”

⁽²⁶⁾ Richtlijn 77/799/EEG (PB L 336 van 27.12.1977, blz. 15), zoals gewijzigd bij Richtlijn 79/1070/EEG (PB L 331 van 27.12.1979, blz. 8).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

de goederen aan handelaar C zonder BTW in rekening te brengen, maar vraagt terugbetaling van de aan handelaar A betaalde BTW, onder het voorwendsel dat de goederen aan een andere lidstaat zullen worden geleverd (of uit de Europese Unie worden geëxporteerd). De goederen worden in feite opnieuw aan A overgedragen, en vervolgens meermaals (vandaar de naam „carrousel”) door A aan B en dan aan C doorverkocht. In feite kan het zijn dat de goederen slechts op papier bestaan.

1.51. De aldus ontdoken BTW-bedragen zijn niet bekend. Volgens een document van de Commissie kan grensoverschrijdende fraude, die het hoofdelement van carrouselfraude vormt, niet worden bestreden zonder snelle en intensieve administratieve samenwerking. Maar daarvoor lijken de bestaande instrumenten te star en ondoeltreffend.

Bevindingen

1.52. Het voorstel van de Commissie voor administratieve samenwerking op het gebied van belasting over de toegevoegde waarde (zie voetnoot 24) sluit nauw aan bij de aanbevelingen van de ad-hocgroep belastingfraude van de Raad en bevat een aantal duidelijke verbeteringen in de administratieve samenwerking, zoals:

- a) de mogelijkheid van directe contacten tussen de operationele diensten in de lidstaten en de mogelijkheid dat ambtenaren van de ene lidstaat deelnemen aan controles in een andere lidstaat;
- b) de mogelijkheid dat lidstaten andere lidstaten verzoeken, administratieve onderzoeken in te stellen, en gelijktijdige controles te verrichten.

1.53. Er bestaan echter een aantal problemen — waarvan de meeste al een paar jaar worden besproken in het kader van het SCAC en het permanent subcomité fraudebestrijding (SCAF) — die nog steeds een belemmering vormen voor de doeltreffendheid van administratieve samenwerking in de strijd tegen BTW-ontduiking, en met name carrouselfraude:

- a) er is nog steeds niet beslist of en hoe het VIES-systeem kan worden ingezet als middel voor een gecombineerde aanpak van de risicoanalyse en het verrichten van controles bij de fraudebestrijding;

1.53.

- a) *Doel van het BTW-informatie-uitwisselingssysteem (VIES) is de naleving door de belastingplichtigen achteraf te controleren; het is niet bedoeld als instrument om fraude te bestrijden. De Commissie heeft voorgesteld informatie ter bestrijding van carrouselfraude buiten het VIES-systeem om uit te wisselen en daarbij:*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- te zorgen voor een snellere uitwisseling van de gegevens en
- de administratieve formaliteiten niet onnodig te verzwaren voor de handelaren die de voorschriften naleven.

Wat de risicoanalyse betreft is de Commissie van oordeel dat niet op communautair niveau moet worden vastgesteld hoe de VIES-gegevens moeten worden geïntegreerd in de risicoanalyse-systemen van de lidstaten, gezien de verschillen in wettelijke en administratieve structuren. Zij heeft echter verschillende maatregelen genomen om de lidstaten de ervaring op dit gebied te doen samenbrengen, zoals Fiscalis-studiebijeenkomsten, uitwisselingen van ambtenaren en risicoanalysepresentaties door de lidstaten in het Permanent Comité inzake administratieve samenwerking op het gebied van de indirecte belastingen (SCAC). Bovendien is een ad-hocgroep gevormd om gemeenschappelijke principes uit te werken voor de samenstelling van risico-indicatoren.

- b) de informatie van de lidstaten en de Commissie in geval van vermoede en ontdekte fraudegevallen is nog steeds voor verbetering vatbaar. In dit verband moet de raadgevende en onderzoeksfunctie van OLAF in fraudekwesities worden verduidelijkt;

- b) De Commissie deelt het standpunt van de Kamer en beklemtoont dat onlangs in het SCAC een overeenkomst is bereikt, waardoor de lidstaten alle gevallen van carousel-fraude stelselmatig zullen rapporteren.

Wat de operationele bevoegdheid van het OLAF op het gebied van de BTW betreft heeft de Commissie in haar actieplan 2001-2003 voor de bescherming van de financiële belangen en de fraudebestrijding ⁽¹⁾ en haar werkprogramma 2001 ⁽²⁾ een voorstel opgenomen voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad over de totstandbrenging van een systeem van samenwerking tussen de bevoegde nationale autoriteiten van de lidstaten en de Commissie voor de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen tegen illegale activiteiten, onder meer op het gebied van de BTW en het witwassen van geld.

- c) andere terreinen waarop verbetering nodig is, zijn het uitblijven van corrigerende maatregelen wanneer niet tijdig informatie wordt verstrekt, operationele gebreken in het SCAF ⁽²⁷⁾, en verschillen in operationele capaciteit van de centrale verbindingsbureaus (CVB's) die verantwoordelijk zijn voor het onderhouden van contacten met andere lidstaten;

- c) De Commissie is het met de Kamer eens en merkt op dat haar voorstel over administratieve samenwerking handelt over het probleem van tijdige informatieverstrekking. De Commissie heeft onlangs de comitéstructuur gereorganiseerd om het besluitvormingsproces te verkorten (het SCAC behandelt rechtstreeks de vraagstukken inzake fraudebestrijding en niet een gespecialiseerd subcomité). Hoewel, zoals de Kamer opmerkt, in de eerste plaats op nationaal niveau moet worden opgetreden, zijn de gebreken van de CVB's behandeld in verschillende verslagen van de Commissie.

⁽²⁷⁾ Zoals de lengte van het besluitvormingsproces en de ongelijke mate waarin de lidstaten bijdragen aan het werk van het comité.

⁽¹⁾ COM(2000) 254 def. van 15.5.2001.

⁽²⁾ Zie fiche 2001/098.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- d) de doeltreffendheid van acties in het kader van het Fiscalis-programma ⁽²⁸⁾ heeft volgens de Commissie wel tot een betere bekendheid met carrouselfraude in de lidstaten geleid, maar zou nog kunnen worden vergroot door een follow-up die op communautair niveau door de Commissie wordt gecoördineerd, bijvoorbeeld in de vorm van frequentere multilaterale controles.

Aanbevelingen en conclusie

1.54. Hoewel de lidstaten eerstverantwoordelijk zijn voor de bescherming van de BTW-ontvangsten en de desbetreffende administratieve samenwerking, zouden ter verhoging van de doeltreffendheid van de administratieve samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie de volgende maatregelen kunnen worden genomen:

- a) als voornaamste forum voor de uitwisseling van informatie zouden de SCAC- en SCAF-comités, onder begeleiding van de Commissie, de beste praktijk voor de opzet van een fraudebestrijdingsstrategie kunnen ontwikkelen;
- b) de informatie-uitwisseling tussen de lidstaten zou kunnen worden vergemakkelijkt door het VIES-systeem voor fraudebestrijding en de bi- of multilaterale akkoorden verder te ontwikkelen, en door maatregelen in te voeren waarmee corrigerend kan worden opgetreden wanneer de lidstaten niet tijdig informatie verstrekken;

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- d) De Commissie volgt de acties die in het kader van het Fiscalis-programma worden georganiseerd binnen het geldende wettelijke kader. Zij kan geen specifieke follow-up coördineren door middel van multilaterale controles, die in ieder geval door de lidstaten moeten worden georganiseerd. Onlangs heeft zij echter een speciale vergadering van het SCAC gehouden om het gebruik van dergelijke controles te verbeteren (zie ook punt 1.55).

1.54. De Commissie aanvaardt de aanbevelingen van de Kamer. Verbeteringen op dit gebied vallen echter alleen onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten en vereisen dus een optreden op nationaal niveau.

Bij het huidige wettelijke kader voor de administratieve samenwerking op het gebied van de BTW kan de Commissie niet meer dan de werking van de regelingen evalueren en de lidstaten de mogelijkheid bieden ervaringen samen te brengen.

Bovendien werken de diensten van de Commissie aan een afzonderlijk voorstel op grond van artikel 280 van het EG-Verdrag waarin specifieke bepalingen zullen worden neergelegd die de Commissie een rol in de coördinatie van de administratieve samenwerking geven.

- a) De Commissie gaat ermee akkoord dat het SCAC de beste praktijk voor de opzet van een fraudebestrijdingsstrategie dient te ontwikkelen. Daarom heeft zij in het SCAC een follow-up van de aanbeveling van de ad-hocgroep van de Raad over belastingfraude georganiseerd. In dit verband heeft het SCAC een ad-hocgroep gevormd om de beste praktijken voor het voorkomen en aanpakken van carrouselfraude samen te brengen.
- b) Deze problemen worden behandeld in het voorstel van de Commissie over administratieve samenwerking, zij het dat de Commissie van oordeel is dat de informatie buiten het VIES-systeem om moet worden uitgewisseld.

⁽²⁸⁾ Voor de periode 1998-2002 vastgesteld programma, waarin verscheidene acties zijn ondergebracht die voorheen uit verschillende begrotingshoofdstukken werden gefinancierd. Het bestaat uit drie elementen: seminars waaraan ambtenaren van nationale overheidsinstanties en de Commissie en OLAF deelnemen, uitwisseling van ambtenaren tussen nationale overheidsinstanties en multilaterale controles. Eén van de doelstellingen van het programma is, in een efficiënte en verrijkende samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie te voorzien.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- c) om de lidstaten bij de fraudebestrijding meer armslag te geven zouden speciale controle-eenheden voor de aanpak van specifieke gevallen van BTW-fraude kunnen worden opgezet, maar dan moeten deze eenheden wel in de CVB's worden geïntegreerd of er nauw mee samenwerken en door OLAF worden bijgestaan;
- d) het bereik van de in de artikelen 11 en 12 van Verordening (EEG) nr. 218/92 vermelde uitwisseling van inlichtingen zou duidelijker moeten worden omschreven; de informatie-uitwisseling tussen de lidstaten zou efficiënter kunnen worden gemaakt door de bevoegdheden en capaciteiten van de CVB's in de lidstaten te harmoniseren.

1.55. Concluderend kan worden gesteld dat het toepassingsgebied van de administratieve samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie weliswaar meer omvat dan de bestrijding van (carrousel)fraude in het communautaire handelsverkeer, maar dat deze fraude er een belangrijk element van vormt, zoals de Commissie erkent in haar mededeling aan de Raad en het Europees Parlement — Strategie ter verbetering van de werking van het BTW-stelsel in het kader van de interne markt ⁽²⁹⁾. De lidstaten spelen in de administratieve samenwerking en de fraudebestrijding de hoofdrol, maar de Commissie zou, gelet op het bestaan van een interne markt en de grensoverschrijdende aspecten van frauduleuze praktijken ⁽³⁰⁾, een doeltreffender coördinerende rol moeten spelen. Het voorstel van de Commissie voor de administratieve samenwerking bevat duidelijke verbeteringen, maar laat een aantal vraagstukken onaangeroerd. Ten slotte zou de Rekenkamer erop willen wijzen dat carrousel-fraude in de hand wordt gewerkt door de bestaande BTW-overgangsregeling zelf. De inwerkingtreding van het voorgestelde definitieve stelsel, met BTW-heffing bij het beginpunt van de handelsverrichting, zou de mogelijkheid tot dit soort fraude aanzienlijk beperken.

⁽²⁹⁾ COM(2000) 348 def. van 7.6.2000.

⁽³⁰⁾ Zie ook speciaal verslag nr. 9/98, paragrafen 4.1-4.11.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- c) *De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. De behoefte aan speciale controle-eenheden voor de aanpak van specifieke gevallen van BTW-fraude is behandeld in verschillende werkdocumenten en verslagen van de Commissie.*
- d) *De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en wijst erop dat de Raad momenteel een nieuw ontwerp van de artikelen 11 en 12 van Verordening (EEG) nr. 218/92 van de Raad behandelt op basis van het voorstel van de Commissie over administratieve samenwerking. De gebreken van de CVB's zijn behandeld in verschillende verslagen van de Commissie, maar ook hier is in de eerste plaats nationaal optreden nodig.*

1.55. *De Commissie is het met de Kamer eens, hoewel dit voorstel alleen betrekking heeft op aangelegenheden waarvoor een wetgevend initiatief nodig is op grond van artikel 95 van het EG-Verdrag. De Commissie benadrukt dat zij een groot aantal andere acties heeft ondernomen om BTW-fraude te voorkomen en aan te pakken.*

Op 28 januari 2000 heeft de Commissie bij de Raad en het Europees Parlement een verslag over de BTW-controle ingediend ⁽³⁾. De ad-hocwerkgroep van de Raad over belasting-fraude heeft mede op basis van dit verslag aanbevelingen gedaan om de fraude te bestrijden. De Commissie heeft met deze aanbevelingen op drie wijzen rekening gehouden:

- de aanbevelingen die onder de wetgevende bevoegdheid van de Commissie vallen zijn terug te vinden in het voorstel over administratieve samenwerking;*
- voor de aanbevelingen die een ander dan wetgevend optreden van de Gemeenschap vereisen, heeft de Commissie de nodige maatregelen genomen in het SCAC;*
- voor de maatregelen die alleen onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen, heeft de Commissie een nabehandeling en evaluatie van de resultaten georganiseerd. Het nationale optreden is onderzocht op basis van de bijdragen van de lidstaten. De Commissie zal haar conclusies bekendmaken in een verslag aan de Raad en het Europees Parlement op grond van artikel 14 van Verordening (EEG) nr. 218/92.*

Bovendien zal de Commissie een afzonderlijk voorstel indienen op grond van artikel 280 van het EG-Verdrag waarin specifieke bepalingen zullen worden opgenomen om de Commissie een rol te geven in de coördinatie van de administratieve samenwerking.

Ten slotte deelt de Commissie het standpunt van de Kamer over een systeem van belasting in de lidstaat van oorsprong. Daar belangrijke vorderingen niet voor de onmiddellijke toekomst zijn, beschouwt de Commissie dit echter als een doel op langere termijn.

⁽³⁾ COM(2000) 28 def. van 28.1.2000.

HOOFDSTUK 2

Gemeenschappelijk landbouwbeleid

2.0. INHOUD	Paragraaf
Inleiding	2.1-2.4
Analyse van het begrotingsbeheer	2.5-2.8
Gewijzigde en aanvullende begroting overschrijdt ruim de behoeften	2.5-2.6
Uitgaven beliepen uiteindelijk 95 % van de kredieten	2.7-2.8
Specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring	2.9-2.47
Regelingen voor oppervlaktesteun	2.12-2.19
Controlesysteem	2.14
Bevindingen van de Rekenkamer	2.15-2.17
Resultaten van controles door de lidstaten	2.18-2.19
Dierpremieregelingen	2.20-2.26
Controlesysteem	2.22
Bevindingen van de Rekenkamer	2.23-2.25
Resultaten van controles door de lidstaten	2.26
Olijfolie	2.27-2.29
Controlesysteem	2.28
Bevindingen van de Rekenkamer	2.29
Plattelandsontwikkeling	2.30-2.33
Controlesysteem	2.31
Bevindingen van de Rekenkamer	2.32-2.33
Overige uitgaven	2.34-2.40
Bevindingen van de Rekenkamer: steun voor katoen	2.35-2.38
Caseïne	2.39
Overige significante bevindingen	2.40
Horizontale bevindingen	2.41-2.42
Inhoudingen	2.41
Het Clearance Audit Trail System (CATS)	2.42
Algemene conclusies over de uitgaven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)	2.43-2.47
Goedkeuring van de rekeningen	2.48-2.77
Inleiding	2.48-2.50
Financiële goedkeuring	2.51-2.64
Financieringsbeschikking voor 2001	2.52-2.63
Conclusie over de financiële goedkeuring	2.64

Conformiteitsbeschikkingen	2.65-2.77
Essentiële en aanvullende controles	2.66
Analyse van de in 2001 toegepaste correcties	2.67-2.75
Goedkeuringsbeschikkingen sinds 1991	2.76
Conclusie over de conformiteitsbeschikkingen	2.77
Follow-up van eerdere opmerkingen	2.78-2.103
Durumtarwe	2.80-2.89
Voornaamste conclusies in het verslag van de Rekenkamer	2.80-2.81
Standpunt van de kwijtingsautoriteit	2.82-2.83
Maatregelen van de Commissie	2.84-2.88
Conclusie	2.89
Beheer door de Commissie van de GMO voor suiker	2.90-2.103
Voornaamste opmerkingen van de Rekenkamer	2.90
Follow-up van de Rekenkamer	2.91-2.92
Maatregelen van de Commissie	2.93-2.102
Conclusie	2.103
Voornaamste opmerkingen in speciale verslagen	2.104-2.127
Het financieel beheer van de gemeenschappelijke marktordening in de sector bananen	2.105-2.117
Door de EU gefinancierde maatregelen	2.107-2.109
Marktreguleringsmaatregelen	2.110-2.112
Ontwikkelingen en evaluatie	2.113-2.114
Conclusies en aanbevelingen	2.115-2.117
Het beheer door de Commissie van de steunregeling voor oliehoudende zaden van de EU	2.118-2.123
Regelingen inzake de extensiveringspremie en het extensiveringsbedrag in de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees	2.124-2.127

INLEIDING

2.1. Dit hoofdstuk behandelt de uitgaven van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (EOGFL-Garantie), en de uitgaven van hoofdstuk B2-5 1 ⁽¹⁾ („Controles en overige maatregelen op landbouwgebied”).

2.2. Vrijwel al deze uitgaven worden door de betaalorganen van de lidstaten gedaan. Alvorens de steun aan de begunstigden uit te betalen, moeten de nationale autoriteiten de aanvragen verifiëren conform de regelgeving. Voor tweederde van de uitgekeerde steun omvat dit proces kruiscontroles van de aanvragen met de nationale databases in het kader van het geïntegreerd beheers- en controlesysteem ⁽²⁾ (GBCS) of van de identificatie- en registratieregeling voor runderen ⁽³⁾. Met deze kruiscontroles moeten eventuele fouten in de opgave van de bebouwde oppervlakte of van de veestapel worden opgespoord.

⁽¹⁾ De cijfers onder „Analyse van het begrotingsbeheer” (paragrafen 2.5-2.8) betreffen slechts onderafdeling B1 van de begroting. Voor hoofdstuk B2-5 1 bedroeg de oorspronkelijke begroting voor vastleggingskredieten 54 miljoen euro. In de loop van het begrotingsjaar zijn deze kredieten gestegen met 22 miljoen euro, en de betalingsverplichtingen over het begrotingsjaar bedroegen 50 miljoen euro (94 %).

⁽²⁾ Het GBCS is ingevoerd bij Verordening (EEG) nr. 3508/92 van de Raad van 27 november 1992 (PB L 355 van 5.12.1992, blz. 1) en ten uitvoer gelegd bij Verordening (EEG) nr. 3887/92 van de Commissie van 23 december 1992 (PB L 391 van 31.12.1992, blz. 36).

Sinds 1992 bestaat het gemeenschappelijk landbouwbeleid hoofdzakelijk uit directe steun aan de bedrijfshoofden. Deze steun is afhankelijk van de subsidiabele oppervlakte (voor akkerbouwgewassen) en van het aantal dieren dat in aanmerking komt (voor de dierpremies), zoals opgegeven door de bedrijfshoofden. Om het risico van fouten of onregelmatigheden te beperken, is een controlestelsel, het GBCS, opgezet. Het omvat registratie van steunaanvragen, een systeem voor identificatie van percelen landbouwgrond, een systeem ter identificatie en registratie van dieren, en gebruikmaking van administratieve controles en van een minimum aan controles ter plaatse (5 % voor de oppervlakte en 10 % voor de dieren). De Rekenkamer heeft onlangs een speciaal verslag over het GBCS gepubliceerd (speciaal verslag nr. 4/2001, PB C 214 van 31.7.2001, blz. 1).

⁽³⁾ Verordening (EG) nr. 1760/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juli 2000 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor runderen en inzake de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 820/97 van de Raad (PB L 204 van 11.8.2000, blz. 1).

2.3. De Commissie keert de lidstaten maandelijks een voorschot uit dat is vastgesteld op basis van de betalingen die de voorgaande maand zijn gedeclareerd. Deze betalingen worden maandelijks als uitgaven geboekt, onder voorbehoud van eventuele correcties bij de goedkeuring van de rekeningen na afloop van het begrotingsjaar.

2.4. Dit hoofdstuk bestaat uit vijf delen, die achtereenvolgens gewijd zijn aan:

- a) de analyse van het begrotingsbeheer in het jaar 2001;
- b) de betrouwbaarheidsverklaring over het begrotingsjaar 2001;
- c) de goedkeuring van de rekeningen;
- d) de follow-up van eerdere opmerkingen;
- e) de voornaamste opmerkingen in de speciale verslagen die sinds het laatste jaarverslag door de Rekenkamer zijn vastgesteld ⁽⁴⁾.

ANALYSE VAN HET BEGROTINGSBEHEER

Gewijzigde en aanvullende begroting overschrijdt ruim de behoeften

2.5. De oorspronkelijke kredieten van de begroting ⁽⁵⁾ van het EOGFL-Garantie bedroegen 43 798 miljoen euro (met inbegrip van de voorzieningen ad 100 miljoen euro en de monetaire reserve ⁽⁶⁾ ad 500 miljoen

⁽⁴⁾ Sinds 1997 zijn over het gemeenschappelijk landbouwbeleid tal van speciale verslagen en adviezen verschenen. Een volledige lijst hiervan is in bijlage II opgenomen.

⁽⁵⁾ Definitieve vaststelling van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2001 (PB L 56 van 26.2.2001).

⁽⁶⁾ De monetaire reserve dient ter dekking van de ongunstige ontwikkeling van de voor de begrotingsramingen gehanteerde dollar/euro-pariteit (afwijkingen boven 200 miljoen euro). Daarentegen dient elke meevaller hoger dan 200 miljoen euro door de gunstige ontwikkeling van die pariteit in de monetaire reserve te worden gestort.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

euro) (zie **tabel 2.1**), ofwel 47 % van de totale begroting. Deze kredieten zijn gewijzigd ingevolge een gewijzigde en aanvullende begroting (GAB) ⁽⁷⁾.

2.6. Met deze GAB kwam er 971 miljoen euro bij ⁽⁸⁾ ter dekking van de extra kosten van de BSE-crisis, die deels werden gecompenseerd door een verlaging van 245 miljoen euro wegens de gunstige ontwikkeling van de euro/dollar-pariteit. Deze behoeften zijn sterk overschat: de uitgaven voor het opkopen en vernietigen van runderen bedroegen slechts 212 miljoen euro.

Tabel 2.1 — EOGFL-Garantie 2001: analyse van het begrotingsbeheer

(Mio EUR)

Rubriek van de financiële vooruitzichten: 1. Onderafdeling B1: EOGFL-Garantie ⁽¹⁾						
	Totaal Rubriek	Waarvan:				
		B1-1	B1-2	B1-3	B1-4	B1-6
		Plantaardige producten	Dierlijke producten	Bijkomende uitgaven	Plattelandsontwikkeling	Monetaire reserve
Maximum financiële vooruitzichten	44 530					
Beloop van de begroting						
Oorspronkelijke kredieten ⁽²⁾	43 798	27 595	10 159	1 049	4 495	500
Beschikbare definitieve kredieten	44 484	27 404	10 466	1 619	4 495	500
Begrotingsuitvoering						
Bestede kredieten ⁽³⁾	42 083	26 714	9 558	1 448	4 363	0
% van de beschikbare definitieve kredieten	95	97	91	89	97	0
Naar 2002 overgedragen kredieten	99	0	0	0	99	0
% van de beschikbare definitieve kredieten	0	0	0	0	2	0
Vervallen kredieten	2 301	690	908	171	32	500
% van de beschikbare definitieve kredieten	5	3	9	11	1	100

⁽¹⁾ Niet-gesplitste kredieten.

⁽²⁾ Met inbegrip van de voorzieningen van 100 Mio EUR (B0-4 0) en de monetaire reserve van 500 Mio EUR.

⁽³⁾ Verplichtingen.

Bron: jaarrekening 2001.

⁽⁷⁾ Definitieve vaststelling van de gewijzigde en aanvullende begroting nr. 1 van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2001 (PB L 218 van 13.8.2001).

⁽⁸⁾ 700 miljoen euro voor de aankoop en vernietiging van niet voor menselijke consumptie bestemde runderen ouder dan 30 maanden, 33 miljoen euro voor de kosten van tests op voor menselijke consumptie bestemde runderen ouder dan 30 maanden, en 238 miljoen euro voor de opslagkosten voor rundvlees.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

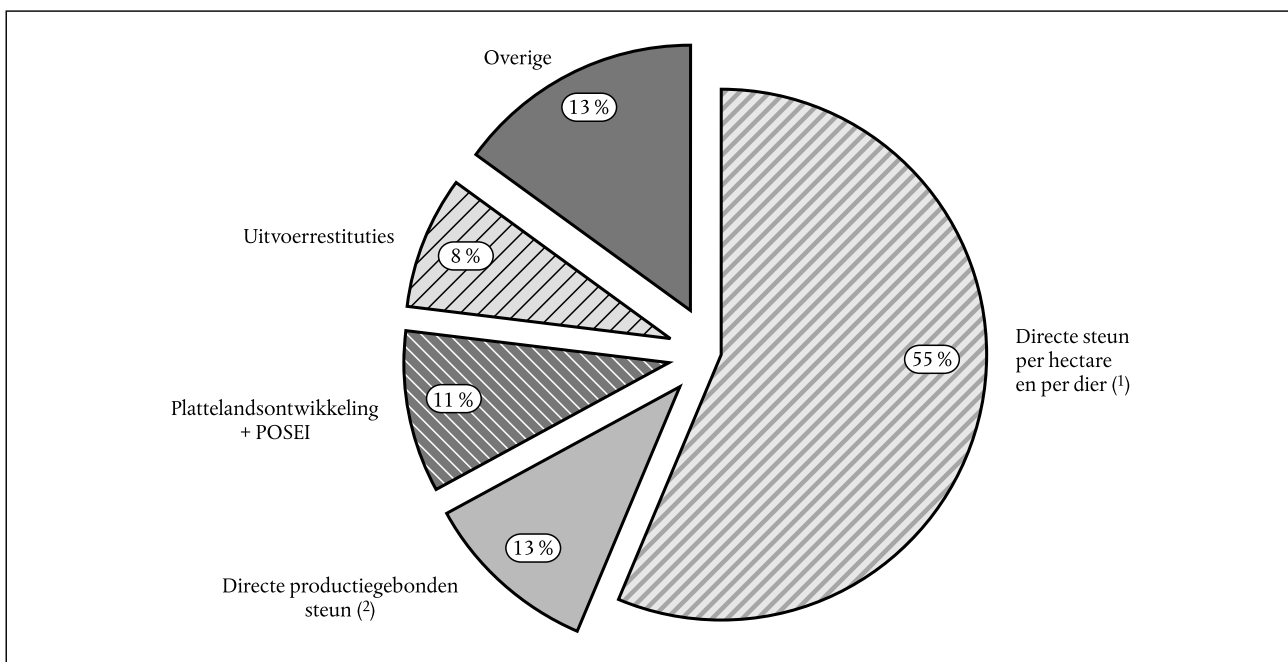
Uitgaven beliepen uiteindelijk 95 % van de kredieten

2.7. De definitieve kredieten bedroegen 44 484 miljoen euro en de uitgaven 42 083 miljoen euro, ofwel 95 % van de beschikbare kredieten (zie **tabel 2.1**). Afgezien van de kredieten voor de monetaire reserve, waarvan in 2001 geen gebruik werd gemaakt, belopen de begrotingsresultaten bijna 96 %.

2.8. Deze uitgaven ad 42 083 miljoen euro waren als volgt verdeeld:

- zie **grafiek 2.1** voor de verdeling van de uitgaven per categorie;
- zie **grafiek 2.2** voor de verdeling van de uitgaven per sector.

Grafiek 2.1 — Verdeling van de uitgaven per categorie

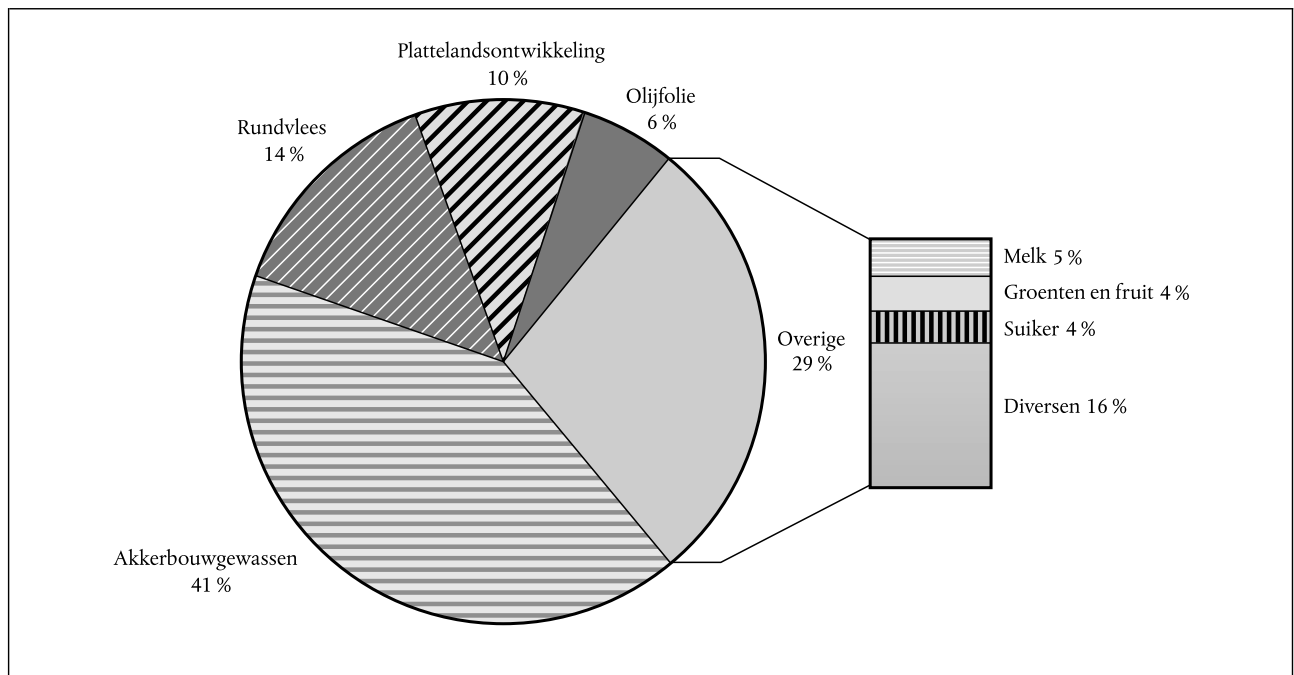


Bron: Rekenkamer, op basis van de rekeningen van de Commissie 2001.

De hier gehanteerde indeling van uitgaven verschilt in de volgende opzichten van die van de Commissie (tabel 10 van deel I):

- (1) De Rekenkamer rekende de uitgaven uit hoofde van artikel B1-1 0 6 „Het uit de productie nemen van bouwland” tot de kosten van de steun voor akkerbouwgewassen door de uitgaven uit dit begrotingsonderdeel met 3 % te verhogen en die uit „Overige” met hetzelfde bedrag te verlagen.
- (2) De Rekenkamer rekende de uitgaven uit hoofde van post B1-1 2 1 1 „Maatregelen in verband met de productie” en artikel B1-1 3 0 „Productiesteun voor gedroogde voedergewassen” tot de kosten van de rechtstreekse productiesteun door de uitgaven uit dit begrotingsonderdeel met 1 % te verhogen en die uit „Overige” met hetzelfde bedrag te verlagen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Grafiek 2.2 — Verdeling van de uitgaven per sector

Bron: Rekeningen van de Commissie 2001.

**SPECIFIEKE BEOORDELING IN HET KADER
VAN DE BETROUWBAARHEIDSVERKLARING****2.9. De Rekenkamer heeft:**

- a) een representatieve steekproef van 156 verrichtingen van de rekeningen van de Commissie genomen en voor deze verrichtingen zowel de betrouwbaarheid van de rekeningen als de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen onderzocht. De Rekenkamer heeft elke verrichting ten kantore van het betaalorgaan en van de uiteindelijke begunstigde gecontroleerd;
- b) de controlesystemen voor een aantal regelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) beoordeeld;
- c) de resultaten van haar werkzaamheden vergeleken met die van inspecties door de lidstaten, met name in het kader van het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS);
- d) rekening gehouden met de verklaring van de directeur-generaal Landbouw van de Commissie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.10. De opmerkingen over de betrouwbaarheid van de rekeningen zijn ondergebracht in hoofdstuk 9, paragrafen 9.6-9.35. De opmerkingen over de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verichtingen volgen hierna.

2.11. De Rekenkamer stelde vast dat er meer fouten van materieel belang voor de GLB-uitgaven in de opgaven van landbouwers en andere ontvangers van subsidies voorkwamen dan op het niveau van de betaalorganen. De controle leverde geen aanwijzingen op dat er noemenswaardige verbetering was opgetreden in de algehele situatie waarover eerder opmerkingen waren gemaakt. Hierna zijn de bevindingen van de Rekenkamer opgenomen onder de volgende rubrieken: regelingen voor oppervlaktesteun, regelingen voor dierpremies, olijfolie, plattelandsontwikkeling en overige uitgaven.

Regelingen voor oppervlaktesteun

2.12. De oppervlaktesteun voor producenten van akkerbouwgewassen beliep in 2001 16 847 miljoen euro, ofwel 40 % van de GLB-uitgaven. Deze steun is grotendeels aan graanbouwers uitgekeerd.

2.13. Betalingen krachtens deze regelingen worden berekend door vermenigvuldiging van de volgende drie cijfers:

- a) het subsidiepercentage, neergelegd in de communautaire regelgeving;
- b) de opbrengst per hectare, berekend door de lidstaten (per regio) en goedgekeurd door de Commissie, en
- c) de oppervlakte van de percelen waarop granen worden verbouwd, volgens opgave van de producent.

Controlesysteem

2.14. In het GBCS onderwerpen de lidstaten alle opgaven aan administratieve controles en verrichten zij veldinspecties bij steekproefsgewijs geselecteerde begunstigen.

Bevindingen van de Rekenkamer

2.15. In eerdere verslagen heeft de Rekenkamer verschillende aspecten van de steunregeling voor

2.11. *Voor dit begrotingsjaar merkt de Commissie op dat 82,9 % van de fouten van materieel belang die werden ontdekt in het door de betaalorganen van de lidstaten gevoerde beheer, betrekking hebben op situaties die de diensten van de Commissie bekend zijn en aanleiding geven tot financiële correcties in het kader van verschillende recente en toekomstige besluiten tot goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL-Garantie.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

akkerbouwgewassen bekritiseerd. De steunuitkeringen waren in de regel hoger dan het verlies dat producenten leden door de hervorming in 1992. De goedgekeurde regionale opbrengsten zijn in enkele lidstaten te hoog, bijvoorbeeld in het geval van oliehoudende zaden (zie paragraaf 2.122⁽⁹⁾).

2.16. Bij de in 2001 verrichte controle werd een zodanig aantal fouten aangetroffen dat ze van materieel belang waren voor deze subsidies. De meeste fouten houden verband met verschillen tussen de door landbouwers opgegeven oppervlakten bouwland en de oppervlakte die werd vastgesteld bij meting van percelen in het bijzijn van controleurs. Ongeveer de helft van de verschillen bedroeg minder dan 3 % van de opgegeven oppervlakte. (Worden dergelijke verschillen gedurende een veldinspectie in het kader van het GBCS aangetroffen, dan moeten de betaalorganen de aangifte corrigeren, maar hoeven ze geen boetes op te leggen.) Ongeveer evenveel verschillen betroffen afwijkingen van 3 tot 20 % van de opgegeven oppervlakte. (Dergelijke verschillen zouden ingevolge de regelgeving terzake moeten leiden tot het opleggen van boetes, en kunnen moeilijk eenvoudigweg worden afgedaan als een fout van de landbouwer.)

2.17. Tijdens de controle kwamen twee betalingen aan het licht die waren gebaseerd op opgaven die niet of nauwelijks onderbouwd waren. Het eerste geval betrof een onverschuldigde betaling van een subsidie voor de productie van eiwithoudende gewassen in Italië. In het tweede geval was een subsidie betaald voor de productie van maïs in Griekenland, waar het teeltareaal niet kon worden gecontroleerd vanwege de onjuiste informatie die door de begunstigde was verstrekt, en de gebreken in de controlesystemen van het betaalorgaan. Dergelijke gevallen lijken een groter effect op de uitgaven te hebben dan de hierboven beschreven meetfouten (zie paragraaf 2.16).

Resultaten van controles door de lidstaten

2.18. De resultaten van de controle van de Rekenkamer en de in het kader van het GBCS verrichte inspecties laten zich moeilijk vergelijken. Onder de verrichtingen die de lidstaten in het kader van het GBCS hebben gecontroleerd, vallen zowel opgaven die geacht werden bijzondere risico's mee te brengen, als opgaven die puur willekeurig zijn geselecteerd. In de communautaire wetgeving werden de betaalorganen niet verplicht, beide categorieën resultaten afzonderlijk te presenteren.

2.16. Voor elk geval in verband met de betrouwbaarheidsverklaring is de specifieke kennis aanwezig bij de autoriteiten van de lidstaat. De Commissie zal de gedetailleerde bevindingen tezamen met de lidstaten blijven bekijken.

Naast het controleren van de door de lidstaten opgegeven uitgaven en het waar nodig toepassen van financiële correcties, speelt de Commissie ook een actieve rol om de door de lidstaten gebruikte systemen te verbeteren. Zo zullen de lidstaten uiterlijk op 1 januari 2005 geografische identificatiesystemen moeten invoeren om de menselijke fouten in de ingediende aanvragen te verminderen en hun controlesystemen in het algemeen te verbeteren.

2.17. Voor Italië en Griekenland, waarnaar de Kamer specifiek verwijst, is of wordt door de diensten van de Commissie een forfaitaire financiële correctie voorgesteld in verband met de gebrekkige controlesystemen voor het betrokken jaar.

2.18. Overeenkomstig artikel 17, lid 3, van Verordening (EEG) nr. 3887/92 en artikel 52 van Verordening (EG) nr. 2419/2001 moeten de lidstaten de Commissie elk jaar uiterlijk op 31 maart een verslag over het vorige kalenderjaar toezenden. Dit verslag moet onder andere het resultaat van de verrichte controles bevatten. Hiertoe hebben de diensten van de Commissie een vragenlijst voor de sector akkerbouwgewassen opgesteld waarin de lidstaten met ingang van het verkoopseizoen 2000 de resultaten van op risicobasis geselecteerde gevallen en puur willekeurig geselecteerde gevallen afzonderlijk dienen te vermelden.

Volgens artikel 19, lid 1, van Verordening (EG) nr. 2419/2001, die met ingang van 1 januari 2002 van toepassing is, „selecteren de lidstaten door middel van een aselechte steekproef 20 tot 25 % van het minimumaantal bedrijfshoofden bij wie een controle ter plaatse moet worden uitgevoerd”.

⁽⁹⁾ Speciaal verslag nr. 6/2002.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.19. Niettemin wekt de controle van de Rekenkamer, voorzover vergelijking mogelijk is, de indruk dat in de resultaten van de GBCS-inspectie het aantal fouten over de gehele linie lager wordt. De controle van de Rekenkamer op basis van een aselechte steekproef wees op een hogere frequentie dan de resultaten van de GBCS-inspectie, hoewel laatstgenoemde afkomstig zijn van een combinatie van aselechte en risicogeoriënteerde controles. Voor het jaar 2000, waarop de meeste in EOGFL-jaar 2001 verrichte betalingen betrekking hebben, wezen GBCS-inspecties bij bijna 300 000 landbouwers uit dat zij 2,3 % te veel aan teeltoppervlakte hadden opgegeven (zie **tabel 2.2** en de **grafieken 2.3** en **2.4**). Dit cijfer wordt sterk beïnvloed door de resultaten voor Italië, waar 43 % van het totale aantal GBCS-inspecties werd verricht, goed voor 13 % van de totale gecontroleerde oppervlakte, met het resultaat dat tal van onjuiste opgaven werden opgespoord. In de in Italië onderzochte aanvragen was de totale oppervlakte 8 % te hoog opgegeven. Griekenland heeft geen resultaten overgelegd. Bij de controlewerkzaamheden van de Rekenkamer werden onder meer volgens het GBCS verrichte veldinspecties opnieuw uitgevoerd. In sommige gevallen kwamen hierdoor fouten aan het licht die in het oorspronkelijke onderzoek niet waren ontdekt.

Tabel 2.2 — Oppervlaktesteun — Resultaten van GBCS-velddinspectie en teledetectie

Lidstaat	Ingediende aanvragen		Gecontroleerde aanvragen				Aanvragen met fouten			
	Aantal	Oppervlakte (in ha)	Aantal	%	Oppervlakte (in ha)	%	Aantal	%	Oppervlakte (in ha)	%
België	43 058	996 646	5 255	12,20	159 584	16,01	1 084	20,60	1 376	0,90
Denemarken	56 229	2 295 566	3 146	5,59	141 613	6,17	569	18,10	1 727	1,20
Duitsland	339 555	14 072 879	24 211	7,13	1 325 883	9,42	7 254	30,00	7 677	0,60
Griekenland	(¹)	(¹)	(¹)		(¹)		(¹)		(¹)	
Spanje	453 215	17 158 323	45 682	10,08	2 311 284	13,47	12 546	27,50	52 666	2,30
Frankrijk	441 404	23 376 044	28 589	6,48	1 988 947	8,51	10 247	35,80	16 105	0,80
Ierland	130 052	4 613 819	7 086	5,45	313 336	6,79	907	12,80	8 993	2,90
Italië	604 332	7 007 936	124 239	20,56	1 459 266	20,82	20 687	16,70	120 537	8,30
Luxemburg	2 128	121 845	188	8,83	18 692	15,34	161	85,50	271	1,40
Nederland	48 993	592 692	3 971	8,11	71 856	12,12	781	19,70	1 504	2,10
Oostenrijk	131 381	2 092 652	10 810	8,23	242 305	11,58	3 899	36,10	2 028	0,80
Portugal	151 327	2 785 028	15 483	10,23	1 482 606	53,23	8 467	54,70	30 141	2,00
Finland	72 529	2 061 292	4 791	6,61	167 753	8,14	1 056	22,00	1 132	0,70
Zweden	63 456	2 720 038	5 389	8,49	308 588	11,34	2 422	44,90	6 138	2,00
Verenigd Koninkrijk	142 536	13 666 049	9 443	6,62	1 009 134	7,38	4 537	48,00	7 194	0,70
Totaal	2 680 195	93 560 809	288 283	10,76	11 000 847	11,76	74 617	25,90	257 489	2,30

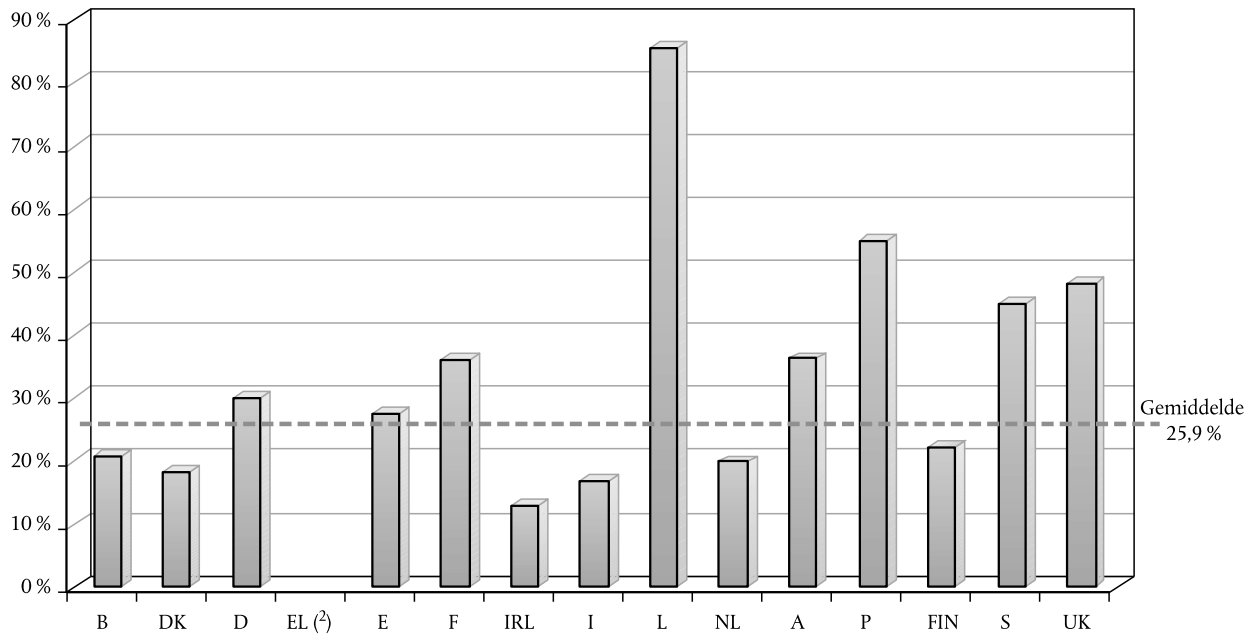
(¹) Gegevens niet aan de Commissie toegestuurd.

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

NB. 2: Verschillen in opgespoorde foutenpercentages zijn te verklaren uit verschillen in het aantal ingediende onjuiste aanvragen en verschillen in de doelmatigheid van de opsporing.

Bron: DG Landbouw — Statistieken 2000 GBCS.

Grafiek 2.3 — Oppervlaktesteun — Resultaat van GBCS-veldinspecties: percentage geïnspecteerde aanvragen met te hoge opgaven ⁽¹⁾

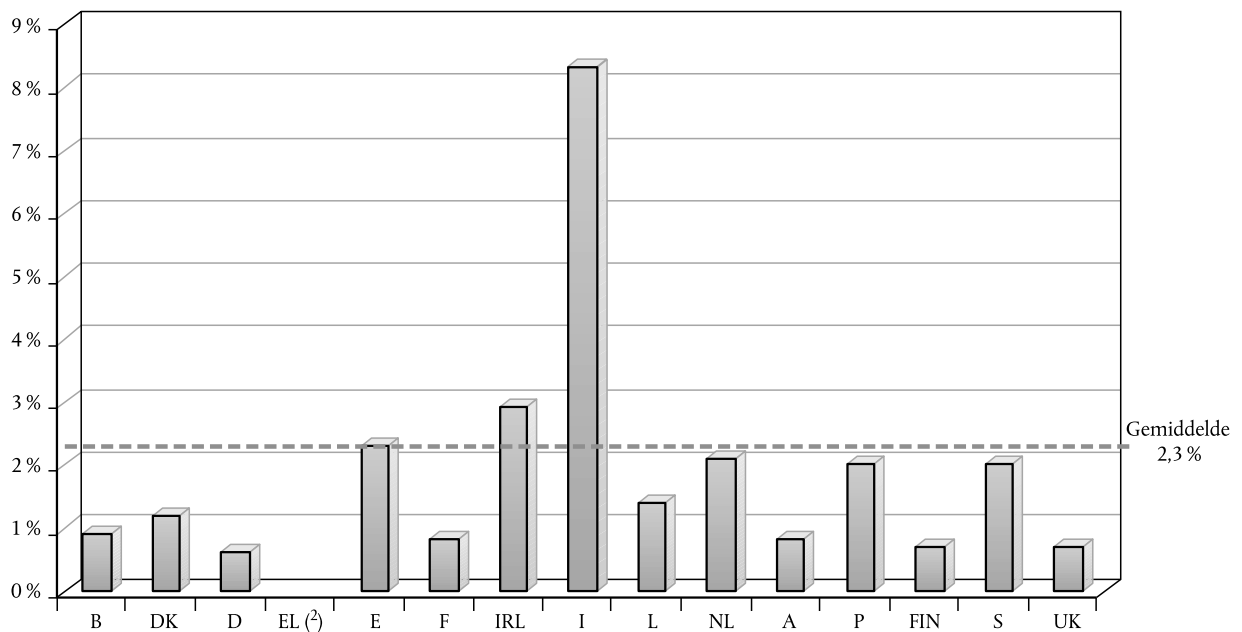


⁽¹⁾ 74 617 aanvragen bevatten te hoge opgaven, ofwel 25,9% van het totaal aantal door de lidstaten geïnspecteerde aanvragen.

⁽²⁾ Griekenland: heeft geen gegevens naar de Commissie gezonden.

Bron: DG Landbouw — Statistieken 2000 GBCS.

Grafiek 2.4 — Oppervlaktesteun — Resultaat van GBCS-veldinspecties: gemiddelde te hoge opgaven ⁽¹⁾ in geïnspecteerde aanvragen



⁽¹⁾ In totaal was 257 489 ha te veel opgegeven, ofwel 2,3% van de totale door de lidstaten geïnspecteerde oppervlakte.

⁽²⁾ Griekenland: heeft geen gegevens naar de Commissie gezonden.

Bron: DG Landbouw — Statistieken 2000 GBCS.

Dierpremieregelingen

2.20. De steun aan veehouders bedroeg in 2001 6 824 miljoen euro, ofwel 16 % van de GLB-uitgaven. Met bijna viervijfde van dit bedrag worden rundvleesproducenten gesubsidieerd, en met het resterende bedrag de schapen- en geitenteelt ⁽¹⁰⁾.

2.21. Volgens deze regelingen krijgen producenten doorgaans een vast subsidiebedrag per dier uitbetaald. Het subsidiebedrag is afhankelijk van het dier (stieren of ossen, zoogkoeien, enz.). Sommige regelingen, met name die inzake het extensiveringsbedrag, stellen aan veehouders eisen ten aanzien van de veebezetting.

Controlesysteem

2.22. In het kader van het GBCS moeten producenten de verplaatsingen van dieren uitgebreid registreren en vee merken. De lidstaten dienen administratieve controles en selectieve inspecties op de landbouwbedrijven te verrichten. Evenals bij oppervlaktesteun wordt bij de door de betaalorganen overgelegde resultaten van inspecties op de landbouwbedrijven geen onderscheid gemaakt tussen aselechte en risicogeorïenteerde controles.

2.22. Hoewel de lidstaten niet verplicht zijn hun inspectieresultaten op de door de Rekenkamer voorgestelde wijze mee te delen, wordt de selectie naar aselechte en risicogeorïenteerde controles wel degelijk geregeld onderzocht, zoals wenselijk is in het kader van door de diensten van de Commissie uitgevoerde controles van de landbouwwitgaven; het doel is ervoor te zorgen dat de selectie van bedrijfshoofden bij wie een controle ter plaatse moet worden uitgevoerd, representatief is zoals voorgeschreven bij Verordening (EEG) nr. 3887/92. Voorts is de wetgeving inzake het GBCS in dit opzicht verbeterd door artikel 19, lid 1, van Verordening (EG) nr. 2419/2001, die vanaf 1 januari 2002 van toepassing is, waarin wordt bepaald dat de lidstaten „door middel van een aselechte steekproef 20 tot 25 % van het minimumaantal bedrijfshoofden bij wie een controle ter plaatse moet worden uitgevoerd” selecteren. Deze vereiste zal ervoor zorgen dat de conclusies van de controles op de juiste basis berusten, zoals door de opmerking van de Rekenkamer wordt geïmpliceerd.

Bevindingen van de Rekenkamer

2.23. De fouten die de Rekenkamer in haar steekproef aantroef, betroffen hoofdzakelijk discrepanties tussen enerzijds de door de veehouder bijgehouden registers en anderzijds de opgave op basis waarvan premies zijn uitgekeerd. De grootste fouten in deze categorie betroffen betalingen in Nederland en het Verenigd Koninkrijk. In de uitgaven voor dierpremieregelingen lijken materiële fouten te schuilen.

2.23. Uit de door de diensten van de Commissie verrichte controles van de landbouwwitgaven is ook gebleken dat de kwaliteit van de door de landbouwers bijgehouden registers, inclusief die in de door de Rekenkamer genoemde lidstaten, te wensen overlaat. De GBCS-verordeningen bevatten de middelen om dergelijke gevallen te controleren en evenredige sancties op te leggen. Een eventueel in gebreke blijven van de lidstaten in dit opzicht wordt naar behoren in aanmerking genomen in de door de Commissie gevolgde procedure tot goedkeuring van de rekeningen.

⁽¹⁰⁾ Bepaalde veehouders ontvangen ook subsidies uit hoofdstuk B1-4 (Plattelandsontwikkeling).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.24. De controle over 2001 had ook betrekking op een specifiek onderzoek van de regeling inzake het extensiveringsbedrag ⁽¹¹⁾, die in 2001 913 miljoen euro kostte, en waarmee circa 2 % van de GLB-uitgaven gemoed was. De bedragen worden uitgekeerd aan producenten die het aantal dieren per hectare binnen de in de communautaire regelgeving gestelde grenzen houden. De resultaten van de controle in 2001 en in voorgaande jaren wekken de indruk dat de fouten met betrekking tot de wettigheid en regelmatigheid over het geheel genomen niet van materieel belang waren voor de onderliggende betalingen. De meeste producenten die in het kader van deze regeling worden betaald, blijven ruim onder de geldende maximale veebezetting. Bij alle begunstigden worden administratieve controles verricht. Onderzoek van controlesystemen in zes lidstaten wees echter uit dat de meeste er niet in slaagden, selectieve inspecties te richten op aanvragers die dicht bij de limiet voor subsidiabiliteit zitten, en dat slechts één lidstaat had gekozen voor een geïntegreerde aanpak om beide criteria te controleren (bestaan van de dieren en van areaal dat als grasland wordt gebruikt, en productie van voedergewassen).

2.25. In twee lidstaten werden specifieke tekortkomingen in systemen aangetroffen. In Oostenrijk werd het aandeel van subsidiabele bergweiden in sommige gebieden ruim 60 % te hoog geschat, op basis van informatie in het kadaster. Met de introductie van luchtfotografie in 1998 kwam dit verschil aan het licht, maar deze werd in het toepassingsjaar 2001 slechts in enkele gebieden van Oostenrijk toegepast, zoals de regio Salzburg. In Frankrijk leidden onnauwkeurigheden in de database voor vee, waarmee de veebezetting werd berekend, tot een hoger foutenrisico, hetgeen nog werd verergerd door tekortkomingen in de inspecties van de oppervlakten met voedergewassen. De producenten kregen de premie uitbetaald op basis van deze onbetrouwbare database, ongeacht of zij de steun specifiek hadden aangevraagd.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.24. *Naar aanleiding van de controleresultaten van de diensten van de Commissie wordt in de nieuwe GBCS-verordening (EG) nr. 2419/2001 de door de Rekenkamer voorgestelde risicoanalysefactor expliciet verplicht gesteld met ingang van 2002.*

Controles bij aanvragers die dicht bij de limiet voor subsidiabiliteit zitten, waren vóór 2002 niet verplicht, hoewel de Commissie dergelijke controles wel heeft aanbevolen als een goede controleprocedure. Evenzo werd de door de Rekenkamer voorgestelde geïntegreerde aanpak altijd aanbevolen bij de GBCS-wetgeving.

2.25. *De door de Rekenkamer genoemde zaken met betrekking tot Oostenrijk en Frankrijk worden door de diensten van de Commissie onderzocht in de context van de procedure tot goedkeuring van de rekeningen.*

⁽¹¹⁾ Verordening (EG) nr. 1254/1999 van de Raad van 17 mei 1999 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB L 166 van 26.6.1999, blz. 21).

Verordening (EG) nr. 2342/1999 van de Commissie van 28 oktober 1999 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1254/1999 (PB L 281 van 4.11.1999, blz. 30).

Resultaten van controles door de lidstaten

2.26. De lidstaten is verzocht, in januari 2000 een systeem voor de identificatie en registratie van runderen in te voeren dat de betaalorganen in staat stelt, kruiscontroles toe te passen op aanvragen om betaling van dierpremies. Hoewel ongeveer de helft van de lidstaten deze termijn niet heeft gehaald, begint dit nieuwe instrument meer onjuiste opgaven in het kader van deze regeling aan het licht te brengen. In **tabel 2.3** en **grafiek 2.5** wordt een overzicht gegeven van de resultaten van inspecties op de landbouwbedrijven met betrekking tot de duurste regeling, die voor de zoekgoeienpremie. Hieruit blijkt bijvoorbeeld dat in 2000 de Nederlandse autoriteiten 18 % van de voor GBCS-controles geselecteerde aanvragen hebben verlaagd, en nog eens 2 % volledig hebben afgewezen.

2.26. Hoewel sommige lidstaten hun systeem voor de identificatie en registratie van runderen nog niet hadden ingevoerd op de uiterste datum, 1 januari 2000, slaagden verscheidene lidstaten er niettemin in nog vóór de uitbetaling (in 2001) van de premies voor runderen betreffende in 2000 ingediende subsidieaanvragen gecomputeriseerde kruiscontroles uit te voeren.

De diensten van de Commissie hebben ook geconstateerd dat de controlemogelijkheden in de meeste lidstaten zijn verbeterd door een goed functionerende database. Tevens zij eraan herinnerd dat bij de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in 2000 verscheidene nieuwe of sterk gewijzigde premieregelingen voor runderen zijn ingevoerd, die beter te controleren zijn dank zij het nieuwe instrument, dat ook een centraal element vormt in de controlebepalingen van de GBCS-verordeningen.

De in 2000 door de Nederlandse autoriteiten genomen maatregelen om de aanvragen te verlagen waren mogelijk het resultaat van de door de diensten van de Commissie in september 1999 uitgevoerde controle ter plaatse van de landbouwuitgaven.

Tabel 2.3 — GBCS-inspecties voor de zoekgoeienpremie — Resultaten van controles ter plaatse in 2000

Lidstaat	Totaalaantal ingediende aanvragen	Gecontroleerde aanvragen (GA)		Gedeeltelijk afgewezen aanvragen		Volledig afgewezen aanvragen	
		Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Oostenrijk	90 224	13 188	14,62	1 021	7,74	37	0,28
België	17 493	1 952	11,16	67	3,43	4	0,20
Denemarken ⁽¹⁾	9 732	(¹)		(¹)		(¹)	
Duitsland ⁽¹⁾	35 626	(¹)		(¹)		(¹)	
Griekenland ⁽²⁾	(²)	(²)		(²)		(²)	
Spanje	74 208	8 395	11,31	633	7,54	58	0,69
Frankrijk ⁽¹⁾	138 303	(¹)		(¹)		(¹)	
Ierland	70 591	8 612	12,20	621	7,21	47	0,55
Italië ⁽³⁾	60 900	26 552	43,60	2 502	9,42	549	2,07
Luxemburg	515	60	11,65	5	8,33	0	0,00
Nederland	5 496	520	9,46	94	18,08	11	2,12
Portugal	31 413	3 770	12,00	579	15,36	23	0,61
Finland	1 431	173	12,09	31	17,92	2	1,16
Zweden	10 816	1 274	11,78	67	5,26	9	0,71
Verenigd Koninkrijk	49 400	3 026	6,13	235	7,77	16	0,53
Totaal	596 148	67 522	11,33	5 855	8,67	756	1,12

⁽¹⁾ Denemarken, Duitsland en Frankrijk: naar de Commissie gezonden gegevens waren incompatibel qua opmaak.

⁽²⁾ Griekenland: heeft geen gegevens naar de Commissie gezonden.

⁽³⁾ Italië: heeft onvolledige gegevens naar de Commissie gezonden.

NB 1: Verschillen in opgespoorde foutenpercentages zijn te verklaren uit verschillen in het aantal ingediende onjuiste aanvragen en verschillen in de doelmatigheid van de opsporing.

NB 2: Een aanvraag wordt volledig afgewezen bij ontdekking van een verschil van meer dan 20 % tussen het aantal opgegeven dieren en het vastgestelde aantal voor subsidie in aanmerking komende dieren, of bij een verschil als gevolg van opzettelijke onregelmatigheden.

Bron: DG Landbouw — Statistieken 2000 GBCS.

Olijfolie

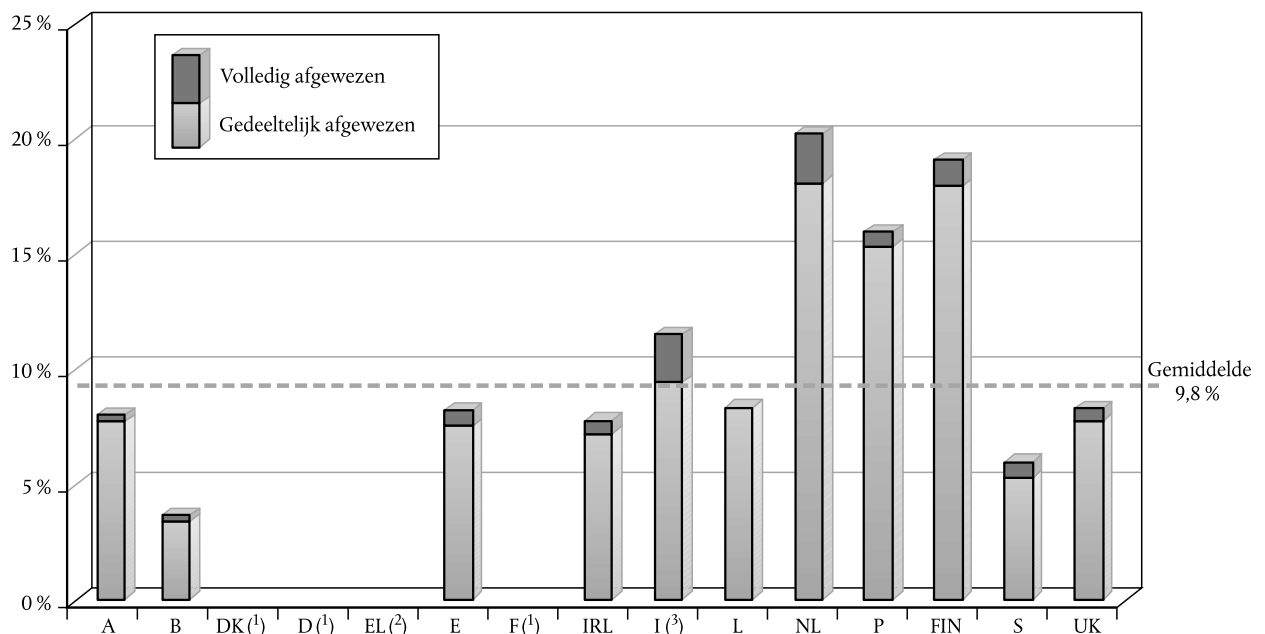
2.27. De ten laste van de begroting komende kosten van de steun voor olijfolieproducenten bedroegen in 2001 2 505 miljoen euro, ofwel 6 % van de totale GLB-uitgaven. Deze subsidie wordt betaald aan producenten op basis van de hoeveelheid geproduceerde olie, zoals gecertificeerd door goedgekeurde oliefabrieken.

Controlesysteem

2.28. Bureaus voor de controle van olijfolie in de lidstaten dienen elk jaar 30 % van de goedgekeurde oliefabrieken goed te keuren. Ook zijn de lidstaten verplicht, een geografisch informatiesysteem voor de olijventeelt op te zetten. Telersverenigingen moeten de declaraties controleren en onder meer nagaan of zij instemmen met de administratie van de fabrieken.

2.28. De diensten van de Commissie volgen op de voet de invoering en de doeltreffendheid van de nieuwe controle-instrumenten waarnaar de Rekenkamer verwijst.

Grafiek 2.5 — Zoogkoeienpremie — Percentage geïnspecteerde aanvragen met fouten



⁽¹⁾ Denemarken, Duitsland en Frankrijk: naar de Commissie gezonden gegevens waren incompatibel qua opmaak.

⁽²⁾ Griekenland: heeft geen gegevens naar de Commissie gezonden.

⁽³⁾ Italië: heeft onvolledige gegevens naar de Commissie gezonden

NB 1: Verschillen in opgespoorde foutenpercentages zijn te verklaren uit verschillen in het aantal ingediende onjuiste aanvragen en verschillen in de doelmatigheid van de opsporing.

NB 2: Een aanvraag wordt volledig afgewezen bij ontdekking van een verschil van meer dan 20 % tussen het aantal opgegeven dieren en het vastgestelde aantal voor subsidie in aanmerking komende dieren, of bij een verschil als gevolg van opzettelijke onregelmatigheden.

Bron: DG Landbouw — Statistieken 2000 GBCS.

Bevindingen van de Rekenkamer

2.29. Wanneer de steun moet worden uitbetaald op basis van de geproduceerde hoeveelheden, is de betrouwbaarheid van het controlesysteem van bijzonder belang. Het bewijs dat de door een oliefabriek overgelegde informatie klopt, kan alleen tijdens de persing worden verkregen. Bij de controle van olijfoliesubsidies moet dan ook rekening worden gehouden met de mate waarin het controlesysteem de juistheid van deze informatie garandeert. De in 2001 geconstateerde gebreken betroffen onder meer het ontbreken van een olijventeeltkader in Griekenland, en gevallen in Spanje waarbij olijven worden geperst in fabrieken zonder dat het bevoegde agentschap in de gelegenheid wordt gesteld aanwezig te zijn, het ontbreken van een geografisch informatiesysteem voor de olijventeelt, en het achterwege blijven van inspecties bij het vereiste aantal oliefabrieken.

Plattelandontwikkeling

2.30. De uitgaven voor plattelandontwikkeling bedroegen in 2001 4 364 miljoen euro, ofwel 10 % van de totale GLB-uitgaven. De meest kostbare regelingen hebben betrekking op steun voor agromilieumaatregelen, probleemgebieden (nu meer dan 50 % van het landbouwgebied van de EU), en bosbouw. De uitgaven zijn gebaseerd op plannen voor plattelandontwikkeling die zijn opgesteld door de lidstaten en goedgekeurd door de Commissie.

Controlesysteem

2.31. Er is geen gemeenschappelijk controlesysteem voor de uitgaven voor plattelandontwikkeling. Vaak geldt als voorwaarde het volgen van „goede landbouwpraktijken”, alsmede minimumnormen ten aanzien van milieu-effect, hygiëne en dierenwelzijn. De lidstaten hebben echter een ruime vrijheid bij de keuze van de te financieren terreinen en het opzetten van passende controlesystemen. Verschillende verklarende instanties spreken hun zorg uit over deze uitgaven; de verklarende instanties voor de Franse, Portugese en Beierse betaalorganen, die zich voornamelijk bezighouden met betalingen voor plattelandontwikkeling, hebben bij hun accountantsverklaring een voorbehoud gemaakt.

2.29. *De door de Rekenkamer in 2001 opgemerkte gebreken worden in aanmerking genomen of zullen in aanmerking worden genomen in de context van de procedure tot goedkeuring van de rekeningen. Opgemerkt zij echter dat het olijventeeltkader per 1 november 1998 is vervangen door het geografisch informatiesysteem voor de olijventeelt, dat uiterlijk op 1 november 2003 voltooid moet zijn. In de tussenliggende periode totdat het zogenoemde OLIGIS is voltooid, moeten de lidstaten een groter aantal inspecties ter plaatse uitvoeren. De diensten van de Commissie volgen de voortgang op dit gebied op de voet.*

2.31. *In de communautaire regeling wordt een algemeen kader voor het systeem voor beheer, controles en sancties voor de plattelandontwikkelingsmaatregelen vastgesteld. Gezien de grote diversiteit van de maatregelen en de administratieve organisaties in de lidstaten, worden de gedetailleerde uitvoeringsmaatregelen evenwel door de lidstaten zelf vastgesteld overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel. De diensten van de Commissie hebben echter een zekere harmonisatie tussen de lidstaten nagestreefd door in een document met richtsnoeren aanbevelingen tot hen te richten. Voorts worden de conclusies van de verklarende instanties in aanmerking genomen in het kader van de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL-Garantie.*

Bevindingen van de Rekenkamer

2.32. In 2001 omvatte de controle een specifiek onderzoek naar steun voor probleemgebieden. De conclusie ervan luidde dat de boekings- en controlesystemen aanmerkelijke tekortkomingen vertonen. Een bijzonder probleem is het feit dat normen voor „goede landbouwpraktijken” slecht omschreven, of niet te verifiëren zijn.

2.33. Betalingen zijn over het algemeen gebaseerd op oppervlakten bouwland. Alle soorten fouten die aan de orde kwamen bij regelingen voor oppervlaktesteun komen ook bij betalingen op dit terrein voor, waarbij nog het risico komt dat landbouwers niet voldoen aan de in paragraaf 2.32 genoemde voorwaarden.

Overige uitgaven

2.34. De uitgaven die in de paragrafen 2.12-2.33 niet aan de orde kwamen, bedroegen 11 543 miljoen euro, ofwel 27 % van de GLB-uitgaven in 2001. Hieronder vallen uitgaven voor activiteiten zoals de katoenproductie, verwerking van landbouwproducten, uitvoerrestituties, en andere vormen van marktinterventie.

Bevindingen van de Rekenkamer: steun voor katoen

2.35. De Rekenkamer stelde een specifiek onderzoek in naar de steun voor katoen, die in 2001 733 miljoen euro, ofwel 2 % van de GLB-uitgaven bedroeg. Deze wordt aan egreneerbedrijven in Griekenland en Spanje betaald, op voorwaarde dat aan de producenten een minimumprijs is betaald voor de afgeleverde hoeveelheden katoen. De nationale autoriteiten moeten beschikken over zodanig opgezette controles dat kan worden gewaarborgd dat de steun voor de juiste hoeveelheid wordt betaald.

2.36. Bij één essentiële controle wordt nagegaan of de producenten werkelijk bestaan en of de afgeleverde hoeveelheden redelijk zijn. De producenten wordt verzocht, een aangifte van oppervlakten over te leggen. De nationale autoriteiten maken gebruik van gegevens uit de aangiften van oppervlakten om voor elke producent de opbrengst aan niet-geëgreeneerde katoen per hectare te berekenen, zodat opbrengsten boven een zekere aanvaardbare drempel kunnen worden onderzocht. Dergelijke onderzoeken, kruiscontroles in het kader van het

2.32. *De conclusies van het onderzoek van de Rekenkamer naar steun voor probleemgebieden zullen door de diensten van de Commissie zorgvuldig worden geëvalueerd. Deze diensten zijn goed bekend met het vraagstuk van de controle van goede landbouwpraktijken. Zij hebben hierover specifieke aanbevelingen geformuleerd in het in punt 2.31 vermelde document met richtsnoeren.*

2.33. *De fouten bij oppervlaktesteun worden ook geëvalueerd in het kader van de rechtmatigheidsgoedkeuringen, zowel in de algemene onderzoeken betreffende het GBCS als in de specifieke onderzoeken betreffende de plattelandsonwikkelingsmaatregelen.*

2.36-2.37. *De incompatibiliteit van de perceelidentificatie voor katoen in Griekenland, en de daaruit voortvloeiende moeilijkheid om de oppervlakten van de katoenpercelen te bevestigen, vormt het onderwerp van een lopend onderzoek van de diensten van de Commissie in de context van de procedure tot goedkeuring van de rekeningen. Niettemin is reeds regelgeving vastgesteld.*

Krachtens artikel 9 bis, lid 1, en artikel 13, lid 1, onder d), van Verordening (EEG) nr. 3508/92 van de Raad moeten de

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

GBCS en controles ter plaatse, moeten het risico tegen gaan dat producenten een te kleine oppervlakte katoenareaal opgeven om de aanvragen voor gewassen waarvoor oppervlaktesteun kan worden betaald, op te kunnen schroeven.

2.37. In Griekenland worden voor circa 30 % van de opgegeven percelen referenties gebruikt die niet aansluiten op de GBCS-referenties. Dit maakt het onmogelijk, de oppervlakte van deze percelen te bevestigen. Bovendien is het in computersystemen mogelijk, meerdere referentienummers in te voeren voor de registratie van eenzelfde perceel.

2.38. Verder waren er in Griekenland geen duidelijke, uitvoerige instructies voor de selectie, timing en methodologie bij de controles ter plaatse van door katoenproducenten ingediende aangiften van oppervlakten. Bijgevolg werden de opgaven voor het verkoopseizoen 2000/2001 willekeurig, en niet op basis van risico geselecteerd; inspecties werden uitgevoerd nadat de oogst had plaatsgevonden en vaak nadat de betrokken percelen waren geploegd; buitengewoon veel inspecties werden op dezelfde dag verricht, en de rapportagesystemen verschaften onvoldoende gegevens over de gecontroleerde percelen, de toegepaste methode en de onderbouwing van de bevindingen. Door deze gebreken werden zeer weinig afwijkingen gemeld (0,05 % van het onderzochte aantal). De foutenfrequentie van 0,05 % stond in contrast met de resultaten van de controletests van de Rekenkamer inzake de juistheid van de opgegeven oppervlakten voor 2001/2002. In 16,7 % van de gecontroleerde opgaven werden significante verschillen aangetroffen (die de nationale tolerantiegrenzen te boven gaan) tussen de opgegeven oppervlakten en de katoenteeltarealen.

Caseïne

2.39. De controle over 2001 omvatte een specifiek onderzoek naar de steun voor tot caseïne verwerkte ondermelk ad 263 miljoen euro, ofwel 0,6 % van de GLB-uitgaven. Onder meer werd een steekproef onderzocht van 107 betalingen, die foutloos bleken te zijn.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

beheers- en controlesystemen die voor sommige communautaire steunregelingen worden ingezet, uiterlijk op 1 januari 2003 geschikt zijn om zonder problemen of conflicten tegelijkertijd te werken of onderling en met het geïntegreerde systeem gegevens uit te wisselen. De betrokken communautaire steunregelingen, waaronder productiesteun voor katoen, staan vermeld in de bijlage bij Verordening (EG) nr. 495/2001 van de Commissie houdende wijziging van de bijlage bij Verordening (EEG) nr. 3508/92 van de Raad. Alle lidstaten werden aan deze verplichtingen herinnerd bij schrijven van 8 maart 2002, en verzocht de stand van zaken voor elke betrokken productiesector mee te delen.

2.38. *De diensten van de Commissie nemen nota van de kritische opmerkingen van de Rekenkamer over Griekenland, en hebben soortgelijke tekortkomingen vastgesteld in het kader van hun controles van de landbouwuitgaven. Dergelijke gebreken in de beheers- of controlesystemen van de nationale autoriteiten worden naar behoren in aanmerking genomen bij de procedure tot goedkeuring van de rekeningen.*

De Commissie erkent volmondig de ernstige tekortkomingen die door de Rekenkamer zijn vastgesteld met betrekking tot de controles ter plaatse van de voor katoenteelt gebruikte percelen, die trouwens in grote lijnen overeenkomen met de door de diensten van de Commissie geregeld gesignaleerde tekortkomingen, maar niettemin moet voor ogen worden gehouden dat de steun voor katoen wordt betaald op basis van de werkelijke leveringen aan de fabrieken en niet op basis van de opgegeven oppervlakten. Bij de beoordeling van het risico voor het Fonds teneinde financiële consequenties te verbinden aan de gebrekkige controle van de percelen, zouden de diensten van de Commissie derhalve rekening houden met het mogelijke effect van dergelijke tekortkomingen op het eindresultaat, gezien het feit dat andere controles en procedures waarschijnlijk een grotere invloed hebben.

Overige significante bevindingen

2.40. De meest significante bevinding in deze rubriek was dat in Duitsland de subsidies voor het rooien van wijngaarden werden uitbetaald voor wijngaarden die minder dan tien jaar geleden waren aangeplant. Dergelijke uitgaven zijn niet subsidiabel. In Frankrijk bleek een betaling van tabakssubsidie het maximumquotum te overschrijden.

Horizontale bevindingen

Inhoudingen

2.41. In de communautaire regelgeving wordt doorgaans nadrukkelijk gesteld dat het volledige steunbedrag rechtstreeks aan de betrokken landbouwer, exporteur of onderneming wordt uitgekeerd. Evenals in voorgaande jaren wees de controle uit dat er nog steeds bedragen worden ingehouden die buiten de in de regelgeving en jurisprudentie toegestane uitzonderingen vallen ⁽¹²⁾. Dit levert geen bijkomende kosten voor de begroting op.

Het Clearance Audit Trail System (CATS)

2.42. De Commissie beschikt over een database die alle gegevens bevat over de uit hoofde van het EOGFL-Garantie verrichte betalingen in de vijftien lidstaten gedurende het voorgaande begrotingsjaar ⁽¹³⁾. De Rekenkamer heeft de gegevens over het begrotingsjaar 2000 getest om te verifiëren of ze betrouwbaar en aannemelijk zijn, of de datum van uitkering en het begrotingsjaar coherent zijn, en of het uitgekeerde steunbedrag juist is. De resultaten van deze tests wijzen uit dat:

2.40. In zijn antwoord op de opmerking van de Rekenkamer tekent Duitsland protest aan en beweert het dat er tevens een taalprobleem bestaat in de Duitse versie van de desbetreffende verordening. De diensten van de Commissie zullen deze kwestie derhalve verder onderzoeken.

Met betrekking tot de tabak en het maximumquotum zij opgemerkt dat de lidstaten onder bepaalde voorwaarden overdrachten kunnen verrichten. Dit punt moet nog aan een gedetailleerd onderzoek worden onderworpen alvorens een uitspraak te kunnen doen.

2.41. De Commissie heeft de nodige aandacht besteed aan de naleving van de bepaling inzake uitkering van het volledige steunbedrag. Daarom werden reeds in het verleden en worden ook thans nog correcties aangebracht in het kader van de procedure tot goedkeuring van de rekeningen.

Vanaf het begrotingsjaar 2002 past Griekenland deze inhoudingen van steunbedragen en premies van het GLB niet meer toe in de door de Rekenkamer genoemde sectoren.

2.42. Er zij op gewezen dat de database CATS voor het begrotingsjaar 2000 30 miljoen records bevat, die elk tot 128 potentiële velden bevatten. Zelfs met onbeperkte middelen is het bijna onmogelijk elk afzonderlijk gegeven te controleren. De Commissie geeft toe dat een verdere kwaliteitscontrole van de CATS-gegevens wenselijk is. De wenselijkheid van deze controle moet echter worden gezien in de context van alle prioriteiten van de Commissie. De opmerking van de Rekenkamer zal in aanmerking worden genomen in de risicoanalyse van het verantwoordelijke directoraat.

⁽¹²⁾ Jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2000, paragrafen 2.37 en 2.40.

⁽¹³⁾ Deze gegevens worden door de lidstaten aan de Commissie verstrekt op grond van Verordening (EG) nr. 1663/95 van de Commissie van 7 juli 1995 (PB L 158 van 8.7.1995, blz. 6) en van Verordening (EG) nr. 2390/1999 van de Commissie van 25 oktober 1999 (PB L 295 van 16.11.1999, blz. 1).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- a) Griekenland niet de gevraagde gedetailleerde gegevens heeft verstrekt;
- b) de meeste gegevens van de overige lidstaten tal van gebreken vertonen (met Luxemburg als opvallende uitzondering).

Algemene conclusies over de uitgaven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)

2.43. De controle wees uit dat opgaven van landbouwers en anderen die subsidies ontvangen, materiële fouten vertoonden; hoewel het controlesysteem GBCS veel fouten aanwijst, is er nog steeds sprake van een aanmerkelijk aantal fouten in de betalingen van de betaalorganen. Het GBCS is nog steeds niet volledig geïmplementeerd en de systemen voor identificatie van runderen, die in januari 2000 operationeel hadden moeten zijn, werden niet tijdig ingevoerd (zie de paragrafen 2.18, 2.19 en 2.26).

2.44. De rapportage over de inspectieresultaten van het GBCS dient te worden verbeterd, en met name moet er onderscheid worden gemaakt tussen de resultaten van controles op risicobasis en willekeurige controles. De Commissie dient jaarlijks een representatieve selectie van GBCS-inspecties opnieuw te verrichten en te verifiëren.

2.45. Bij plattelandsontwikkeling treedt hetzelfde soort fouten op als bij regelingen voor oppervlaktesteun, waarbij zich bovendien het risico voordoet dat landbouwers verzuimen, de voor deze regelingen vereiste normen voor goede landbouwpraktijken toe te passen. Deze normen zijn vaak slecht omschreven of niet te verifiëren.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- a) *In mei 2002 is Griekenland begonnen de gevraagde gedetailleerde gegevens (begrotingsjaar 2000) aan de Commissie te verstrekken. Opgemerkt zij dat de rekeningen van Griekenland voor het begrotingsjaar 2000 nog niet financieel zijn goedgekeurd.*
- b) *Het begrotingsjaar 2000 was het eerste jaar waarvoor de database CATS volledig operationeel was. De volgende kwaliteitscontroles van de CATS-gegevens zijn centraal ondernomen:*
- *volledigheid van de gegevens met betrekking tot de begrotingsposten;*
 - *overeenstemming met de jaarrekening;*
 - *volledigheid van de gegevens met betrekking tot de X-tabel;*
 - *inachtneming van de codelijsten.*

2.43. *De Commissie is van mening dat dankzij het GBCS veel minder fouten voorkomen. Voorts werkt de Commissie voortdurend aan de verbetering van het controlesysteem door de desbetreffende verordeningen te wijzigen en door de volledige implementering en ontwikkeling van het systeem in de lidstaten aan te moedigen. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de implementering van het identificatiesysteem voor runderen en de invoering van een geografisch identificatiesysteem uiterlijk op 1 januari 2005 (zie punt 2.16).*

2.45. *Het vraagstuk van de controle van de goede landbouwpraktijken is bekend bij de diensten van de Commissie. Zij hebben hierover specifieke aanbevelingen geformuleerd in het in punt 2.31 vermelde document met richtsnoeren.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.46. Steun die wordt betaald voor geproduceerde hoeveelheden die niet achteraf kunnen worden gecontroleerd, vergt een streng controlesysteem. De omvangrijkste van deze regelingen (olijfolie en katoen) vertonen echter specifieke gebreken waar het gaat om de uitvoering van controles door de lidstaten (zie de paragrafen 2.28, 2.29 en 2.36-2.40).

2.47. De Commissie dient de noodzakelijke maatregelen te treffen om de betrouwbaarheid en het nut van de database CATS te vergroten.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.46. *Verwezen wordt naar de antwoorden in de punten 2.29 en 2.38. De diensten van de Commissie hebben ook tekortkomingen bij de controles ontdekt, die in de door de Commissie gevolgde procedure tot goedkeuring van de rekeningen routinematig en systematisch worden behandeld.*

2.47. *In de toekomst zal de kwaliteit van de CATS-gegevens beter worden bewaakt door toepassing van een reeks controles zoals die welke de Rekenkamer heeft uitgevoerd; daarnaast zullen strengere kwaliteitscontroles (bv. op het gebruik van de codelijsten) worden ingebouwd in het programma dat door de lidstaten wordt gebruikt voor de verstrekking van de computergegevens aan de Commissie.*

GOEDKEURING VAN DE REKENINGEN

Inleiding

2.48. In het kader van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen besluit de Commissie of de door de betaalorganen gedane uitgaven voor de tenuitvoerlegging van het GLB definitief ten laste van de communautaire begroting moeten worden gebracht. Sinds 1996 heeft de Commissie de volgende beschikkingen genomen:

- a) een jaarlijkse beschikking over de financiële goedkeuring op basis van de certificering van de rekeningen van de betaalorganen door verklarende instanties die door de lidstaten zijn aangewezen. Deze verklarende instanties dienen zekerheid te verschaffen over de vraag of de rekeningen waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig zijn;
- b) conformiteitsbeschikkingen wanneer de Commissie besluit, uitgaven uit te sluiten van communautaire financiering omdat ze niet overeenstemmen met de communautaire regelgeving. Dergelijke beschikkingen kunnen betrekking hebben op meerdere EOGFL-jaren.

Een bemiddelingsorgaan moet trachten de standpunten van de Commissie en de lidstaten inzake eventuele aan het orgaan voorgelegde voorstellen voor correcties te verzoenen. De correcties kunnen ook worden voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.

2.49. In de volgende paragrafen komen aan de orde:

- a) de financieringsbeschikking voor EOGFL-jaar 2001 ⁽¹⁴⁾,
- b) drie conformiteitsbeschikkingen voor 1996-2000 ⁽¹⁵⁾.

2.50. Het onderzoek van de Rekenkamer moet uitsluitend geven over de volgende vragen:

- a) ten aanzien van de financiële goedkeuring:
 - i) biedt het werk van de verklarende instanties, zoals weergegeven in hun rapporten, een toereikende grondslag voor de door hen afgegeven verklaring?
 - ii) voldeden de betaalorganen aan de erkenningscriteria (met inbegrip van de IT-veiligheidscriteria)?
 - iii) geeft de financieringsbeschikking van de Commissie de conclusies van de verklarende instanties weer (mits hun werk bevredigend wordt geacht)?
- b) ten aanzien van de conformiteitsbeschikkingen:
 - i) zijn de correcties in de conformiteitsbeschikkingen adequaat en goed onderbouwd?

Financiële goedkeuring

2.51. De Rekenkamer heeft de rapporten over de tien betaalorganen met de hoogste uitgaven onderzocht, alsmede die met verklaringen waarbij enig voorbehoud is gemaakt (zie **tabel 2.4**). Ook heeft de Rekenkamer het werk van de Commissie ter voorbereiding van de financieringsbeschikking beoordeeld.

⁽¹⁴⁾ Beschikking 2002/461/EG van de Commissie van 12 juni 2002 (PB L 160 van 18.6.2002, blz. 28).

⁽¹⁵⁾ Beschikking 2001/137/EG van de Commissie van 5 februari 2001 (PB L 50 van 21.2.2001, blz. 9), Beschikking 2001/557/EG van de Commissie van 11 juli 2001 (PB L 200 van 25.7.2001, blz. 28) en Beschikking 2001/889/EG van de Commissie van 12 december 2001 (PB L 329 van 14.12.2001, blz. 68).

Tabel 2.4 — Betaalorganen, naar in 2001 gedeclareerde uitgaven

Nr.	Lidstaat	Betaalorgaan	Gedeclareerde bedragen in Mio EUR	% van totaal	Rekeningen waarbij een voorbehoud is gemaakt ⁽¹⁾	Gecorrigeerde rekeningen	Losgekoppelde rekeningen ⁽²⁾
1	Italië	AGEA	5 111,74	12,19	✓	✓	
2	Frankrijk	ONIC	4 147,32	9,89	✓	✓	
3	Griekenland	OPEKEPE (voorheen bekend als GEDIDAGEP)	2 605,78	6,22	✓	✓	✓
4	Verenigd Koninkrijk	DEFRA (voorheen bekend als MAFF)	2 137,21	5,10	✓	✓	
5	Spanje	Andalucia	1 614,06	3,85	✓		
6	Ierland	DAF	1 533,45	3,66			
7	Frankrijk	ONIOL	1 261,37	3,01			
8	Denemarken	EU-direktoratet	1 111,73	2,65			
9	Duitsland	Bayern, Landwirtschaft	943,63	2,25			
10	Oostenrijk	AMA	939,09	2,24			
			21 405,38	51,05			
11	Spanje	Castilla-Léon	888,73	2,12			
12	Spanje	Castilla-La Mancha	876,00	2,09	✓	✓	
13	Frankrijk	ACCT/SDE	849,67	2,03	✓		
14	Frankrijk	OFIVAL	847,25	2,02	✓		
15	Finland	MMM	815,35	1,94			
16	Zweden	SJV	779,66	1,86			
17	Verenigd Koninkrijk	IBEA	740,23	1,77			
18	Portugal	INGA	720,83	1,72		✓	
19	Spanje	FEGA	710,38	1,69			
20	Duitsland	Niedersachsen	698,01	1,66			✓
21	Spanje	Extremadura	590,96	1,41	✓		
22	Frankrijk	CNASEA	584,57	1,39	✓		
23	België	BIRB	583,46	1,39			
24	Verenigd Koninkrijk	SERAD	573,02	1,37			
25	Frankrijk	ONILAIT	559,66	1,33	✓		
26	Duitsland	Hamburg-Jonas	549,24	1,31			
27	Duitsland	BLE	504,93	1,20			
28	Spanje	Aragón	458,85	1,09			
29	Duitsland	Mecklenburg-Vorpommern	401,06	0,96			
30	Duitsland	Baden-Württemberg	393,67	0,94			
31	Duitsland	Brandenburg	362,87	0,87			
32	Nederland	PZ	362,15	0,86			
33	Spanje	Cataluña	359,60	0,86	✓		
34	Frankrijk	FIRS	359,13	0,86	✓		
35	Duitsland	Sachsen-Anhalt	358,17	0,85	✓		
36	België	Min. of Agr. — DG3	330,08	0,79			
37	Nederland	LASER	318,20	0,76			
38	Duitsland	Sachsen	302,80	0,72			
39	Nederland	HPA	297,45	0,71			
40	Duitsland	Nordrhein-Westfalen LWK Müntst	295,11	0,70			
41	Duitsland	Schleswig-Holstein	282,82	0,67			
42	Verenigd Koninkrijk	DARD	260,91	0,62			
43	Duitsland	Thüringen	260,19	0,62			
44	Verenigd Koninkrijk	NAWAD	258,72	0,62			
45	Frankrijk	ONIFLHOR	253,84	0,61	✓		
46	Italië	SAISA (voorheen bekend als DCCC)	249,49	0,60			
47	Frankrijk	ONIVINS	222,22	0,53	✓		
48	Duitsland	Hessen	195,96	0,47			
49	Spanje	Canarias	195,06	0,47			
50	Duitsland	Rheinland-Pfalz	172,30	0,41			
51	Frankrijk	ODEADOM	166,61	0,40	✓		
52	Portugal	IFADAP	154,14	0,37	✓	✓	
53	Spanje	Valencia	139,37	0,33			
54	Spanje	Navarra	128,95	0,31	✓	✓	
55	Spanje	Galicia	119,71	0,29			
56	Duitsland	Nordrhein-Westfalen LWK Bonn	103,24	0,25			
57	Italië	ENR	97,48	0,23			
58	Spanje	Murcia	85,13	0,20	✓		
59	Oostenrijk	BMLFUW Präs B10	64,83	0,15			✓
60	Spanje	País Vasco	60,92	0,15		✓	
61	Spanje	Asturias	57,99	0,14			
62	Spanje	Madrid	52,66	0,13	✓		
63	Spanje	La Rioja	50,32	0,12			
64	Oostenrijk	ZA Salzburg	48,60	0,12			
65	Ierland	DMNR	48,60	0,12			
66	Nederland	DLG	44,23	0,11			
67	Nederland	PT	42,03	0,10			
68	Nederland	PVVE	39,23	0,09			
69	Luxemburg	Min. Agric.	29,27	0,07	✓		
70	Spanje	Cantabria	27,46	0,07			
71	Spanje	Baleares	21,93	0,05	✓		
72	Duitsland	Bayern, Umwelt	21,38	0,05	✓	✓	
73	Verenigd Koninkrijk	FC	20,55	0,05			
74	Duitsland	Saarland	16,38	0,04			
75	België	Vlaamse Gemeenschap	12,08	0,03			✓
76	Duitsland	Hamburg	11,26	0,03			
77	België	Région Wallonne	9,07	0,02	✓	✓	
78	Frankrijk	OFIMER	7,48	0,02			
79	Spanje	FROM	6,33	0,02			
80	Duitsland	Nordrhein-Westfalen LfEJ	6,12	0,01			
81	Duitsland	Bremen	1,75	0,00			
82	Verenigd Koninkrijk	CCW	1,72	0,00			
83	Duitsland	Berlin	1,60	0,00			
		TOTAAL	41 926,40	100,00			

⁽¹⁾ Rekeningen waarbij de verklarende instanties een voorbehoud hebben gemaakt wegens financiële fouten, beperkte reikwijdte of anderszins.

⁽²⁾ Losgekoppeld van de financieringsbeschikking van april/mei 2002.

NB: Wisselkoersen voor lidstaten buiten de eurozone:

Denemarken: 7,45508; Zweden: 8,98170; Verenigd Koninkrijk: 0,621063.

Bron: Beknopt verslag van de Commissie over de financiële goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL-Garantie voor 2001.

Financieringsbeschikking voor 2001

2.52. De Commissie heeft haar beschikking over de financiële goedkeuring op 12 juni 2002 genomen, na de in de verordening gestelde termijn van 30 april. De Commissie heeft de rekeningen van de betaalorganen aanvaard, behoudens de volgende uitzonderingen en voorwaarden:

- a) de Commissie heeft de rekeningen van vier betaalorganen van de beschikking uitgesloten (losgekoppeld); hiermee is 3 391 miljoen euro (8 %) van de totale gedeclareerde uitgaven gemoeid. De rekeningen van Griekenland en de Vlaamse Gemeenschap (België) werden niet goedgekeurd, omdat ze de Commissie geen adequate computergegevens inzake betalingen hadden verstrekt. Voor FEGA en Baskenland (Spanje) heeft de Commissie nadere gegevens opgevraagd;
- b) bij wijze van sanctie tegen te late betalingen, overschrijding van uitgavenmaxima en het niet tijdig innen van de superheffing voor melk, besliste de Commissie dat de „voorschotten” die in 2001 aan de lidstaten waren betaald, 131,4 miljoen euro te veel bedroegen, maar dat Portugal recht had op terugbetaling van 20,6 miljoen euro in verband met de toekenning van bijkomende melkquota aan de Azoren;
- c) de Commissie heeft de door tien betaalorganen gedeclareerde uitgaven aangepast voor in totaal 9,2 miljoen euro, op basis van de bevindingen van de verklarende instanties.

De verklarende instanties

Late aanwijzing van verklarende instanties

2.53. Twee verklarende instanties werden pas laat aangewezen: het Griekse betaalorgaan (het op twee na grootste in de Gemeenschap) op 14 oktober 2001, één dag voor het eind van het begrotingsjaar, en het grootste betaalorgaan in de Gemeenschap (AGEA-Italië) pas op 12 december 2001. De eindrapporten en verklaringen moesten op 10 februari 2002 zijn overgelegd.

2.53. *De Commissie betreurt zeer dat de verklarende instanties voor Italië en Griekenland niet eerder in het jaar zijn aangewezen, en zal erop aandringen dat dit voor 2002 wel tijdig gebeurt.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Bevindingen van de verklarende instanties

2.54. De rapporten van de verklarende instanties vermelden dat het foutenpercentage in de rekeningen van het betaalorgaan uit een oogpunt van waarheidsgetrouwheid, volledigheid en nauwkeurigheid niet meer dan 1 % van de totale gedeclareerde uitgaven bedraagt. De verklaringen van de verklarende instanties bieden echter geen zekerheid dat de door de begunstigden in de betalingsaanvragen vermelde gegevens waarheidsgetrouw zijn; juist op dit niveau bestaat blijkens de controles van de Rekenkamer de meeste kans op fouten. De verklarende instanties hoeven slechts te verklaren dat de beheers- en informatiesystemen van de betaalorganen kunnen waarborgen dat de betalingen naar behoren worden verricht.

2.54. De verklaring heeft niet tot doel zekerheid te verschaffen dat de gegevens in de betalingsaanvragen van de begunstigden in overeenstemming zijn met de werkelijkheid. Overeenkomstig artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1663/95 van de Commissie betreft de verklaring van de verklarende instanties de overeenstemming van de betalingen met de communautaire voorschriften slechts voorzover het gaat om het vermogen van de administratieve structuren van de betaalorganen om te garanderen dat die overeenstemming is onderzocht voordat de betaling werd verricht. De Commissie wenst echter te beklemtonen dat de redelijke zekerheid dat de gedane uitgaven in overeenstemming zijn met de voorschriften, niet alleen via de financiële audit wordt verkregen. Met de op de financiële audit gebaseerde beschikking accepteert de Commissie weliswaar de rekeningen op basis van de verklaringen en verslagen van de verklarende instantie, maar dit gebeurt onverminderd latere rechtmatigheidsbeschikkingen om bedragen terug te vorderen die blijkbaar niet overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn uitgegeven. In het kader van de hervorming van de goedkeuringsprocedure moesten de lidstaten niet alleen betalingsorganen erkennen en gedelegeerde controle-instanties aanwijzen, maar ook een apparaat voor interne audits opzetten. Het is bijgevolg de bedoeling dat de redelijke zekerheid wordt verkregen dankzij het geheel van de beschreven maatregelen, die zijn genomen bij de hervorming van de goedkeuringsprocedure in 1995.

De betaalorganen

Enkele betaalorganen voldoen niet aan de erkenningscriteria

2.55. In Griekenland werd het voormalige betaalorgaan (Gedidagep) in oktober 2001 vervangen door Opekepe. De erkenning van het nieuwe betaalorgaan op 3 september 2001 gold voorlopig voor één jaar. Volledige erkenning volgt, op voorwaarde dat verbeteringen worden aangebracht in de structuur en de organisatie van het betaalorgaan.

2.56. De verklarende instantie voor twee van de Franse betaalorganen (Odeadom en SDE) vindt dat zij niet aan de erkenningscriteria voldoen. De belangrijkste regeling waarvoor SDE verantwoordelijk is (zoogkoeienpremie) zal met ingang van EOGFL-jaar 2003 aan een ander Frans betaalorgaan (Ofival) worden overgedragen. SDE blijft echter verantwoordelijk voor twee zeer kleinschalige regelingen, terwijl de verklarende instantie, de Commissie en de Rekenkamer van oordeel zijn dat het geen betaalorgaan mag blijven.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.57. De verklarende instantie voor Ifadap (Portugal) is van oordeel dat het betaalorgaan aan een groot aantal erkenningscriteria niet heeft voldaan. Volgens de verklarende instantie en de Commissie voldoet het betaalorgaan van de Vlaamse Gemeenschap (België) niet aan de erkenningscriteria. De Commissie heeft nog in geen van beide gevallen corrigerende maatregelen genomen. Indien de Commissie van mening is dat een lidstaat niet voldoende onderneemt om de situatie te verbeteren, kan zij de maandelijkse voorschotten verlagen ⁽¹⁶⁾.

Controleverklaringen met voorbehoud

2.58. Bij de verklaringen voor 23 betaalorganen werd een voorbehoud gemaakt vanwege onzekerheid over de subsidiabiliteit van de uitgaven, ontoereikende interne controles (Griekenland, Italië (AGEA) en Luxemburg), en het niveau van de financiële fouten die door de verklarende instanties werden ontdekt. In de meeste gevallen heeft de Commissie voorstellen tot correcties gedaan, of zal zij de punten in een conformiteitsbeschikking aan de orde stellen. Zij heeft echter geen voorstellen gedaan voor correcties van de geëxtrapoleerde fout die door de verklarende instanties werd aangetroffen bij drie Franse betaalorganen (voor een totaalbedrag van 51,5 miljoen euro), en bij één Spaans betaalorgaan (0,1 miljoen euro).

IT-veiligheid bij betaalorganen

2.59. De erkenningscriteria voor betaalorganen omvatten tevens de bescherming en controle van computersystemen ⁽¹⁷⁾. Eind 1999 stelde de Commissie een reeks IT-controles bij betaalorganen in, waarbij zij zich baseerde op eerdere werkzaamheden van de organen en de verklarende instanties. Acht particuliere accountantskantoren onderzochten de naleving van IT-veiligheidsinstructies bij 49 betaalorganen (tezamen

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.57. *De Commissie kan de maandelijkse voorschotten slechts verlagen als is voldaan aan artikel 14 van Verordening (EG) nr. 2040/2000, waar is bepaald dat dit slechts mogelijk is als de Commissie tot de conclusie komt „dat de voorschriften duidelijk niet zijn nageleefd en dat communautaire middelen kennelijk onrechtmatig zijn gebruikt”.*

In het kader van de follow-up van de goedkeuring voor 2001 hebben de diensten van de Commissie de Portugese autoriteiten laten weten dat een financiële correctie ten bedrage van 2 % van de uitgaven van IFADAP (2,8 miljoen euro) wordt voorgesteld.

In het kader van de verdere regionalisering van de EOGFL-bevoegdheden in België volgen de diensten van de Commissie het erkenningsproces voor de vergrote betaalorganen van nabij.

2.58. *Voor één Frans betaalorgaan (CNASEA) is een correctie (van 1 miljoen euro) helaas over het hoofd gezien bij de boekhoudkundige goedkeuring. Deze correctie zal worden verricht in het kader van de rechtmatigheidsprocedure.*

Wat de overige twee Franse betaalorganen (OFIVAL en SDE) en het Spaanse betaalorgaan betreft, is de Commissie van mening dat zij de vermelde correcties niet op dit moment kan verrichten. Deze correcties zullen worden voorgesteld en volledig worden onderzocht in het kader van de rechtmatigheidsprocedure.

⁽¹⁶⁾ Beschikking 94/729/EG van de Raad van 31 oktober 1994 betreffende de begrotingsdiscipline, artikel 13 (PB L 293 van 12.11.1994, blz. 14).

⁽¹⁷⁾ Bijlage, paragraaf 6, sub vi), van Verordening (EG) nr. 1663/95 van 7 juli 1995 (PB L 158 van 8.7.1995, blz. 6).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

goed voor circa 90 % van de totale gedeclareerde uitgaven) tegen een kostprijs van 1,1 miljoen euro. De toepassingssystemen als zodanig werden niet onderzocht; de reikwijdte van de controle bleef beperkt tot een algemene omschrijving van de controles van de invoering en verwerking van administratieve en analytische gegevens. De accountantskantoren kenden voor de huidige prestaties en de geplande veranderingen cijfers op een schaal van 0 tot 5 toe ⁽¹⁸⁾ bij 16 aspecten van IT-veiligheid. De Rekenkamer onderzocht van vijf kantoren elk één rapport ⁽¹⁹⁾. Over het geheel genomen zijn de rapporten van goede kwaliteit.

2.60. Ultimo 2001 waren 35 rapporten ingediend en afgerond. Hierin wordt gesteld dat de meerderheid van de betaalorganen niet aan de toekenningscriteria heeft voldaan. Geen van de gecontroleerde betaalorganen werd beoordeeld als „zeer goed” (met een totaalcijfer 5) en slechts één werd als „goed” beoordeeld (met een totaalcijfer 4). De meest voorkomende tekortkomingen waren het ontbreken of niet voldoen van rampenplannen (18 betaalorganen), ontoereikende logische veiligheidssystemen (15 betaalorganen), ondeugdelijke beleidslijnen, normen en procedures (12 betaalorganen) en een personeelsbeleid waarbij geen rekening wordt gehouden met aspecten van informatieveiligheid (10 betaalorganen).

2.61. In tal van rapporten van verklarende instanties wordt gesteld dat er naar aanleiding van deze opmerkingen maatregelen zijn getroffen. Anderzijds blijkt uit de rapporten dat slechts 9 van de 49 gecontroleerde betaalorganen streven naar naleving op korte termijn (een score van 4 of hoger). De Commissie is niet van plan, correcties op te leggen op basis van de IT-controlebevindingen, aangezien zij geen enkel risico voor het Fonds heeft vastgesteld.

Inspectieniveaus en mond- en klauwzeer

2.62. Wegens mond- en klauwzeer (MKZ) konden in het Verenigd Koninkrijk en Ierland de meeste op grond van het GBCS vereiste inspecties niet worden verricht, en werden veel dieren geslacht gedurende de aanhoudperioden ingevolge de regeling. De Commissie vaardigde een verordening uit ⁽²⁰⁾ die voorzag in alternatieve controles, bijvoorbeeld kruiscontroles tussen premieaanvragen en het aantal geruimde dieren.

2.61. De Commissie zal de nodige aandacht aan de tekortkomingen besteden met het oog op verbetering van de systemen.

2.62-2.63. Wegens de uitbraak van mond- en klauwzeer heeft de Commissie bij Verordening (EG) nr. 882/2001 bepalingen vastgesteld die afwijken van de normale controlevoorschriften van Verordening (EEG) nr. 3887/92 betreffende het GBCS. De diensten van de Commissie zorgen ervoor dat zij volledig op de hoogte blijven van de door de Rekenkamer genoemde dossiers in Ierland en het Verenigd Koninkrijk. Aangezien deze lidstaten nog vóór de betaling hebben ontdekt dat de aanvragen niet in orde waren, zijn deze aanvragen in beginsel overeenkomstig de GBCS-voorschriften afgewezen. Ook de uitsluiting voor een tweede jaar is een sanctie die is vastgesteld in de GBCS-voorschriften.

⁽¹⁸⁾ 0 = nihil; 1 = ontoereikend; 2 = matig; 3 = voor verbetering vatbaar; 4 = goed; 5 = zeer goed.

⁽¹⁹⁾ DT-AGEA, MS-IBEA, PWC-INGA, E & Y-OFIVAL, AA-FEGA.

⁽²⁰⁾ Verordening (EG) nr. 882/2001 van de Commissie van 3 mei 2001 (PB L 123 van 4.5.2001, blz. 20).

2.63. In Noord-Ierland wezen onderzoeken op basis van deze kruiscontroles uit dat 103 veehouders meer schapen hadden opgegeven dan waren geruimd, en dat 17 van hen geen schapen op hun bedrijf hadden toen de ruiming plaatsvond. De verklarende instantie concludeert dat de kwaliteitscontroleprocedures voor inspecties van vee opnieuw geëvalueerd moeten worden. Een soortgelijke situatie werd aangetroffen in de Republiek Ierland (waar 106 landbouwers meer schapen hadden opgegeven dan zij hadden ten tijde van de ruiming, en 16 van hen geen schapen op hun bedrijf hadden toen de ruiming plaatsvond). Voor degenen die geen schapen bleken te hebben, is de enige sanctie waarin de desbetreffende regelgeving voorziet, een twee jaar geldend verbod om premie aan te vragen.

Conclusie over de financiële goedkeuring

2.64. In het algemeen bieden de werkzaamheden van de verklarende instanties een adequate grondslag voor hun verklaringen, al is het zorgwekkend dat de verklarende instanties voor het grootste en het op twee na grootste betaalorgaan zeer laat werden aangewezen (zie paragraaf 2.53). Het globale foutenpercentage dat door de verklarende instanties in de stukken van de betaalorganen is vastgesteld, ligt niet hoger dan 1 % (zie paragraaf 2.54); met dit cijfer wordt echter geen uitspraak gedaan over de gegevens in de opgaven van de begunstigden op grond waarvan er wordt uitbetaald. In de beschikking van de Commissie over de financiële goedkeuring wordt rekening gehouden met de bevindingen van de verklarende instanties, waarbij de in paragraaf 2.58 vermelde uitzonderingen gelden. De meeste punten waarop de verklarende instanties de aandacht vestigden, zullen een vervolg krijgen in het kader van de conformiteit (zie paragraaf 2.58). De inachtneming van het erkenningscriterium IT-veiligheid laat veel te wensen over en er zijn betaalorganen die ernstig tekortschieten waar het gaat om de algemene erkenningsvoorwaarden (zie de paragrafen 2.56-2.58).

Conformiteitsbeschikkingen

2.65. In haar conformiteitsbeschikkingen hanteert de Commissie correcties ad hoc en forfaitaire correcties. Correcties ad hoc worden doorgaans toegepast bij „fouten” die precies becijferd kunnen worden: betaling na het verstrijken van de termijn, betaling van voorschotten zonder dat er nadien wordt verrekend, aanvragen van te hoge bedragen, enz. De Commissie maakt gebruik van forfaitaire correcties wanneer gebreken in systemen financiële consequenties voor het Fonds hebben die niet

2.64. *De Commissie is het eens met de algemene conclusie van de Rekenkamer dat de werkzaamheden van de verklarende instanties een adequate basis voor hun verklaringen verschaffen.*

De Commissie zal erop aandringen dat de verklarende instanties tijdig worden aangewezen. Het lage foutenpercentage bevestigt dat de administratieve structuren van de betaalorganen over het algemeen voldoende schenken.

Voor die betaalorganen die niet volledig aan alle algemene erkenningscriteria voldoen, wordt de tenuitvoerlegging van maatregelen om verbetering in de situatie te brengen nauwlettend gevolgd. De voortdurende naleving van de erkenningscriteria is echter hoofdzakelijk een punt van zorg voor de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, die de erkenning van de betaalorganen verlenen of intrekken (artikel 4, lid 7, van Verordening (EG) nr. 1258/1999 van de Raad en artikel 1 van Verordening (EG) nr. 1663/95 van de Commissie).

precies kunnen worden becijferd. Het toegepaste tarief is afhankelijk van de beoordeling door de Commissie van de ernst van de gebreken in controles. Forfaitaire correcties, die in waarde nagenoeg 90 % van alle correcties uitmaken, zijn dan ook controversiëler, en worden door de lidstaten vaak aan het bemiddelingsorgaan voorgelegd.

Essentiële en aanvullende controles

2.66. Voor gebreken in essentiële controles geldt normaal gesproken een forfaitaire correctie van ten minste 5 %, terwijl voor gebreken in aanvullende controles een forfaitaire correctie van 2 % wordt toegepast (tenzij het risico voor het Fonds aantoonbaar lager is). Om het verband tussen zwakke punten in systemen en forfaitaire correcties duidelijker te doen uitkomen, is de eenheid „Goedkeuring van de rekeningen” van DG Landbouw begonnen met het uitwerken van definities van essentiële en aanvullende controles. Tegen het eind van 2001 waren acht terreinen van het GLB afgedekt die goed zijn voor het leeuwendeel van de uitgaven (uitvoerrestituties, akkerbouwgewassen, dierpremies, plattelandsontwikkeling, openbare opslag, gedroogde voedergerassen, olijfolie en het Over Thirty Months Scheme ⁽²¹⁾). De Rekenkamer is ingenomen met dit initiatief van de Commissie.

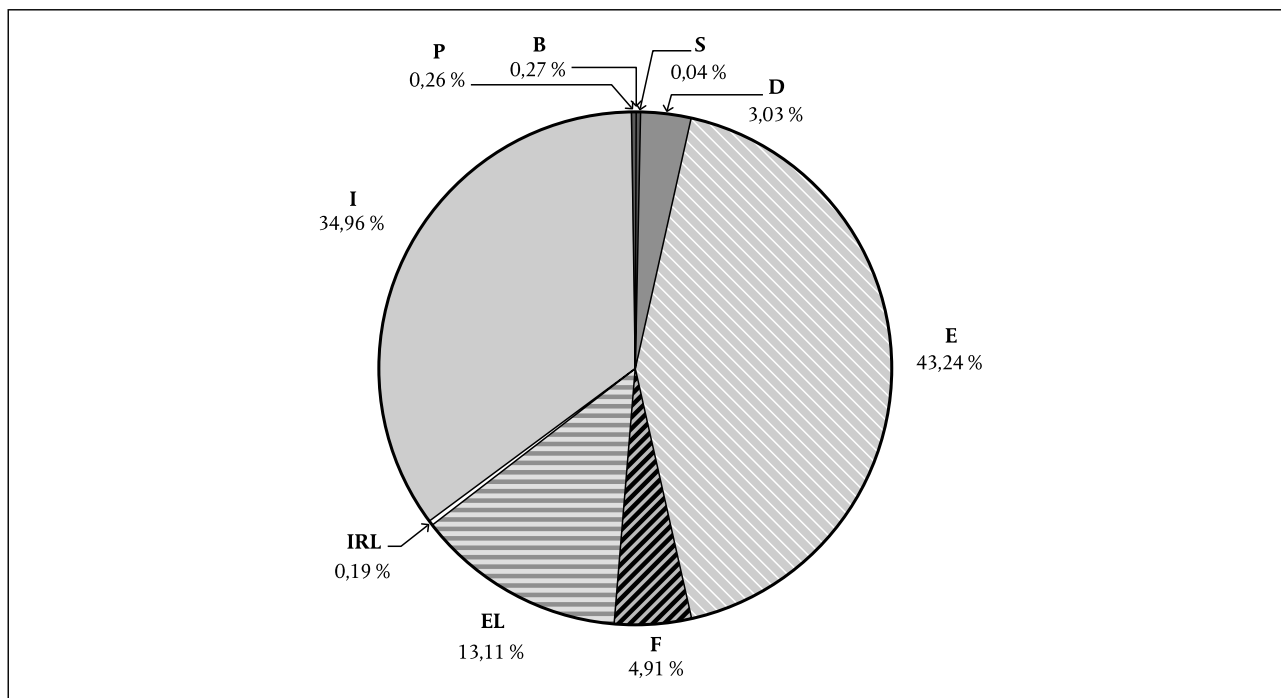
Analyse van de in 2001 toegepaste correcties

2.67. De **grafieken 2.6 en 2.7** geven de van communautaire financiering uitgesloten uitgaven per lidstaat en per markt weer, zoals deze volgen uit besluiten die in 2001 zijn genomen voor de EOGFL-jaren 1996-2000 voor een totaalbedrag van 807,2 miljoen euro. Van dit totaalbedrag heeft de Rekenkamer correcties ad 783 miljoen euro onderzocht, en geconcludeerd dat correcties voor een bedrag van 629,3 miljoen euro goed onderbouwd waren. Hierna worden enkele zorgwekkende kwesties besproken.

2.66. Volgens de regelgeving en de richtsnoeren inzake de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen kan de Commissie uitgaven slechts corrigeren voorzover er een risico voor de Gemeenschapsbegroting bestaat. Indien het risico na overweging van alle elementen (bv. bevredigende alternatieve controles) lager wordt ingeschat, wordt een lagere forfaitaire correctie of zelfs in het geheel geen financiële correctie toegepast.

⁽²¹⁾ Deze definities zijn opgenomen in doc. AGRI 17933/2000 van de Commissie.

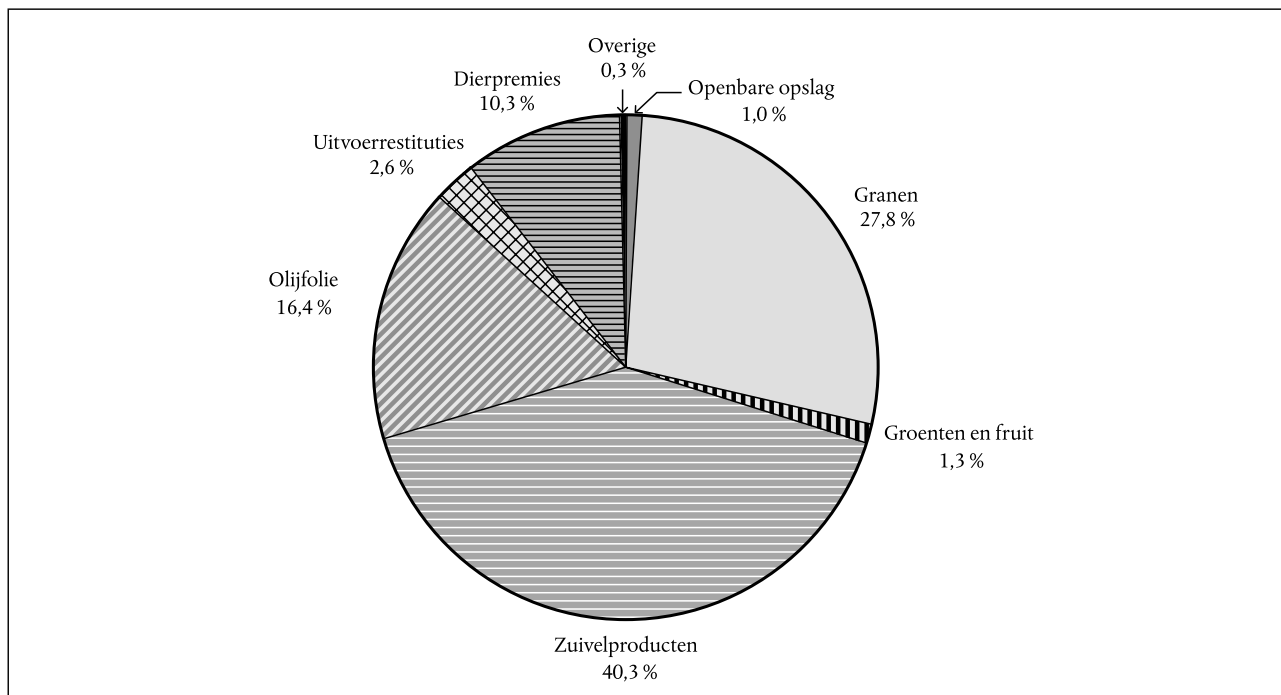
Grafiek 2.6 — Correcties in conformiteitsbeschikkingen 6, 7 en 8 per lidstaat



NB: Voor het Verenigd Koninkrijk is de correctie in feite een terugbetaling van 13,2 miljoen euro.

Bron: Beschikking 2001/137/EG van de Commissie van 5 februari 2001 (PB L 50 van 21.2.2001, blz. 9),
 Beschikking 2001/557/EG van de Commissie van 11 juli 2001 (PB L 200 van 25.7.2001, blz. 28),
 Beschikking 2001/889/EG van de Commissie van 12 december 2001 (PB L 329 van 14.12.2001, blz. 68).

Grafiek 2.7 — Correcties in conformiteitsbeschikkingen 6, 7 en 8 per markt



Bron: Beschikking 2001/137/EG van de Commissie van 5 februari 2001 (PB L 50 van 21.2.2001, blz. 9),
 Beschikking 2001/557/EG van de Commissie van 11 juli 2001 (PB L 200 van 25.7.2001, blz. 28),
 Beschikking 2001/889/EG van de Commissie van 12 december 2001 (PB L 329 van 14.12.2001, blz. 68).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Onjuiste correcties — Productiesteun voor olijfolie

2.68. De Rekenkamer heeft met betrekking tot de EOGFL-jaren 1997 en 1998 correcties voor een bedrag van 121,9 miljoen euro voor olijfolie onderzocht op een totaalbedrag van 132,3 miljoen euro (Griekenland: 50,8 miljoen euro, Spanje: 71,1 miljoen euro).

2.69. De Commissie heeft drie essentiële controles voor de productiesteun voor olijfolie vastgesteld, namelijk van operationele olijventeeltkadasters, computerbestanden van aangiften en aanvragen, en van olie-fabrieken. De verslagen van controlebezoeken van de Commissie in 1998, 1999 en 2000 in Griekenland en Spanje wijzen erop dat het olijventeeltkadaster en de computerbestanden hetzij niet operationeel waren, hetzij niet werden gebruikt als controlemiddel. De Commissie paste voor beide lidstaten een forfaitaire correctie van 5 % toe voor de EOGFL-jaren 1997 en 1998, zoals zij ook voor de periode 1994-1996 had gedaan.

2.70. Aangezien er nog steeds twee essentiële controles ontbreken (die minstens tien jaar geleden hadden moeten zijn geïmplementeerd) acht de Rekenkamer het risico voor het Fonds hoog, en is zij van oordeel dat een forfaitaire correctie van 10 % of meer had moeten worden toegepast. De Rekenkamer bekritiseerde het standpunt van de Commissie inzake de EOGFL-jaren 1994-1996 in haar jaarverslagen over 1998 en 1999.

Ontbreken van correcties

Melkheffing

2.71. Hoewel de Commissie bij het beheer van de melkquotaregeling tal van problemen heeft gesignaleerd (hoofdzakelijk in Griekenland, Italië en Spanje), zijn er geen correcties voor de tekortkomingen in het systeem toegepast. De Rekenkamer herhaalt ⁽²²⁾ dat de Commissie maatregelen dient te treffen om te waarborgen dat correcties worden toegepast voor tekortkomingen in het systeem die een financieel risico voor het EOGFL inhouden.

2.69-2.70. De situatie in Griekenland en Spanje is niet fundamenteel veranderd sinds voor het eerst een forfaitaire correctie van 5 % werd toegepast voor het begrotingsjaar 1994. De factoren waarmee toen rekening is gehouden bij de beoordeling van het risico voor het Fonds (namelijk dat het controlebureau OEEE in Griekenland op bevredigende wijze functioneerde en dat in Spanje alle olie via de olijfoliefabrieken werd verkocht), zijn ook geldig gebleven voor de daaropvolgende jaren waarop de opmerkingen van de Rekenkamer betrekking hebben. Aangezien de audits van de diensten van de Commissie geen hoog risico voor het Fonds aan het licht hebben gebracht, wordt daarom net als voorheen nog steeds geoordeeld dat deze twee aspecten het risico voor het Fonds dat te hoge aangiften worden ingediend, in belangrijke mate beperken.

2.71. De Commissie wijst erop dat het merendeel van de vele tekortkomingen die zijn ontdekt wat de toepassing van het melkquotasysteem betreft, betrekking had op de inning van de heffing. Dergelijke tekortkomingen houden niet rechtstreeks verband met de bij de lidstaat aangegeven en aan de Commissie gemelde hoeveelheid melk en zijn als zodanig niet van invloed op het aan de Gemeenschap verschuldigde bedrag aan heffingen. Zoals de Rekenkamer eerder zelf heeft opgemerkt, is het hoe dan ook zo dat de verlagingen van de voorschotten die het gevolg zijn van niet-inning van de heffing door de lidstaten, als onmiddellijk en rechtstreeks effect hebben dat het financiële risico voor het Fonds kleiner wordt. Wat voorts de onvolledige tenuitvoerlegging van de melkquotaregeling betreft, heeft de Commissie inbreukprocedures geopend tegen Italië (met redenen omkleed advies 97/2228) en Spanje (met redenen omkleed advies 97/2227) wegens niet-correcte toepassing van de regeling en niet-inning van de heffing.

⁽²²⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, paragraaf 2.58.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Vertragingen bij de toepassing van correcties

Consumptiesteun voor olijfolie

2.72. Een correctie voor Spanje (5 miljoen euro) werd meer dan vier jaar na afloop van het betrokken EOGFL-jaar toegepast, terwijl Spanje hiervan in juli 1999 in kennis was gesteld. De correctie voor Griekenland voor de periode 1996-1999 is nog in beraad.

2.72. *De door de Rekenkamer vermelde administratieve vergetelheid met betrekking tot Spanje wordt toegegeven. Beklemtoond wordt echter dat de juridische positie van de Commissie niet in gevaar was en dat er ook geen risico bestond dat de correctie niet zou worden toegepast. De interne procedures zijn nu verbeterd om herhaling te voorkomen.*

Wat Griekenland betreft, zijn de financiële correcties nog niet verricht in afwachting van de ontvangst van de gegevens waarom de nationale autoriteiten is gevraagd.

Katoen

2.73. De correcties met betrekking tot uitgaven die gedurende de EOGFL-jaren 1996 en 1997 zijn gedaan, werden toegepast in juli 2001.

2.73. *De financiële correcties van de uitgaven voor katoen zijn met vertraging toegepast omdat de Griekse autoriteiten geen aanvullende informatie hadden verstrekt. Oorspronkelijk was het de bedoeling om de correcties op te nemen in een veel eerdere ad-hocbeschikking tot goedkeuring van de rekeningen.*

Financiële consequentie van de regel van 24 maanden

2.74. Correcties kunnen slechts met terugwerkende kracht worden toegepast tot ten hoogste twee jaar voorafgaand aan een schriftelijke kennisgeving aan de betrokken lidstaat. In juni 1997 verrichtte de Commissie een inspectie van bewijzen van aankomst die in de EOGFL-jaren 1994-1996 door erkende toezichthoudende bedrijven waren verstrekt ⁽²³⁾. Bewijzen van aankomst zijn documenten die vereist zijn als bewijs dat landbouwproducten waarvoor uitvoerrestituties gelden, op de markt zijn gebracht in een derde land. De inspectie was toegespitst op Duitsland, dat het meest gebruikmaakt van bewijzen van toezichthoudende bedrijven.

⁽²³⁾ Toezichthoudende bedrijven verrichten onder meer diensten voor rekening van kopers of verkopers van goederen, om erop toe te zien dat de hoeveelheid en de kwaliteit van de betrokken goederen beantwoorden aan de contractuele specificaties. Bij uitvoerrestituties verklaren zij namens de aanvrager dat de goederen in de handel zijn gebracht in een derde land overeenkomstig de in de restitutieaanvraag opgegeven omschrijving, hoeveelheid en kwaliteit.

2.75. Naar aanleiding van onderzoek door de Duitse autoriteiten concludeerde de Commissie dat het systeem „ernstig tekortschoot” en dat er overvloedig bewijs van onregelmatigheden was. Er werd een forfaitaire correctie van 25 % toegepast (20,9 miljoen euro). Van deze correctie werd in september 1997 kennis gegeven, en op grond van de huidige Raadsverordening kon ze slechts voor de voorgaande 24 maanden gelden. Zonder deze beperking had de Commissie een correctie over een langere periode kunnen toepassen. Zo zou een correctie van 25 % voor de periode 1994-1996 93,7 miljoen euro hebben bedragen. De Commissie heeft onlangs een voorstel ingediend om deze periode te verlengen tot 36 maanden.

Goedkeuringsbeschikkingen sinds 1991

2.76. **Tabel 2.5** geeft de resultaten weer van de goedkeuringsbeschikkingen van de Commissie voor 1991 en volgende jaren. De goedkeuring is afgerond voor de jaren tot en met 1996, maar er moeten nog enkele conformiteitsbeschikkingen worden gegeven voor de daaropvolgende jaren. Uit de totale niet-erkende bedragen blijkt het standpunt van de Commissie inzake de hoogte van de door de lidstaten gedeclareerde uitgaven, die vanwege specifieke gesignaleerde onregelmatigheden of gebreken in het systeem niet ten laste van de communautaire begroting mogen komen.

Conclusie over de conformiteitsbeschikkingen

2.77. De correcties die bij recente conformiteitsbeschikkingen zijn toegepast, zijn goed onderbouwd, behoudens de uitzonderingen genoemd in de paragrafen 2.69-2.74.

Tabel 2.5 — Correcties op de goedkeuring van de rekeningen in conformiteitsbeschikkingen (1996-2001)

(Mio EUR)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Gedeclareerde uitgaven (inclusief B1-3 7 0)	31 255,9	30 480,2	34 008,0	33 592,8	35 654,4	39 062,5	40 884,3	38 857,4	40 726,2	40 410,6	41 593,8
Correcties in goedkeuringsbeschikkingen	- 1504,1	- 788,2	- 754,7	- 307,8	- 591,9						
Correcties in conformiteitsbeschikkingen	0,0	0,0	0,3	0,0	1,4	- 807,0	- 443,6	- 278,8	- 43,9	- 0,1	0,0
Totaalbedrag correcties	- 1 504,1	- 788,2	- 754,4	- 307,8	- 590,5	- 807,0	- 443,6	- 278,8	- 43,9	- 0,1	0,0
waarvan:											
a) Correcties voor te late betalingen	- 10,6	- 5,6	- 20,4	- 21,1	- 14,8	- 25,2	- 27,2	- 16,3	- 15,6	0,0	0,0
b) Superheffingen voor melk	- 979,2	- 419,7	- 265,4	0,0	- 31,4	- 215	- 110,2	0,0	0,0	0,0	0,0
c) Correcties als gevolg van werkzaamheden van de eenheid „Goedkeuring van de rekeningen”	- 514,3	- 362,9	- 469,2	- 286,7	- 547,1	- 566,8	- 306,2	- 262,5	- 28,3	- 0,1	0,0
Correcties van de eenheid „Goedkeuring van de rekeningen” als percentage van gedeclareerde uitgaven	1,6 %	1,2 %	1,4 %	0,9 %	1,5 %	1,5 %	0,7 %	0,7 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %

NB: Als *wisselkoersen* gelden die welke de Commissie in haar beknopte verslagen hanteert.

Totaalbedrag correcties per EOGFL-jaar:

De cursief gedrukte bedragen zijn nog voorlopig.

Er moeten nog steeds conformiteitsbeschikkingen worden genomen ter afwikkeling van de uitgaven van deze EOGFL-jaren.

Om vergelijking tussen de correctieniveaus bij de verschillende EOGFL-jaren mogelijk te maken, zijn de superheffingen voor melk en de boetes voor te late betaling hierop in mindering gebracht, omdat dit geen correcties zijn als gevolg van onderzoeken van de eenheid „Goedkeuring van de rekeningen”.

In conformiteitsbeschikkingen voor 1993 en 1995 aangebrachte correcties:

Deze positieve bedragen komen overeen met de correcties die het Hof van Justitie nietig heeft verklaard (in Conformiteitsbeschikking 2001/557/EG).

Bron: Alle goedkeuringsbeschikkingen van de Commissie inzake de EOGFL-jaren 1991-2001 die in de periode 1996-2002 zijn genomen.

FOLLOW-UP VAN EERDERE OPMERKINGEN

2.78. De Rekenkamer heeft de door de Commissie overgelegde informatie bestudeerd inzake de maatregelen die zijn getroffen in reactie op de voornaamste opmerkingen die zij in het verleden heeft gemaakt. Met dit beperkte onderzoek op basis van door de Commissie verstrekte informatie moest worden vastgesteld op welke terreinen dergelijke maatregelen al dan niet zijn genomen, zonder dat de uitvoering ervan gedetailleerd werd gecontroleerd.

2.79. De follow-up heeft dit jaar betrekking op de opmerkingen over de steunregeling voor durumtarwe die zijn verschenen in het jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 1997 ⁽²⁴⁾, en op de opmerkingen in speciaal verslag nr. 20/2000 van de Rekenkamer over het beheer van de gemeenschappelijke marktordening (GMO) voor suiker ⁽²⁵⁾.

*Durumtarwe***Voornaamste conclusies in het verslag van de Rekenkamer**

2.80. Bij het ingaan van de regeling was de bijzondere steun voor durumtarwe gebaseerd op de feitelijke productie van dit graangewas en op objectieve criteria. In de loop der jaren is de toepassing van de subsidiabiliteitscriteria versoepeld en verruimd, hetgeen tot een aanzienlijke stijging van de begrotingsuitgaven leidde: van 15,4 miljoen euro in 1971 tot 425,9 miljoen euro in 1993, en tot 1 745,6 miljoen euro in 1997 ⁽²⁶⁾. Sindsdien hebben de totale uitgaven (aanvullende steun en compenserende steun) zich gestabiliseerd op een niveau van ongeveer 1 700 miljoen euro per jaar.

2.81. Indien de steun voor de producenten van durumtarwe was bepaald op basis van de destijds prevalerende principes voor de vaststelling van de steun voor maïs en oliehoudende zaden ⁽²⁷⁾, had het totaalbedrag van deze steun (aanvullende en compenserende steun) kunnen

⁽²⁴⁾ Hoofdstuk 2, titel II.

⁽²⁵⁾ PB C 50 van 15.2.2001.

⁽²⁶⁾ Dit bedrag valt uiteen in:

— een toeslag, toegekend aan de traditionele en de niet-traditionele gebieden: 1 080,6 miljoen euro;

— normale steun per hectare (raming): 665 miljoen euro.

⁽²⁷⁾ Steun, berekend op basis van de historische gemiddelde opbrengsten en een specifiek referentiebedrag, en gebonden aan maximumbasisarealen.

uitkomen op circa 250 euro/ha in plaats van 530 euro/ha. Ingeval deze methode sinds 1993 was toegepast, waren de uitgaven ten laste van de communautaire begroting voor de vierjarige periode 1994-1997 ruim 3 000 miljoen euro lager uitgevallen.

Standpunt van de kwijtingsautoriteit

2.82. In zijn aanbeveling over de kwijting voor de uitvoering van de begroting 1997 heeft de Raad opgemerkt ⁽²⁸⁾ dat in het verslag van de Rekenkamer een kritisch oordeel werd geveld over de gegrondheid van de vigerende regelgeving, maar dat er geen gewag werd gemaakt van onregelmatigheden bij de begrotingsuitvoering voor de betrokken regelgeving in het begrotingsjaar 1997. Ten slotte toonde de Raad zich verheugd over de door de Commissie verrichte evaluatie van de regeling (zie de paragrafen 2.86-2.88), en was hij van mening dat dit op ruimere schaal zou moeten plaatsvinden.

2.83. In zijn resolutie ter kennisgeving aan de Commissie van de redenen voor het uitstel van het besluit tot kwijtingverlening voor het begrotingsjaar 1997 ⁽²⁹⁾ is het Europees Parlement akkoord gegaan met de opmerkingen van de Raad, maar verzoekt het de wetgevings- en begrotingsautoriteit zich te bezinnen op de vraag of het dienstig is, de regelgeving terzake aan te passen om de regeling inzake durumtarwe rechtvaardiger te maken.

Maatregelen van de Commissie

2.84. In Agenda 2000, gepubliceerd in maart 1998 ⁽³⁰⁾, stelde de Commissie voor, de in 1997 geldende regeling ongewijzigd te verlengen. Na de publicatie van het verslag van de Rekenkamer in november 1998 heeft de Commissie geen gewijzigd voorstel ingediend voor de top van Berlijn, die in maart 1999 plaatsvond. Zo werd, zonder een specifiek voorstel van de Commissie, in het globaal akkoord over de politieke en financiële richtsnoeren van Agenda 2000, gesloten te Berlijn op 26 maart 1999, onder meer het aan Portugal toegekende basisareaal voor durumtarwe verdubbeld van 59 000 tot 118 000 ha ⁽³¹⁾. De bijkomende kosten

⁽²⁸⁾ Document van de Raad van 19 februari 1999 (ref. 5911/99).

⁽²⁹⁾ Resolutie ter kennisgeving aan de Commissie van de redenen voor het uitstel van het besluit tot verlening van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 1997, bijlage, punt 28 (PB C 279 van 1.10.1999, blz. 125).

⁽³⁰⁾ COM(1998) 158 def. van 18.3.1998, blz. 35.

⁽³¹⁾ Verordening (EG) nr. 1251/1999 van de Raad van 17 mei 1999 (PB L 160 van 26.6.1999, blz. 1).

voor de Gemeenschap worden op 20 miljoen euro per jaar geraamd ⁽³²⁾.

2.85. In 1998 heeft de Commissie opdracht gegeven tot een studie naar de evaluatie van het communautair beleid inzake durumtarwe sinds de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in 1992. Het eindrapport werd in december 1999 aan de Commissie voorgelegd ⁽³³⁾.

2.86. De hoofdconclusie van dit rapport is dat de doelen die volgens het landbouwbeleid voor durumtarwe werden gesteld tijdens de hervorming van 1992, over het geheel genomen zijn verwezenlijkt. Wel wordt in dit rapport het volgende gesignaleerd:

- a) met de hervorming van 1992 konden de budgettaire kosten van het communautair beleid inzake durumtarwe niet worden beperkt;
- b) de interne markt voor durumtarwe is opnieuw in evenwicht gebracht, maar de kwaliteit loopt terug en een steeds groter deel van de productie wordt gebruikt als veevoeder. Aangezien ook andere — veel minder gesubsidieerde — graangewassen hiertoe kunnen dienen, wordt elk jaar circa 150 miljoen euro aan communautaire steun „verspild”;
- c) in 1999 kwam de internationale prijs van Europese durumtarwe dicht bij de wereldmarktprijs, maar de binnen de EU waargenomen prijzen schommelden vrij sterk;
- d) de doelstelling van compensatie van de voorzienbare inkomstenderving is ruimschoots verwezenlijkt; om het inkomen van de producenten op peil te houden, had de totale steun per hectare met meer dan 100 euro/ha kunnen worden teruggebracht; er had dan mogelijk meer dan 300 miljoen euro per jaar kunnen worden bespaard.

2.87. De voornaamste aanbevelingen in het evaluatierapport zijn:

- a) het steunpercentage verlagen dat wordt gehanteerd voor de berekening van de toeslag voor durumtarwe;

⁽³²⁾ In 2000/2001 zijn slechts voor 52 917 van de bijkomende 59 000 ha aanvragen ingediend, hetgeen bijkomende uitgaven van 18,2 miljoen euro met zich bracht. In 2001/2002 zijn voor alle toegevoegde oppervlakten aanvragen ingediend.

⁽³³⁾ Dit verslag is beschikbaar op de internetsite van de Commissie:
<http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/reports/bledur/full%5Ffr.pdf>.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- b) de kwaliteit van in de Unie geproduceerde durumtarwe verbeteren;
- c) het mogelijk maken, de communautaire durumtarweproductie aan te passen aan de vraag;
- d) de steunregeling voor durumtarwe afstemmen op die voor de overige akkerbouwgewassen.

2.88. Sinds de publicatie van het verslag van de Rekenkamer in 1998 is de regeling voor durumtarwe niet veranderd.

Conclusie

2.89. Het evaluatierapport van de Commissie bevestigde de hoofdconclusie van de Rekenkamer, die luidde dat de toeslag voor durumtarwe veel hoger is dan nodig voor handhaving van het inkomenspeil van de producenten. De eerder door de communautaire instellingen uitgebrachte conclusies en aanbevelingen blijven onverlet. De Rekenkamer is van oordeel dat voor de vierjarige periode 1998-2001 opnieuw aanzienlijke besparingen mogelijk waren geweest indien het systeem was veranderd.

2.89. *In het kader van de tussenbalans heeft de Commissie in juli 2002 aanbevelingen voor een nieuw gemeenschappelijk landbouwbeleid doen toekomen aan de Raad en het Parlement. Voor durumtarwe stelt de Commissie op grond van de door de Rekenkamer verrichte analyse betreffende deze sector en de evaluatie die is verricht door onafhankelijke deskundigen, voor om de specifieke toeslag in de traditionele productiegebieden te verlagen tot 250 euro/ha en de steunregeling voor de niet-traditionele productiegebieden volledig af te schaffen.*

Om de productie van durumtarwe van een betere kwaliteit te bevorderen, wordt voorgesteld specifieke steun ten bedrage van 15 euro/ton in te voeren voor durumtarwe die aan de industrie wordt verkocht in het kader van contracten die de naleving van bepaalde kwaliteitseisen garanderen.

Beheer door de Commissie van de GMO voor suiker

Voornaamste opmerkingen van de Rekenkamer

2.90. In haar speciaal verslag nr. 20/2000⁽³⁴⁾ concludeerde de Rekenkamer dat de voorstellen, besluiten en acties van de Commissie met betrekking tot suiker strategische gebreken vertonen, en dat de aanhoudende hoge kosten voor de consument en de overproductie in de EU in de achtereenvolgende vernieuwingen van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker niet zijn aangepakt. De Commissie wees op een aantal

⁽³⁴⁾ Speciaal verslag nr. 20/2000 over het beheer van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker (PB C 50 van 15.2.2001).

alternatieven, die aan de orde moeten komen in het voorstel dat zij binnenkort zal doen ter hervorming van de regeling.

Follow-up van de Rekenkamer

2.91. Hoewel het verslag werd besproken in de interfractiewerkgroep Bodembestemming en voeding van het Parlement en in de werkgroep Landbouwfinanciering van de Raad (Agrifin), werd er in het kader van de kwijtingsprocedure niet naar het verslag verwezen. Sinds het verslag van de Rekenkamer heeft de Raad een nieuwe verordening vastgesteld ⁽³⁵⁾ voor de met ingang van juli 2001 toe te passen quotaregeling op basis van een voorstel van de Commissie ⁽³⁶⁾.

2.92. Gelet op de opmerkingen, geformuleerd in het speciaal verslag inzake de voorbereiding door de Commissie van eerdere wetgevingsvoorstellen, beoogt de Rekenkamer in deze follow-up de deugdelijkheid te beoordelen van het voorstel van de Commissie en, met name, van de toelichting die de Commissie de wetgever en het publiek geeft inzake de grondslag en de onderbouwing van haar voorstel.

Maatregelen van de Commissie

Grote onzekerheden over technische kwesties

2.93. In maart 1999 stelde de Commissie een extern evaluatieonderzoek in ter voorbereiding van haar voorstellen voor de vernieuwing 2001 van de suikerquota. De evaluatie had in januari 2000 moeten zijn afgerond, maar werd uiteindelijk pas in februari 2001 gepubliceerd. Hoewel de Commissie de opdracht had omschreven, vond zij het rapport op verschillende essentiële punten — opzet van de evaluatie, analyse, gegrondheid van conclusies en bruikbaarheid van de aanbevelingen — ontoereikend en stelde zij dat het rapport van zeer beperkt nut was voor de betrokken diensten.

2.94. De Commissie erkende in de motivering van het voorstel het volgende: „In dit stadium bestaat er nog grote onzekerheid over een aantal technische problemen bij een ingrijpende wijziging van de marktordening.

2.93-2.94. De Commissie heeft zich voor de voorbereiding van haar voorstel COM(2000) 604 gebaseerd op drie informatiebronnen:

- de resultaten van de evaluatie waartoe zij begin 1999 de aanzet had gegeven;
- analyses van beperktere omvang die zij reeds had verricht;
- talrijke onafhankelijke studies over de situatie in de sector suiker en trouwens ook het speciaal verslag van de Rekenkamer.

Ondanks de werkzaamheden die de Commissie ter voorbereiding van haar voorstel had verricht, stemden de beschikbare gegevens alles bij elkaar niet helemaal tot tevredenheid. De door de Commissie gevraagde evaluatie is namelijk met moeilijkheden gepaard gegaan en heeft resultaten opgeleverd die weliswaar niet onbelangrijk waren, maar toch teleurstelden vergeleken met de verwachtingen. Met name heeft deze evaluatie geen adequate synthese opgeleverd van de versnipperde en soms tegenstrijdige gegevens die beschikbaar waren.

⁽³⁵⁾ Verordening (EG) nr. 1260/2001 van de Raad van 19 juni 2001 (PB L 178 van 30.6.2001, blz. 1).

⁽³⁶⁾ Doc. COM(2000) 604 def. van 4.10.2000.

Bovendien moeten [...] zorgvuldig de gevolgen van de huidige regeling en van de eventueel daarin aan te brengen wijzigingen worden onderzocht [...]. Voor een grondige hervorming van de sector, moet [...] zowel de quotaregeling als het niveau van de interventieprijzen worden aangepast". Aangezien in 1995 werd besloten ⁽³⁷⁾ dat de regeling voor suiker in juni 2001 ten einde zou lopen, had de Commissie ervoor moeten zorgen, tijdig te beschikken over deze elementaire informatie om haar voorstellen van oktober 2000 te kunnen voorbereiden.

Onvolledige voorstelling van de EU-markt

2.95. In de motivering presenteerde de Commissie een tabel met de titel „De communautaire markt voor suiker”, waarin de voorziening in de EU in het verkoopseizoen 1999/2000 slechts 14,3 miljoen ton bedroeg. Dit betreft alleen de suiker die wordt verkregen uit suikerbieten en suikerriet in de EU en laat de 1,8 miljoen ton suiker die in de EU wordt vervaardigd uit ruwe riet-suiker, die voornamelijk uit ACS-staten wordt geïmporteerd, buiten beschouwing.

2.96. Deze import maakt echter wel deel uit van de suikervoorziening in de EU, aangezien de EU onduidelijke wettelijke verplichtingen heeft — met name op grond van het suikerprotocol van 1975 — tot aankoop van deze suiker, en er voor de import hiervan dezelfde interventie- en uitvoerrestitutieggaranties gelden als voor suiker, geproduceerd uit in de EU geteelde suikerbieten en suikerriet. Wordt deze import niet meegeteld, dan wekt dit ten onrechte de indruk dat de geïmporteerde suiker geen deel uitmaakt van de EU-voorziening. Maar de meeste geïmporteerde suiker wordt in de EU verbruikt, waarmee de traditionele voorzieningsstelsels van het Verenigd Koninkrijk, Portugal en Finland van vóór hun toetreding worden voortgezet, en eenzelfde hoeveelheid suiker van in de EU geteelde bieten en suikerriet wordt met subsidies geëxporteerd.

2.95-2.96. *De Commissie heeft geoordeeld dat het productieoverschot aan communautaire suiker en de preferentiële invoer uit de ACS-landen en India afzonderlijk moesten worden behandeld. Bij die invoer is sprake van andere verplichtingen die een afzonderlijke behandeling rechtvaardigen. Het is namelijk zo dat elke ontwikkeling van de communautaire productiequota gevolgen heeft voor de Europese producenten zonder van invloed te zijn op de verplichtingen om preferentiële suiker te importeren. Gezien de doelstellingen die met de GMO voor suiker worden nagestreefd, dient voor welke hervorming ook allereerst het effect op de communautaire producenten te worden geanalyseerd. Overigens kan een met de invoer uit de ACS-landen en India overeenkomende hoeveelheid van 1,6 miljoen ton suiker worden uitgevoerd zonder WTO-beperkingen; de Commissie neemt die invoer dus niet op in de voorzieningsbalans van de Gemeenschap.*

Onder deze omstandigheden heeft de Commissie de situatie objectief weergegeven en haar analyse toegespitst op de hoeveelheden suiker die een probleem vormen voor de communautaire markt. In dit verband dient te worden opgemerkt dat de relevante gegevens over de preferentiële suiker van invoer duidelijk in het voorstel zijn vermeld; in de toelichting is aangegeven welke juridische regeling voor die invoer geldt, en is gepreciseerd dat de Gemeenschap de uitvoer van een overeenkomstige hoeveelheid witte suiker financiert. Tevens is in de bijlage bij het financieel memorandum ondubbelzinnig vermeld om welke hoeveelheid het gaat en wat de begrotingskosten voor die uitvoer zijn.

⁽³⁷⁾ Artikel 23, lid 5, van Verordening (EEG) nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 (PB L 177 van 1.7.1981, blz. 4), gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1101/95 van de Raad van 24 april 1995 (PB L 110 van 17.5.1995, blz. 1).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.97. In de tabel werd dit *partiële* voorzieningscijfer (dus exclusief de voorziening uit import) vergeleken met de *totale* consumptie in de EU (*inclusief* de consumptie van de import), met als uitkomst dat de EU-productie de interne consumptie met 1,5 miljoen ton overschreed. In het corpus van de motivering verwees de Commissie slechts naar een „structureel overschot” van 0,23 miljoen ton, waarmee het communautaire productieoverschot de limieten van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) ten aanzien van gesubsidieerde export waarschijnlijk zou overschrijden.

2.98. In feite garandeert de gemeenschappelijke marktordering van de EU een jaarlijkse voorziening van ruim 3 miljoen ton meer suiker dan in de EU wordt geconsumeerd; dit cijfer werd door de Commissie bevestigd in haar antwoord op het speciaal verslag van de Rekenkamer. Dit overschot wordt grotendeels weggewerkt door gesubsidieerde export, die de communautaire begroting voor landbouw in 2000 netto 700 miljoen euro kostte⁽³⁸⁾. Vanwege dit effect op de communautaire begroting vormen het bestaan en de omvang van het overschot belangrijke factoren in een eventueel besluit over de vernieuwing van de suikerquota. Nergens in de door de Commissie verstrekte informatie wordt duidelijk gemaakt dat tot 11 miljoen ton teruggebrachte quota nog steeds zouden volstaan om in de behoefte binnen de EU te voorzien, waarmee in de begroting circa 700 miljoen euro aan uitvoerrestituties zou worden bespaard.

Onvolledige informatie

2.99. De Commissie stelde dat de voorgestelde afschaffing van steun voor opslag de uitgaven met 300 miljoen euro zou drukken. Noch in de hoofdtekst, noch in de bijlage met betrekking tot opslagkosten heeft de Commissie vermeld dat dit voorstel tevens zou resulteren in derving van eenzelfde bedrag aan inkomsten uit de opslagbijdrage. Ook werd er niet ingeschat welk effect deze maatregel vermoedelijk zou hebben op de

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.97. *In de tabel is de invoer noch de uitvoer meegenomen.*

2.98. *De aan de preferentiële invoer verbonden kosten moeten worden gezien in een breder kader dat rekening houdt met het geheel van de internationale betrekkingen.*

2.99. *De Commissie heeft het financieel memorandum bij het voorstel tot wijziging van de gemeenschappelijke marktordering in de sector suiker opgesteld met behulp van de volgens de regels bepaalde methode. In de genoemde bijlage is gedetailleerde informatie opgenomen over de te verwachten ontwikkeling van de uitgaven en de eigen middelen, inclusief de ontwikkeling die rechtstreeks voortvloeit uit de afschaffing van de regeling voor de verevening van de opslagkosten.*

⁽³⁸⁾ De GMO voor suiker bekostigt de uitvoerrestituties voor de eerste 1,6 miljoen ton van het overschot. Dit staat gelijk met de export van een hoeveelheid witte suiker die overeenkomt met de rietsuiker die in het kader van preferentiële overeenkomsten wordt geïmporteerd. De kosten van uitvoerrestituties boven dit bedrag worden van de suikerindustrie teruggevorderd in de vorm van een productieheffing.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

suikerindustrie. Het belang van een dergelijke analyse wordt bevestigd in het commentaar hierop van de Commissie landbouw van het Europees Parlement ⁽³⁹⁾ en het Economisch en Sociaal Comité ⁽⁴⁰⁾.

2.100. In de berekeningen door de Commissie van de nettobesparingen die de voorstellen opleveren ten opzichte van de bestaande regeling, kwamen gegevens voor die geen verband hielden met de voorstellen. In plaats van het door de Commissie berekende nettobedrag van 241 miljoen euro, becijfert de Rekenkamer de jaarlijkse nettobesparingen op 134 miljoen euro. Verschillende lidstaten wezen de Commissie in november 2000 op deze fouten ⁽⁴¹⁾. Gezien de omvang van de fouten had de Commissie de motivering en het financieel memorandum moeten rectificeren.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Gezien de vragen die zijn gerezen, moet worden erkend dat de uitleg in document COM(2000) 604 uitvoeriger had moeten zijn. De Commissie heeft aanvullende toelichtingen gegeven in het kader van de door de Rekenkamer genoemde debatten met het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité.

2.100. *De Commissie en de Rekenkamer hanteren uiteenlopende benaderingen voor de bepaling van de nettokosten. Met het oog op de grootst mogelijke doorzichtigheid heeft de Commissie in de bijlage bij het financieel memorandum uiteengezet volgens welke methode de met de verschillende instrumenten van de nieuwe regeling verband houdende uitgaven en ontvangsten in 2002 en 2003 zijn geschat, en daarbij aangegeven dat de begrotingseffecten van het voorstel zijn berekend ten opzichte van de elementen die in het VOB 2001 waren vastgesteld voor de lopende regeling. De Rekenkamer heeft bij haar berekening die uitkomt op 130 miljoen euro aan besparingen, een vergelijking op het punt van de voor de jaren 2002 en 2003 te verwachten uitgaven en/of ontvangsten gemaakt tussen de gewijzigde regeling en de niet-gewijzigde regeling.*

Op te merken valt dat de voorgestelde maatregelen hoe dan ook nodig waren geweest. De berekeningen van de Rekenkamer wijzen immers uit dat deze maatregelen ondanks alles aanzienlijke jaarlijkse besparingen opleveren.

⁽³⁹⁾ Verslag van de Commissie landbouw en plattelandsontwikkeling (PE 286.396 van 28 februari 2001): „[...] Het is niet realistisch om te trachten een essentieel onderdeel van het GMO-stelsel, dat al dertig jaar zijn nut heeft bewezen, op te heffen zonder dat op enigerlei wijze wordt aangetoond dat het niet goed zou functioneren en zonder dat is nagegaan welke gevolgen de afschaffing daarvan zou hebben voor de betrokken partijen”.

⁽⁴⁰⁾ Advies van het Economisch en Sociaal Comité (CES 1423/2000 van 30 november 2000): „[...] Het Comité betreurt dat de door de Commissie voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de opslagsteun niet door een impactstudie zijn voorafgegaan. Het verbaast er zich overigens over dat bepalingen die in de vorige verordeningen als zeer nuttig werden beschouwd, thans plotseling door de Commissie worden geschrapt zonder dat deze zich de moeite getroost haar gewijzigde standpunt te motiveren”.

⁽⁴¹⁾ Document 8270/01 van de Raad van 10 mei 2001: nota van de groep Agrifin van 16 november 2000 over het voorstel voor een verordening van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker — Financiële gevolgen — onderdeel II.4: Specifieke opmerkingen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Alternatieven onvoldoende in overweging genomen

2.101. In de motivering werd slechts kort aandacht besteed aan opties voor hervorming. Er werden drie eenvoudige opties naar voren gebracht, waarbij steeds werd uitgegaan van voortzetting van de bestaande quota- en uitvoerrestitutieregelingen. Het betrof een eenmalige prijsverlaging van 25 % (het model van Agenda 2000), een progressieve prijsverlaging, en handhaving van de bestaande prijzen. De eerste twee opties werden van de hand gewezen vanwege de kosten voor de begroting, die op 1 125 miljoen euro per jaar werden geraamd.

2.102. De Rekenkamer heeft de door de Commissie gemaakte berekening van deze compensatiekosten ad 1 125 miljoen euro onderzocht, en vastgesteld dat dit bedrag was gebaseerd op de interventieprijs voor witte suiker en niet op de aan de landbouwers betaalde prijzen voor suikerbieten en suikerriet. Bovendien waren hierin niet de effecten op de productieheffingen verdisconteerd, noch de besparingen op uitvoerrestituties voor de begroting, die een rechtstreeks gevolg van eventuele prijsdalingen zouden zijn. De Commissie heeft de Rekenkamer inmiddels meegedeeld dat dit bedrag slechts moet worden opgevat als een indicatie van de omvang van het totale verlies voor de gehele suikersector. Het bedrag had dan ook niet mogen worden voorgesteld als een raming van de begrotingskosten die de toepassing van het model Agenda 2000 zou meebrengen voor het compenseren van producenten.

Conclusie

2.103. De Commissie heeft nagelaten de noodzakelijke studies voor haar voorstellen van oktober 2000 tijdig voor te bereiden en de overgelegde bewijsstukken waren op punten onvolledig en gaven het werkelijk communautair suikeroverschot niet aan. Er werd niet geëvalueerd welk effect het voorstel tot beëindiging van de vergoedingen van opslagkosten vermoedelijk zou hebben op de suikerindustrie. Alternatieven voor de huidige regeling werden niet serieus in overweging genomen en de opgegeven kosten voor het model Agenda 2000 waren op de verkeerde grondslag berekend, en vielen daardoor te hoog uit.

2.101-2.102. *De quotaregeling liep in juni 2001 af en moest dus worden vernieuwd. Nu zijn er, zoals de Commissie duidelijk heeft gezegd, talrijke factoren van onzekerheid. Enerzijds heeft de Commissie behoefte aan aanvullende informatie, en anderzijds zijn er factoren die niet onder haar bevoegdheid vallen (nieuwe WTO-onderhandelingen over de landbouw, de toekomstige uitbreiding). De Commissie kon geen grondige analyses verrichten, maar heeft willen wijzen op enkele kenmerken en onmiddellijke gevolgen van bepaalde opties die behoorden tot de meest genoemde.*

In dit verband werd met de vermelding van 1 125 miljoen euro in de toelichting gewoon beoogd aan te geven dat de begrotingskosten van een verlaging van de interventieprijs aanzienlijk konden worden waar het gaat om de compensaties voor de sector als geheel. Voor een gedetailleerder studie hadden veronderstellingen moeten worden gemaakt die slechts geloofwaardig hadden kunnen zijn als het soort informatie beschikbaar was geweest dat de Commissie met het oog op een ingrijpender hervorming wenste te hebben. De Commissie had wellicht duidelijker moeten zijn en er uitdrukkelijk op moeten wijzen dat de 1 125 miljoen euro slechts een indicatief bedrag was dat stond voor 50 % van de mogelijke verliezen voor de sector suiker als geheel.

2.103. *De Commissie heeft de wetgever alle voor de besluitvorming relevante en nuttige gegevens verstrekt. De Commissie heeft deze gegevens met name ontleend aan de begin 1999 ondernomen evaluatie en aan haar eigen onderzoek naar de marktontwikkeling (zie het antwoord op de punten 2.93 en 2.94). Overigens zijn de nodige budgettaire gegevens verstrekt in het financiële memorandum dat overeenkomstig de regels is opgesteld ter staving van het voorstel. Schattingen van de met de verschillende instrumenten van de regeling verband houdende ontvangsten en uitgaven in 2002 en 2003 waren opgenomen in een bijlage bij het financiële memorandum waarvan het voorstel vergezeld ging (zie het antwoord op de punten 2.100 tot en met 2.102). De Commissie is van mening dat de Raad de verordening met kennis van zaken heeft vastgesteld.*

Wat de specifieke kwestie van het suikeroverschot op de communautaire markt betreft, heeft de Commissie het probleem van de binnen de EU geproduceerde suiker gescheiden van het probleem van de preferentiële invoer. Ten slotte konden de alternatieven voor de huidige regeling niet grondig worden behandeld zonder veronderstellingen te maken die door het ontbreken van aanvullende informatie moeilijk te verantwoorden zouden zijn geweest.

VOORNAAMSTE OPMERKINGEN IN SPECIALE VERSLAGEN

2.104. De volgende paragrafen bevatten een samenvatting van de voornaamste opmerkingen uit de speciale verslagen over onderwerpen in verband met het EOGFL-Garantie die door de Rekenkamer sinds het jaarverslag 2000 zijn uitgebracht en die tijdens de kwijtingsprocedure in aanmerking dienen te worden genomen.

Het financieel beheer van de gemeenschappelijke marktordening in de sector bananen ⁽⁴²⁾

2.105. De markt voor bananen vormt de tweede mondiale fruitmarkt, na die voor citrusvruchten. In 1993 werd een gemeenschappelijke marktordening (GMO) voor de sector bananen ingevoerd. Deze had voornamelijk tot doel deze markt te harmoniseren en te stabiliseren met diverse steunmaatregelen en de invoer te beperken door het instellen van een tariefcontingent.

2.106. De controle had voornamelijk ten doel te onderzoeken hoe de doelstellingen van de GMO door de Raad zijn bepaald en door de Commissie zijn uitgevoerd en op welke wijze de uitvoeringsmaatregelen door de lidstaten zijn beheerd en hoe de follow-up hiervan door de Commissie is geweest.

Door de EU gefinancierde maatregelen

2.107. Door de onduidelijkheid van bepaalde toepasselijke basisteksten zijn er problemen bij de tenuitvoerlegging van de GMO ontstaan: het ontbreken van de voor berekening van de steun benodigde gegevens, niet-naleving van de op telersverenigingen toepasselijke voorschriften, aanvragen om compenserende steun voor hoeveelheden die wel door de telers te koop zijn aangeboden, maar vervolgens niet door de kopers zijn aangevraagd.

2.108. Sommige telers hebben aanvullende nationale financiële steun ontvangen, waarvan de Commissie niet vooraf in kennis is gesteld. Bovendien zijn er onvolkomenheden gesignaleerd in de bewijsstukken met betrekking tot de betaling van de steunbedragen.

2.107. De detaillering van omschrijving en kwantificering van de doelstellingen is vergelijkbaar met die bij de overige GMO's (gemeenschappelijke marktordeningen) en zal grondig worden onderzocht bij de voor 2004 geplande evaluatie van de GMO (artikel 32 van Verordening (EEG) nr. 404/93).

De Commissie is van mening dat de wijze van berekening van de compenserende steun duidelijk genoeg is omschreven in artikel 12 van Verordening (EEG) nr. 404/93.

De Commissie vindt dat zij op de beheersproblemen die zich in de lidstaten hebben voorgedaan, doeltreffende antwoorden heeft gegeven door onmiddellijk correctie maatregelen vast te stellen.

2.108. De Commissie zal contact opnemen met de betrokken nationale autoriteiten over de door de Rekenkamer genoemde regeling voor nationale steunverlening om zich een oordeel te kunnen vormen over de verenigbaarheid van die regeling met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 87 van het Verdrag.

De door de Rekenkamer vermelde onvolkomenheden van de bewijsstukken voor de betaling van de compenserende steun waren reeds door de Commissie geconstateerd en zullen worden onderzocht in het kader van de goedkeuring van de rekeningen.

⁽⁴²⁾ Speciaal verslag nr. 7/2002 (PB C 294 van 28.11.2002).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.109. Het effect van de premie voor de definitieve beëindiging van de bananenteelt is beperkt gebleven.

Marktreguleringsmaatregelen

2.110. Het verschil tussen de wereldmarktprijzen en de prijzen in de Gemeenschap leidt tot gelegenheidswinsten — de zogeheten contingentbonussen.

2.111. Het oorspronkelijk met de GMO ingevoerde systeem van tariefcontingenten leidt tot een complexe invoerregeling en een situatie waarin de regels van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) stelselmatig worden overtreden.

2.112. Door ondeugdelijke douanepraktijken en frauduleuze importen in de lidstaten zijn risico's voor een efficiënt beheer van de quota ontstaan.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.109. *Het ging bij de rooipremies om een eenmalige maatregel (1993 en 1994) in verband met de overgang naar de gemeenschappelijke marktordening. De actie had met name tot doel producenten in een zeer beperkt aantal zeer specifieke gevallen een mogelijkheid te bieden om de sector te verlaten.*

2.110. *Het verschil ten opzichte van andere representatieve markten (bv. de Verenigde Staten van Amerika) is niet alleen aan de contingentsbonus toe te schrijven, maar ook aan andere factoren zoals het afgelegen karakter van de productiegebieden, de distributiekosten, de kwaliteit van het product en het douanerecht.*

Voorts zal uiterlijk met ingang van 1 januari 2006 een uitsluitend op tarieven gebaseerde regeling worden ingesteld (artikel 16, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 404/93 zoals gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 216/2001) en bestaat er bij elke regeling met tariefcontingenten een contingentsbonus.

2.111. *Vóór de in 1993 ingestelde invoerregeling bestond er een uitermate heterogene situatie met twaalf verschillende nationale invoerregelingen. De nieuwe regeling had tot doel allerlei landen van oorsprong en marktdeelnemers een billijke toegang tot de communautaire markt te waarborgen in het licht van de situatie van de verschillende betrokkenen bij het invoersysteem (bv. de situatie van de producerende ACS-landen met nauwe betrekkingen met bepaalde lidstaten van de EU).*

Het huidige systeem wordt gekenmerkt door een opmerkelijke stabiliteit. De eenvoud ervan wordt zeer op prijs gesteld door de producerende derde landen en ook door de andere handelspartners van de EU.

2.112. *De Commissie is zich bewust van de tekortkomingen van de lidstaten wat de toepassing van de communautaire regelgeving inzake de fysieke controle op de nettomassa van de ingevoerde bananen betreft. In de vergadering van het Comité douanewetboek van 17 mei 2002 hebben de diensten van de Commissie de lidstaten nogmaals gewezen op hun verplichtingen wat de toepassing van de communautaire regelgeving betreft, en hebben zij de nadruk gelegd op het belang van die verplichtingen. De Commissie zal deze kwestie in het kader van het genoemde comité volgen om tot een volledige en correcte toepassing van de communautaire regelgeving te komen.*

De gevallen van fraude bij invoer zijn ontdekt door de Commissie. Op te merken valt dat deze ontdekking mogelijk is gemaakt door het feit dat voor de invoer een certificatenregeling geldt. De Commissie heeft onmiddellijk Verordening (EG) nr. 1632/2000 vastgesteld, die voorziet in een procedure om de afgegeven en de gebruikte certificaten met elkaar te vergelijken met het doel elke mogelijke voortzetting van dergelijke fraude een halt toe te roepen.

Ontwikkelingen en evaluatie

2.113. Nadat de Commissie een overgangsregeling had ingesteld, heeft zij zich gericht op een systeem dat tegen het jaar 2006 uitsluitend op tarieven moet zijn gebaseerd. Zij was in dit geval voornemens de telers in de EU en de ACS-staten (staten in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan) een adequate bescherming te blijven bieden, zonder de ingevoerde hoeveelheden te wijzigen en met minimalisering van het effect op de prijzen.

2.114. Eind 2004 wordt van de Commissie een algemene evaluatie van de GMO verwacht. Deze zou in beeld moeten brengen welke gevolgen de invoering van de GMO heeft gehad en in welke mate de aanvankelijke doelstellingen ervan zijn verwezenlijkt.

Conclusies en aanbevelingen

2.115. De maatregelen die zijn getroffen ter verwezenlijking van de doelstellingen van de GMO, waarvan er enkele niet zijn bereikt, vertonen tekortkomingen; bovendien hebben enkele maatregelen onvoorziene en ongewenste effecten gehad. Van de rooipremies en de alternatieve teelten is nauwelijks of geen gebruik gemaakt. Methodologische gebreken in de berekening van de referentieprijzen en producentenprijzen leidden tot onverschuldigde betaling van compenserende steun en financiële correcties. De winst aan contingentbonussen die op de markt aanwezige multinationals aan het tariefcontingentsysteem overhouden, is twee- tot driemaal groter dan de steun die de telers in de EU en de ACS-staten ontvangen ⁽⁴³⁾.

⁽⁴³⁾ De cijfers die de Commissie in haar antwoord aanhaalt, houden verband met de hoogte van de contingentbonussen, die zij op 200 euro per ton schat, tegenover compensatiesteun ad 383 euro per ton voor 2000. De Rekenkamer gaat bij haar berekeningen uit van de totale waarde van de contingentbonussen in verhouding tot de quota van 2 553 000 ton, die circa 511 miljoen euro bedraagt. Dit is twee- tot driemaal de uitgaven aan inkomenssteun in 1999 en 2000.

2.113. *De huidige overgangsregeling heeft inderdaad tot doel de producenten in de EU en in de ACS-landen een billijke toegang tot de markt te blijven waarborgen tot de instelling, uiterlijk op 1 januari 2006, van een uitsluitend op tarieven gebaseerde regeling. Wat echter de in te voeren hoeveelheden betreft, is door de inwerkingtreding van Verordening (EG) nr. 2587/2001 met ingang van 1 januari 2001 100 000 ton overgedragen van contingent C (ACS-bananen) naar contingent B (opengesteld voor alle landen van oorsprong).*

2.114. *De Commissie is het met de Rekenkamer eens dat veel belang moet worden gehecht aan de voor 2004 geplande evaluatie van de verschillende aspecten van de GMO en de doelstellingen daarvan.*

2.115. *De mening van de Commissie kan als volgt worden samengevat:*

- a) *de fundamentele doelstellingen van de GMO, waaronder met name de samenvoeging van verschillende nationale markten tot een enkele markt, een kwantitatief evenwicht bij de marktvoorziening en een redelijk prijsniveau voor de consumenten en voor de communautaire en de ACS-producenten, zijn ruimschoots bereikt. In het kader van een door de multinationale ondernemingen beheerste wereldmarkt blijft de communautaire markt een markt die gevarieerd en veelvormig is wat de landen van oorsprong van de bananen en de marktdeelnemers betreft;*
- b) *het ging bij de rooipremies om een eenmalige maatregel (1993 en 1994) in verband met de overgang naar de gemeenschappelijke marktordening. De actie had met name tot doel om producenten in een zeer beperkt aantal zeer specifieke gevallen een mogelijkheid te bieden de sector te verlaten;*
- c) *de wijze van berekening van de compenserende steun is duidelijk omschreven in de geldende communautaire regeling (artikel 12 van Verordening (EEG) nr. 404/93 en Verordening (EEG) nr. 1858/93). De Commissie heeft de tekortkomingen bij de toepassing van de communautaire regelgeving geconstateerd en zal er aandacht aan besteden in het kader van de goedkeuring van de rekeningen;*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.116. Er dient meer aandacht te worden besteed aan de kwetsbaarheid van de telers binnen hun verenigingen. Ook is de met de GMO ingestelde invoerregeling gevoelig gebleken voor onregelmatigheden, en zijn er aanzienlijke gebreken geconstateerd in de invoercontroles.

2.117. Nu de Commissie heeft toegezegd de eerste grootschalige evaluatie rond 2004 uit te voeren, moet erop worden toegezien dat het tijdschema in acht wordt genomen en dat daarbij ook een evaluatie plaatsvindt van de synergie tussen de diverse steunvormen voor de sector bananen.

d) wat ten slotte de vergelijking tussen de contingentsbonus en de steun aan de EU en ACS-producenten betreft, constateert de Commissie het volgende:

- bij de „dollarbananen” gaat het om een hoeveelheid die 3,5 maal groter is dan de in de Gemeenschap geproduceerde hoeveelheid bananen (voor de ACS-bananen geldt hetzelfde);
- de communautaire producenten ontvangen compenserende steun die in 2000 1,9 maal hoger was dan de voor „dollarbananen” geraamde theoretische contingentsbonus;
- behalve van technische bijstand profiteren de producenten van ACS-bananen ook van een bijzonder gunstige preferentiële regeling (een uitsluitend voor hen gereserveerd tariefcontingent, invoer vrij van rechten binnen alle contingenten en een met 300 euro verlaagd recht buiten de contingenten);
- het bestaan van tariefcontingenten, en bijgevolg noodzakelijkerwijs van een contingentsbonus, vergemakkelijkt ook de afzet van de communautaire en de ACS-bananen en betekent een indirect voordeel voor de producenten van die bananen.

2.116. De Commissie heeft de tekortkomingen bij de toepassing in de lidstaten van de regelgeving inzake de telersverenigingen geconstateerd en zal er aandacht aan besteden in het kader van de goedkeuring van de rekeningen.

Overigens heeft de Commissie verscheidene maatregelen genomen om de kaspositie van de producenten te verbeteren.

De douaneprocedures bij invoer op het niveau van de lidstaten dienen nog te worden verbeterd en de Commissie heeft de lidstaten daarop opmerkelijk gemaakt in de vergadering van het Comité douanewetboek van 17 mei 2002. De Commissie zal bij de lidstaten blijven aandringen om tot een definitieve oplossing van het probleem te komen.

2.117. De Commissie is het met de Rekenkamer eens dat veel belang moet worden gehecht aan de voor 2004 geplande evaluatie met betrekking tot de verschillende aspecten van de GMO. De Commissie zal erop toezien dat het vastgestelde tijdschema in acht wordt genomen.

Het beheer door de Commissie van de steunregeling voor oliehoudende zaden van de EU

2.118. In haar speciaal verslag nr. 6/2002 ⁽⁴⁴⁾ heeft de Rekenkamer het beheer van de gemeenschappelijke marktordening (GMO) voor oliehoudende zaden onderzocht, alsook de uitvoering van de regeling voor oliehoudende zaden die op braakgelegde grond worden geproduceerd.

2.119. Gedurende de periode 1993-1999 beliepen de jaarlijkse begrotingsuitgaven voor oliehoudende zaden ongeveer 2,7 miljard euro, ofwel circa 15 % van de communautaire uitgaven voor akkerbouwgewassen.

2.120. In 1991 hervormde de Gemeenschap de GMO grondig, waarbij zij de steun aan de oliefabrikanten vermindert door oppervlaktesteun die rechtstreeks aan de producenten werd betaald. De steun werd aangepast aan de hand van de historische opbrengst van de regio en hing af van de ontwikkeling van de wereldmarktprijzen.

2.121. Met de Agenda 2000-hervorming is de steun voor oliehoudende zaden, granen en braaklegging vanaf het verkoopseizoen 2002/2003 gelijkgetrokken.

2.122. Ondanks de hoge begrotingsuitgaven heeft de Commissie de hervorming van 1991 nooit beoordeeld. Zij heeft regioplannen met te hoog geschatte historische opbrengsten geaccepteerd. Voor de periode 1992/1993 tot 1999/2000 overschrijden de hieruit voortvloeiende steunuitkeringen, die niet meer kunnen worden teruggevorderd ⁽⁴⁵⁾, de in de communautaire regelgeving vastgestelde steun met 474,7 miljoen euro. De jaarlijkse berekeningen van het steunniveau door de Commissie leidden in de periode 1992/1993 tot 1999/2000 tot niet-terugvorderbare bijkomende begrotingsuitgaven van 366 miljoen euro. In twee van de vijf bezochte lidstaten zijn de sancties voor de niet-inachtneming van de voorwaarden van de industriële braakleggingsregeling niet correct toegepast.

2.122. Een gedetailleerde evaluatie door een onafhankelijk adviesbureau is pas onlangs verricht omdat de sector oliehoudende zaden moest worden beschouwd in samenhang met de sector granen, waarvoor de in 1992 doorgevoerde hervorming van het GLB volledig van toepassing is sinds 1995.

De Commissie is niet voornemens de betrokken lidstaten te vragen hun regioplannen te wijzigen, omdat die plannen na de besprekingen op het niveau van de Raad een basiselement zijn geweest in de besluitvorming over Agenda 2000. De Commissie heeft gehandeld in overeenstemming met de door de Raad vastgestelde regels.

De Commissie is het niet eens met de conclusies van de Rekenkamer wat de wijze van berekening van de steun in bepaalde gevallen betreft. Zij is namelijk van mening de door de Raad vastgestelde regeling te hebben nageleefd. Daarom kan zij het niet eens zijn met de conclusies van de Rekenkamer als zou er door een fout bij de toepassing van de regeling sprake zijn van meerkosten voor de begroting. Het bekritiseerde systeem is in het kader van Agenda 2000 vervangen.

De door de Rekenkamer beschreven tekortkomingen van het sanctiesysteem zijn bekend bij de diensten van de Commissie, die daar passende aandacht aan besteden in het kader van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen.

⁽⁴⁴⁾ PB C 254 van 22.10.2002.

⁽⁴⁵⁾ Aangezien bedoelde bijkomende uitgaven voortvloeien uit besluiten van de Commissie, kunnen deze niet meer op de lidstaten of de begunstigden worden verhaald, gezien de rechtsbeginselen van bescherming van het gewettigd vertrouwen en rechtszekerheid.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.123. De Commissie dient te onderzoeken of het zinnig is om historische gemiddelde opbrengsten die in sommige regioplannen te hoog zijn geschat, bij te stellen, en in hoeverre terugvordering kan plaatsvinden van onverschuldigd betaalde communautaire steun. De Rekenkamer beveelt aan dat er duidelijke en gekwantificeerde doelen worden gesteld en dat de Commissie opnieuw beziet of zij steun moet verlenen voor producten die in plaats van olieholdende zaden kunnen worden geteeld.

Regelingen inzake de extensiveringspremie en het extensiveringsbedrag in de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees

2.124. In speciaal verslag nr. 5/2002 ⁽⁴⁶⁾ heeft de Rekenkamer een onderzoek ingesteld naar de regeling inzake het extensiveringsbedrag (REB), een regeling voor rechtstreekse betalingen in de sector rundvlees in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten voor rundvlees ter bevordering van een milieuvriendelijke extensieve rundvleesproductie en ter vermindering van de overproductie. De controle had ten doel, na te gaan in hoeverre de REB de extensieve veeteelt in de EU heeft bevorderd, en hoe deze regeling, zoals hervormd in het kader van Agenda 2000, wordt uitgevoerd. De REB bestaat naast op oppervlakte gebaseerde agromilieuregelingen en regelingen voor compensatiebedragen met soortgelijke vereisten ten aanzien van maximale veebezettingsgetallen.

2.125. De Rekenkamer stelde vast dat de REB weinig invloed heeft gehad op de bevordering van een milieuvriendelijke extensieve rundvleesproductie, met name vóór de hervormingen van 2000, en dat de Commissie over weinig informatie over de doeltreffendheid en efficiëntie van de regeling beschikte. Een belangrijk effect van de REB was dat extensief werkende producenten inkomenssteun kregen. Doordat de extensiveringsbedragen op basis van het aantal dieren worden betaald, worden producenten ertoe aangezet hun productie tot vlak onder de veebezettingsmaxima op te drijven, en zo hun inkomsten uit subsidies te verhogen.

2.126. In alle bezochte lidstaten (Spanje, Frankrijk, Ierland, Oostenrijk, Verenigd Koninkrijk) werden onregelmatigheden bij de uitvoering van de regeling ontdekt.

2.127. De Rekenkamer beveelt de Commissie aan, de doeltreffendheid en efficiëntie van de REB en de samenhang ervan met andere regelingen, zoals de agromilieuen compensatieregelingen, te beoordelen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.123. De Commissie is niet voornemens de betrokken lidstaten te vragen hun regioplannen te wijzigen, omdat die plannen na de besprekingen op het niveau van de Raad zijn opgenomen in Agenda 2000. De Commissie heeft gehandeld in overeenstemming met de door de Raad vastgestelde regels.

Het nastreven van marktevenwicht is een welbekend begrip waarvan de inhoud verandert naar gelang van de marktsituatie (evenwicht tussen vraag en aanbod). Of het nodig is de in de andere sectoren verleende steun opnieuw te bekijken, zal worden nagegaan in het kader van het opmaken van de tussenbalans van Agenda 2000.

2.125-2.127. De Commissie heeft een evaluatie van de GMO voor rundvlees gepland voor 2004/2005. Zij zal dan het effect analyseren van de verschillende instrumenten voor deze sector, en met name dat van de nieuwe regeling inzake het extensiveringsbedrag (REB) zoals ingevoerd in het kader van Agenda 2000.

Meer in het algemeen zijn de door de Rekenkamer aan de orde gestelde problemen onderzocht bij de analyse die is verricht voor de uitwerking van voorstellen in het kader van de tussenbalans van Agenda 2000, waarbij het erom gaat enerzijds de verplichting te produceren om de premies te kunnen ontvangen te beperken, en anderzijds de randvoorwaarden op milieugebied aan te scherpen.

Coherentie tussen de agromilieumaatregelen, de compenserende vergoedingen en de REB wordt gegarandeerd door duidelijke bepalingen in Verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad. In uitvoeringsbepalingen van die verordening wordt het extensiveringsbedrag uitdrukkelijk genoemd. Die coherentie wordt voorts gegarandeerd doordat de uitvoerende instanties in de lidstaten dezelfde controle-instrumenten gebruiken.

⁽⁴⁶⁾ PB C 290 van 25.11.2002.

HOOFDSTUK 3

Structurele acties

3.0. INHOUD	Paragraaf
Inleiding	3.1-3.2
Analyse van het begrotingsbeheer	3.3-3.24
Inleiding	3.3
Uitvoering van de kredieten	3.4-3.15
Vastleggingskredieten: bestedingsgraad van bijna 100 %	3.6-3.10
Betalingskredieten: uitvoeringsgraad daalt sinds drie jaar	3.11-3.15
Bespreking van de opmerkingen van de Commissie over het financieel beheer	3.16-3.19
Conclusies en aanbevelingen	3.20-3.24
Uitvoering van de programmeringen	3.25-3.45
Inleiding	3.25-3.26
Periodes tot 1999: vertragingen bij de afsluitingen, concentratie van aanvragen om restbedragen	3.27-3.29
Periode 2000-2006: beperkte verbeteringen ten opzichte van de doelstellingen	3.30-3.34
Bestaande informatie over de structuurfondsen: een gebrek aan algemene visie	3.35-3.39
Conclusies en aanbevelingen	3.40-3.45
Specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring	3.46-3.82
Inleiding	3.46-3.47
Periodes van vóór 1994	3.48-3.55
Nog steeds ongeschikte afsluitingsprocedures	3.48-3.52
Een zelden toegepaste procedure voor ambtshalve annulering	3.53-3.55
Acties in de periode 1994-1999	3.56-3.64
Nog te boeken vooruitgang met het controlemechanisme	3.56-3.58
Nog steeds optredende fouten in de tussentijdse betalingen	3.59-3.61
Te veel gestorte bedragen bij afsluiting (doelstelling nr. 2 1994-1996 en Cohesiefonds)	3.62-3.64
Acties in de periode 2000-2006	3.65-3.78
Nog beperkte tenuitvoerlegging van de controlemechanismen	3.65-3.72
Betalingsverplichtingen: juridische verbintenissen niet verwerkt in de rekeningen	3.73
Betalingen: niet-subsidiabele uitgaven	3.74-3.78
Conclusies en aanbevelingen	3.79-3.82

Follow-up van eerdere opmerkingen	3.83-3.104
Speciaal verslag nr. 18/98 over de communautaire maatregelen ter aanmoediging van de oprichting van gemengde vennootschappen in de visserijsector	3.83-3.93
Inleiding	3.83-3.84
Nieuwe procedures voor follow-up en controle	3.85-3.89
Een herzien, doch nog steeds niet betrouwbaar gegevensbestand betreffende de vloot	3.86-3.87
Een nog steeds niet operationeel nieuw systeem voor toezicht op de steun per schip	3.88
Minder frequente controles ter plaatse	3.89
Nieuwe, adequate bepalingen in de regelgeving	3.90-3.91
Bevredigende follow-up bij onregelmatigheden	3.92
Conclusies en aanbevelingen	3.93
Follow-up van de opmerkingen in het kader van de DAS	3.94-3.104
EFRO en Cohesiefonds: soms beperkte invorderingen	3.94-3.102
DAS 1998	3.94-3.98
DAS 1999	3.99-3.102
ESF	3.103
Conclusies en aanbevelingen	3.104
Voornaamste opmerkingen in speciale verslagen	3.105-3.119
Speciaal verslag nr. 3/2002 over het communautair initiatief Werkgelegenheid — Integra	3.105-3.113
Speciaal verslag nr. 4/2002 over lokale acties voor werkgelegenheid	3.114-3.119

INLEIDING

3.1. Dit hoofdstuk is gewijd aan de structurele acties. Het behandelt de uitvoering van het Cohesiefonds en de vier structuurfondsen (SF): het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF), de afdeling Oriëntatie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL-Oriëntatie) en het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV).

3.2. Deze acties vallen onder rubriek 2 van de financiële vooruitzichten. Voor de periode 2000-2006 is aan deze rubriek een totaalbedrag van 213 miljard euro toegewezen ⁽¹⁾.

ANALYSE VAN HET BEGROTINGSBEHEER

Inleiding

3.3. Voor het beheer van de structurele acties wordt gewerkt met een meerjarenprogrammering. Voor elke actie ⁽²⁾ geldt een indicatief financieringsplan dat de communautaire bijstand en de tegenprestatie van de lidstaat regelt. Voor de bijdragen aan de structurele acties worden betalingsverplichtingen aangegaan in jaartanches; deze bijdragen worden uitgekeerd in de vorm van voorschotten, vooruitbetalingen, alsmede tussentijdse en definitieve betalingen.

Uitvoering van de kredieten

3.4. Ten opzichte van de totale communautaire begroting maakte de uitvoering van de structurele acties 40,5 % van de aangeane betalingsverplichtingen (41 166,0 miljoen euro) en 28,7 % van de verrichte betalingen (22 455,8 miljoen euro) uit.

3.5. **Tabel 3.1** geeft de uitvoering van de kredieten van de structurele acties weer. De **tabellen 3.2** en **3.3** geven een gedetailleerd overzicht van de uitvoering van de kredieten van onderafdeling B2 van de begroting („Structurele acties, structurele en cohesie-uitgaven, financieel mechanisme, overige landbouwacties, overige regionale acties, vervoer en visserij”) ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Namelijk 195 miljard euro voor de structuurfondsen en 18 miljard euro voor het Cohesiefonds.

⁽²⁾ Project in het geval van het Cohesiefonds en programma of enig programmeringsdocument (EPD) in het geval van de structuurfondsen.

⁽³⁾ De titels B2-5 tot B2-9 van onderafdeling B2 van de begroting hebben geen betrekking op de structurele acties.

Tabel 3.1 — Begrotingsevolutie en -uitvoering 2001

(Mio EUR)

Rubriek van de financiële vooruitzichten: 2. Structurele acties						
	Totaal rubriek		Structuurfondsen		Cohesiefonds	
	Vastleggingskredieten	Betalingskredieten	Vastleggingskredieten	Betalingskredieten	Vastleggingskredieten	Betalingskredieten
Maximum in de financiële vooruitzichten	32 720,0		30 005,0		2 715,0	
Begrotingsevolutie						
Oorspronkelijke kredieten ⁽¹⁾	32 720,0	31 572,4	30 005,0	28 712,4	2 715,0	2 860,0
Beschikbare definitieve kredieten ⁽²⁾	41 362,5	32 994,8	38 233,9	29 834,8	3 128,5	3 160,0
Begrotingsuitvoering						
Gebruikte kredieten	41 166,0	22 455,8	38 040,7	20 472,4	3 125,2	1 983,4
% van de beschikbare definitieve kredieten	99,5	68,1	99,5	68,6	99,9	62,8
Naar 2002 overgedragen kredieten	175,2	0,1	171,9	0,1	3,3	0,0
% van de beschikbare definitieve kredieten	0,4	0,0	0,4	0,0	0,1	0,0
Annuleringen	21,3	10 538,9	21,3	9 362,3	0,0	1 176,6
% van de beschikbare definitieve kredieten	0,1	31,9	0,1	31,4	0,0	37,2

⁽¹⁾ Begroting definitief vastgesteld door het Europees Parlement op 14 december 2000 (PB L 56 van 26.2.2001).⁽²⁾ Begrotingskredieten gewijzigd na verrekening van gewijzigde en aanvullende begrotingen en overschrijvingen, inclusief uit 2000 overgedragen kredieten, ontvangen als gevolg van deelnemingen van derden, andere ontvangsten met een bepaalde bestemming en wederopgevoerde kredieten.

Meer informatie over de begrotingsuitvoering is te vinden in de grafieken III en IV van bijlage I bij dit verslag.

Bron: Jaarrekening 2001.

Tabel 3.2 — Begrotingsuitvoering van de acties en de structuurfondsen tijdens het begrotingsjaar 2001

(Mio EUR)

	Begrotingsonderdeel	Kredieten				Totaal beschikbare kredieten (c) + (d) + (e)	Besteding beschikbare kredieten	Bestedingsgraad van de beschikbare kredieten (%)	Naar het begrotingsjaar 2002 overgedragen kredieten	Annuleringen aan het eind van het begrotingsjaar		
		Oorspronkelijke begroting	Definitieve begroting na GAB en overschrijvingen	Overdrachten uit vorig begrotingsjaar	Andere aanvullende kredieten					Bedrag (f) - (g) - (i)	% (j)/(f)	
												(a)
V	Doelstelling nr. 1	B2-1 0	20 832,0	20 832,0	5 374,8	0,2	26 207,0	26 202,9	100,0	3,9	0,1	0,0
	Doelstelling nr. 2	B2-1 1	3 613,0	3 613,0	2 648,7	3,4	6 265,1	6 263,6	100,0	1,5	0,0	0,0
	Doelstelling nr. 3	B2-1 2	3 575,0	3 575,0	187,8		3 762,8	3 762,3	100,0		0,5	0,0
	Andere structurele acties (behalve D1)	B2-1 3	164,0	164,0	14,0		178,0	173,4	97,4	4,6	0,0	0,0
	Communautaire initiatieven	B2-1 4	1 683,0	1 607,3			1 607,3	1 433,8	89,2	161,8	11,6	0,7
	Innoverende acties en technische bijstand	B2-1 6	138,0	213,7		0,1	213,8	204,7	95,7	0,1	9,1	4,2
	Subtotaal „Structuurfondsen”	B2-1	30 005,0	30 005,0	8 225,3	3,6	38 233,9	38 040,7	99,5	171,9	21,3	0,1
	Cohesiefonds	B2-3	2 715,0	2 715,0	413,5		3 128,5	3 125,2	99,9	3,3	0,0	0,0
	Totaal		32 720,0	32 720,0	8 638,8	3,6	41 362,5	41 166,0	99,5	175,2	21,3	0,1
	B	Doelstelling nr. 1	B2-1 0	18 745,2	18 535,5	1 020,0	0,1	19 555,6	13 789,4	70,5	0,1	5 766,1
Doelstelling nr. 2		B2-1 1	4 323,2	4 323,2	150,0		4 473,2	3 137,9	70,1		1 335,3	29,9
Doelstelling nr. 3		B2-1 2	3 205,4	3 205,4			3 205,4	1 630,3	50,9		1 575,1	49,1
Andere structurele acties (behalve D1)		B2-1 3	463,5	463,5			463,5	115,6	24,9		347,9	75,1
Communautaire initiatieven		B2-1 4	1 745,4	1 907,4			1 907,4	1 701,4	89,2		206,0	10,8
Innoverende acties en technische bijstand		B2-1 6	229,7	229,7		0,1	229,8	97,9	42,6	0,1	131,9	57,4
Subtotaal „Structuurfondsen”		B2-1	28 712,4	28 664,7	1 170,0	0,1	29 834,8	20 472,4	68,6	0,1	9 362,3	31,4
Cohesiefonds		B2-3	2 860,0	2 860,0	300,0		3 160,0	1 983,4	62,8		1 176,6	37,2
Totaal			31 572,4	31 524,7	1 470,0	0,1	32 994,8	22 455,8	68,1	0,1	10 538,9	31,9

Bron: Sincom en jaarrekening.

NB: V = verplichtingen; B = betalingen.

Tabel 3.3 — Begrotingsuitvoering ten aanzien van de structuurfondsen gedurende het begrotingsjaar 2001

(Mio EUR)

Begrotings- artikel	Beschrijving	Verplichtingen			Betalingen		
		Beschikbare kredieten	Uitvoering	%	Beschikbare kredieten	Uitvoering	%
B2-1 0 0	Doelstelling nr. 1 — EOGFL-Oriëntatie	3 220,0	3 219,8	100,0	1 822,5	1 273,8	69,9
B2-1 0 1	Doelstelling nr. 1 — FIOV	385,2	385,1	100,0	306,8	154,9	50,5
B2-1 0 2	Doelstelling nr. 1 — EFRO	15 684,8	15 682,9	100,0	9 554,4	6 934,7	72,6
B2-1 0 3	Doelstelling nr. 1 — ESF	6 710,9	6 709,1	100,0	3 360,6	2 707,8	80,6
B2-1 0 4	Doelstelling nr. 1 — PEACE	206,0	206,0	100,0	104,0	37,2	35,7
B2-1 0 5	Doelstelling nr. 1 — Voltooiing eerdere programma's	0,2	0,0	0,0	4 407,2	2 681,1	60,8
Totaal begrotingshoofdstuk B2-1 0: doelstelling nr. 1		26 207,0	26 202,9	100,0	19 555,6	13 789,4	70,5
B2-1 1 0	Doelstelling nr. 2 — EFRO	5 598,3	5 596,7	100,0	2 164,1	1 562,0	72,2
B2-1 1 1	Doelstelling nr. 2 — ESF	663,5	663,5	100,0	445,1	168,2	37,8
B2-1 1 2	Doelstelling nr. 2 — Voltooiing eerdere programma's	3,4	3,4	100,0	1 864,0	1 407,6	75,5
Totaal begrotingshoofdstuk B2-1 1: doelstelling nr. 2		6 265,1	6 263,6	100,0	4 473,2	3 137,9	70,1
B2-1 2 0	Doelstelling nr. 3 — ESF	3 762,8	3 762,3	100,0	2 447,1	1 346,5	55,0
B2-1 2 1	Doelstelling nr. 3 — Voltooiing eerdere programma's	0,0	0,0	0,0	758,3	283,8	37,4
Totaal begrotingshoofdstuk B2-1 2: doelstelling nr. 3		3 762,8	3 762,3	100,0	3 205,4	1 630,3	50,9
B2-1 3 0	FIOV (behalve doelstelling nr. 1)	178,0	173,4	97,4	112,4	37,0	32,9
B2-1 3 1	Voltooiing eerdere programma's — FIOV	0,0	0,0	0,0	20,0	9,2	46,1
B2-1 3 2	Voltooiing eerdere programma's — EOGFL-Oriëntatie	0,0	0,0	0,0	331,1	69,4	21,0
Totaal begrotingshoofdstuk B2-1 3: overige structurele acties (buiten doelstelling nr. 1)		178,0	173,4	97,4	463,5	115,6	24,9
B2-1 4 0	Leader	329,6	271,3	82,3	132,5	82,0	61,8
B2-1 4 1	Interreg	703,7	594,3	84,5	200,9	82,9	41,3
B2-1 4 2	EQUAL	464,6	458,8	98,8	208,2	208,1	100,0
B2-1 4 3	URBAN	109,4	109,4	100,0	50,9	43,0	84,5
B2-1 4 4	Voltooiing eerdere programma's	0,0	0,0	0,0	1 314,8	1 285,4	97,8
Totaal begrotingshoofdstuk B2-1 4: communautaire initiatieven		1 607,3	1 433,8	89,2	1 907,4	1 701,4	89,2
B2-1 6 0	Innoverende acties en technische bijstand — EOGFL-Oriëntatie	0,0	0,0	0,0	4,6	0,0	0,0
B2-1 6 1	Innoverende acties en technische bijstand — FIOV	1,1	1,1	99,9	2,2	0,8	34,2
B2-1 6 2	Innoverende acties en technische bijstand — EFRO	171,0	166,6	97,4	60,9	10,5	17,2
B2-1 6 3	Innoverende acties en technische bijstand — ESF	40,3	35,8	88,9	30,0	7,6	25,4
B2-1 6 4	Voltooiing eerdere programma's	1,4	1,2	84,3	132,0	79,0	59,8
Totaal begrotingshoofdstuk B2-1 6: innoverende acties en technische bijstand		213,8	204,7	95,7	229,8	97,9	42,6
Totaal „Structuurfondsen”		38 233,9	38 040,7	99,5	29 834,8	20 472,4	68,6

Vastlegingskredieten: bestedingsgraad van bijna 100 %

3.6. Het begrotingsjaar 2000 was gekenmerkt door een uitvoeringsgraad van rond 58 % van de beschikbare kredieten, en een veelvuldig beroep op kredietoverdrachten (8 639 miljoen euro). In 2001 kwam hierin een kentering. Nagenoeg 100 % van de beschikbare kredieten werd besteed (38 234 miljoen euro voor de structuurfondsen en 3 129 miljoen euro voor het Cohesiefonds). Zodoende viel de overdracht van kredieten naar het begrotingsjaar 2002 (175 miljoen euro) aanzienlijk lager uit dan de naar het begrotingsjaar 2001 overgedragen kredieten.

3.7. Het streven naar een maximale begrotingsuitvoering was in 2001 bijzonder sterk, want vanaf dat begrotingsjaar konden onbestede kredieten niet wederopgevoerd worden in latere begrotingsjaren⁽⁴⁾. Voor bepaalde programma's⁽⁵⁾ waar het aangaan van betalingsverplichtingen in de loop van het begrotingsjaar onmogelijk bleek, werden de kredieten dan ook gebruikt voor andere bijstandsacties⁽⁶⁾. Bovendien zijn er ten gunste van bepaalde acties, waarop de kredietoverdrachten van 2000 naar 2001 betrekking hadden, betalingsverplichtingen voor twee jaartranches aangegaan met de kredieten van eenzelfde begrotingsjaar.

3.8. Doordat besluiten zeer laat vielen, moesten bepaalde betalingsverplichtingen naar het volgende begrotingsjaar worden overgedragen (zie paragraaf 3.73). Andere konden pas de allerlaatste dagen van het jaar worden aangegaan. Zo werden zeven bijstandsacties in het kader van Interreg III goedgekeurd op 31 december 2001. Voor het Cohesiefonds werden de meeste projecten door de Commissie goedgekeurd in december, zoals ook in 2000 het geval was. De goedkeuringsprocedure nam echter veel meer tijd in beslag dan de drie maanden waarin artikel 10, lid 6, van Verordening (EG) nr. 1164/94 voorziet.

3.7. De besluiten tot wijziging van de programma's zijn genomen in overleg met de betrokken lidstaat. De Commissie wenst in herinnering te brengen dat de indicatieve verdeling van de kredieten per lidstaat en niet per programma is verricht; in het kader van deze verdeling kan aan de kredieten een bestemming of een nieuwe bestemming worden gegeven, waarbij inachtneming van het nationale profiel de enige beperking vormt.

Bij de vastlegging van twee jaartranches ten laste van de kredieten van eenzelfde begrotingsjaar gaat het om overdrachten waartoe overeenkomstig het Financieel Reglement is besloten en waarbij de tranche van het voorgaande jaar wordt toegevoegd aan de tranche van het lopende jaar.

3.8. Gezien het late tijdstip waarop deze Interreg-programma's waren ingediend, was de goedkeuring ervan aan het einde van jaar een zaak die tot tevredenheid stemde. Wat de Cohesiefondsprojecten betreft, zijn nogal wat voorstellen die gereed waren voor goedkeuring, pas in het laatste kwartaal ontvangen, hoewel de Commissie de lidstaten had verzocht aanvragen zo vroeg mogelijk in te dienen.

⁽⁴⁾ Interinstitutioneel akkoord van 6 mei 1999 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over de begrotingsdiscipline en de verbetering van de begrotingsprocedure (PB C 172 van 18.6.1999, blz. 1).

⁽⁵⁾ Met name Interreg en Urban ten behoeve van de innovatieve acties en technische bijstand.

⁽⁶⁾ Zo zijn de tranches 2001 van de programma's Interreg Griekenland-Italië (9,96 miljoen euro) en Archimed (6,8 miljoen) tijdelijk gebruikt voor de programma's Italië-Slovenië (1,5 miljoen), het westelijk Middellandse-Zeegebied (6,92 miljoen) en Griekenland-Bulgarije (8,34 miljoen).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.9. De Rekenkamer wil verder wijzen ⁽⁷⁾ op de consequenties voor het beheer van de betalingsverplichtingen, van een systeem dat uitgaat van de jaarlijkse uitsplitsing van de kredieten van de financiële vooruitzichten. Dit betekent dat de door de Gemeenschap aangegane juridische verbintenissen niet bij de goedkeuring van de acties volledig in de rekeningen worden opgenomen, maar geleidelijk, per jaartranche (zie paragraaf 9.14). Evenzo moeten de financieringsplannen van elke actie in overeenstemming worden gebracht met de jaartranches van de financiële vooruitzichten. Om die reden moesten zo'n 240 financieringsplannen van de acties voor de periode 2000-2006 worden geactualiseerd met de administratieve kosten die hieruit voortvloeien.

3.10. Hierdoor loopt de opnemings in de boekhouding achter bij de juridische verbintenis, en zijn de financieringsplannen niet representatief voor de reële verwachtingen over de vorderingen van de acties per maatregel of in algemene zin. Overigens zijn deze prognoses evenmin via andere bronnen beschikbaar.

Betalingskredieten: uitvoeringsgraad daalt sinds drie jaar

3.11. Van de beschikbare betalingskredieten, die 29 835 miljoen euro voor de structuurfondsen en 3 160 miljoen euro voor het Cohesiefonds bedroegen, is 69 % ⁽⁸⁾, respectievelijk 63 % besteed. Met deze uitvoeringsgraad is het laagste punt sinds 1999 bereikt, en is de dalende tendens die dat jaar inzette, bevestigd.

3.12. De geringe uitvoering van de betalingskredieten is te verklaren uit de vertragingen bij de tenuitvoerlegging van de programmering 2000-2006, en bij de opvoering en betaalbaarstelling van de uitgaven voor de

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.9. Evenals de voorgaande jaren plaatst de Rekenkamer vraagtekens bij de vastleggingen in jaartranches die zijn voorgeschreven bij de financiële bepalingen van de algemene verordening inzake de structuurfondsen. De Commissie heeft reeds in haar antwoord op het verslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 1999 (punten 3.21 en 3.22) nader aangegeven wat het belang van dergelijke vastleggingen kan zijn. Aangezien de Raad de genoemde verordening in 1999 na instemming door het Europees Parlement heeft goedgekeurd, zal die verordening in de hele periode 2000-2006 van kracht blijven en is het onontkoombaar dat de vastleggingen in die periode in jaartranches worden verricht overeenkomstig de financiële vooruitzichten die door de twee takken van de begrotingsautoriteit zijn vastgesteld.

De financieringsplannen zijn geactualiseerd in het kader van punt 17 van het Interinstitutioneel Akkoord.

3.10. Dat de opnemings in de boekhouding achterloopt op het aangaan van de juridische verplichting, vloeit rechtstreeks voort uit het regelgevende en financiële kader. De feitelijke voortgang van de bijstandsverlening kan voor elk van de programma's worden gemeten met behulp van de toezichtindicatoren. De lidstaten vermelden deze evaluatie-elementen in het jaarverslag. Voorts dient erop te worden gewezen dat de financieringsplannen van de bijstandspakketten geen financiële programmering op het niveau van de maatregelen bevatten en dat de maatregelen met een meerjarentoewijzing zijn opgenomen in het programmacomplement.

3.11-3.15. In 2001 heeft de Commissie nagenoeg alle betalingsaanvragen die de lidstaten bij haar hebben ingediend, gehonoreerd.

De jaren 2000 en 2001 waren niet alleen de eerste twee jaren van de nieuwe programmeringsperiode, maar ook de laatste twee jaren wat de financiële uitvoering voor de periode 1994-1999 betreft. Eind 1999 waren er niet alleen de bedragen die nog betaalbaar moesten worden gesteld ten laste van de Gemeenschapsbegroting en die ongeveer 10 % van de voor die periode uitgetrokken middelen bedroegen, maar bestond daarnaast ook nog een „verborgen” af te wikkelen restbedrag, namelijk het verschil tussen de aan de lidstaten betaalde voorschotten en de uitgaven die de lidstaten tot dan werkelijk hadden gedaan. De diensten op alle verschillende niveaus van de lidstaten hebben zich geconcentreerd op de voltooiing van de programma's van de vorige periode en hebben de programma's van de nieuwe periode pas later op gang gebracht.

⁽⁷⁾ Zie hiervoor speciaal verslag nr. 16/98, paragraaf 4.5, en het jaarverslag over het begrotingsjaar 2000, paragraaf 3.132.

⁽⁸⁾ Waarvan bijna driekwart voor de periode 2000-2006.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

voorgaande programmeringsperiodes. Deze onderbesteding geldt voor bijna alle begrotingsonderdelen die betrekking hebben op de structurele acties, zowel voor de programmeringsperiode 2000-2006 als voor de afsluiting van de eerdere programma's.

3.13. Door de beperkte besteding van de kredieten zijn alle onbestede restbedragen ad 10 539 miljoen euro ⁽⁹⁾ vervallen, inclusief het bedrag van 1 470 miljoen euro ⁽¹⁰⁾ dat uit het voorgaande begrotingsjaar was overgedragen. Overigens heeft dit laatste gegeven de Commissie ertoe gebracht, af te zien van kredietoverdrachten naar het begrotingsjaar 2002 ⁽¹¹⁾.

3.14. Ondanks het tezamen met de lidstaten opgezette systeem voor de raming van betalingsaanvragen ⁽¹²⁾ is de raming van de benodigde betalingskredieten nog steeds niet erg betrouwbaar. Ingeval de beschikbare gegevens van invloed kunnen zijn op deze raming, wordt hiermee bovendien geen rekening gehouden in die zin dat de begrotingsramingen worden geactualiseerd (nota van wijzigingen, gewijzigde en aanvullende begroting ⁽¹³⁾). Daarom blijven de begrotingsramingen van de betalingskredieten, evenals die voor de vastleggingskredieten, steeds losstaan van het verloop van het proces van goedkeuring van de acties en de voortgang daarvan.

3.15. Wat betreft de spreiding van de betalingen over het begrotingsjaar: de in december verrichte betalingen voor de structuurfondsen en het Cohesiefonds maakten bijna 30 % van het totaal uit, hetgeen een aanmerkelijke stijging inhoudt ten opzichte van het voorgaande begrotingsjaar (toen deze bijna 20 % bedroegen). Alleen al voor de programmeringsperiode 2000-2006 lagen deze percentages aanzienlijk hoger, met name voor doelstelling nr. 1 en de communautaire initiatieven, waarvoor meer dan 40 %, respectievelijk 51 % van deze betalingen in december werden gedaan.

⁽⁹⁾ Namelijk 9 362,4 miljoen euro (31 % van de beschikbare kredieten) voor de structuurfondsen en 1 176,6 miljoen euro voor het Cohesiefonds (37 % van de beschikbare kredieten).

⁽¹⁰⁾ Waarvan bijna 80 % voor de structuurfondsen.

⁽¹¹⁾ Het bedrag van 0,1 miljoen euro in de tabellen 3.1 en 3.2 verwijst naar wederopgevoerde kredieten (artikel 27 van het Financieel Reglement). Zie ook de jaarrekening, deel II, blz. 687.

⁽¹²⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, antwoord van de Commissie op paragraaf 3.13.

⁽¹³⁾ Overigens geven de werkdocumenten van de Commissie in het kader van de voorontwerpen van begroting geen enkele aanwijzing over de wijze waarop deze ramingen worden verricht.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De onderbesteding waarop de Rekenkamer wijst, valt ook te verklaren uit een bijzonder groot verschil tussen de ramingen van de lidstaten en de door hen bestede bedragen, terwijl de Commissie en de begrotingsautoriteit toch al minder kredieten hadden uitgetrokken dan het totaalbedrag waarom de lidstaten hadden gevraagd.

Zo bedroeg bijvoorbeeld bij het EFRO het verschil tussen raming en besteding 7,8 miljarden euro. Dit verschil is voor 84 % toe te schrijven aan slechts drie lidstaten, en voor tweederde aan slechts twee lidstaten. Bij het Cohesiefonds bedroeg het verschil tussen raming en besteding 1,7 miljard euros. Hier was tweederde van dit verschil aan slechts één lidstaat toe te schrijven.

Toen de Commissie de onderbesteding van de betalingskredieten constateerde, heeft zij ervan afgezien een voorontwerp van gewijzigde begroting in te dienen om een onnodige opvraging van eigen middelen te voorkomen, omdat zij vertrouwen stelde in de ramingen van de lidstaten, temeer daar er volgens die ramingen zelfs onvoldoende kredieten zouden zijn.

De Commissie wijst erop hoe moeilijk het opstellen van ramingen is, hoewel er een systeem is opgezet om de lidstaten ramingen van hun betalingsaanvragen te laten meedelen. Op het niveau van de lidstaat zijn er tal van gedecentraliseerde actoren, waar nog bij komt dat er een niet te verwaarlozen mate van onzekerheid heerst met betrekking tot het tempo van de betalingen aan de begunstigden, aangezien deze betalingen zijn gebaseerd op de door de begunstigden meegedeelde uitgaven voor projecten waarvan de voortgang afhankelijk is van heel wat externe factoren. De Commissie beschikt op haar niveau nog niet over historische gegevens betreffende het tempo van de betalingen dat resulteert uit de nieuwe betalingsregeling, die op vergoeding van de daadwerkelijk verrichte uitgaven is gebaseerd in plaats van op voorschotbetalingen. Bij de betalingskredieten valt de begrotingsuitvoering dus niet zo gemakkelijk te voorspellen.

De Commissie zal een grondige studie maken van de oorzaken van de verschillen ten opzichte van de ramingen. Zij heeft de lidstaten verzocht hun ramingen per programma op te stellen om de kwaliteit ervan te verbeteren en ze langs elektronische weg mee te delen.

Om te voorkomen dat de besteding van de kredieten wordt geconcentreerd aan het einde van het jaar, is bij Verordening (EG) nr. 1260/1999 de verplichting ingevoerd om de betalingsaanvragen gegroepeerd in drie keer per jaar in te dienen, de laatste maal uiterlijk op 31 oktober. In 2001 zijn de lidstaten deze nieuwe verplichting echter nog niet nagekomen.

Bespreking van de opmerkingen van de Commissie over het financieel beheer

3.16. De door de Commissie in de jaarrekening 2001 ⁽¹⁴⁾ gepresenteerde gegevens met betrekking tot de analyse van het financieel beheer zijn vollediger dan de voorgaande jaren, maar er zijn nog steeds verbeteringen nodig, gelet op de doelen die zij zich heeft gesteld. Met name verstrekt de Commissie geen gegevens over de concrete resultaten van de uitgaven van de structurele acties in vergelijking met de doelstellingen ervan over de lopende periode of voorgaande periodes. Het Financieel Reglement bepaalt echter dat de jaarrekening nadere bijzonderheden verschaft over de toepassing van het beginsel van goed financieel beheer ⁽¹⁵⁾. Evenmin verschaft de Commissie voor de nog af te wikkelen begrotingsverplichtingen van vóór 1994 cijfermatige gegevens per type probleem dat afsluiting van deze dossiers zou hebben verhinderd (met name inzake opschortingen om gerechtelijke redenen, en de desbetreffende bedragen).

3.17. Ten aanzien van de acties uit de periode 1994-1999 zijn geen bijzonderheden over de nog af te wikkelen betalingsverplichtingen vermeld. De Commissie geeft slechts voor de acties van doelstelling nr. 2 uit de periode 1994-1996 het aantal afgesloten dossiers aan, en dan nog alleen voor de door het Europees Sociaal Fonds gefinancierde gedeelten van de acties, ondanks het feit dat dit vrijwel alle (namelijk 72 van de 73) meerfondsenacties (EFRO-ESF) zijn.

3.18. De Commissie heeft de rubriek „leerpunten” van het voorgaande jaar laten vervallen. Niettemin was een veel grondiger analyse nodig geweest van de structurele gebreken die de laatste begrotingsjaren zijn waargenomen. Dit met het oog op voorstellen tot verbeteringen die te zijner tijd worden gedaan voor het toekomstige financiële en budgettaire kader (financiële vooruitzichten, procedures voor het uitwerken van de kredietramingen) alsmede voor de bepalingen inzake programmering en beheer van de regelgeving betreffende de structurele acties.

3.19. Het was eveneens dienstig geweest als de Commissie haar eigen verantwoordelijkheden had geanalyseerd ten aanzien van de vertragingen in de programmeringsprocedure, de lacunes in de kredietramingen en de concentratie van verrichtingen aan het eind van het begrotingsjaar. Overigens geeft de Commissie geen bevredigende verklaring voor het feit dat zij,

3.16. De door de Rekenkamer genoemde gegevens zijn voor de perioden 1994-1999 en 2000-2006 nog niet beschikbaar. Elementen ervan worden echter meegedeeld in de jaarverslagen per programma, het jaarverslag over de structuurfondsen en de verslagen over de evaluaties halverwege de looptijd en achteraf en ook in het verslag over de analyse van de uitgaven van de structuurfondsen.

Via deze documenten wordt de begrotingsautoriteit regelmatig geïnformeerd over de tenuitvoerlegging, de ontwikkeling, de resultaten en de impact van de acties.

3.18. Wat de afschaffing van de kolom voor de uit een en ander te trekken lering betreft, is de Commissie van mening dat er niet minder informatie wordt verstrekt aangezien de gedetailleerde resultaten van de analyses nog steeds in de jaarrekening worden vermeld.

3.19. De Commissie is van plan om in de komende jaarrekening nadere informatie te verstrekken over de ramingen van de benodigde kredieten en over de concentratie van verrichtingen aan het einde van het begrotingsjaar. Er kan slechts bij uitzondering tegen het einde van het begrotingsjaar een gewijzigde en aanvullende begroting worden ingediend, bijvoorbeeld om te voorzien in incidentele behoeften van beperkte

⁽¹⁴⁾ Deel I van de jaarrekening 2001 — Analyse van het financieel beheer.

⁽¹⁵⁾ Artikelen 2 en 80 van het Financieel Reglement.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

toen zij reeds had vastgesteld dat over de gehele linie betalingskredieten niet werden besteed, niet is overgegaan tot het indienen van een voorontwerp van gewijzigde en aanvullende begroting, waarmee het onnodig afroepen van eigen middelen voor een totaalbedrag van 15 miljard euro (resultaat van het begrotingsjaar) zou zijn vermeden.

Conclusies en aanbevelingen

3.20. De boekhoudkundige verplichting ontstaat geruime tijd nadat de juridische verbintenissen zijn aangegaan en de financieringsplannen van de acties komen niet overeen met de feitelijke ramingen voor deze acties (zie de paragrafen 3.9 en 3.10). De gesignaleerde situatie in de begrotingsrekeningen blijft dan ook losstaan van de voortgang van de acties.

3.21. Anderzijds is de uitvoering van de betalingskredieten, die sinds drie begrotingsjaren voortdurend daalt, tekenend voor een weinig betrouwbaar ramingensysteem, ondanks de verbeteringen in de regelgeving (zie de paragrafen 3.11-3.14).

3.22. De Rekenkamer stelt bovendien vast dat zich tegen het eind van het jaar een concentratie van verrichtingen voordoet. Wat de verplichtingen betreft is dit met name het geval bij het Cohesiefonds (zie paragraaf 3.8). Een dergelijke concentratie treedt over de gehele linie op bij de betalingskredieten, waar de geringe uitvoeringsgraad van de kredieten in 2001 doet vrezen voor een opeenhoping van betalingsaanvragen in de toekomst (zie paragraaf 3.15).

3.23. De Rekenkamer beveelt een betere spreiding van de begrotingsverrichtingen over het begrotingsjaar aan. Dit biedt een extra waarborg voor een nauwgezette toepassing van de regelgeving, waarmee overhaaste besluiten worden vermeden op momenten waarop er tijdsdruk bestaat door de mogelijkheid dat kredieten worden geannuleerd.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

omvang. Het lijkt moeilijk om in die periode van het jaar, wanneer wordt gewerkt aan de afronding van de begrotingsprocedure voor het volgende begrotingsjaar, besprekingen te voeren en besluiten te nemen over aanpassingen van de kredieten voor het lopende begrotingsjaar in verband met een te verwachten onderbesteding.

3.20. *Dat de opneming in de boekhouding achterloopt op het aangaan van de juridische verplichting, vloeit rechtstreeks voort uit het regelgevende en financiële kader.*

3.21. *De onderbesteding valt voor een belangrijk deel te verklaren uit het feit dat de programma's met vertraging zijn vastgesteld in de loop van 2000 en 2001. Een andere verklaring is echter het bijzonder grote verschil tussen de ramingen van de lidstaten en de door hen bestede bedragen. De Commissie zal de oorzaken van die fouten in de ramingen grondig bestuderen. Zij heeft de lidstaten verzocht de kwaliteit van hun ramingen te verbeteren.*

3.22 en 3.23. *De concentratie van vastleggingen in december houdt verband met het feit dat beschikkingen pas aan het einde van het jaar zijn goedgekeurd. Om een concentratie van betalingen aan het einde van het jaar te voorkomen is bij Verordening (EG) nr. 1260/1999 de verplichting ingevoerd om de betalingsaanvragen gegroepeerd in drie keer per jaar in te dienen, de laatste maal uiterlijk op 31 oktober. In 2001 zijn de lidstaten deze verplichting nog niet nagekomen.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.24. De Rekenkamer beveelt verder de Commissie en de lidstaten aan, dienstige maatregelen te nemen om de reële behoeften beter in de begrotingsramingen tot uitdrukking te brengen.

3.24. *In het kader van het partnerschap en van het subsidiariteitsbeginsel zijn de lidstaten verantwoordelijk voor het toezicht op en het beheer van hun programma's. De Commissie kan niet altijd een spreiding van de uitgaven programmeren gezien de grote speelruimte bij het beheer die de lidstaten is gelaten. De Commissie spant zich echter in om haar ramingen te verbeteren (zie het antwoord op de punten 3.11 tot en met 3.15).*

UITVOERING VAN DE PROGRAMMERINGEN

Inleiding

3.25. Het beheer van de structurele acties is verdeeld over verschillende programmeringsperiodes die aansluiten op de financiële vooruitzichten. Overigens zijn er tussen de verschillende periodes aanpassingen in de regelgeving aangebracht.

3.26. De Rekenkamer heeft verificaties verricht betreffende de nieuwe programmeringsperiode 2000-2006. Zij zal hiervan later vollediger verslag doen. Het leek haar niettemin dienstig, nu reeds enkele constatering voor het voetlicht te brengen.

Periodes tot 1999: vertragingen bij de afsluitingen, concentratie van aanvragen om restbedragen

3.27. Eind 2001 bedroegen de nog betaalbaar te stellen bedragen over de periodes van vóór 1994 voor alle structuurfondsen samen 532 miljoen euro, ongeveer de helft van deze bedragen per 31 december 2000.

3.27-3.28. *Bij de afsluiting van de dossiers uit de perioden vóór 1994 is duidelijk meetbare vooruitgang geboekt. Deze afsluitingen vergen veel werk en de Commissie stelt er belangrijke middelen voor beschikbaar.*

3.28. De vertragingen bij de afsluitingen vloeien voornamelijk voort uit het feit dat de Commissie niet tijdig de nodige maatregelen had genomen naar aanleiding van de resultaten van haar eigen controles en van die van de Rekenkamer. Zodoende moest zij bij afsluiting van de acties, soms tien jaar na de controles, het hoofd bieden aan tal van problemen waarvan de oplossing lange besprekingen met de lidstaten kan vergen. Zo is het noodzakelijk, de bewijsstukken te completeren, eventuele fouten of onregelmatigheden vast te stellen, te bepalen welke verrichtingen precies zijn opgeschort wegens een rechtsgeding (zie ook de paragrafen 3.48-3.52).

Op 30 juni 2002 kwam het nog betaalbaar te stellen bedrag op 370 miljoen euro, dit is 0,6 % van de voor de periode 1989-1993 uitgetrokken kredieten. Eind 2002 zou het slechts om enkele dossiers moeten gaan die niet kunnen worden afgesloten voordat gerechtelijke procedures zijn voltooid.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.29. Over de programmeringsperiode 1994-1999 bedreogen de nog betaalbaar te stellen bedragen tegen het eind van het begrotingsjaar 16 707 miljoen euro. Aangezien de uitgaven tot 31 december 2001 voor financiering in aanmerking komen ⁽¹⁶⁾, zouden alle acties normaal gesproken in 2002 of 2003 moeten zijn afgesloten.

Periode 2000-2006: beperkte verbeteringen ten opzichte van de doelstellingen

3.30. Een van de hoofddoelstellingen in de nieuwe regelgeving ⁽¹⁷⁾ was het versnellen en vereenvoudigen van de programmeringsprocedures. De programmering, die in verschillende achtereenvolgende fasen plaatsvindt ⁽¹⁸⁾, bleek echter bijzonder lastig te beheren. Het was niet voldoende duidelijk hoe de verantwoordelijkheden tussen de Commissie en de lidstaten verdeeld waren, en het ontbrak aan een precies, vooraf vastgesteld programmeringskader. Lange onderhandelingen tussen de lidstaten en de Commissie bleken nodig ⁽¹⁹⁾,

⁽¹⁶⁾ Deze termijn is niet van toepassing op 73 acties met betrekking tot de subperiode 1994-1996 van doelstelling nr. 2. Van deze 73 acties waren er per 31 december 2001 negen niet afgesloten op het gebied van het ESF (35,2 miljoen euro) en moesten er 44 nog worden afgesloten op het gebied van het EFRO (540,5 miljoen euro).

⁽¹⁷⁾ Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de structuurfondsen (PB L 161 van 26.6.1999, blz. 1). Het nieuwe regelgevend kader voor de periode 2000-2006 bepaalt voor elke actie:

- dat de totale communautaire steun wordt uitgesplitst per jaar, op basis van financieringsplannen die aansluiten op de toepasselijke financiële vooruitzichten;
- dat de eerste betalingsverplichting wordt aangegaan bij goedkeuring van het desbetreffende besluit;
- dat voor de latere tranches elk jaar automatisch op 30 april betalingsverplichtingen worden aangegaan.

⁽¹⁸⁾ Plannen, communautair bestek, enig programmeringsdocument, operationele programma's, aanvullende programmeringen.

⁽¹⁹⁾ De Rekenkamer heeft in advies nr. 10/98 over bepaalde voorstellen voor verordeningen in het kader van Agenda 2000, en wel in het gedeelte over de voorstellen voor verordeningen betreffende de structuurfondsen, paragrafen 4.1-4.7 „programmeringsprocedure”, vraagtekens gezet bij het werkelijk nut van de diverse programmeringsfasen waarin pas in het laatste document in de keten, de aanvullende programmering, uitvoering wordt gegeven aan de strategie en de prioritaire zwaartepunten van de actie, en gedetailleerde gegevens over de maatregelen zijn vervat.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.29. Eind 1999 kwam het voor de periode 1994-1999 nog betaalbaar te stellen bedrag op 41,2 miljard euro. Eind 2001 was de Commissie erin geslaagd dit te verlagen tot bijna 17 miljard euro. Verwacht mag worden dat, overeenkomstig de regelgeving en de daarin bepaalde termijnen, van dit bedrag ongeveer 50 % zal worden betaald in 2002 en 45 % in 2003, waarbij er 5 % zou overblijven voor projecten die in verband met gerechtelijke stappen zijn geschorst.

3.30. De programmering is bemoeilijkt door de scherpere eisen om te garanderen dat de bijstandspakketten in overeenstemming zijn met de regelgeving, en om de kwaliteit van de bijstandspakketten te verbeteren. Zo heeft de Commissie de goedkeuring van programma's afhankelijk gesteld van de vaststelling van de bij de Natura 2000-richtlijnen voorgeschreven lijsten en procedures. Ook heeft zij een lijst van de regelingen inzake staatssteun waarvan gebruik zou worden gemaakt, en gegevens over de maatregelen om controle uit te oefenen op de cumuleringslaten opnemen in elk programma. De Commissie heeft zich niet tot deze uit de regelgeving voortvloeiende eisen beperkt. Daarnaast heeft zij ook een betere kwaliteit bij de programmering nagestreefd door bijvoorbeeld te verlangen dat de resultaten van de voorafgaande evaluatie beter in het programma werden geïntegreerd, dat rekening werd gehouden met de horizontale prioriteiten van de Commissie (werkgelegenheid, duurzame ontwikkeling, innovatie en de informatiemaatschappij en gelijke kansen) en, wat het ESF betreft, met de Europese strategie voor werkgelegenheid, dat bijzondere aandacht werd besteed aan de bepaling van toezichtindicatoren en bijbehorende gekwantificeerde doelstellingen en dat criteria voor de toekenning van de prestatiereserve werden vastgesteld. De Commissie heeft ook bijzondere aandacht geschonken aan de betrouwbaarheid van de voor het beheer van de bijstandspakketten opgezette structuren.

Het grote aantal onderwerpen waarover moest worden onderhandeld, en de complexiteit ervan hebben beslist een aanzienlijke werklast meegebracht voor alle partners, waaronder de Commissie, dit ondanks de inspanningen die deze laatste zich heeft getroost om aanwijzingen te geven. Zo heeft de Commissie ten behoeve van de lidstaten richtsnoeren over de inhoud van de bijstandspakketten, een vademecum over de programmeringsprocedures en werkdocumenten betreffende met name de voorafgaande evaluatie, de indicatoren en de prestatiereserve gepubliceerd. Tevens heeft zij ten behoeve van haar eigen personeel gidsen over de programmering bij het ESF, over de onderhandelingsmandaten, enz. opgesteld.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

terwijl het operationeel kader van de acties nog niet eens helemaal kon worden gedefinieerd.

3.31. De Commissie heeft pas in oktober 2001 nader bepaald wat haar rol is bij de controle van de conformiteit van de aanvullende programmeringen. Daardoor konden de tussentijdse betalingen aan de lidstaten wel worden gedeblokkeerd, maar was hiervoor een akkoord nodig waarbij de controles van de Commissie beperkt werden tot formele aspecten en de samenhang van de financieringsplannen. Uiteindelijk werd de programmering van de structuurfondsen niet vereenvoudigd, maar werd een nieuwe procedure ingesteld. Hierdoor traden er meer vertragingen op en kwamen er problemen rond de interpretatie. Dat de procedures omslachtig zijn bleek ook weer bij het onderzoek van de acties, dat veel tijd in beslag nam.

3.32. Naast deze problemen met programmeringsprocedures was er sprake van complexe regelgeving inzake de uitgaven, en aanhoudende onzekerheden bij de interpretatie van bepaalde fundamentele gegevens zoals de subsidiabiliteit van bepaalde uitgaven, het financieringsaandeel van de investeringen die ontvangen genereren of de beschrijving van de uiteindelijke begunstigde (zie de paragrafen 3.74-3.78).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Bij de behandeling van de programmacomplementen is in praktisch opzicht een gebrek aan duidelijkheid gebleken wat de verdeling van de verantwoordelijkheden betreft (zie het volgende punt). Voor het overige zijn de onderhandelingen verlopen op basis van samenwerking tussen partners. Het is moeilijk gebleken om de onderhandelingen tot het strategische niveau te beperken zonder in details te treden over de precieze maatregelen, maar een dergelijke beperking was voorgeschreven bij de regelgeving.

3.31. *De verordening voorziet in indiening van de programmacomplementen bij de Commissie ter informatie, maar ook als voorwaarde vooraf voor uitbetaling op grond van aanvragen om een tussentijdse betaling. De Commissie geeft toe dat zij tijd nodig heeft gehad om de door de Rekenkamer beschreven oplossing te vinden voor het wegnemen van dit obstakel zonder juridische onzekerheid bij de verdere uitvoering van de programma's te veroorzaken.*

Het is voorbarig om conclusies te trekken over de vraag of de procedures al of niet zijn verlicht door de invoering van het programmacomplement. Te verwachten valt namelijk dat de bijstandspakketten sneller aan de concrete realiteit zullen kunnen worden aangepast dankzij de door dit nieuwe instrument geboden mogelijkheden tot wijziging van de programma's.

3.32. *De subsidiabiliteit van soorten uitgaven waarvoor een gemeenschappelijke behandeling op EU-niveau noodzakelijk is, is verduidelijkt bij Verordening (EG) nr. 1685/2000 van de Commissie van 28 juli 2000. De financieringsbronnen voor de uitgaven en het tijdstip van opnemings ervan in de voor vergoeding bij de Commissie in te dienen tussentijdse uitgaven-declaraties zijn in 2001 met de lidstaten besproken in de comités van beheer en raadgevende comités voor de structuurfondsen. In september 2001 heeft de Commissie richtsnoeren over deze aangelegenheden doen toekomen aan de lidstaten. In die richtsnoeren is duidelijk uitgelegd dat betalingen door „eindbegunstigden” die steunregelingen of programma's met meerdere begunstigden beheren, op uitgaven voor concrete projecten moeten steunen voordat in verband daarmee uitgaven worden gedeclareerd bij de Commissie. De bedoeling daarvan is te voorkomen dat niet-gebruikte steunvoorschotten aan uitvoerders van projecten moeten worden teruggevorderd. In juli 2002 heeft het DG REGIO aan het Comité voor de ontwikkeling en de omschakeling van de regio's richtsnoeren inzake de financiering van infrastructuurprojecten die inkomsten opleveren, voorgelegd. Binnenkort zal de laatste hand worden gelegd aan deze richtsnoeren, die dan eveneens aan de lidstaten zullen worden toegezonden.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.33. Het vaststellen van de zones die in aanmerking komen voor acties uit hoofde van doelstelling nr. 2 is een voorbeeld van de problemen bij het starten van de programmeringsfase. De — met vertraging — door de Commissie goedgekeurde lijst met zones is niet noodzakelijk gebaseerd op een statistische of bestuurlijke indeling van de betrokken gebieden. Daardoor is er sprake van zeer versnipperde, kunstmatige gebieden en arealen, hetgeen praktische problemen oplevert bij het omschrijven van de acties. Bij deze problemen komt nog de geografische overlapping: de acties uit hoofde van doelstelling nr. 2 overlappen die van doelstelling nr. 3, hetgeen leidt tot verdere vertragingen bij het afbakken en beheren van de acties ter plaatse.

3.34. Al deze factoren verklaren waarom de voorgeschreven termijn over de gehele linie ruimschoots is overschreden voor de goedkeuring van de acties, die voor het merendeel pas tegen het eind van het begrotingsjaar 2001 plaatsvond. Niettemin zijn tijdens dat begrotingsjaar ongeveer eenderde van de maatregelen van doelstelling nr. 1, evenals nagenoeg alle maatregelen van doelstelling nr. 2 en de eerste communautaire initiatieven ⁽²⁰⁾ goedgekeurd.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.33. Volgens de bij de verordening vastgestelde procedures voor de bepaling van de doelstelling nr. 2-zones moeten drie fasen worden doorlopen; eerst stelt de Commissie bevolkingsplafonds vast op basis van in de verordening aangegeven criteria; vervolgens stelt de lidstaat een lijst voor van nationale zones die voldoen aan criteria die eveneens in de verordening zijn omschreven; ten slotte stelt de Commissie in nauw overleg met de lidstaat de definitieve lijst vast. Deze methode om de zones aan te wijzen heeft de lidstaten in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel meer flexibiliteit gegeven. Door deze procedure, gecombineerd met de ingewikkelde onderhandelingen over de inhoud van de programma's, heeft de programmering voor doelstelling nr. 2 echter meer tijd in beslag genomen dan wenselijk was geweest.

De Commissie heeft reeds op het versnipperde karakter van de doelstelling nr. 2-zones gewezen in het tweede verslag over de economische en sociale cohesie. Zij heeft in dat verslag ook de mogelijkheid geopperd om de aanwijzing van de doelstelling nr. 2-zones in de toekomst meer aan de lidstaten over te laten.

De parallelle tenuitvoerlegging van de doelstelling nr. 3-programma's in de doelstelling nr. 2-zones is in overeenstemming met de verordening, die alleen voor de doelstelling nr. 1-regio's geïntegreerde programma's voorschrijft die alle bijstandsverlening uit de structuurfondsen omvatten.

3.34. Het was moeilijk om de omvangrijke werkzaamheden waarmee de onderhandelingen gepaard gingen, te verrichten binnen een termijn van vijf maanden. De betreurenswaardige termijnoverschrijdingen, vooral voor de doelstellingen nrs. 1 en 2, waren voor een deel de prijs die is betaald voor de nagestreefde kwaliteit bij de programmering.

Het was nagenoeg uitgesloten dat programma's in het kader van de communautaire initiatieven reeds in 2000 zouden kunnen worden goedgekeurd, aangezien volgens de verordening het Parlement en de comités voor de structuurfondsen moesten worden geraadpleegd over de richtsnoeren voordat het programmeringsproces op gang kon worden gebracht. Gezien de vereiste voorafgaande stappen, heeft de programmering niet overdreven veel tijd geveerd.

⁽²⁰⁾ De goedgekeurde acties betreffen Interreg (54 acties), Urban (70 acties), Leader (56 acties) en Equal (17 acties).

*Bestaande informatie over de structuurfondsen:
een gebrek aan algemene visie*

3.35. In het verleden heeft de Rekenkamer gesignaleerd dat het toezicht op de uitvoering van de structuurfondsen moeilijk was bij gebrek aan actuele en betrouwbare, zowel materiële als financiële, informatie op alle niveaus van het beheer (communautair, nationaal en regionaal) ⁽²¹⁾. Overigens is het deze constatering die de Raad ertoe bracht om in het kader van de kwijting voor 1999 aan te dringen op een oplossing voor dit probleem ⁽²²⁾.

3.36. Ten aanzien van de financiële gegevens verwijzen de laatste totaalcijfers voor de periode 1994-1999 nog steeds naar de begrotingsuitvoering per 31 december 1999 ⁽²³⁾. Het jaarlijks verslag 2000 over de structuurfondsen ⁽²⁴⁾ bevat geen cijfermatige gegevens over de periode 1994-1999. Er komen slechts sporadische toelichtingen op de uitvoering van de acties in de lidstaten in voor. Voor de periode 2000-2006 worden in het jaarverslag 2000 slechts gegevens verstrekt over de uitvoering van de betalingsverplichtingen en de betalingen.

3.35. *Voor de voorgaande perioden (vóór 2000) was er inderdaad geen gemeenschappelijke databank van alle structuurfondsen.*

Sinds eind 2001 is echter de gemeenschappelijke databank SFC (Structural Funds Common System) operationeel waarvan gebruik wordt gemaakt door de vier voor de structuurfondsen verantwoordelijke DG's. Deze databank bevat de tabellen uit het vademecum voor de structuurfondsen waarin de middelen worden uitgesplitst naar doelstelling, fonds, lidstaat en communautair bestek (CB).

Voorts heeft de Commissie in Verordening (EG) nr. 438/2001 bepaald welke gegevens de lidstaten moeten bewaren over de afzonderlijke verrichtingen.

Wat de werkelijke voortgang in het veld van de bijstandspakketten betreft, is bepaald dat de jaarverslagen informatie verschaffen over de geselecteerde fysieke indicatoren.

3.36. *Omdat eind 1999 nagenoeg alle vastleggingskredieten en 75 % van de betalingskredieten voor de periode 1994-1999 waren gebruikt, acht de Commissie het niet nodig om gedetailleerde cijfers over die periode te verstrekken. Bijlagen bij het jaarverslag 2000 verstrekken voor de periode 2000-2006 informatie niet alleen over de financiële uitvoering per doelstelling/lidstaat/fonds, maar ook over de begrotingsuitvoering in 2000 wat de vastleggings- en de betalingskredieten betreft (bijlage 3) voor de drie doelstellingen, de bijstandsverlening uit het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV) buiten de doelstelling nr. 1-regio's, de communautaire initiatieven en ook de innovatieve acties en de technische hulp.*

⁽²¹⁾ Zie speciaal verslag nr. 16/98, paragrafen 2.5, 4.1 en 4.7, en jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, paragrafen 3.25-3.27.

⁽²²⁾ Aanbeveling van de Raad van 12 maart 2001 inzake de aan de Commissie te verlenen kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 1999, paragraaf 2 van hoofdstuk 3.

⁽²³⁾ Elfde jaarlijks verslag over de structuurfondsen in 1999 (COM(2000) 698 def. van 13.11.2000).

⁽²⁴⁾ Twaalfde jaarlijks verslag over de structuurfondsen in 2000 (COM (2001) 539 def. van 3.10.2001).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.37. Ten aanzien van de niet-budgettaire gegevens hebben de Commissie en de lidstaten in het kader van de programmering 2000-2006 ⁽²⁵⁾ verschillende initiatieven genomen ter verbetering van de situatie. Er moeten echter nog belangrijke verbeteringen komen. Eind 2001 werden namelijk de feitelijke voortgang van de acties ter plaatse, de typologie van de gefinancierde projecten alsmede de resultaten ervan nog steeds slecht ingeschat. De versnippering van het beheer van de structurele acties over verschillende diensten van de Commissie bleef een totaaloverzicht van de situatie bemoeilijken. Bovendien was de gemeenschappelijke databank voor de structuurfondsen, die elektronische gegevensuitwisseling mogelijk moet maken, niet operationeel toen de programma's werden besproken. Eind 2001 ontbraken er nog steeds bepaalde gegevens, met name over het FIOV.

3.38. Wat de acties zelf betreft, vormen de door de lidstaten uitgebrachte jaarverslagen het toezicht-instrument bij uitstek ⁽²⁶⁾. Voor de nieuwe periode 2000-2006 is in verbeteringen voorzien. Die verslagen moeten voortaan jaarlijks op 30 juni worden ingediend. Doordat ze niet meer zijn gekoppeld aan de afsluiting van elke jaartranche, zal in beginsel regelmatige informatievoorziening mogelijk worden. De situatie rond het programmeringsjaar 1999, waarvoor de verslagen pas beschikbaar zullen zijn ten tijde van de afsluiting ervan, in 2002 of 2003, zou zich niet meer mogen herhalen. Wel moet worden opgemerkt dat de meeste verslagen over het jaar 2000 na het verstrijken van de termijn zijn gepresenteerd.

3.39. De nieuwe bepalingen schrijven ook voor dat deze verslagen onder meer de voortgang met de prioritaire zwaartepunten en maatregelen voor elk van de fondsen vermelden in het licht van hun specifieke doelstellingen. Voor het eerste volledige jaar van tenuitvoerlegging van de meeste acties is de Commissie echter met de lidstaten een lichtere verslaglegging overeengekomen, waarbij met name wordt afgeweken van de verplichting tot kwantificering van de materiële, resultaat- en effectindicatoren.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.37. De Commissie verwijst naar haar antwoord op punt 3.34. Wat de niet-budgettaire gegevens betreft, is in het verslag 2000 vooral ingegaan op de tenuitvoerlegging van de programmering voor de periode 2000-2006.

De gegevens over het FIOV zullen in 2002 worden aangevuld.

3.38. De jaarverslagen over de uitvoering in het jaar 2000 moesten uiterlijk op 30 juni 2001 bij de Commissie worden ingediend. In sommige gevallen is vertraging ontstaan op het niveau van de lidstaat. Dit komt doordat 2000 voor de meeste nieuwe programma's het jaar was waarin deze zijn goedgekeurd en hun toezichtcomités zijn opgericht, zodat er weinig uitvoeringsactiviteiten in het veld zijn geweest.

3.39. Het was niet mogelijk de kwaliteit van deze gegevens te beoordelen aan de hand van de in 2001 beschikbare verslagen over de uitvoering in 2000. Deze eerste verslagen bevatten immers niet altijd een kwantificering van de fysieke indicatoren omdat zij betrekking hebben op de periode waarin de bijstandspakketten van start zijn gegaan en de beheerssystemen op nationaal en regionaal niveau ten uitvoer zijn gelegd. Hoewel de uitgaven subsidiabel waren met terugwerkende kracht tot de datum van indiening van de plannen, heeft de late vaststelling van de bijstandspakketten, en ook van de programmacomplementen waarin de indicatoren zijn bepaald, het voor de beheersautoriteiten moeilijk gemaakt om in 2000 fysieke gegevens te verzamelen. De jaarverslagen over 2001 moeten deze tekortkoming verhelpen.

⁽²⁵⁾ De Commissie heeft met name lijsten met voorbeelden van indicatoren gepubliceerd, en heeft een verdeling gemaakt per actierrein; zij heeft de aard van de haar ter beschikking te stellen gegevens inzake de operaties omschreven, en heeft computersystemen voor informatieuitwisseling opgezet. De lidstaten zijn begonnen nieuwe computersystemen te ontwikkelen ter verbetering van het beheer van de acties en om te voldoen aan nieuwe vereisten in de regelgeving.

⁽²⁶⁾ Artikel 37 van Verordening (EG) nr. 1260/1999.

Conclusies en aanbevelingen

3.40. Anders dan de bedoeling was, golden er voor de programmering voor de periode 2000-2006 geen snellere, eenvoudiger procedures dan in het verleden. Er zijn aanzienlijke vertragingen op alle niveaus geconstateerd.

3.41. Deze situatie valt in algemene zin te verklaren uit het voortbestaan van onzekerheid over de verantwoordelijkheden van de Commissie en de lidstaten, en uit nog steeds complex geformuleerde regelgeving op het gebied van programmering, beheer en boeking van de uitgaven (zie de paragrafen 3.30-3.34). De Rekenkamer geeft dan ook in overweging, de nodige maatregelen te treffen teneinde tijdig een passend kader voor toekomstige programmeringen te kunnen opstellen, met name in het kader van de naderende uitbreiding.

3.42. Aan de hand van de begrotingsgegevens kan de feitelijke situatie ter plaatse weliswaar niet worden beoordeeld, maar men kan zich niettemin afvragen of een geringe uitvoeringsgraad van de begroting sinds drie jaar niet wijst op vertragingen in de uitvoering. Betrouwbare gegevens over de voortgang van de acties zijn echter nog steeds niet voorhanden (zie de paragrafen 3.35-3.39).

3.43. De Rekenkamer wijst andermaal op de noodzaak, te kunnen beschikken over een bijgewerkt overzicht van de acties ter plaatse, alsmede over een totaalbeeld van het beheer van de structurele acties. Het is dan ook zaak, de reeds in de regelgeving genoemde toezichtinstrumenten in werking te stellen. Dit zou de Commissie tevens de mogelijkheid bieden, de kwaliteit van de informatie in de documenten over de begrotingsuitvoering te verbeteren (zie de paragrafen 3.16-3.19).

3.44. Het feit dat tijdens de controles gesignaleerde problemen nog niet zijn opgelost bij de afsluiting, verscheidene jaren nadien, is één van de oorzaken voor de vertraging in de afwikkeling van de betalingen (zie paragraaf 3.28).

3.40. De Commissie verwijst naar haar antwoorden op de opmerkingen van de Rekenkamer in de punten 3.30 tot en met 3.34.

3.41. De Commissie verwijst naar haar antwoorden op de punten 3.30 tot en met 3.34, en voorts naar Verordening (EG) nr. 438/2001, waarin is verduidelijkt aan welke eisen de beheers- en controlesystemen moeten voldoen.

Op initiatief van de Commissie wordt momenteel nagedacht over een vereenvoudiging van de programmeringsprocedures voor de toekomst (zie ook het antwoord op punt 3.34). De Commissie wenst dat het tijdschema voor de vaststelling van de teksten door het Europees Parlement en de Raad het mogelijk zal maken om over de programma's te onderhandelen vóór het begin van de periode voor de tenuitvoerlegging ervan. De pretoetredingsinstrumenten zijn de kandidaat-lidstaten aan het voorbereiden op de programmering en het beheer van de bijstandsverlening uit de structuurfondsen en het Cohesiefonds.

3.42. De Commissie verwijst naar haar antwoorden op punten 3.30 tot en met 3.34. Dat er in 2000 en 2001 weinig betalingen in het kader van de bijstandspakketten voor de periode 2000-2006 zijn geweest, is hoofdzakelijk toe te schrijven aan de late start van die bijstandspakketten. Voor de programma's waarvoor in 2000 vastleggingen hebben plaatsgevonden, zal de Commissie begin 2003, na de eerste toepassing van de regel inzake automatische annulering na het jaar $n+2$, over exacte gegevens betreffende het bestedingspercentage beschikken.

3.43. De Commissie wijst op de toezichtinstrumenten die zijn genoemd in haar antwoorden op de punten 3.35 tot en met 3.39.

3.44-3.45. Er is een duidelijk meetbare vooruitgang geboekt wat de afsluiting van de dossiers uit de perioden vóór 1994 betreft. Deze afsluitingen vergen veel werk en de Commissie stelt daar belangrijke middelen voor beschikbaar (zie het antwoord op de punten 3.27 en 3.28).

3.45. De Commissie dient tijdig de noodzakelijke maatregelen te treffen naar aanleiding van de resultaten van haar eigen controles en van die van de Rekenkamer. Zo wordt vermeden dat problemen moeten worden opgelost waarvoor waarschijnlijk lange besprekingen met de lidstaten moeten worden gevoerd, en zouden er in voorkomend geval nuttige aanwijzingen aan alle lidstaten kunnen worden gegeven.

SPECIFIEKE BEOORDELING IN HET KADER VAN DE BETROUWBAARHEIDSVERKLARING

Inleiding

3.46. De Rekenkamer heeft in 2001 de beoordeling voortgezet van de procedures met betrekking tot de afsluiting van de bijstandsacties uit hoofde van de structurele acties, alsmede van de controlesystemen van de lidstaten voor de acties in de periode 1994-1999 ⁽²⁷⁾. Een onderzoek van de beheers- en controlesystemen voor de periode 2000-2006 ⁽²⁸⁾ is gestart. Ook heeft de Rekenkamer de wettigheid en regelmatigheid van afzonderlijke betalingsverplichtingen en van betalingen bij de Commissie onderzocht ⁽²⁹⁾. Een selectie ⁽³⁰⁾ van tussentijdse betalingen ⁽³¹⁾ en afsluitingen ⁽³²⁾ is in de lidstaten onderzocht.

⁽²⁷⁾ Verordening (EG) nr. 2064/97 van de Commissie van 15 oktober 1997 tot vaststelling van de voorwaarden ter uitvoering van Verordening (EEG) nr. 4253/88 van de Raad wat de financiële controle door de lidstaten op door de structuurfondsen medegefinancierde verrichtingen betreft (PB L 290 van 23.10.1997, blz. 1).

⁽²⁸⁾ Verordening (EG) nr. 438/2001 van de Commissie van 2 maart 2001 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad met betrekking tot de beheers- en controlesystemen voor uit de structuurfondsen toegekende bijstand (PB L 63 van 3.3.2001, blz. 21).

⁽²⁹⁾ De steekproeven bij de Commissie bestonden uit 91 betalingsverplichtingen en 146 betalingen van het begrotingsjaar, alsmede 213 eerdere betalingsverplichtingen die eind 2001 nog moesten worden afgewikkeld.

⁽³⁰⁾ De ter plaatse gecontroleerde operaties bevatten:

- 13 tussentijdse betalingen uit de periode 1994-1999 in zes lidstaten (Duitsland, Spanje, Frankrijk, Italië, Portugal, Verenigd Koninkrijk)
- zes acties die in vijf lidstaten zijn afgesloten (Denemarken, Duitsland, Spanje, Ierland, Luxemburg)
- twaalf tussentijdse betalingen uit de periode 2000-2006 in negen lidstaten (België, Duitsland, Griekenland, Spanje, Finland, Frankrijk, Italië, Oostenrijk, Portugal).

⁽³¹⁾ Tussentijdse betalingen uit de periode 1994-1999, zie paragraaf 3.59.
Tussentijdse betalingen uit de periode 2000-2006, zie paragraaf 3.74.

⁽³²⁾ Afsluitingen: acties waarvoor het eindsaldo is betaald, of een invorderingsopdracht is uitgegaan.

3.47. De opmerkingen over de betrouwbaarheid van de communautaire rekeningen en de hervorming van de interne controle van de Commissie, alsmede de algemene opmerkingen inzake de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen zijn opgenomen in hoofdstuk 9 van dit verslag. De specifieke opmerkingen over de onderzochte systemen en over de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen met betrekking tot de structurele acties die onder die systemen vallen, worden hierna uiteengezet.

Perioden van vóór 1994

Nog steeds ongeschikte afsluitingsprocedures

3.48. De afsluitingsprocedures die in 2001 nog zijn toegepast, maken het niet altijd mogelijk, redelijke zekerheid te krijgen over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven die uit hoofde van een actie worden opgevoerd. De procedures voor het onderzoek van de aanvragen om definitieve betaling verliepen altijd in de vorm van overleg tussen de diensten, zonder dat de respectieve verantwoordelijkheden waren gewijzigd ten opzichte van de voorgaande periode. Met deze procedures wordt bovenal beoogd, na te gaan of concrete onregelmatigheden die tijdens eventuele eerdere controles ter plaatse zijn opgespoord, zijn verholpen. De follow-up van deze controle-opmerkingen berust nog steeds op diverse databases die zonder enige coördinatie zijn opgezet, aangezien de door de Commissie aangekondigde ene database niet vóór 2002 operationeel kan zijn ⁽³³⁾. Evenals in het verleden heeft de Commissie op de af te sluiten acties geen willekeurige selectie of een risicoanalyse toegepast om grondige controles te verrichten.

3.49. De door de Rekenkamer verrichte controles van 15 acties die in 2001 zijn afgesloten (drie EFRO-, elf ESF-, één EOGFL-Oriëntatie-actie) wijzen uit dat er inderdaad risico's zijn verbonden aan de gebrekkige specifieke controle en regelmatige follow-up van de Commissie, en bevestigen de eerder gemaakte opmerkingen terzake.

3.48. De Commissie streeft bij de afsluiting naar redelijke betrouwbaarheid ten aanzien van de voor medefinanciering opgevoerde uitgaven, en zij heeft procedures ontwikkeld om dit doel te bereiken bij de afsluiting van de 1994-1999 programma's, die in 2002 begint. Het is moeilijk om voor de programma's van vóór 1994 dezelfde mate van betrouwbaarheid te verkrijgen, omdat toen de wettelijke voorschriften voor de lidstaten minder strikt waren en nog geen deugdelijkheidsverklaring hoefde te worden overgelegd. De Commissie is niettemin van mening dat het ongepast zou zijn geweest de verdeling van de verantwoordelijkheden voor de afsluiting te wijzigen. Het is waar dat er in 2001 weinig controles ter plaatse zijn verricht voor programma's van vóór 1994. Bij het vaststellen van de prioriteiten voor de controleactiviteiten heeft de Commissie zich met name gericht op de voorbereiding van de afsluiting van de programmeringsperiode 1994-1999 (daarmee rekening houdend met de opmerkingen van de Rekenkamer over de noodzaak van een beoordeling van de toepassing van Verordening (EG) nr. 2064/97 in het jaarverslag over het begrotingsjaar 2000, punten 3.47 en 3.56) en op de beheers- en controlesystemen die zijn ontwikkeld voor de programmeringsperiode 2000-2006. Het nieuwe systeem (Sysaudit) voor planning en follow-up van Commissiecontroles van de structuurfondsen wordt momenteel getest en zal binnenkort in gebruik worden genomen.

3.49. De follow-up werd in veel gevallen bemoeilijkt door de specifieke omstandigheden van het betrokken dossier.

⁽³³⁾ Zie jaarverslag over het begrotingsjaar 2000, antwoord van de Commissie op paragraaf 3.70.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.50. Deze ontoereikende follow-up wordt geïllustreerd door het onderzoek van elf dossiers van het ESF (Portugal), waarvan het merendeel lange tijd was opgeschort vanwege een vermoeden van onregelmatigheid (artikel 7 van Beschikking 83/673/EEG van 22 december 1983). In negen van de gevallen beschikte ofwel de lidstaat ofwel de Commissie reeds één of twee jaar eerder over alle gegevens aan de hand waarvan tot afsluiting had kunnen worden overgegaan, en met name tot vrijmaking van het niet-bestede bedrag. In het geval met betrekking tot het EOGFL-Oriëntatie ⁽³⁴⁾ volgde de afsluiting drie jaar nadat de vereiste informatie bij de Commissie was binnengekomen, ondanks een in mei 1998 genomen besluit waarin opdracht werd gegeven tot onmiddellijke afsluiting van het OP.

3.51. De in de loop van het programma door de Commissie verrichte controles worden niet systematisch benut. In hetzelfde geval betreffende het EOGFL-Oriëntatie verrichtte de Commissie in 1996 een controle ter plaatse, maar stelde zij geen verslag van het controlebezoek op en stuurde zij evenmin conclusies naar de betrokken lidstaat. Voor een EPD met betrekking tot het EFRO ⁽³⁵⁾, dat de Commissie in 1995 ter plaatse controleerde, werd slechts een deel van de bevindingen in 1997 naar de lidstaat gestuurd. In beide gevallen kon door het ontbreken van een analyse van de bevindingen en, in voorkomend geval, van het commentaar van de lidstaat (EPD, EFRO), hiermee geen rekening worden gehouden bij de berekening van de definitieve bijdrage uit het Fonds.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.50. Wat de ESF-dossiers betreft, is de door de Kamer genoemde vertraging bij de afhandeling te wijten aan de volgende omstandigheden:

- de bevoegde nationale autoriteiten hebben soms veel tijd laten verstrijken tussen de afronding van de procedures en de melding daarvan aan de Commissie;
- het overleg dat nodig is om bepaalde beschikkingen betreffende de bijdrage van de communautaire fondsen te wijzigen — naar aanleiding van de medegedeelde onderzoeksresultaten — heeft vertraging opgelopen als gevolg van de complexe aard van de dossiers, waarbij een groot aantal organisaties is betrokken of één organisatie een rol speelt in verschillende dossiers.

Het operationele programma betreffende het EOGFL-Oriëntatie werd afgesloten nadat de Commissie de informatie had onderzocht die nodig was om het exacte bedrag van de financiële correcties te bepalen voor alle programma's die door dezelfde instantie werden beheerd.

3.51. De Commissie erkent dat voor het EOGFL-Oriëntatie geen formeel verslag van het controlebezoek werd opgesteld. Maar dit is een opzichzelfstaand geval.

Voor het genoemde EFRO-EDP zijn na het overleg met de verschillende diensten alle relevant geachte bevindingen aan de Franse autoriteiten medegedeeld.

De Commissie heeft wel degelijk de uitgaven die na controle niet voor medefinanciering in aanmerking kwamen, afgetrokken van de door de Franse autoriteiten opgevoerde bedragen.

Het controledossier bevatte geen gegevens betreffende de analyse van de antwoorden van de lidstaat. De Commissie zal maatregelen nemen om de follow-up van de controles in de toekomst beter te documenteren.

⁽³⁴⁾ Regionaal OP 92. DE.06.016 Saksen.

⁽³⁵⁾ EPD doelstelling nr. 1, Guyana, 1990-1993.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.52. De uitgavendeclaraties en de uitvoeringsverslagen⁽³⁶⁾ bevatten niet altijd voldoende gegevens. Voor het OP van het EOGFL-Oriëntatie hebben de regionale autoriteiten als eindrapport slechts een tabel met een overzicht van de betalingen aan begunstigden ingediend. Voor het EFRO vermelden de uitvoeringsverslagen niet in alle gevallen duidelijk de feitelijk aan de uiteindelijke begunstigden uitgekeerde bedragen. In het reeds genoemde EPD-geval heeft de Commissie het restbedrag afgewikkeld zonder na te gaan of in casu het variëren van de hoogte van de bijstand niet leidt tot overfinanciering ten gunste van de lidstaat. Hoewel dit geen formeel vereiste in de regelgeving is, moeten deze verslagen ook meer informatie bevatten, zoals gegevens over tests die zijn verricht om zekerheid te verkrijgen over de wettigheid en regelmatigheid van de gedeclareerde uitgaven.

Een zelden toegepaste procedure voor ambtshalve annulering

3.53. Eind 2001 stonden er nog 549 dossiers open met een bedrag van 532,5 miljoen euro aan af te wikkelen verplichtingen (waarvan 119 voor het EFRO ad 377,1 miljoen euro, 380 voor het ESF ad 117,3 miljoen euro, 34 voor het EOGFL-Oriëntatie ad 31,4 miljoen euro, en 16 voor het FIOV ad 6,7 miljoen euro).

3.54. Verordening (EG) nr. 1260/1999 voorziet in ambtshalve annulering uiterlijk 30 september 2001 van de bedragen die betrekking hebben op de acties waartoe vóór 1994 is besloten, en waarvoor per 31 maart 2001 geen aanvraag om definitieve betaling zou zijn ingediend (behalve voor verrichtingen of programma's die wegens een rechtsgeding zijn opgeschort). De Commissie is slechts viermaal tot ambtshalve annulering overgegaan.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.52. *Verordening (EEG) nr. 4253/88 van de Raad schrijft niet precies voor welke informatie de uitvoeringsverslagen moeten bevatten, maar voor de eindverslagen over de periode 1994-1999 heeft de Commissie een gids samengesteld om ervoor te zorgen dat de noodzakelijke informatie wordt opgenomen. Bovendien moet volgens de richtsnoeren voor de afsluiting van de programma's van 1994-1999 worden vermeld welke bedragen daadwerkelijk zijn overgemaakt aan de eindbegunstigden. Ten slotte moeten krachtens artikel 8 van Verordening (EG) nr. 2064/97 de bevindingen van de verrichte controleonderzoeken in de afsluitende verklaring worden opgenomen. Het eindverslag over het operationele programma van het EOGFL-Oriëntatie is door de lidstaat ingediend overeenkomstig artikel 2 en bijlage II van Verordening (EG) nr. 1844/94 van 27 juli 1994, waarin regels worden vastgesteld voor de in Verordening (EEG) nr. 866/90 bedoelde operationele programma's. De Commissie is van mening dat het verslag aan de voorwaarden van de geldende wetgeving beantwoordt.*

Het restbedrag dat werd uitgekeerd voor het EFRO-EPD is berekend op basis van de criteria die destijds intern werden gehanteerd.

3.53-3.55. *De Commissie probeert de dossiers van vóór 1994 zo snel mogelijk afsluiten, rekening houdend met de problemen die zich bij de meeste van deze gevallen voordoen, zoals juridische procedures of opschorting wegens een vermoeden van onregelmatigheden.*

⁽³⁶⁾ Zoals voorgeschreven in artikel 25, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 4253/88 van de Raad.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.55. De Rekenkamer heeft eind 2001 een steekproef van 140 nog openstaande betalingsverplichtingen gecontroleerd en vastgesteld dat 24 dossiers aanleiding hadden moeten geven tot ambtshalve annulering; bovendien konden zeven dossiers niet door de Commissie worden verstrekt (vier EFRO en drie ESF). Op basis hiervan schat de Rekenkamer dat 11 % van de 532,5 miljoen euro aan per 31 december nog openstaande betalingsverplichtingen per 30 september 2001 ambtshalve geannuleerd had moeten worden (zie paragraaf 9.34).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.55. Bij de door de Kamer gesignaleerde gevallen voor ambtshalve annulering voor het EFRO gaat het om vier niet verstrekte dossiers en vijf andere dossiers. Van de vier niet verstrekte dossiers, waarmee in totaal 4,2 miljoen euro is gemoeid, hebben er twee betrekking op contracten voor technische bijstand, één op een geïntegreerd mediterrane programma en één op een project voor overgangssteun. Voor drie van de vijf andere dossiers hebben de lidstaten inderdaad verzuid vóór 31 maart 2001 een verzoek om betaling van het eindsaldo in te dienen of een juridische grond voor opschorting van de termijn aan te voeren. De Commissie buigt zich momenteel over de documenten die de lidstaten nu hebben ingediend om de dossiers overeenkomstig de voorschriften af te sluiten. Wat de twee andere dossiers betreft, is de Commissie van mening dat het verzoek om betaling van het eindsaldo wel vóór 31 maart 2001 is ingediend, ook al ging dat verzoek in het ene geval niet vergezeld van een eindverslag en werd het in het andere geval achteraf door de betrokken lidstaat gewijzigd. Dientengevolge kunnen deze dossiers niet ambtshalve worden geannuleerd.

De zes ESF-dossiers die door de Kamer worden genoemd, worden momenteel afgerond.

Voor een van de twee door de Kamer aangehaalde verplichtingen van DG FISH is het betalingsverzoek vóór 31 maart 2001 bij de Commissie binnengekomen. Voor het andere geval heeft de Commissie, gezien de briefwisseling tussen de begunstigde en de Commissie om het te betalen bedrag vast te stellen, besloten het bedrag niet af te trekken van het saldo per 30 september 2001.

*Acties in de periode 1994-1999***Nog te boeken vooruitgang met het controlemechanisme**

3.56. In speciaal verslag nr. 10/2001⁽³⁷⁾ en in de DAS 2000⁽³⁸⁾ komt de tenuitvoerlegging van Verordening (EG) nr. 2064/97⁽³⁹⁾ aan de orde. Ondanks de inspanningen van de Commissie en de lidstaten blijkt daaruit voornamelijk het volgende:

3.56. De Commissie wijst er nogmaals op dat zij vanaf de goedkeuring van de verordening altijd heeft gezorgd voor uitvoerige instructies over de belangrijkste voorschriften, met name in de controlehandleiding voor de structuurfondsen, en stelselmatig is ingegaan op interpretatievragen. Hoewel de

⁽³⁷⁾ 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.

⁽³⁸⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 2000, paragrafen 3.44-3.56.

⁽³⁹⁾ Verordening (EG) nr. 2064/97 schrijft voor dat de lidstaten moeten nagaan of de opgezette beheers- en controle-systemen doelmatig zijn en aan de hand van een risico-analyse de uitgavendeclaraties moeten onderzoeken die op de diverse betrokken niveaus zijn opgesteld. De controles ter plaatse, die voor de afsluiting van enige vorm van bijstandsverlening worden verricht, moeten ten minste 5 % bestrijken van de totale subsidiabele uitgaven, die zijn geselecteerd op basis van een adequate steekproef.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- a) de Commissie voerde slechts een beperkte beoordeling uit van de tenuitvoerlegging van de verordening door de lidstaten;
- b) er waren problemen met de interpretatie, en het ontbrek aan duidelijke richtlijnen van de Commissie, die noodzakelijk zijn voor een doeltreffende controle van de acties;
- c) de lidstaten voerden de verordening laat en onvolledig uit.

3.57. Uit de in het kader van de DAS 2001 door de Rekenkamer verrichte controles van tien acties, verspreid over zes lidstaten (Duitsland, Spanje, Frankrijk, Italië, Portugal, Verenigd Koninkrijk), blijkt dat er verbetering komt in de tenuitvoerlegging van Verordening (EG) nr. 2064/97 in de lidstaten, al is er nog veel ruimte voor verdere verbetering. De Commissie heeft in de loop van het begrotingsjaar een reeks controlebezoeken ter plaatse afgelegd, voornamelijk voor het EFRO. De resultaten van die controles, waarin de bevindingen van de Rekenkamer werden bevestigd, zijn door de Commissie aan de betrokken lidstaten doorgegeven, vergezeld van aanbevelingen. Een en ander is vastgelegd in een werkdocument, dat in september 2001 is gepresenteerd. Dit document moest voornamelijk duidelijkheid geven over de te controleren jaren, de samenstelling van de steekproeven, de omschrijving van de gecontroleerde uitgave, alsmede de inhoud van de verslagen. Overigens coördineerde DG Regionaal beleid de werkzaamheden van de verschillende Commissiediensten ten aanzien van deze verordening, al blijven er bepaalde verschillen bestaan in de controleaanpak.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

tenuitvoerlegging van de verordening in een klein aantal lidstaten ernstige vertraging heeft opgelopen en sommige bepalingen incidenteel onjuist worden toegepast, hebben vele lidstaten zich serieus en met succes ingespannen om controlesystemen in te voeren die in overeenstemming zijn met de belangrijkste bepalingen van de verordening. De beoordeling van de toepassing van de verordening was tot 2000 voornamelijk gebaseerd op de verslagen van de lidstaten en op jaarlijkse coördinatievergaderingen, maar daarna heeft de Commissie uitvoerige controles verricht in alle lidstaten.

3.57. Alle diensten die zich bezighouden met de structuurfondsen hebben zich bij de controle gericht op de krachtens Verordening (EG) nr. 2064/97 vereiste nationale controlesystemen. De werkzaamheden werden het gehele jaar door DG REGIO gecoördineerd in samenwerking met de andere structuurfondsdiensten, en de controlemethode die voor het EFRO werd gekozen, werd in grote lijnen door de andere diensten gevolgd. Voor het EFRO werden 25 controlebezoeken afgelegd, voor het ESF 11, voor het EOGFL-Oriëntatie 14 tijdens het tweede halfjaar en nog eens 13 voor hetzelfde onderwerp in het eerste halfjaar van 2002, en voor het FIOV 5. De resultaten van deze controles werden samen met aanbevelingen in een verslag medegegeerd aan de lidstaten. In sommige gevallen werd ook een brief tot de lidstaten gericht om dringende bevindingen onmiddellijk onder de aandacht te brengen. In veel gevallen ging het om dezelfde tekortkomingen als die de Kamer al eerder had signaleerd. Op basis van de tussentijdse controlebevindingen werd in september 2001 een informatienota met 11 verschillende punten in verband met de toepassing van Verordening (EG) nr. 2064/97 voorgelegd aan het Comité voor de ontwikkeling en omschakeling van de regio's en aan de andere comités voor de structuurfondsen. Uit de follow-up van de controles is de Commissie gebleken dat de lidstaten veel moeite doen om aanbevelingen op te volgen en fouten bij de toepassing van de verordening te herstellen. Dat geldt bijvoorbeeld ten aanzien van het EFRO voor bepaalde regio's van twee lidstaten die door de Kamer worden genoemd (Italië en Duitsland).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.58. Het effect van deze initiatieven staat nog te bezien, met name wat de oplossing van aanhoudende wezenlijke problemen betreft (bijvoorbeeld definitie van de gecontroleerde uitgave, samenstelling van de steekproeven, risicoanalyse, geringe dekking van de uitgaven over de jaren 1994-1997). Indien deze tekortkomingen niet spoedig worden verholpen, kan het zijn dat er vertragingen ontstaan en dat fouten niet worden opgespoord bij de afsluitingen van acties die vanaf medio 2002 moeten plaatsvinden.

Nog steeds optredende fouten in de tussentijdse betalingen

3.59. De door de Rekenkamer verrichte controles van 13 betalingen in dezelfde zes lidstaten (zie paragraaf 3.57) wijzen op aanhoudende fouten (die in negen van deze betalingen voorkwamen) in de declaraties die de aanleiding vormden tot de tussentijdse betalingen voor de acties in de periode 1994-1999. De materiële fouten ten aanzien van de wettigheid en regelmatigheid, die rechtstreeks van invloed zijn op de bedragen van de onderliggende verrichtingen, treden grotendeels bij de uiteindelijke begunstigen op. De meest frequente fouten waardoor de subsidiabiliteit van de uitgaven in het gedrang komt, zijn van dezelfde aard als de eerder geconstateerde fouten, te weten acties die geen verband houden met het betrokken programma⁽⁴⁰⁾, de niet-inachtneming van door de projecten gegenereerde ontvangsten⁽⁴¹⁾, geraamde maar nog niet gemaakte kosten⁽⁴²⁾, niet-naleving van een clausule inzake het creëren van arbeidsplaatsen⁽⁴³⁾ en niet-onderbouwde uitgaven⁽⁴⁴⁾.

3.60. Ook de formele fouten zijn vergelijkbaar met die uit de voorgaande begrotingsjaren, te weten niet-inachtneming door de Commissie van de termijn van twee maanden voor het doen van een betaling na ontvangst van een ontvankelijke aanvraag, en indiening door de begunstigen van onvoldoende onderbouwde forfaitaire uitgaven⁽⁴⁵⁾, onvoldoende gegevens over de aankoop van een stuk grond⁽⁴⁶⁾ en niet volledig gedocumenteerde uitgaven⁽⁴⁷⁾.

⁽⁴⁰⁾ EPD doelstelling nr. 2 Industrial South Wales 1997-1999, OP doelstelling nr. 2, Cataluña 1997-1999.

⁽⁴¹⁾ EPD doelstelling nr. 2 Greater Manchester, 1997-1999; OP doelstelling nr. 1 Infrastrutture Aeroportuali 1996-1999; OP doelstelling nr. 2 Cataluña, 1997-1999.

⁽⁴²⁾ EPD doelstelling nr. 2 Nordrhein-Westfalen 1997-1999; OP doelstelling nr. 1 Infrastrutture Aeroportuali 1996-1999; EPD doelstelling nr. 5b Poitou-Charentes 1994-1999.

⁽⁴³⁾ EPD doelstelling nr. 2 Greater Manchester, 1997-1999.

⁽⁴⁴⁾ OP doelstelling nr. 2 Cataluña 1997-1999 en EPD doelstelling nr. 2 Industrial South Wales 1997-1999.

⁽⁴⁵⁾ EPD doelstelling nr. 2 Northern Ireland 1997-1999.

⁽⁴⁶⁾ Cohesiefonds Portugal, waterzuivering in Setúbal.

⁽⁴⁷⁾ OP doelstelling nr. 1 Infrastrutture Aeroportuali 1996-1999.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.58. De controleactiviteiten van de Commissie werpen al vruchten af, en in de lidstaten zijn extra controlewerkzaamheden verricht als gevolg van de aanbevelingen die ervoor moeten zorgen dat er een degelijke basis is voor de afsluiting, en met name voor de in artikel 8 van de verordening bedoelde afsluitende verklaring van de onafhankelijke instantie. Na ontvangst van het afsluitingsverzoek zal de Commissie nagaan of de materiële tekortkomingen die zij in haar controles heeft geconstateerd naar tevredenheid zijn verholpen, alvorens het eindsaldo te betalen.

3.59. Rekening houdend met de datum waarop de Commissie de gegevens over de afzonderlijke gevallen heeft ontvangen van de Kamer, heeft zij niet alle antwoorden van de lidstaten kunnen verzamelen. Zij zal alle antwoorden analyseren en alle nodige correcties uitvoeren.

Voor een van de door de Kamer genoemde gevallen zijn de lidstaat en de Commissie het niet eens met de opmerking van de Kamer dat de clausule inzake het scheppen van arbeidsplaatsen niet in acht is genomen. Deze clausule was niet van toepassing op het betrokken project, omdat dit, bij wijze van uitzondering, met een specifieke middelentoe wijzing van de vorige programmeringsperiode was overgedragen naar de periode 1997-1999. Voor alle andere gevallen van de door de Kamer gecontroleerde maatregel is de clausule inzake het scheppen van arbeidsplaatsen wel in acht genomen.

3.60. De Commissie erkent dat enkele vertragingen bij de betalingen hebben geleid tot een overschrijding van de termijn met twee maanden. Deze vertragingen zijn in het algemeen te wijten aan de uitzonderlijk hoge werkdruk bij de diensten van de Commissie tijdens de periode waarin de afsluiting van de periode 1994-1999 en het begin van de periode 2000-2006 elkaar overlappen.

De Commissie heeft een controle verricht ten aanzien van het project waarover de Kamer opmerkt dat er onvoldoende gegevens zijn verstrekt over de aankoop van een stuk grond. In het kader van deze controle zal ook aandacht worden besteed aan de opmerkingen van de Kamer.

De antwoorden van de lidstaten betreffende de overige formele fouten die door de Kamer worden genoemd, zullen worden geanalyseerd zodra de Commissie ze ontvangt.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.61. Uit het voortduren van de geconstateerde onregelmatigheden in de declaraties tot staving van de aanvragen om tussentijdse betalingen blijkt dat er een groot risico blijft bestaan dat een en ander doorwerkt in de communautaire begroting, ofwel door voortijdige storting van voorschotten, ofwel — gezien de minder intensieve controles bij de afsluiting — door betaling van te grote saldobedragen ⁽⁴⁸⁾.

Te veel gestorte bedragen bij afsluiting (doelstelling nr. 2 1994-1996 en Cohesiefonds)

3.62. De Commissie is in 2001 overgegaan tot afsluiting van 53 acties van doelstelling nr. 2 uit de periode 1994-1996 (waarvan 16 EFRO- en 37 ESF-acties). Eind 2001 stonden er dan nog 53 acties open ad 575 miljoen euro aan nog af te wikkelen verplichtingen (waarvan 44 EFRO-acties voor 540 miljoen euro en negen ESF-acties voor 35 miljoen euro). De afsluitingsprocedures die worden gevolgd voor de acties van doelstelling nr. 2 uit 1994-1996 en voor de projecten van het Cohesiefonds, zijn in wezen identiek aan die van de voorgaande periode. De opmerkingen van paragraaf 3.48 zijn derhalve ook op deze categorie van toepassing.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.61. Zoals de Commissie al eerder heeft opgemerkt, zijn bij de tussentijdse betalingen de gevolgen voor de Gemeenschapsbegroting beperkt en tijdelijk, omdat alleen het tijdstip waarop het voorschot wordt betaald, verandert, en niet het bedrag, en omdat eventuele afwijkingen kunnen worden rechtgezet bij de afsluiting.

Voor de periode 1994-1999 zijn de lidstaten verplicht om er vóór de afsluiting voor te zorgen dat alle niet-subsidiabele uitgaven zijn afgetrokken, en om een verklaring van die strekking van een onafhankelijke instantie te overleggen.

Voor de afsluiting van de programma's die in 2002 begint, heeft de Commissie procedures ingevoerd die een redelijke zekerheid moeten bieden dat geen niet-subsidiabele uitgaven worden opgevoerd voor medefinanciering. Daarnaast zullen afsluitende controles worden verricht voor een aantal programma's, om de betrouwbaarheid van de informatie van de lidstaten te toetsen en alle niet-subsidiabele uitgaven op te sporen en te schrappen.

3.62. De Commissie heeft voor het EFRO in het eerste halfjaar van 2002 afsluitende controles verricht bij een selectie van doelstelling nr. 2-programma's voor de periode 1994-1996. Deze controles zijn bedoeld om na te gaan of de uitgavendeclaraties van de nationale instanties nauwkeurig zijn en waar nodig financiële correcties aan te brengen. In eerste instantie zijn zes programma's gecontroleerd; aan de conclusies wordt nog gewerkt. De Commissie zal vervolgens bepalen of de controles moeten worden uitgebreid.

⁽⁴⁸⁾ Zoals de Rekenkamer heeft aangegeven in haar eerdere verslagen bij de betrouwbaarheidsverklaring, zijn de ontdekte fouten in de uitgavendeclaraties als zodanig niet per se van invloed op de betalingen van de Commissie. Indien de gedeclareerde uitgaven de gestelde drempel overschrijden, kan de hoogte van de subsidiabele uitgaven na aftrek van de fouten namelijk nog steeds de betaling van het voorschot of van het restbedrag van de betrokken tranche rechtvaardigen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.63. Verordening (EG) nr. 2064/97 van de Commissie, zoals gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 2406/98 ⁽⁴⁹⁾, stelt de facto de acties uit 1994-1996 vrij van de verklaring omtrent de deugdelijkheid, ten bewijze dat de geplande controles zijn toegepast. De verordening voorziet echter niet in vrijstelling van de minimale controles van 5 % van de subsidiabele uitgaven (welk percentage kan worden verlaagd voor de acties die vóór de inwerkingtreding van de verordening goedgekeurd waren), die van toepassing zijn voor de gehele periode 1994-1999. De Commissie heeft de acties uit 1994-1996 echter afgesloten zonder na te gaan of deze controles waren verricht.

3.64. De Rekenkamer heeft in vier lidstaten (Denemarken, Spanje, Ierland en Luxemburg) grondige controles verricht op het niveau van een subprogramma voor drie EFRO-acties en voor twee projecten van het Cohesiefonds. Deze werkzaamheden tonen aan dat de voor het EFRO voorgeschreven controles (zie paragraaf 3.63) maar voor een klein deel door de lidstaten zijn verricht en dat er in de meeste gevallen nog grote fouten voorkomen in de definitieve uitgavendeclaraties, die van invloed zijn op de betalingen uit de communautaire begroting, zoals in voorgaande jaren reeds is geconstateerd ⁽⁵⁰⁾:

a) voor de EFRO-acties zijn niet-subsidiabele uitgaven vastgesteld die 83 % ⁽⁵¹⁾, 9,3 % ⁽⁵²⁾ en 19 % ⁽⁵³⁾ van de gedeclareerde uitgaven uitmaken, hetgeen erop neerkomt dat er voor de drie gecontroleerde subprogramma's respectievelijk 29,8, 0,4 en 1,5 miljoen euro te veel uit het Fonds is betaald;

⁽⁴⁹⁾ PB L 298 van 7.11.1998, blz. 15.

⁽⁵⁰⁾ Zie de jaarverslagen over de begrotingsjaren 1997 (paragraaf 8.80), 1998 (paragrafen 3.29 en 3.30), 1999 (paragrafen 3.49-3.52) en 2000 (paragraaf 3.39).

⁽⁵¹⁾ OP doelstelling nr. 2 Madrid 1994-1996: bouw- en materieeluitgaven voor universiteiten, die niet subsidiabel zijn in het kader van een subprogramma voor steun ten behoeve van onderzoek.

⁽⁵²⁾ EPD doelstelling nr. 2 Luxemburg 1994-1996: uitgaven gedaan buiten de periode waarin zij voor subsidie in aanmerking komen, per definitie niet-subsidiabele uitgaven, onverschuldigde steun niet teruggevorderd.

⁽⁵³⁾ EPD doelstelling nr. 2 Nordjylland Denemarken 1994-1996: uitgaven die per definitie niet subsidiabel zijn, uitgaven voor scholenbouw die niet subsidiabel zijn in het kader van doelstelling nr. 2, niet-subsidiabel project in het kader van het programma.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.63. Voor programma's met als uiterste vastleggingsdatum 31 december 1996 of vroeger, heeft de Commissie niet stelselmatig voor de controles die door de nationale autoriteiten werden verricht in het kader van artikel 23 van Verordening (EEG) nr. 4253/88 of van Verordening (EG) nr. 2064/97 een deugdelijkheidsverklaring gevraagd als voorwaarde voor afsluiting, omdat artikel 8 van Verordening (EG) nr. 2064/97, dat een verklaring van een onafhankelijke instantie vereist, niet van toepassing is op deze programma's. Niettemin bevatten de uitvoeringsverslagen over de periode 1994-1999 gegevens over de controles. Op basis van de controles die momenteel worden verricht bij een aantal doelstelling nr. 2-programma's van 1994-1996 zal kunnen worden vastgesteld of de controles van de lidstaten afdoende waren.

3.64.

a) Wat het eerste door de Kamer genoemde programma betreft, heeft de Commissie bij de afsluitende controle ook een aantal onregelmatigheden ontdekt. Zij heeft contact opgenomen met de betrokken lidstaat over het rechtzetten van bepaalde zaken die door de Kamer zijn vastgesteld, en zal nu ook haar eigen controlebevindingen behandelen. Voor andere opmerkingen van de Kamer is echter nog informatie van de lidstaat nodig voordat de Commissie het foutenpercentage dat door de Kamer is vastgesteld, kan bevestigen.

Voor de twee andere door de Kamer genoemde programma's hebben de betrokken lidstaten de opmerkingen van de Kamer gedeeltelijk betwist, waardoor het foutenpercentage mogelijk wordt verlaagd. De Commissie zal de antwoorden van de lidstaten per geval bekijken en zo nodig bepaalde bedragen innen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

b) voor de projecten van het Cohesiefonds belopen de niet-subsidiabele uitgaven 1,7 ⁽⁵⁴⁾, respectievelijk 2,6 % ⁽⁵⁵⁾ van de gedeclareerde bedragen; in het eerste geval resulteert hieruit een te veel uit het Fonds betaald bedrag van 7,7 miljoen euro voor het gehele project; in het tweede geval verandert dit niets voor het uitgekeerde bedrag, wegens overdeclaratie van 11,4 %.

b) *Het eerste geval waarnaar de Kamer verwijst, heeft betrekking op een kennelijke schending van de communautaire voorschriften inzake overheidsopdrachten, die door de lidstaat wordt betwist. De Commissie zal dit geval uitvoerig bestuderen om na te gaan of de argumenten van de lidstaat steekhoudend zijn.*

Voor het tweede geval worden de opmerkingen van de Rekenkamer slechts gedeeltelijk geaccepteerd door de lidstaat. De Commissie zal dit geval blijven volgen, maar in verband met de genoemde overdeclaratie zullen geen bedragen hoeven te worden geïnd.

Acties in de periode 2000-2006

Nog beperkte tenuitvoerlegging van de controlemechanismen

Inleiding

3.65. Verordening (EG) nr. 438/2001 van de Commissie bevat de verplichtingen van de beheers- ⁽⁵⁶⁾ en betaalautoriteiten ⁽⁵⁷⁾ en de bemiddelende instanties ⁽⁵⁸⁾ ten aanzien van de omschrijving en de scheiding van de functies binnen die organisaties, de doeltreffendheid van de controlesystemen waarmee wordt nagegaan of de uitgaven werkelijk zijn gedaan, en het bestaan van een controlespoor. Ook bepaalt de verordening de voorwaarden voor de certificering van de uitgaven en de reikwijdte van de door de lidstaten te verrichten controles. Op basis van Verordening (EG) nr. 2064/97 moeten de controles ter plaatse ten minste 5 % van de subsidiabele uitgaven betreffen, gespreid over de gehele periode, en moet hiermee kunnen worden nagegaan of de beheers- en controlesystemen naar behoren functioneren; ook moeten hierbij op basis van een risicoanalyse de uitgavendeclaraties worden onderzocht zoals die op

⁽⁵⁴⁾ Cohesiefonds Spanje Autopista Rias Baixas: niet-naleving van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten.

⁽⁵⁵⁾ Cohesiefonds Ierland N4 Collooney/Sligo: niet-inachtneming van de verkoop van een stuk grond, meerekenen van bijbehorende werkzaamheden.

⁽⁵⁶⁾ Beheersautoriteit: autoriteit of orgaan die/dat door de lidstaat is aangewezen om een actie te beheren; verantwoordelijk voor de doeltreffendheid en regelmatigheid van het beheer.

⁽⁵⁷⁾ Betalingsautoriteit: orgaan of autoriteit dat/die door de lidstaat is aangewezen om betalingsaanvragen op te stellen en in te dienen, en de betalingen van de Commissie te ontvangen.

⁽⁵⁸⁾ Bemiddelende instantie: elk orgaan dat onder verantwoordelijkheid van een beheers- of betalingsautoriteit optreedt, of taken uitvoert voor rekening van deze autoriteiten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

de verschillende betrokken niveaus zijn opgesteld. De Rekenkamer heeft in negen lidstaten ⁽⁵⁹⁾ onderzocht hoe Verordening (EG) nr. 438/2001 bij twaalf acties ten uitvoer is gelegd.

De rol van de Commissie

3.66. Om na te gaan of de beheers- en controle-systemen voldoen aan de vereisten in de regelgeving, is de Commissie verplicht om regelmatig de werking van deze systemen te onderzoeken. Hiervoor zijn controle-bezoeken ter plaatse noodzakelijk. In 2001 is echter een beperkt aantal bezoeken afgelegd door de DG's Regionaal beleid en Visserij, terwijl DG Werkgelegenheid en sociale zaken slechts één en DG Landbouw geen enkel bezoek hebben afgelegd. Hieruit volgt dat de Commissie in 2001 niet voldoende zekerheid had over de betrouwbaarheid van deze systemen.

3.66. Verordening (EG) nr. 438/2001 is in maart 2001 in werking getreden. Krachtens artikel 5 van de verordening had uiterlijk eind juni 2001 een beschrijving van de systemen moeten worden ingediend, maar de meeste lidstaten hebben dat pas in de loop van het vierde kwartaal 2001 gedaan.

De belangrijkste reden dat niet meer controles ter plaatse voor de nieuwe programma's hebben plaatsgevonden, is dat de middelen zijn toegewezen aan de andere controleprioriteit in 2001-2002, te weten de voorbereidingen van de lidstaten voor de afsluiting van de programma's van 1994-1999. De komende jaren zullen de controles ter plaatse van de systemen die voor de lopende programma's worden toegepast, worden voortgezet. Ondertussen worden alle systemen gecontroleerd op basis van de beschrijving die krachtens artikel 5 van Verordening (EG) nr. 438/2001 is ingediend, waarbij eventuele problemen nader zullen worden onderzocht. In het algemeen vindt de Commissie de resultaten van de controles ter plaatse en de controles op basis van de beschrijvingen van de nieuwe systemen bemoedigend, omdat de strengere voorschriften en de intensievere controles kennelijk leiden tot hogere normen.

DG REGIO heeft in 2001 29 preventieve controles verricht betreffende de beheers- en controlesystemen die de lidstaten krachtens Verordening (EG) nr. 438/2001 hebben ingevoerd. Midden 2002 had DG REGIO bij 31 % van de programma's van de doelstellingen nrs. 1 en 2 voor 2000-2006 ter plaatse de beheers- en controlesystemen gecontroleerd.

In 2001 heeft DG FISH vier programma's gecontroleerd en tijdens het eerste halfjaar van 2002 nog eens vier. Dat is 50 % van de zuivere FIOV-programma's en 16 % van alle programma's waaraan het FIOV bijdraagt.

DG EMPL heeft in 2001 (in december) één systeemcontrole verricht voor de nieuwe periode (in Denemarken). Eind 2002 moet volgens de planning 34 % van de doelstelling nr. 3-programma's voor 2000-2006 zijn gecontroleerd, en 17 % van alle programma's waaraan het ESF bijdraagt. DG EMPL heeft minder preventieve controles betreffende een

⁽⁵⁹⁾ België (ESF), Duitsland (EFRO en ESF), Griekenland (EFRO en EOGFL-Oriëntatie), Spanje (FIOV), Finland (EFRO), Frankrijk (ESF), Italië (ESF), Oostenrijk (ESF) en Portugal (EFRO en ESF).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

eerste evaluatie van de beschrijvingen van de beheers- en controlesystemen (artikel 5 van Verordening (EG) nr. 438/2001) kunnen verrichten dan gepland, voornamelijk omdat beschrijvingen ontbraken of te laat werden ingediend. Als gevolg daarvan kon in 2001 slechts één preventief controlebezoek worden afgelegd. In 2002 zullen de meeste controles in deze vorm worden verricht.

Afgezien van de hierboven genoemde redenen, heeft DG AGRI nog niet kunnen beginnen met de controle van de nieuwe EOGFL-Oriëntatie-programma's omdat er te weinig personeel beschikbaar is voor deze controles en in andere risicosectoren ook voldoende controles moeten worden verricht. Het is de bedoeling bij de uitvoering van deze taak bijstand te vragen van een particulier controlebedrijf.

De toepassing van de verordening door de lidstaten

De controlesystemen van de beheersautoriteiten en van de bemiddelende instanties

3.67. In sommige lidstaten ⁽⁶⁰⁾ vertonen de procedures voor de controle van de realiteit en subsidiabiliteit van uitgaven gebreken: met name worden betaalde facturen of soortgelijke documenten niet gecontroleerd. Dit heeft tot gevolg dat de uitgavendeclaratie wordt opgesteld zonder dat wordt nagegaan of de uitgaven daadwerkelijk zijn gedaan (zie paragraaf 3.77).

3.68. In één lidstaat ⁽⁶¹⁾ werden de eerste uitgaven-declaraties ingediend terwijl er nog geen controle ter plaatse was verricht. In twee andere lidstaten ⁽⁶²⁾ vermelden de rapporten van de beheerders niet altijd de ter plaatse verrichte verificaties. Ten slotte was in één lidstaat ⁽⁶³⁾ het controlespoor niet te traceren, omdat de gedeclareerde uitgaven niet overeenstemden met de bedragen die waren uitgekeerd aan de regionale autoriteiten, en evenmin met hun betalingen aan de project-beheerders (zie paragraaf 3.77).

3.67. De Commissie heeft de lidstaten er bij haar controles al vaker op gewezen dat bij projecten toezicht ter plaatse en grondige en tijdige toetsing van de uitgavenaangiften aan facturen en andere bewijsstukken de sleutel vormen tot regelmatige betalingen. De artikelen 4, 7 en 9 van Verordening (EG) nr. 438/2001 onderstrepen het belang van deze werkzaamheden.

3.68. Als gevolg van de activiteiten van de Commissie zouden alle programmabeheerders nu op de hoogte moeten zijn van de voorschriften voor controles ter plaatse (artikel 10 van Verordening (EG) nr. 438/2001), de schriftelijke vastlegging van de ter plaatse uitgevoerde verificaties (artikel 4) en een toereikend controlespoor (artikel 7 en bijlage I). De Commissie zal haar controles van de beheers- en controlesystemen en hun werking voortzetten en de nodige maatregelen nemen wanneer tekortkomingen worden geconstateerd.

Gezien de datum waarop de Commissie de gegevens over de afzonderlijke gevallen van de Kamer heeft ontvangen, heeft zij nog niet alle antwoorden van de lidstaten kunnen verzamelen.

⁽⁶⁰⁾ Spanje (FIOV), Portugal (ESF), Duitsland (EFRO en ESF) en Finland (EFRO).

⁽⁶¹⁾ Portugal (EFRO).

⁽⁶²⁾ Spanje (FIOV) en Griekenland (EFRO).

⁽⁶³⁾ Frankrijk (ESF).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De betalingsautoriteiten

3.69. Sommige betalingsautoriteiten ⁽⁶⁴⁾ hebben geen passende procedures opgezet waarmee zij erop kunnen toezien dat de uitgavendeclaraties slechts subsidiabele uitgaven bevatten. Op de uitgavencertificaten worden de gegevens samengevoegd die door de beheersautoriteiten of de bemiddelende instanties in de informatiesystemen zijn geregistreerd, terwijl de betalingsautoriteiten slechts verifiëren of deze coherent zijn met de gedeeltelijke declaraties of certificaten die door hen zijn ingediend (zie paragraaf 3.77).

3.70. In enkele gevallen waren deze betalingsautoriteiten voornemens controles te verrichten, maar hebben zij hiervoor nog geen richtsnoeren en checklists opgesteld ⁽⁶⁵⁾, of werd de methodologie, zo deze al was bepaald, in 2001 nog niet toegepast ⁽⁶⁶⁾.

3.71. In twee lidstaten ⁽⁶⁷⁾ vervullen de bemiddelende instanties de functie van betalingsautoriteit ten aanzien van de maatregelen die worden uitgevoerd op het grondgebied of het activiteitenterrein waarvoor zij bevoegd zijn, waarbij zij gedeeltelijke uitgavencertificaten opstellen. In dat geval heeft de aangewezen betalingsautoriteit vaak slechts een beperkte kennis van de systemen van die instanties, en zijn haar mogelijkheden tot het verrichten van controles op de werking ervan beperkt. In een andere lidstaat ⁽⁶³⁾ beschikt het orgaan dat de uitgaven op regionaal niveau certificeert, niet over de vereiste onafhankelijkheid ten opzichte van de ordonnateur die verantwoordelijk is voor de betalingen.

Steekproefsgewijze controles

3.72. Eind 2001 waren in geen van de negen bezochte lidstaten de voor steekproefsgewijze controles vereiste middelen en procedures volledig operationeel en was er in het kader van het minimum van 5 % over de gehele periode geen enkele controle verricht.

3.69. *Alvorens de uitgavendeclaraties goed te keuren en ter betaling van de bijdrage van de structuurfondsen bij de Commissie in te dienen, moet de betalingsautoriteit redelijke zekerheid verkrijgen over de nauwkeurigheid, de regelmatigheid en de subidiabiliteit van de onderliggende transacties. De controles van de Commissie hebben ook een aantal onvolkomenheden in het werk van bepaalde betalingsautoriteiten aan het licht gebracht. Deze zijn gemeld en in een aantal gevallen is de situatie al verbeterd. De Commissie zal zich blijven inspannen om ervoor te zorgen dat de certificatieprocedure in alle lidstaten een voldoende betrouwbare basis oplevert voor tussentijdse betalingen.*

3.70. *Bij haar controles heeft de Commissie in sommige gevallen ook vertragingen vastgesteld bij de invoering van de operationele controlesystemen, en maatregelen getroffen om hier iets aan te doen.*

3.71. *De Commissie heeft er altijd op aangedrongen dat bij de overdracht van bepaalde functies van de betalingsautoriteit aan bemiddelende instanties, formele overeenkomsten worden gesloten tussen de bemiddelende instanties en de betalingsautoriteit over procedures, systemen en verslaglegging. Wanneer de onafhankelijkheid van de verklarende instantie ter sprake kwam, heeft de Commissie steeds een duidelijke scheiding van functies geëist.*

Wat de specifieke situatie in Frankrijk betreft (voetnoot 63), moet het gebrek aan onafhankelijkheid van de instantie die de verklaring betreffende de uitgaven moet afgeven, worden genuanceerd in het licht van de communautaire voorschriften en de circulaire van de minister-president van 15 juli 2002 tot verbetering van het systeem voor het beheer, de follow-up en de controle van de programma's die medefinanciering uit de structuurfondsen ontvangen.

3.72. *De bepalingen van Verordening (EG) nr. 438/2001 betreffende steekproefcontroles van uitgaven zijn grotendeels gelijk aan die van Verordening (EG) nr. 2064/97, en in veel lidstaten zullen de structuren die voor de eerdere verordening zijn ontwikkeld, ook voor de nieuwe periode worden gebruikt. Omdat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat alle controles zijn verricht zodat de programma's van 1994-1999 kunnen worden afgesloten, zijn de steekproefcontroles voor de huidige programmeringsperiode traag op gang gekomen.*

⁽⁶⁴⁾ Spanje (FIOV), Finland (EFRO), Frankrijk (ESF), Griekenland (EFRO en EOGFL-Oriëntatie) en Portugal (EFRO en ESF).

⁽⁶⁵⁾ Griekenland (EOGFL-Oriëntatie en EFRO).

⁽⁶⁶⁾ Portugal (EFRO en ESF).

⁽⁶⁷⁾ Spanje (FIOV) en Finland (EFRO).

Betalingsverplichtingen: juridische verbintenissen niet verwerkt in de rekeningen

3.73. Zoals reeds in 1999 en 2000 het geval was ⁽⁶⁸⁾, zij het in veel mindere mate, zijn voor de besluiten geen begrotingsverplichtingen aangegaan (zie paragraaf 9.13). De Rekenkamer wijst erop dat de begrotingsverplichting die bij de juridische verbintenis komt, een verplichting is krachtens artikel 36 van het Financieel Reglement die niet ondergeschikt mag worden gemaakt aan technische overwegingen. De Rekenkamer wijst er eveneens op dat de kredietoverdrachten ter dekking van deze besluiten niet voldoen aan de voorwaarden, gesteld in artikel 7, lid 2, van het Financieel Reglement, aangezien deze bepaling is bedoeld voor gevallen waarin dossiers per 31 december nagenoeg zijn afgesloten, en niet voor juridische verbintenissen die op die datum al zijn aangegaan.

Betalen: niet-subsidiabele uitgaven

3.74. De betalingen die in 2001 zijn gedaan voor de periode 2000-2006 hebben enerzijds betrekking op de vooruitbetaling van 7 % voor de laatste acties waartoe in 2001 was besloten en die waartoe ultimo 2000 was besloten maar waarvoor geen vooruitbetaling had plaatsgevonden, en anderzijds op de eerste vergoedingen van gedane uitgaven op basis van de door de lidstaten gecertificeerde uitgavendeclaraties.

3.75. Verordening (EG) nr. 1260/1999 bepaalt dat de tussentijdse betalingen worden berekend voor de maatregelen die deel uitmaken van het financieringsplan van de actie. Bij gebreke van richtlijnen terzake hebben de diensten belast met het beheer van de diverse fondsen in 2001 uiteenlopende methodes toegepast wanneer het door de lidstaat toegepaste effectieve cofinancieringspercentage niet overeenkwam met het voorgeschreven percentage. Sommige hebben het effectieve, en andere het voorgeschreven percentage toegepast.

3.73. *De Kamer merkt op dat er juridische verbintenissen zijn aangegaan zonder dat de bijbehorende begrotingsverplichting zijn aangegaan. Dat is het gevolg van verschillen in de procedure voor de goedkeuring van de programma's.*

In die gevallen moeten dergelijke verplichtingen, die nog niet in de boekhouding zijn opgenomen, worden opgenomen bij de niet in de balanstelling opgenomen verbintenissen.

Wanneer bepaalde juridische verbintenissen aan het einde van het begrotingsjaar niet worden gedekt door begrotingsverplichtingen, kunnen als enig alternatief voor het overdragen van de kredieten de juridische verbintenissen ongedekt worden gelaten door begrotingsverplichtingen — wat onaanvaardbaar is — of de financiële vooruitzichten worden aangepast.

3.75. *De Commissie heeft in het voorjaar van 2002 de berekeningswijze van de tussentijdse betalingen toegelicht, waarbij zij er met name op heeft gewezen dat de in het financieringsplan voorziene percentages moeten worden gehanteerd. Niettemin worden deze berekeningswijzen opnieuw onder de loep genomen.*

⁽⁶⁸⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, paragrafen 3.41 en 8.17, en jaarverslag over het begrotingsjaar 2000, paragrafen 3.28 en 9.16.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.76. De verificaties van de tussentijdse betalingen die de Rekenkamer bij de Commissie en in de lidstaten heeft verricht (zie paragraaf 3.46), hebben aangetoond dat bepaalde declaraties niet-subsidiabele uitgaven bevatten. Gelet op de wijze waarop gedane uitgaven door die tussentijdse betalingen worden vergoed, werken deze niet-subsidiabele uitgaven direct door in de communautaire begroting, naar rato van het toegepaste cofinancieringspercentage.

3.77. Bij de controle van twaalf acties (zie paragraaf 3.65) heeft de Rekenkamer bij zeven daarvan soortgelijke fouten ontdekt als over de voorgaande periode, te weten: geheel of gedeeltelijk niet-subsidiabele projecten⁽⁶⁹⁾, per definitie niet-subsidiabele uitgaven⁽⁷⁰⁾, niet of onvoldoende gemotiveerde uitgaven⁽⁷¹⁾, overwaardering van algemene kosten⁽⁷²⁾, het niet verdisconteren van ontvangsten⁽⁷³⁾, nog niet gemaakte kosten⁽⁷⁴⁾, niet-inachtneming van verplichtingen ten aanzien van overheidsopdrachten⁽⁷⁰⁾.

3.78. In het geval van een Spaans OP voor het EFRO had de Commissie een verschil vastgesteld tussen het bedrag in de uitgavendeclaratie voor een maatregel en het bedrag in het nadien opgestelde uitvoeringsverslag; van de nationale autoriteiten kreeg zij bevestiging dat het lagere bedrag in het verslag juist was, aangezien van de belangrijkste projecten in het kader van de maatregel was erkend dat zij niet-subsidiabel waren. De Commissie heeft het te betalen bedrag niettemin op basis van de declaratie berekend, en op grond daarvan een onverschuldigd bedrag ad 1,4 miljoen euro betaald.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.76. *De door de lidstaat aangewezen betalingsautoriteit moet ervoor zorgen dat de uitgaven die bij de Commissie worden gedeclareerd, subsidiabel zijn. Voor de gevallen die door de Kamer worden genoemd, zal de Commissie de nodige maatregelen nemen om de niet subsidiabel geachte bedragen terug te vorderen. De Commissie onderzoekt in het kader van haar controleactiviteiten (zie antwoord punt 3.66) de werking van de betalingsautoriteiten, met name wat de certificering van de uitgaven betreft, en de overeenstemming met Verordening (EG) nr. 438/2001. Indien tekortkomingen worden vastgesteld, zal de Commissie de nodige maatregelen nemen overeenkomstig de artikelen 38 en 39 van Verordening (EG) nr. 1260/1999. Er zij op gewezen dat Verordening (EG) nr. 438/2001 in maart 2001 in werking is getreden, en dat het effect van de bepalingen niet noodzakelijk merkbaar was bij alle uitgaven die de lidstaten hebben opgevoerd.*

3.77. *De Commissie heeft nog niet alle antwoorden van de lidstaten kunnen onderzoeken, maar merkt op dat sommige opmerkingen van de Kamer niet door de lidstaten worden aanvaard.*

Uit de door de Kamer beschreven situaties valt af te leiden dat de beheers- en controlesystemen van de lidstaten nog tekortkomingen vertonen. De Commissie is bezig haar eerste controle van de systemen die de lidstaten overeenkomstig Verordening (EG) nr. 438/2001 hebben ingevoerd, af te ronden, teneinde de betrouwbaarheid van de belangrijkste aspecten te waarborgen.

3.78. *Het teveel betaalde bedrag is in april 2002 van het aan de lidstaat uitgekeerde bedrag afgetrokken. De Commissie heeft de lidstaat erop gewezen dat de financiële gegevens in het jaarverslag overeen moeten stemmen met de uitgavenaangiften.*

⁽⁶⁹⁾ EPD EFRO doelstelling nr. 2 Niedersachsen en EPD FIOV buiten doelstelling nr. 1 Spanje.

⁽⁷⁰⁾ OP EFRO doelstelling nr. 1 Concurrentie Griekenland.

⁽⁷¹⁾ EPD EFRO doelstelling nr. 2 Niedersachsen, OP EFRO doelstelling nr. 1 Algarve en EPD ESF doelstelling nr. 3 Frankrijk.

⁽⁷²⁾ OP ESF doelstelling nr. 1 Educação Portugal en EPD ESF doelstelling nr. 3 Frankrijk.

⁽⁷³⁾ EPD ESF doelstelling nr. 3 Frankrijk.

⁽⁷⁴⁾ EPD EFRO doelstelling nr. 2 Niedersachsen en EPD EFRO doelstelling nr. 2 Zuid-Finland.

Conclusies en aanbevelingen

3.79. Voor de acties uit de periodes van vóór 1994 bestonden er geen doeltreffende beheers- en controle-systemen op het niveau van de Commissie of de lidstaten. De procedures ter afsluiting van deze acties bleven in 2001 ongewijzigd. De Commissie beschikt dan ook niet over voldoende betrouwbare informatie. Bovendien vult zij deze lacune niet op door eigen controles om na te gaan of de uitgaven die bij afsluiting van deze acties worden opgevoerd, wettig en regelmatig zijn (zie de paragrafen 3.48-3.52).

3.80. Bij de tussentijdse betalingen over de periode 1994-1999 blijven er fouten voorkomen in de door de lidstaten ingediende uitgavendeclaraties (zie de paragrafen 3.59-3.61). Deze situatie werkt door in de afsluiting van de acties van doelstelling nr. 2 over 1994-1996, waarbij de Rekenkamer regelmatig hoge bedragen aan niet-subsidiabele uitgaven constateerde. Doordat de lidstaten en de Commissie geen toereikende controles uitvoeren, leiden deze onregelmatigheden tot uitbetaling van onverschuldigde communautaire middelen (zie de paragrafen 3.62-3.64).

3.81. De controles die de lidstaten vóór de afronding van elke vorm van bijstandsverlening uit de periode 1994-1999 moeten uitvoeren, vormen een essentieel element van de betrouwbaarheid van hun systemen, en voor de regelmatigheid van de betalingsaanvragen. Ondanks enkele verbeteringen met het oog op een homogene toepassing van de bepalingen bieden de controlesystemen nog geen garantie dat de definitieve uitgavendeclaraties zijn onderworpen aan voldoende strenge en betrouwbare controles. Met het oog op de afsluitingen die vanaf 2002 zullen plaatsvinden, dient de Commissie dan ook meer initiatieven te ontplooiën, en onder meer te zorgen voor een betere coördinatie van de activiteiten van haar diensten die verantwoordelijk zijn voor de diverse structurele acties (zie de paragrafen 3.56-3.58).

3.79. *Het juridisch kader voor het beheer en de controle van de programma's van vóór 1994 was minder streng dan dat voor de programma's die vanaf 2002 zullen worden afgesloten. Gezien deze beperkingen heeft de Commissie bij de afsluiting procedures gevolgd die waarborgen dat geconstateerde onregelmatigheden naar tevredenheid worden verholpen. Zij heeft geen volledige accountantscontrole verricht bij de afsluiting van de programma's van vóór 1994, omdat zij voorrang heeft gegeven aan de voorbereiding van de afsluiting van de veel omvangrijkere programma's van de periode 1994-1999 en de herziening van de financiële beheers- en controle-systemen van de programmeringsperiode 2000-2006.*

3.80. *Voor de doelstelling nr. 2-programma's van 1994-1996 controleert de Commissie een steekproef van afgesloten programma's en zal zij de passende consequenties trekken. Voor de afsluiting van alle andere programma's van de periode 1994-1999 waarvoor een verklaring van een onafhankelijk orgaan is vereist, heeft de Commissie afsluitingsprocedures ontwikkeld die er met redelijke zekerheid voor zorgen dat uitsluitend subsidiabele uitgaven worden meegerekend bij de berekening van de hoogte van de medefinanciering. Daarnaast zal een selectie van afgesloten programma's worden gecontroleerd om de betrouwbaarheid van de gegevens op basis waarvan het programma is afgesloten, te toetsen en eventuele onregelmatigheden door middel van terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen recht te zetten.*

3.81. *De Commissie heeft in 2001 veel controles verricht om zekerheid te verkrijgen over de toepassing van Verordening (EG) nr. 2064/97 door de lidstaten. Als gevolg van de uitvoerige aanbevelingen aan de betrokken instanties, hebben de lidstaten aanzienlijke inspanningen gedaan om de noodzakelijke controlewerkzaamheden uit te voeren vóór de afsluiting, overeenkomstig de voorschriften van de verordening. De Commissie zal erop toezien dat alle materiële tekortkomingen worden verholpen vóór de afsluiting. Zij zal ook de doeltreffende coördinatie tussen de met de structuurfondsen belaste diensten bij de voorbereiding van de afsluiting handhaven en verder uitbouwen.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.82. De voor de periode 2000-2006 voorgeschreven beheers- en controleregeling is verbeterd. De invoering ervan heeft echter al vertraging opgelopen, nog niet alle structuren zijn operationeel en met de onafhankelijke controle van de uitgevoerde operaties is nog niet begonnen (zie de paragrafen 3.67-3.72). De Rekenkamer heeft bij de tussentijdse betalingen soortgelijke niet-subsidiabele uitgaven ontdekt als over voorgaande periodes, hetgeen erop wijst dat niet alle betrokkenen voldoende bekend zijn met de toepasselijke voorschriften (zie de paragrafen 3.74-3.78). De Commissie moet dan ook trachten, haar verificaties bij de lidstaten zo spoedig mogelijk af te ronden, en erop toezien dat de controle-richtlijnen en subsidiabiliteitsregels, alsmede de sancties die bij niet-naleving ervan moeten worden opgelegd, in alle gelederen verspreid zijn en begrepen worden (zie paragraaf 3.66).

FOLLOW-UP VAN EERDERE OPMERKINGEN

Speciaal verslag nr. 18/98 over de communautaire maatregelen ter aanmoediging van de oprichting van gemengde vennootschappen in de visserijsector

Inleiding

3.83. De regeling inzake gemengde vennootschappen is in 1990 ingesteld door de Raad om bij te dragen tot de beperking van de communautaire vissersvloot door het overbrengen van vissersschepen naar de wateren van derde landen.

3.84. De belangrijkste opmerkingen van de Rekenkamer hadden betrekking op de tekortkomingen in de follow-up- en controleprocedures, en op het voorkomen van onregelmatigheden bij verschillende projecten die aanleiding zouden kunnen geven tot terugvorderingen. De Raad heeft in zijn aanbeveling bij de kwijting voor het begrotingsjaar 1997 uitdrukkelijk gewezen op de noodzaak van een stringenter beheer, en verzocht om terugvordering van alle onverschuldigd betaalde bedragen.

Nieuwe procedures voor follow-up en controle

3.85. In haar antwoorden op het verslag van de Rekenkamer gaf de Commissie aan dat zij maatregelen had genomen of zou nemen ter verbetering van het gegevensbestand betreffende de vloot, voor het ontwikkelen van een computerbestand voor toezicht op de steun per schip, en voor het verscherpen van de controles.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.82. *Ondanks de vertraging bij de invoering van de systemen om aan de strengere normen te voldoen, hebben de lidstaten zich ingespannen om de noodzakelijke structuren te ontwikkelen en zijn zij nu beter geïnformeerd over de voorschriften en beter in staat daaraan te voldoen dan voorheen. Bij haar controles van systemen en systeembeschrijvingen richt de Commissie zich vooral op de controle die nodig is om ervoor te zorgen dat vanaf de basis nauwkeurige, regelmatige en subsidiabele kosten worden opgevoerd. Zij zal de komende jaren deze systemen blijven controleren, waarbij zij prioriteit zal geven aan programma's die nog niet zijn gecontroleerd en aan het Cohesiefonds, waarvoor nu vergelijkbare voorschriften zijn vastgesteld in Verordening (EG) nr. 1386/2002 van 29 juli 2002.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Een herzien, doch nog steeds niet betrouwbaar gegevensbestand betreffende de vloot

3.86. Het beheerssysteem van het gegevensbestand betreffende de vloot heeft ingrijpende wijzigingen ondergaan in de computerapplicatie alsook in de procedure voor registratie van door de lidstaten verstrekte gegevens. Sinds februari 2001 kunnen de lidstaten zo onvertraagd kennis nemen van de hen betreffende gegevens en de nodige wijzigingen doorvoeren ingeval deze afwijken van de gegevens waarover zij zelf beschikken.

3.87. Niettemin bracht de analyse van de gegevens uit het gegevensbestand betreffende de vloot problemen aan het licht in verband met de volledigheid en de kwaliteit van de individuele gegevens, met name ten aanzien van de voornaamste parameters voor het beheer van de capaciteit, namelijk tonnage en vermogen. Met name kwamen er incoherenties aan het licht met de algemene gegevens die in het kader van het meerjarige oriëntatieprogramma anderszins door de nationale autoriteiten werden verstrekt. Bovendien is de huidige definitie van „motorvermogen” niet geschikt in die zin dat zij doelt op het door de fabrikant gegarandeerde vermogen, en niet op het werkelijk ontwikkelde vermogen.

Een nog steeds niet operationeel nieuw systeem voor toezicht op de steun per schip

3.88. Voor de periode 1984-1994 heeft de Commissie zich ten zeerste ingespannen om een database op te zetten met een inventarisatie van de voornaamste kenmerken van de toegekende steun. Er kwam een follow-up voor elk van de zo opgespoorde onregelmatigheden en meer dan de helft van het bedrag dat is gemoeid met de vermeende overtredingen van de voorschriften is al teruggevorderd. Voor de recente periode moet het systeem *Infosys* het mogelijk maken, de communautaire steun per schip te bepalen. Dit systeem was in september 2001 nog niet volledig operationeel.

3.87. *Naar het oordeel van de Commissie maakt de nieuwe software-applicatie voor het gegevensbestand betreffende de vloot het de lidstaten mogelijk om op elk tijdstip volledige gegevens te verstrekken of gegevens te corrigeren, wat betekent dat de lidstaten alle fouten onverwijld kunnen en ook moeten corrigeren.*

De Commissie is van mening dat de GT-tonnage zoals gedefinieerd in Verordening (EEG) nr. 2930/86 de betrouwbaarste indicator van de tonnage van een vaartuig is die kan worden gebruikt. Wanneer de invoering van deze indicator eind 2003 zal zijn voltooid, zal de EU voor het eerst beschikken over tonnagecijfers betreffende de vloten van de lidstaten die zijn uitgedrukt in een homogene eenheid.

Wat de meting en certificering van het motorvermogen betreft, heeft de Commissie acties ter verbetering daarvan ondernomen, maar tot nog toe hebben door de lidstaten aangevoerde technische problemen het onmogelijk gemaakt om te komen tot een definitieve oplossing die een ingrijpende herziening van de communautaire regeling zou rechtvaardigen.

3.88. *Voor de perioden 1994-1999 en 2000-2006 moeten de lidstaten op grond van de Verordeningen (EG) nr. 1796/95 en (EG) nr. 366/2001 een gedetailleerd jaarverslag over de toegekende steun indienen. Dit verslag bevat financiële en technische indicatoren over de gefinancierde projecten. Omdat het computersysteem *Infosys* nog niet volkomen operationeel is, worden de door de lidstaten verstrekte gegevens momenteel met de hand verwerkt, wat het mogelijk maakt om op de steun en de overeenstemming daarvan met de geldende regeling een redelijk toezicht uit te oefenen, met name door vergelijking met het gegevensbestand betreffende de vloot.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Minder frequente controles ter plaatse

3.89. Nadat de Commissie was overgegaan tot een controle ter plaatse van 18 projecten (30 schepen) in de loop van 1998, dus vóór de publicatie van het verslag van de Rekenkamer, verrichtte zij er slechts zes in de loop van de 31 daaropvolgende maanden (periode van 1 januari 1999 tot 31 juli 2001), waarvan de helft aanleiding gaf tot opmerkingen die grond tot terugvoering van het steunbedrag zouden kunnen vormen. De aanscherping van de controles ter plaatse, die de Commissie in haar antwoord op het speciaal verslag aankondigde, heeft niet voortgeduurd, ondanks de veelvuldig geconstateerde onregelmatigheden.

3.89. *Zodra de Commissie kennis had genomen van de door de Rekenkamer geconstateerde afwijkingen, heeft zij besloten een groot aantal controles ter plaatse te verrichten.*

Wat de door de Rekenkamer vermelde zes projecten betreft, kan met betrekking tot de drie projecten waarover opmerkingen zijn gemaakt, worden meegedeeld dat de financiële bijstand in één geval is ingetrokken en in de overige twee gevallen is verlaagd.

Gelet op de eigenschappen van projecten betreffende gemengde vennootschappen, hebben de diensten van de Commissie vervolgens prioriteit gegeven aan controles op basis van documenten teneinde de kosten-batenverhouding van controles te verbeteren. Daartoe hebben zij een „Task-force” opgericht, die tot nog toe 44 projecten heeft geanalyseerd.

Nieuwe, adequate bepalingen in de regelgeving

3.90. Sinds het verslag van de Rekenkamer is de tekst van de regelgeving diverse malen gewijzigd. Alleen de thans geldende bepalingen ⁽⁷⁵⁾ zijn onderzocht.

3.91. Ten aanzien van de voorwaarden voor de acties hebben nagenoeg alle in het verslag geconstateerde onregelmatigheden aanleiding gegeven tot nieuwe bepalingen in de regelgeving. De enige uitzondering vormt de afschaffing van de alternatieven voor uitkering van subsidies in de vorm van kapitaal, hetgeen de Rekenkamer gestimuleerd zou willen zien. Gezien de aard van de door de lidstaten te verstrekken gegevens zou de Commissie een systematische controle van stukken op naleving van de belangrijkste bepalingen moeten kunnen verrichten. De nieuwe bepalingen in de regelgeving komen ruimschoots aan de door de Rekenkamer genoemde tekortkomingen tegemoet. Zij zijn echter zo kort geleden in werking getreden dat geen uitspraak kan worden gedaan over de toepassing ervan.

⁽⁷⁵⁾ Verordening (EG) nr. 2792/1999 van de Raad van 17 december 1999 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen en voorwaarden voor de structurele acties van de Gemeenschap in de visserijsector (PB L 337 van 30.12.1999, blz. 10) en Verordening (EG) nr. 366/2001 van de Commissie van 22 februari 2001 betreffende de uitvoeringsbepalingen voor de acties waarin is voorzien bij Verordening (EG) nr. 2792/1999 van de Raad (PB L 55 van 24.2.2001, blz. 3).

Bevredigende follow-up bij onregelmatigheden

3.92. De analyse van deze dossiers wijst uit dat de Commissie aan elk van de 19 in het verslag van de Rekenkamer vermelde gevallen voldoende aandacht heeft besteed. Naar aanleiding van haar werkzaamheden kon zij bij negen projecten bevestigen dat er sprake was van een onregelmatigheid ⁽⁷⁶⁾, en leidde zij de terzake dienende procedures in, waaronder zo nodig terugvordering van de onverschuldigde bedragen ⁽⁷⁷⁾, en kon zij bij de tien overige zaken concluderen of aan haar standpunt vasthouden dat er geen reden was om maatregelen te nemen.

Conclusies en aanbevelingen

3.93. Er zijn verbeteringen aangebracht in de regelgeving en het toezichtmechanisme voor de maatregel „gemengde vennootschappen”. In de afzonderlijke gevallen waarin onregelmatigheden zijn geconstateerd, zijn er ook passende maatregelen getroffen. Maar de gebreken van het beheersysteem voor het communautaire vissersvlootregister qua volledigheid, samenhang en betrouwbaarheid van de capaciteitsindicatoren konden tot dusverre niet door de herziening worden verholpen. De Commissie dient dit register derhalve kwalitatief te verbeteren met het oog op de sleutelrol ervan ten aanzien van de bepaling en het beheer van het communautaire visserijbeleid (zie de paragrafen 3.86 en 3.87).

3.93. De ingrijpende wijzigingen die de procedures en het gegevensverkeer tussen de lidstaten en de Commissie voor het beheer van de gegevens betreffende de vloten hebben ondergaan, hebben geleid tot opmerkelijke verbeteringen bij het gegevensbestand. Ondanks deze verbeteringen zijn sommige lidstaten hun verplichtingen echter niet regelmatig en volledig nagekomen, wat soms afbreuk heeft gedaan aan de betrouwbaarheid van het gegevensbestand. Overigens zijn tegen sommige lidstaten inbreukprocedures ingeleid. Ten slotte voorzien de voorstellen van de Commissie tot hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) in aanscherping van de sancties (sancties met betrekking tot de quota en de visserijinspanningen).

Follow-up van de opmerkingen in het kader van de DAS

EFRO en Cohesiefonds: soms beperkte invorderingen

DAS 1998

3.94. In haar jaarverslag over het begrotingsjaar 2000 signaleerde de Rekenkamer dat de Commissie geen passende maatregelen had getroffen naar aanleiding van enkele in het kader van de DAS 1998 vastgestelde materiële fouten, met name ten aanzien van vijf in 1998 afgesloten EFRO-programma's waarvoor de Rekenkamer het te veel betaalde bedrag op 47,5 miljoen euro schatte ⁽⁷⁸⁾.

⁽⁷⁶⁾ Voor een totaalbedrag van minimaal 1,3 miljoen euro.

⁽⁷⁷⁾ 0,9 miljoen euro is reeds teruggevorderd.

⁽⁷⁸⁾ Paragrafen 3.113 en 3.115.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.95. In één geval ⁽⁷⁹⁾, waarvoor geen maatregelen zijn genomen, heeft de Commissie in juni 2001 de procedure voor financiële correctie in gang gezet door de lidstaat in kennis te stellen van het eventueel terug te vorderen bedrag van 19,4 miljoen euro, zoals dat door de Rekenkamer is geschat. Hoewel de lidstaat niet binnen de gestelde termijn van twee maanden heeft gereageerd, is er sindsdien geen enkele invorderingsopdracht uitgegaan.

3.96. In één geval ⁽⁸⁰⁾ waarin de procedure van financiële correctie in september 2000 was gestart, heeft de Commissie het laatste commentaar van de lidstaat in juni 2001 ontvangen. De Rekenkamer is van oordeel dat het te veel uitgekeerde bedrag, dat aanvankelijk op 13,9 miljoen euro was geschat, op basis van de inmiddels verstreekte bewijsstukken kan worden teruggebracht tot 9,9 miljoen euro. De Commissie heeft de procedure echter niet doorgezet, en er is geen enkel terug te vorderen bedrag vastgesteld.

3.97. In de drie gevallen ⁽⁸¹⁾ waarin de Commissie financiële correcties overwoog (ten bedrage van 10,9 miljoen euro), duurden de procedures die leidden tot de afgifte van een invorderingsopdracht, meer dan 16 maanden. Bovendien heeft de Commissie de terug te vorderen bedragen beperkt tot de niet-subsidiabele uitgaven uit de projecten die door de Rekenkamer waren gecontroleerd. De Commissie heeft geen aanvullende verificaties verricht, noch de constatering uitgebreid tot alle mogelijk betrokken uitgaven. Bijgevolg belopen de teruggevorderde bedragen 4,10 miljoen euro, en geen 12,50 miljoen euro, zoals geschat door de Rekenkamer.

3.98. Voorts kwam in één van deze drie gevallen ⁽⁸²⁾ in het gecontroleerde subprogramma ook een overfinanciering van 1,6 miljoen euro ten gunste van de lidstaat voor, doordat de Commissie als EFRO-bijdrage het oorspronkelijk vastgestelde bedrag had uitgekeerd, hoewel uit de uitvoering blijkt dat het financieringspercentage lager dan 9 % is. De Commissie vordert dit

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.95. *De betrokken lidstaat heeft na het verstrijken van de termijn nieuwe bewijsstukken aangebracht om de zaak opnieuw te beoordelen. Gezien het belang van deze zaak heeft de Commissie ermee ingestemd de extra tijd toe te kennen. De zaak kan nu worden afgehandeld, waarbij een bedrag dat nog niet definitief is vastgesteld, zal worden ingevorderd.*

3.96. *De Commissie werkt momenteel aan een beschikking in het licht van de uitvoerige antwoorden van de lidstaat. Deze antwoorden hebben gevolgen voor de extrapolatie, maar op dit moment is het definitieve bedrag nog niet bekend. Het zal uiteindelijk waarschijnlijk gaan om een bedrag van ongeveer 9,9 miljoen euro.*

3.97. *Tot voor kort was het vanwege de beperkte beschikbaarheid van controlepersoneel en -middelen voor de Commissie moeilijk om naast haar eigen controleprogramma extra verificaties te verrichten met betrekking tot de door de Kamer vastgestelde onregelmatigheden. De Commissie beschikt nu over meer personeel, waardoor de situatie aanzienlijk is verbeterd.*

Wat het verschil tussen de bedragen betreft, merkt de Commissie op dat het door de Commissie teruggevorderde bedrag betrekking heeft op de projectkosten die na de controleprocedure met de lidstaat niet subsidiabel bleken te zijn, terwijl het bedrag van de Kamer een schatting was.

3.98. *In het door de Kamer bedoelde geval heeft de Commissie bij de afsluiting de destijds intern gehanteerde werkwijze gevolgd. Na onderzoek van de opmerkingen van de Kamer en van de door de lidstaat ingediende stukken, heeft de Commissie een invorderingsopdracht uitgevaardigd voor 700 515 euro.*

⁽⁷⁹⁾ EPD doelstelling nr. 2 Nordrhein-Westfalen 1992-1993.

⁽⁸⁰⁾ OP doelstelling nr. 1 Tourism Ireland 1989-1993.

⁽⁸¹⁾ EPD doelstelling nr. 2 Pays de la Loire 1992-1993; Geïntegreerde Mediterrane Programma's Provence-Alpen-Côte d'Azur (GMP's PACA); OP doelstelling nr. 1 Martinique 1989-1993.

⁽⁸²⁾ EPD doelstelling nr. 2 Pays-de-la-Loire 1992-1993.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

te veel betaalde bedrag niet terug. De Rekenkamer is van oordeel dat betaling van een steunbedrag boven het feitelijk aan de uiteindelijke begunstigten verschuldigde bedrag, indruist tegen de beginselen van Verordening (EEG) nr. 2052/88 ⁽⁸³⁾.

DAS 1999

3.99. De Rekenkamer is nagegaan of de Commissie adequate maatregelen heeft genomen naar aanleiding van gevallen van materiële fouten die om een optreden van de Commissie vragen. Deze gevallen zijn in het kader van de DAS 1999 gesignaleerd bij twaalf EFRO-acties en vier projecten van het Cohesiefonds.

3.100. Bij de niet-afgesloten acties en projecten blijken de door de Commissie getroffen maatregelen in acht gevallen bevredigend te zijn ⁽⁸⁴⁾; de gedeclareerde uitgaven zijn gecorrigeerd. In zes gevallen ⁽⁸⁵⁾ hebben de door de Commissie ondernomen stappen nog geen resultaat opgeleverd. In één van deze gevallen ⁽⁸⁶⁾ heeft de Commissie niettemin verschillende betalingen ten gunste van het betrokken programma gedaan.

3.100. *De Commissie wijst er met nadruk op dat het bij de zes gevallen waarin de maatregelen bij de controle door de Kamer nog geen resultaat hadden opgeleverd, om complexe gevallen gaat, waarbij sprake is van grote verschillen tussen de door de Kamer geconstateerde feiten en de beweringen van de lidstaten, uiteenlopende interpretaties van de EFRO-toepassingsbepalingen of strijdigheid met het communautaire beleid, zodat contact moet worden opgenomen met de betrokken nationale instanties en begunstigten in de lidstaten en intern overleg moet worden gepleegd tussen de diensten van de Commissie, voordat eventueel financiëlecorrectieprocedures worden gestart. Momenteel zijn drie van de zes gevallen afgehandeld en de drie overige zullen binnenkort worden afgesloten.*

De Commissie is van mening dat er niet voldoende grond is om de tussentijdse betalingen voor de programma's ten aanzien waarvan nog verificaties lopen, op te schorten. De Commissie zal er echter op toezien dat alle fouten zijn hersteld voordat zij het verzoek om betaling van het eindsaldo aanvaardt, en zij zal op dat moment de nodige maatregelen nemen om onverschuldigd betaalde bedragen terug te vorderen.

⁽⁸³⁾ Verordening (EEG) nr. 2052/88 van de Raad van 24 juni 1988 betreffende de taken van de Fondsen met structurele strekking, hun doeltreffendheid alsmede de coördinatie van hun bijstandsverlening onderling en met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten (PB L 185 van 15.7.1988, blz. 9).

⁽⁸⁴⁾ OP doelstelling nr. 1 Thüringen 1994-1999; OP doelstelling nr. 1 Mecklenburg-Vorpommern 1994-1999; OP doelstelling nr. 1 Sachsen 1994-1999; Proefproject — IDAN/METT — Nordrhein-Westfalen; OP doelstelling nr. 1 Canarias 1994-1999; EPD doelstelling nr. 5b Bretagne 1994-1999; CF Ierland Lough Ree Catchment; OP doelstelling nr. 1 Attica 1994-1999.

⁽⁸⁵⁾ OP doelstelling nr. 1 Centraal-Macedonië 1994-1999; OP Infraestructura Científica 1994-1999; OP doelstelling nr. 1 Valencia 1994-1999; OP doelstelling nr. 2 Madrid 1997-1999; CF Spanje Dijk van Botafoc; CF Spanje, vast afval Galicië.

⁽⁸⁶⁾ OP doelstelling nr. 2 Madrid 1997-1999.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.101. Bij één afgesloten EFRO-programma ⁽⁸⁷⁾, waarin de Rekenkamer de fouten in verband met de communautaire betalingen op 1,3 miljoen euro schat, heeft de Commissie in juli 2001 stappen ondernomen tegen de lidstaat. Dit heeft echter nog geen resultaat gehad, en er is geen terugvorderingsprocedure ingeleid.

3.102. Wat een in 1999 afgesloten project van het Cohesiefonds betreft heeft de Rekenkamer tal van vragen aan de orde gesteld omtrent het toegekend financieringspercentage, het laten meewegen van de ontvangsten, de uitsplitsing van de uitgaven, de beschikbaarheid van boekhoudkundige gegevens en de subsidiabiliteit van bepaalde uitgaven ⁽⁸⁸⁾. De Commissie heeft onderkend dat er grote risico's bestaan en heeft in de vanaf 2000 geldende regelgeving nieuwe verplichtingen ten aanzien van de betaling van het restbedrag opgenomen en haar eigen controlemechanisme verscherpt.

ESF

3.103. In het kader van de DAS 1999 met betrekking tot het Europees Sociaal Fonds wees de Rekenkamer op elf materiële fouten in verband met niet-subsidiabele uitgaven of acties ⁽⁸⁹⁾. Voor deze fouten heeft de Commissie inmiddels correctieprocedures in gang gezet, met uitzondering van één geval ⁽⁹⁰⁾, een project in het kader van de maatregel „gelijke kansen voor mannen en vrouwen” binnen een operationeel programma. De Rekenkamer blijft erbij dat de uitgaven ad 1,16 miljoen euro voor dit project niet subsidiabel zijn omdat de initiatiefnemer in strijd met de doelstellingen van de maatregel geen specifieke cursussen heeft georganiseerd, maar voor de deelnemers diverse algemene cursussen heeft gefinancierd zonder documentatie te verschaffen over adequate selectiecriteria.

Conclusies en aanbevelingen

3.104. De Rekenkamer stelt vast dat de Commissie over het geheel genomen met haar follow-up van de op basis van de DAS 1999 geformuleerde opmerkingen voortvarender is dan bij de DAS in voorgaande jaren het geval was (3.99-3.103). Maar hoewel de Rekenkamer vaak opmerkingen maakt over gebreken in het beheer en de controle die voorkomen in tal van

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.101. Dit geval heeft betrekking op een programma van de periode 1992-1993. Omdat het programma al zo oud is en het bovendien om een ingewikkeld geval gaat, heeft het onderzoek bij de lidstaat langer geduurd dan normaal. De Commissie heeft nu een eindstandpunt ingenomen en dit medegedeeld aan de betrokken lidstaat. De conclusies van de analyse van de Commissie zijn vergelijkbaar met die van de Kamer.

3.102. De Commissie erkent dat deze projectstructuur aanleiding gaf tot problemen bij de controle van de subsidiabiliteit van de uitgaven, ook al had dat in dit geval geen financiële consequenties. Voor de periode 2000-2006 zijn de controlevoorschriften in de verordening van de Raad verscherpt, en er is een verordening van de Commissie goedgekeurd met gedetailleerde regels voor financieel beheer en financiële controle.

3.103. De Commissie is nog steeds van mening dat er geen fouten zijn gemaakt voorzover het de subsidiabiliteit van het project als geheel betreft en dat dientengevolge geen correctie nodig was. De projectuitvoerder heeft verklaringen overgelegd waaruit blijkt dat het project, zoals dat oorspronkelijk was ingediend en werd uitgevoerd, beantwoordde aan de doelstelling beroepsopleidingen te verzorgen op gebieden waar mannen of vrouwen ondervertegenwoordigd zijn, en dus duidelijk in aanmerking kwam voor financiering in het kader van prioriteit 3 (gelijke kansen voor mannen en vrouwen), zodat geen sprake is van oneigenlijk gebruik van de middelen voor gelijke kansen.

3.104. De afgelopen jaren was het vanwege de beperkte beschikbaarheid van controlepersoneel en -middelen voor de Commissie moeilijk om naast haar eigen controleprogramma extra verificaties te verrichten met betrekking tot de door de Kamer vastgestelde onregelmatigheden. De Commissie beschikt nu over meer personeel, waardoor de situatie aanzienlijk is verbeterd.

⁽⁸⁷⁾ OP doelstelling nr. 2 Fife 1989-1991.

⁽⁸⁸⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, paragraaf 3.50.

⁽⁸⁹⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, paragraaf 3.44.

⁽⁹⁰⁾ Project 989592UK3 (Verenigd Koninkrijk).

programma's, breidt de Commissie een onderzoek zelden uit tot buiten de — noodgedwongen beperkte — steekproeven die door de Rekenkamer zijn onderzocht. Met name bij de afgesloten acties zou de Commissie de foutenfrequentie in de gehele betrokken actie moeten evalueren, en zich niet moeten beperken tot het terugvorderen van de onverschuldigd betaalde financiering in niet-betwiste individuele gevallen.

VOORNAAMSTE OPMERKINGEN IN SPECIALE VERSLAGEN

Speciaal verslag nr. 3/2002 over het Communautair Initiatief Werkgelegenheid — Integra

3.105. Integra werd in 1996 als nieuw en vierde deelinitiatief van het Communautair Initiatief (CI) „Werkgelegenheid en ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen” ⁽⁹¹⁾ ingevoerd voor de programmeerperiode 1997-1999. Van 1994 tot 1997 maakte Integra integraal deel uit van Horizon, maar doordat het Europees Parlement en de Raad zoveel belang hechtten aan het thema „van de arbeidsmarkt uitgesloten personen” werd dit als een afzonderlijk vraagstuk onderkend. Voor de uitgetrokken kredieten ad 418 miljoen euro selecteerden de lidstaten aanvankelijk ongeveer 1 000 projecten, die in de periode 1997-1999 zouden worden uitgevoerd.

3.106. Met haar controle wilde de Rekenkamer in het algemeen vaststellen of

- a) de procedures voor de selectie van projectontwikkelaars en projecten waarborgden dat de projecten innovatief waren en gericht op personen die het meest gevaar lopen van de arbeidsmarkt te worden uitgesloten;

3.106. *Wat de doelstellingen van het initiatief Integra betreft, is het volgens de Commissie onvermijdelijk dat diverse methodologische vragen rijzen met betrekking tot de instrumenten om de nagestreefde doeleinden te bereiken. Uitsluiting is een complex verschijnsel waarin vele factoren een rol spelen. Zoals uit een groot aantal evaluaties is gebleken, is beoordeling van de doelmatigheid van de bijstandsverlening geen gemakkelijke taak omdat de indicatoren vaak ontoereikend zijn.*

⁽⁹¹⁾ Dit CI werd gestart op 15 juni 1994 in het kader van artikel 11 van Verordening (EEG) nr. 4253/88 van de Raad van 19 december 1988 tot vaststelling van toepassingsbepalingen van Verordening (EEG) nr. 2052/88 met betrekking tot de coördinatie van de bijstandsverlening uit de onderscheiden structuurfondsen enerzijds en van die bijstandsverlening met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten anderzijds (PB L 374 van 31.12.1988, blz. 1), zoals gewijzigd bij Verordening (EEG) nr. 2082/93 (PB L 193 van 31.7.1993, blz. 20). Oorspronkelijk bestond het uit drie deelinitiatieven: Now, Youthstart en Horizon.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- b) de opgedane kennis en ervaring op systematische, coherente en vergelijkbare wijze werden geëvalueerd en in praktijk gebracht;
- c) toezicht en verspreiding doeltreffend waren en leidden tot nieuwe modellen om uitsluiting van de arbeidsmarkt te bestrijden.

3.107. De Commissie gaf geen expliciete definities van de belangrijkste termen in de richtlijnen, noch van de populatie in elke doelgroep, en maakte geen lijst van prioriteiten/problemen op. De Commissie noch de lidstaten ontwikkelden referentiepunten of basiscriteria, zodat moeilijk valt te beoordelen wanneer en hoe projecten innovatief waren, en waarschijnlijk een toegevoegde waarde boden of bestaande methoden verbeterden of veranderden.

3.108. Niets wijst erop dat de middelen werden besteed aan specifieke concentraties van de doelgroepen, bijvoorbeeld achtergestelde stadsgebieden, zodat de verdeling van Integra-middelen de meest efficiënte manier was om informatie te verzamelen over de doelgroepen en over de vraag hoe ze in de arbeidsmarkt te integreren.

3.109. De opgedane kennis en ervaring werden noch door de Commissie, noch door de lidstaten op systematische, coherente en vergelijkbare wijze geëvalueerd en in praktijk gebracht.

3.107. *Wegens de vaak uiteenlopende omstandigheden in de lidstaten heeft de Commissie niet gepoogd een nauwkeurige en dwingende definitie van de doelgroepen te geven, maar heeft zij zich beperkt tot de opsomming in de mededeling aan de lidstaten. Begrippen en definities kunnen van lidstaat tot lidstaat verschillen en een door de Commissie van bovenaf opgelegde gedetailleerde definitie dreigde de actiemogelijkheden voor de lidstaten te beperken.*

Bovendien was de selectie van de projecten voor deelneming aan Integra een taak van de in elke lidstaat door de beheersautoriteit voor het initiatief opgerichte selectiecomités. Voor de precieze interpretatie van „innovatie” in elke lidstaat was het selectiecomité verantwoordelijk.

Voor de opvolger van Integra, het initiatief Equal⁽¹⁾, heeft de Commissie wel een veelomvattend samenstel van duidelijke definities gegeven op basis van de typologie die is voortgekomen uit de evaluatie van het initiatief Werkgelegenheid. Ondanks deze definities blijft de beoordeling van het innovatieve karakter van een project echter de uitsluitende verantwoordelijkheid van de selectiecomités, die de projecten met name op basis van hun kennis van de plaatselijke situatie beoordelen.

3.108. *De bepaling dat projecten alleen konden worden voorgesteld door initiatiefnemers die rechtstreeks met de doelgroepen werken, heeft een automatische concentratie van de inspanningen in gebieden met een concentratie van doelgroepen tot gevolg gehad. De specifieke problemen van achterstandsbuurtten in steden zijn ook op specifieke wijze aangepakt via de programma's in het kader van het communautaire initiatief Urban.*

3.109. *Wat de evaluatie en de follow-up van de daaruit getrokken lessen betreft, heeft van augustus 1998 tot januari 2000 een evaluatie halverwege de looptijd in de hele EU plaatsgevonden en zal in 2002 en 2003 een evaluatie achteraf van het initiatief Werkgelegenheid worden verricht.*

⁽¹⁾ *Communautair initiatief EQUAL betreffende transnationale samenwerking voor de bevordering van nieuwe praktijken voor de bestrijding van discriminaties en ongelijkheden van welke aard ook wat de arbeidsmarkt betreft — Programmeringsperiode 2000-2006 (PB C 127 van 5.5.2000, blz. 2).*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.110. De Commissie en de lidstaten hebben niet overwogen indicatoren te hanteren om de basissituatie van de verschillende onder het initiatief vallende doelgroepen te beschrijven. Hadden ze dat wel gedaan, dan hadden ze duidelijke, eenvormige en meetbare criteria kunnen formuleren en een referentiepunt kunnen creëren waaraan het Integra-initiatief had kunnen worden getoetst.

3.111. Er werd geen bewijs gevonden dat de verspreiding systematisch en doeltreffend verliep en werd benut om voor elke doelgroep nieuwe modellen in de strijd tegen uitsluiting van de arbeidsmarkt te creëren.

3.112. Voor geen van de bezochte lidstaten werden op nationaal of transnationaal niveau bewijzen gevonden dat een systematische overdracht van goede praktijken werd georganiseerd. Bij de projectontwikkelaars en op lokaal/regionaal niveau waren er meer aanwijzingen voor zulke overdrachten. Die werden echter niet systematisch georganiseerd: contacten en netwerken tussen projectontwikkelaars of met plaatselijke autoriteiten lijkten de belangrijkste factoren te zijn geweest.

Wat de met het initiatief opgedane ervaring betreft, hebben de Commissie en de lidstaten veel werk verricht om het mogelijk te maken dat daaruit de nodige lessen worden getrokken. Het betreft met name:

- *een serie publicaties,*
- *bekendmaking via het web van honderden beschrijvingen van goede benaderingen,*
- *geregelde vergaderingen van werkgroepen op Europees niveau en*
- *de organisatie van verscheidene conferenties.*

3.110. *De Commissie wijst op het belang van het werk betreffende indicatoren dat momenteel wordt verricht op het gebied van „sociale insluiting” (naar aanleiding van de Toppen van Lissabon en Nice). Deze activiteit laat duidelijk zien hoe moeilijk het is om geharmoniseerde indicatoren uit te werken die de verschillende situaties waarin sprake is van uitsluiting, kunnen verhelderen.*

3.111. *De Commissie heeft in 1997 de gids „Impact Guide for Employment Project Promoters” opgesteld. In deze gids zijn methoden beschreven voor de planning van een strategie om bekendheid te geven aan de succesvolle resultaten van een project ⁽²⁾. In 1999 werd dan een „Guide to Public Relations Activities for Project Promoters” gepubliceerd om het mogelijk te maken dat door middel van doeltreffende communicatie het volledige potentieel wordt verwekelijkt van de projecten in het kader van de communautaire initiatieven ⁽³⁾. Wat de toepassing op Integra van methoden voor verspreiding en mainstreaming betreft, is de nieuwe kennis over de bestrijding van uitsluiting van de arbeidsmarkt hoofdzakelijk via publicaties en websites verspreid op EU-, nationaal en plaatselijk niveau.*

3.112. *De bovengenoemde publicaties en vele andere waarin voorbeelden van goede benaderingen worden gegeven, zijn te vinden op de website van de Commissie op het adres <http://europa.eu.int/comm/equal>, die vrij toegankelijk is voor al degenen in de EU die zijn betrokken bij de besluitvorming inzake de arbeidsmarkt. De meeste publicaties van de Commissie zijn gedrukt en op ruime schaal verspreid in de hele EU.*

⁽²⁾ CE-V/7-97-003-XX-C, blz. 32, 1997.

⁽³⁾ Blz. 28, 1999.

3.113. Het Integra-initiatief heeft het publiek bewuster gemaakt van uitgesloten groepen. Toch kan niet met zekerheid worden uitgemaakt in hoeverre het Integra-initiatief heeft gezorgd voor nieuwe inzichten inzake maatregelen ter bestrijding van uitsluiting van de arbeidsmarkt in de verschillende doelgroepen en of die inzichten op doeltreffende wijze onder de beleidsmakers zijn verspreid.

Speciaal verslag nr. 4/2002 over lokale acties voor werkgelegenheid

3.114. Lokale werkgelegenheid bevordert het scheppen van lokale arbeidsplaatsen ⁽⁹²⁾ op plaatselijk niveau en omvat een grote verscheidenheid van acties en activiteiten met uiteenlopende kenmerken: sommige houden verband met de Europese werkgelegenheidsstrategie (EWS), waarin het nationaal werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten wordt samengebracht, dat in sommige gevallen wordt gefinancierd uit het Europees Sociaal Fonds (ESF), dat door de Commissie wordt beheerd in partnerschap met de lidstaten, en in andere gevallen rechtstreeks door de Commissie wordt beheerd. Deze componenten berusten weliswaar op verschillende rechtsgronden en hebben hun eigen specifieke doelstellingen, maar zijn alle gericht op de globale, gemeenschappelijke doelstelling, een lokale werkgelegenheidsstrategie voor het scheppen van arbeidsplaatsen te bevorderen. De terreinen verschillen ook ten aanzien van de toewijzing van de verantwoordelijkheden voor de verwezenlijking ervan, zoals tussen het geval van de operationele programma's van het ESF, waarvoor de lidstaten een gedeelde verantwoordelijkheid hebben op grond van het subsidiariteitsbeginsel, en dat van de innovatieve en voorbereidende acties, waarvoor de Commissie de volledige verantwoordelijkheid draagt. In de periode 1994-1999 werd naar schatting van de Commissie 10 % of 5 000 miljoen euro van de totale ESF-financiering aan lokale werkgelegenheid besteed, terwijl het algeheel totaal van de communautaire middelen voor lokale ontwikkeling circa 20 455 miljoen euro beliep ⁽⁹³⁾.

⁽⁹²⁾ Tweede pijler (ondernemerschap), Besluit 2001/63/EG van de Raad van 19 januari 2001 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten voor 2001 (PB L 22 van 24.1.2001, blz. 18).

⁽⁹³⁾ SEC(94) 2199 van de Commissie.

De op nationaal en Europees niveau georganiseerde evenementen en de systematische verwerking van de opgedane ervaring in de programma's die in de plaats zijn gekomen van Integra (met name het initiatief Equal), zijn evenzovele aanwijzingen van de intense activiteit om impulsen te geven aan de programma's. Wat meer in het bijzonder de transnationale samenwerking betreft, is de daarbij opgedane ervaring beschreven in verscheidene publicaties die beschikbaar zijn op het web.

3.113. *Een definitieve beoordeling van de vraag in hoeverre het initiatief Integra doeltreffend is geweest, zal pas mogelijk zijn nadat de Commissie de (uiterlijk in juni 2002 in te dienen) nationale eindverslagen heeft ontvangen en geanalyseerd en in 2003 de evaluatie achteraf is gepubliceerd.*

3.114. *De Commissie streeft ernaar om voor plaatselijke werkgelegenheid een gunstiger kader met de verschillende componenten van dit beleidsterrein te scheppen, ervan uitgaande dat de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van het beleid doeltreffender kunnen worden gemaakt door verbreding van de basis van betrokken personen en instellingen. De beginselen van evenredigheid en subsidiariteit en de in Lissabon bepleite open coördinatiemethode, die bijzonder relevant zijn op het gebied van plaatselijke ontwikkeling, zijn zaken waarmee de Commissie rekening moet houden, met name door de nationale bestuurlijke en grondwettelijke regelingen van de lidstaten volledig in acht te nemen.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.115. Het Verdrag voorziet weliswaar in een gecoördineerde strategie, maar biedt geen rechtens afdwingbare grondslag voor een Europees werkgelegenheidsbeleid als zodanig. Zodoende blijft het aan de nationale overheden voorbehouden, prioriteiten en acties op het gebied van werkgelegenheid vast te stellen, en daarbij te bepalen welk belang wordt gehecht aan lokale werkgelegenheidsacties in elke lidstaat.

3.116. De controle van de Rekenkamer had betrekking op de functies van de Commissie (DG Werkgelegenheid) ten aanzien van beleidsformulering en informatieverzameling op het gebied van lokale werkgelegenheid, alsmede op het beheer door de Commissie van innovatieve projecten die in de periode 1994-2001 rechtstreeks door haar zijn gefinancierd. Ook werden in zes lidstaten (Duitsland, Spanje, Frankrijk, Oostenrijk, Finland en Verenigd Koninkrijk) lokale werkgelegenheidsprojecten ter plaatse bezocht.

3.117. In de communautaire beleidsontwikkeling voor lokale werkgelegenheidsacties ontbreekt het aan een definitie en een duidelijk en gedetailleerd ontwikkelingsplan voor het bereik en de toepassing van het beleid in de lidstaten. Bovendien beschikte de Commissie niet over voldoende informatie om haar faciliterende en coördinerende rol te kunnen vervullen.

3.118. In een aantal steekproefsgewijs geselecteerde innovatieve en voorbereidende lokale werkgelegenheidsprojecten die rechtstreeks door de Commissie werden gefinancierd, waren de procedures van de Commissie voor het financieel beheer in enkele gevallen niet streng genoeg. Bovendien was de kosteneffectiviteit van dergelijke projecten niet gewaarborgd wegens een zekere mate van overlapping tussen de verschillende innovatieve acties en de late goedkeuring van sommige projecten.

3.117. *De Commissie erkent uiteraard dat de communautaire beleidsformulering dient te worden verbeterd.*

Wegens de grote verschillen qua activiteiten, en vooral qua situaties, tussen de lidstaten (omvang, bevoegdheden, middelen op subregionaal niveau) zou een uniforme communautaire definitie van een beleidsvorm of actie op het gebied van plaatselijke werkgelegenheid echter operationeel noch wenselijk zijn, waarbij de opstelling van een dergelijke definitie ook niet zou passen in de taken ter uitvoering van de ESF-verordening of van de Europese werkgelegenheidsstrategie (EWS); nog geen enkele andere internationale organisatie heeft gepoogd om een dergelijke definitie op te stellen, bijvoorbeeld ook niet de OESO in het kader van haar LEED-programma. De Commissie geeft beleidsadviezen en bevordert de uitwisseling van ervaringen door middel van innovatieve en voorbereidende maatregelen, ook ten behoeve van de plaatselijke actoren zelf, zoals te lezen valt in haar mededeling over plaatselijke werkgelegenheid van november 2001.

3.118. *De Commissie is het eens met de algemene aanbeveling van de Rekenkamer om ten aanzien van de plaatselijke werkgelegenheidsacties in het kader van de innovatieve en voorbereidende maatregelen de steunverlening uit begrotingsmiddelen te rationaliseren en de procedures voor het financiële beheer te verbeteren. Zij verbindt zich ertoe om de betrokken begrotingsonderdelen zo goed mogelijk ten uitvoer te leggen met de beschikbare personele middelen.*

Wat de late fiatting van sommige projecten betreft, is de ondertekening van de overeenkomsten soms vertraagd door technische problemen bij de initiatiefnemers.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.119. De controle bracht ook een aantal problemen en belemmeringen aan het licht voor een doeltreffende uitvoering van lokale werkgelegenheidsacties in de lidstaten. Zo leidde de opneming in de ESF-verordening van een bepaling inzake de toekenning van kleine subsidies, waarbij aan bemiddelende instanties verantwoordelijkheid werd gedelegeerd voor het toewijzen van bijstand aan de uiteindelijke begunstigden, tot aanzienlijke vertragingen en administratieve complicaties in enkele lidstaten, waarbij twee lidstaten (Duitsland en Oostenrijk) hun deelname aan dit innovatieve mechanisme opschortten. Ten tweede werpt ook het in sommige lidstaten krachtens nationale bestuurlijke beperkingen geldende verbod op vooruitbetalingen aan uiteindelijke begunstigden in de sectoren vrijwilligerswerk en gemeenschapswerk belemmeringen op voor de voortgang van lokale werkgelegenheidsacties.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.119. *Wat kleine subsidies betreft, dienen de complexe toestanden en beperkingen waar de Rekenkamer terecht op wijst, individueel te worden aangepakt door de betrokken lidstaten en/of beheersautoriteiten. De Commissie heeft voor meer eenvoud op dit gebied gepleit, maar heeft niets te zeggen over nationale mechanismen of administratieve regelingen.*

HOOFDSTUK 4

Intern beleid

4.0. INHOUD	Paragraaf
Inleiding	4.1-4.2
Analyse van het begrotingsbeheer	4.3-4.9
Begrotingsuitvoering en financiële vooruitzichten	4.3-4.4
Beoordeling van de winst- en verliesrekening	4.5-4.7
Analyse van de niet-automatische kredietoverdrachten	4.8-4.9
Specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring	4.10-4.51
Controledoelstellingen en reikwijdte van de controle	4.10
Systeemanalyse van de trans-Europese vervoersnetwerken (TEN-T)	4.11-4.36
Aard van de uitgaven en controleaanpak	4.11-4.17
Ontoereikende omschrijving van taken en subsidiabele kosten	4.18-4.20
Officiële procedurehandleiding niet helemaal gevolgd, geen behoorlijke scheiding van functies en onvoldoende IT-steun voor TEN-T-acties	4.21-4.23
Tekortkomingen in de werking van de essentiële controles	4.24-4.26
Blijkens de controle kan, behalve inzake studies, zekerheid worden gegeven over de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen	4.27-4.30
Versterking van regelgeving en controlekader voor het TEN-T-programma aanbevolen	4.31-4.36
Verdere systeemanalyse van het vijfde kaderprogramma	4.37-4.51
Aard van de uitgaven en controleaanpak	4.37-4.40
Aanzienlijk aantal te hoge betalingen, vooral doordat begunstigden de contractbepalingen niet nakwamen	4.41-4.43
Blijkens de controle bestaan er ernstige twijfels over het niveau van zekerheid dat kan worden verschaft inzake de wettigheid en regelmatigheid van verrichtingen op het niveau van de begunstigden	4.44-4.46
Vereenvoudiging van het kostenvergoedingssysteem en invoering van doeltreffender sanctiestelsels wordt aanbevolen	4.47-4.51
Analyse van door de Commissie verrichte controles inzake intern beleid en onderzoek	4.52-4.61
Vermindering van het aantal voltooide controles	4.52-4.56
Streefcijfer van 10 % voor intensievere controles op onderzoeksgebied nog niet gehaald	4.57-4.61

Follow-up van eerdere opmerkingen	4.62-4.63
Rechtstreeks beheer door DG Werkgelegenheid	4.62-4.63
Samenvatting van speciaal verslag nr. 2/2002 over Socrates en Jeugd voor Europa	4.64-4.72
Gebreken in de opzet	4.66-4.69
Termijnen en tekortkomingen in de uitvoering	4.70-4.72
Aanbevelingen	4.73-4.77

INLEIDING

4.1. De interne beleidslijnen van de Europese Unie zijn met name gericht op de totstandbrenging en de ontwikkeling van de interne markt; ze beslaan vier volledige onderafdelingen en meerdere onderdelen in een andere onderafdeling van de begroting:

- a) opleiding, jeugdzaken, cultuur, audiovisuele sector, voorlichting en overige acties op sociaal gebied (onderafdeling B3);
- b) energie, nucleaire veiligheidscontrole van Euratom en milieu (onderafdeling B4);
- c) bescherming van de consument, interne markt, industrie en trans-Europese netwerken (onderafdeling B5);
- d) onderzoek en technologische ontwikkeling (onderafdeling B6);
- e) overige landbouwacties, overige regionale acties, vervoer en overige acties op het gebied van de visserij en de zee (titels B2-5 t/m B2-9 van onderafdeling B2) en artikel B1-3 8 2 (versterking van de algemene bekendheid van het gemeenschappelijk landbouwbeleid — vroeger een onderdeel van B2-5 1 2 2).

4.2. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het intern beleid en voor het beheer van de desbetreffende begroting is verdeeld over 13 directoraten-generaal (DG's); naar beheerde kredietmassa zijn de voornaamste daarvan DG Onderzoek (RTD), DG Energie en Vervoer (TREN) en DG Informatiemaatschappij (INFSO).

ANALYSE VAN HET BEGROTINGSBEHEER

Begrotingsuitvoering en financiële vooruitzichten

4.3. **Tabel 4.1** geeft een overzicht van de begrotingsuitvoering in 2001 in vergelijking met het maximum van de financiële vooruitzichten. In de **tabellen 4.2** en **4.3** wordt het gebruik van de beschikbare kredieten tijdens het begrotingsjaar 2001 samengevat.

Tabel 4.1 — Beloop en uitvoering van de begroting 2001 — Vergelijking met het maximum van de financiële vooruitzichten

(Mio EUR)

Rubriek van de financiële vooruitzichten: intern beleid										
	Totaal intern beleid		Waarvan:							
			Onderzoek en technologische ontwikkeling (B6)		Consumenten, interne markt, arbeidsmarkt, TEN (B5)		Opleiding, jeugdzaken, cultuur, voorlichting en overige acties op sociaal gebied (B3)		Overige: Energie, milieu en landbouwacties (B4 en delen van B2)	
	VK	BK	VK	BK	VK	BK	VK	BK	VK	BK
Maximum financiële vooruitzichten	6 272,0									
Beloop van de begroting										
Oorspronkelijke kredieten ⁽¹⁾	6 232,2 ⁽⁴⁾	5 854,8 ⁽⁴⁾	3 920,0	3 610,0	1 068,5	1 036,8	810,3	762,7	283,6	390,8
Beschikbare definitieve kredieten ⁽²⁾	7 178,2 ⁽⁴⁾	6 485,4 ⁽⁴⁾	4 497,6	3 865,6	1 171,6	1 100,6	1 017,0	1 051,8	472,0	444,3
Begrotingsuitvoering										
Bestede kredieten ⁽³⁾	6 703,3	5 303,1	4 183,7	3 195,9	1 119,7	865,8	966,0	880,6	433,9	360,7
% van de beschikbare definitieve kredieten	93,4	81,8	93,0	82,7	95,6	78,7	95,0	83,7	91,9	81,2
Naar 2002 overgedragen kredieten	315,1	707,4	269,3	432,9	8,6	155,3	32,5	97,4	4,7	21,9
% van de beschikbare definitieve kredieten	4,4	10,9	6,0	11,2	0,7	14,1	3,2	9,3	1,0	4,9
Geannuleerde kredieten	159,9 ⁽⁴⁾	474,9 ⁽⁴⁾	44,7	236,8	43,3	79,5	18,6	73,8	33,4	61,7
% van de beschikbare definitieve kredieten	2,2	7,3	1,0	6,1	3,7	7,2	1,8	7,0	7,1	13,9

⁽¹⁾ Begroting zoals definitief vastgesteld door het Europees Parlement op 14 december 2000 (PB L 56 van 26.2.2001), inclusief de relevante voorzieningen voor rubriek 3, opgenomen in hoofdstuk B0-4 0.

⁽²⁾ Begrotingskredieten gewijzigd na verrekening van gewijzigde en aanvullende begrotingen en overschrijvingen, inclusief uit 2000 overgedragen kredieten, nieuwe aanwending van ontvangsten en ontvangsten als gevolg van deelnemingen van derden, andere ontvangsten met een bepaalde bestemming en wederopgevoerde kredieten.

⁽³⁾ Gebruikte kredieten, inclusief uit 2000 overgedragen kredieten, nieuwe aanwending van ontvangsten en ontvangsten als gevolg van deelnemingen van derden, andere ontvangsten met een bepaalde bestemming en wederopgevoerde kredieten.

⁽⁴⁾ Inclusief hoofdstuk B0-4 0 (voorzieningen).

NB: VK = vastleggingskredieten; BK = betalingskredieten.

Bron: Rekeningen van de Europese Gemeenschappen — deel II, sectie I (SEC(2002) 404-FR).

Tabel 4.3 — Beloop en uitvoering van de begroting 2001, per titel

(Mio EUR)

Onderafdeling/ titel van de begroting	Omschrijving	Vastleggingskredieten					Betalingskredieten				
		Oorspronkelijke begroting ⁽¹⁾	Definitieve begroting na GAB en overdrachten en bijkomende kredieten ⁽²⁾	Gebruikte kredieten ⁽³⁾	Uitvoeringsgraad van de oorspronkelijke begroting (in %)	Uitvoeringsgraad van de definitieve begroting (in %)	Oorspronkelijke begroting ⁽¹⁾	Definitieve begroting na GAB en overdrachten en bijkomende kredieten ⁽²⁾	Gebruikte kredieten ⁽³⁾	Uitvoeringsgraad van de oorspronkelijke begroting (%)	Uitvoeringsgraad van de definitieve begroting (%)
B2-5	Overige landbouwacties	53,6	53,6	49,8	93,0	92,9	107,5	107,5	79,2	73,7	73,7
B2-6	Overige regionale acties	15,0	15,0	15,0	100,0	100,0	15,0	15,9	15,2	101,3	95,8
B2-7	Vervoer	25,2	25,2	23,1	91,8	91,8	21,3	21,3	14,5	68,2	68,2
B2-9	Overige maatregelen op het gebied van de visserij en de zee	26,1	62,1	52,4	201,1	84,4	55,8	55,8	43,8	78,5	78,5
	Totaal B2	119,8	155,9	140,3	117,1	90,0	199,6	200,4	152,7	76,5	76,2
B3-1	Onderwijs, beroepsopleiding en jeugdbeleid	491,3	605,4	582,2	118,5	96,2	427,8	657,5	567,6	132,7	86,3
B3-2	Cultuur en audiovisuele sector	120,1	141,8	130,9	109,0	92,3	109,8	138,9	97,1	88,5	69,9
B3-3	Voorlichting en communicatie	86,6	114,7	104,3	120,5	90,9	91,4	110,5	93,5	102,3	84,6
B3-4	Sociale dimensie en werkgelegenheid	112,4	155,1	148,6	132,2	95,8	133,7	145,0	122,4	91,6	84,4
	Totaal B3	810,3	1 017,0	966,0	119,2	95,0	762,7	1 051,8	880,6	115,5	83,7
B4-1	Energie	33,8	65,5	62,6	185,1	95,6	33,0	44,3	34,6	104,8	78,1
B4-2	Nucleaire veiligheidscontrole van Euratom	17,7	18,0	17,7	99,9	98,4	17,3	19,2	17,6	101,6	91,5
B4-3	Milieu	112,3	232,8	213,4	190,0	91,7	140,9	180,4	155,8	110,6	86,4
	Totaal B4	163,8	316,2	293,6	179,2	92,9	191,2	243,9	208,0	108,8	85,3
B5-1	Consumentenbeleid en bescherming van de gezondheid van de consument	22,5	22,9	21,2	94,3	92,6	20,0	20,3	19,1	95,3	93,9
B5-2	Steun voor wederopbouw	1,3	3,3	3,3	258,6	99,9	1,3	3,3	3,3	258,6	99,9
B5-3	Interne markt	144,3	157,1	142,3	98,6	90,5	159,9	167,8	126,7	79,3	75,5
B5-4	Industrie	p.m.	p.m.	n.b.	n.b.	n.b.	p.m.	p.m.	n.b.	n.b.	n.b.
B5-5	Arbeidsmarkt en technologische innovatie	119,6	144,8	133,1	111,2	91,9	122,8	143,6	111,0	90,4	77,3
B5-6	Statistische informatie	32,6	36,5	35,2	107,9	96,3	31,0	36,2	32,6	105,0	90,1
B5-7	Trans-Europese netwerken	650,6	665,8	655,2	100,7	98,4	595,2	605,4	482,1	81,0	79,6
B5-8	Ruimte van vrijheid, veiligheid en justitie	92,6	136,1	125,1	135,1	91,9	101,8	117,8	85,6	84,1	72,7
B5-9	Fraudebestrijding	5,0	5,0	4,4	87,3	87,3	4,8	6,2	5,5	115,5	89,4
	Totaal B5	1 068,5	1 171,6	1 119,7	104,8	95,6	1 036,8	1 100,6	865,8	83,5	78,7
B6-1	Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek — Personeel en uitvoeringsmiddelen	209,3	255,6	252,5	120,7	98,8	211,2	250,6	243,2	115,1	97,1
B6-2	Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek — Directe beleidskredieten — Wetenschappelijke en technische ondersteuning van het communautaire beleid — EG-kaderprogramma 1998-2002	29,6	55,1	28,9	97,5	52,4	32,3	43,7	30,4	94,3	69,6
B6-3	Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek — Directe beleidskredieten — EGA-kaderprogramma 1998-2002	10,8	18,5	11,0	102,3	59,8	12,0	15,8	12,4	103,1	78,5
B6-4	Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek — Directe werkzaamheden — Afronding van vroegere gemeenschappelijke en aanvullende programma's en andere werkzaamheden van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek	p.m.	114,5	19,3	n.b.	16,9	1,5	101,6	18,2	1 213,8	17,9
B6-5	Werkzaamheden onder contract (werkzaamheden voor gezamenlijke rekening) en coördinatiewerkzaamheden — Afronding van vroegere werkzaamheden en andere activiteiten	p.m.	296,6	163,7	n.b.	55,2	693,5	1 087,7	672,8	97,0	61,9
B6-6	Werkzaamheden onder contract — Werkzaamheden voor gezamenlijke rekening en coördinatiewerkzaamheden — Vijfde kaderprogramma 1998-2002	3 670,3	3 757,4	3 708,2	101,0	98,7	2 659,5	2 366,2	2 218,9	83,4	93,8
	Totaal B6	3 920,0	4 497,6	4 183,7	106,7	93,0	3 610,0	3 865,6	3 195,9	88,5	82,7
B0-4 0	Voorzieningen	149,7	19,9				54,6	23,0			
	TOTAAL	6 232,2	7 178,2	6 703,3	107,6	93,4	5 854,8	6 485,4	5 303,1	90,6	81,8

⁽¹⁾ Begroting zoals definitief vastgesteld door het Europees Parlement op 14 december 2000 (PB L 56 van 26.2.2001).

⁽²⁾ Begrotingskredieten gewijzigd na verrekening van gewijzigde en aanvullende begrotingen en overschrijvingen, inclusief uit 2000 overgedragen kredieten, nieuwe aanwending van ontvangsten en ontvangsten als gevolg van deelnemingen van derden, andere ontvangsten met een bepaalde bestemming en wederopgevoerde kredieten.

⁽³⁾ Gebruikte kredieten, inclusief uit 2000 overgedragen kredieten, nieuwe aanwending van ontvangsten en ontvangsten als gevolg van deelnemingen van derden, andere ontvangsten met een bepaalde bestemming en wederopgevoerde kredieten.

NB: p.m. = pro memorie; n.b. = niet beschikbaar.

Bron: Rekeningen van de Europese Gemeenschappen — deel II, sectie I SEC(2002) 404-FR.

4.4. Met intern beleid is in totaal 7 178,2 miljoen euro aan definitieve vastleggingskredieten en 6 485,4 miljoen euro aan definitieve betalingskredieten gemoeid (zie de **tabellen 4.2** en **4.3**). Zoals blijkt uit **tabel 4.1** waren de beschikbare vastleggingskredieten aanzienlijk (meer dan 14 %) hoger dan het maximum van de financiële vooruitzichten. Het leeuwendeel van de vastleggings- en betalingskredieten (respectievelijk 4 497,6 en 3 865,6 miljoen euro) is bestemd voor onderzoek en technologische ontwikkeling, en hiervan gaat het meeste (respectievelijk 3 757,4 en 2 366,2 miljoen euro) naar indirecte werkzaamheden, gefinancierd krachtens het vijfde kaderprogramma. De bedragen voor de trans-Europese netwerken (TEN) beliepen 665,8 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 605,4 miljoen euro aan betalingskredieten.

Beoordeling van de winst- en verliesrekening ⁽¹⁾

4.5. In vergelijking met het document dat voor de afsluiting van de rekeningen over 2000 werd gepresenteerd, is de winst- en verliesrekening 2001 ⁽²⁾ naar vorm en inhoud in het algemeen weer verbeterd. Toch ontbreekt nog belangrijke informatie over het beheer van welbepaalde begrotingsonderdelen.

4.5. *De Commissie neemt met genoeg kennis van de verklaring van de Rekenkamer dat het verslag over het financieel beheer 2001 over het algemeen qua vorm en inhoud weer is verbeterd.*

De Commissie heeft de belangrijkste begrotingsplaatsen en programma's (onder andere 34 in rubriek 3 en 30 in rubriek 4) van tevoren geselecteerd voor een gedetailleerde analyse. De selectiecriteria hielden rekening met zowel de omvang van de begrotingskredieten als het politieke belang van het programma.

Deze analyse heeft niet alleen betrekking op verschillen tussen de definitieve betrotingskredieten en de oorspronkelijke door het Parlement goedgekeurde begroting of het bestedingsniveau van de kredieten, maar ook op de resultaten van de uitgaven.

⁽¹⁾ De Rekenkamer heeft de informatie van de Commissie in deel 1 van de jaarrekening onderzocht. Dit deel moet commentaar leveren op het begrotingsbeheer van het begrotingsjaar en met name toelichtingen verschaffen op de verschillen tussen de in de aanvankelijke begroting opgenomen kredieten en de uiteindelijk beschikbare kredieten, en de verschillen tussen de laatstgenoemde en de gebruikte kredieten. Dit onderzoek was alleen bedoeld om de grote verschillen aan te tonen waarvoor geen verklaring wordt gegeven en om verklaringen bloot te leggen die misleidend kunnen worden geacht, niet om enige vorm van zekerheid te bieden over de betrouwbaarheid van het document.

⁽²⁾ SEC(2002) 404-FR.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.6. Zoals blijkt uit **tabel 4.3** was de begrotingsuitvoering bij de definitieve vastleggings- en betalingskredieten van de titels B6-2, B6-3, B6-4 en B6-5 gering. Het document van de Commissie bevatte daarvoor echter geen verklaring.

4.7. Het Commissiedocument gaf ook geen informatie over begrotingsonderdeel B5-2 (steun voor wederopbouw), waar de definitieve vastleggings- en betalingskredieten meer dan het dubbele van de bedragen in de aanvankelijke begroting beliepen.

Analyse van de niet-automatische kredietoverdrachten

4.8. De niet-automatische overdrachten van vastleggingskredieten overeenkomstig artikel 7, lid 2, van het Financieel Reglement waren de laatste twee jaren (van 2000 naar 2001 en van 2001 naar 2002) betrekkelijk hoog bij de begrotingsonderdelen voor opleiding, jeugdzaken en cultuur (B3-1 0 0 0 en B3-2 0 0 8) als ook bij post B5-3 0 0 2 A (Werking en ontwikkeling

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.6. Wat de kredieten van het GCO (B6-2, B6-3, B6-4) betreft, moeten twee onderdelen worden onderscheiden:

- voor de institutionele kredieten van het kaderprogramma (die 62 % van de vastleggingskredieten en 71 % van de betalingskredieten vertegenwoordigen) zijn de bestedingspercentages voor vastleggings- en betalingskredieten respectievelijk 98 % en 94 %;
- voor de bestemmingsontvangsten die nodig zijn voor de uitvoering van werkzaamheden voor gezamenlijke rekening en andere concurrerende activiteiten (die 38 % van de vastleggingskredieten en 29 % van de betalingskredieten vertegenwoordigen) worden de vastleggings- en de betalingskredieten vastgesteld tijdens de inning van de ontvangsten, terwijl de uitvoering normaliter verscheidene jaren duurt.

Titel B6-5 met betrekking tot de voltooiing van werkzaamheden onder contract voor gezamenlijke rekening van de oude kaderprogramma's bevat een post voor ontvangsten van derden die voortvloeien uit de akkoorden betreffende de deelneming aan het vijfde kaderprogramma. Deze post vertegenwoordigt 99,4 % van de vastleggingskredieten en 34,7 % van de betalingskredieten.

Door de onzekere en soms laattijdige terbeschikkingstelling van middelen, kon slechts voor een deel van de vastleggingskredieten een hoog bestedingsniveau worden bereikt.

De besteding van de betalingskredieten is om structurele redenen onvolledig. De betalingskredieten voor de bijdragen van derde landen worden niet geraamd op basis van de jaarlijkse behoeften, maar worden vastgesteld op het niveau van de vastleggingskredieten naarmate de bijdragen worden ontvangen, hoewel de uitvoering ervan zich normaal over verscheidene jaren uitstrekt, zoals bij de andere werkzaamheden op het gebied van onderzoek.

4.8. Over het geheel genomen werd op het gebied van opleiding en cultuur (B3) slechts 2,6 % van de beschikbare kredieten overgedragen van 2000 naar 2001, het eerste jaar van tenuitvoerlegging van vier programma's, waarvan er 3 pas in de loop van het jaar waren goedgekeurd. De overdrachten van 2001 naar 2002 betroffen nog slechts 1,2 % van de beschikbare kredieten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

van de interne markt, met name op het gebied van kennisgeving, certificering en sectorale harmonisatie — uitgaven voor administratief beheer). De overdrachten bij de onderdelen van B3 waren voornamelijk te wijten aan het late besluit over de nieuwe programma's Socrates, Culture 2000 en Youth Policy. Zoals weergegeven in **tabel 4.4** waren er ook grotere overdrachten bij post B5-7 2 1 0 (Netwerken voor uitwisseling van gegevens tussen overheidsdiensten (Ida)).

4.9. Frequente niet-automatische overdrachten van betalingskredieten werden vastgesteld bij artikel B5-7 1 0 (Financiële steun voor energie-infrastructuurvoorzieningen; TEN-E) in de jaren 1999-2000 en 2001-2002 alsook bij artikel B5-8 1 0 (Europees Vluchtelingenfonds) over de laatste twee jaar. Voor het eerste artikel hadden de 55 verplichtingen waarvoor de uiterste vervaldag eind 2001 verstreken was een totale waarde van 23,7 miljoen euro. Daarentegen beliepen de totale betalingskredieten voor 2001 slechts 18,0 miljoen euro. Door het moeizame contractbeheer voor subsidies werd 3,6 miljoen euro overgedragen naar 2002 (zie **tabel 4.4**). De Commissie was niet in staat deze kredieten nog tijdens het begrotingsjaar te benutten door late toewijzing van betalingskredieten aan begrotingsonderdelen, late ondertekening van contracten en vertragingen bij de betaling.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- Voor post B3-1 0 0 0 houden de overdrachten van 2000 naar 2001 (2,5 miljoen euro) hoofdzakelijk verband met de termijn die nodig is om een oproep tot het indienen van voorstellen af te ronden op het gebied van de minderheidstalen; de overdrachten van 2001 naar 2002 betroffen nog slechts 0,5 miljoen euro.
- Voor post B3-2 0 0 8 houden de overdrachten van 2000 naar 2001 (10,5 miljoen euro) hoofdzakelijk verband met de late goedkeuring van de nieuwe rechtsgrond; de overdrachten van 2001 naar 2002 betroffen nog slechts 0,5 miljoen euro.

Wat betreft post B5-3 0 0 2 A, was het overgedragen bedrag (112 900 euro, hetzij 10,3 % van de toewijzing van de post) bestemd voor de financiering van twee dossiers die waren afgerond maar waarvoor in december 2001 nog geen betalingsopdrachten waren verstrekt. Op deze begrotingspost is geen sprake van structurele overdracht van kredieten.

Wat betreft post B5-7 2 1 0 had de overdracht van een bedrag van 1 428 235 euro (6,1 % van de toewijzing 2001) betrekking op een dossier waarover de CCAM begin december een gunstig advies had uitgebracht, maar waarvoor de juridische verbintenis niet voor 31 december kon worden afgerond.

4.9. Wat artikel B5-7 1 0 betreft, zijn de contracten later ondertekend wegens de invoering van een nieuw modelcontract om de financiële belangen van de commissie beter te beschermen (bankgarantie voor het bedrag van de te betalen voorschotten). Om deze reden was de Commissie niet in staat om alle voorschotten te betalen voor de TEN-E-contracten.

Door de late goedkeuring van de rechtsgrond voor de oprichting van het EVF (Europees Vluchtelingenfonds — B5-8 1 0 en 8 1 1 — rechtsgrond goedgekeurd op 28 september 2000) moesten alle betalingskredieten van het begrotingsjaar 2000 naar 2001 worden overgedragen. Tijdens het begrotingsjaar 2001 zijn niet alle lidstaten in staat geweest om het eerste voorschot volledig te besteden, zodat een deel van de kredieten 2001 naar het begrotingsjaar 2002 moest worden overgedragen.

Tabel 4.4 — Begrotingsonderdelen met frequente niet-automatische overdrachten

(1 000 EUR)

Vastleggingskredieten										
Artikel/post	Omschrijving	1999			2000			2001		
		toegewezen	overgedragen naar 2000		toegewezen	overgedragen naar 2001		toegewezen	overgedragen naar 2002	
			bedrag	%		bedrag	%		bedrag	%
B3-1 0 0 0	Vorbereidende acties inzake samenwerking op het gebied van onderwijs en jeugdbeleid	(¹)	(¹)	—	3 426,5	2 512,8	73,3	5 910,0	454,0	7,7
B3-1 0 0 1	Socrates	(¹)	(¹)	—	231 840,0	1 913,6	0,8	239 306,0	3 330,1	1,4
B3-1 0 2 1	Leonardo da Vinci	140 393,0	1 851,9	1,3	138 230,0	619,9	0,4	142 397,0	579,1	0,4
B3-2 0 0 8	Kaderprogramma voor cultuur	—	—	—	35 843,0	10 521,7	29,4	31 580,0	527,6	1,7
B5-3 0 0 2 A	Werking en ontwikkeling van de interne markt, met name op het gebied van kennisgeving, certificering en sectorale harmonisatie — Uitgaven voor administratief beheer	—	—	—	1 215,0	99,0	8,1	1 093,5	112,9	10,3
B5-6 0 0	Beleid inzake statistische informatie waarbij de derde landen zijn betrokken	32 525,0	172,8	0,5	30 481,5	87,9	0,3	30 183,1	77,3	0,3
B5-7 2 1 0	Netwerken voor uitwisseling van gegevens tussen overheidsdiensten (Ida)	(¹)	(¹)	—	22 371,0	275,2	1,2	23 516,0	1 428,2	6,1
B5-7 2 1 1	Netwerken voor intracommunautaire statistieken (Edicom)	10 950,0	1 459,0	13,3	(¹)	(¹)	—	9 370,0	149,2	1,6
B6-6 1 1 1	Kwaliteit van het bestaan en beheer van de biologische hulpbronnen: operationele kosten	529 500,0	1 106,0	0,2	542 222,0	262,0	0,0	604 158,0	941,2	0,2
B6-6 1 4 1	Energie, milieu en duurzame ontwikkeling (EG) — Milieu en duurzame ontwikkeling: operationele kosten	(¹)	(¹)	—	235 077,0	1 467,3	0,6	276 386,0	5 137,8	1,9

Betalingskredieten										
Artikel	Omschrijving	1999			2000			2001		
		toegewezen	overgedragen naar 2000		toegewezen	overgedragen naar 2001		toegewezen	overgedragen naar 2002	
			bedrag	%		bedrag	%		bedrag	%
B5-7 1 0	Financiële steun voor energie-infrastructuurvoorzieningen	16 000,0	4 550,0	28,4	(¹)	(¹)	—	18 000,0	3 591,0	20,0
B5-8 1 0	Europees Vluchtelingenfonds	—	—	—	16 280,0	1 746,0	10,7	47 090,0	6 337,7	13,5

(¹) Geen overdrachten naar het volgende jaar.

Bron: Commissie, SEC(2000)481; SEC(2001)449; SEC(2002)1055.

SPECIFIEKE BEOORDELING IN HET KADER VAN DE BETROUWBAARHEIDSVERKLARING

Controledoelstellingen en reikwijdte van de controle

4.10. De controle voor de betrouwbaarheidsverklaring (DAS) 2001 op het begrotingsgebied intern beleid had ten doel:

- bij te dragen tot de opstelling van de betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer over de algemene begroting voor 2001 (zie hoofdstuk 9 van dit jaarverslag) door het verzamelen van voldoende, relevante en betrouwbare controle-informatie over de betrouwbaarheid van de rekeningen van het per 31 december 2001 afgesloten jaar en over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen op het niveau van de Commissie, en door het beoordelen van de hervorming van het interne-controlesysteem van de Commissie, en

- een systeemanalyse van de trans-Europese vervoersnetwerken (TEN-T) te verrichten (zie de paragrafen 4.11-4.36) en follow-up te geven aan de systeemanalyse in de DAS 2000 ⁽³⁾ betreffende het vijfde kaderprogramma van de Europese Gemeenschap voor onderzoek en technologische ontwikkeling (zie de paragrafen 4.37-4.51).

Systeemanalyse van de trans-Europese vervoersnetwerken (TEN-T)

Aard van de uitgaven en controleaanpak

4.11. Het beheerssysteem TEN-T, dat volledig onder DG TREN valt, is qua waarde het grootste niet onderzoeksgerichte beheerssysteem in de sector intern beleid. In de algemene begroting 2001 is het begrotingsonderdeel voor TEN-T (B5-7 0 0) goed voor 575 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 525 miljoen euro aan betalingskredieten, waarvan 99,5 % uit beleidskredieten bestaat.

⁽³⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 2000.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.12. Acties voor TEN-T bestaan uit subsidies ⁽⁴⁾ die een of meer van de volgende vormen kunnen aannemen:

- cofinanciering van studies (met inbegrip van voorbereidende studies, haalbaarheidsstudies en evaluaties, en andere technische steunmaatregelen);
- rentesubsidies waarvan de duur in de regel beperkt is tot vijf jaar;
- bijdragen aan de premies voor garanties;
- in naar behoren gemotiveerde gevallen, rechtstreekse subsidies voor investeringen;
- deelneming in risicodragend kapitaal.

4.13. Volgens de statistieken van de Commissie werden tussen 1995 en 2001 803 TEN-T-acties gefinancierd, met een EU-bijdrage van 2 987 miljoen euro. De meeste financiering ging naar studies (1 331 miljoen euro), rechtstreekse subsidies voor investeringen (1 417 miljoen euro) en rentesubsidies (239 miljoen euro).

4.14. Acties voor TEN-T worden ten uitvoer gelegd via Commissiebesluiten alleen, dan wel Commissiebesluiten vergezeld van contracten, die beide op basis van geschatte subsidiabele kosten een maximale EU-bijdrage vaststellen. Contracten met de uiteindelijke begunstigden belopen minder dan 6,5 % van de acties en 16 % van de vastleggingskredieten. De Commissiebesluiten moeten rechtstreeks tot de begunstigden en de lidstaten gericht zijn en moeten altijd de bevoegde uitvoerende instantie, de ontvanger en de uiteindelijke begunstigde van de steun vermelden. Hoewel artikel 10 van Verordening (EG) nr. 2236/95 van de Raad dit voorschrijft, werden 13 gevallen ontdekt waarin de Commissiebesluiten alleen aan de lidstaten en niet aan de uiteindelijke begunstigden waren meegedeeld.

4.14. *De Commissie verklaart dat vanaf 2002 de besluiten ook aan de begunstigde zullen worden medegedeeld.*

⁽⁴⁾ Ongeacht de gekozen subsidievorm belooft de maximale EU-bijdrage 10 % van de totale investeringskosten (inclusief studies), behalve voor TEN-T-acties (geen studies) met betrekking tot het systeem voor plaatsbepaling en navigatie via satelliet „Galileo”, waarvoor de EU-bijdrage vanaf 2003 maximaal 20 % kan belopen. Voor voorbereidende en haalbaarheidsstudies en evaluaties en andere technische steunmaatregelen mag de EU-bijdrage niet hoger zijn dan 50 % van de totale kosten van de studie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.15. Betalingen voor TEN-T-acties vinden plaats in de vorm van:

- voorschotten, die bij rechtstreekse steun niet meer dan 40 % en bij studies niet meer dan 50 % van de maximale EU-bijdrage mogen uitmaken;
- tussentijdse betalingen, als is bewezen dat de werkelijke kosten van de TEN-T-actie minimaal 70 % van de totale geraamde subsidiabele kosten belopen;
- eindbetalingen als de actie naar behoren is afgerond.

4.16. Bij rentesubsidies worden de betalingen gedaan volgens een tijdschema in het desbetreffende Commissiebesluit en vinden ze in hun geheel of in gedeelten plaats. Voorschotten en tussentijdse betalingen mogen niet meer belopen dan 95 % van de maximale EU-bijdrage.

4.17. De controle van het TEN-T-systeem was gebaseerd op een beoordeling van de systeemopzet en op een verificatie van de functionele coherentie, continuïteit en doeltreffendheid. Daartoe werd een beschrijving gemaakt van de administratieve en controleprocedures per december 2001; de nauwkeurigheid van deze beschrijving werd getest met lijncontroles en de werking van de voornaamste controles werd getest bij een steekproef van 32 TEN-T-acties met een waarde van 39 % van de betalingskredieten voor 2001. Op Commissieniveau werden systeem- en gegevensgerichte controles verricht op alle acties uit de steekproef; op het niveau van de uiteindelijke begunstigden werden ook betalingen op basis van de uitgavendeclaratie getest.

Ontoereikende omschrijving van taken en subsidiabele kosten

4.18. De omschrijving van subsidiabele en niet-subsidiabele kosten in de regelgeving en de Commissiebesluiten is niet specifiek genoeg om de door de begunstigde werkelijk gemaakte kosten te kunnen vaststellen. De definitie van subsidiabele kosten bij TEN-T-acties verschilt van die bij soortgelijke, in het kader van structurele acties gefinancierde infrastructuurprojecten en omdat er verschillende financieringspercentages gelden, bestaat het gevaar dat de begunstigden de financiering opdrijven door hun kosten ten onrechte toe te wijzen aan studies:

4.18. *Meer gedetailleerde aanwijzingen omtrent de subsidiabiliteit van de kosten kunnen worden gevonden in het glosarium van het TEN-Comité financiële steunverlening. Wat meer in het bijzonder de studies betreft is vanaf het jaar 2000 in de aanvraagformulieren ook informatie over de externe en interne kosten opgenomen. Vanaf 2002 werd de standaardtekst van het TEN-T Commissiebesluit voor studies en projecten aanzienlijk gewijzigd. In deze tekst, waarbij werd uitgegaan van het besluit van het Cohesiefonds, worden meer details verstrekt over de subsidiabele kosten en wordt rekening gehouden met de opmerkingen van de Rekenkamer. De herziene tekst is vanaf 2002 van toepassing.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- In Verordening (EG) nr. 2236/95, zoals gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1655/99 en in bijlage II van alle Commissiebesluiten wordt eenvoudig gezegd dat directe kosten van de actie, exclusief BTW, en indirecte kosten waarvoor algemeen aanvaarde grondslagen voor waardering en presentatie („GAAP”) gelden, subsidiabel worden geacht. Bovendien bestaat er een door het Comité voor technische bijstand TEN vastgesteld glossarium, dat echter niet juridisch bindend is.
- Studies en rechtstreekse subsidies voor investeringen die uit TEN-T worden gefinancierd, houden vaak verband met grotere infrastructuurmaatregelen die vergelijkbaar zijn met in het kader van structurele acties gefinancierde programma's. Bij deze laatste zijn de subsidiabele kosten echter veel nauwkeuriger omschreven. Bovendien worden kostencategorieën die bij structurele acties niet voor cofinanciering in aanmerking komen (zoals onderhoudskosten, rentelasten of personeelskosten voor nationale ambtenaren) bij TEN-T wel subsidiabel geacht.
- Door de toepassing van verschillende percentages voor de EU-bijdragen (maximaal 50 % van de subsidiabele projectkosten voor studies, tegenover maximaal 10 % van de subsidiabele kosten bij directe steun voor infrastructuurprojecten) bestaat het gevaar dat kosten voor de uitbouw van infrastructuur onder de noemer studies worden gebracht.

Er is ook geen technische bijlage die gedetailleerd aangeeft welke taken in het kader van TEN-T-acties moeten worden verricht, behalve bij acties op basis van contracten.

4.19. Daar er geen bondige richtlijnen zijn, interpreteren de uiteindelijke begunstigen de subsidiabiliteit van projectkosten verschillend. Het ontbreken van een standaardformulier voor kostendeclaraties maakt het nazien en evalueren van de aanvragen ingewikkeld en de lidstaten hebben het moeilijker bij de uitoefening van hun controlebevoegdheden. Ook bleken ambtenaren van de Commissie bij hun controles ter plaatse de subsidiabiliteit van kosten op een ad-hocbasis te beoordelen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De door de Rekenkamer vermelde voorbeelden zijn volgens het glossarium niet subsidiabel en worden over het algemeen uitgesloten wanneer zij in een verklaring worden aangetroffen.

Wat de studies betreft, is het mogelijk dat het door de Rekenkamer vermelde risico bestaat. De aanvragen moeten echter over het algemeen naar behoren worden gemotiveerd en zij worden zowel uit technisch als uit financieel oogpunt grondig onderzocht teneinde het gevaar voor te hoog gedeclareerde uitgaven of voor een verkeerde toekenning van de kosten te beperken.

De Commissie verbindt zich ertoe de subsidiabele kosten duidelijker te definiëren en een betere omschrijving te geven van de door een besluit bestreken werkzaamheden. Zij heeft echter ook het vaste voornemen om het financieringsmechanisme voor de TEN-T zo eenvoudig mogelijk te houden.

4.19. *In het kader van de algemene herziening van de TEN-T-procedures zal DG TREN nagaan of op basis van het bestaande aanvraagformulier een meer gedetailleerd standaardformulier voor kostendeclaraties kan worden ontwikkeld.*

Hoe dan ook sluit het ontbreken van een standaardformulier voor kostendeclaraties niet uit dat de lidstaten hun verantwoordelijkheid kunnen uitoefenen overeenkomstig artikel 15 van Verordening (EG) nr. 2236/95.

Het is duidelijk dat bij controles ter plaatse de subsidiabiliteit van specifieke kosten voor bijzondere acties die in het kader van een project worden gevoerd, geval per geval moet worden beoordeeld en dat hierbij de algemene criteria voor de subsidiabiliteit van de kosten en de beginselen van het TEN-glossarium in acht moeten worden genomen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.20. Zowel de verordening als de contracten of bijlagen bij de Commissiebesluiten bevatten bepalingen (zoals de duur van de cofinanciering van elke actie) die verschillend kunnen worden geïnterpreteerd ⁽⁵⁾. Sommige vereisten (bijvoorbeeld inzake de bekendmaking van cofinanciering door de EU) hebben een verschillende betekenis naar gelang van de juridische band (Commissiebesluit of contract) tussen de Commissie en de uiteindelijke begunstigde. Dergelijke verschillen kunnen niet anderszins worden onderbouwd. Dit maakt het programma alleen maar nodeloos ingewikkeld.

Officiële procedurehandleiding niet helemaal gevolgd, geen behoorlijke scheiding van functies en onvoldoende IT-steun voor TEN-T-acties

4.21. De officieel goedgekeurde administratieve en financiële procedures van DG TREN worden bij het TEN-T-programma niet altijd gevolgd. In de plaats daarvan wordt voor het beheer van het TEN-T-programma een onofficiële en minder gedetailleerde procedurebeschrijving gevolgd. Dit is in strijd met de internecontrole-normen van de Commissie ⁽⁶⁾.

4.22. Met betrekking tot evaluatie en toezicht is er onvoldoende scheiding van functies, want de ambtenaren die de voorstellen evalueren zijn ook verantwoordelijk voor het toezicht op de geselecteerde projecten. Alleen voorstellen inzake wegverkeersbeheer worden beoordeeld door twee externe experts, die een „project assessment form” (projectbeoordeling) invullen dat later door de bevoegde ambtenaar wordt nagezien. De Rekenkamer vond ook bewijzen dat ingeschakelde nationale experts waren belast met het evalueren en volgen van projecten die door hun eigen lidstaat waren ingediend, hetgeen het risico van belangenverstremming met zich meebrengt.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.20. *In de herziene tekst van het Commissiebesluit zijn vanaf 2002 vaste begin- en einddata voor de uitvoering van de gefinancierde acties vastgesteld.*

In de gevallen waarin lidstaat, uitvoerende instantie, ontvanger en uiteindelijke begunstigde in kennis worden gesteld van het Commissiebesluit is de juridische relatie met de uiteindelijke begunstigde dezelfde ongeacht of er al dan niet een contract bestaat naast het besluit van de Commissie. De Commissie erkent echter dat de bepalingen betreffende een aantal aspecten, zoals publiciteit, meer specifiek zijn in de contracten dan in de Commissiebesluiten.

4.21. *In 2001 waren de TEN-T-procedures nog niet volledig opgenomen in het officieel handboek voor de administratieve en financiële procedures van DG TREN. De sedert de goedkeuring van de TEN-T-rechtsgrondslag in 1995 gebruikelijke procedures zijn nog steeds van toepassing. Naar verwachting zal de tweede herziening van het handboek tegen eind 2002 voltooid zijn en de nieuwe uitgave zal de procedures bevatten die van toepassing zijn op het TEN-T-programma.*

4.22. *De Commissie bevestigt dat de desk-officers een belangrijke rol spelen bij de beoordeling van de voorstellen en de follow-up van de projecten. Wat echter de selectieprocedure betreft, wordt binnen de diensten van de Commissie over het voorlopig voorstel van de desk-officer met het oog op de ondersteuning van een studie/project uitgebreid overleg gepleegd alvorens het een definitief voorstel wordt. De praktijken die van toepassing zijn op het gebied van het wegverkeersbeheer zullen worden onderzocht om na te gaan of zij ook tot andere procedures kunnen worden uitgebreid.*

Dat gedetacheerde nationale deskundigen door hun eigen lidstaat ingediende projecten beoordelen en controleren kan niet altijd worden vermeden. Deze situatie is uiteraard niet volledig bevredigend en het toezicht door de hiërarchie is bedoeld om de risico's te beperken.

⁽⁵⁾ Verordening (EG) nr. 2236/95 als gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1655/1999; dit is bijvoorbeeld het geval wanneer uitdrukkingen als „in het algemeen”, „in de regel”, „indicatief”, „in naar behoren gemotiveerde gevallen”, „passend” worden gebruikt zonder aan te geven welke uitzonderingen acceptabel zijn.

⁽⁶⁾ DG Begroting — Centrale financiële dienst - „Standards for Internal Control within the Commission's services” (2 februari 2001); punt 15 „Documentation of procedures”, blz. 18.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.23. Het centrale IT-systeem van DG TREN, dat sinds begin 2002 geïntegreerd is met SINCOM, wordt nog niet gebruikt voor het programma TEN-T. Er zijn drie verschillende databases (met informatie over voorstellen, evaluatie en toezicht) die ook dienen voor de opstelling van statistieken over de programma-uitvoering. Die drie databases zijn onvolledig, bevatten soms tweemaal dezelfde informatie en missen bepaalde basisfuncties (zoals voortgangs- en eindverslagen, technische en financiële beoordelingen in verband met studies of kosten-declaraties en vervaldata). Bovendien kon de informatie in de database die betalingsstatistieken aanlevert, niet worden getoetst aan SINCOM, waardoor de betrouwbaarheid ervan ter discussie staat.

Tekortkomingen in de werking van de essentiële controles

4.24. Uit onderzoek is gebleken dat sommige essentiële operationele controles niet behoorlijk functioneerden. Tekortkomingen werden met name geconstateerd in verband met

- de acceptatie van voorstellen die na de definitieve vervaldatum ⁽⁷⁾ zijn ingekomen;
- de toepassing van de evaluatieprocedure;
- de goedkeuring van betalingen op basis van uitgaven-declaraties voor studies, wanneer niet-subsidiabele uitgaven door de uiteindelijke begunstigen waren gedeclareerd en door de Commissie waren geaccepteerd na controles ter plaatse.

4.25. Verder werden tussentijdse en eindbetalingen door de Commissie goedgekeurd en gedaan, hoewel ten tijde van de goedkeuring nog niet was voldaan aan specifieke voorwaarden vooraf om een actie als voltooid of voldoende gevorderd te kunnen beschouwen. Zo ontbraken in twaalf van 19 gevallen de in artikel 2, lid 1,

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.23. *De drie door de Rekenkamer vermelde databanken verstrekken informatie over voorstellen, beoordeling en follow-up van het project; het zijn dus specifieke plaatselijke toepassingen voor verschillende doeleinden. Thans wordt gewerkt aan de integratie van TEN-T in het centraal beheersysteem voor projecten van DG TREN. De eerste fase van het integratieproces zal tegen eind 2002 operationeel zijn.*

4.24. *Er zijn gevallen waarin de officiële einddatum voor de aanvaarding van voorstellen werd verlengd door een officiële briefwisseling tussen de lidstaten of tijdens vergaderingen van het Comité financiële steunverlening voor TEN-vervoer.*

Deze occasionele flexibiliteit bij de goedkeuring van voorstellen na de vastgestelde datum houdt in aanzienlijke mate verband met het feit dat in de lidstaten, wat planning en begroting betreft, er verschillende tijdschema's zijn en uiteenlopende overwegingen gelden. Elk verzoek dat na de einddatum wordt ingediend wordt zorgvuldig onderzocht en enkel goedgekeurd wanneer het naar behoren gemotiveerd is.

Zie punt 4.22 betreffende het beoordelingsproces.

Op basis van de bewijzen die door de uiteindelijke begunstigen werden voorgelegd en door de Commissie werden gecontroleerd is deze laatste van oordeel dat geen niet-subsidiabele uitgaven werden geaccepteerd die van invloed zijn op het definitieve uitbetaalde bedrag. De Commissie zal de door de Rekenkamer aangegeven gevallen onderzoeken.

4.25. *De aan de lidstaten opgelegde verplichting om bij de definitieve aanvraagdossiers beoordelingen te voegen, geldt in het TEN-T-besluit van 1995 enkel voor studies. Alleen de onlangs voorgestelde nieuwe herziene tekst breidt deze verplichting uit tot de werkzaamheden.*

⁽⁷⁾ Bovendien wordt de ontvangstdatum niet systematisch geregistreerd, zodat het bijna onmogelijk wordt na te gaan of dit toelaatbaarheids criterium al dan niet correct wordt geverifieerd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

van bijlage II bij de Commissiebesluiten voorgeschreven technische verslagen en/of beoordelingen van de lidstaten. Dit bracht mee dat betalingen niet op het juiste begrotingsjaar werden aangewezen.

4.26. Daarenboven werden de verrichte controles niet altijd behoorlijk gedocumenteerd. Evaluatieformulieren, technische beoordelingen en goedkeuringsformulieren voor betalingen en verplichtingen (CECÔF-fiche) werden niet altijd gedateerd, ondertekend en in het dossier opgenomen.

Blijkens de controle kan, behalve inzake studies, zekerheid worden gegeven over de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen

4.27. Ondanks deze tekortkomingen in de interne controles leidt de controle van de Rekenkamer tot de conclusie dat het systeem in het algemeen betrouwbaar is en dat zekerheid kan worden gegeven over de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen, behalve inzake de in paragraaf 4.29 te bespreken kwesties.

4.28. Hoewel alle gecontroleerde verplichtingen wettig en regelmatig waren, merkt de Rekenkamer het volgende op:

- de voorstellen werden niet altijd gedaan binnen de door de Commissie gestelde termijnen;
- het evaluatieproces was in sommige gevallen onvoldoende gedocumenteerd.

4.29. De betalingen waren wettig en regelmatig, behalve voor studies: voor vijf van de zeven ter plaatse gecontroleerde studies bleek te veel te zijn betaald door het opnemen van niet-subsidiabele uitgaven voor werken in verband met de uitbouw van infrastructuur. Wat betreft rechtstreekse subsidies voor investeringen bleek uit de controle dat het declareren van niet-subsidiabele uitgaven, ondanks het risico dat de uiteindelijke begunstigen te hoge uitgaven opgeven, waarschijnlijk niet zal

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Het is juist dat in een aantal gevallen vóór de formele ontvangst van de vereiste verslagen betalingen werden uitgevoerd omdat uit andere bewijsstukken bleek dat reeds voldoende vooruitgang was geboekt. Dergelijk bewijsmateriaal werd bijvoorbeeld voorgelegd bij een bezoek ter plaatse van de verantwoordelijke desk-officer. Aangezien de Commissie het ermee eens is dat de verslagen in principe moeten worden ontvangen vóór de betaling kan worden uitgevoerd, zal in het handboek voor administratieve en financiële procedures dat thans wordt ontwikkeld voor het deel TEN-T, worden onderstreept dat deze verslagen vóór de uitbetalingen moeten worden ingediend.

4.26. *De Commissie heeft nota genomen van de opmerking van de Rekenkamer. De publicatie van het aangepaste handboek voor administratieve en financiële procedures zal gepaard gaan met een versterking van formele documentatie bij de verrichte controles en de archivering van alle documenten.*

4.28. *In deze gevallen werd een verlenging toegekend zoals aangegeven in punt 4.24.*

De diensten van de Commissie zullen het beoordelingsproces in de toekomst gemakkelijker kunnen documenteren aan de hand van de voor elk project afzonderlijk geldende evaluatieformulieren die in de helft van 2000 werden ingevoerd.

4.29. *In de vijf door de Rekenkamer vermelde gevallen interpreteert de Commissie de definitie van subsidiabele kosten voor „studies” niet op dezelfde manier als de Rekenkamer.*

In artikel 41, lid 1, onder a), van de TEN-T-verordening (EG) nr. 2236/95 wordt verklaard dat de bijstand van de Gemeenschap voor projecten de vorm kan aannemen van cofinanciering van studies betreffende de projecten, met inbegrip van voorbereidende studies, haalbaarheidsstudies en evaluaties, en

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

leiden tot te hoge betalingen door de Commissie. Dat is vooral te danken aan:

- de beperking van de EU-bijdrage tot 10 % van de totale investering; en
- het feit dat de reële projectkosten doorgaans hoger liggen dan aanvankelijk geraamd, terwijl in het contract of Commissiebesluit een maximale EU-bijdrage is vastgelegd.

Daarnaast was bij sommige eindbetalingen niet voldaan aan alle daarvoor gestelde voorwaarden. Dit bracht mee dat deze betalingen op een onjuist begrotingsjaar werden aangewezen.

4.30. Ook wordt het programma TEN-T niet consistent uitgevoerd omdat op de begunstigden verschillende regels van toepassing kunnen zijn en de dubbelzinnigheid van sommige bepalingen kan leiden tot uiteenlopende interpretaties.

Versterking van regelgeving en controlekader voor het TEN-T-programma aanbevolen

4.31. De Commissie moet streven naar een homogene implementatie van het TEN-T-programma door op alle begunstigden in alle lidstaten dezelfde bepalingen toe te passen. De regelgeving voor dit programma moet worden versterkt om de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap te verbeteren. Wanneer er geen contracten met de uiteindelijke begunstigden worden gesloten, zouden de lidstaten offertebrieven volgens een door de Commissie opgesteld model kunnen invoeren. Deze offertebrieven, die na invulling gelden als aanvaard door de begunstigden, moeten de regels en voorwaarden voor de subsidiëring aangeven, zodat de begunstigden zich beter bewust worden van het feit dat bij de uitvoering van de actie aan specifieke eisen moet zijn voldaan.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

andere technische ondersteuningsmaatregelen voor deze studies. Technische ondersteuningsmaatregelen zijn onder meer alle voorbereidende fasen betreffende de technische, geologische en milieugerelateerde voorbereiding van belangrijke projecten vóór de bouw.

Ontwikkelingsstudies voor toepassingen van het wegverkeersbeheer of voorbereidende constructiewerkzaamheden die verband houden met het exploreren van de bouwplaats, het aanleggen van boortunnels, het boren of geotechnische onderzoeken worden beschouwd als technische ondersteuningsmaatregelen die tot 50 % in aanmerking komen voor communautaire financiële steun. Deze aan de bouw voorafgaande fasen omvatten het hoogste risico-element van een project en zijn noodzakelijk voor de toekenning van de bouwvergunning. Het is dan ook duidelijk dat de grens tussen de voorbereidende werkzaamheden en de constructiewerkzaamheden zelf niet altijd gemakkelijk kan worden vastgesteld. Bijgevolg gaan de ambtenaren van de Commissie in de meeste gevallen ter plaatse en per geval afzonderlijk na of de raming van de kosten door de begunstigden aanvaardbaar is.

Zoals vermeld in punt 4.25 werd op basis van ander bewijsmateriaal vastgesteld dat de werkzaamheden voldoende waren gevorderd om tot uitbetaling over te gaan.

4.30. *Voor begunstigden die financiële steun verkrijgen in het kader van TEN-T geldt dezelfde rechtsgrondslag en hetzelfde besluit. Om problemen in verband met de interpretatie te vermijden zal de Commissie een handboek opstellen voor TEN-T-gebruikers dat gebaseerd is op het handboek van het Cohesiefonds.*

4.31. *In de nieuwe tekst van het Commissiebesluit zijn striktere bepalingen opgenomen en wordt het bestaande rechtskader aangevuld.*

Volgens het advies dat de juridische dienst van de Commissie heeft uitgebracht is het niet noodzakelijk dat, naast de Commissiebesluiten, nog andere contracten worden afgesloten. De Commissiebesluiten moeten onmiddellijk aan de lidstaat en aan de uiteindelijke begunstigde worden medegedeeld overeenkomstig artikel 10 van Verordening (EG) nr. 2236/95. De Commissie erkent echter dat tot eind 2001 enkel de lidstaat in kennis werd gesteld en dat vervolgens de lidstaat de begunstigde de nodige informatie verstreekte.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.32. De Commissie wordt ook aangemoedigd om over de subsidiabiliteit van uitgaven duidelijker regels op te stellen en toe te passen. Daarbij kan worden uitgegaan van bestaande regels voor soortgelijke infrastructuurprojecten die worden gefinancierd in de vorm van structurele acties. Met name zou de definitie van subsidiabele uitgaven duidelijk moeten afbakenen welke kosten voor studies subsidiabel zijn (in het bijzonder uitgaven voor onderzoek van de bouwplaats en voorbereidende bouwwerken). De Commissie moet ook gestandaardiseerde uitgavendeclaratieformulieren leveren. Dubbelzinnige formuleringen moeten worden vermeden bij de opstelling van de rechtsgrondslag en/of de contractbepalingen.

4.33. De Commissieambtenaren die toezicht moeten houden op de TEN-T-acties verrichten reeds regelmatige controles ter plaatse, maar toch wordt aanbevolen deze aan te vullen met financiële en technische controles achteraf (die waar nodig worden verricht door DG TREN of externe experts).

4.34. Om te voldoen aan de interne-controlenormen van de Commissie moet DG TREN de door zijn directeur-generaal goedgekeurde procedures toepassen, na ze zo nodig te hebben afgestemd op de bestaande procedures voor het beheer van het TEN-T-programma. Daarna moeten de operationele procedures steeds worden bijgewerkt.

4.35. DG TREN moet de toelaatbaarheidscriteria voor voorstellen (vooral die in verband met de ontvangst-data) strikt toepassen, de evaluatie versterken door meer gebruik te maken van externe experts, en alle verrichte controles naar behoren documenteren.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.32. Zoals vermeld in punt 4.18 werd vanaf 2002 de standaardtekst voor de TEN-T Commissiebesluiten voor studies en projecten grondig herzien en er worden meer details verstrekt over subsidiabele kosten.

Zoals uiteengezet in punt 4.29 wordt in artikel 4, lid 1, onder a), van Verordening (EG) 2236/95 verklaard dat de bijstand van de Gemeenschap de vorm kan aannemen van cofinanciering van studies betreffende de projecten met inbegrip van voorbereidende studies, haalbaarheidsstudies en evaluaties, en andere technische ondersteuningsmaatregelen voor deze studies.

De Commissie zal nagaan of een meer gedetailleerd gestandaardiseerd uitgavendeclaratieformulier kan worden opgesteld zoals vermeld in punt 4.19.

4.33. De financiële controle en technische verificatie ter plaatse tijdens de afsluitingsfase van de projecten is een praktijk die reeds lange tijd voor TEN-T wordt toegepast. Over het algemeen worden deze controles uitgevoerd door de diensten van de Commissie. Enkel in een klein aantal uitzonderlijke gevallen worden externe deskundigen ingeschakeld. Na de inwerkingtreding, begin 2002, van een kaderovereenkomst voor technische ondersteuningsmaatregelen, met inbegrip van bijzondere bepalingen voor de controle van TEN-T-projecten zal wellicht meer gebruik worden gemaakt van externe middelen.

Overeenkomstig de aanbeveling van de Rekenkamer zal de centrale financiële controle-eenheid in haar programma voor de jaren 2002-2003 een voorbeeld van TEN-T-acties opnemen.

4.34. Zoals aangegeven in punt 4.21 wordt momenteel gewerkt aan de herziening van het handboek en in de nieuwe uitgave zullen de procedures worden opgenomen die van toepassing zijn op het TEN-T-programma.

4.35. Zoals aangegeven in punt 4.24 wordt het laattijdig ontvangen van voorstellen gerechtvaardigd door dienovereenkomstige verlengingen.

Meer externe deskundigen inschakelen ligt nogal gevoelig wegens de vertrouwelijkheid van de materie. Meer diepgaande besprekingen en raadplegingen (met inbegrip van de lidstaten) zijn dan ook noodzakelijk.

Door de TEN-T procedures op te nemen in het officieel handboek voor procedures zullen de vereisten inzake het documenteren van de controles nader worden toegelicht.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.36. Er moet zo snel mogelijk worden overgeschakeld van de bestaande databases naar het centrale IT-systeem van DG TREN, waarbij rekening moet worden gehouden met de specifieke eisen van TEN-T. Intussen moet worden gezocht naar manieren voor het verrichten van belangrijke functies in het beheer van voorstellen, contracten en/of projecten, die in het bestaande IT-systeem ontbreken of onvolledig zijn.

*Verdere systeemanalyse van het vijfde kaderprogramma***Aard van de uitgaven en controleaanpak**

4.37. De in het kader van het gedeelte Europese Gemeenschap van het vijfde kaderprogramma gefinancierde onderzoeksactiviteiten bestaan hoofdzakelijk uit indirecte werkzaamheden (ongeveer 93 % van de begroting), die worden uitgevoerd via contracten met derden die worden gefinancierd uit de communautaire begroting. De begrotingsonderdelen van de vier thematische en drie horizontale programma's (indirecte werkzaamheden) in het EG-gedeelte van het vijfde kaderprogramma komen uit op 2 366 miljoen euro aan betalingskredieten in de begroting 2001, hetgeen meer dan 60 % is van de betalingskredieten in onderafdeling B6 — Onderzoek en technologische ontwikkeling.

4.38. Het EG-gedeelte van het vijfde kaderprogramma wordt beheerd door vijf onderzoeks-DG's (Onderzoek, Informatiemaatschappij, Energie en vervoer, Ondernemingen en Visserij). Volgens haar eigen statistieken had de Commissie vóór eind december 2001 11 836 contracten voor indirecte OTO-werkzaamheden van het vijfde kaderprogramma ondertekend, waarvoor de EU-bijdrage 10 974 miljoen euro beliep.

4.39. In het kader van de DAS 2001 vervolgde en verruimde de Rekenkamer haar analyse van het administratie- en controlesysteem van het vijfde kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling en demonstratie van de Europese Gemeenschap. Was de specifieke beoordeling in het kader van de DAS in het vorige jaarverslag ⁽³⁾ een kwalitatieve beoordeling van de zwakke en sterke elementen in de interne controle van de Commissie, dit jaar had de controle voornamelijk ten doel te komen tot een conclusie over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen op het niveau van de uiteindelijke begunstigen.

4.36. *Zoals reeds is aangegeven in punt 4.23 wordt momenteel gewerkt aan de opneming van TEN-T in het centrale systeem voor het beheer van de projecten van DG TREN.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.40. In totaal werd bij de uiteindelijke begunstigden een steekproef van 19 contracten voor indirecte OTO-werkzaamheden gecontroleerd waarvoor in 2001 betalingen op basis van uitgavendeclaraties werden goedgekeurd. De steekproef dekte alle programma's en de meeste DG's en moest leiden tot algemene conclusies. De geselecteerde contracten (die allemaal reeds waren opgenomen in de steekproef voor de systeemanalyse van vorig jaar) waren goed voor een EU-bijdrage van 73,3 miljoen euro.

Aanzienlijk aantal te hoge betalingen, vooral doordat begunstigden de contractbepalingen niet nakwamen

4.41. Bij kaderprogramma's voor onderzoek worden de financiële bijdragen toegekend op basis van declaraties van kosten die werkelijk zijn gemaakt, behoorlijk worden gerechtvaardigd en noodzakelijk waren voor de uitvoering van de indirecte OTO-actie. Uit de controle bleek dat bij elk van de 19 onderzochte contracten de begunstigde te hoge kosten had gedeclareerd of niet in staat was de gedeclareerde kosten te onderbouwen. In de gecontroleerde steekproef werd een aanzienlijk aantal te hoge kostendeclaraties aangetroffen, hetgeen ertoe leidde dat de Commissie overeenkomstig te veel betaalde.

4.42. De voornaamste oorzaak van deze te hoge declaraties was dat de begunstigden zich niet hielden aan hun contractuele verplichtingen inzake de terugbetaling van kosten. Met name het volgende werd geconstateerd:

- bewijsstukken (bijvoorbeeld tijdregistraties bij personeelskosten) ter rechtvaardiging van de gedane uitgaven waren niet voorhanden of ontoereikend;
- de berekeningsmethodiek voor personeels- en overheadkosten (voor begunstigden die het systeem „volledige kosten” toepassen) was onjuist;
- begunstigden declareerden geraamde in plaats van reële uitgaven of gemiddelde tewerkstellingskosten die aanzienlijk afweken van de werkelijke uitgaven; en
- begunstigden declareerden niet in aanmerking komende uitgaven (bijvoorbeeld BTW of uitgaven voor niet door de Commissie erkende uitbestedingen) of droegen delen van het budget over tussen uitgavencategorieën of tussen contractanten zonder de verplichte goedkeuring van de Commissie.

4.41. De Commissie erkent dat er vergissingen zijn geslopen in de door de Rekenkamer onderzochte kostendeclaraties van de begunstigden. De Commissie blijft ervoor zorgen dat deze vergissingen beperkt blijven zowel wat de tenuitvoerlegging van het vijfde kaderprogramma als van het zesde kaderprogramma betreft (zie antwoorden op de punten 4.47-4.50).

4.42. De Rekenkamer heeft de belangrijkste sectoren aangewezen waar de begunstigden moeilijkheden ondervinden om de overeenkomsten van het vijfde kaderprogramma correct en volledig toe te passen. De Commissie erkent dat hierdoor wellicht vergissingen werden begaan.

De Commissie heeft reeds in het verleden initiatieven genomen en zal dit in de toekomst nog doen om de contractanten hierin meer bewust te maken zodat minder fouten worden gemaakt door een verkeerd begrip of een verkeerde interpretatie van de contractuele voorwaarden door de begunstigden.

Dit betekent meer specifiek dat:

- *de Commissie het met de Rekenkamer eens is wat de vereiste tijdregistratie betreft (of aanwezigheidscontroles). Er moet rekening worden gehouden met alternatieve documentatie die voldoet aan de contractuele verplichtingen;*
- *de berekeningsmethodiek voor personeels- en overheidskosten in bepaalde gevallen niet correct werd toegepast;*
- *volgens de overeenkomst niet de reële kosten, maar de geraamde kosten moeten worden vermeld en zonodig in de definitieve kostendeclaratie worden gecorrigeerd. Wat betreft de keuze van de contractanten tussen het gebruik*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De meeste van deze onregelmatigheden kunnen alleen worden ontdekt als er een controle in de vestiging van de contractant wordt uitgevoerd.

4.43. In drie gevallen werd te veel betaald door administratieve vergissingen bij de Commissie (onjuiste wisselkoers, onjuiste invoering van de declaraties in de IT-systemen, acceptatie van uitgaven buiten de gestelde termijn, niet in het contract voorziene uitgavencategorieën, ondertekening van contracten met niet-subsidiabele werkzaamheden) die door het interne controlesysteem van de betrokken DG's hadden moeten worden voorkomen dan wel ontdekt en achteraf gecorrigeerd.

Blijkens de controle bestaan er ernstige twijfels over het niveau van zekerheid dat kan worden verschaft inzake de wettigheid en regelmatigheid van verrichtingen op het niveau van de begunstigen

4.44. De tijdens het jaar geregistreerde betalingen naar aanleiding van declaraties voor indirecte OTO-werkzaamheden binnen het vijfde kaderprogramma vertoonden veel fouten die vooral voorkwamen omdat de uiteindelijke begunstigen te hoge uitgaven declareerden. Op basis van de gecontroleerde steekproef werd geen algemene verbetering vastgesteld in vergelijking met het vorige kaderprogramma ⁽⁸⁾.

4.45. Op basis van de controle van het beheerssysteem van de Commissie (hoofdzakelijk betreffende het deel van het systeem vanaf de indiening van voorstellen tot aan de betaling van voorschotten) concludeerde de Rekenkamer in haar jaarverslag 2000 dat „de bestaande interne controle slechts beperkte zekerheid kan verschaffen”. De voortzetting en uitbreiding van deze controle ten aanzien van de betalingen op basis van kosten-declaraties bracht een voldoende hoog aantal fouten aan het licht om ernstige bezorgdheid te wekken over de betrouwbaarheid van de controles die de Commissie

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

van reële personeelskosten of gemiddelde personeelskosten, is enkel een aanzienlijke afwijking een vergissing. De Commissie onderstreept dat het belang van een afwijking tussen gemiddelde en reële kosten enkel geval per geval kan worden beoordeeld. Bij de beoordeling dient rekening te worden gehouden met de structuur van de categorieën personeelskosten van de begunstigde en moet vooral gestreefd worden naar vereenvoudiging. De deelnemers zijn niet verplicht om bij de indiening van hun kosten-declaraties het gebruik van geraamde of van gemiddelde kosten aan te geven.

4.43. *De door de Rekenkamer vastgestelde gevallen waarin te veel werd betaald ten gevolge van een administratieve vergissing die een financiële impact heeft, werden gecorrigeerd en er werden maatregelen genomen om de betreffende bedragen aan te passen.*

4.44. *De Commissie is het ermee eens dat overdeclaraties nog steeds een groot probleem zijn. De eerste controleverslagen van de Commissie op grotere schaal zullen tegen eind 2002 beschikbaar zijn en zullen het mogelijk maken om hieruit de nodige conclusies te trekken.*

4.45. *De Commissie heeft reeds naar aanleiding van de controle van het systeem door de Rekenkamer in 2000 en in het kader van de huidige financiële hervorming verschillende aspecten van de interne controlemechanismen verbeterd.*

Het huidige kostensysteem is ongetwijfeld complex en voor het zesde kaderprogramma werd een eenvoudige benadering voorgesteld (zie de punten 4.47-4.50). De sancties bestaan en zullen ook strenger worden (zie punt 4.51). Tegelijkertijd werden meer inspanningen geleverd wat toelichtingen en communicatie betreft, maar ook om het toepassingsgebied van de

⁽⁸⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1999.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

uitvoert om te hoge declaraties van de uiteindelijke begunstigden te voorkomen of te ontdekken en corrigeren. Het huidige stelsel voor kostenvergoeding kent drie hoofdsystemen, namelijk bijkomende kosten (BK), totale kosten – werkelijke algemene kosten (WK) en totale kosten – forfaitaire algemene kosten (FK), en tien verschillende categorieën van directe, indirecte en coördinatiekosten; dit is te ingewikkeld voor doeltreffende controle door de diensten van de Commissie. Door het beperkte aantal financiële controles achteraf dat door of namens de Commissie wordt verricht met het doel tijdens de looptijd van het vijfde kaderprogramma tot 10 % van alle contractanten te controleren ⁽⁹⁾ (zie paragraaf 4.60) en door het ontbreken van contractueel vastgelegde sancties is er weinig dat de begunstigden ervan weerhoudt hun werkelijke uitgaven te hoog op te geven.

4.46. In het BK-systeem, waarin 100 % van de gedeclareerde uitgaven wordt vergoed, moeten alleen uitgaven bovenop de vaste kosten bij de Commissie worden aangegeven en gemotiveerd. Bij de contractanten die dit kostensysteem toepassen (meestal universiteiten en openbare onderzoeksinstituten die geen deugdelijk systeem van kostenboekhouding hebben) is het per definitie onmogelijk te verifiëren of en in welke mate zij indirecte OTO-werkzaamheden voor gezamenlijke rekening cofinancieren.

Vereenvoudiging van het kostenvergoedingssysteem en invoering van doeltreffender sanctiestelsels wordt aanbevolen

4.47. Teneinde het risico dat de uiteindelijke begunstigden gewild of ongewild niet-subsidiabele uitgaven declareren, te verminderen en te komen tot een nauwkeuriger en doeltreffender financieel beheer van de indirecte OTO-werkzaamheden door de diensten van de Commissie wordt aanbevolen het kostenvergoedingssysteem in het toekomstige zesde kaderprogramma (2002-2006) fundamenteel te vereenvoudigen. De drie hoofdsystemen (BK, WK en FK) moeten worden vervangen door één enkel systeem en de tien categorieën moeten worden teruggebracht tot drie (personeels-, coördinatie- en specifieke kosten), waarbij veel meer met forfaitaire bedragen wordt gewerkt:

- voor personeel dat rechtstreeks in dienst van de begunstigde is en wetenschappelijk en technisch

⁽⁹⁾ De diensten van de Commissie beschouwen als een controleerbare contractant degene die deelneemt aan een actief contract en ten minste één uitgavendeclaratie heeft ingediend die in de centrale database van de betrokken DG's is geregistreerd.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

controles van de contractanten van het vijfde kaderprogramma die ter plaatse werden uitgevoerd aanzienlijk uit te breiden en om een doeltreffender systeem in te voeren voor de invordering van de te veel betaalde bedragen. Deze inspanningen zullen nog worden geïntensiveerd in het licht van de bevindingen van de Rekenkamer.

4.46. *Het BK-systeem is gebaseerd op expliciete bepalingen van de rechtsgrondslag en biedt technische faciliteiten aan overheidsinstanties die niet beschikbaar over complexe boekhoudkundige systemen die vergelijkbaar zijn met die van particuliere bedrijven. De motivering en de verificatie van de medefinanciering van deze contractanten is derhalve per definitie uitgesloten door het uitdrukkelijke voorschrift van de wetgever.*

4.47. *Het voorstel van de Rekenkamer biedt het voordeel dat het een reële vereenvoudiging inhoudt en biedt tegelijkertijd een grotere financiële en rechtszekerheid aan de Gemeenschap en aan de contractanten. Het werd door de diensten van de Commissie voorgelegd in het kader van de opstelling van de voorschriften voor deelneming en verspreiding van de resultaten van het zesde kaderprogramma voor de periode 2002-2006. Dit voorstel voor een nieuwe en unieke berekeningsmethode werd verworpen door de Raad en het Europees Parlement.*

De Raad is het ermee eens dat deze nieuwe methodologie eenvoudiger en betrouwbaarder is dan die welke werd toegepast voor het vijfde kaderprogramma, maar het grootste nadeel is dat de autonomie en de flexibiliteit van de deelnemers hierdoor wordt beperkt en dat de methode in vergelijking met de

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

werk verricht, moeten de werkelijke, voor het project noodzakelijke personeelsuitgaven worden gedeclareerd (brutolonen en daarmee verbonden lasten) op basis van een gemiddeld aantal werkuren, dat vóór de ondertekening van het contract is overeengekomen;

- coördinatiekosten (kosten voor de administratieve en financiële coördinatie van de indirecte OTO-werkzaamheden), reis- en verblijfkosten, kosten voor verbruiksgoederen, computerkosten en alle indirecte kosten; voor deze kosten moet een forfaitair bedrag worden vastgesteld;
- andere substantiële specifieke kosten kunnen worden gemaakt, onder meer voor onderaanneming, duurzame uitrusting die specifiek voor de actie onder contract of de beveiliging van kennis wordt gekocht of gebruikt. Maar gezien het uitzonderlijke karakter ervan moeten zulke uitgaven na onderhandelingen duidelijk in het contract worden gespecificeerd.

4.48. Een zo drastisch vereenvoudigd kostenvergoedingssysteem zou alle deelnemers aan een contract in staat stellen beter te plannen. Het zou ook leiden tot een meer doelmatige en kosteneffectieve externe certificering van de uitgavendeclaraties (zoals aanbevolen in speciaal verslag nr. 17/98 van de Rekenkamer over het programma van het vierde kaderprogramma „Joule-Thermie” ⁽¹⁰⁾).

4.49. Vooral wanneer wetenschappelijke en technologische producten duidelijk kunnen worden omschreven, zou de Commissie als alternatief kunnen onderhandelen over op waarde gebaseerde bijdragen voor specifieke werkzaamheden binnen een indirecte OTO-actie. Met deze aanpak zou per activiteit een vooraf bepaalde financiële bijdrage van de Gemeenschap kunnen worden betaald zodra de voltooiing of ontvangst van de in het contract omschreven producten wordt goedgekeurd.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

methoden die werden toegepast voor het vijfde kaderprogramma financieel onbillijk is voor individuele deelnemers (= dezelfde financiële bijdragen van de Gemeenschap voor dezelfde inspanningen).

De Raad en het Europees Parlement hebben dan ook duidelijk gesteld dat deze nieuwe methode niet de enige kan zijn die door de deelnemers voor de volledige kosten wordt gebruikt, maar eventueel wel kan worden toegepast naast een methode voor de reële volledige kosten zonder forfaitair element en gebaseerd op een controle ex-post.

De diensten van de Commissie zijn dan ook verplicht om voor deze vereenvoudiging andere mogelijkheden toe te passen dan die welke door de Rekenkamer worden aanbevolen.

4.48. *Wat de certificering van de uitgavendeclaraties betreft is, zowel in het voorstel van de Commissie als in de betreffende teksten van de Raad en het Europees Parlement, duidelijk gesteld dat de kosten van de deelnemers aan een indirecte actie moeten worden gecertificeerd door een externe auditor of, wat de overheidsinstanties betreft, door een bevoegde en onafhankelijke ambtenaar van een overheidsdienst (artikel 14 van de voorschriften voor deelneming en verspreiding van de resultaten van het zesde kaderprogramma). Er zal rekening worden gehouden met de ervaring die op dit gebied is opgedaan met proefprojecten van DG INFSO, DG ENTR en DG RTD.*

4.49. *In haar gewijzigd voorstel van 10 januari 2002 vermeldde de Commissie expliciet het mogelijke gebruik van het begrip „waarde per activiteit”, maar het is haar bedoeling dit begrip enkel toe te passen in zeer bijzondere en zeldzame gevallen en naar gelang van de wens van de ordonnateur wanneer deze dit pertinent en adequaat acht.*

Wat dit punt betreft wordt in de tekst die door de Raad en het Europees Parlement is goedgekeurd over de voorschriften inzake deelneming en verspreiding van de resultaten, expliciet vermeld dat de toepassing van het begrip „waarde per activiteit” enkel mogelijk is wanneer de deelnemers hiermee instemmen (artikel 14, lid 2) en als uitzondering op het algemene beginsel van de reële kosten.

⁽¹⁰⁾ PB C 356 van 20.11.1998.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.50. Zoals werd aanbevolen in speciaal verslag nr. 9/99 van de Rekenkamer over „FAIR” ⁽¹⁾ (een der specifieke programma's van het vierde kaderprogramma) zouden modelcontracten voor indirecte OTO-werkzaamheden moeten voorschrijven dat deelnemers onbeperkt gezamenlijk en hoofdelijk aansprakelijk zijn voor het gebruik van de financiële bijdrage van de Gemeenschap, met uitzondering van deelnemers zoals openbare universiteiten, die om juridische redenen niet gezamenlijk en hoofdelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld.

4.51. Zoals aangegeven in het vorige jaarverslag wordt de Commissie aangemoedigd de financiële belangen van de Gemeenschap te beschermen door het opleggen van de sancties waarin Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad voorziet ⁽²⁾. Deze sancties, die bovenop de terugvordering van het ten onrechte verkregen voordeel komen, kunnen slechts doeltreffend en afschrikwekkend zijn als ze kenbaar zijn en voorzien in proportionele administratieve maatregelen en straffen. Ze kunnen in modelcontracten worden gedefinieerd of met een specifieke sectorale regeling worden ingevoerd.

⁽¹⁾ Speciaal verslag nr. 9/99; PB C 92 van 30.3.2000.
⁽²⁾ PB L 312 van 18.12.1995, blz. 1.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.50. *Het beginsel van de onbeperkte gezamenlijke en hoofdelijke aansprakelijkheid van de deelnemers werd uitdrukkelijk vermeld in artikel 13 van het gewijzigd voorstel van de Commissie van 10 januari 2002 betreffende de voorschriften voor deelneming en verspreiding van resultaten.*

Er dient op gewezen te worden dat de aansprakelijkheid, op verzoek van de Raad en het Europees Parlement, niet langer onbeperkt is.

In de door de Raad en het Europees Parlement goedgekeurde tekst is het beginsel van de gezamenlijke en hoofdelijke aansprakelijkheid opnieuw opgenomen in artikel 13, maar is niet letterlijk vermeld.

Voorts worden in deze tekst de voorwaarden voor de tenuitvoerlegging van deze aansprakelijkheid vastgesteld waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende instrumenten en situaties.

4.51. *De verwijzing naar Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 in het voorstel van de Commissie is eveneens opgenomen in de door de Raad en het Europees Parlement goedgekeurde tekst in artikel 19 van de regels voor deelneming en verspreiding van resultaten. Aangezien er momenteel geen sectorale regels zijn zullen zondig in de standaardovereenkomsten de sancties worden opgenomen waarnaar de Rekenkamer verwijst.*

Voorts wordt, op een meer algemeen niveau, in het actieplan van de Commissie voor 2001-2003 op het gebied van fraudebestrijding (COM (2001) 254 def.) de voorbereiding overwogen van een initiatief voor de integratie van de administratieve maatregelen en sancties op het gebied van directe uitgaven. Hierdoor zouden op het gebied van de directe uitgaven administratieve maatregelen en sancties moeten kunnen worden opgelegd. Dit initiatief roept diverse juridische vragen op, met name met betrekking tot de reikwijdte van nieuwe regels en procedureaspecten ⁽¹⁾ die momenteel door de Commissie worden onderzocht.

Er is met betrekking tot acties 73 (advies over het sluiten van overeenkomsten), 74 (database voor contracten) en 94 (de fraudebestendigheid van wetgeving en contractbeheer) van het Witboek inzake de hervorming van de Commissie een revisieproces aan de gang om heldere clausules over de beveiliging van financiële belangen op te nemen (standaardclausules voor controles en sancties om de doeltreffendheid te bevorderen).

⁽¹⁾ Zie eveneens het jaarverslag van de Commissie 2001 inzake fraudebestrijding (COM(2002) 348 def.).

ANALYSE VAN DOOR DE COMMISSIE
VERRICHTTE CONTROLES INZAKE INTERN
BELEID EN ONDERZOEK

Vermindering van het aantal voltooide controles

4.52. Vergelijking van de informatie van de 13 bij het interne beleid betrokken DG's toont aan dat in 2001 het aantal van 392 voltooide controles lager was dan in 2000, toen 537 controles werden afgerond (zie **tabel 4.5**). Het aantal gecontroleerde contracten steeg blijkens de tabel van 872 tot 892 en de waarde ervan steeg met meer dan 50 %.

4.53. Maar wordt geen rekening gehouden met de intensivering van de interne controle bij DG Justitie en binnenlandse zaken (JBZ) wat betreft zijn opleidings-, uitwisselings- en samenwerkingsprogramma's (artikel B5-8 2 0) — dit zijn geen controles achteraf van contracten —, dan is het gemiddelde aantal voor de andere DG's gecontroleerde contracten met 28 % gedaald. Afgezien van DG JBZ steeg zowel het aantal voltooide controles als het aantal door of namens DG INFSO uitgevoerde controles tussen 2000 en 2001 met 50 %. De algemene stijging van de waarde van de gecontroleerde contracten was vooral te danken aan de waardeverhoging bij de DG TREN-controles van 209 naar 1 026 miljoen euro (zie **tabel 4.5**).

4.54. Vooral bij DG Onderwijs en cultuur (EAC) werd een aanzienlijke daling van het aantal voltooide controles en het aantal gecontroleerde contracten geconstateerd. Aangezien DG EAC meer dan 20 000 contracten heeft lopen en gelet op de belangrijke controlebevindingen van de Rekenkamer bij de programma's Socrates en Jeugd voor Europa (zie de paragrafen 4.64-4.72) is het controleren van slechts twaalf contracten in 2001 (tegenover 172 contracten in 2000) onvoldoende.

4.55. Volgens de Commissie beloopt het werkelijk terug te vorderen bedrag blijkens de controles van 2000 25,5 miljoen euro. De door DG SANCO beheerde veterinaire en fyto-sanitaire acties niet meegerekend, steeg het terug te vorderen bedrag aanzienlijk: van 10,4 tot 16,2 miljoen euro (zie de **tabellen 4.5** en **4.6**). Dit is hoofdzakelijk te danken aan de intensievere controle

4.52. *Wanneer rekening wordt gehouden met alle gepresenteerde indicatoren, is de Commissie van oordeel dat haar controleactiviteiten over het geheel genomen constant gebleven zijn.*

4.53. *Volgens de Commissie kunnen aanzienlijke verschillen tussen het ene jaar en het andere worden bepaald door conjuncturele indicatoren.*

4.54. *Voor DG Onderwijs en cultuur kan de vermindering van het aantal in 2001 uitgevoerde controles in vergelijking met 2000 worden verklaard door het feit dat het DG de middelen meer aan de interne controle besteedt, overeenkomstig de administratieve hervorming van de Commissie. Het DG Onderwijs en cultuur heeft eind 2001 kaderovereenkomsten gesloten met drie controlefirma's om het aantal controles van begunstigden en eventuele bemiddelaars aanzienlijk op te voeren. Alleen in het eerste halfjaar 2002 zijn met deze firma's al bijna honderd controles contractueel vastgelegd.*

4.55. *De omvang van het uitstaande bedrag houdt verband met de toename van de controle-inspanningen waardoor de terug te vorderen bedragen in 2001 zijn gestegen.*

Tabel 4.5 — Door de Commissie in 2001 en 2000 afgesloten controles ⁽¹⁾

(Mio EUR)

Directoraat-generaal	Aantal voltooide controles		Aantal gecontroleerde contracten		Aantal lopende contracten		Waarde van de gecontroleerde contracten		Waarde van de lopende contracten		Als gevolg van de controles terugvorderbare bedragen of verlaagde betalingen	
	2000 ⁽²⁾	2001	2000 ⁽²⁾	2001	2000 ⁽²⁾	2001	2000 ⁽²⁾	2001	2000 ⁽²⁾	2001	2000 ⁽²⁾	2001
AGRI — Landbouw	4	4	⁽⁶⁾	⁽⁶⁾	550	387	12,29	12,94	73,66	69,40	⁽⁶⁾	⁽⁶⁾
EAC — Onderwijs en cultuur	106	11	172	12	25 306	20 165	56,29	1,87	654,04	670,56	0,92 ⁽⁹⁾	0,44
EMPL — Werkgelegenheid en sociale zaken	13 ⁽²⁾	14	24 ⁽²⁾	36	1 742 ⁽²⁾	1 697	7,35 ⁽²⁾ ⁽³⁾	8,15 ⁽³⁾	114,77 ⁽²⁾ ⁽³⁾	125,64 ⁽³⁾	0,10 ⁽²⁾	0,65
TREN — Energie en vervoer	35	21	93	55	4 774	2 996	209,17	1 025,86	1 656,20 ⁽³⁾	2 124,65 ⁽³⁾	1,28 ⁽⁹⁾	1,67 ⁽⁹⁾
ENTR — Ondernemingen	8	2	37	12	746	2 857	53,60	3,75	181,10	451,86	0,15	0,21
ENV — Milieu	30	31	40	39	2 505	2 345	12,56	21,47	295,12	308,44	0,10	0,78
FISH — Visserij	5	4	13	19	188	211	7,04	4,51	194,53	125,80	0,03	0,05
⁽⁸⁾	3	4	9	13	13	22	27,60	35,40	95,84	91,01	—	0,02
JAI — Justitie en binnenlandse zaken	64 ⁽⁵⁾	5	65 ⁽⁶⁾	269 ⁽⁷⁾	713	754	4,26 ⁽⁵⁾	1,78	31,95	30,87	0,45	0,06
SANCO — Gezondheid en bescherming van de consument	8	12	18	25	978	712	3,03	5,65	85,48	93,26	0,05	0,21
⁽⁴⁾	10	14	12	14	n.b.	n.b.	96,65	109,21	⁽⁷⁾	⁽⁷⁾	15,03 ⁽⁹⁾	10,18
INFSO — Informatiemaatschappij	25	38	66	99	4 765 ⁽²⁾	4 502	40,09	66,60	1 481,60 ⁽²⁾ ⁽³⁾	1 657,80 ⁽³⁾	2,00 ⁽²⁾	5,17
MARKT — Interne markt	1	0	1	0	175	268	⁽⁶⁾	0,00	8,79	8,54	0,00	0,00
RTD — Onderzoek	220	232	317	299	11 358	14 441	820,20	699,80	3 387,00	4 302,00	5,30	6,90
TAXUD — Belastingen en douane-unie	5	0	5	0	164	57	0,58	0,00	44,10	33,84	0,04 ⁽²⁾	0,00
TOTAAL	537	392	872	892	52 518	50 660	1 350,71	1 996,99	8 123,08	10 093,67	25,45	26,34

⁽¹⁾ Bij de opstelling van deze tabel gehanteerde definities:

- Aantal voltooide controles: aantal financiële controles waarover in de loop van het jaar een definitief controleverslag is uitgebracht.
- Aantal lopende contracten: aantal in de loop van het jaar ondertekende contracten die nog niet volledig zijn uitgevoerd, plus het totale aantal aan het begin van het jaar lopende contracten dat niet gedurende het jaar is beëindigd. Met het woord „contract” worden zowel contracten bedoeld (hetzij een werkzaamheid voor gezamenlijke rekening, hetzij een via openbare aanbesteding gegund contract) als subsidies (waarbij een financieringsovereenkomst is gesloten). Een „uitgevoerd contract” is een contract waarbij is voldaan aan de contractbepalingen, alle financiële en technische controles zijn verricht en het eindsaldo is betaald.
- Waarde van de gecontroleerde contracten: slechts de waarde van het aandeel van de contractant in het ter plaatse gecontroleerde contract.
- Terugvorderbare bedragen: tijdens de controles ter plaatse terugvorderbaar bevonden en als zodanig in controleverslagen vermelde bedragen.

⁽²⁾ Zie jaarverslag over het begrotingsjaar 2000, tabel 4.3a. In sommige gevallen zijn gegevens naderhand gewijzigd.

⁽³⁾ Alleen het aandeel van de Commissie.

⁽⁴⁾ Veterinaire en fytosanitaire maatregelen. Waarde van de gecontroleerde contracten betekent hier door de lidstaten gedeclareerde bedragen.

⁽⁵⁾ In de tabel over 2000 omvatte het aantal „voltooide contracten” de dossiers waarbij een eindcontrole van de bij de saldobetaling ingediende bewijzen was verricht.

⁽⁶⁾ Niet gespecificeerd of niet beschikbaar.

⁽⁷⁾ Inclusief steekproefsgewijs onderzoek door de interne-accountantsdienst van de bestaande interne-controlesystemen voor artikel B5-8 2 0 (265 contracten).

⁽⁸⁾ Controlemaatregelen voor visserij. Contract betekent hier programma van een lidstaat; waarde van gecontroleerde contracten betekent hier waarde van gecontroleerde programmaonderdelen; waarde van de lopende contracten betekent hier de totale waarde van de meerjarige maatregelen voor alle lidstaten.

⁽⁹⁾ De terugvorderbare bedragen zijn slechts van indicatieve aard.

Bron: Commissie.

Tabel 4.6 — Stand van de terugvorderingen

(1 000 EUR)

Directoraat-generaal	Als gevolg van de controles terugvorderbare bedragen of verlaagde betalingen ⁽¹⁾	Feitelijk geïnd per 31 december 2001					
	2000	Ingehouden op toekomstige betalingen	Feitelijk geïnd op basis van een invorderingsopdracht	Nog niet geïnd; invorderingsopdracht gegeven maar nog geen terugbetaling ontvangen	Nog niet geïnd; nog geen invorderingsopdracht gegeven of nog geen aanpassing aangebracht	Oninbaar	TOTAAL
AGRI — Landbouw	⁽²⁾	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
EAC — Onderwijs en cultuur	920,00	20,00	250,00	480,00	170,00	—	920,00
EMPL — Werkgelegenheid en sociale zaken	100,64 ⁽⁵⁾	—	23,89	—	74,74	2,01	100,64
TREN — Energie en vervoer	1 280,72 ⁽⁴⁾	77,02	14,44	—	1 074,42	—	1 165,88
ENTR — Ondernemingen	153,00	152,16	—	0,96	—	—	153,12
ENV — Milieu	100,00	29,95	25,52	12,79	39,39	—	107,65
FISH — Visserij	33,50	33,50	—	—	—	—	33,50
JAI — Justitie en binnenlandse zaken	452,00	400,00	—	—	—	53,00	453,00
SANCO — Gezondheid en consumentenbescherming	49,00	49,00	—	—	—	—	49,00
⁽³⁾	15 025,00 ⁽⁴⁾	15 602,00	—	—	—	—	15 602,00
INFSO — Informatiemaatschappij	2 000,00 ⁽⁵⁾	—	500,84	1 270,37	197,18	—	1 968,39
RTD — Onderzoek	5 300,00	2 640,49	575,39	926,11	1 080,92	54,72	5 277,63
TAXUD — Belastingen en douane-unie	38,71 ⁽⁵⁾	—	36,90	—	1,81	—	38,71
TOTAAL	25 452,57	19 004,12	1 426,98	2 690,23	2 638,46	109,73	25 869,52

⁽¹⁾ Zoals meegedeeld door de Commissie, zie jaarverslag over het begrotingsjaar 2000, tabel 4.3a.

⁽²⁾ Niet gespecificeerd.

⁽³⁾ Veterinaire en fytosanitaire maatregelen.

⁽⁴⁾ De terugvorderbare bedragen zijn slechts van indicatieve aard.

⁽⁵⁾ Gewijzigd door de Commissie.

NB: n.b. = niet beschikbaar.

Bron: Commissie.

van de vijf onderzoeks-DG's die belast zijn met het beheer van de kaderprogramma's voor onderzoek: deze kwam uit op een terug te vorderen bedrag van 14 miljoen euro (zie de paragrafen 4.57-4.60). Vooral in het geval van DG INFOS steeg het terug te vorderen bedrag significant: van 2,0 naar 5,2 miljoen euro. Met betrekking tot de door DG SANCO beheerde veterinaire en fytosanitaire acties daalde het terug te vorderen bedrag van 15,0 miljoen euro in 2000 naar 10,2 miljoen euro in 2001.

4.56. Maar per 31 december 2001 was ruim 5,3 miljoen euro (meer dan 20 % van het eind 2000 vastgestelde terug te vorderen bedrag) nog niet teruggevorderd. Met name de DG's RTD, INFOS en TREN hadden nog aanzienlijke terug te vorderen bedragen uitstaan (zie **tabel 4.6**).

Streefcijfer van 10 % voor intensievere controles op onderzoeksgebied nog niet gehaald

4.57. Sinds 1999 hebben de vijf onderzoeks-DG's (RTD, INFOS, TREN, ENTR en FISH) die de OTO-kaderprogramma's uitvoeren hun financiële controles achteraf van de eindbegunstigden aanzienlijk opgevoerd. Dit was door de Rekenkamer in overweging gegeven in haar jaarverslag over het begrotingsjaar 1998⁽¹³⁾. De vijf onderzoeks-DG's hebben zich globaal tot doel gesteld tijdens een OTO-kaderprogramma 10 % van de contractanten⁽¹⁴⁾ te controleren. Gezien haar beperkte personele middelen sloot de Commissie daarvoor een kaderovereenkomst met een extern accountantskantoor. Onderzoek van deze verslagen wijst op een duidelijke verbetering inzake de gemiddelde tijd die nodig is voor de opstelling en benutting ervan; deze daalde van 23 maanden in 1999 naar vijf maanden in 2001, zodat het gemakkelijker wordt aanpassingsmaatregelen te treffen wanneer die nodig blijken.

4.56. *Over het geheel genomen is bijna 80 % van de terug te vorderen bedragen geïnd. De belangrijkste reden voor het uitstaande bedrag op het gebied van onderzoek is dat de kostenoverzichten aan de hand waarvan aanpassingen moeten worden aangebracht, op 31 december 2001 nog niet waren ontvangen. De Commissie heeft haar terugvorderingsprocedures aangescherpt en er is sprake van een intensievere en verbeterde follow-up om alle uitstaande bedragen terug te vorderen. In de toekomst zullen voor indirecte OTO-acties van het vijfde kaderprogramma terugvorderingen kunnen worden verricht via andere contracten voor indirecte OTO-acties met dezelfde begunstigde.*

4.57. *De Commissie verwelkomt de verklaring van de Rekenkamer dat het gemiddelde aantal maanden dat nodig is om een controle af te ronden is gedaald van 23 in 1999 tot vijf in 2001. Deze vermindering geeft op zichzelf aan dat de inspanningen van de Commissie vruchten afwerpen.*

⁽¹³⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1998, paragraaf 4.19, en antwoord van de Commissie op deze paragraaf.

⁽¹⁴⁾ Schriftelijk antwoord van de Commissie op de vragenlijst van de commissie Begrotingscontrole van het Europees Parlement dd. 21 december 2001, paragraaf 4.3. Zie ook: jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, antwoord van de Commissie op paragraaf 4.23.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.58. In 2001 voltooide DG RTD, dat ongeveer twee derden van alle contracten voor indirecte OTO-acties beheert, 232 controles van 299 contracten voor indirecte OTO-acties binnen het vierde kaderprogramma (zie **tabel 4.7**). Meer dan 94 % van deze controles werd uitgevoerd door de externe dienstenverrichter.

4.59. Volgens DG RTD moesten aan de Commissie onverschuldigde betalingen van in totaal 6,3 miljoen euro worden terugbetaald (zie **tabel 4.8**). Het uit de controles van DG RTD afgeleide percentage te hoge declaraties ging van 4,8 % van de gecontroleerde uitgaven in 1999 naar 8,7 % in 2001. In dezelfde periode ging de aanpassing ten gunste van de contractanten van 0,2 % naar 1,9 %. De Rekenkamer wijst erop dat, ondanks

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.58. *De controlefirma's treden op als contractant van de Commissie. De Commissie heeft in alle gevallen de eindverantwoordelijkheid. Zie ook punt 4.61.*

4.59. *De Commissie wijst erop dat de percentages van 2001 het gevolg zijn van haar nieuwe en bredere controlestrategie. De Commissie is van mening dat vooruitgang op controlegebied niet moet worden gemeten aan de hand van vermindering van het percentage overdeclaraties.*

Tabel 4.7 — DG Onderzoek (RTD) — Statistieken over onderzochte controleverslagen en analyse van de controleduur

1999

Type	Aantal onderzochte controleverslagen	Tijdsduur van controlebegin tot datum verslag (in maanden)		Tijdsduur van datum verslag tot eindbeoordeling (in maanden)		Totale tijdsduur van controlebegin tot eindbeoordeling (in maanden)	
		Aantal controles waarover info beschikbaar was	Gemiddeld aantal (maanden)	Aantal controles waarover info beschikbaar was	Gemiddeld aantal (maanden)	Aantal controles waarover info beschikbaar was	Gemiddeld aantal (maanden)
Intern ⁽¹⁾	21	9	8,7	10	8,4	21	25,4
Extern ⁽²⁾	25	17	13,6	20	11,7	24	21,2
Totaal	46 ⁽³⁾	26	11,9	30	10,6	45	23,1

2001

Type	Aantal onderzochte controleverslagen	Tijdsduur van controlebegin tot datum verslag (in maanden)		Tijdsduur van datum verslag tot eindbeoordeling (in maanden)		Totale tijdsduur van controlebegin tot eindbeoordeling (in maanden)	
		Aantal controles waarover info beschikbaar was	Gemiddeld aantal (maanden)	Aantal controles waarover info beschikbaar was	Gemiddeld aantal (maanden)	Aantal controles waarover info beschikbaar was	Gemiddeld aantal (maanden)
Intern ⁽¹⁾	13	8	2,3	11	1,7	9	5,2
Extern ⁽²⁾	219	217	3,8	218	0,9	217	4,7
Totaal	232 ⁽⁴⁾	225	3,7	229	1,0	226	4,7

⁽¹⁾ Verricht door de diensten van DG Onderzoek.

⁽²⁾ Verricht door externe accountantskantoren.

⁽³⁾ Uitgebreide steekproef van totaal aantal controleverslagen (74).

⁽⁴⁾ Totaal aantal controleverslagen.

Bron: Analyses door de Rekenkamer op basis van informatie van de Commissie.

Tabel 4.8 — DG Onderzoek — Overzicht van controles en aanpassingen ⁽¹⁾

(1 000 EUR)

1999

	Totaal aantal controles	Niet in de analyse begrepen controles ⁽²⁾	Aantal geanalyseerde controles	Totaal gecontroleerd bedrag	Aanpassingen ten voordele van de EU					Aanpassingen ten voordele van de contractant					Geen aanpassingen		
					Aantal controles	% van de controles ⁽³⁾	Gecontroleerd bedrag	Aanpassing	Aanpassingspercentage gecontroleerd bedrag	Aantal controles	% van de controles ⁽³⁾	Gecontroleerd bedrag	Aanpassing	Aanpassingspercentage gecontroleerd bedrag	Aantal controles	% van de controles ⁽³⁾	Gecontroleerd bedrag
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]	[9]	[10]	[11]	[12]	[13]	[14]	[15]	[16]	[17]
Interne controles	21	5	16	12 053,7	12	75,0 %	3 995,8	544,6	13,6 %	2	12,5 %	432,6	7,2	1,7 %	2	12,5 %	7 625,3
Externe controles	25	10	15	9 419,7	10	66,7 %	7 300,3	491,5	6,7 %	2	13,3 %	1 117,6	31,5	2,8 %	3	20,0 %	1 001,8
Totaal	46	15	31	21 473,5	22	71,0 %	11 296,2	1 036,2	9,2 %	4	71,0 %	1 550,3	38,7	2,5 %	5	16,1 %	8 627,0
					Aanpassingspercentage ten voordele van de EU op totaal gecontroleerd bedrag				4,8 %	Aanpassingspercentage ten voordele van de contractant op totaal gecontroleerd bedrag				0,2 %			

⁽¹⁾ Bij de opstelling van deze tabel is de globale aanpassing voor de controle, niet de afzonderlijke aanpassing voor elk gecontroleerd project in aanmerking genomen.

⁽²⁾ Betreft controles waarvoor geen herziening van de kostendeclaraties nodig is.

⁽³⁾ Van het aantal controles vermeld in kolom [3].

2001

	Totaal aantal controles	Niet in de analyse begrepen controles ⁽²⁾	Aantal geanalyseerde controles	Totaal gecontroleerd bedrag	Aanpassingen ten voordele van de EU ⁽¹⁾					Aanpassingen ten voordele van de contractant ⁽¹⁾					Geen aanpassingen ⁽¹⁾		
					Aantal controles	% van de controles ⁽³⁾	Gecontroleerd bedrag	Aanpassing	Aanpassingspercentage gecontroleerd bedrag	Aantal controles	% van de controles ⁽³⁾	Gecontroleerd bedrag	Aanpassing	Aanpassingspercentage gecontroleerd bedrag	Aantal controles	% van de controles ⁽³⁾	Gecontroleerd bedrag
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]	[9]	[10]	[11]	[12]	[13]	[14]	[15]	[16]	[17]
Interne controles	13	2	11	4 223,2	5	45,5 %	2 212,2	448,1	20,3 %	1	9,1 %	372,9	59,3	15,9 %	6	54,5 %	1 638,1
Externe controles	219	3	216	68 346,7	150	69,4 %	46 275,1	5 861,4	12,7 %	59	27,3 %	16 431,4	1 306,8	8,0 %	29	13,4 %	5 640,2
Totaal	232	5	227	72 569,9	155	68,3 %	48 487,3	6 309,5	13,0 %	60	26,4 %	16 804,3	1 366,1	8,1 %	35	15,4 %	7 278,3
					Aanpassingspercentage ten voordele van de EU op totaal gecontroleerd bedrag				8,7 %	Aanpassingspercentage ten voordele van de contractant op totaal gecontroleerd bedrag				1,9 %			

⁽¹⁾ Bij de opstelling van deze tabel is de globale aanpassing voor de controle, niet de afzonderlijke aanpassing voor elk gecontroleerd project in aanmerking genomen. Daar de controles gewoonlijk meerdere projecten bestrijken, zijn er binnen dezelfde controle verschillende soorten aanpassingen mogelijk (aanpassingen ten voordele van de EU, aanpassing ten voordele van de contractant, geen aanpassing). Om dubbel telling van de gecontroleerde bedragen te voorkomen bij die controles waarbij verschillende aanpassingen of geen aanpassingen werden genoteerd, werd voor de wijze waarop de bedragen werden opgesplitst naar het project verwezen. Om dezelfde reden komt de som van het aantal controles van de kolommen [5], [10] en [15] niet overeen met het totaal van kolom [3]. Om het correcte aantal te krijgen moet men het aantal controles waarbij verschillende aanpassingen werden aangebracht, aftrekken.

⁽²⁾ Betreft controles van vier fusieprojecten en één controle van de Marie Curie Fellowship Association.

⁽³⁾ Van het aantal controles vermeld in kolom [3].

Bron: Analyses van de Rekenkamer op basis van informatie van de Commissie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

het voornemen dat de Commissie in haar antwoorden op het jaarverslag over het begrotingsjaar 1999 ⁽¹⁵⁾ heeft geuit, de door haar ondernomen controle-inspanningen niet hebben geleid tot een vermindering van het aantal te hoge declaraties maar wel tot een betere constatering van de overgedeclareerde bedragen.

4.60. Anderzijds wijst de Rekenkamer erop dat het doel van de vijf onderzoeks-DG's, in de loop van het vijfde kaderprogramma voor onderzoek 10 % van de contractanten te controleren, ondanks de significante vermeerdering van de verrichte controles moeilijk realiseerbaar zal zijn. Blijkens door DG RTD verstrekte cijfers werd in 2001 en 2000 respectievelijk 9,2 en 8,5 % van de te controleren populatie contractanten gecontroleerd ⁽¹⁶⁾. Opgemerkt moet worden dat de door de Commissie gehanteerde definitie van de te controleren populatie ertoe heeft geleid dat aanzienlijk minder dan 10 % van de indirecte OTO-acties of uitgavendeclaraties wordt gecontroleerd.

4.61. Bovendien is in de kaderovereenkomst met het namens de Commissie optredende externe accountantskantoor bepaald dat de gecontroleerde begunstigde met de aan de Commissie gemelde controlebevindingen moet instemmen. De Rekenkamer constateerde dat de Commissie bij haar beoordeling van de gemelde controlebevindingen uitsluitend afgaat op de werkdocumenten en verslagen van het accountantskantoor.

4.60. *De Commissie denkt dat zij in staat zal zijn de doelstelling te halen om 10 % van de contractanten te controleren. Hoewel de door het vijfde kaderprogramma bestreken periode eind 2002 eindigt, zullen de controleactiviteiten na deze datum doorgaan omdat vele kostenoverzichten van het kaderprogramma pas later zullen worden ingediend.*

De verwachting voor 2002 voor het DG Onderzoek ligt rond 280 controles. Hiermee wordt de doelstelling benaderd.

4.61. *Het kaderprogramma met externe controlefirma's bepaalt dat de aangebrachte aanpassingen met de gecontroleerde organisatie worden besproken... indien de gecontroleerde organisatie het hiermee niet eens is... moet de contractant een schriftelijke verklaring verkrijgen ... en deze als bijlage bij het controleverslag toevoegen. Dit betekent niet dat over de controleverslagen altijd overeenstemming wordt bereikt.*

Volgens de kaderovereenkomst is er een samenwerkingsstructuur die het gehele netwerk omvat van de controleurs die de individuele controles verrichten. Deze samenwerkingsstructuur staat in nauw contact met de diensten van de Commissie en zorgt voor een geharmoniseerd controleproces in alle lidstaten en voor naleving van de in het contract opgenomen controlenormen van de Commissie. Voor elke controle gaan de controleurs van de Commissie bij de evaluatie van de ontwerpcontroleverslagen na of de betrokken firma zich heeft gehouden aan de beroepsnormen en de controlerichtsnoeren en -handleidingen van de Commissie.

⁽¹⁵⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, antwoord van de Commissie op paragraaf 4.37.

⁽¹⁶⁾ De te controleren populatie van contractanten omvat alle contractanten die deelnemen aan een actief contract en die ten minste één uitgavendeclaratie hebben ingediend welke in de centrale databases van het betrokken DG is geregistreerd.

FOLLOW-UP VAN EERDERE OPMERKINGEN

Rechtstreeks beheer door DG Werkgelegenheid

4.62. De Rekenkamer heeft reeds eerder de volgende tekortkomingen gesignaleerd ⁽¹⁷⁾ in het beheer binnen DG Werkgelegenheid: de procedures zijn niet geharmoniseerd, de financiële situatie van de contractant wordt niet geëvalueerd; er zijn geen aanwijzingen dat het bedrag van de steunaanvragen is gecontroleerd; er zijn geen richtlijnen inzake de verslaglegging; er is geen financiële garantie bij de betaling van grote voorschotten.

4.63. Gevolg gevend aan deze opmerkingen heeft de Commissie een subsidieadvies opgesteld en heeft DG Werkgelegenheid procedures en richtlijnen uitgewerkt voor het rechtstreekse beheer waarin normen voor de financiële verslaglegging zijn opgenomen. Niettemin blijven er enige tekortkomingen bestaan: de financiële situatie van de contractant wordt niet systematisch onderzocht; de controles die op de steunaanvragen worden verricht zijn niet gedocumenteerd; er zijn geen richtlijnen inzake de tussentijdse en eindverslagen over de uitvoering die de contractanten moeten uitbrengen.

SAMENVATTING VAN SPECIAAL VERSLAG
Nr. 2/2002 OVER SOCRATES EN JEUGD VOOR
EUROPA ⁽¹⁸⁾

4.64. Voor de periode 1995-1999 kregen de programma's Socrates en Jeugd voor Europa (JVE) een budget van 920, respectievelijk 126 miljoen euro toegewezen. Ze hebben bijgedragen tot een nauwere samenwerking tussen universiteiten in de Unie en andere deelnemende landen, en multiculturele uitwisselingen voor jongeren mogelijk gemaakt.

4.62-4.63. De Commissie zet haar inspanningen voort om de door de Rekenkamer genoemde tekortkomingen op het gebied van het directe beheer te verhelpen, en zij benadrukt dat binnen haar diensten, meer bepaald bij het DG Werkgelegenheid, sprake is van:

- een actief opleidingsbeleid op financieel gebied, een brede verspreiding van informatie onder de financiële beheerders via het web en toegang tot verschillende databanken waardoor de evaluatiecomités die bij elke offerteaanvraag/oproep tot het indienen van voorstellen worden ingesteld, beter van tevoren kunnen beoordelen of een potentiële begunstigde/contractant financieel gezond is;
- netwerken van financiële beheerders die door de financiële eenheid van DG Werkgelegenheid worden begeleid en die als doel hebben nader in te gaan op bepaalde specifieke onderwerpen en geharmoniseerde procedures en richtsnoeren vast te stellen voor alle beherende diensten van het directoraat-generaal. De in punt 4.63 door de Rekenkamer behandelde onderwerpen worden besproken binnen deze in het kader van de financiële hervorming van de Commissie tot stand gebrachte netwerken.

4.64-4.65. Bepaalde elementen uit de context vormen een verklaring voor de opzet en het beheer van deze programma's, waaraan vanaf het begin meer kredieten zijn toegewezen dan aan de voorgaande programma's, waarvan de jaarlijkse toewijzing tussen 1995 en 1999 reeds was gegroeid met 39%. Doordat deze programma's de eerste waren die openstonden voor de geassocieerde landen, werd het beheer ervan aanzienlijk bemoeilijkt, mede omdat het bovendien ging om grootschalige programma's die aan strenge beperkingen

⁽¹⁷⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1995, met name de paragrafen 6.129 e.v.; PB C 340 van 12.11.1996.

⁽¹⁸⁾ Speciaal verslag nr. 2/2002; PB C 136 van 7.6.2002.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.65. Niettemin heeft de controle van de Rekenkamer gebreken aangetoond in de opzet van deze twee programma's, alsook tekortkomingen in het beheer van de uitvoering ervan.

Gebreken in de opzet

4.66. De beide programma's Socrates en JVE vertonen tekortkomingen in de opzet. Met name de opzet van het programma Socrates is complex en wordt gekenmerkt door een ongelijksoortig geheel van 38 acties, subacties en maatregelen, hetgeen heeft geleid tot onderling verschillende lezingen en tot een moeilijker samenwerking tussen de lidstaten. Evenzo werd wegens het ontbreken van welomschreven criteria en parameters de beoordeling bemoeilijkt van de resultaten van de uitgevoerde programma's. Voorts was er geen geschikt kader opgezet om te komen tot synergie tussen de diverse communautaire programma's.

4.67. De Commissie beheert vanuit Brussel met behulp van een bureau voor technische bijstand (BTB) een bepaald aantal acties die derhalve als „gecentraliseerd” worden aangemerkt, en met nationale agentschappen (NA's) acties die decentraal in de lidstaten en de andere betrokken landen worden beheerd. In beide gevallen vertoont het beheersinstrumentarium gebreken van uiteenlopende aard.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

waren onderworpen, vooral wat het tijdschema betreft, en die soms waren gericht op begunstigden die minder goed georganiseerd waren dan die van andere communautaire acties. In dit verband mag de spanning niet worden onderschat die bestaat tussen de vereisten van een strikt beheer en de noodzaak om dat beheer „gebruikersvriendelijk” te houden en het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen; daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat aan de betrokken begunstigden in het algemeen zeer lage bedragen worden toegekend en dat alle bij de programma's betrokken partijen hebben verzocht om vereenvoudiging.

Deze programma's, die rechtstreeks ten goede zijn gekomen aan meer dan een miljoen personen en bijna 10 000 samenwerkingsprojecten, hebben bijgedragen tot een nauwere samenwerking op de desbetreffende gebieden en hebben andere, meer politieke maatregelen mogelijk gemaakt. Door al deze bijkomende ontwikkelingen werd het ontoereikende personeelsbestand van de Commissie zwaar onder druk gezet en moest een beroep worden gedaan op beheerswijzen die in het kader van de hervorming reeds zijn gewijzigd voor de toekomst.

4.66. De twee programma's behelzen een eerste rationalisering van het communautaire optreden op het gebied van het onderwijs en het jeugdbeleid; zo was Socrates, dat alle in het nieuwe artikel 126 van het EG-Verdrag vermelde onderwijsniveaus bestreek, de opvolger van niet minder dan vijf verspreide programma's of acties. Hieruit volgde een complexe architectuur, die evenwel de deelname aan de programma's niet heeft gehinderd. De programma's van de nieuwe generatie (Socrates II en Jeugd) worden gekenmerkt door vereenvoudiging en verbeteringen inzake evaluatie en samenwerking met andere communautaire programma's.

4.67. Beide programma's zijn gericht op het grote publiek en houden jaarlijks duizenden verrichtingen (in het algemeen kleine bedragen) in. Door personeelsgebrek kon de Commissie niet alle gecentraliseerde acties rechtstreeks beheren; om die reden heeft zij (in afnemende mate gedurende de periode) een beroep gedaan op een bureau voor technische bijstand, dat zij voortdurend heeft gestuurd en gecontroleerd. De Commissie heeft tevens een beroep gedaan op nationale agentschappen, omdat deze zich dichterbij de begunstigden bevinden en vanwege het aantal te beheren verrichtingen; op grond van de ervaring uit de tenuitvoerlegging van de programma's Socrates en „Jeugd voor Europa” wordt bij de nieuwe generatie van programma's meer gebruikgemaakt van deze gedecentraliseerde aanpak.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.68. Zo heeft de delegatie van bevoegdheden aan een BTB geleid tot gebreken die de Rekenkamer nu herhaaldelijk heeft geconstateerd, al zijn de aangetroffen situaties niet zo ernstig als bij andere communautaire programma's: onregelmatigheden in de delegatie van bevoegdheden in principe en in de wijze van uitvoering, diverse gevallen van belangenverstremming en risico's voor het vermogen van de Gemeenschap, alsook het kostbare karakter van het beheer.

4.69. De gedecentraliseerde acties leden bij de uitvoering onder het ontbreken van zowel een juridisch kader dat nauwkeurig de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de lidstaten en de Commissie vastlegde als een passend statuut voor de nationale agentschappen, waarvan de meeste niet beschikten over middelen die waren afgestemd op de hun toevertrouwde taken.

Termijnen en tekortkomingen in de uitvoering

4.70. De termijnen in de besluitvorming van de wetgever leidden ertoe dat de twee programma's te laat van start gingen; ontbrekende structuren en een falend voorlichtingsbeleid hebben de uitvoering van nieuwe acties vertraagd. De logge beheersinstrumenten zorgden voor extra oponthoud in de uitvoering en hadden als voornaamste gevolg dat de algemene doelstelling van voorfinanciering van de projecten een illusie bleek te zijn. De begunstigden ontvingen de communautaire subsidies soms zelfs pas na de uitvoering van de projecten. Al deze vertragingen bij elkaar verhinderden dat de acties werden afgesloten op de data die waren gepland in de financiële kaderovereenkomsten, waarvan het beheer in het algemeen tekortschoot. De uitvoering werd belemmerd door een inadequaat computernetwerk.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.68. *De algemene kwestie van het gebruik van externe bijstand in de vorm van BTB's staat sinds verscheidene maanden centraal bij het interinstitutioneel overleg en voor de toekomst worden nieuwe perspectieven geopend; de Commissie heeft reeds aangekondigd dat zij voortaan een beroep zal doen op andere instrumenten voor het beheer van programma's op het gebied van onderwijs en jeugd. Dit kon niet in 1995 en dus moest de Commissie, zoals voor andere programma's, gebruikmaken van een BTB waarvan bij een grondige audit door de financiële controle was vastgesteld dat het goed was georganiseerd; aan dat BTB werden toen ook onder supervisie van de Commissie taken toevertrouwd die overeenkomstig het ontwerp van herziening van het Financieel Reglement niet kunnen worden gedelegeerd.*

4.69. *Ondanks dit ontoereikend rechtskader heeft de Commissie op verschillende wijzen geprobeerd doeltreffender gebruik te maken van de netwerken van de nationale agentschappen. Naar aanleiding van de inwerkingtreding van de nieuwe programma's heeft zij de regeling aanzienlijk verbeterd: voortaan is er voor de betrekkingen met de NA's een strikt rechtskader waarin met name is vastgelegd dat de lidstaten voldoende middelen moeten toewijzen aan de door hen aangewezen agentschappen.*

4.70. *Vanwege de laattijdige goedkeuring van de rechtsgronden en het strakke tijdschema, dat vaak is gebaseerd op een academiejaar, moest de Commissie overgangsmatregelen nemen om te vermijden dat de door de voorgaande programma's en acties begonnen samenwerking zou worden onderbroken. De Commissie geeft toe dat zij er moeilijk toe komt haar financieringsbesluiten sneller te nemen vanwege het grote aantal te analyseren dossiers en de complexiteit van de beheersregels (met name na de uitbreiding van de programma's naar de kandidaat-lidstaten) en van de interne en externe raadpleging. Tijdens de looptijd van de programma's zijn evenwel aanzienlijke verbeteringen aangebracht, waardoor tevens meer evenwichtige voorstellen konden worden uitgewerkt voor de nieuwe programma's.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.71. Tekortkomingen in het beheer zijn vastgesteld bij de meeste van de 27 gecontroleerde nationale agent-schappen en bij het BTB, vanaf de selectie van de pro-jecten tot de follow-up van de uitvoering ervan. Deze gebreken werden in de hand gewerkt doordat het ont-brak aan een daadwerkelijke controle- en evaluatie-cultuur bij zowel de nationale als de communautaire beheerders. Zo leidde de controle ertoe dat de Reken-kamer bij verschillende projecten fraude vermoedde en dat zij hiervan het Europees Bureau voor fraude-bestrijding (OLAF) op de hoogte heeft gebracht. Meer in het algemeen hadden deze gebreken negatieve gevolgen voor de resultaten en het algemene effect van de acties, ook al was het niet altijd mogelijk deze te meten omdat de relevante statistische gegevens ontbraken. Dit geldt voor het programma Jeugd voor Europa, waarvan het onmogelijk is na te gaan of er gevolg gegeven is aan de door de Europese wetgever geuite wens om kansarme jongeren te helpen.

4.72. Beoordelingsverslagen werden te laat ingediend en het effect ervan blijft twijfelachtig. De procedure voor het sluiten van contracten, het beheer van en het toe-zicht op studie- en evaluatiecontracten bleken, zowel bij de Commissie als bij de contractanten, ernstige tekort-komingen en onregelmatigheden te vertonen.

AANBEVELINGEN

4.73. Wat het begrotingsbeheer betreft, moet de Com-missie de presentatie van haar winst- en verliesrekening blijven verbeteren door toelichtingen te geven bij begrotingsonderdelen waarin grote verschillen bestaan tussen de oorspronkelijke begroting zoals vastgesteld door het Europees Parlement en de definitieve begrotingskredieten, of waarin de besteding van de kre-dieten onder een bepaald niveau blijft.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.71. De Commissie erkent sommige tekortkomingen in het beheer, die zij in het kader van de nieuwe programma's tracht te herstellen, maar zij wijst niettemin op de gevolgen en resultaten van deze eerste generatie van programma's. Uit diverse analyses en evaluaties, ook van de lidstaten, blijkt dat het programma Socrates een grote weerslag heeft gehad op de onderwijsstelsels; dit wordt erkend in intergouvernementele initiatieven zoals de door alle deelnemende landen onderte-kende verklaringen van de Sorbonne en Bologna. Op grond van de conclusies van de externe evaluatie achteraf van het programma Jeugd voor Europa is de Commissie van oordeel dat de door de wetgever vastgestelde doelstelling ten gunste van de kansarme jongeren is bereikt. Te gelegener tijd zal de Commissie de nodige maatregelen nemen in verband met de aan OLAF gemelde dossiers.

4.72. De kwestie van de aanpassing van de evaluatiecyclus aan de levenscyclus van een programma is een algemeen pro-bleem, waarbij rekening moet worden gehouden met de opvol-ging van de programma's en de onderhandelingstermijnen van de rechtsgronden; in dat opzicht heeft een vertraging van enkele maanden geen gevolgen. De evaluatie moet veeleer worden gezien als een continu proces en met de conclusies ervan wordt niet enkel rekening gehouden bij de opstelling van een nieuw voorstel voor een rechtsgrond, maar ook bij de ten-uitvoerlegging van de programma's. Vele verbeteringen die de Commissie doorvoert bij het beheer van de nieuwe programma's vloeien voort uit de op diverse momenten uitgevoerde evalua-ties van die beide programma's.

4.73. De Commissie neemt met genoeg kennis van de verklaring van de Rekenkamer dat het verslag over het finan-cieel beheer 2001 over het algemeen qua vorm en inhoud weer is verbeterd.

Het doel van het verslag over het financieel beheer is een lees-baar overzicht te geven van de uitvoering van de begroting zonder dat de werklast voor de diensten van de Commissie te groot wordt. Het hierboven behandelde deel van de begrotings-plaatsen en programma's impliceert dat niet alle begrotings-plaatsen in het verslag in detail worden besproken. Deze informatie is echter wel beschikbaar in de specifieke verslagen die naar aanleiding van ad-hocverzoeken door de betrokken diensten worden opgesteld.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.74. Wat betreft het TEN-T-programma zou de Commissie de regelgeving en het controlekader moeten versterken om de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap te verbeteren, bijvoorbeeld door offertebrieven tussen de lidstaten en de uiteindelijke begunstigden voor te schrijven en door duidelijker regels in verband met de subsidiabiliteit van kosten op te stellen en in te voeren. De evaluatie van voorstellen moet worden verbeterd door een intensiever gebruik van externe experts en moet ook behoorlijk worden gedocumenteerd. De administratieve procedures en IT-systemen moeten worden afgestemd op de specifieke eisen van het TEN-T-programma. Voltooide TEN-T-acties moeten regelmatig worden gecontroleerd.

4.75. Met betrekking tot de kaderprogramma's voor OTO-werkzaamheden moet de Commissie het kostenvergoedingssysteem fundamenteel vereenvoudigen door één enkel systeem met drie hoofdcategorieën en forfaitaire bedragen in te voeren, zodat de externe certificering van uitgavendeclaraties doelmatiger en kosten-effectiever wordt. Als alternatief zou de Commissie afspraken kunnen maken over op waarde gebaseerde bijdragen. Modelcontracten voor indirecte OTO-werkzaamheden zouden moeten voorschrijven dat deelnemers onbeperkt gezamenlijk en hoofdelijk aansprakelijk zijn voor het gebruik van de financiële bijdrage van de Gemeenschap. De Commissie moet ook de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap verbeteren door kenbare en afschrikwekkende sancties op te leggen.

4.76. Er moet meer worden gedaan om te veel betaalde communautaire middelen terug te vorderen van de begunstigden, vooral bij de DG's RTD, INFSO en TREN.

4.77. In speciaal verslag nr. 2/2002 (Socrates en Jeugd voor Europa) deed de Rekenkamer een aantal aanbevelingen om het beheer van deze programma's te verbeteren; met die aanbevelingen moet rekening worden gehouden. Zo moet het BTB worden vervangen door een communautair agentschap, dienen de betrekkingen

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.74. Zoals vastgesteld in de punten 4.18-4.36 heeft de Commissie reeds aanzienlijke vooruitgang geboekt op een aantal door de Rekenkamer aangegeven gebieden.

De herziening van de standaardteksten van de Commissie-besluiten en de invoering van aanvullende bijlagen met meer gedetailleerde specificaties, definities en vereisten zouden verbetering moeten brengen in de huidige situatie.

De aanbevelingen van de Rekenkamer met betrekking tot de beoordeling van de voorstellen, de administratieve procedures en de IT-systemen worden in overweging genomen.

In de controleprogramma's voor de jaren 2002-2003 zullen TEN-T ex-post audits worden opgenomen.

4.75. Het voorstel van de Rekenkamer werd door de Commissie overgenomen in het kader van de uitwerking van de regels voor deelneming voor het zesde kaderprogramma. De Raad en het Parlement hebben dit voorstel verworpen. Zij zijn van oordeel dat hierdoor de autonomie en de flexibiliteit van de deelnemers wordt beperkt, met name doordat over de kosten ex ante moet worden onderhandeld. Zij zijn van mening dat het voorstel voor elke individuele deelnemer financieel „onrechtvaardig” is met name doordat gebruik wordt gemaakt van forfaitaire bedragen. Voor de Raad en het Parlement is de verwijzing naar de reële kosten het basisbeginsel en de forfaitaire bedragen zijn een uitzondering waarmee de deelnemers instemmen.

De andere voorstellen van de Rekenkamer die door de Commissie zijn voorgelegd (externe certificering van de kosten, clause inzake volledige solidariteit tussen de partners en invoering van de op Verordening (EG) nr. 2988/95 gebaseerde sancties) werden overgenomen met een aantal aanpassingen door de Raad en het Parlement.

4.76. De Commissie zal haar inspanningen op het gebied van de terugvordering voortzetten. De grotere inspanningen op het gebied van de controle hebben reeds geresulteerd in een hoger terugvorderingsniveau, en met name ten aanzien van het vijfde kaderprogramma heeft de Commissie haar terugvorderingsprocedures vereenvoudigd.

4.77. Verschillende aanbevelingen van de Rekenkamer hebben betrekking op verbeteringen waartoe de Commissie reeds heeft besloten of die zij reeds heeft ingevoerd ter gelegenheid van de inwerkingtreding van de programma's die het vervolg zijn op Socrates en Jeugd voor Europa. De Commissie heeft met name aangekondigd dat zij in de toekomst gebruik wil

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

tussen de Commissie en de nationale autoriteiten duidelijk te worden omschreven, moeten controle en toezicht op alle niveaus worden verbeterd en zijn er doeltreffende en tijdige evaluaties nodig.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

maken van een uitvoeringsagentschap voor het beheer van de programma's op het gebied van onderwijs en jeugd. Zij heeft de regeling voor de inschakeling van een netwerk van nationale agentschappen (NA's) aanmerkelijk aangescherpt; de nieuwe „bepalingen betreffende de verantwoordelijkheden van de lidstaten en de Commissie met betrekking tot de NA's”, de hoeksteen van de regeling, verplichten de nationale autoriteiten er met name toe de NA's van voldoende middelen te voorzien om hun taken te vervullen. De Commissie heeft zich er reeds toe verbonden de controles en de follow-up van de programma's te verbeteren, onder meer door intensiever gebruik te maken van bezoeken ter plaatse. Voor de evaluatie van Socrates II en Jeugd zijn raamwerken opgesteld, inclusief indicatoren en planning, teneinde te zorgen voor een doeltreffende evaluatie van deze programma's.

HOOFDSTUK 5

Externe maatregelen

5.0. INHOUD	Paragraaf
Inleiding	5.1
Analyse van het begrotingsbeheer	5.2-5.13
Inleiding	5.2-5.4
De deconcentratie van het beheer naar de delegaties is begonnen, maar had in 2001 geen effect	5.5
Uiteenlopende aanwending van de betalingskredieten	5.6-5.8
Stijging bij de oudste nog af te wikkelen verplichtingen	5.9-5.10
De presentatie van de analyse van het financieel beheer aan de kwijtingverlenende autoriteit moet nog worden verbeterd	5.11-5.13
Specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring	5.14-5.52
Inleiding	5.14-5.15
De hervorming van de interne-controlesystemen moet nog haar beslag krijgen	5.16-5.21
Inachtneming van het werk van de DIA	5.22-5.23
Intensieve controle op het gebied van humanitaire hulp en voedselhulp	5.24-5.50
Reikwijdte en aard van de controle	5.24
Doelstellingen en aard van humanitaire hulp en voedselhulp	5.25-5.29
Problemen en knelpunten voor de controle van de Rekenkamer	5.30-5.31
Controlebevindingen	5.32-5.46
Conclusies	5.47-5.49
Aanbevelingen	5.50
Samenvatting van de specifieke beoordeling	5.51-5.52
Follow-up van eerdere opmerkingen	5.53-5.78
Inschrijvingsprocedures voor overeenkomsten inzake diensten binnen het programma Tacis	5.53-5.68
Inleiding	5.53-5.57
Opvolging van de aanbevelingen van de Rekenkamer	5.58-5.64
Conclusie	5.65
Aanbevelingen	5.66-5.68
Cofinanciering van acties die door niet-gouvernementele organisaties (NGO's) worden beheerd	5.69-5.78
Inleiding	5.69-5.71
De initiatieven van de Commissie	5.72-5.77
Conclusie	5.78
Voornaamste opmerkingen in speciale verslagen	5.79-5.85
Macrofinanciële bijstand aan derde landen en structurele aanpassingsfaciliteiten in de mediterrane landen	5.79-5.85

INLEIDING

5.1. Dit hoofdstuk behandelt de traditionele vormen van steun die uit de algemene begroting worden gefinancierd, en de acties die de Raad in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid heeft vastgesteld. De steun uit het Europees Ontwikkelingsfonds⁽¹⁾ wordt slechts pro memorie in de algemene begroting vermeld, omdat die afzonderlijk wordt gefinancierd. Naast een analyse van het begrotingsbeheer en de specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring (toegesplitst op de specifieke uitgaven voor humanitaire hulp en voedselhulp), bevat dit hoofdstuk een gedeelte over de follow-up van eerdere opmerkingen en een over de voornaamste opmerkingen in recentelijk vastgestelde speciale verslagen.

ANALYSE VAN HET BEGROTINGSBEHEER

Inleiding

5.2. Rubriek 4 (externe maatregelen) van de financiële vooruitzichten voor de periode 2000-2006 omvat de maatregelen die worden gefinancierd uit de begrotingsonderdelen die zijn opgenomen in **tabel 5.1**, die een overzicht geeft van de begrotingsuitvoering 2001.

5.3. Dat de financiële vooruitzichten voor deze rubriek in 2001 evenals in 2000 duidelijk zijn overschreden, komt doordat gebruik is gemaakt van het flexibiliteitsinstrument, waarmee het maximum van een rubriek met 200 miljoen euro mag worden overschreden, en van de reserve voor noodhulp, die onder rubriek 6 valt, ten voordele van rubriek 4. **Tabel 5.2** toont het beloop van de uitgaven van de onderafdelingen B7 en B8 gedurende de laatste vijf begrotingsjaren.

5.3. *De duidelijke overschrijding van de financiële vooruitzichten is toegestaan bij de financiële vooruitzichten en het interinstitutioneel akkoord (flexibiliteitsinstrument en reserve voor spoedhulp). Deze instrumenten worden gebruikt op voorstel van de Commissie met instemming van de begrotingsautoriteit.*

⁽¹⁾ Zie afzonderlijk verslag over de EOF's.

Tabel 5.1 — Externe maatregelen — Begrotingsuitvoering 2001

(Mio EUR)

Begrotingsonderdeel	Maximum financiële vooruitzichten	Ontwikkeling van de begroting ⁽¹⁾		Begrotingsuitvoering					
		Oorspronkelijke kredieten ⁽²⁾	Beschikbare definitieve kredieten ⁽³⁾	Bestede kredieten	% van de beschikbare definitieve kredieten	Naar 2002 overgedragen kredieten	% van de beschikbare definitieve kredieten	Geannuleerde kredieten	% van de beschikbare definitieve kredieten
		(a)	(b)	(c)	(d) = (c)/(b)	(e)	(f) = (e)/(b)	(g) = (b)-(c)-(e)	(h) = (g)/(b)
Vastleggingskredieten									
Pretoetredingsstrategie ten behoeve van de mediterrane landen (B7-0 4 en B7-0 5) ⁽⁴⁾		19,0	19,0	19,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Voedselhulp en humanitaire hulp (B7-2)		928,0	978,0	974,7	99,7	2,3	0,2	1,0	0,1
Samenwerking met de ontwikkelingslanden in Azië, Latijns-Amerika en zuidelijk Afrika, met inbegrip van Zuid-Afrika (B7-3)		904,3	866,5	829,0	95,7	24,0	2,8	13,5	1,6
Samenwerking met derde landen van het Middellandse-Zeegebied en de landen van het Nabije en het Midden-Oosten (B7-4)		896,3	912,7	909,1	99,6	0,0	0,0	3,5	0,4
Samenwerking met de partnerlanden van Oost-Europa en Centraal Azië en de landen van de westelijke Balkan (B7-5)		1 308,3	1 344,8	1 269,6	94,4	67,4	5,0	7,7	0,6
Andere samenwerkingsmaatregelen (B7-6)		389,5	449,2	418,8	93,2	18,8	4,2	11,5	2,6
Europees initiatief voor de democratie en de mensenrechten (B7-7)		102,0	105,4	104,7	99,4	0,0	0,0	0,7	0,6
Externe aspecten van bepaalde communautaire beleidssectoren (B7-8)		345,3	267,3	263,8	98,7	0,0	0,0	3,5	1,3
Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (B8)		36,0	36,0	30,1	83,6	2,8	7,8	3,1	8,6
Totaal rubriek 4	4 735	4 928,7 ⁽⁵⁾	4 978,7 ⁽⁵⁾	4 818,9	96,8	115,4	2,3	44,4	0,9
Reserve voor noodhulp (B7-9 1) ⁽⁶⁾		208,0	158,0	0,0	0,0	0,0	0,0	158,0	100,0
Totaal		5 136,7	5 136,7	4 818,9	93,8	115,4	2,2	202,4	3,9
Betalingskredieten									
Pretoetredingsstrategie ten behoeve van de mediterrane landen (B7-0 4 en B7-0 5) ⁽⁴⁾		13,0	13,0	2,5	19,5	0,0	0,0	10,5	80,5
Voedselhulp en humanitaire hulp (B7-2)		873,0	1 100,1	1 038,0	94,4	50,0	4,5	12,1	1,1
Samenwerking met de ontwikkelingslanden in Azië, Latijns-Amerika en zuidelijk Afrika, met inbegrip van Zuid-Afrika (B7-3)		757,0	734,5	633,7	86,3	0,0	0,0	100,8	13,7
Samenwerking met derde landen van het Middellandse-Zeegebied en de landen van het Nabije en het Midden-Oosten (B7-4)		459,4	605,7	578,2	95,5	4,2	0,7	23,3	3,8
Samenwerking met de partnerlanden van Oost-Europa en Centraal Azië en de landen van de westelijke Balkan (B7-5)		961,0	1 455,5	1 283,7	88,2	100,0	6,9	71,9	4,9
Andere samenwerkingsmaatregelen (B7-6)		381,0	421,7	297,4	70,5	65,0	15,4	59,3	14,1
Europees initiatief voor de democratie en de mensenrechten (B7-7)		81,8	75,8	51,1	67,4	0,0	0,0	24,7	32,6
Externe aspecten van bepaalde communautaire beleidssectoren (B7-8)		359,8	275,8	233,9	84,8	0,2	0,1	41,8	15,1
Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (B8)		35,0	35,0	27,2	77,8	7,0	20,1	0,7	2,1
Totaal rubriek 4		3 921,0	4 717,1	4 145,7	87,9	226,4	4,8	345,0	7,3
Reserve voor noodhulp (B7-9 1) ⁽⁶⁾		208,0	168,0	0,0	0,0	0,0	0,0	168,0	100,0
Totaal		4 129,0	4 885,1	4 145,7	84,9	226,4	4,6	513,0	10,5

⁽¹⁾ De voorzieningen (hoofdstuk B0-4 0) zijn thans opgenomen in de begrotingsonderdelen waarvoor ze bestemd waren.⁽²⁾ Op 14 december 2000 door het Europees Parlement definitief vastgestelde begroting (PB L 56 van 26.2.2001).⁽³⁾ Begrotingskredieten gewijzigd na verrekening van de gewijzigde en aanvullende begrotingen en overschrijvingen, maar exclusief uit 2000 overgedragen kredieten, nieuwe aanwending van ontvangsten en ontvangsten als gevolg van deelnemingen van derden, andere ontvangsten met een bepaalde bestemming en wederopgevoerde kredieten.⁽⁴⁾ De andere bedragen van hoofdstuk B7-0 vallen onder rubriek 7.⁽⁵⁾ De overschrijding van de financiële vooruitzichten wordt gecompenseerd door het gebruik van het flexibiliteitsinstrument voor 200 miljoen euro voor hoofdstuk B7-5 4 en het gebruik van de reserve voor noodhulp voor 50 miljoen euro.⁽⁶⁾ De reserve voor noodhulp behoort tot rubriek 6.

Bron: Winst- en verliesrekening 2001, en voor de voorzieningen B0-4 0 de begroting en het datawarehouse van Sincom2.

Tabel 5.2 — Externe maatregelen — Vergelijking tussen de afwikkeling van de verplichtingen en betalingen van 1997 tot 2001 ten laste van de begroting van het jaar
(Mio EUR)

Rubriek	Titel	Omschrijving	1997		1998		1999		2000		2001	
			Verplichtingen	Betalingen	Verplichtingen	Betalingen	Verplichtingen	Betalingen	Verplichtingen	Betalingen	Verplichtingen	Betalingen
4	B7-0 4 + B7-0 5	Toetredingsstrategie ten behoeve van de mediterrane landen									19,0	3,0
	B7-2	Voedselhulp en humanitaire hulp	1 013,5	891,9	1 057,8	819,7	1 231,5	954,6	943,2	856,4	974,7	1 038,0
	B7-3	Samenwerking met de ontwikkelingslanden in Azië, Latijns-Amerika en zuidelijk Afrika, met inbegrip van Zuid-Afrika	797,2	472,2	771,0	463,4	685,8	569,7	802,4	621,9	829,0	633,7
	B7-4	Samenwerking met derde landen van het Middellandse-Zeegebied en de landen van het Nabije en het Midden-Oosten	1 075,9	403,9	1 068,7	421,5	1 027,4	333,5	1 005,7	472,9	909,1	578,2
	B7-5	Samenwerking met de partnerlanden van Oost-Europa en Centraal Azië en de landen van de westelijke Balkan ⁽¹⁾	1 774,3	1 265,3	1 909,6	1 618,6	2 346,5	1 907,6	1 355,8	1 145,4	1 269,6	1 283,7
	B7-6	Andere samenwerkingsmaatregelen	370,5	297,4	337,0	281,6	343,8	302,0	337,4	272,9	418,8	297,4
	B7-7	Europees initiatief voor de democratie en de mensenrechten	89,6	59,3	85,6	65,9	94,1	46,4	93,8	51,0	104,7	51,1
	B7-8	Externe aspecten van bepaalde communautaire beleidssectoren	305,9	359,9	329,8	332,2	354,4	310,5	201,8	168,9	263,8	233,9
	B8-0	Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid	16,1	16,1	29,9	22,4	28,8	27,1	30,8	19,6	30,1	27,2
		Totaal rubriek 4	5 442,9	3 766,1	5 589,2	4 025,3	6 112,3	4 451,5	4 770,9	3 608,9	4 818,9	4 146,2
6	B7-9	Reserve voor noodhulp	5,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		Totaal	5 448,2	3 766,1	5 589,2	4 025,3	6 112,3	4 451,5	4 770,9	3 608,9	4 818,9	4 146,2

⁽¹⁾ Om een vergelijking mogelijk te maken zijn de begrotingsonderdelen B7-5 en B7-0 3 vanaf 2000 samengevoegd in de volgende tabel:

	B7-5 + B7-0 3	Samenwerking met de partnerlanden van Oost-Europa en Centraal Azië en de landen van de westelijke Balkan + Phare	1 774,3	1 265,3	1 909,6	1 618,6	2 346,5	1 907,6	2 922,8	2 346,3	2 886,1	2 443,5
--	---------------	--	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.4. In haar besluit van 16 mei 2000 ⁽²⁾ heeft de Commissie een ambitieus hervormingsprogramma uitgestippeld dat op termijn ingrijpende gevolgen voor het begrotingsbeheer zal hebben, namelijk:

- a) een complete herziening van de programmering van de externe steunverlening;
- b) het onderbrengen van de hele projectcyclus bij één nieuw beheersorgaan, het samenwerkingsbureau EuropeAid (AIDCO), dat vanaf 1 januari 2001 operationeel is;
- c) de deconcentratie van het beheer naar de delegaties van de Commissie in derde landen.

De deconcentratie van het beheer naar de delegaties is begonnen, maar had in 2001 geen effect

5.5. De doelstellingen van de Commissie voor de deconcentratie in 2001 hadden betrekking op 21 delegaties, maar geen van de 14 subdelegaties voor begrotingsuitvoering die de laatste dagen van 2001 zijn verleend had vóór 2002 effect in de praktijk. Zo bestonden de enige betalingen die in 2001 ter plaatse werden afgewikkeld, afgezien van eerdere initiatieven voor rubriek 4, die hoofdzakelijk betrekking hadden op Bosnië, in 10 miljoen euro voor het regionaal programma voor de wederopbouw van Midden-Amerika. Moeilijkheden van logistieke aard stonden de deconcentratie die voor de 21 delegaties was gepland in de weg.

5.5. Het jaar 2001 was:

- een jaar van voorbereidingen op het deconcentratieproces in zijn geheel, en
- de periode waarin alle belemmeringen moesten worden opgeheven om de bevoegdheden nog vóór het einde van het jaar aan 21 delegaties toe te kennen. Het ging er niet om de begroting 2001 op gedeconcentreerde wijze uit te voeren.

Factoren van logistieke aard (kantooruimte, computer-verbindingen) en mobilisatie van het personeel zijn de kritische punten die het proces kunnen vertragen.

De betaling van 10 miljoen EUR voor het regionale wederopbouwprogramma voor Midden-Amerika is gebaseerd op een besluit van 1999, dat dus dateert van vóór het deconcentratiebesluit.

⁽²⁾ Document SEC(2000) 814/5 van 15 mei 2000 over de hervorming van het beheer van de steun aan derde landen.

Uiteenlopende aanwending van de betalingskredieten

5.6. Met de geleverde inspanningen om in 2001 het tijdens het begrotingsjaar betaalde totaalbedrag te verhogen (de stijging ten opzichte van 2000 bedroeg 14,9 %), is het niet gelukt de sterke toename van de definitieve kredieten (met 21,3 %) op te vangen. Daardoor is van de betalingskredieten van het begrotingsjaar een kleiner percentage besteed dan in 2000 (87,9 % tegen 92,8 %). De onbesteed gebleven kredieten komen over de verschillende begrotingsonderdelen verspreid voor. Er valt een betere spreiding van de betalingen over het begrotingsjaar te constateren, ook al blijft het aandeel van de betalingen van het jaar die in december zijn vericht vergelijkbaar met dat van 2000 (ongeveer 23,5 %).

5.7. Bij het Europees Bureau voor Wederopbouw blijken er tijdens de laatste dagen van het begrotingsjaar nog grote voorschotten te zijn betaald (23,7 miljoen euro voor Servië en 64,6 miljoen euro voor Kosovo) die de onmiddellijke behoeften van het Bureau aan het begin van het jaar 2002 ver te boven gaan. Deze handelwijze zou noodzakelijk zijn omdat de kredieten voor 2002 wegens de tijd die de opzet van het nieuwe begrotingskader vergt moeilijk onmiddellijk kunnen worden gebruikt.

5.8. De onderdelen voor administratieve uitgaven in het beleidsgedeelte van de begroting (BA) worden nog sterk onderbenut, maar de Commissie licht dit niet altijd toe.

Stijging bij de oudste nog af te wikkelen verplichtingen

5.9. De aan het eind van het begrotingsjaar 2001 nog af te wikkelen verplichtingen (12 674,1 miljoen euro) liggen op hetzelfde niveau als in 2000. De ontwikkeling van de laatste drie jaar (1999-2001) wordt gekenmerkt door een daling in de waarde van de nog af te wikkelen verplichtingen van minder dan drie jaar oud, van 8 810,3 miljoen euro eind 1999 tot 8 309,4 miljoen euro eind 2001. Dit komt met name doordat de bedragen die reeds tijdens het eerste jaar van de verplichting werden betaald in vergelijking met het totaalbedrag van de gedurende het begrotingsjaar aangegane verplichtingen een sterke stijging te zien geven.

5.6. *De omvang van de betalingen is een belangrijkere resultatenindicator dan het gebruikspercentage van de betalingskredieten, want deze laatste worden uiteindelijk door de begrotingsautoriteit bepaald en goedgekeurd. De omvang van de betalingen in 2001 is een absoluut record.*

Het gebruikspercentage is gedaald ten opzichte van 2000, maar hierbij moet worden opgemerkt dat de oorspronkelijke kredieten bij GAB nr. 4/2001 met 450 miljoen werden opgetrokken, waardoor staking van betalingen in de loop van het jaar werd voorkomen. Door alle verhogingen bedroegen de beschikbare kredieten 796 miljoen EUR meer dan de oorspronkelijke kredieten en de betalingen waren veel groter dan deze laatste. Ten slotte vond een aantal verhogingen plaats aan het einde van het jaar, met als gevolg een overdracht naar het volgende jaar om de verbintenissen te kunnen honoreren.

5.7. *Aan het einde van het jaar werden betalingen gedaan aan het Europees Bureau voor Wederopbouw om de rekeningen van het Bureau aan te vullen, waarvan de uitbetalingen tegen een krachtig tempo worden voortgezet, en om de nodige middelen te verschaffen voor de betalingen aan het begin van het jaar.*

5.8. *Het betalingspercentage op de BA-begrotingsplaatsen die door het Bureau worden beheerd beloopt ongeveer 47 % van de aan het einde van het jaar beschikbare kredieten. Een groot deel van de kredieten was bestemd voor de bezoldigingen van de tijdelijke personeelsleden bij de delegaties en het hulp-personeel dat te Brussel was aangeworven ter vervanging van de BTB's. Daar deze aanwervingen voor het grootste deel in de tweede helft van het jaar plaatsvonden, is een deel van de betalingskredieten onbesteed gebleven.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.10. Ondanks de reële inspanningen van de Commissie om de nog af te wikkelen verplichtingen van vijf jaar en ouder af te doen is de gecumuleerde waarde daarvan echter gestegen van 933,9 miljoen euro eind 1998 tot 1 589,6 miljoen euro eind 2001. Bij de verplichtingen van drie jaar en ouder is de stijging nog duidelijker, namelijk van 2 758,0 miljoen euro eind 1998 tot 4 364,7 miljoen euro eind 2001, en daarbij verbeterd het uitbetalingstempo niet. Uit deze ontwikkelingen blijkt duidelijk, dat de nog af te wikkelen verplichtingen permanent moeten worden gevolgd, wil men ze binnen de perken houden. Het is van belang dat de Commissie kan beschikken over betrouwbare en complete boekhoud- en beheersinformatie ter vergemakkelijking van de beheersverrichtingen voor de gefinancierde acties. Aan de hand van die informatie zou het mogelijk moeten zijn, de ontwikkeling van de nog af te wikkelen verplichtingen en de aard van de verrichte betalingen (voorschotten of andere) diepgaand te analyseren, zodat het tempo waarin de steun wordt uitgekeerd, kan worden vergeleken met de stand van uitvoering ter plaatse.

De presentatie van de analyse van het financieel beheer aan de kwijtingverlenende autoriteit ⁽³⁾ moet nog worden verbeterd

5.11. De informatie die de Commissie over het begrotingsbeheer ⁽⁴⁾ met betrekking tot rubriek 4 presenteert, vertoont voor 2001 een duidelijke vooruitgang ten opzichte van 2000 ⁽⁵⁾. In de nieuwe

⁽³⁾ De Rekenkamer heeft de informatie van de Commissie in deel I van de jaarrekening onderzocht. Dit deel moet commentaar leveren op het begrotingsbeheer van het begrotingsjaar en met name toelichtingen verschaffen op de verschillen tussen de in de aanvankelijke begroting, zoals vastgesteld, opgenomen kredieten en de uiteindelijk beschikbare kredieten, en de verschillen tussen laatstgenoemde en de gebruikte kredieten. Dit onderzoek was niet bedoeld om enige vorm van zekerheid te bieden over de betrouwbaarheid van deze toelichtingen, maar veeleer om de grote verschillen aan te tonen waarvoor geen verklaring wordt gegeven en om verklaringen bloot te leggen die misleidend kunnen worden geacht.

⁽⁴⁾ Deel 1, II, van de jaarrekening: „Analyse van het financieel beheer”.

⁽⁵⁾ Zie jaarverslag over het begrotingsjaar 2000, paragrafen 5.19-5.23.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.10. *De toename van de nog betaalbaar te stellen verplichtingen (RAL) van vijf jaar en ouder is het gevolg van de gestage en aanzienlijke toename van de VK tussen 1994 en 1998, ondanks de steeds betere resultaten wat de betalingen betreft tussen 1998 en 2001 (de betalingen bedroegen 2 258,67 miljoen EUR in 1998, 2 522,10 miljoen EUR in 1999, 2 992,50 miljoen EUR in 2000 en 3 266,60 miljoen EUR in 2001) voor de door EuropeAid beheerde begrotingsplaatsen.*

De Commissie is zich bewust van de noodzaak het aandeel van de oude RAL in haar beheerportefeuille van de buitenlandse hulp te bewaken en is het eens met de opmerking van de Kamer dat de RAL voortdurend moeten worden gevolgd en beperkt. De beheerdiensten voeren sedert 2000 een actief beleid van stelselmatig onderzoek en afsluiting van alle mogelijke gevallen van oude of sluimerende begrotingsverplichtingen in het kader van de hulp aan derde landen. Dit stelselmatige onderzoek en de afsluitingen hebben ook tot een groot bedrag aan vrijmakingen (in 2001 ongeveer 629,7 miljoen EUR voor het geheel van rubriek 4) geleid.

Wat betreft de boekhoud- en beheersinformatie die nodig is om het onderzoek van de ontwikkeling van de RAL te verbeteren, met name als functie van de stand van uitvoering in het veld en de aard van de verrichte betalingen, zullen de CRIS-instrumenten (zie antwoord op punt 5.5) en het aan de nieuwe eisen van het Financieel Reglement inzake betalingstypologie aangepaste boekhoudsysteem een dergelijke analyse mogelijk maken vanaf 2003.

5.11. *De Commissie neemt akte van de opmerkingen van de Kamer over de verbetering van de presentatie van de informatie over het begrotingsbeheer en zal haar inspanningen op dat gebied voortzetten, met name wat betreft de*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

structuur vindt men na een algemene presentatie gedetailleerde toelichtingen bij het beheer van bepaalde, als bijzonder belangrijk geldende begrotingsonderdelen, en met name bij de vraag waarom er tussen de begroting en de werkelijk geconstateerde uitvoering ervan verschillen bestaan. Niettemin zijn er nog enige verbeteringen nodig; er moet met name worden toegelicht waarvoor de kredietoverschrijvingen dienen, en er moeten stelselmatig tabellen over de besteding van de kredieten („output implementation tables”) worden opgenomen die een overzicht van de uitvoering tijdens het begrotingsjaar geven, hetgeen bij heel wat belangrijke begrotingsonderdelen nog niet is geschied.

5.12. Het streven naar meer doorzichtigheid komt ook tot uiting in het besluit, een jaarverslag over de uitvoering van de externe steunmaatregelen van de Europese Commissie te publiceren. Het verslag over het begrotingsjaar 2001 was niet tijdig beschikbaar om door de Rekenkamer voor haar jaarverslag te worden benut ⁽⁶⁾. Dit verslag, dat verschilt van dat waarin actie 82 van het Witboek voorziet, moet de Commissie in staat stellen aan diverse rechtsvoorschriften te voldoen ⁽⁷⁾, en heeft ten doel, een visie te geven die meer inhoudt dan louter begrotingstechnische en boekhoudkundige informatie. Dit wordt doorkruist door de matige kwaliteit van de gegevens in de beheersinformatiesystemen.

5.13. Besluiten van de Commissie die als verplichtingen tot het doen van uitgaven gelden, werden reeds vóór 2001 in de boekhouding opgevoerd, maar sinds dat jaar geschiedt dit ook met de contracten die daaruit voortvloeien, zoals reeds met de EOF's het geval was. Ten dele maakt dit nieuwe systeem de werkelijke stand van uitvoering van externe maatregelen zichtbaar. Deze zichtbaarheid is op dit gebied altijd zeer ontoereikend geweest. Wat het jaar 2001 betreft blijken voor circa een derde van het bedrag dat met deze besluiten gemoeid is nog in datzelfde jaar juridische verplichtingen te zijn aangegaan. Toch heeft de Commissie het nog niet dienstig geacht, hetzij in de jaarstukken, hetzij in de analyse van het financieel beheer informatie daarover op te nemen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

toelichting van de overschrijvingen in de analyse van het financieel beheer.

Wat de mogelijkheid betreft om stelselmatig tabellen over de uitvoering in dit verslag op te nemen, dit is afhankelijk van de opstelling van het voorontwerp van algemene begroting voor het betrokken begrotingsjaar, met name de beschikbaarheid van deze tabellen in de „werkdocumenten, gedetailleerde analyse per begrotingsplaats”.

5.13. *De Commissie zal rekening houden met de opmerking van de Kamer en in de toekomst in deel II van de jaarrekening informatie opnemen over de voorlopige vastleggingen.*

⁽⁶⁾ Een dergelijk verslag over 2000 is eind 2001 verschenen, en de publicatie van het jaarverslag 2001 van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over het ontwikkelingsbeleid van de EG en de tenuitvoerlegging van de externe steun heeft in september 2002 plaatsgehad (COM(2002) 490 def. van 12.12.2002).

⁽⁷⁾ Zie bijvoorbeeld artikel 15 van Verordening (Euratom, EG) nr. 99/2000 van de Raad van 29 december 1999 voor het programma Tacis (PB L 12 van 18.1.2000, blz. 1).

SPECIFIEKE BEOORDELING IN HET KADER VAN DE BETROUWBAARHEIDSVERKLARING

Inleiding

5.14. De specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring voor dit beleidsterrein was de laatste jaren gebaseerd op een cyclus van grondige controles van uiteenlopende onderdelen van het begrotingsterrein (zie **tabel 5.1** voor de betrokken begrotingsonderdelen). In 1999 en 2000 controleerde de Rekenkamer de gedecentraliseerde uitgaven voor Phare (destijds een onderdeel van rubriek 4), door de NGO's beheerde gecofinancierde activiteiten, uitgaven voor steun aan Bosnië en het programma Tacis. In 2001 besloot de Rekenkamer haar aandacht te richten op voedselhulp en humanitaire hulp (titel B7-2 van de begroting), goed voor bijna 25 % van alle betalingen voor externe maatregelen (rubriek 4 van de financiële vooruitzichten) in 2001 (zie de paragrafen 5.24-5.49).

5.15. Daarnaast hebben het onderzoek van de Rekenkamer van de interne-controlesystemen in het kader van de hervorming van de Commissie en de werkzaamheden van de dienst Interne audit van de Commissie geresulteerd in bevindingen die voor het beleidsterrein externe maatregelen van bijzonder belang zijn (zie de paragrafen 5.16-5.23).

De hervorming van de interne-controlesystemen moet nog haar beslag krijgen

5.16. De invoering van de 24 normen voor de interne controle ter uitvoering van de algemene hervorming die de Commissie voor haar financiële systemen wenst, viel op het gebied van de externe maatregelen samen ⁽⁸⁾ met de invoering van een nieuwe administratieve structuur (AIDCO) en de voorbereiding op een nieuwe wijze van beheer (deconcentratie) ⁽⁹⁾. Deze beide vernieuwingen werden tot stand gebracht door met gezond verstand om te gaan met de geest van de hervorming en de begeleidende maatregelen (meer formalisering van de besluiten, duidelijker en meer zekerheid biedende omschrijving van gedeelde verantwoordelijkheden, invoering van een grotere vakbekwaamheid bij het personeel dat de steun moet beheren). Van deze maatregelen gelden er vele indirect ook voor de EOF's ⁽¹⁰⁾.

5.16. *De Commissie deelt de mening van de Kamer over de invoering van de 24 controlenormen in de diensten.*

⁽⁸⁾ Zie de paragrafen 9.51-9.94 van het DAS-hoofdstuk voor de algemene presentatie van de invoering van een nieuw interne-controlesysteem.

⁽⁹⁾ De deconcentratie zal op het leeuwendeel van het beheer in rubriek 4 van de financiële vooruitzichten van toepassing zijn.

⁽¹⁰⁾ Zie hoofdstuk 2, paragraaf 23 van het verslag over de EOF's.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.17. In dit stadium zijn deze positieve ontwikkelingen nog te recent om alle verwachte verbeteringen voor de beheerssystemen te hebben kunnen opleveren. Niettemin wijst de Rekenkamer op het volgende:

- a) de capaciteit aan interne accountantscontrole, die de nodige zekerheid moet verschaffen, was pas in de loop van 2002 operationeel;
- b) geen enkele interne-controlenorm en zelfs geen enkele specifieke actie van het Witboek is gericht op de accountantscontrole door of voor de Commissie van acties, waarvan zij het beheer aan intermediairs heeft toevertrouwd, en van de besteding van de communautaire middelen door de uiteindelijke begunstigden;
- c) er moet nog veel werk worden verricht om praktijk-instrumenten (controlelijsten, lokale beheers-informatiesystemen) te ontwikkelen die in het verlengde liggen van de (financiële en andere) handleidingen die AIDCO reeds heeft opgesteld, en om de maatregelen vast te stellen die het topmanagement van AIDCO waarborgen dat de procedures en criteria waartoe zij heeft besloten in acht zullen worden genomen. Deze twee aspecten zijn van het grootste belang voor het welslagen van de deconcentratie.

5.18. Bovendien zijn de geautomatiseerde beheers-informatiesystemen nog niet diepgaand omgevormd. Bij de bijstelling van de inhoud van de huidige instrumenten (die hoofdzakelijk betrekking heeft op het systeem voor de beleidsterreinen Azië, Latijns-Amerika en het Middellandse Zeegebied (MIS II)) en de ontwikkeling van nieuwe systemen voor het gehele beleidsterrein externe maatregelen (de verschillende modules van het systeem CRIS) wordt evenmin als in het verleden van een strikte analyse van de behoeften en procedures uitgegaan. De informatisering draagt nog niet bij tot een zekerder wijze van beheer, bijvoorbeeld door een einde te maken aan de uiteenlopende aanpak van de beheerders als gevolg van ontoereikende procedurevoorschriften, en door hun concrete hulp voor een beter beheer te bieden.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.17. *De controlenormen worden geleidelijk ingevoerd volgens een precies tijdschema.*

De verbetering en versterking van de controleomgeving is het resultaat van de tenuitvoerlegging van het geheel van maatregelen waarop de controlenormen betrekking hebben.

Bij een systeemaanpak moet de werking van het geheel worden beoordeeld.

b) *De Commissie heeft belangrijke extra middelen ingezet voor de accountantscontrole, en de methoden en normen worden verder ontwikkeld en verbeterd. Dit zal een invloed hebben op de verwachtingen en eisen van de Commissie wat betreft de uitbestede controles.*

c) *De Commissie erkent dat nog veel werk moet worden verricht. Zij legt momenteel de laatste hand aan de nodige instructies en procedures.*

5.18. *De analyse van de Kamer is gebaseerd op de situatie in 2001. Door de invoering van het CRIS (Common Relex Information System) in 2002 is de situatie aanzienlijk verbeterd.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.19. Het management kan door samenvoeging van de gegevens die het zou ontvangen van de eenheden waarvoor het verantwoordelijk is geen betrouwbaar beeld van zijn beleidsterrein opbouwen, daar deze gegevens homogeen noch volledig, en althans gedeeltelijk onbetrouwbaar zijn.

5.20. Wat betreft rubriek 4 (externe maatregelen) van de financiële vooruitzichten, komt daar nog het effect van een complexe bevoegdheidsverdeling, binnen en buiten de Commissie, voor het beheer van de betrokken begrotingsonderdelen bij. Verscheidene directoraten-generaal, communautaire agentschappen en talrijke derden die krachtens een mandaat van de Commissie optreden, zijn er immers mee belast, programma's op te stellen, betalingsopdrachten te geven of middelen te beheren. Verder is het personeel van de delegaties, ook dat waaraan AIDCO bevoegdheden tot het geven van betalingsopdrachten heeft overgedragen, ondergeschikt aan DG RELEX. Dat alles maakt het moeilijker, voor externe maatregelen een interne controle op te zetten die geheel in de behoeften van de Commissie voorziet.

5.21. Bij de hervorming wordt onvoldoende aandacht geschonken aan de accountantscontroles van de communautaire middelen die door of voor de Commissie bij de intermediairs en uiteindelijke begunstigden worden verricht (zie paragraaf 5.17.b)). Bovendien zijn in 2001 aan dit aspect minder personele en financiële middelen toegewezen — en deze waren voorheen reeds ontoereikend — waardoor het aantal door of voor de Commissie verrichte controles werd beperkt. Deze controles zijn van groot belang, te meer daar het beheer goeddeels buiten de Commissie om plaatsvindt (zie paragraaf 5.20). De Commissie zou deze kwestie snel moeten aanpakken om te waarborgen dat er systematische controleprogramma's worden uitgestippeld, en daarbij ook duidelijk moeten aangeven welke verantwoordelijkheden bij de Commissie zelf moeten berusten, zodat de bevindingen van de controleverslagen effect sorteren.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.19. De Commissie heeft niet verheeld dat de verschillende systemen die vóór de oprichting van EuropeAid bestonden, dringend in een enkel performant systeem moesten worden omgezet. In 2001 en 2002 zijn verschillende maatregelen genomen om de codering van de gegevens te verbeteren en ze homogener en vollediger te maken. Bij de invoering van het CRIS in 2002 werd de informatie in de bestaande systemen op peil gebracht om ze betrouwbaarder te maken.

5.20. De mededeling van de Commissie van 2 juli 2002 over de eengemaakte externe dienst geeft antwoord op deze vraag: zij definieert duidelijk de rol en verantwoordelijkheden alsook de interne controlesystemen van elk van de diensten van de RELEX-groep jegens de delegaties.

5.21. Tegen eind 2002 zal een geïntegreerd auditprogramma op het terrein van de externe hulp worden opgesteld dat alle externe controleactiviteiten van de delegaties en de diensten te Brussel omvat.

Om zijn controleactiviteiten onder rechtstreekse supervisie van zijn operationele diensten te versterken, heeft AIDCO een kadercontract voor controleopdrachten opgesteld dat in september 2002 operationeel wordt. Een tweede kadercontract, voor de controle van de door het EOF gefinancierde operaties, zal worden ingevoerd wanneer de middelen beschikbaar zijn.

De verantwoordelijkheden die bij de Commissie zelf moeten berusten opdat gevolg kan worden gegeven aan de conclusies uit de controleverslagen, liggen bij de ordonnateursdiensten. De toepassing van het „lijnbeheer” door de oprichting van het Bureau heeft deze verantwoordelijkheid benadrukt zonder evenwel het principe te wijzigen. Wat betreft de formulering van instructies over de opvolging van de conclusies en de aanbevelingen van de controles zullen daarom de bestaande handleidingen worden aangepast en zal ten behoeve van de ambtenaren bij de delegaties en te Brussel een controlehandboek worden opgesteld.

Voor de humanitaire hulp heeft de Commissie een extern accountantsbureau opdracht gegeven controles uit te voeren namens ECHO. Alle partners van ECHO zullen om de twee jaren worden gecontroleerd. Er is al opdracht gegeven tot een vijftigtal controles. ECHO heeft het laatste jaar uitgebreide middelen ingezet voor de controles van zijn partners. Tussen 1995 en 2002 zijn meer dan 130 controles uitgevoerd. Het aantal personeelsleden voor de controles in het veld en andere controles is verdrievoudigd.

Inachtneming van het werk van de DIA

5.22. In februari 2002 legde de dienst Interne audit de laatste hand aan een rapport met als titel „*Governance Review of Aid Management in the External Relations Family*”. Het bevat een uitvoerig onderzoek van het beheer door de Commissie van de externe steunmaatregelen, met inbegrip van kwesties die tot de controle-omgeving in het algemeen behoren (organisatie, toewijzing van verantwoordelijkheden, personele middelen en verantwoordingsplicht). Het behandelt ook de mechanismen van de interne controle, inclusief die welke worden toegepast op en door de partners van de Commissie in het proces van ontwikkelingshulp (intermediairs, andere donoren en begunstigde landen).

5.23. In het rapport wordt gewezen op de noodzaak, de inherente risico's van de ontwikkelingshulp-programma's van de Gemeenschap onverholven te erkennen, te meer daar deze in hoofdzaak uit subsidies bestaan. Er komen ook onderwerpen ter sprake die voor de Rekenkamer van bijzonder belang zijn in het kader van haar controlewerkzaamheden op het gebied van externe steunmaatregelen, zoals beheersinformatiesystemen, deconcentratie naar delegaties, en de vele financiële instrumenten.

Intensieve controle op het gebied van humanitaire hulp en voedselhulp

Reikwijdte en aard van de controle

5.24. De controle van de Rekenkamer had ten doel, tot conclusies over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen te komen en het functioneren van de interne-controlesystemen van beide beleidsterreinen te beoordelen. Ten eerste werd het systeem van procedures en controles op dit terrein onderzocht om te beoordelen hoe doeltreffend zij waarborgen dat de verrichtingen wettig en regelmatig zijn. Ten tweede omvatte de controle een onderzoek van een representatieve willekeurige steekproef uit de boekhouding van de Commissie van 183 betalingen van het begrotingsjaar 2001. De controle was gebaseerd op bewijsstukken bij de Commissie in Brussel, aangevuld met bezoeken aan twee intermediaire organisaties (het Wereldvoedselprogramma van de Verenigde Naties (WVP) in Rome en EuronAid⁽¹⁾ in Den Haag), controles ter plaatse van de onderliggende uitgaven en fysieke inspecties in zes begunstigde landen (Bolivië, Oost-Timor, Kosovo, Noord-Korea, Mozambique en Tanzania). De verrichtingen die op intermediair niveau en ter

5.23. *De RELEX-DG's hebben een werkgroep gevormd om de implicaties van het DIA-verslag te onderzoeken.*

⁽¹⁾ EuronAid, een vereniging naar Nederlands recht, is een Europees netwerk van NGO's dat in opdracht van de Commissie voedselaankopen verricht.

plaatse werden gecontroleerd vormen ongeveer 30 % van de totale steekproef.

Doelstellingen en aard van humanitaire hulp en voedselhulp

5.25. De voedselhulpprogramma's van de EU hebben voornamelijk ten doel, de beschikbaarheid en toegankelijkheid van levensmiddelen voor de bevolking in de ontwikkelingslanden te bevorderen en haar inspanningen ter verbetering van de eigen levensomstandigheden en ter verlichting van de armoede op alle niveaus te ondersteunen. Het programma voor humanitaire hulp behelst assistentie, reddings- en beschermingsoperaties om slachtoffers in derde landen van natuurrampen, door menselijk toedoen veroorzaakte crises of uitzonderlijke omstandigheden te helpen.

5.26. De verordening betreffende humanitaire hulp werd vastgesteld op 20 juni 1996 ⁽¹²⁾ om door noodtoestanden of langdurige crises getroffen bevolkingsgroepen bij te staan. Op 27 juni 1996 werd de verordening betreffende het voedselhulpbeleid en het beheer van de voedselhulp en van de specifieke acties ter ondersteuning van de voedselzekerheid ⁽¹³⁾ vastgesteld, en op 16 juni 1997 werden de algemene voorschriften voor de beschikbaarstelling van producten vastgesteld ⁽¹⁴⁾.

5.27. De meeste op het gebied van voedselhulp en humanitaire hulp gefinancierde projecten betreffen de levering van voedsel of andere goederen aan ontwikkelingslanden. De grote inherente risico's op dit terrein worden nog in de hand gewerkt door de moeilijke omstandigheden in de landen waar deze activiteiten plaatsvinden. Humanitaire hulp wordt wegens de urgentie gewoonlijk gepland en uitgevoerd binnen een kort tijdsbestek. Zowel bij voedselhulp als bij humanitaire hulp is het uiteraard moeilijk, behoorlijk aan te tonen dat het voedsel correct is uitgedeeld (zie paragraaf 5.30).

5.28. De programma's voor humanitaire hulp en voedselhulp worden in Brussel beheerd door respectievelijk het Humanitair Bureau van de EG (ECHO) en AIDCO. Zij zijn verantwoordelijk voor alle aspecten van de uitvoering, de controletaken en evaluaties.

5.29. De in 2001 aangegane verplichtingen en gedane betalingen worden weergegeven in **tabel 5.3**.

5.28. *De Commissie heeft er akte van genomen dat de Kamer de programma's ECHO en AIDCO (voedselhulp) tegelijk bespreekt. Om praktische redenen en terwille van de duidelijkheid zal de Commissie waar nodig een afzonderlijk antwoord verstrekken volgens de financieringsbron.*

⁽¹²⁾ Verordening (EG) nr. 1257/96 van de Raad (PB L 163 van 2.7.1996, blz. 1).

⁽¹³⁾ Verordening (EG) nr. 1292/96 van de Raad (PB L 166 van 5.7.1996, blz. 1).

⁽¹⁴⁾ Verordening (EG) nr. 2519/97 van de Commissie (PB L 346 van 17.12.1997, blz. 23).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Tabel 5.3 — Verplichtingen en betalingen voor voedselhulp en humanitaire hulp voor 2001 ⁽¹⁾

(Mio EUR)

	Begrotingsonderdeel	Vastleggingskredieten	Verplichtingen	Betalingskredieten	Betalingen
Te leveren producten	B7-2 0 0	151,0	150,8	160,0	160,0
Voedselzekerheid	B7-2 0 1	157,9	157,5	150,0	149,6
Vervoer enz.	B7-2 0 2	155,8	153,1	179,7	174,2
Totaal voedselhulp	B7-2 0	464,7	461,4	489,7	483,8
Humanitaire hulp	B7-2 1	523,0	523,0	620,1	561,1
Totaal		987,7	984,4	1 109,8	1 044,9

⁽¹⁾ Inclusief kredieten voor het begrotingsjaar en aanvullende kredieten.

Bron: Winst- en verliesrekening 2001 van de Commissie.

Problemen en knelpunten voor de controle van de Rekenkamer

5.30. Daar de controles ter plaatse voor voedselhulp en humanitaire hulp achteraf werden verricht, moesten de werkzaamheden vaak worden beperkt tot het nazien van de bewijsstukken en interne controles op lokaal niveau; het is immers onmogelijk, een behoorlijke fysieke inspectie van voltooide acties uit te voeren, waarbij de verstrekte hulpgoederen reeds verbruikt zijn.

5.31. Het WVP beheert een groot gedeelte van de activiteiten op dit gebied, en daarom had ook een groot aantal betalingen in de controlesteekproef betrekking op activiteiten die het WVP beheert. De controle van de onderliggende verrichtingen op het hoofdkantoor van het WVP in Rome had te lijden van beperkingen van de rechtstreekse toegang van de Rekenkamer tot bewijsstukken en aanzienlijke vertragingen waarmee het WVP antwoordde op verzoeken van de Rekenkamer om informatie over de administratie. Ook kon binnen het korte toegemeten tijdsbestek bij de centrale diensten van het WVP geen evaluatie van de relevante interne controles worden uitgevoerd. Deze beperkingen vloeiden voort uit de interpretatie door het WVP van de Controleclausuleovereenkomst tussen de Commissie en de Verenigde Naties van 29 oktober 2001.

Controlebevindingen

De interne controles bij de Commissie zijn doorgaans bevredigend

5.32. De voedselhulp en humanitaire hulp worden in de vorm van subsidies verleend. De organisaties die met

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

de uitvoering zijn belast, zijn NGO's, internationale organisaties en agentschappen of, bij voedselzekerheid, ook de regeringen van de begunstigde landen.

5.33. Voor voedselhulp sluit de Commissie haar contracten meestal via internationale inschrijvingsprocedures. Bij voedingsmiddelen of andere goederen van lokale of regionale oorsprong kan een derde (bijvoorbeeld een NGO) de aankopen doen in het kader van een globaal project dat hem is toegewezen. Ook het transport en de distributie van voedingsmiddelen worden door derden verricht.

5.34. Wanneer een derde bij de activiteiten betrokken is, wordt daarover een contract met de Commissie gesloten. Dat voorziet meestal in de betaling van een eerste voorschot, eventueel in tussentijdse betalingen voorzover het eerste voorschot volgens het tussentijds rapport is uitbetaald, en in een eindbetaling na goedkeuring van een financieel en technisch rapport.

5.35. Aan de hand van inspectieverslagen van de firma's waarmee zij contracten heeft, vergewist de Commissie zich ervan dat het voedsel daadwerkelijk op de eindbestemming is aangekomen. In deze verslagen worden zowel de hoeveelheden als de kwaliteit van het voedsel gepreciseerd. De controle van de Rekenkamer legde geen tekortkomingen in deze procedure bloot.

5.36. In landen waar het bedrag van de financiering zulks rechtvaardigt, zien technische assistenten in opdracht van de Commissie ter plaatse toe op projecten voor voedselleveringen en humanitaire hulp. De technische assistenten hebben tot taak, contacten met de contractanten te onderhouden en regelmatig op de projecten toe te zien. Zij zijn er niet mee belast, een onderzoek in te stellen naar de uitbestedingen van de contractant of naar de bewijsstukken over de projectuitgaven.

5.37. Wat betreft humanitaire hulp verricht ECHO controles op de Europese hoofdkantoren van organisaties waarmee het contracten heeft gesloten. De interne controles worden onderzocht en bij een steekproef van door ECHO gefinancierde projecten worden de bewijsstukken nagezien. Bij de acties voor voedselhulp en voedselzekerheid voerde AIDCO slechts een beperkt aantal controles van projecten van de uitvoerende organisaties uit. Maar de meeste contracten met NGO's die sinds 2001 zijn gesloten, voorzien in onafhankelijke accountantscontroles van de financiële verslagen over de projecten.

5.36. *Gespecialiseerde technische helpers worden door de Commissie aangeworven om de projecten te bewaken en te controleren. Hun rol bestaat erin advies uit te brengen en te helpen bij de uitvoering, alsook de projecten en de NGO-partners in het veld te volgen.*

5.37. *Wat de voedselhulp betreft zijn in 2001 controles en evaluaties uitgevoerd bij de NGO's. Er zijn tien controles en evaluaties geprogrammeerd en uitgevoerd (acht landen, EuronAid en Mitch). Bevestigd wordt dat voortaan financiële controles van alle NGO-projecten worden uitgevoerd door onafhankelijke accountants.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De interne controles bij de uitvoerende partners moeten worden versterkt

5.38. Naar gelang van de omvang en middelen van de organisaties die met de uitvoering belast zijn, lopen de interne controles sterk uiteen. Bij de beoordeling van de geschiktheid of het ontbreken van interne controles op intermediair of lokaal niveau is met deze factor rekening gehouden.

5.39. De interne controles op het bijhouden van bewijsstukken ter plaatse vertonen vaak gebreken. Dit is met name het geval bij de kleinere organisaties, waar de besluiten vaak worden genomen zonder goed te zijn gedocumenteerd, of waar de bewijsstukken zoek raken of vernietigd worden. Zo kon een NGO die een voedselzekerheidsproject in Mozambique uitvoerde ten tijde van de controle geen behoorlijke lijst van de uitgaven overleggen. Ontbrekend bewijsmateriaal kon echter meestal worden vervangen door informatie waaruit bleek dat er van onregelmatigheden geen sprake was.

5.40. Soms garanderen de interne controles van de uitnodigingen tot inschrijving niet de doorzichtigheid en volwaardige mededinging die de Commissie verlangt. In Tanzania schafte het WVP lokaal voedsel aan door uitnodigingen tot inschrijving naar uit een database gekozen leveranciers te zenden, waarbij het bestaan van de database echter niet ter plaatse werd bekendgemaakt en de redenen voor de selectie van bepaalde leveranciers niet werden gedocumenteerd. Het risico bestaat dat leveranciers ten onrechte van de uitnodigingen tot inschrijving zijn uitgesloten. Bij een project voor humanitaire hulp in Mozambique deed de NGO bij gebreke van een behoorlijke procedure telefonisch uitnodigingen tot inschrijving, en de evaluatie van de ontvangen offertes was niet gedocumenteerd.

5.41. Sommige organisaties hebben er door gebrek aan ervaring moeite mee, zich naar behoren aan de financiële en aanbestedingsprocedures te houden (zie ook het voorbeeld in paragraaf 5.44). In Mozambique bleek na de gunning van een voedselzekerheidsproject aan particuliere firma's dat één van de opdrachtnemers in financiële problemen verkeerde, en werd het eerste voorschot aan deze contractant ingehouden. Dit had kunnen worden voorkomen door de financiële draagkracht van de gegadigde aan de geschiktheidscriteria toe te voegen.

5.39. De Kamer heeft in Mozambique problemen ten gevolge van een tekort aan ervaring van het personeel tijdens de beginfase van het project vastgesteld, hetgeen te maken had met de verre afstand en de moeilijke toegang tot de betrokken zone. De delegatie in Mozambique, de diensten te Brussel en de betrokken NGO doen het nodige om deze situatie te verhelpen.

5.40. Aan de ECHO-partners worden instructies voor de aanbestedingsprocedures gegeven in artikel 16 en document 14 van de kaderpartnerschapsovereenkomst. In artikel 16, lid 1, is bepaald dat de aanbesteding van goederen en diensten onder de verantwoordelijkheid van de partner valt. ECHO is voornemens de aanbestedingsinstructies te herzien en te vereenvoudigen, zodat de partners ze correcter zullen toepassen.

De Commissie neemt akte van de opmerkingen van de Kamer over het project in Mozambique en zal de problemen met de betrokken partner opnemen.

5.41. In de toekomst zal dit financieel criterium meer gewicht moeten krijgen bij de gunning van projecten aan particuliere firma's.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.42. De controles aan de hand van stukken bij de Commissie in Brussel brachten geen significante frequentie van materiële fouten inzake wettigheid en regelmatigheid van de betalingen op centraal niveau aan het licht. Dit is gedeeltelijk te verklaren door het grote aandeel eerste voorschotbetalingen voor projecten, die meestal 50 tot 80 % van de contractwaarde bedragen. Het risico dat er op het moment dat een dergelijk voorschot wordt betaald een onregelmatigheid optreedt, is te verwaarlozen in vergelijking met dat bij een tussentijdse of eindbetaling, daar de begunstigde pas dan aan bepaalde voorwaarden moet voldoen, gewoonlijk het indienen van een technisch en financieel rapport.

5.43. De controle ter plaatse van de Rekenkamer op de bewijsstukken over 27 acties bracht met name bij de procedures voor de aanbesteding van projecten onregelmatigheden aan het licht.

5.44. Zo sloot de commissie voor de aanbesteding van een project voor humanitaire hulp in Oost-Timor uit gebrek aan ervaring op dit gebied ten onrechte één van de offertes voor bouwmaterialen uit omdat ze te laat zou zijn ingediend. De offerte, die in feite op tijd was ingekomen, was een stuk goedkoper dan de geselecteerde; de leverancier werd nadien in een soortgelijke aanbesteding voor hetzelfde project geselecteerd en de gekochte materialen waren van een aanvaardbare kwaliteit. Bij een voedselhulpproject bevatte een aanbesteding van de Commissie voor de aanschaf van kunstmest voor Noord-Korea een onredelijk en nodeloos korte termijn voor de levering van de waar in de aanvoerhaven, waardoor het aantal potentiële leveranciers aanzienlijk werd beperkt.

5.45. Het is onmogelijk te becijferen welk effect onregelmatigheden in aanbestedingsprocedures op de betalingen hebben. Een voorbeeld van dergelijke gevallen is een voedselzekerheidsproject in Bolivia, waarbij de ermee belaste organisatie een kortere termijn stelde dan in de geldende nationale wetgeving was bepaald voor de indiening van offertes voor de te gunnen componenten. Wegens de complexiteit van het project was het uiterst moeilijk, binnen de korte toegemeten tijd een technisch goed onderbouwde offerte op te stellen, en toen de aanbestedingscommissie voor de drie grootste aanbestedingen de financiële offertes onderzocht, bleef er dan ook bij elk daarvan slechts één geldige offerte over, telkens van dezelfde inschrijver. De leden of waarnemers van de commissie, die geen van allen onafhankelijk waren van de plaatselijke, in laatste instantie voor de projectuitvoering bevoegde staatsambtenaar, maakten hiertegen geen bezwaar.

5.44. *De diensten van de Commissie zullen de gedetailleerde instructies inzake aanbestedingen onder de aandacht van de partner op Oost-Timor brengen.*

Na lange besprekingen met de Noord-Koreaanse overheid is het project in oktober 2000 aan de lidstaten voorgesteld, maar het akkoord van de begunstigde autoriteiten werd eerst op 22 januari 2001 geregistreerd. De offerteaanvraag werd daardoor zeer laat uitgeschreven; voor de levering ter plaatse (april) werd rekening gehouden met het seizoenkarakter van de landbouwproductie en de blokkering van de havens in januari/februari/maart.

5.45. *De aanbestedingsprocedures worden over het algemeen goed gevolgd.*

De onregelmatigheid bij de toepassing van de Boliviaanse normen (aanbestedingsprocedures) wordt noch door de delegatie, noch door Brussel, noch door de nationale tegenpartij die het voedselzekerheidsproject PASA beheert, betwist. Sedert 2001 heeft de nationale tegenpartij de bewaking en de controle bij de toepassing van de procedures gedurende de gehele projectcyclus verbeterd, en wel voor ruim 300 microprojecten, in nauwe samenwerking met de Europese technische helpers. Gewezen mag echter worden op de vele beperkende en vertragende factoren bij de toepassing van de Boliviaanse normen in het geval van microprojecten. Ook op dit gebied moet, op basis van de met het programma opgedane ervaring, de dialoog met de regering worden voortgezet om de normen meer operationeel te maken en de controle dus effectiever.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.46. Een betaling van 5 miljoen euro met betrekking tot voedselzekerheid aan de regering van Mozambique was bestemd voor de financiering van de uitgaven voor 2000 in bepaalde prioritaire ministeries en instellingen. De betaling vond echter pas in mei 2001 plaats en werd overgemaakt aan de schatkist, van waaruit niet kon worden getraceerd waaraan ze werd besteed, en geen verband kon worden gelegd tussen deze betaling en de uitgaven van de instanties waarvoor ze bestemd was. De Rekenkamer kan derhalve over de besteding van deze betaling geen oordeel geven.

Conclusies

5.47. Over het geheel genomen waren de betalingen van de Commissie, te oordelen naar de bewijsstukken bij de centrale diensten in Brussel, wettig en regelmatig. Maar de controle bij de uitvoerende organisaties van de 27 verrichtingen die ter plaatse werden onderzocht, bracht in zes gevallen onregelmatigheden aan het licht, met name bij procedures voor de aanbesteding van projecten, hetgeen zorgwekkend is.

5.48. De beperking in de reikwijdte van de in paragraaf 5.31 beschreven controle van het WVP en de oordeelonthouding met betrekking tot het project in Mozambique (paragraaf 5.46) betreffen de betalingen waaraan verrichtingen ten grondslag liggen die bij de uitvoerende organisaties werden gecontroleerd.

5.49. Het gebrek aan begeleiding door de Commissie van de uitvoerende partners, met name de NGO's, is gedeeltelijk de oorzaak van ontoereikende internecontroleprocedures bij deze organisaties (zie de paragrafen 5.40 en 5.41), waarvan de gevolgen onontdekt blijven omdat het op bepaalde gebieden aan onderzoeken en controles van de Commissie ontbreekt (zie de paragrafen 5.36 en 5.37).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.46. *De betaling was gepland voor begin 2001 (uit de begroting 2000, mogelijk tot 31 maart 2001), maar zij werd uitgesteld tot mei 2001 wegens de te late verstrekking van de invoerstatistieken door de centrale bank.*

Ondanks deze vertraging heeft de regering kennelijk de beoogde openbare uitgaven gegarandeerd door ze voor te financieren, zoals vermeld in het controleverslag van september 2001. Deze begrotingssteun moet worden gezien als het eerste instrument voor het kanaliseren van de financiële middelen naar de openbare sector (de begroting van Mozambique is voor 50 % afhankelijk van buitenlandse steun), opdat de openbare diensten door de staat worden verschaft binnen en naast het hervormingsproces dat door het voedselzekerheidsprogramma van de EG wordt ondersteund.

5.47. *De Commissie neemt nota van de conclusie van de Kamer en zal de genoemde gevallen onderzoeken. Zij is van oordeel dat de maatregelen die in het kader van de hervorming van het financieel beheer werden genomen, de problemen zullen verhelpen.*

5.49. *De Commissie heeft reeds maatregelen genomen om het aantal controles van de partners, en met name de NGO's, uit te breiden. In de nieuwe oproep tot het indienen van voorstellen is thans sprake van een stelselmatige controleprocedure voor elk van de NGO-projecten.*

De Commissie is van oordeel dat de richtsnoeren, de regels, het aantal vergaderingen en contacten alsook de controles en audits van de uitvoerende partners op het gebied van de humanitaire hulp vrij uitgebreid zijn. Haar diensten zijn echter voornemens en trachten voortdurend de begeleiding te verbeteren om optimale resultaten te bereiken.

Aanbevelingen

5.50. De Rekenkamer beveelt het volgende aan:

a) de Commissie moet maatregelen blijven treffen om te garanderen dat de organisaties die met EU-middelen moeten werken hun interne-controlesystemen versterken, en met name dat bewijsstukken en aanbestedingsprocedures deugdelijk zijn. De Commissie moet de normen waaraan minimaal moet worden voldaan specifiek omschrijven;

b) de Commissie moet het nodige ondernemen om te waarborgen dat zij voldoende onderzoeken en controles verricht of laat verrichten, zodat zij kan beoordelen of de interne-controleprocedures die haar uitvoerende partners hanteren adequaat zijn, en moet zo nodig corrigerende maatregelen nemen;

c) de Controleclausuleovereenkomst tussen de Commissie en de Verenigde Naties zou ter garantie van een goede en tijdige samenwerking tussen de EU-instellingen en de betrokken VN-agentschappen moeten worden verduidelijkt.

5.50.

a) *1. Wat de humanitaire hulp betreft is de Commissie van oordeel dat het probleem slechts een klein aantal gevallen betreft. De doorlichting van de ECHO-partner, de instructies, communicatie, dialoog, evaluatie, bewaking, controles en audits zijn uitgebreid en vrij volledig. De minimumnormen voor de partners moeten worden gewijzigd en gestroomlijnd, opdat de partners ze consequenter zouden toepassen.*

In het licht van de hervorming, de nieuwe financiële voorschriften en de uitvoeringsregels wordt momenteel een nieuwe kaderpartnerschapsovereenkomst opgesteld.

2. Voor de voedselhulp heeft de Commissie bepaalde maatregelen genomen om de correcte toepassing van de procedures te verifiëren, zoals hierna wordt aangegeven:

— *toewijzingen EuronAid: verificatie van de naleving van de aanbestedingsprocedures met formeel akkoord over de gunning van de opdrachten en externe controle van deze organisatie;*

— *financiële toewijzingen NGO's: verplichting voor de NGO's om jaarlijks een controle uit te voeren en een afsluitende controle van het project, en daarvan verslag uit te brengen bij de Commissie (artikel 16, lid 4, van de algemene voorwaarden). Deze controles omvatten ook de verificatie van de regelmatigheid van de uitgaven op basis van de naleving van de regels voor de gunning van de opdrachten;*

— *directe toewijzingen aan de regeringen (zie punt b)).*

b) *1. Op het gebied van de humanitaire hulp heeft de Commissie in juni 2002 een extern accountantsbureau ingeschakeld voor de controles namens ECHO, waardoor de reeds uitgevoerde controles aanzienlijk zullen worden uitgebreid. Zo zullen alle partners van ECHO om de twee jaar worden gecontroleerd. Voorts is het controlepersoneel verdrievoudigd.*

2. Op het gebied van de voedselhulp worden tussentijdse onderzoeken, afsluitende onderzoeken en audits georganiseerd, zowel voor de directe als voor de indirecte hulp.

Samenvatting van de specifieke beoordeling

5.51. De Commissie is goed begonnen met haar hervorming van de interne controle op het gebied van externe maatregelen, en de DIA heeft een waardevolle bijdrage geleverd ter bepaling van de risico's die het beleidsterrein eigen zijn en de problemen die moeten worden aangepakt. Aan sommige kwesties moet echter nog veel aandacht worden besteed voordat ze kunnen worden opgelost, met name de opzet van een bevredigende stelselmatige accountantscontrole van de communautaire acties bij de intermediairs en uiteindelijke begunstigden, en het bijhouden van complete en betrouwbare beheersinformatie. Verder zullen de maatregelen ter verbetering van het financieel beheer pas volledig effect sorteren wanneer geschikte instrumenten worden ontwikkeld om te zorgen voor een samenhangende toepassing van de richtlijnen van AIDCO op alle terreinen waarvoor het verantwoordelijk is.

5.52. Daarom kan de Rekenkamer zich nog niet op de controle- en toezichtsystemen van de Commissie verlaten om een deel van de zekerheid te verkrijgen die zij met betrekking tot het beleidsterrein externe maatregelen zou willen verschaffen. Voor 2001 heeft de Rekenkamer de interne-controlesystemen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen op het gebied van voedselhulp en humanitaire hulp onderzocht. Haar bevinding luidt dat de gedane betalingen weliswaar wettig en regelmatig waren op het niveau van de Commissie, maar dat er wegens tekortkomingen in de interne-controleprocedures van de uitvoerende partners onregelmatigheden op lokaal niveau waren. De Commissie zou derhalve haar toezicht moeten verbeteren en haar uitvoerende partners beter moeten begeleiden wat betreft hun interne-controleprocedures (zie de paragrafen 5.47-5.50).

5.51. De Commissie erkent dat bepaalde zaken nog aandacht verdienen en zij neemt reeds de nodige maatregelen.

5.52. De Commissie heeft nota genomen van de algemene conclusie van de Kamer. Zoals onder de vorige punten werd verklaard, heeft zij reeds de nodige maatregelen genomen om de controle van de procedures en de rekeningen van de verschillende projecten, met name met de NGO's, uit te breiden. Deze koers wordt stelselmatig gevolgd bij alle nieuwe gunningen of oproepen om voorstellen.

Op het gebied van de humanitaire hulp zijn de richtsnoeren, regels, het aantal vergaderingen en contacten, alsook de controles en audits van de uitvoerende partners naar het oordeel van de Commissie relatief uitgebreid. De diensten van de Commissie zijn echter voornemens en trachten steeds de begeleiding te verbeteren om de beste resultaten te kunnen behalen.

FOLLOW-UP VAN EERDERE OPMERKINGEN

Inschrijvingsprocedures voor overeenkomsten inzake diensten binnen het programma Tacis

Inleiding

De voorgaande controle van de Rekenkamer

5.53. Speciaal verslag nr. 16/2000⁽¹⁵⁾ gaat over de inschrijvingsprocedures voor overeenkomsten inzake diensten binnen de programma's Phare en Tacis. Deze controle van tussen 1996 en 1998 gesloten contracten

⁽¹⁵⁾ PB C 350 van 6.12.2000.

bracht aan het licht dat er zich destijds risico's bij de toekenning van overeenkomsten inzake diensten, en gebreken in de systemen van de Commissie voordeden, hetgeen afbreuk deed aan de mededinging tussen de inschrijvers en de doorzichtigheid en doeltreffendheid van de procedures.

5.54. De voornaamste aanbevelingen van het speciaal verslag waren:

- a) de gunningsprocedures voor overeenkomsten inzake diensten moeten binnen de Commissie worden geharmoniseerd;
- b) bijzondere aandacht moet uitgaan naar een strikte toepassing van voorselectie- en beoordelingsprocedures. De Commissie moet de nauwgezetheid en onafhankelijkheid van de beoordelaars waarborgen (belangenverstremming voorkomen) en erop toezien dat de beoordelingscomités niet afwijken van de aan de inschrijvers bekendgemaakte beoordelingsvoorwaarden en -criteria;
- c) het verloop van personeel dat belast is met taken die in wezen tot de openbare dienstverlening behoren moet worden beperkt en er moet worden gezorgd voor voldoende kennis van de procedures;
- d) er moet een database met gedetailleerde gegevens over experts en hun prestaties worden opgezet en bijgehouden;
- e) de maatregelen die naar aanleiding van klachten en onregelmatigheden worden genomen moeten nauwkeurig en uitvoerig worden geregistreerd.

5.55. De Commissie antwoordde dat er sinds de controle veel maatregelen waren genomen, zoals de nieuwe handleiding („Aanbesteding van diensten, leveringen en werken in het kader van de samenwerking tussen de Gemeenschap en derde landen”, goedgekeurd door de Commissie in november 1999), de standaardisering van documenten en de opening van een website.

Situatie in 2002

5.56. Tijdens de bespreking van speciaal verslag nr. 16/2000 verzocht de Commissie begrotingscontrole van het Europees Parlement de Rekenkamer, bij wijze van follow-up de nieuwe inschrijvingsprocedures te onderzoeken.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.57. Met dit follow-up-onderzoek werd beoogd, na te gaan of de Commissie voor het programma Tacis had voorzien in de door de Rekenkamer aanbevolen maatregelen en ze daadwerkelijk had uitgevoerd, en of de maatregelen zelf doeltreffend bleken te zijn. De controle-informatie werd verkregen door dossiers na te zien en gesprekken te voeren, en door een steekproef van 30 overeenkomsten (ongeveer 15 % van het totaal) te onderzoeken die in 2001 de gunningsprocedures voor Tacis hadden doorlopen.

Opvolging van de aanbevelingen van de Rekenkamer

In 2001 werden er geharmoniseerde procedures en regels ingevoerd, maar de toepassing ervan is voor verbetering vatbaar

5.58. De nieuwe handleiding werd in januari 2001 aangevuld met een praktische gids voor gunningsprocedures voor externe steun van de EG. Het gunningssysteem werd aanzienlijk verbeterd door de invoering van maatregelen zoals het gebruik van checklists, standaardformulieren en -contracten (met een vereenvoudigde kostenspecificatie), beoordeling achter gesloten deuren (terwille van de veiligheid en de vertrouwelijkheid) en het op beperkte schaal houden van gesprekken tijdens technische beoordelingen (thans vrijwel afgeschaft).

5.59. Hoewel de Commissie haar systeem voor het registreren en bijhouden van dossiers verder heeft verbeterd, beschikt het voor de gunning verantwoordelijke personeel nog steeds niet over een systeem voor de registratie en analyse van problemen en klachten, waarmee het feedback zou kunnen krijgen om voortaan onbevredigende situaties te voorkomen.

5.60. Bij een derde van de onderzochte overeenkomsten kwamen slechts één of twee firma's door de technische beoordeling. Het bij de invoering van de handleiding bewust genomen besluit om de grondslag voor de weging van technische kwaliteit versus prijs van 70/30 te verhogen tot 80/20 heeft de prijsconcurrentie bij de gunning van overeenkomsten inzake diensten nog meer ingeperkt.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.57. *De door de Kamer onderzochte contracten waren de eerste die werden opgesteld overeenkomstig de praktische handleiding voor de aanbestedingen in het kader van de externe hulp. De gemeenschappelijke dienst RELEX is onlangs ontbonden. Het personeel van de voormalige bureaus voor technische bijstand moest worden opgenomen in het geherstructureerde samenwerkingsbureau EuropeAid. Er was onvermijdelijk een leerperiode waarin het personeel zich vertrouwd moest maken met de nieuwe organisatie en de nieuwe procedures. In die tijd kon niet worden gesproken van een normale werking van de betrokken diensten.*

5.59. *Het netwerk van de eenheid Financieel beheer en contractbeheer bij het samenwerkingsbureau EuropeAid levert een regelmatig forum voor de bespreking van problemen waarvoor een gemeenschappelijke oplossing moet worden gevonden. Om herhaling van bijzondere situaties te voorkomen, wordt opgetreden door middel van instructies en/of herziening van de standaarddocumenten die bij de praktische handleiding zijn gevoegd. Er zijn ook plannen om een pagina met frequent gestelde vragen te plaatsen op de website van EuropeAid.*

5.60. *Deze regel werd ingevoerd om te tonen dat wij meer belang hechten aan kwaliteit dan aan de prijs. Hij wordt sterk gesteund door de actoren, ook de lidstaten. In de praktijk werkt hij goed en zorgt hij ervoor dat wij geen opdrachten gunnen aan minder goede inschrijvers, alleen omdat zij goedkoper zijn. Het maximumbudget wordt in de aankondiging bekendgemaakt, zodat de inschrijvers over het algemeen trachten een offerte in te dienen die zo dicht mogelijk bij dit*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.61. De beoordelingscomités hielden zich nauwgezet aan de beoordelingscriteria die aan de inschrijvers waren meegedeeld, hetgeen een vooruitgang ten opzichte van de voorheen geconstateerde situatie betekent. Maar de criteria voor de selectie en gunning waren soms vaag en moeilijk te beoordelen.

5.62. Belangenconflicten blijven een risicofactor. Dit is van bijzonder belang bij de benoeming van externe beoordelaars en wanneer een inschrijver een onbillijk concurrentievoordeel heeft verkregen door te zijn betrokken bij de taakomschrijving. Bij de onderzochte contracten deed zich een dergelijk geval voor (de expert die de taakomschrijving had opgesteld trad op als beoordelaar en was ook verbonden aan een nationaal instituut voor het bedrijfsleven dat deel uitmaakte van de geselecteerde inschrijver). Volgens de handleiding had de inschrijver van deelname aan deze aanbesteding moeten worden uitgesloten. In een ander onderzocht geval waren de task manager, alle beoordelaars en de geselecteerde inschrijver (firma en voornaamste experts) van dezelfde nationaliteit, hetgeen het risico van vooringenomenheid vergrootte. Al kan niet worden bewezen dat in dit geval een andere inschrijver in aanmerking had moeten komen, toch ondermijnen dergelijke voorvallen het vertrouwen in de eerlijkheid van het aanbestedingssysteem.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

bedrag ligt. Er zijn zelden grote verschillen tussen de offertes. Het is niet nuttig veel betekenis te hechten aan de vergelijking tussen de offertes wanneer het gaat om de selectie van de technisch aanvaardbare offertes. Overal in de wereld zijn er voorbeelden van commerciële actoren die profiteren van openbare aanbestedingen waarbij de goedkoopste inschrijver later niet de gevraagde kwaliteit levert. Wij willen zeker zijn dat de inschrijvers beseffen dat voor ons de voornaamste factor de technische kwaliteit van een offerte is. Deze afweging is in overeenstemming met de handelwijze van de Wereldbank en andere internationale donoren.

5.61. *Tijdens de overgangsfase van de invoering van de nieuwe procedures had het personeel enige tijd nodig om zich vertrouwd te maken met selectie- en gunningscriteria. In deze situatie is later verbetering gekomen.*

5.62. *In het eerste geval hadden alle beoordelaars een verklaring van onpartijdigheid en vertrouwelijkheid ondertekend waarin zij hun onafhankelijkheid bewezen. Daarbij werd rekening gehouden met eventuele vroegere of huidige, directe of indirecte, financiële, professionele of andere, banden. Een van de beoordelaars, van het ministerie van Buitenlandse Zaken van een EU-lidstaat, was ook betrokken bij het opstellen van de taakomschrijving. Achteraf bleek hij banden te hebben gehad met een nationale bedrijfsinstelling die deel uitmaakte van de uitgekozen inschrijver, hetgeen in strijd was met zijn verklaring van onpartijdigheid en vertrouwelijkheid. De Commissie heeft dit geval onderzocht en is tot de conclusie gekomen dat, aangezien deze beoordelaar aan de uitgekozen inschrijver de laagste score had toegekend, niet bewezen was dat de evaluatie niet onpartijdig zou zijn geweest.*

De beoordelaars worden uitgekozen op grond van hun technische deskundigheid, ongeacht hun nationaliteit. Om praktische redenen streeft de Commissie ernaar ten minste één stemmend lid van het evaluatiecomité uit het begunstigde land aan te trekken, hetgeen betekent dat er ten minste twee nationaliteiten in het minimum van drie stemmende leden zijn. In het tweede geval dat de Kamer noemt, en dat uitzonderlijk was, was de vertegenwoordiger van het begunstigde land verhinderd en moest op korte termijn een andere beoordelaar worden aangesteld. De Commissie heeft dit geval onderzocht en is tot de conclusie gekomen dat de nationaliteit van de beoordelaars geen invloed had op de uitkomst van de evaluatie. Een aanbestedingsprocedure annuleren louter omdat de enige geschikte beoordelaars dezelfde nationaliteit hadden, zou zowel door de betrokken inschrijvers als door het begunstigde land zijn bekritiseerd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De reorganisatie van de Commissie en de daarmee gepaard gaande personeelsproblemen belemmerden de planning van de gunningen in het kader van Tacis

5.63. Het nieuwe samenwerkingsbureau EuropeAid werd in januari 2001 opgericht. Tezelfdertijd werden vele bureaus voor technische bijstand (BTB's) opgeheven, waaronder eind maart 2001 de Tacis Procurement Unit (dienst aanbestedingen). Hoewel deze veranderingen vooral waren bedoeld ter vermindering van het verloop van personeel dat voornamelijk met openbare dienstverlening was belast, hadden ze een nadelig effect op de uitvoering en de inschrijvingsprocedures van het programma Tacis. In 2001 vertraagden een aanhoudend groot personeelsverloop en de late indienstneming van permanente managers voor de gunning de start van aanbestedingen, hetgeen de doeltreffendheid van het gunningssysteem verminderde.

5.64. Medio 2001 was duidelijk geworden dat bij een aantal reeds gedane of ophanden zijnde aanbestedingen de termijnen voor het sluiten van de contracten en/of de uitbetaling niet in acht zouden kunnen worden genomen omdat de taakomschrijvingen nog geheel niet gereed waren of de begunstigde ze niet onderschreven had. Bij een vijfde van de onderzochte projecten werd de looptijd sterk verkort terwijl hetzelfde budget werd behouden, en werd de taakomschrijving gewijzigd, ofwel juist voordat de uitnodiging tot inschrijving werd gedaan, of achteraf bij de onderhandelingen over de overeenkomst, of zelfs nadat deze was ondertekend.

Conclusie

5.65. Het aanbestedingssysteem voor het programma Tacis is versterkt, met name door de invoering van geharmoniseerde procedures en standaardcontracten. Op sommige gebieden moet de uitvoering van de procedures echter nog beter worden, wil men tot een zo groot mogelijke doorzichtigheid en eerlijke mededinging bij de inschrijvingen komen.

Aanbevelingen

5.66. De Rekenkamer benadrukt haar eerdere opmerking, dat een stabiele personeelsbezetting van cruciaal belang is en verder moet worden nagestreefd.

5.63. *De Commissie aanvaardt de opmerkingen van de Kamer over het personeel in de eerste helft van 2001. Het personeel van de vroegere bureaus voor technische bijstand moest in de nieuwe structuur worden opgenomen, hetgeen onvermijdelijk gevolgen had voor het programmabeheer. Sedert de tweede helft van 2001 zijn inspanningen geleverd om verbetering te brengen in de situatie, met de beperkte middelen die beschikbaar waren.*

5.64. *De Commissie moest de looptijd van sommige in het kader van de oudere actieprogramma's gefinancierde projecten verminderen om de projecten verder te kunnen uitvoeren. Maar ook in deze gevallen bleef de omvang van de werkzaamheden (en dus het beschikbare maximumbudget) hetzelfde. Zij zag er evenwel op toe dat de projecten uitvoerbaar bleven en dat de concurrentie niet in gevaar kwam.*

5.65. *Het doet de Commissie genoegen dat de Kamer ingenomen is met de invoering van de handleiding en de reeds tot stand gebrachte verbeteringen erkent. De toepassing van de nieuwe procedures is verbeterd na de beginfase die deel uitmaakt van de verslagperiode van de Kamer.*

5.66. *De Commissie heeft maatregelen genomen om met de beschikbare middelen verbetering te brengen in de personeelssituatie.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.67. Er moet een informatie- en beheerssysteem met gegevens over de experts en opdrachtnemers worden ontwikkeld.

5.68. De maatregelen naar aanleiding van klachten en onregelmatigheden, en ook de beschrijvingen van eventueel tijdens het aanbestedingsproces opduikende problemen, moeten regelmatig door alle voor de gunning verantwoordelijke ambtenaren worden geregistreerd en nagezien.

Cofinanciering van acties die door niet-gouvernementele organisaties (NGO's) worden beheerd

Inleiding

5.69. De controle van de cofinanciering van NGO's over 1999 had zowel betrekking op het beheer bij de Commissie als op het beheer en de interne controlesystemen bij een steekproef van NGO's.

5.70. De Rekenkamer merkte met name het volgende op ⁽¹⁶⁾:

- a) de projectvoorstellen van de NGO's bevatten meestal geen aanwijzingen over de wijze waarop de duurzaamheid van de projecten kan worden gegarandeerd;
- b) de procedures voor het sluiten van contracten met de NGO's liepen uiteen naar gelang van de verschillende begrotingsonderdelen;
- c) er verstreek te veel tijd tussen de steunaanvragen van de NGO's en de besluiten van de Commissie;
- d) de controles achteraf van de uitvoering van NGO-acties moesten worden verbeterd, en er dienden op gezette tijden evaluaties te worden verricht.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.67. *De handleiding voor de aanbestedingsprocedures voor externe hulp bevat reeds contractant-beoordelingsformulieren die aan het einde van elk project moeten worden ingevuld door de projectmanager van de contracterende autoriteit. Dit verschaft de eenheden voor financieel en contractbeheer van het samenwerkingsbureau EuropeAid informatie over de prestaties van de deskundigen en de contractanten.*

Deze informatie is nog niet in een databank opgenomen, maar dat ligt wel in de bedoeling. Er wordt reeds gewerkt aan een databank van opdrachtinformatie voor de gehele Commissie.

5.68. *Zie antwoord op punt 5.59. De problemen die regelmatig tijdens de aanbestedingsprocedures voorkomen worden besproken op de maandelijkse vergaderingen van een netwerk van aanbestedingsambtenaren in de DG's voor externe betrekkingen. De verslagen van deze vergaderingen worden intern beschikbaar gesteld in elektronische vorm. De follow-up bestaat uit interne instructies en herziening van de standaarddocumenten van de handleiding.*

⁽¹⁶⁾ Paragrafen 5.21-5.27 en 5.79-5.93.

5.71. In het kader van de kwijtingsprocedure voor het begrotingsjaar 1999 kondigde de Commissie in haar actieplan⁽¹⁷⁾ verbeteringen aan in het toezicht, de controles achteraf en de standaardisering van de procedures voor het sluiten van contracten met NGO's.

De initiatieven van de Commissie

Voorstellen van de NGO's en de procedures voor het sluiten van contracten

5.72. De Commissie heeft het probleem van de onduidelijke inhoud van de voorstellen van de NGO's en de verschillen tussen de procedures opgelost door in 2000 een nieuwe procedure voor de uitnodiging tot het doen van voorstellen in te voeren. Volgens deze procedure kunnen NGO's voorstellen indienen voor acties die de Commissie zal (co)financieren. De voorstellen moeten precieze informatie bevatten over de NGO (waaronder de financiële situatie en eerdere contracten met de Commissie), over de voorgestelde actie — aspecten zoals de aard van de interventie, de begunstigden en het toezicht — over het onderlinge verband tussen de doelstellingen, activiteiten, resultaten, input en prestatie-indicatoren (*logical framework*), alsmede over de duurzaamheidsfactoren.

5.73. De voorstellen voor het begrotingsjaar 2000 werden beoordeeld op basis van criteria voor de relevantie van de acties (bijvoorbeeld doelgroepen, behoeften, doelstellingen), de voorgestelde methodiek (bijvoorbeeld projectstructuur, deelname van partners), de duurzaamheid en de budgettaire en beheerscapaciteit van de NGO. Hoewel de delegaties volgens de procedure een grote rol moesten spelen in het beoordelingsproces, bleef hun inbreng in de praktijk beperkt, omdat zij van de centrale diensten niet genoeg tijd kregen om te reageren. Bijgevolg werd het meeste beoordelingswerk in Brussel gedaan. Uit ongeveer 1 100 voorstellen werden ongeveer 400 projecten geselecteerd op basis van de beoordelingsresultaten en de beschikbaarheid van middelen.

Benodigde tijd

5.74. Dankzij deze aanpak zijn de procedures voor het sluiten van contracten met NGO's geharmoniseerd en is het selectieproces veel doorzichtiger geworden. Maar

⁽¹⁷⁾ Mededeling van de Commissie SEC (2001) 246 def. van 5 maart 2001.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

deze intensieve en grondige procedure vergde veel middelen en tijd van de centrale diensten van de Commissie. Daardoor verstreek tussen de voorstellen van de NGO's en de sluiting van de contracten met de NGO's in 66 % van de onderzochte gevallen nog steeds meer dan een jaar.

5.75. Het ziet er niet naar uit dat het aantal te behandelen voorstellen in de toekomst zal dalen, terwijl de personeelsbezetting in de centrale diensten die bij het beheer van de NGO-contracten betrokken zijn naar verwachting gelijk zal blijven. Zolang de bestaande procedures van toepassing zijn zal de benodigde tijd er dus wel niet korter op worden. De Commissie wordt in overweging gegeven, een groter deel van het beoordelingswerk, aan de hand van duidelijke instructies en richtlijnen van de centrale diensten, aan de delegaties over te laten en hier dan nadien toezicht op te houden.

Controles en toezicht achteraf

5.76. De Commissie is bezig, haar toezicht op en evaluatie van projecten te verbeteren. Met name de verplichting van NGO's om te voorzien in het toezicht en de evaluaties die in de uitnodiging tot het doen van voorstellen zijn omschreven, moet een goede basis voor verdere verbeteringen vormen. Bovendien is de Commissie een algeheel toezichtstelsel voor ontwikkelingsprojecten aan het opzetten, waarmee de projecten stelselmatig moeten worden getoetst aan criteria zoals relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie, effect en duurzaamheid. De resultaten van dit toezicht moeten worden opgenomen in een database die voor het personeel van de Commissie gemakkelijk toegankelijk is.

5.77. Terwijl dit toezichtstelsel werd opgezet, werd toegezien op ongeveer 500 projecten. Het consultancybureau dat de Commissie hierin bijstond heeft de huidige stand van dit project beoordeeld. Volgens het verslag hierover voldoen de toezichtinstrumenten zoals rapporten en criteria voor het toezicht thans goed aan de behoeften. Met het toezichtstelsel kunnen nu gebreken in de projecten worden opgespoord, maar er moet nog meer worden gedaan om de oorzaken daarvan te kunnen analyseren. Verder moeten de kwaliteit, de resultaten en de methodiek van het toezichtstelsel regelmatig door de Commissie worden geëvalueerd.

5.75. De bestaande procedures voorzien in een actieve deelname van de delegaties aan de beoordeling van het voorstel; de Commissie zal erop toezien dat zij de voorstellen op tijd ontvangen met het oog op de beoordeling.

De Commissie heeft de subsidiabiliteitscriteria strenger gemaakt en de gebieden van prioritaire financiering scherper afgebakend om het aantal voorstellen per project te beperken. Verwacht wordt dat dit de tijd zal verkorten die nodig is om de evaluatie uit te voeren en ook de tijd die verstrijkt tussen de indiening van de voorstellen en de ondertekening van de contracten.

5.76. Verbeteringen van het toezicht, zoals beschreven door de Kamer, zijn uitgevoerd. De twee systemen (het in de oproep vermelde toezichtstelsel en het algemene systeem voor resultaatgericht toezicht) worden voortdurend onderzocht, maar het is nog te vroeg voor een volledige evaluatie. De interne databank van de resultaten van het resultaatgerichte toezichtstelsel is reeds functioneel.

5.77. De Commissie blijft de methodologie verbeteren en verder ontwikkelen. Zij heeft ook vaste plannen om, nadat het systeem een jaar of drie heeft gewerkt, het nut van de toezichtverslagen en de praktische toepassing ervan te beoordelen.

Conclusie

5.78. De Commissie heeft een aantal belangrijke maatregelen getroffen om het beheer van haar cofinanciering van door NGO's beheerde acties te verbeteren. De delegaties zouden echter voldoende tijd moeten krijgen om zich over de voorstellen van de NGO's uit te spreken. De Commissie zou ook alternatieve procedures moeten onderzoeken om de tijd tussen de indiening van voorstellen door de NGO's en de ondertekening van de contracten te bekorten.

5.78. De Commissie is ingenomen met de opmerkingen van de Kamer over de getroffen maatregelen. Het raadplegingsproces zal zich tot de delegaties uitstrekken en deze zullen voldoende tijd krijgen om zich uit te spreken.

**VOORNAAMSTE OPMERKINGEN IN SPECIALE
VERSLAGEN***Macrofinanciële bijstand aan derde landen en structurele
aanpassingsfaciliteiten in de mediterrane landen*

5.79. De Rekenkamer heeft de macro-economische steun van de EU voor de economische overgang in het algemeen en structurele hervormingen in geselecteerde derde landen onderzocht ⁽¹⁸⁾. In de kandidaat-lidstaten, de westelijke Balkan en de Nieuwe Onafhankelijke Staten neemt deze bijstand meestal de vorm aan van „macrofinanciële bijstand” (MFB), en in de mediterrane derde landen (MEDA) van „structurele aanpassingsfaciliteiten” (SAF) ⁽¹⁹⁾. Voor de periode 1998-2000 werd in negen landen 822 miljoen euro aan MFB uitbetaald (waarvan 704 miljoen in de vorm van leningen). Tussen 1996 en 2000 werd in het kader van de SAF-programma's aan vijf landen 470 miljoen euro aan subsidies betaald.

⁽¹⁸⁾ Speciaal verslag nr. 1/2002 over macrofinanciële bijstand (MFB) aan derde landen en structurele aanpassingsfaciliteiten (SAF) in de mediterrane landen (PB C 121 van 23.5.2002).

⁽¹⁹⁾ De EU verleent ook steun voor structurele aanpassing aan landen in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan. Zie speciaal verslag nr. 5/2001 over de tegenwaardefondsen van de steun voor structurele aanpassing, die wordt bestemd voor begrotingssteun (zevende en achtste EOF) (PB C 257 van 14.9.2001).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.80. De controle had voornamelijk ten doel, het volgende te beoordelen:

- a) de idee achter de opzet van de instrumenten;
- b) de kwaliteit van de procedures van de Commissie voor goedkeuring van betalingen en toezicht;
- c) of de Commissie zich naar behoren van haar rapportagetaak heeft gekweten en uitvoerige evaluaties heeft verricht.

5.81. Bij de verlening van MFB hield de Commissie zich niet altijd aan de vijf beleidsbeginselen (uitzonderlijk karakter, politieke voorwaarden vooraf, complementariteit, conditionaliteit en financiële discipline) die de Ecofin-Raad in 1995 was overeengekomen. Voor de SAF-programma's hield de Commissie geen documentatie bij over de wijze en grondslag waarop zij belangrijke beslissingen neemt over bijvoorbeeld de omvang van subsidies, of de omvang en het tijdschema van betalingstranches. Vaak hadden de programma-voorwaarden slechts betrekking op de opstelling van wetgeving en actieplannen, en niet op de concrete uitvoering ervan.

5.82. De Commissie stelde geen uitvoerige specifieke beoordelingen op over de betrouwbaarheid van de begrotings- en boekhoudprocedures van de landen die MFB en SAF ontvangen. Dit vormt een ernstige tekortkoming bij maatregelen ter ondersteuning van de begroting, aangezien het geld rechtstreeks in het begrotingsstelsel van het land wordt opgenomen en de besteding ervan niet als zodanig kan worden onderkend.

5.83. Weliswaar is de noodzaak van een marge bij de beoordeling inherent aan een instrument als SAF of MFB, maar de Commissie stelde niet altijd duidelijk vast of aan bepaalde voorwaarden was voldaan. Met name was de motivering van de vrijstelling van voorwaarden niet voldoende gedocumenteerd.

5.81. *De conclusies van de Ecofin-Raad waarover de Kamer spreekt zijn informeel en niet bindend; zij geven algemene richtsnoeren voor het ontwerpen en uitvoeren van de MFB. Bij de meeste MFB's worden deze principes gevolgd. Er kunnen zich uitzonderingen voordoen, hetgeen te verwachten valt gezien de aard van het programma, maar deze zijn bekend en worden naar behoren onderzocht.*

Daar de SAF's de hervormingsprogramma's van de mediterrane partners begeleiden, is een vast tijdschema voor de uitbetalingen niet nodig (de betalingstranches worden vrijgegeven als aan de voorwaarden is voldaan). Dit is omdat a) het hervormingstempo in het partnerland moet worden gerespecteerd en b) de SAF's geen buitengewone instrumenten zijn die moeten worden gebruikt bij dringende financiering van interne en externe tekorten.

5.82. *Alle landen die dergelijke steun ontvangen worden regelmatig onderworpen aan het IMF-onderzoek van artikel IV, wanneer de uitvoering van de begroting en de kwaliteit van de gegevens over de openbare financiën worden bekeken en geëvalueerd. Dit is een belangrijke inbreng voor de beoordeling van de kwaliteit van de begrotings- en boekhoudprocedures.*

5.83. *De uitbetaling kan gebaseerd zijn op een algemene evaluatie van de verwezenlijking van de gestelde doelstellingen, hoewel alle relevante informatie moet worden afgewogen om tot een goede conclusie te komen. Sommige acties die niet in de oorspronkelijke overeenkomst zijn opgenomen, kunnen van belang zijn voor de verwezenlijking van de algemene doelstelling.*

In alle gevallen tracht de Commissie de motivering van de vrijstelling van voorwaarden volledig te documenteren.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.84. De Commissie bleek de maatregelen ofwel helemaal niet (MFB) of slechts in beperkte mate (SAF) te evalueren.

5.85. De Rekenkamer beval het volgende aan:

- a) duidelijker moet worden vastgesteld welke meerwaarde de acties van de Europese Unie opleveren in vergelijking met die van de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds;
- b) overwogen moet worden, het MFB-beleid en het SAF-beleid meer te harmoniseren, zodat landen die in soortgelijke situaties verkeren dezelfde soort behandeling krijgen;
- c) de Commissie moet haar besluitvorming voor de diverse fasen van het beheer van de macro-economische bijstand doorzichtiger maken, en met name haar motivering voor vrijstelling van voorwaarden documenteren;
- d) het toezicht van de Commissie op de kwaliteit van het financieel beheer in de begunstigde landen moet aanzienlijk worden verbeterd, met inschakeling van alle betrokken directoraten-generaal;

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.84. De Commissie overweegt onafhankelijke evaluaties van een selectie van MFB-programma's vanaf 2003. Dit zal de evaluatie van de economische aanpassing en hervorming in de begunstigde landen, die reeds in de jaarverslagen over de uitvoering van de MFB's is neergelegd, aanvullen.

Een evaluatie van de macro-economische beleidssteun is gepland voor 2004/2005. Zij zal geen betrekking hebben op de MFB's. Zodra de laatste hand is gelegd aan het evaluatieverslag, zal het bekend worden gemaakt op de website van de Commissie.

5.85.

- a) Systematisch wordt gestreefd naar complementariteit met de programma's van het IMF en de Wereldbank. Over het algemeen gaat de inzet van MFB en SAF samen met bijkomende hervormingsinspanningen die worden geëist van de ontvangende partnerlanden. Bovendien zijn de economische beleidsvoorwaarden (met name inzake structuurhervormingen) die aan de uitvoering van de EG-bijstand worden verbonden, ingegeven door de economische samenwerkingsagenda tussen de EU en het ontvangende land zoals vastgesteld in de associatie- of samenwerkingsovereenkomst.
- b) MFB en SAF hebben een ander ontwerp en ook enigszins andere doelstellingen, maar een inspanning zal worden gedaan om tot samenhang in de uitvoeringsprocedures te komen. In dit verband zal rekening worden gehouden met de opmerking van de Kamer.
- c) De Commissie zal er in alle gevallen voor zorgen dat de redenen voor de vrijstelling van voorwaarden naar behoren worden gedocumenteerd.
- d) De diensten van de Commissie, ook de delegaties, volgen regelmatig de economische en politieke ontwikkelingen in de begunstigde landen. De Commissie is bezig met de verbetering van de capaciteit van de delegaties om dit te doen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- e) er moet meer prioriteit worden verleend aan evaluaties.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- e) *In de algemene hervorming is reeds meer aandacht besteed aan evaluatie. Evaluaties van geselecteerde MFB-programma's zijn gepland vanaf 2003 en alle sedert 2000 goedgekeurde SAF's voorzien in financiële middelen voor een definitieve, onafhankelijke evaluatie.*

HOOFDSTUK 6

Pretoetredingssteun

6.0. INHOUD	Paragraaf
Inleiding	6.1
Analyse van het begrotingsbeheer	6.2-6.7
Vastleggingskredieten volledig gebruikt	6.3
Onderbesteding van de betalingskredieten voor de nieuwe pretoetredingsinstrumenten	6.4-6.6
Nog af te wikkelen bedragen	6.7
Sapard	6.8-6.28
Inleiding	6.8-6.10
Vertraagde uitvoering in de kandidaat-lidstaten	6.11-6.16
Tekortkomingen in de methodologie van de Commissie voor de goedkeuring van nationaal beheer van Sapard	6.17-6.24
Onvoldoende verificaties dat de systemen in de praktijk functioneren	6.25-6.28
Onvoldoende toezicht op de systemen	6.25-6.26
Tekortkomingen in de verslaglegging na beheersoverdracht	6.27-6.28
Conclusies en aanbevelingen	6.29-6.32
Vertraagde implementatie in de kandidaat-lidstaten	6.29-6.30
Tekortkomingen in de methodologie van de Commissie voor de goedkeuring van nationaal beheer van Sapard	6.31
Onvoldoende verificatie of de systemen voor Sapard in de praktijk functioneren	6.32

INLEIDING

6.1. Dit hoofdstuk heeft betrekking op de instrumenten voor landen die zich voorbereiden op de toetreding tot de Europese Unie. Het bevat opmerkingen over het begrotingsbeheer voor rubriek 7 van de financiële vooruitzichten en over het tweede uitvoeringsjaar van het Sapard-programma op het gebied van landbouw en plattelandsontwikkeling. Rubriek 7 van de financiële vooruitzichten bevat alleen de kredieten voor de pretoetredingsinstrumenten (Phare, ISPA, Sapard), terwijl die voor de mediterrane landen tot rubriek 4 blijven behoren.

ANALYSE VAN HET BEGROTINGSBEHEER

6.2. **Tabel 6.1** geeft een overzicht van de begrotingsuitvoering van titel B7-0 voor de pretoetredingsinstrumenten en voor de pretoetredingsstrategie ten aanzien van de mediterrane landen in 2001.

Vastleggingskredieten volledig gebruikt

6.3. De vastleggingskredieten van rubriek 7 zijn in 2001 volledig gebruikt. Voor de twee nieuwe instrumenten (Sapard en ISPA) beliepen de tijdens dit begrotingsjaar aangegane verplichtingen respectievelijk 540,0 en 1 121,2 miljoen euro ⁽¹⁾. Bij het Sapard-programma gaat het om uitgavenbesluiten van de Commissie (niet over concrete projecten), maar bij het ISPA-programma gaat het om de voor elk project daadwerkelijk aangegane juridische verbintenissen.

6.2- 6.3. *De budgetten voor pretoetredingssteun zijn gebaseerd op een beoordeling van de behoeften van de kandidaat-lidstaten. Zij worden opgesteld in de context van de verlangens van de Europese Raad, met name die van Berlijn, en de door de Raad en het Europees Parlement geuite wens dat de kandidaat-lidstaten al vroeg over aanzienlijke sommen zouden kunnen beschikken zodat dit element geen remmende werking zou hebben op de uitvoering van alle werkzaamheden die nodig zijn voor de toetreding. Sapard is hoofdzakelijk een instrument voor het opbouwen van institutionele capaciteit om ervoor te zorgen dat deze landen na de toetreding de communautaire werkwijzen gemakkelijk kunnen toepassen. ISPA financiert zeer specifieke maatregelen in de sectoren milieu en vervoer, hoewel er zeker een aspect is dat verband houdt met de voorbereiding van de kandidaat-lidstaten op het Cohesiefonds.*

⁽¹⁾ Waaronder 41,2 miljoen euro aan in 2001 aangegane verplichtingen ten laste van kredieten van het begrotingsjaar 2000, die bij besluit van de Commissie waren overgedragen naar 2001.

Tabel 6.1 — Pretoetredingssteun — Begrotingsuitvoering 2001

(Mio EUR)

Begrotingsonderdeel	Maximum van de financiële vooruitzichten	Begrotingsbeloop		Begrotingsuitvoering ⁽⁴⁾			
		Oorspronkelijke kredieten ⁽¹⁾	Beschikbare definitieve kredieten ⁽²⁾	Bestede kredieten	% van de beschikbare definitieve kredieten	Geannuleerde kredieten	% van de beschikbare definitieve kredieten
		(a)	(b)	(c)	(d) = (c)/(b)	(e)	(f) = (e)/(b)
Vastleggingskredieten							
Pretoetredingsinstrument voor steun aan landbouw en plattelandsontwikkeling (Sapard) (hoofdstuk B7-0 1)	540	540,0	540,0	540,0	100,0	0,0	0,0
Pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid (ISPA) (hoofdstuk B7-0 2)	1 080	1 080,0	1 080,0	1 079,9	100,0	0,0	0,0
Pretoetredingsinstrument Phare (hoofdstuk B7-0 3)	1 620	1 620,0	1 620,0	1 616,5	99,8	3,5	0,2
Totaal rubriek 7	3 240	3 240,0	3 240,0	3 236,4	99,9	3,5	0,1
Pretoetredingsstrategie ten behoeve van de mediterrane landen (Cyprus en Malta) (hoofdstuk B7-0 4) ⁽³⁾		19,0	19,0	19,0	100,0	0,0	0,0
Pretoetredingsstrategie ten behoeve van de mediterrane landen (Turkije) (hoofdstuk B7-0 5) ⁽³⁾		p.m.	p.m.				
Pretoetredingsstrategie (titel B7-0)		3 259,0	3 259,0	3 255,4	99,9	3,5	0,1
Betalingskredieten							
Pretoetredingsinstrument voor steun aan landbouw en plattelandsontwikkeling (Sapard) (hoofdstuk B7-0 1)		330,8	330,8	30,5	9,2	300,3	90,8
Pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid (ISPA) (hoofdstuk B7-0 2)		350,0	350,0	203,3	58,1	146,7	41,9
Pretoetredingsinstrument Phare (hoofdstuk B7-0 3)		1 420,4	1 420,4	1 159,8	81,6	260,6	18,4
Totaal rubriek 7		2 101,2	2 101,2	1 393,6	66,3	707,7	33,7
Pretoetredingsstrategie ten behoeve van de mediterrane landen (Cyprus en Malta) (hoofdstuk B7-0 4) ⁽³⁾		13,0	13,0	2,5	19,5	10,5	80,5
Pretoetredingsstrategie ten behoeve van de mediterrane landen (Turkije) (hoofdstuk B7-0 5) ⁽³⁾		p.m.	p.m.				
Pretoetredingsstrategie (titel B7-0)		2 114,2	2 114,2	1 396,1	66,0	718,1	34,0

⁽¹⁾ Op 14 december 2000 door het Europees Parlement definitief vastgestelde begroting (PB L 56 van 26.2.2001).

⁽²⁾ Begrotingskredieten gewijzigd na verrekening van gewijzigde en aanvullende begrotingen en overschrijvingen, maar exclusief uit 2000 overgedragen kredieten, nieuwe aanwending van ontvangsten en ontvangsten als gevolg van deelnemingen van derden, andere ontvangsten met een bepaalde bestemming en wederopgevoerde kredieten.

⁽³⁾ De pretoetredingsstrategie ten behoeve van mediterrane landen valt onder rubriek 4.

⁽⁴⁾ Naar 2002 overgedragen kredieten: 0,0 Mio EUR, behalve hoofdstuk B7-0 2: 0,1 Mio EUR.

Bron: Jaarrekening 2001.

Onderbesteding van de betalingskredieten voor de nieuwe pretoetredingsinstrumenten

6.4. In hoofdstuk B7-03 zijn de betalingskredieten van het begrotingsjaar voor een groot gedeelte gebruikt voor het Phare-programma zelf (81,6 %).

6.5. Voor de nieuwe instrumenten zijn de betaalde bedragen zeer gering. Krachtens de eind 2000 aangegane verplichtingen voor het Sapard-programma werd 30,5 miljoen euro (9,2 % van de kredieten van 2001) en 6,5 % van de beschikbare kredieten, in de vorm van voorschotten betaald aan de overheden van de kandidaat-lidstaten, die 1 miljoen euro hebben overgemaakt aan de uiteindelijke begunstigden (zie paragraaf 6.11). Nu deze vastleggingskredieten eind 2001 dus nog nauwelijks gebruikt waren, bestaat het risico dat de verlengde termijn voor betalingen niet zal volstaan (zie paragraaf 6.10). Voor het ISPA-programma betaalde de Commissie 25,3 miljoen euro voor verplichtingen van het begrotingsjaar en 177,9 miljoen euro voor eind 2000 nog niet afgewikkelde verplichtingen, ofwel 58,1 % van de beschikbare kredieten.

6.6. In beide gevallen heeft de Commissie de opnamecapaciteit van de begunstigden sterk overschat en haar begrotingsramingen niet gebaseerd op een realistische evaluatie van de tijd die nodig is voor het opzetten van de beheerssystemen. Wat het ISPA-programma betreft geeft de Commissie aan dat het ook hier gaat om voorschotten op basis van de goedkeuring van te ondersteunen projecten.

6.4. *Het hoge bestedingspercentage van de kredieten was toe te schrijven aan het feit dat een groot aantal begrote activiteiten volgens plan is verlopen. Het feit dat het Phare-programma al geruime tijd bestaat, hetgeen bij de andere pretoetredingsinstrumenten niet het geval is, heeft hiertoe bijgedragen.*

6.5. *Aangezien Sapard op volledig gedecentraliseerde wijze ten uitvoer wordt gelegd, is het voor de betalingen van de Commissie nodig dat de kandidaat-lidstaten administratieve structuren invoeren die kunnen zorgen voor goed financieel beheer van de communautaire middelen. De vijf landen die eind 2001 dergelijke structuren hadden ingevoerd, vertegenwoordigden minder dan een kwart van de totale toewijzing van Sapard. Een extra factor die bijdroeg tot het lage bestedingspercentage was de werkwijze van de Commissie om het voorschot te beperken tot slechts de helft van het toegestane maximum. Bovendien zijn betalingen aan de eindbegunstigden pas mogelijk wanneer deze subsidiabele uitgaven hebben gedaan. Dit gebeurt uiteraard pas maanden nadat het project is goedgekeurd, zoals ook in de lidstaten het geval is.*

6.6. *De uitgavenramingen voor 2001 zijn ruim voor eind 2000 verricht. Omdat destijds nog geen ervaring was opgedaan met gedecentraliseerd beheer in derde landen, werd ervan uitgegaan dat alle in aanmerking komende landen eind 2000 een begin zouden kunnen maken met het toepassen van het instrument en het in 2001 volledig zouden kunnen toepassen. Dat leek toen realistisch, ook voor de betrokken landen.*

Wat ISPA betreft, wijst de Commissie erop dat, zoals de Rekenkamer in haar jaarverslag 2000 reeds opmerkte, de Commissie zeer laat in 2000 een besluit had genomen over de meeste projecten van dat jaar. Bovendien moeten de financiële memoranda, anders dan in de lidstaten het geval is, mede worden ondertekend door het begunstigde land, zodat de Commissie weinig invloed heeft op het tijdstip van ondertekening. In 2000 zijn geen betalingen verricht, maar in 2001 zijn de betalingen op gang gekomen. Bepaalde tekortkomingen in de administratieve structuur van de kandidaat-lidstaten en moeilijkheden bij het beheer van grote infrastructuurinvesteringen hebben geleid tot vertraging in de aanloopfase van de tenuitvoerlegging van ISPA.

Nog af te wikkelen bedragen

6.7. Van de 3 206,5 miljoen euro aan verplichtingen sinds de invoering van de nieuwe instrumenten, was eind 2001 7,4 % afgewikkeld (2,9 % van de 1 069 miljoen euro aan verplichtingen voor Sapard en 9,6 % van de 2 137,5 miljoen euro aan verplichtingen voor ISPA). De omvang van de nog af te wikkelen verplichtingen voor het programma Phare neemt eveneens regelmatig toe.

6.7. *De tenuitvoerlegging van grote infrastructuurprojecten vergt aanzienlijke voorbereidende werkzaamheden voordat contracten kunnen worden ondertekend en de betalingen op gang komen. De ervaring leert dat het aanbestedingsproces voor grote infrastructuurcontracten in het beste geval negen maanden duurt van de bekendmaking van het aanbestedingsbericht tot de ondertekening van het contract. In overeenstemming met de voortgang van de tenuitvoerlegging werd in 2001 203 miljoen EUR betaald, en uit de resultaten van het eerste halfjaar blijkt dat de betalingen in 2002 aanzienlijk toenemen.*

Wat Phare betreft, is de toename van de niet-bestede vastleggingen het gevolg van de grote omvang van de nieuwe vastleggingen in de periode 2000/2001, die eind 2001 nog niet waren besteed. Dit is in overeenstemming met de driejarige uitvoeringscyclus, waarbij de kandidaat-lidstaten twee jaar hebben voor het sluiten van contracten en nog een jaar voor de verwezenlijking van de projecten.

SAPARD

Inleiding

6.8. De Sapard-verordening ⁽²⁾ bepaalde de begindatum van het Sapard-programma op 1 januari 2000. De uitvoering van dat programma bestond in 2001 hoofdzakelijk uit het opzetten van de beheers- en controlesystemen in de kandidaat-lidstaten ⁽³⁾ en de bestudering en goedkeuring daarvan door de Commissie. De regels voor de goedkeuring van de systemen werden door de Commissie vastgesteld op 29 november 2000 ⁽⁴⁾ op basis van haar Verordening (EG) nr. 2222/2000 van 7 juni 2000 ⁽⁵⁾. Omdat de betalingen aan de uiteindelijke begunstigden zeer gering waren, richtte de Sapardcontrole van de Rekenkamer zich vooral op de vraag hoe de Commissie de opzet en werking van de beheers- en controlesystemen in de kandidaat-lidstaten had gevolgd en geanalyseerd.

⁽²⁾ Verordening (EG) nr. 1268/1999 van de Raad van 21 juni 1999 inzake steunverlening door de Gemeenschap voor pretoetredingsmaatregelen op het gebied van landbouw en plattelandsontwikkeling in de kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa gedurende de pretoetredingsperiode (PB L 161 van 26.6.1999, blz. 87).

⁽³⁾ Bulgarije, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slowakije, Slovenië en de Tsjechische Republiek (Sapard is niet van toepassing op Cyprus, Malta en Turkije).

⁽⁴⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 2000, paragrafen 6.43 en 6.52.

⁽⁵⁾ PB L 253 van 7.10.2000, blz. 5.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.9. Sapard is het eerste EU-programma voor externe steun dat gedecentraliseerd wordt uitgevoerd. Dit betekent dat besluiten inzake projectselectie, aanbestedingen en overeenkomsten ⁽⁶⁾ niet worden genomen door de Commissie maar door de kandidaat-lidstaten, en dat de Commissie de uitgaven alleen achteraf controleert. In de rechtsgrondslag voor Sapard wordt gedecentraliseerd beheer in een kandidaat-lidstaat afhankelijk gesteld van een besluit van de Commissie op basis van een analyse van de beheers- en controlesystemen van het betrokken land. Die analyse wordt verricht na een zogeheten nationale erkenning, waarbij de bevoegde nationale autoriteiten de beheers- en controlesystemen goedkeuren. **Tabel 6.2** laat voor elk van de tien kandidaat-lidstaten zien wanneer de systemen nationale erkenning kregen en wanneer de Commissie de beheers- en controlesystemen goedkeurde (bekend als beheersoverdracht).

6.10. Voor Sapard-middelen geldt dezelfde vrijmakingsprocedure als voor die van de Structuurfondsen in de lidstaten. Zo moeten kredieten uit de begroting 2000 die in de volgende twee jaar (dus aan het eind van 2002) niet zijn besteed, worden geannuleerd. Het Financieel Reglement bepaalt dat de Commissie in bijzondere omstandigheden de termijn voor de uitvoering van meerjarige verbintenissen kan aanpassen. Wegens de in paragraaf 6.8 genoemde vertragingen werden er in 2000 geen besluiten tot overdracht van beheer aan de kandidaat-lidstaten genomen. De Commissie besloot dat hier sprake was van bijzondere omstandigheden en verschoof de vervaldatum voor de kredieten van het jaar 2000 van eind 2002 naar eind 2003.

Vertraagde uitvoering in de kandidaat-lidstaten

6.11. **Tabel 6.2** toont ook de uitvoeringsstand van Sapard in de tien begunstigde landen per 31 december 2001. In dat jaar keurde de Commissie in vijf landen de beheers- en controlesystemen goed voor iets meer

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.9. *De gedecentraliseerde tenuitvoerlegging van Sapard werd gezien als de effectiefste manier om de kandidaat-lidstaten voor te bereiden op de toepassing van het „acquis communautaire” zoals beschreven in de basisverordening van de Raad. Bij de toetreding zal het voor Sapard gecreëerde systeem hoogstens geringe aanpassingen vergen om te kunnen voldoen aan de verantwoordelijkheden in verband met de bestaande Structuurfondsen en de verplichtingen van het EOGFL-Garantie.*

6.11. *In de beginfase vielen niet alle maatregelen onder de erkende systemen om de vertraging bij de voltooiing van de voorbereidende werkzaamheden in elk begunstigde land te minimaliseren.*

⁽⁶⁾ Krachtens de bepalingen van het Financieel Reglement inzake externe maatregelen moeten deze essentiële terreinen worden beheerd door de Commissie. Dit is het geval bij Phare en ISPA, maar Sapard wordt gedecentraliseerd beheerd.

Tabel 6.2 — Implementatie van Sapard in de kandidaat-lidstaten in 2001

(Mio EUR)

	Datum nationale erkenning ⁽¹⁾	Datum besluit Commissie ⁽¹⁾	Beschikbare EU- middelen 2000	Beschikbare EU- middelen 2001	Beschikbare EU-middelen totaal	Aantal goedgekeurde projecten	Bedrag goedgekeurde projecten ⁽²⁾	Uitvoeringsgraad verplichtingen (%)	Werkelijke uitgaven 31.12.2001 ⁽⁴⁾	Uitvoeringsgraad betalingen (%)
					(a)	(b)	(c)	(c)/(a)	(d)	(d)/(a)
Bulgarije	18/12/00	14/5/01	53,0	54,1	107,1	41	6,1 ⁽²⁾	5,7	0,7	0,7
Estland	15/6/01	15/6/01	12,3	12,6	24,9	130	5,9	23,7	0,3	1,2
Slovenië	11/9/01	19/11/01	6,5	6,6	13,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Litouwen	26/11/01	26/11/01	30,3	31,0	61,3	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Letland	7/7/01	6/12/01	22,2	22,7	44,9	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tsjechische Republiek	13/11/01	15/4/02	22,4	22,9	45,3	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Slowaakse Republiek	7/1/02	15/4/02	18,6	19,0	37,6	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Polen	21/9/01	2/7/02	171,6	175,1	346,6	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Roemenië	12/6/02	31/7/02	153,2	156,3	309,5	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Hongarije	—	—	38,7	39,5	78,2	0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAAL			528,9	539,7	1 068,6	171	12,0	1,1	1,0	0,1

NB: Situatie per 31 december 2001, behalve voor ⁽¹⁾ per 5 september 2001 en voor ⁽²⁾ per 10 december 2001.⁽³⁾ EU-aandeel.⁽⁴⁾ Betaald aan de uiteindelijke begunstigten.

Bron: Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

dan de helft van de door die kandidaat-lidstaten geplande maatregelen ⁽⁷⁾, die goed waren voor 82 % van de voor deze landen bestemde middelen. Alleen in Bulgarije en Estland werden projecten goedgekeurd en uitgevoerd. In die landen beliepen de betalingen aan de uiteindelijke begunstigen 1 miljoen euro. Dat betekent dat twee jaar na de start van het programma slechts 0,1 % van alle beschikbare middelen was gebruikt.

6.12. In 2001 deed de Commissie aan de vijf landen waar het beheer in 2001 was overgedragen, vooruitbetalingen ten belope van 30,5 miljoen euro. Aangezien de betalingen aan de uiteindelijke begunstigen in die landen in 2001 slechts 1 miljoen euro bedroegen, bleef het grootste deel van die middelen onaangeroerd op bankrekeningen staan. In de overeenkomsten tussen de Commissie en de kandidaat-lidstaten (bekend als MAFA's, Multi-Annual Financing Agreements) wordt bepaald dat alle rentebaten uitsluitend voor het programma moeten worden gebruikt en als een verdere bijdrage van de Gemeenschap moeten worden beschouwd. Die overeenkomsten schrijven expliciet niet voor dat de kandidaat-lidstaten verslag moeten uitbrengen over de rentebaten, al doen de kandidaat-lidstaten dat wel.

6.13. De MAFA's — juridisch bindende internationale overeenkomsten — bepalen dat alle rente als een verdere bijdrage van de Gemeenschap zal worden beschouwd. De desbetreffende informatie moet dan ook in de boekhouding van de Commissie worden opgenomen, hetgeen momenteel niet het geval is. De Commissie boekte in 2001 289 562,55 euro en de Rekenkamer schat het betrokken bedrag op 2 miljoen euro voor 2002 (zie ook paragraaf 9.28).

6.14. Voor de vijf landen waar de systemen waren goedgekeurd is de overdracht van beheer voorlopig (zie ook paragraaf 6.25) en slechts geldig voor ongeveer de helft van de in de plannen voor plattelandontwikkeling opgenomen maatregelen. Bovendien waren de door de Commissie goedgekeurde beheers- en controlesystemen in alle landen behalve Estland hoofdzakelijk of uitsluitend manuele systemen. De vijf kandidaat-lidstaten zijn dus nog bezig met de ontwikkeling van hun systemen en de Commissie zal deze opnieuw moeten bekijken nadat ze zijn geautomatiseerd of wanneer de procedures voor verdere maatregelen zijn voltooid.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De eerste prioriteit van de Commissie was erop toe te zien dat de kandidaat-lidstaten de structuren hadden opgebouwd om de middelen naar behoren te beheren. Er worden alleen betalingen aan eindbegunstigen gedaan wanneer zij subsidiabele uitgaven hebben gedaan, vaak verscheidene maanden nadat de begunstigde is geselecteerd. Een soortgelijke situatie bestaat in de lidstaten in het kader van de Structuurfondsen.

6.12. *De rentebaten van de eurobankrekeningen van Sapard bedroegen in 2001 289 562,55 EUR voor de betrokken landen. De rentebaten mogen pas worden gebruikt nadat ze voor een maatregel van het programma zijn bestemd. Tot op heden zijn dergelijke besluiten nog niet genomen.*

6.13. *De Commissie is het ermee eens dat over de rentebaten verslag zou moeten worden uitgebracht, zowel over de ontvangen bedragen als over het gebruik ervan (zie het antwoord op punt 6.12 hierboven). Dit zal gebeuren nadat een besluit over het gebruik ervan is genomen. De Commissie heeft in de nieuwe ontwerp-uitvoeringsvoorschriften voor het nieuwe Financieel Reglement, dat vanaf 1 januari 2003 van toepassing zal zijn, verduidelijkt dat rente uit prefinanciering van maatregelen in het kader van de pretoetredingsinstrumenten niet als eigendom van de Commissie moet worden beschouwd.*

⁽⁷⁾ Aantal door de kandidaat-lidstaten in hun plannen voor plattelandontwikkeling opgenomen maatregelen: Bulgarije 11, Estland 8, Letland 8, Litouwen 8, Slovenië 5. Aantal maatregelen waarvoor de Commissie tot beheersoverdracht besloot: Bulgarije 3, Estland 4, Letland 6, Litouwen 5, Slovenië 4.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.15. **Tabel 6.2** toont het geringe aantal projecten dat in Bulgarije werd goedgekeurd. Bovendien daalden zowel het aantal als de waarde van de goedgekeurde projecten tijdens het jaar 2001 aanzienlijk. In de eerste vier maanden na de start van het programma (1 juni) werden er nog 38 projecten goedgekeurd, in het laatste kwartaal van 2001 waren dat er nog maar drie. Volgens het voortgangsverslag van het Bulgaarse Sapard-bureau werd pas na de start van het programma ontdekt dat sommige aanvragers grote moeite hadden om de vereiste documenten te verkrijgen en de voorfinanciering van de projectbedragen te waarborgen. Omdat Bulgarije als eerste met gedecentraliseerd beheer begon en gezien de beperkte tijd om Sapard uit te voeren vóór de toetreding van de begunstigde landen, had de Commissie de uitvoeringsproblemen moeten analyseren en al die landen moeten begeleiden.

6.16. Voor Estland kon de Rekenkamer geen vergelijkbaar onderzoek naar het beloop van de aanvragen qua aantal en waarde verrichten omdat de Commissie niet over de gegevens beschikte. Momenteel krijgt de Commissie informatie over aantal en waarde van de projecten op de halfjaarlijkse vergaderingen van het toezichtcomité. Dat gebeurt te weinig frequent om nieuwe ontwikkelingen in de uitvoering van Sapard in een vroeg stadium te ontdekken. Decentralisatie van het beheer van de steun ontslaat de Commissie niet van haar eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van het programma of van de noodzaak op de hoogte te blijven.

Tekortkomingen in de methodologie van de Commissie voor de goedkeuring van nationaal beheer van Sapard

6.17. De eerste stap in de decentralisatie van het beheer is de nationale erkenning, die moet worden gebaseerd op een onderzoek van de beheers- en controlesystemen door de kandidaat-lidstaten zelf. Vervolgens analyseert de Commissie die systemen voordat zij besluit het steunbeheer te decentraliseren. Maar uit de door Estland en Litouwen verstrekte documenten bleek dat zij nationale erkenning verleenden op voorwaarde dat het onderzoek van hun systemen door de Commissie positief uitviel. De Rekenkamer meent dat de Commissie Estland en Litouwen had moeten verplichten hun erkenningsdocument opnieuw voor te leggen zonder die voorwaarde.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.15. *Wat het specifieke geval van Bulgarije betreft, zijn de moeilijkheden bij de goedkeuring van projecten besproken tijdens de vergadering van het toezichtcomité van december 2001. Tijdens de volgende vergadering van het toezichtcomité in juni 2002 bleek dat 95 projecten zijn goedgekeurd met een EU-bijdrage van 14,6 miljoen EUR. Het cijfer van het laatste kwartaal 2001 is dus niet representatief.*

De Commissie adviseerde de begunstigde landen om zoveel mogelijk te streven naar eenvoudig toe te passen regels. De Commissie heeft vervolgens medio 2001 en medio 2002 twee studiebijeenkomsten gefinancierd waarbij de kandidaat-lidstaten de gelegenheid hadden om alle kwesties in verband met de tenuitvoerlegging te bespreken. Bovendien tracht de Commissie in het kader van haar adviserende rol in de toezichtcomités ideeën aan te dragen om de tenuitvoerlegging te vergemakkelijken. Voorzover de tenuitvoerlegging door bepalingen in de meerjarenovereenkomsten voor de financiering (MAFA) zou worden bemoeilijkt, heeft de Commissie alle begunstigde landen uitgenodigd suggesties te doen om de tekst minder ingewikkeld te maken.

6.16. *De Commissie is van mening dat de informatie die zij van het zesmaandelijks toezichtcomité ontvangt, in de regel toereikend is voor haar behoeften op het gebied van beheer.*

6.17. *Deze twee landen hebben hun nationale erkenning inderdaad afhankelijk gemaakt van de beoordeling van de Commissie, hoewel dit in de praktijk geen gevolgen heeft gehad en de Commissie het niet nodig achtte te vragen de akte van erkenning opnieuw in te dienen; beide landen zijn sinds het overdrachtsbesluit gevolgd en bezocht, en er hebben zich geen belangrijke controlekwesties voorgedaan.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.18. De analyse van de beheers- en controlesystemen door de Commissie is van doorslaggevend belang, want zij moet zorgen voor een correct gebruik van EU-middelen. De controle van de Rekenkamer bestond vooral uit een beoordeling van de analyses van de Commissie, die in de vorm van controledossiers de besluiten van de Commissie tot overdracht van beheer onderbouwen. De voornaamste geconstateerde tekortkomingen waren het ontbreken van documentatie over aard, timing en omvang van de toegepaste controleprocedures, onvoldoende en onbetrouwbare bewijzen ter ondersteuning van sommige conclusies over de systemen en geen systematische dossierbeoordeling door hogere ambtenaren. De Rekenkamer kwam tot de bevinding dat algemeen aanvaarde controlenormen op deze gebieden niet op bevredigende wijze werden toegepast, want hoewel sommige onderdelen van dossiers wel aan die normen voldeden, was dit bij andere niet het geval.

6.19. De toepasselijke verordening van de Raad ⁽⁸⁾ noemt de beschikbaarheid van voldoende personeel met toereikende ervaring als een van de minimumcriteria en -voorwaarden voor het decentraliseren van het beheer. Het belang hiervan wordt onderstreept in de jaarlijkse analyse van het uitbreidingsproces door de Commissie. Volgens de conclusies van die analyse is het noodzakelijk de administratieve capaciteit inzake overheidscontrole en fraudebestrijding uit te breiden. Ten aanzien van de meeste kandidaat-lidstaten concludeerde de Commissie dat verdere inspanningen nodig waren om zeker te zijn van een goed, doelmatig en controleerbaar beheer van de EU-middelen ⁽⁹⁾. Ondanks het belang van deze kwestie bevatten de controledossiers ter ondersteuning van de besluiten van de Commissie onvoldoende informatie over het bestaan, de ervaring en de bekwaamheden van het personeel.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.18. *In het uitgebreide auditprogramma wordt beschreven hoe voor elk stadium van het proces een redelijke zekerheid kan worden verkregen. De noodzakelijke zekerheid kan vaak worden verkregen en aangetoond door alleen een verwijzing naar een procedure, zonder verdere uitweiding. De Commissie produceert geen aanvullende werkdocumenten wanneer de test voor zichzelf spreekt.*

De titel van elk gedeelte van het auditprogramma (herziening van procedures en documentatie, observatie en gesprekken met het betrokken personeel) weerspiegelt de vereisten van de betrokken norm. Berekening en analyse worden ook naar behoefte verricht. De definitieve conclusies (die als basis dienden voor het besluit tot overdracht van het beheer) waren gebaseerd op degelijke bewijsstukken, hoewel dit in de dossiers van de Commissie niet altijd was gedocumenteerd.

De doelstelling dat de verantwoordelijke hiërarchie zich bewust moet zijn van de verrichte werkzaamheden en de gerezen kwesties is verwezenlijkt via a) wekelijkse ontmoetingen met de directeur en b) door het hoofd van de eenheid voorgezeten ontmoetingen voor de afronding van elk auditverslag. Daarnaast is bij verschillende gelegenheden binnen het team een systeem van beoordeling door een vakgenoot gebruikt, volgens de betrokken norm.

6.19. *De kwalificaties en kennis van hoger en ander belangrijk personeel, zowel bij het Sapard-orgaan als bij de regionale kantoren, werden in detail gecontroleerd tijdens vele gesprekken. De Commissie heeft een redelijke zekerheid verkregen over de vaardigheden van het personeel, met name door te beoordelen hoe vertrouwd zij waren met de hun opgedragen taken en met de relevante procedures (via observatie van de uitvoering van taken). Dit is inderdaad niet systematisch gedocumenteerd, en hieraan zal in de toekomst iets worden gedaan.*

⁽⁸⁾ Verordening (EG) nr. 1266/1999 van de Raad van 21 juni 1999 betreffende de coördinatie van de bijstand aan de kandidaat-lidstaten in het kader van de pretoetredingsstrategie en houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 3906/89 (PB L 161 van 26.6.1999, blz. 68).

⁽⁹⁾ Beleidsdocumenten van de Commissie betreffende het uitbreidingsproces: Strategy paper 2001, regelmatige verslagen 2001; november 2001.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.20. Naast de kwestie van het personeel waren ook de volgende essentiële risicogebieden niet gedekt door het onderzoek van de Commissie:

- a) de Commissie onderzocht onvoldoende of met de ingevoerde systemen de zuinigheid en kosteneffectiviteit van de projecten werd gecontroleerd. Het risico bestaat dat artikel 2 van het Financieel Reglement⁽¹⁰⁾, dat goed financieel beheer voorschrijft, niet wordt nageleefd;
- b) de Commissie verrichtte ontoereikende controles om vast te stellen of de ingevoerde systemen dubbele financiering van projecten voorkomen. De Commissie controleerde of begunstigde er in de aanvraagformulieren toe werden verplicht andere financieringsbronnen van het project op te geven, en of het Sapard-bureau dit verifieerde, maar zorgde er niet voor dat de personen die de aanvraagformulieren controleerden over de relevante informatie inzake andere financieringsbronnen beschikten, dat er tussen de verschillende nationale en EU-programma's informatie werd uitgewisseld en dat de kandidaat-lidstaten tijdens hun controles daarop letten.

6.21. De voornoemde tekortkomingen in de methodologie van de Commissie zijn reedsesignaleerd in het jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2000⁽¹¹⁾. De Commissie stelde haar methodologie onvoldoende hierop in en miste daardoor de kans ervoor te zorgen dat die risicogebieden door de opzet van het systeem zouden worden gedekt.

6.22. In zekere mate zijn de hiervoor vermelde kwesties te verklaren door de moeilijke werkomstandigheden waarin het personeel van de Commissie de systemen moest onderzoeken. Ze werden vooral veroorzaakt door de sterke druk om na de opgelopen vertragingen de systemen maar goed te keuren en door de talrijke personeelwijzigingen bij de Commissie.

6.20.

- a) *Zuinigheid en kosteneffectiviteit van het project worden beoordeeld aan de hand van bedrijfsontwikkelingsplannen, die voor een succesvolle aanvraag bevredigend moeten zijn. Aan deze zaken zal bij volgende audits speciale aandacht worden besteed.*
- b) *De procedures voorzien in een gedetailleerde documentencontrole waarbij alleen originelen worden aanvaard en in een gedetailleerde controle ter plaatse voor elke betalingsaanvraag.*

Wat het ontbreken van informatie-uitwisseling en het daaruit voortvloeiende risico van dubbele financiering betreft: voor de meeste erkende maatregelen ging het bij het risico van overlapping tussen Sapard-projecten (belangrijkste kenmerk: groot aantal kleine projecten) en ISPA- en PHARE-projecten (klein aantal grotere projecten) om een gering aantal projecten. Bovendien is het risico van niet-ontdekte dubbele aanvragen kleiner in gevallen waarin de nationale steunregelingen ook door het Sapard-orgaan worden afgehandeld. Aan deze zaken zal bij volgende audits speciale aandacht worden besteed.

6.21. Voor punt 6.20 b) hierboven zijn controles met betrekking tot het risico van dubbele financiering opgenomen in het herziene auditprogramma van 14 september 2001, voor zowel de indiening van projecten als betalingsaanvragen (hoewel de originele versie wel voorziet in deze controle in het indieningsstadium). Wat betreft punt 6.20 a), dat betrekking heeft op zuinigheid en kosteneffectiviteit, moet worden verwezen naar de opmerkingen van de Commissie onder dat punt. Desalniettemin zal aan deze zaken, zoals hierboven is aangegeven, bij volgende controles speciale aandacht worden besteed.

⁽¹⁰⁾ „De begrotingskredieten moeten worden aangewend volgens de beginselen van goed financieel beheer, met name zuinigheid en kosteneffectiviteit.” Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting der Europese Gemeenschappen (PB L 356 van 31.12.1977, blz. 1).

⁽¹¹⁾ Paragraaf 6.50.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.23. De besluiten van de Commissie tot overdracht van beheer zijn gebaseerd op haar controleverslagen, die conclusies bevatten over haar onderzoek van de systemen. De controleverslagen van de Commissie betreffende drie landen (Letland, Slovenië en Litouwen) vermeldden een aantal kwesties die moesten worden opgelost voordat er projectvoorstellen konden worden gedaan. Maar die kwesties en restricties werden niet genoemd in de Commissiebesluiten en de Commissie controleerde ook niet stelselmatig of de betrokken landen die kwesties werkelijk hadden opgelost.

6.24. De Commissie verrichtte een gedetailleerde analyse van de beheers- en controlesystemen in de kandidaat-lidstaten. Zij legde de grondslagen voor een welomschreven systeem dat in de kandidaat-lidstaten kan worden ingevoerd. Maar de besluiten tot beheersoverdracht berustten niet op toereikende en betrouwbare bewijzen om er zeker van te kunnen zijn dat de systemen volgens plan zullen werken. Voor drie van de vijf in 2001 genomen besluiten tot overdracht van beheer ⁽¹²⁾ was er in de dossiers onvoldoende bewijs voor de aanwezigheid, de ervaring en de bekwaamheden van het personeel en dus ook geen zekerheid dat de essentiële procedures, zoals projectselectie, die door dat personeel zullen worden beheerd, naar behoren zouden functioneren.

Onvoldoende verificaties dat de systemen in de praktijk functioneren

Onvoldoende toezicht op de systemen

6.25. Aangezien het beheer van de externe Sapardsteun gedecentraliseerd is en de systemen in de kandidaat-lidstaten nog nieuw zijn, moet de Commissie continu nagaan of de systemen in de praktijk functioneren. De Commissie onderkende dit en bepaalde ⁽¹³⁾ dat zij toezicht moest houden op de verdere naleving van de voorwaarden en bepalingen voor gedecentraliseerd beheer. Daarom deed zij er goed aan het beheer slechts voorlopig over te dragen. Zij verklaarde in haar

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.23. *De brieven met opmerkingen bevatten aanbevolen operationele verbeteringen en verbeteringen op het gebied van controle, alsmede zaken die in de toekomst kunnen worden overwogen. De gedetailleerde vereisten die uit de audit voortvloeien, worden in het Commissiebesluit niet genoemd omdat deze kwesties niet van dien aard zijn dat zij de goede werking van het systeem verhinderen.*

De Commissie heeft van bepaalde kandidaat-lidstaten reeds garanties gekregen met betrekking tot rectificaties. De genomen corrigerende maatregelen kunnen echter pas volledig worden gecontroleerd tijdens rechtmatigheidsaudits ter plaatse. Deze zijn reeds gaande. Bovendien worden geen terugbetalingen verricht totdat alle tekortkomingen zijn verholpen.

6.24. *De Commissie heeft de vertrouwdheid van het plaatselijke personeel met de procedures beoordeeld via gesprekken en observatie van de uitvoering van taken, zodat zij een redelijke zekerheid heeft verkregen dat de belangrijkste processen naar behoren zullen functioneren. Voor meer details zie de opmerkingen van de Commissie onder punt 6.19 hierboven.*

6.25. *De Commissie kan (bijvoorbeeld op grond van artikel 13, lid 3, van deel A van de MAFA) van de kandidaat-lidstaten eisen dat zij informatie verstrekken of passende controlemaatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de programma's naar behoren ten uitvoer worden gelegd. De Commissie houdt rekening met dergelijke informatie voordat zij betalingen goedkeurt.*

⁽¹²⁾ Estland, Litouwen, Letland.

⁽¹³⁾ Verordening (EG) nr. 2222/2000 van de Commissie van 7 juni 2000 houdende financiële uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1268/1999 van de Raad, artikel 3, lid 3 (PB L 253 van 7.10.2000, blz. 5).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

besluiten dat een volledige beheersoverdracht slechts zou worden overwogen nadat verder was onderzocht of de systemen naar behoren werkten. Dit is noodzakelijk omdat de timing en de reikwijdte van de in de MAFA's voorgeschreven verificaties (de zogeheten procedure ter goedkeuring van de rekeningen) geen zekerheid bieden dat tekortkomingen en fouten al vroeg worden ontdekt.

6.26. Ten tijde van het onderzoek van de Rekenkamer in april 2002 had de Commissie nog geen verdere systematische verificaties verricht en bestond er hiervoor ook geen methodologie. Dit komt vooral omdat de Commissie de beheersoverdracht aan de kandidaat-lidstaten waarvan de systemen nog niet zijn goedgekeurd prioritair acht. Er werden geen middelen uitgetrokken om na de voorlopige overdracht toezicht te houden op de naleving. Daar de Commissie geen tijdschema en geen methodologie heeft voor het tijdstip en de wijze waarop er volledige beheersoverdracht kan plaatsvinden, weten de kandidaat-lidstaten niet aan welke eisen zij zullen moeten voldoen.

Tekortkomingen in de verslaglegging na beheersoverdracht

6.27. De kandidaat-lidstaten moeten de Commissie krachtens MAFA jaarlijkse uitvoeringsverslagen en verslagen van de verklarende instantie voorleggen ⁽¹⁴⁾ met informatie over de voortgang bij de implementatie van prioriteiten en maatregelen en over hetgeen wordt gedaan om kwaliteit en doeltreffendheid te verzekeren bij de uitvoering en coördinatie van alle communautaire pretoetredingssteun. De bepalingen van de MAFA's schrijven geen tijdige verslaglegging voor, noch een tijdige beoordeling en aanbevelingen voor aanpassingen

6.26. *De Commissie bereidt thans de aanbestedingsprocedure voor voor het sluiten van contracten voor externe auditdiensten om de financiële uitvoering van Sapard te controleren; dit draagt bij tot de verwezenlijking van de doelstelling van systematische verdere verificaties en zal worden gefinancierd via het begrotingsonderdeel voor technische bijstand in het kader van Sapard.*

Naast de inspecties die worden uitgevoerd in het kader van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen, heeft de Commissie systematisch interne auditverslagen opnieuw bekeken (opnieuw beoordeeld hoe het systeem werkt na de indiening van de eerste serie projecten en betalingsaanvragen) en zo nodig verificaties ter plaatse verricht (bezoeken aan Bulgarije en Litouwen). De Commissie heeft ook alle kandidaat-lidstaten (tijdens een studiebijeenkomst in juni 2002) gevraagd een tijdschema te verstrekken voor de nationale erkenning van de resterende maatregelen.

De volledige overdracht van het beheer is momenteel voor de Commissie noch voor de lidstaten een prioriteit.

6.27. *Behalve via de jaarlijkse uitvoeringsverslagen en -verklaringen krijgt de Commissie informatie van het toezichtcomité (dat doorgaans ten minste tweemaal per jaar bijeenkomt) en naar behoefte opgerichte werkgroepen. Dit comité geeft de mogelijkheid om nieuwe beoordelingen en aanbevelingen tijdiger te verrichten dan via jaarverslagen die op een van tevoren bepaald tijdstip moeten worden ingediend. Daarnaast zijn er vaak contacten tussen de kandidaat-lidstaten en de Commissie om problemen aan te pakken naarmate die zich voordoen en, zo mogelijk, voordat zij zich voordoen.*

⁽¹⁴⁾ MAFA, deel B, artikel 8, lid 1.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

door de Commissie. Als een programma vroeg in het jaar begint, krijgt de Commissie pas informatie over het eerste uitvoeringsjaar in juni van het tweede jaar daarna. Zo werd in het geval van Bulgarije besloten tot beheersoverdracht in mei 2001. De Commissie zal het eerste jaarverslag ontvangen zes maanden na het eerste volledige kalenderjaar, dus in juni 2003, meer dan twee jaar na de start van het programma. Resultaat is dat controle, commentaar en aanbevelingen van de Commissie onnodig vertraging oplopen. Dat is bijzonder zorgwekkend, want het eerste uitvoeringsjaar is het meest riskant omdat wordt gewerkt met nieuwe en ongeteste systemen.

6.28. De Commissie heeft de behoefte aan meer en snellere informatie onderkend en de kandidaat-lidstaten verzocht zo spoedig mogelijk verslagen uit te brengen over controles die aangeven in hoeverre de Sapard-bureaus werken volgens plan. Maar de Commissie verrichtte geen systematische follow-up van de informatieverzoeken en daardoor was niet alle informatie binnen de gestelde tijd beschikbaar.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Vertraagde implementatie in de kandidaat-lidstaten

6.29. De algemene begroting van de Europese Unie bevatte onrealistische uitgavenschema's voor de nieuwe pretoetredingsinstrumenten. Daardoor was er in twee opeenvolgende jaren permanent sprake van een geringe benutting en omvangrijke annuleringen van betalingskredieten.

6.30. Dat geldt in het bijzonder voor Sapard, waarvan de uitvoering in 2001 hoofdzakelijk bestond uit de opzet van de beheers- en controlesystemen in de kandidaat-lidstaten en de bestudering daarvan door de Commissie. Twee jaar na de start van het programma waren in slechts twee landen betalingen aan de uiteindelijke begunstigden gedaan ter waarde van 0,1 % van alle beschikbare middelen. In één van deze landen

6.28. *De Commissie heeft verslagen over het overdoen van controles ontvangen en auditbezoeken met betrekking tot de goedkeuring van de rekeningen verricht voor Bulgarije en Estland (de enige landen die in 2001 betalingen hebben verricht). Voorts zijn rechtmatigheidsaudits verricht. Naar het oordeel van de Commissie is dit een toereikende follow-up.*

6.29. *Zoals vermeld in het antwoord op punt 6.6 zijn de in 2000 opgestelde tijdschema's voor de betalingen van 2001 gebaseerd op de meest realistische informatie die destijds voor het Sapard-instrument beschikbaar was.*

6.30. *Na 2000 houdt de voortgang voornamelijk verband met de inspanningen van de kandidaat-lidstaten om organen op te zetten die Sapard kunnen beheren.*

Voor het gedecentraliseerd beheer van Sapard is het nodig dat de kandidaat-lidstaten de nodige administratieve structuren creëren die in staat zijn de communautaire middelen goed te beheren. Sommige kandidaat-lidstaten zijn erin geslaagd

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

(Bulgarije) reageerde de Commissie niet op het feit dat de uitvoeringsgraad onder de verwachtingen bleef en nog afnam. Voor andere landen is geen informatie beschikbaar.

Aanbeveling

- Aangezien Sapard een essentieel instrument is om prioriteitsproblemen inzake landbouw en plattelandontwikkeling in de kandidaat-lidstaten nog vóór de toetredingen op te lossen en gelet op het feit dat kredieten van de begroting 2000 die niet zijn gebruikt eind 2003 worden geannuleerd, is de Rekenkamer van mening dat de Commissie de oorzaken van de trage implementatie moet onderzoeken. Zij moet richtlijnen verstrekken om het risico van verdere vertragingen en soortgelijke situaties in andere kandidaat-lidstaten te verminderen.

Tekortkomingen in de methodologie van de Commissie voor de goedkeuring van nationaal beheer van Sapard

6.31. De analyse van de in de kandidaat-lidstaten opgezette systemen door de Commissie vertoonde tekortkomingen. Essentiële risicogebieden werden ontoereikend gecontroleerd en de aanwezigheid en ervaring van het personeel waren onvoldoende aangetoond. Bij drie van de vijf landen waar het beheer was overgedragen was er onvoldoende bewijs om redelijke zekerheid te krijgen dat was voldaan aan alle voorschriften die moeten zorgen voor een correcte benutting van de EU-middelen. De Commissie signaleerde ook zelf kwesties die moesten worden gecorrigeerd vóór een gedecentraliseerde uitvoering, maar gaf daaraan geen systematische follow-up.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

het grootste deel van het werk in 2000 (of uiterlijk in januari 2001) te doen. Andere lidstaten hebben het in 2001 gedaan en maken nu een begin met de tenuitvoerlegging. Enkele andere landen hebben dit stadium nog niet bereikt. In het genoemde geval van Bulgarije heeft niet de Commissie maar het toezichtcomité, overeenkomstig zijn mandaat, stappen ondernomen om verandering te bewerkstelligen en de uitvoering te bespoedigen.

De Commissie houdt regelmatig toezicht op het niveau van de uitvoering van Sapard in elk land. Met enkele uitzonderingen nemen de verplichtingen jegens de begunstigden in de loop van de tijd toe overeenkomstig de verwachtingen van de uitvoerende autoriteiten. In het geval van sommige landen verwachten zij dat het instrument voor eind 2002 een normaal jaarlijks uitvoeringstempo zal hebben bereikt. Tijdens elke bijeenkomst van het toezichtcomité wordt informatie over de uitvoering beschikbaar gesteld voor alle landen waarvoor een overdrachtsbesluit is genomen. Tijdens studiebijeenkomsten in juni 2002 en juli 2001 heeft de Commissie opties genoemd die elk land kon overwegen om de uitvoering te versnellen.

6.31. *De belangrijkste risicogebieden die door de Rekenkamer worden genoemd (zie voor meer details het antwoord op punt 6.20), zijn goed financieel beheer en dubbele financiering. Goed financieel beheer wordt beoordeeld in het stadium van de ontwikkeling van het programma en de erkenning van het systeem, hoewel verificatie moeilijk is bij een systeem dat nog niet operationeel is. De kwestie van de dubbele financiering wordt behandeld in de auditprogramma's van de Commissie en onderzocht via de herziening van de procedures.*

Het bestaan en de ervaring van het personeel werden geverifieerd (zie voor meer details de opmerkingen bij de punten 6.19 en 6.24) en de zekerheid dat de procedures in de praktijk volgens plan zouden functioneren (zodat wordt gezorgd voor een goed gebruik van de EU-middelen) werd verkregen via gesprekken met het personeel (waarbij hun vertrouwdeheid met de procedures werd beoordeeld) en een observatie ter plaatse van het (opnieuw) uitvoeren van taken (zie punt 6.24).

Voor een passende follow-up wordt gezorgd via het verkrijgen van verzekeringen van de kandidaat-lidstaten over de geboekte vooruitgang, en bevestiging wordt verkregen via (voortdurende) bezoeken ter plaatse (voor details zie opmerkingen over punt 6.23).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Aanbeveling

- Wanneer de Commissie de vervulling van de voorwaarden voor gedecentraliseerd beheer controleert, moet zij ervoor zorgen voldoende aandacht te besteden aan de door de Rekenkamer vastgestelde tekortkomingen. Tevens moet de Commissie nagaan of de in haar eigen controleverslagen gesignaleerde kwesties zijn opgelost.

Onvoldoende verificatie of de systemen voor Sapard in de praktijk functioneren

6.32. In 2001 was de Commissie nog niet begonnen te controleren of de beheers- en controlesystemen van Sapard in de praktijk functioneren. De overdracht van het beheer was van voorlopige aard. Maar de Commissie heeft geen tijdschema of methodiek voor het tijdstip en de wijze waarop er volledige beheersoverdracht kan plaatsvinden. De kandidaat-lidstaten weten dus niet aan welke voorwaarden zij zullen moeten voldoen. Bovendien bieden de MAFA's niet voldoende tijdige informatie.

Aanbevelingen

- De Commissie moet systematisch toezicht houden op de implementatie van Sapard, hetgeen nodig is om na te gaan of de systemen in de praktijk functioneren. De Commissie moet kort na de voorlopige beheersoverdracht audits verrichten die alle controle-niveaus tussen de Commissie en de uiteindelijke begunstigden bestrijken.
- De Commissie moet een tijdschema en een methodologie ontwikkelen voor het tijdstip en de wijze waarop er volledige overdracht moet plaatsvinden en de kandidaat-lidstaten daarover inlichten.
- De Commissie moet in de MAFA's de nodige wijzigingen aanbrengen om ervoor te zorgen dat zij de jaarverslagen, de controleverslagen en de gegevens betreffende het bedrag en de besteding van rentebaten vroeger ontvangt.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Naar de mening van de Commissie hebben de ernstige tekortkomingen betrekking op het gebrek aan gedocumenteerde bewijzen over de ervaring van het personeel. Hieraan zal iets worden gedaan. Voor de follow-up beschikt de Commissie reeds over een geschikt mechanisme, zoals uitgelegd in punt 6.24.

6.32. *De Commissie heeft bezoeken gebracht aan Bulgarije (in februari 2002) en Litouwen (in juli 2002) om het beheers- en controlesysteem te evalueren. De Commissie heeft in 2002 tevens audits met betrekking tot de goedkeuring van de rekeningen uitgevoerd in Bulgarije en Estland (zie punt 6.30 hierboven). Voorts heeft de Commissie de interne auditverslagen van het Sapard-orgaan ontvangen, die de resultaten geven van het opnieuw uitvoeren van de belangrijkste processen. Deze verslagen bevatten geen opzienbarende bevindingen.*

De Commissie heeft toezicht gehouden op de werking van de systemen via de ontvangst van verslagen van de interne-auditafdelingen van de Sapard-organen over het opnieuw uitvoeren van taken, en waar nodig via latere controles ter plaatse (met betrekking tot de goedkeuring van de rekeningen of de rechtmatigheid, zoals hierboven en in de MAFA uitgelegd). Dit zijn voortdurende processen; naar het oordeel van de Commissie wordt aan deze aanbeveling reeds een passend gevolg gegeven.

De kandidaat-lidstaten werd tijdens een studiebijeenkomst in juni 2002 gevraagd een tijdschema voor de nationale erkenning van de resterende maatregelen te verstrekken. De volledige overdracht van het beheer heeft momenteel voor de Commissie en voor de kandidaat-lidstaten geen prioriteit.

Om de in het antwoord op punt 6.29 vermelde redenen ziet de Commissie geen voordeel in het aanpassen van de MAFA wat betreft het tijdstip van indiening van het jaarverslag, maar zij zal trachten in de MAFA de verplichting op te nemen om per kwartaal verslag uit te brengen over de rentebaten van de Sapard-rekeningen.

HOOFDSTUK 7

Administratieve uitgaven

7.0. INHOUD	Paragraaf
Huishoudelijke uitgaven van de communautaire instellingen en organen	7.1-7.22
Inleiding	7.1
Analyse van het begrotingsbeheer	7.2-7.4
Specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring	7.5-7.22
Reikwijdte van de controle	7.5
Betrouwbaarheid van de rekeningen	7.6-7.16
Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen	7.17-7.22
Controle van de gedecentraliseerde communautaire organen	7.23-7.32
Inleiding	7.23
Begrotingsuitvoering	7.24-7.25
Jaarrekening en boekhouding	7.26-7.29
Aanschaf van goederen en diensten	7.30-7.32
Controle van de Europese Scholen	7.33-7.34

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

HUISHOUDELIJKE UITGAVEN VAN DE
COMMUNAUTAIRE INSTELLINGEN EN
ORGANEN*Inleiding*

7.1. In rubriek 5 van de financiële vooruitzichten, getiteld „Administratieve uitgaven”, zijn de huishoudelijke kredieten van de instellingen en andere organen opgenomen (voor de Commissie deel A van de begroting). Deze kredieten staan onder direct beheer van deze instanties en dienen hoofdzakelijk voor de betaling van salarissen, toelagen en pensioenen van hun leden en personeelsleden, alsmede van huur, verwerving van onroerend goed, aankopen en diverse administratieve uitgaven. Deze kredieten maken het in het geval van de Commissie tevens mogelijk, verenigingen en instanties te subsidiëren die een bijdrage leveren aan de uitvoering van verscheidene aspecten van de activiteiten van de Europese Unie.

Analyse van het begrotingsbeheer

7.2. De Rekenkamer heeft de informatie in de delen I-IV van de jaarrekening onderzocht. De delen I en III bevatten toelichtingen bij het begrotingsbeheer van het betrokken jaar en geven met name verklaringen voor de verschillen tussen de vastgestelde begroting en de uiteindelijk beschikbare kredieten alsook tussen deze laatste en de bestede kredieten. Met dit onderzoek werd niet getracht zekerheid te krijgen over de betrouwbaarheid van die verklaringen, maar wel significante onverklaarde verschillen op te sporen en te wijzen op verklaringen die misleidend kunnen worden geacht. Dergelijke gevallen bracht het onderzoek niet aan het licht.

7.3. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Rekenkamer in paragraaf 7.3 van het jaarverslag over het begrotingsjaar 2000 ⁽¹⁾ hebben de Commissie en het Parlement de presentatie en gebruiksvriendelijkheid van hun analyse van het begrotingsbeheer verbeterd. Met name heeft de Commissie enkele globale analyses verstrekt en een logischer weergave met meer coherentie tussen de hoofdstukken ingevoerd, en heeft het Parlement feitelijke gegevens verstrekt over de resultaten die zijn bereikt met het gebruikte begrotingskrediet. De andere communautaire instellingen dan de Commissie blijven zich echter vooral bezig houden met het beschrijven van de schommelingen in de kredietbedragen gedurende het jaar en met de aangegane verplichtingen, en niet met de verschillen tussen de bedragen waarvoor

7.3. ANTWOORD VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement wijst op de door de Rekenkamer geconstateerde verbetering en zal zijn inspanningen in de door de Rekenkamer gewenste zin voortzetten.

7.3. ANTWOORD VAN HET HOF VAN JUSTITIE

De analyse van het begrotingsbeheer van het begrotingsjaar 2001 van het Hof van Justitie legt de nadruk op de verklaringen voor de belangrijkste verschillen tussen het aanvankelijke bedrag van de kredieten en de uiteindelijke besteding

⁽¹⁾ PB C 359 van 15.12.2001.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

verplichtingen zijn aangegaan en de gedane betalingen. De Rekenkamer acht het nog steeds wenselijk dat alle instellingen een meer algemene analyse van hun begrotingsbeheer bieden, met de nadruk op en uitleg over de uitgavetrends en de financiering van de grootste kapitaalposten, en waarin belangrijke maatstaven voor de zuinigheid en doelmatigheid worden besproken. Over de in paragraaf 7.3 van het jaarverslag over het begrotingsjaar 2000 aan de orde gestelde specifieke kwestie, hoe het Parlement ongebruikte kredieten van andere begrotingsonderdelen overboekt op het begrotingsonderdeel „huur en erfpacht” ten behoeve van kapitaalaflossingen voor gebouwen, wordt nu een toereikende verklaring gegeven. Bovendien legt het Parlement uit dat voor dergelijke aflossingen aanvullende kredieten werden uitgetrokken bij gewijzigde en aanvullende begroting nr. 5 voor het begrotingsjaar 2001.

7.4. De Raad besteedde 1,4 miljoen euro van begrotingspost 2 5 0 1 (Vergaderingen en convocaties in het algemeen) aan uitgaven die in feite in 2000 waren opgekomen maar niet in dat jaar waren betaald omdat de begrotingskredieten voor 2000 reeds waren opgebruikt. Om dezelfde reden zijn soortgelijke uitgaven ten belope van 1,84 miljoen euro, die in 2001 zijn opgekomen, in 2002 betaald met kredieten van de begroting 2002. Dit is strijdig met het beginsel van de jaarperiodiciteit zoals beschreven in artikel 6, vierde alinea, van het Financieel Reglement. Wanneer de oorspronkelijke begrotingskredieten ontoereikend blijken, moeten ze worden verhoogd via overdrachten of aanvullende begrotingen.

hiervan. Met betrekking tot de uitgesproken wens, „dat de instellingen voortaan een meer algemene analyse bieden waarbij aandacht wordt besteed aan de voornaamste uitgavetrends en de grootste kapitaalkosten, maar ook belangrijke indicatoren voor zuinigheid en doelmatigheid worden verstrekt” ⁽¹⁾, is het Hof van Justitie van mening, dat zijn gehele jaarrekening, met inbegrip van de relevante tabellen en zijn financiële balans op 31 december 2001, aan die wens tegemoetkomt.

De diensten van het Hof zijn echter bereid om deel te nemen aan iedere interinstitutionele actie die tot doel zou hebben, de analyse van het begrotingsbeheer te harmoniseren.

7.3. ANTWOORD VAN HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Voortaan zal het EESC rekening houden met de opmerkingen van de Rekenkamer over presentatie en leesbaarheid van de analyse van het begrotingsbeheer.

7.3. ANTWOORD VAN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Voortaan zal het Comité van de Regiós rekening houden met de opmerkingen van de Rekenkamer over presentatie en leesbaarheid van de analyse van het begrotingsbeheer.

7.4. ANTWOORD VAN DE RAAD

Wat het beheer van begrotingspost 2 5 0 1 betreft (Vergaderingen en convocaties in het algemeen) deelt de Raad de analyse en de aanbevelingen van de Rekenkamer. Overwogen wordt om voor het eind van het begrotingsjaar 2002 de nodige maatregelen te nemen om in de toekomst het door de Rekenkamer geconstateerde probleem te voorkomen.

⁽¹⁾ Jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2000, paragraaf 7.3.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

*Specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring***Reikwijdte van de controle**

7.5. De controle van de betrouwbaarheid van de rekeningen bestond uit cijferanalyse en gegevensgerichte controle van alle saldi die voor de geconsolideerde rekeningen van materieel belang zijn. Wat betreft de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen was de controle gebaseerd op een algemene beoordeling van het controleterrein (begroting, definitieve rekeningen, administratieve praktijken enz.) en op gegevensgerichte controle van verrichtingen met betrekking tot de administratieve uitgaven die voorkwamen in een steekproef die uit de hele begrotingsboekhouding was genomen. Bovendien werd een specifiek onderzoek ingesteld naar uitgaven voor salarissen van ambtenaren en tijdelijke functionarissen van de Commissie en het Parlement. Op dit gebied werden de interne-controlesystemen geëvalueerd en werd een steekproef van verrichtingen aan een gegevensgerichte controle onderworpen.

Betrouwbaarheid van de rekeningen

7.6. In dit gedeelte worden de meest significante bevindingen en opmerkingen met betrekking tot de controle van de Rekenkamer van de betrouwbaarheid van de rekeningen van elke instelling samengevat.

Parlement

7.7. De Rekenkamer blijft bij haar opmerkingen over het Louise Weissgebouw te Straatsburg in paragraaf 7.8 van het jaarverslag over het begrotingsjaar 2000. In de toelichting bij de balans wordt nog steeds niet vermeld dat de boekhoudkundige nettowaarde van 329,9 miljoen euro een geschatte waarde is, of dat diverse kosten in verband met de bouw door het Parlement worden betwist. Bovendien is het Parlement de post „speciaal materieel” (historische kostprijs: 80 miljoen euro) blijven afschrijven tegen het maximale percentage van 25 %, zodat deze aan het eind van het begrotingsjaar 2001 volledig afgeschreven was. De aard van de verschillende componenten van het materieel had moeten worden vermeld, en daarop hadden de desbetreffende afschrijvingspercentages moeten worden toegepast overeenkomstig Verordening (EG) nr. 2909/2000 van de Commissie ⁽²⁾.

7.7. ANTWOORD VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Door een onoplettendheid bij de opstelling van de financiële ramingen is in de voetnoot bij de balans nagelaten erop te wijzen dat het om een geschat bedrag ging. Indien de definitieve waarde van het gebouw tegen eind 2002 nog niet bekend is, zal in de desbetreffende voetnoot de verklaring worden opgenomen dat het een kostenschattning betreft. Aangezien de onderhandelingen over de definitieve kostprijs van de gebouwen nog niet zijn afgerond, wordt het inopportuun geacht in de voetnoten bij de balans een kostenbedrag te vermelden waarover nog geen overeenstemming is bereikt, aangezien de onderhandelingspositie van het Europees Parlement daardoor kan worden aangetast. De precieze aard van het speciaal materieel waarop de Rekenkamer in de desbetreffende tekst doelt, wordt momenteel nog onderzocht. Bij de SERS, de huidige eigenaar van het gebouw, wordt nadere informatie ingewonnen over de precieze aard van de verschillende componenten van dit materieel. Zodra het resultaat hiervan bekend is, zal de instelling wellicht in staat zijn nader vast te stellen of het afschrijvingspercentage van 25 % voor dit speciaal materieel redelijkerwijs kan worden gehandhaafd, conform de aanbevelingen van de Rekenkamer en in overeenstemming met Verordening (EG) nr. 2909/2000 van de Commissie.

⁽²⁾ Verordening (EG) nr. 2909/2000 van de Commissie van 29 december 2000 betreffende het boekhoudkundig beheer van de niet-financiële vaste activa van de Europese Gemeenschappen (PB L 336 van 30.12.2000, blz. 75).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Raad

7.8. De Raad heeft de fysieke inventarisatie voltooid waarvan sprake is in zijn antwoord op de opmerkingen van de Rekenkamer in het jaarverslag over het begrotingsjaar 2000 ⁽³⁾. Het probleem van de betrouwbaarheid van de boekhoudkundige inventaris is daarmee in werkelijkheid echter niet opgelost. Nog steeds bestaan er onverklaarde verschillen tussen de feitelijke inventaris en de boekhoudkundige inventaris, zodat de subrubrieken B, C en D van de rubriek „materiële vaste activa” in de balans met 0,9 miljoen euro kan zijn overgewaard.

Commissie

7.9. De Commissie koopt, gedeeltelijk ten behoeve van andere instellingen, gedurende vier jaar site-licenties ⁽⁴⁾ in voor een totale prijs van 3,3 miljoen euro. Op de geconsolideerde balans staat slechts de waarde van de door de Commissie zelf gebruikte licenties die in de balans van de Commissie voorkomt. De waarde van de licenties die de andere instellingen gebruiken verschijnt noch in de afzonderlijke balansen van de instellingen, noch in de geconsolideerde balans.

7.10. Daar voorschotten en vooruitbetalingen voor materiële activa niet in de balansboekhouding worden geboekt zodra de betalingen worden verricht, kan de totale waarde van de balans niet worden afgeleid van een boekhoudkundige balans. Deze waarde wordt door de verschillende betrokken administratieve eenheden vastgesteld op basis van bedragen die aan het eind van het jaar worden bepaald, en is niet betrouwbaar. De Rekenkamer constateerde dat een bedrag van 1,4 miljoen euro voor de aanschaf van beveiligingsapparatuur voor „Eurodac”, alsook een totaalbedrag van ongeveer 150 000 euro voor verbeteringen aan gebouwen, niet in de genoemde balanswaarde waren begrepen.

7.8. ANTWOORD VAN DE RAAD

Met het oog op een grotere betrouwbaarheid van de boekhoudkundige inventaris heeft de Raad besloten de grootste prioriteit te hechten aan het opstellen van een fysieke inventaris.

Gezien de omvang en de complexe aard van de fysieke telling en de lopende bemiddelingswerkzaamheden, zullen die naar verwachting tot eind 2002 duren; parallel daarmee zullen ook studies naar de verbetering van de systemen en procedures voor het beheer van de inventaris worden verricht.

7.9. ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie neemt de jaarlijkse factuur van de site-licenties voor alle instellingen die hieraan deelnemen, in ontvangst en vereffent deze. In haar jaarlijkse balans neemt de Commissie haar aandeel van de site-licenties op in het gedeelte „Immateriële vaste activa”. De Commissie geeft de aandelen van de site-licenties van de andere instellingen niet aan. Onlangs heeft de Commissie de instellingen die deelnemen aan de kaderovereenkomst voor de aankoop van site-licenties, gewezen op de verplichting om hun aandeel aan te geven in het gedeelte „Immateriële vaste activa” van hun balans.

De Commissie kan deze gegevens pas vermelden in de geconsolideerde balans wanneer de andere instellingen haar deze ter beschikking stellen.

7.10. ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Het boekhoudsysteem van de Commissie laat niet toe dat voorschotten en vooruitbetalingen in de financiële balans worden geregistreerd op het moment dat de betalingen worden uitgevoerd. Dit probleem zal worden opgelost in het kader van het lopende project tot modernisering van de boekhouding.

In artikel 81 van het onlangs goedgekeurd Financieel Reglement wordt dit soort betalingen gekenmerkt.

⁽³⁾ Blz. 316, paragraaf 7.12.

⁽⁴⁾ Voor een site-licentie voor software betaalt de instelling een vast bedrag, ongeacht het aantal gebruikers (zie artikel 22, paragraaf 1, van Verordening (EG) nr. 2909/2000 van de Commissie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.11. Uit de toelichting bij de balans blijkt niet dat de huurbedragen die sinds oktober 1999 voor een gebouw worden betaald voorlopig zijn, daar de definitieve huurwaarde nog niet met de eigenaar is overeengekomen.

Hof van Justitie

7.12. De controle van de balans van het Hof van Justitie gaf geen aanleiding tot opmerkingen.

Rekenkamer

7.13. De controle van de balans van de Rekenkamer gaf geen aanleiding tot opmerkingen.

Economisch en Sociaal Comité en Comité van de Regio's

7.14. Volgens algemeen aanvaarde boekhoudpraktijken wordt grond niet afgeschreven. In strijd met dit beginsel bevat de boekhouding een gecumuleerde afschrijving van de grond bij het Montoyergebouw.

7.15. De betrouwbaarheid van de waarde van de rubriek „overige materiële vaste activa” kan niet worden gegarandeerd, daar er sinds 1998 geen fysieke inventarisatie heeft plaatsgevonden. De rubriek bevat ook items die zijn afgestoten voordat de voorgeschreven afschrijvingsprocedure haar beslag had gekregen.

7.11. ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

In de onderhandelingen met de eigenaar streeft de Commissie ernaar de huurwaarde voor de periode totdat het gebouw aan de normen beantwoordt, vast te leggen op een niveau dat niet hoger ligt dan het in het huidige akkoordprotocol bepaalde voorschot.

7.14. ANTWOORD VAN HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

De afschrijving op het Montoyergebouw is in 2001 begonnen. De afsluiting van de rekeningen vond namelijk plaats op basis van afschrijving voor de totale waarde van dit gebouw, inclusief de grond. In april 2002 is de waarde van het Montoyer- en het Belliardgebouw vastgesteld op grond van een beoordeling door een extern deskundige. De afschrijving zal dienovereenkomstig worden aangepast; deze zal bij afsluiting van het begrotingsjaar 2002 correct worden weergegeven.

7.14. ANTWOORD VAN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

De afschrijving op het Montoyergebouw is in 2001 begonnen. De afsluiting van de rekeningen vond namelijk plaats op basis van afschrijving voor de totale waarde van dit gebouw, inclusief het perceel. In april 2002 is de waarde van het Montoyer- en het Belliardgebouw vastgesteld op grond van een beoordeling door een extern deskundige. Derhalve zal de afschrijving worden gecorrigeerd; deze zal bij afsluiting van het begrotingsjaar 2002 correct worden weergegeven.

7.15. ANTWOORD VAN HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Beide Comités betreuren het dat bij deze gelegenheid de regels niet volledig zijn toegepast. Zij beseffen dat het nodig is de inventarisregels voortaan strikt toe te passen. De materiële inventarisatie is momenteel reeds ver gevorderd en zal voor het einde van dit jaar worden afgesloten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Bepaalde verouderde computerapparatuur was niet correct uit de inventaris verwijderd, ondanks instructies hiertoe. Van nu af aan zal de dienst informatica om bevestiging verzoeken.

7.15. ANTWOORD VAN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Beide Comités betreuren het dat bij deze gelegenheid de regels niet geheel zijn toegepast. Zij beseffen dat het nodig is de inventarisregels voortaan strikt toe te passen. De fysieke inventarisatie is momenteel reeds ver gevorderd en zal voor het einde van dit jaar worden afgesloten.

Bepaalde afgeschreven computerapparatuur was niet correct uit de inventaris verwijderd, ondanks instructies hiertoe. Van nu af aan zal de dienst informatica om bevestiging verzoeken.

Algemeen oordeel

7.16. Behoudens de voormelde bevindingen van ondergeschikt belang, bracht de controle van de betrouwbaarheid van de rekeningen geen informatie aan het licht over onjuiste opgaven die van materieel belang worden geacht voor de geconsolideerde rekeningen van de Europese Gemeenschappen.

Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen

Juridische kwesties in verband met enkele bepalingen van de algemene begroting 2001 en de desbetreffende uitgaven

7.17. Volgens de voetnoten bij de personeelsformatie van het Parlement en de Rekenkamer moeten sommige van de vaste posten die in een bepaalde categorie voorkomen als posten van een hogere categorie worden beschouwd. Te oordelen naar deze voetnoten bezoldigen beide instellingen personeel van een bepaalde categorie als personeel van een hogere categorie. Dit is niet in overeenstemming met artikel 45, lid 2, van het Statuut, dat bepaalt: „De overgang van een ambtenaar naar een hogere categorie kan alleen plaatsvinden na een vergelijkend onderzoek.”.

7.17. ANTWOORD VAN HET EUROPEES PARLEMENT

De enige posten waarop in de desbetreffende voetnoten wordt gedoeld, betreffen ambtenaren die een bevordering ad personam hebben gekregen. Dergelijke bevorderingen worden conform de interne voorschriften van de instelling alleen bij besluit van het Bureau toegekend aan een zeer beperkt aantal ambtenaren (voornamelijk in de lagere categorieën), die niet alleen een lange dienstduur achter de rug hebben maar zich ook uitzonderlijk verdienstelijk hebben gemaakt, en worden opgenomen in de jaarlijkse ramingen van de ontvangsten en uitgaven van het Parlement.

7.17. ANTWOORD VAN DE REKENKAMER

Naar aanleiding van de toestemming die de begrotingsautoriteit in de lijst van het aantal ambten voor het begrotingsjaar 2001 had verleend, heeft de Rekenkamer zes personeelsleden ad personam in een hogere graad benoemd.

Zij heeft echter besloten, voortaan af te zien van dergelijke benoemingen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.18. Volgens de toelichting bij post 1 0 9 0 („Aanpassingscoëfficiënten”) in de begrotingsafdelingen van de Commissie en het Hof van Justitie dient dit krediet ter dekking van de aanpassingscoëfficiënten op het gedeelte van de emolumenten van de leden van de instellingen dat naar een ander land dan dat van tewerkstelling wordt overgeboekt. De toelichting bij dezelfde post van de begrotingsafdeling van de Rekenkamer is niet zo expliciet, maar kan zo worden geïnterpreteerd — hetgeen de Rekenkamer ook deed — dat kredieten worden uitgetrokken ter dekking van hetzelfde soort aanpassingscoëfficiënten. De toepassing van dergelijke coëfficiënten verhoogt het totaalbedrag van de betaalde emolumenten. De regels voor de bezoldiging van de leden van de instellingen bevatten geen specifieke rechtsgrondslag voor dergelijke overmakingen. Verscheidene jaren heeft er echter een analoge toepassing van enige bepalingen van het Statuut plaatsgevonden. In afwachting van opheldering ter zake hebben de instellingen besloten, vanaf juli 2002 de toepassing van aanpassingscoëfficiënten voor de betrokken leden op te schorten.

7.18. ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie is van oordeel dat de overdracht van een gedeelte van de emolumenten van de leden van de Commissie altijd op correcte wijze is uitgevoerd. Gelet op het standpunt van de Rekenkamer, heeft de Commissie niettemin beslist deze overdrachten op te schorten.

7.18. ANTWOORD VAN HET HOF VAN JUSTITIE

Het Hof van Justitie bevestigt dat zijn administratief comité tijdens zijn vergadering van 12 juni 2002 heeft besloten, „gezien de door de Rekenkamer en de Commissie genomen besluiten en zonder de juistheid van de tot nog toe gevolgde praktijk ter discussie te stellen”, de door de leden verrichte overmakingen van bezoldiging met toepassing van de aanpassingscoëfficiënten, vanaf juli 2002 te schorsen.

Deze schorsing, waartoe voorlopig en in afwachting van een opheldering is besloten, moest het administratief comité in staat stellen een grondig onderzoek te wijden aan de argumenten die de Rekenkamer ertoe hadden gebracht, de regelmatigheid van dergelijke overmakingen te betwisten, namelijk dat, bij gebrek aan uitdrukkelijke bepaling in de door de Raad vastgestelde geldelijke regeling voor de leden, voor die praktijk geen duidelijke rechtsgrondslag bestond, en dat de enkele opnemings van de desbetreffende begrotingskredieten geen voldoende grondslag kon vormen voor het verrichten van die uitgaven, waarvoor bovendien een basisbesluit van de wetgevende autoriteit zou zijn vereist.

Na afloop van dit op 25 september 2002 ingestelde onderzoek, was het administratief comité van oordeel, dat de aldus aangevoerde argumenten, om de navolgende redenen, niet konden rechtvaardigen dat een einde wordt gemaakt aan de mogelijkheid voor de leden om na toepassing van aanpassingscoëfficiënten een deel van hun bezoldiging over te maken:

- *deze reeds lang bestaande praktijk berust op de overweging dat de bepalingen van artikel 17 van bijlage VII bij het Ambtenarenstatuut analoog van toepassing zijn op de leden, zoals trouwens blijkt uit de toelichting op het begrotingsonderdeel waarin de betrokken kredieten zijn opgenomen;*
- *een dergelijke analoge toepassing beantwoordt aan het met de mogelijkheid tot overmaking van een deel van de bezoldiging nagestreefde doel, dat duidelijk voor de leden zoals voor de ambtenaren geldt;*
- *zij vindt bevestiging in artikel 4 bis van de geldelijke regeling voor de leden) bepalende dat op de salarissen, gezins-toelagen en andere toelagen van de leden de aanpassingscoëfficiënt wordt toegepast die door de Raad voor de in*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

België tewerkgestelde ambtenaren wordt vastgesteld), dat in de geldelijke regeling is ingevoegd bij Verordening (EGKS, EEG, Euratom) nr. 1546/73 van de Raad van 4 juni 1973 waarvan de enige overweging van de considerans verwijst naar het handhaven van „een zekere hiërarchie tussen de wedden van de leden van (...) het Hof van Justitie enerzijds, en die van de ambtenaren der Europese Gemeenschappen anderzijds”. Gezien de bewoordingen zelf van die bepalingen en de door de wetgever in de voormelde overweging van de considerans te kennen gegeven wil, moet worden aangenomen dat het stelsel van aanpassingscoëfficiënten op de leden zoals op de ambtenaren van toepassing is.

Het administratief comité was bijgevolg van mening, dat de betrokken praktijk haar rechtsgrondslag vond in de op de leden analoog toepasselijke bepalingen van artikel 17 van bijlage VII bij het Ambtenarenstatuut, en dat de instelling gehouden was een einde te maken aan de schorsing waartoe op 12 juni 2002 was besloten, en de overmakingen voor de leden te hervatten onder dezelfde voorwaarden en volgens dezelfde modaliteiten als voor de ambtenaren gelden.

7.18. ANTWOORD VAN DE REKENKAMER

Met ingang van 1 juli 2002 heeft de Rekenkamer, zoals vermeld, daadwerkelijk het hanteren van aanpassingscoëfficiënten stopgezet.

Parlement

7.19. De evaluatie van de interne-controlesystemen en de resultaten van de gegevensgerichte controle van een steekproef van verrichtingen met betrekking tot de salarissen die aan ambtenaren en tijdelijke functionarissen worden betaald, gaf geen aanleiding tot bijzondere opmerkingen. De in paragraaf 7.17 vermelde kwestie geldt ook voor het Parlement.

7.20. Zoals de Rekenkamer reeds heeft opgemerkt in het jaarverslag over het begrotingsjaar 1998⁽⁵⁾ zijn de vergoedingen voor dienstreizen van personeelsleden van de categorieën C en D hoger dan de in het Statuut voorgeschreven bedragen⁽⁶⁾. In zijn antwoord verklaarde het Parlement dat de gelijkstelling van C- en D-ambtenaren met A- en B-ambtenaren voortkomt uit de bijzondere problemen die ontstaan doordat zijn diensten verspreid zijn over de drie hoofdvestigingsplaatsen en doordat een aanzienlijk aantal vergaderingen plaatsvindt buiten deze vestigingsplaatsen. Deze argumenten doen niets af aan het feit dat de handelwijze van het Parlement niet in overeenstemming is met het Statuut.

7.20. ANTWOORD VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Betaling van dienstreisvergoedingen geschiedt in overeenstemming met het besluit van het Bureau van 14 mei 1992. Een en ander houdt verband met het bijzondere karakter van het Parlement, waarvan de diensten zijn verspreid over drie vestigingsplaatsen en dat een groot aantal vergaderingen houdt in een van deze drie plaatsen of zelfs daarbuiten. De Commissie heeft in haar voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van het Ambtenarenstatuut het tussen de verschillende categorieën bestaande verschil opgeheven, zowel voor de reiskostenvergoeding als voor het bedrag van de dienstreisvergoedingen. Dit voorstel komt overeen met de bij het Parlement geldende regeling.

⁽⁵⁾ Zie paragraaf 6.18.

⁽⁶⁾ Artikelen 12 en 13 van bijlage VII van het Statuut. In het algemeen worden bij treinreizen van minder dan 800 km de kosten van ambtenaren van de categorieën C en D vergoed op basis van het spoortarief tweede klasse. Wat de dagvergoedingen betreft varieert het verschil tussen de tarieven voor A- of B-ambtenaren en C- of D-ambtenaren voor de meeste lidstaten van 10 tot 15 euro.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Commissie

7.21. De evaluatie van de interne-controlesystemen en de resultaten van de gegevensgerichte controle van een steekproef van verrichtingen met betrekking tot de salarissen die aan ambtenaren en tijdelijke functionarissen worden betaald, gaf geen aanleiding tot bijzondere opmerkingen.

7.22. De controle van een betaling met betrekking tot een contract voor juridische dienstverlening bracht aan het licht dat de dienst niet overeenkomstig artikel 58, lid 1, van het Financieel Reglement, op basis van een schriftelijke overeenkomst was verleend. Verder was de overeenkomst ondershands gesloten hoewel het bedrag boven het maximum lag waaronder onderhandse overeenkomsten zijn toegestaan. Niets wees erop dat er sprake was van een van de bijzondere omstandigheden van artikel 59 van het Financieel Reglement, die het gerechtvaardigd zou hebben, af te zien van een aanbestedingsprocedure. Volgens de ingewonnen informatie is deze werkwijze gangbaar bij de externe juridische diensten waarvoor de juridische dienst van de Commissie contracten sluit.

7.22. ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Hoewel de overeenkomst tussen de Commissie en het advocatenkantoor niet in één, door beide partners ondertekend document werd vastgelegd, is de Commissie van oordeel dat het contract werd opgesteld overeenkomstig het Financieel Reglement. Toch zal de Commissie voortaan externe juristen de ondertekening van één contract trachten voor te stellen, hoewel dergelijke geformaliseerde documenten enigszins ongewoon zijn bij juristen. De Commissie is van oordeel dat de huidige selectieprocedures voor externe juristen in overeenstemming zijn met letter en geest van artikel 59 van het Financieel Reglement en in het bijzonder de leden b), c) en d) hiervan.

CONTROLE VAN DE GEDECENTRALISEERDE
COMMUNAUTAIRE ORGANEN*Inleiding*

7.23. Over de jaarlijkse controle van de gedecentraliseerde communautaire organen (GCO's) zijn specifieke jaarverslagen uitgebracht⁽⁷⁾. **Tabel 7.1** laat de voornaamste kenmerken van de GCO's zien.

Begrotingsuitvoering

7.24. Het totaal van de begrotingen van de GCO's bedroeg in 2001 1 060,1 miljoen euro, tegen 982 miljoen in 2000. Het personeelsbestand van alle GCO's samen is gestegen van 1 634 personeelsleden in 2000 tot 1 919 in 2001. Deze personeelstoename is hoofdzakelijk te wijten aan de ontwikkeling van het Europees Bureau voor wederopbouw.

⁽⁷⁾ Worden nog gepubliceerd in het Publicatieblad.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.25. De begrotingsuitvoering van de meeste GCO's wordt beïnvloed door kredietoverdrachten die ondanks de gedane inspanningen nog omvangrijk blijven. Dit is meestal te wijten aan het verschil in tempo tussen de besluitvorming en de uitvoering van werkprogramma's en begroting. Er moet worden nagedacht over een aanpak om de programmering van de werkzaamheden beter af te stemmen op het beginsel van jaarperiodiciteit van de begroting.

Tabel 7.1 — Begrotingen en personeelsbestand 2000 en 2001 — Gedecentraliseerde communautaire organen (GCO's)

	Standplaats	Jaar van oprichting	Begroting (Mio EUR)		Statutaire posten	
			2000	2001	2000	2001
I. GCO's van de eerste generatie						
Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding (Cedefop)	Thessaloniki	1975	13,3	13,5	81	81
Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden	Dublin	1975	15,0	15,3	85	78
II. GCO's van de tweede generatie die niet uit eigen middelen worden gefinancierd						
Europees Milieuagentschap (EMA)	Kopenhagen	1990	18,9	21,7	76	87
Europese Stichting voor opleiding (ESO)	Turijn	1990	16,2	16,8	130	130
Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD)	Lissabon	1993	8,2	9,2	48	71
Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk (EAVG)	Bilbao	1995	7,0	12	26	26
Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat	Wenen	1997	4,9	5,3	26	25
III. GCO's van de tweede generatie die geheel of gedeeltelijk uit eigen middelen worden gefinancierd						
Europees Bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling (EMA)	Londen	1993	55,3	65,9	210	211
Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt (BHIM)	Alicante	1994	133,0	163,6	713	798
Communautair Bureau voor plantenrassen (CBPR)	Angers	1994	7,2	8,6	44	31
Vertaalbureau voor de organen van de Europese Unie (VBOU)	Luxemburg	1994	20,7	27,2	144	140
IV. GCO's die communautaire programma's uitvoeren						
Europees Bureau voor wederopbouw	Thessaloniki	2000	682,3	701	51	241
Totaal			982,0	1 060,10	1 634	1 919

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Jaarrekening en boekhouding

7.26. De presentatie van de jaarrekeningen van de GCO's zou moeten worden geharmoniseerd. Bij de presentatie moet ook rekening worden gehouden met het specifieke karakter van de GCO's, zodat hun economisch resultaat beter tot uiting komt.

7.27. Bijzondere aandacht is besteed aan het kasmiddelenbeheer van de GCO's. Sommige GCO's zouden ervoor moeten zorgen, de opbrengst van de omvangrijke middelen die zij beheren te optimaliseren door hetzij bepaalde bankrekeningen samen te voegen, hetzij bij de banken betere condities te bedingen.

7.28. Eind 2001 hebben alle betrokken GCO's het systeem SI2 voor de begrotingsboekhouding ingevoerd. De inspanningen om dit systeem en hun systemen voor de algemene boekhouding op elkaar af te stemmen moeten worden voortgezet.

7.29. In het jaarverslag over het begrotingsjaar 2000 ⁽⁸⁾ had de Rekenkamer de GCO's aanbevolen, de nodige maatregelen te treffen om hun inventarisystemen te verbeteren en de door de Commissie in december 2000 vastgestelde regels ⁽⁹⁾ voor het boekhoudkundig beheer van niet-financiële vaste activa middels de nodige aanpassingen in hun eigen financieel reglement op te nemen. De meeste GCO's hebben deze aanbeveling opgevolgd en zouden het bijhouden van hun inventarislijsten moeten blijven verbeteren.

7.26. ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

In het nieuw Financieel Reglement wordt het bereik van de consolidatie uitgebreid tot de gedecentraliseerde organen en wordt bepaald dat deze laatste dezelfde boekhoudregels moeten toepassen als de Europese instellingen, zodat hun rekeningen ten laatste in het begrotingsjaar 2005 kunnen worden geconsolideerd samen met die van de Commissie.

Hiertoe zal de rekenplichtige van de Commissie de boekhoudregels en -methoden vaststellen evenals het geharmoniseerde rekeningstelsel dat door alle instellingen, bureaus en gedecentraliseerde organen moet worden toegepast.

De voorstelling van de financiële staten zal dan zijn geharmoniseerd.

⁽⁸⁾ Zie paragraaf 7.98.

⁽⁹⁾ Verordening (EG) nr. 2909/2000 van de Commissie van 29 december 2000.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Aanschaf van goederen en diensten

7.30. Bij vijf GCO's (Europees Milieuagentschap, Europees Bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling, Vertaalbureau voor de organen van de Unie, Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving, Bureau voor de harmonisatie van de interne markt) is de aanschaf van goederen en diensten onderzocht. Tijdens hun aanloopfase konden de GCO's wegens de tijdsdruk hun aankopen niet rationeel programmeren, noch het beginsel van uitnodigingen tot inschrijving strikt toepassen. De laatste jaren zijn de GCO's rationelere systemen gaan invoeren die verder reiken dan de opstelling van de jaarbegroting, met name op het gebied van de aanschaf van computerapparatuur en informaticadiensten. Willen deze inspanningen vrucht blijven afwerpen, dan moeten ze worden voortgezet en uitgebreid.

7.31. De uitnodigingen tot inschrijving moeten voor de gegadigden praktischer worden gemaakt. In dit verband verdient het initiatief van sommige GCO's vermelding om de aanbestedingen op hun website bekend te maken en eventuele inschrijvers daar ook praktische wenken over de te volgen procedures te geven.

7.32. Ook de evaluatieprocedures moeten worden versterkt om de ingediende offertes beter te kunnen vergelijken, en ter garantie van de objectiviteit zouden de procedures over de te volgen werkwijze moeten worden gepreciseerd.

CONTROLE VAN DE EUROPESE SCHOLEN

7.33. Over de controle van de Europese Scholen wordt aan de Raad van bestuur van de Europese Scholen een specifiek jaarverslag toegezonden dat niet in het Publicatieblad verschijnt. In het kader van de geplande periodieke controles van de Europese Scholen werden in 2001 de Scholen te Culham en Varese gecontroleerd. In september 2001 telden de Scholen 16 985 leerlingen, waarvan er 10 072 rechtens toegelaten waren. Het personeel van de Scholen telde 1 492,5 personen-equivalenten, waarvan 1 152 gedetacheerde leerkrachten. De begroting van de Scholen bedroeg 194 miljoen euro, hoofdzakelijk gefinancierd met een subsidie van de Commissie (120,3 miljoen) en bijdragen van de lidstaten (39,0 miljoen).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.34. De reeds geleverde inspanningen voor een homogenere presentatie van de rekeningen van de Scholen zouden moeten worden voortgezet, zodat het minder moeilijk wordt, die rekeningen te consolideren. Het rekeningstelsel van de Scholen voorziet niet in rekeningen voor de vaste activa en de inventariseerbare goederen worden niet in de algemene boekhouding opgenomen: vaste activa worden niet op de afzonderlijke balansen van de Scholen of van het Bureau geboekt. In haar jaarverslag over het begrotingsjaar 2000 had de Rekenkamer gewezen op lacunes in het bijhouden van de inventarislijsten. In deze situatie is nauwelijks iets veranderd.

7.34. ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De scholen zullen hun inspanningen om een meer homogene presentatie van de rekeningen te bereiken, voortzetten.

Momenteel doen zij het nodige om de inventarislijsten zo snel mogelijk te vervolledigen. Over de opname van inventariseerbare goederen in de algemene boekhouding wordt momenteel overleg gevoerd tussen het Bureau van de vertegenwoordiger van de Raad van Bestuur en de scholen.

HOOFDSTUK 8

Financiële instrumenten en bankactiviteiten

8.0. INHOUD	Paragraaf
Garantiefonds voor externe acties	8.1-8.5
Inleiding	8.1
Garantieverlening en begrotingsbeheer	8.2
Administratievergoeding bij achterstallige betalingen	8.3
Follow-up van eerdere opmerkingen	8.4-8.5
Het Europees Investeringsfonds (EIF) — beheer van in opdracht gegeven maatregelen	8.6-8.32
Financiële bijstand aan innoverende en werkgelegenheidscheppende kleine en middelgrote ondernemingen	8.6-8.9
De controle van de Rekenkamer	8.9
Grotere beschikbaarheid van risicokapitaal: de ETF-startersregeling	8.10-8.21
Vertragingen bij de uitvoering	8.11-8.12
Geen vaststelling van indicatoren bij de start van het programma voor het meten van de doeltreffendheid ervan	8.13
Problemen met de verslaglegging	8.14-8.17
De nagestreefde spreiding van de investeringen is nog niet bereikt	8.18
De berekening van de vergoedingen voor het EIF miste een objectieve grondslag	8.19-8.21
Begrensde kostendekking voor garanties: de MKB-garantiefaciliteit	8.22-8.29
De nagestreefde verdeling over de lidstaten is nog niet bereikt	8.23
Onvoldoende zichtbaarheid van de faciliteit	8.24
Vorrang voor contracten met overheidsprogramma's	8.25
Geen verificatie of de begunstigden staatssteun ontvangen	8.26
Te late rapportage van gegevens over werkgelegenheid	8.27
Wat de beste praktijken zijn, staat onvoldoende vast	8.28
De vergoedingen voor het EIF missen een objectieve grondslag	8.29
Conclusies en aanbevelingen	8.30-8.32

GARANTIEFONDS VOOR EXTERNE ACTIES

Inleiding

8.1. Het Garantiefonds voor externe acties werd op 31 oktober 1994 opgericht bij Verordening (EG, Euratom) nr. 2728/94 van de Raad ⁽¹⁾ en in de daaropvolgende jaren opgebouwd met bijdragen uit de begroting van de EU. Het Fonds wordt ingeschakeld wanneer de nemer van een door de Gemeenschap verstrekte of gegarandeerde lening aan of in een derde land in gebreke blijft. De Commissie zorgt voor het administratief beheer en de Europese Investeringsbank (EIB) voor het financieel beheer (kasmiddelenbeheer) van het Fonds. De Rekenkamer heeft het Fonds voor het per 31 december 2001 afgesloten begrotingsjaar gecontroleerd.

Garantieverlening en begrotingsbeheer

8.2. De uitstaande kapitaalverplichtingen voor leningen en leningaranties voor derde landen, met inbegrip van achterstallige rente, beliep per 31 december 2001 15 577 miljoen euro ⁽²⁾, terwijl de activa van het Fonds 1 774 miljoen euro of 11,4 % van dat totaal bedroegen. De verordening van de Raad ⁽³⁾ bepaalt dat de middelen van het Fonds een voldoende hoog niveau (streefbedrag) moeten bereiken, dat voor potentiële betalingen op 9 % van het gegarandeerde bedrag is bepaald. Op deze basis werd het streefbedrag eind 2001 op 1 402 miljoen euro en het aan de EU-begroting te restitueren bedrag op 372,5 miljoen euro vastgesteld.

Administratievergoeding bij achterstallige betalingen

8.3. Op grond van een uitvoeringsakkoord van 1999 tussen de Commissie en de EIB ontvangt de EIB een extra vergoeding van administratiekosten voor de aflossing van leningen waarbij de garanties reeds zijn gehonoreerd. Deze vergoeding bedraagt 1 % per jaar vanaf

8.3. Na onderhandelingen die tot ver in 2002 duurden, verminderde de Europese Investeringsbank (EIB) haar administratievergoeding tot 3 miljoen EUR, aangezien in dit uitzonderlijk geval de diensten van de Commissie een cruciale rol hebben gespeeld bij de herschikking van de schuld.

⁽¹⁾ Verordening (EG, Euratom) nr. 2728/94 van de Raad (PB L 293 van 12.11.1994, blz. 1), gewijzigd bij Verordening (EG, Euratom) nr. 1149/1999 (PB L 139 van 2.6.1999, blz. 1).

⁽²⁾ Jaarverslag van de Commissie over de stand en het beheer van het Garantiefonds in het begrotingsjaar 2001, COM(2002) 305 def. van 13.6.2002.

⁽³⁾ Artikel 1 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1149/1999 van de Raad.

het tijdstip waarop de Commissie aan de EIB betaalt voor de niet-afgeloste lening tot de datum waarop het EIB het leningsbedrag int. In 2001 hield het EIB een administratievergoeding van 10,8 miljoen euro in op de aflossing van een grote lening die gedeeltelijk betrekking had op het Garantiefonds. Deze aflossing vloeiende voort uit een herschikking van leningen die hoofdzakelijk door de Commissie was uitgevoerd. Na onderhandelingen in 2002 stemde de EIB ermee in, de administratievergoeding in dit geval tot 3 miljoen euro te verlagen. De Rekenkamer beveelt de Commissie aan, ervoor te zorgen dat het uitvoeringsakkoord zodanig wordt gewijzigd, dat de vergoedingen voortaan altijd vooraf bekend zijn.

Follow-up van eerdere opmerkingen

8.4. In haar jaarverslag over het begrotingsjaar 1999 beval de Rekenkamer aan, de jaarlijkse commissie ad 0,05 % voor het beheer van de kasmiddelen opnieuw te bezien. Luidens haar antwoord zou de Commissie de EIB verzoeken „een overzicht van de opgelopen kosten voor te leggen” (4). Tot nu toe heeft de Commissie zo'n overzicht nog niet ontvangen.

8.4. *De Commissie heeft van de Bank enige informatie hierover ontvangen.*

8.5. In mei 2002 werd de vergoedingsstructuur gewijzigd in een nieuw akkoord, waarbij het laatste, van september 1996 daterende akkoord werd gewijzigd. Dit akkoord was met terugwerkende kracht van toepassing op 2001.

HET EUROPEES INVESTERINGSFONDS (EIF) — BEHEER VAN IN OPDRACHT GEGEVEN MAATREGELLEN

Financiële bijstand aan innoverende en werkgelegenheid-scheppende kleine en middelgrote ondernemingen

8.6. In haar mededeling van 31 maart 1998 „Risicokapitaal: Sleutel voor de schepping van werkgelegenheid in de Europese Unie” (5), verklaarde de Commissie: „Vele goede Europese ideeën — die zelf het resultaat zijn

(4) Jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, antwoord van de Commissie op paragraaf 7.8.

(5) Mededeling van de Commissie van 31 maart 1998: Risicokapitaal: Sleutel voor de schepping van werkgelegenheid in de Europese Unie, SEC(1998) 552 def.

van dure overheidsinvesteringen in onderwijs en onderzoek — worden uiteindelijk tot ontwikkeling gebracht in de Verenigde Staten, waar kapitaal, know-how en het ondernemingsklimaat meer bevorderlijk zijn voor de ontwikkeling en het succes ervan". Zij achtte „de ontwikkeling van risicodragend kapitaal in de Europese Unie (...) van essentieel belang voor een omvangrijke schepping van werkgelegenheid in de EU". „De werkelijke politieke uitdaging," aldus de Commissie, „bestaat erin de werktuigen, technologieën en financiële instrumenten te verschaffen voor een nieuwe generatie Europese ondernemers".

8.7. Op 19 mei 1998 stelde de Raad een besluit vast betreffende maatregelen voor financiële bijstand aan innoverende en werkgelegenheidscheppende kleine en middelgrote ondernemingen (KMO's) — Het groei- en werkgelegenheidsinitiatief ⁽⁶⁾. Het gaat om een programma dat ten doel heeft, „het scheppen van werkgelegenheid te bevorderen door de oprichting en groei van innoverende KMO's (...) te vergemakkelijken en te versterken" ⁽⁷⁾. Het bestaat uit drie elkaar aanvullende faciliteiten ⁽⁸⁾ (zie **bijlage 8.1** voor de historische ontwikkeling):

- a) een door het Europees Investeringsfonds (EIF) beheerde regeling voor risicokapitaalverschaffing („ETF ⁽⁹⁾-startersregeling");
- b) een door de Commissie beheerde regeling voor financiële bijdragen ter ondersteuning van de oprichting van transnationale gemeenschappelijke ondernemingen („joint ventures") door KMO's in de Gemeenschap („Joint European Venture" - JEV);
- c) een door het EIF beheerde garantieregeling („MKB-garantiefaciliteit").

De nadere voorwaarden voor de implementatie van de ETF-startersregeling en de MKB-garantiefaciliteit — met inbegrip van toezicht en controle — worden in samenwerkingsovereenkomsten tussen de Commissie en het EIF geregeld ⁽¹⁰⁾.

⁽⁶⁾ Besluit 98/347/EG van de Raad (PB L 155 van 29.5.1998, blz. 43).

⁽⁷⁾ Artikel 1 van Besluit 98/347/EG van de Raad.

⁽⁸⁾ Artikel 2 van Besluit 98/347/EG van de Raad.

⁽⁹⁾ Europese Technologiefaciliteit.

⁽¹⁰⁾ Artikelen 3, lid 2, en 5, lid 4, van Besluit 98/347/EG van de Raad; zie ook bijlage I en bijlage III van het besluit.

8.8. De verplichtingen ten laste van begrotingskredieten voor de twee door het EIF te implementeren maatregelen beliepen van 1998 tot 2001 4 33,2 miljoen euro: 184,3 miljoen voor de ETF-startersregeling en 248,9 miljoen euro voor de MKB-garantiefaciliteit ⁽¹¹⁾. Het EIF verricht betalingen naar gelang van de behoeften van de financiële instellingen die in deze faciliteiten participeren.

De controle van de Rekenkamer

8.9. In 2001 controleerde de Rekenkamer hoe het EIF zijn twee faciliteiten beheert. De controle was hoofdzakelijk gericht op de volgende aspecten: verwezenlijking van de doelstellingen van de faciliteiten, volledigheid en juistheid van de informatie die over de implementatie van de maatregelen wordt verstrekt en overeenstemming van de vergoedingen voor het EIF met de gangbare marktpraktijk. Er werden bezoeken afgelegd aan de kantoren van het EIF ⁽¹²⁾ en de betrokken afdelingen van de Commissie. Verder werden bezoeken ter plaatse gebracht aan risicokapitaalfondsen (zie lijst van de gebruikte termen in **bijlage 8.2**) in Duitsland, Frankrijk en Luxemburg, en aan garantie-instellingen (intermediairs) in zes lidstaten (Duitsland, Frankrijk, Italië, Oostenrijk, Portugal en het Verenigd Koninkrijk). Ook werden 30 KMO's, als uiteindelijke begunstigden, bezocht.

Grotere beschikbaarheid van risicokapitaal: de ETF-startersregeling

8.10. De ETF-startersregeling heeft ten doel, de beschikbaarheid van risicokapitaal voor innoverende en werkgelegenheidscheppende KMO's gedurende hun oprichting en het beginstadium van hun ontwikkeling te vergroten. Het EIF investeert de communautaire middelen door aandeelhouderschap in gespecialiseerde risicokapitaalfondsen. Deze fondsen investeren in het MKB. De keuze van de fondsen wordt door het EIF gemaakt en ter goedkeuring aan de Commissie voorgelegd.

⁽¹¹⁾ Onderdelen B5-5 1 1 — Programma voor ondernemingen: verbetering van het financiële klimaat voor het midden- en kleinbedrijf, en B5-5 1 2 — Afronding van het initiatief „Werkgelegenheid” (1998-2000), van de begroting 2001. In 2001 werd een extra bedrag van 13,4 miljoen euro uitgetrokken dat eind 2000 voortvloeide uit investeringen en renteopbrengsten.

⁽¹²⁾ De controle werd verricht krachtens artikel 248 van het EG-Verdrag.

Vertragingen bij de uitvoering

8.11. Volgens de indicatieve schets die bij het besluit van de Raad is gevoegd zal het EIF „alles in het werk stellen om de aan de faciliteit toegewezen middelen ten laatste gedurende het kalenderjaar dat volgt op het jaar waarin de betrokken begrotingsbetalingen worden verricht, volledig vast te leggen.”⁽¹³⁾

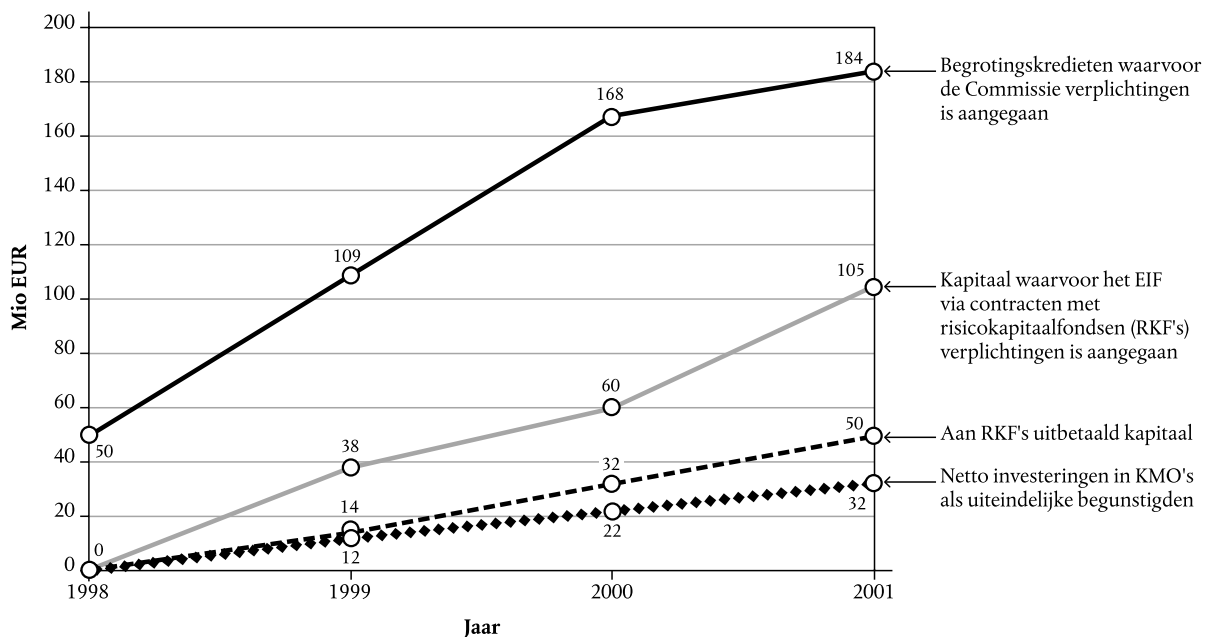
8.12. In de periode 1998-2001 zijn in totaal voor 184,3 miljoen euro verplichtingen aangegaan; voor 105,3 miljoen daarvan had het EIF eind 2001 contracten met risicokapitaalfondsen gesloten; een bedrag van 49,8 miljoen euro was aan deze fondsen uitbetaald en zij hadden netto 32,2 miljoen euro in uiteindelijke begunstigden geïnvesteerd⁽¹⁴⁾ (zie **grafiek 8.1** voor een vergelijking). De Commissie is van oordeel dat er onvermijdelijk tijd verstrijkt tussen de overmakingen op de

8.11-8.12. Wat het gebruik van de faciliteit betreft, hadden het bestuur van het Europees Investeringsfonds (EIF) en de Commissie einde 2002 een bedrag van 181 miljoen EUR toegewezen voor de investeringen van de Europese technologie-faciliteit (ETF) in beginnende ondernemingen (inclusief betrokken EIF-honoraria en -uitgaven). Hiermee heeft het EIF overeenkomsten met risicokapitaalfondsen gesloten voor een bedrag van 105 miljoen EUR.

De Commissie is derhalve van oordeel dat de regeling succesvol is en dat goed gebruik is gemaakt van de faciliteit, mede gelet op de moeilijke macro-economische marktsituatie en de algemene trends in de risicokapitaalindustrie, zoals gemeld door Amerikaanse en Europese risicokapitaalvennootschappen.

Bovendien gelden voor de ETF-startersregeling specifieke selectiecriteria (nieuwe risicokapitaalteams, investeringen in een

Grafiek 8.1 — „ETF-startersregeling” — Gecumuleerde verplichtingen en investeringen



Bron: Jaarverslagen 2001 van het EIF aan de Commissie.

⁽¹³⁾ Bijlage I, punt 5, van Besluit 98/347/EG van de Raad.

⁽¹⁴⁾ Netto in uiteindelijke begunstigden geïnvesteerd bedrag 32,2 miljoen euro: uitbetaald kapitaal ad 49,8 miljoen euro minus kosten van gedane investeringen, minus kasmiddelen van de risicokapitaalfondsen en minus commissies voor het beheer van de fondsen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

trustrekening door de Commissie en de overmakingen van het EIF aan de risicokapitaalfondsen, en dat dit geen nadelig effect op de begroting heeft omdat de kasmiddelen opbrengsten genereren. De Rekenkamer merkt op dat de regeling wordt uitgevoerd in een lager tempo dan de Raad had verwacht. De Commissie moet de overmakingen op de trustrekening aanpassen aan de werkelijke behoeften van het EIF, en daarbij voor ogen houden dat een nettowinst van 13,6 miljoen euro uit gedane investeringen voor hergebruik beschikbaar is gekomen.

Geen vaststelling van indicatoren bij de start van het programma voor het meten van de doeltreffendheid ervan

8.13. Krachtens het besluit van de Raad brengt de Commissie „het Europees Parlement en de Raad jaarlijks verslag uit over de toepassing van dit besluit en de verschillende regelingen die eronder vallen, met name over de impact van het besluit voor de toegang van KMO's tot financiering, de onmiddellijke gevolgen ervan voor de schepping van werkgelegenheid, de vooruitzichten voor de schepping van werkgelegenheid op lange termijn en de samenhang tussen de aan de onderscheiden regelingen toegewezen middelen en de doelstellingen van het programma.”⁽¹⁵⁾ De Commissie geeft toe dat aan het investeren van communautaire middelen in deze regeling geen specifieke voorwaarden met betrekking tot het effect ervan waren verbonden. Dit voldeed niet aan het beginsel van goed financieel beheer dat regelingen van algemeen belang slechts met communautaire middelen mogen worden gefinancierd indien is voorzien in indicatoren waaraan kan worden afgemeten hoe doeltreffend ze worden besteed. De Rekenkamer wijst erop dat de beschikking van de Raad van 20 december 2000 betreffende een meerjarenprogramma voor ondernemingen en ondernemerschap (MJP)⁽¹⁶⁾, prestatie-indicatoren voorschrijft voor de

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

vroeg stadium, probleemgebieden, 50 % van de middelen uit private bronnen, pari passu enz.) die niet overeenstemmen met de normale investeringscriteria van „doorsnee”-fondsen. De Raad heeft hiervoor bewust gekozen om zich te richten op vastgestelde tekortkomingen van de markt en daarbij rekening te houden met bestaande marktactiviteit met gewoon risicokapitaal.

Wat de overmakingen betreft, wordt geld overeenkomstig de normale praktijken van de risicokapitaalmarkt afgeroepen (overgemaakt) door de risicokapitaalfondsen in overeenstemming met hun geplande investeringen in MKB-portefeuillemaatschappijen. De door de faciliteit ondersteunde risicokapitaalfondsen sturen dus het uitbetalingsproces; zij, niet de Commissie of het EIF, bepalen wanneer en hoe snel geld wordt opgenomen.

De Commissie is ervan overtuigd dat voldoende middelen op de trustrekening beschikbaar moeten zijn om de wettelijke verplichtingen van het EIF ten aanzien van de risicokapitaalfondsen te dekken en te voldoen aan hun verzoeken tot overmaking.

8.13. *In het financieringsvoorstel dat in 1998, vóór het begin van het programma voor groei en tewerkstelling, werd opgesteld, was inderdaad niet voorzien in nauwkeurige prestatie-indicatoren.*

In de mededeling van de Commissie betreffende evaluatie van juli 2000⁽¹⁾ is bepaald dat, wanneer een voorstel wordt ingediend voor een nieuwe rechtsgrond voor een maatregel die uitgaven van de algemene begroting impliceert, de bevoegde dienst(en) het voorgestelde programma moet(en) motiveren. Indien mogelijk moeten de verwachte resultaten en gevolgen worden uitgedrukt met behulp van verifieerbare indicatoren.

De huidige procedures vergen van operationele diensten dat zij verifieerbare doelstellingen bepalen voordat een programma wordt begonnen, en dat zij evaluatieprocedures beschrijven in financiële memoranda bij wetsvoorstellen.

Overeenkomstig deze procedures zijn indicatoren bepaald voor de ETF-startersregeling in het kader van het meerjarenprogramma voor ondernemingen en ondernemerschap.

⁽¹⁵⁾ Artikel 7 van Besluit 98/347/EG van de Raad.

⁽¹⁶⁾ Artikel 4, lid 1, van Beschikking 2000/819/EG van de Raad (PB L 333 van 29.12.2000, blz. 84).

⁽¹⁾ SEC(2000) 1051.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

evaluatie van de acties die nodig zijn om de doelstellingen van het programma te verwezenlijken. Het MJP voorziet in een nieuwe rechtsgrond en extra middelen voor de ETF-startersregeling.

Problemen met de verslaglegging

8.14. Aangezien er geen precieze doelstellingen moeten worden bereikt, is het van groot belang dat de verslagen over de uitvoering van de regeling en over de werkgelegenheid en het creëren van banen betrouwbaar zijn, dat de desbetreffende cijfers nauwkeurig zijn en dat de regeling harmonieert met gelijklopende door het EIF beheerde regelingen.

8.15. De informatie over verplichtingen en overmakingen van het EIF voor investeringen in risicokapitaalfondsen is beschikbaar voor het gehele jaar „n” gedurende het eerste kwartaal van het volgende jaar („n+1”). Informatie van het MKB met betrekking tot werkgelegenheid over jaar „n” wordt daarentegen in het derde kwartaal via risicokapitaalfondsen en het EIF aan de Commissie toegezonden. De Commissie acht het redelijker, de bestaande termijnen te handhaven dan de KMO's te verplichten hetzij hun cyclus voor financiële rapportage te veranderen, hetzij een rapport in twee delen toe te zenden. De Rekenkamer merkt op dat de begrotingsautoriteit niet in kennis wordt gesteld van de ontwikkeling van de regeling voordat de begrotingsbesluiten in het jaar „n+1” worden genomen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie wil benadrukken dat wanneer bij de begrotingsautoriteiten verslag wordt uitgebracht over de ETF-startersregeling in het kader van het initiatief voor groei en tewerkstelling, in feite alle relevante factoren die in verband met het meerjarenprogramma formeel zijn vastgesteld, worden behandeld zodat voldoende informatie wordt gegeven om na te gaan of de besteding in overeenstemming is met de beginselen van gezond financieel beheer.

Bovendien zijn deze kwesties gedetailleerd behandeld in het kader van het evaluatieverslag over het initiatief voor groei en tewerkstelling, dat is gevoegd bij het Jaarverslag 2002 van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad.

Er dient op te worden gewezen dat onder de ETF-startersregeling participaties worden genomen onder commerciële voorwaarden en dat dus geen sprake is van subsidies. Daarom kan het aantal gecreëerde banen niet rechtstreeks als een investeringsvoorwaarde worden verbonden aan de participatie. De ontwikkeling van de portefeuillemaatschappijen, inclusief het aantal gecreëerde banen, wordt evenwel op de voet gevolgd. Uiteraard zijn de financiële prestaties van de maatschappijen een cruciale factor waarop wordt toegezien.

8.14. *Evenals de Rekenkamer hechten de Commissie en het EIF veel belang aan de betrouwbaarheid van de verstrekte cijfers aangaande de tenuitvoerlegging van de faciliteit. Cijfers over vastleggingen, ondertekening van contracten, overmakingen en terugbetalingen worden geverifieerd door het EIF en gecontroleerd door de Commissie.*

De Commissie is van oordeel dat het verzamelen en analyseren van statistische gegevens, waaronder werkgelegenheid, het best wordt aangepakt in het kader van de evaluatie. Overeenkomstig het besluit van de Raad werd onlangs een evaluatie achteraf uitgevoerd.

8.15. *Tot de inwerkingtreding van de nieuwe trustakte verstrekte het EIF tweemaal per jaar informatie over verplichtingen en overmakingen. Overeenkomstig de nieuwe kaderovereenkomst zal deze informatie viermaal per jaar worden verstrekt.*

De Commissie is van oordeel dat de begrotingsautoriteit voldoende in kennis is gesteld van de relevante gegevens in verband met de ontwikkeling van de regeling.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.16. Wat betreft de financiële informatie die het EIF de Commissie verstrekt, neemt het EIF zowel voor de verslagen als voor de rekeningen de volledige verantwoordelijkheid op zich. Het neemt echter geen enkele verantwoordelijkheid op zich voor de statistische gegevens die de risicokapitaalfondsen en de uiteindelijke begunstigden bij onderzoeken verstrekken en de Commissie trekt de betrouwbaarheid van deze statistische gegevens niet na ⁽¹⁷⁾.

8.17. Het EIF beheerde (namens de EIB of met eigen middelen) andere op risicokapitaalfondsen gerichte instrumenten; deze functioneerden parallel aan de fondsen die voor de ETF-startersregeling waren geselecteerd. In het jaarverslag van de Commissie over de uitvoering van de ETF-startersregeling wordt geen aandacht besteed aan de wijze waarop deze instrumenten bij elkaar passen of elkaar aanvullen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.16. *De Commissie is van oordeel dat de verificatie van micro-economische en financiële gegevens die zijn verkregen door middel van vragenlijsten, geen terrein is dat specifieke risico's voor de communautaire middelen inhoudt en dat daardoor bijzondere controle zou vereisen om ervoor te zorgen dat de middelen correct worden gebruikt.*

Bovendien wenst de Commissie erop te wijzen dat de investering van communautaire middelen in het kader van de ETF-startersregeling niet is gebonden aan bijzonder vereisten inzake het creëren van werkgelegenheid. De begunstigden die de informatie verstrekken, waaraan de Rekenkamer refereert, hebben geen enkele geldige reden om onnauwkeurige gegevens te melden.

8.17. *Het bijzondere investeringsbeleid van de ETF-startersregeling is duidelijk gericht op risicokapitaalfondsen met een hoger risicoprofiel (nieuwe risicokapitaalteams, investeringen in een vroeg stadium, probleemgebieden).*

De ETF-startersregeling is immers bestemd voor specifieke fondsen met een hoger risicoprofiel dan die waarop de andere EIF-mandaten, die een breder bereik en een dienovereenkomstig grotere markt in de diverse lidstaten hebben, zijn gericht. Gezien de marktomstandigheden tijdens de beginperiode van de ETF-startersregeling, konden nieuwe risicokapitaalteams gemakkelijker nieuwe fondsen voor investeringen in een vroeg stadium werven in landen waar de risicokapitaalcultuur meer ontwikkeld was.

De Commissie en het EIF zijn ervan overtuigd dat de ETF-startersregeling een duidelijke tekortkoming van de markt aanpakt en dat de markt behoefte heeft aan een dergelijk instrument.

Deze overtuiging wordt bevestigd na het besluit van de Raad over het meerjarenprogramma, aangezien de ETF-startersregeling de andere door het EIF beheerde faciliteiten van tevoren zal versterken door uitsluitend beginnende ondernemingen te financieren.

⁽¹⁷⁾ Bijgevolg moet bij de vermelding in het laatste beschikbare verslag van de Commissie (COM(2001) 0399 def. van 16.7.2001), als zouden de 133 ondernemingen waarin steun uit de regeling was geïnvesteerd eind 2000 in totaal 4 796 werknemers tellen, worden aangetekend dat de basisgegevens soms onbetrouwbaar waren, zoals de Rekenkamer tijdens haar controle heeft geconstateerd.

De nagestreefde spreiding van de investeringen is nog niet bereikt

8.18. Krachtens het besluit van de Raad stelt het EIF „alles in het werk om overal in de Gemeenschap de investeringen” richting te geven ⁽¹⁸⁾. Niettemin mag het EIF krachtens zijn beheersovereenkomst elke voorgestelde investering op haar eigen merites beoordelen. Eind 2001, na drie en een half jaar, waren er in acht lidstaten ⁽¹⁹⁾ investeringen in risicokapitaalfondsen gedaan (zie **tabel 8.1**). 52 % van de 181 begunstigden was in één lidstaat gevestigd ⁽²⁰⁾. Er wordt niet aangeduid of en wanneer een spreiding van de investeringen over de gehele Gemeenschap kan worden bereikt.

8.18. De Commissie heeft indicatieve geografische doelstellingen bepaald. De beoogde spreiding werd indicatief genoemd, omdat de Commissie zich ten volle bewust was van de marktverschillen en de mogelijke bestedingsproblemen in bepaalde lidstaten. Het EIF heeft aanzienlijke inspanningen geleverd om een goede geografische spreiding te verkrijgen en is erin geslaagd risicokapitaalfondsen in 12 landen te vinden.

Op grond van de ervaring in het kader van het initiatief voor groei en tewerkstelling en gelet op de uiteenlopende behoeften van de lidstaten, werd er vanuit gegaan dat het gepaster zou zijn om te streven naar een evenwichtige algemene

Tabel 8.1 — Cumulatieve investeringen ETF-startersregeling in vergelijking met de cumulatieve EIF-portefeuille per 31.12.2001

(Mio EUR)

Lidstaat	Cumulatieve investeringen ETF-startersregeling ⁽¹⁾		Cumulatieve EIF-portefeuille ⁽²⁾
	Aantal RKF's	Geïnvesteerde bedragen	Geïnvesteerde bedragen
België	1	2	33
Denemarken	1	3	31
Duitsland	2	11	235
Griekenland			20
Spanje			160
Frankrijk	5	19	264
Ierland			79
Italië			239
Luxemburg	1	5	19
Nederland			41
Oostenrijk			42
Portugal			22
Finland	1	1	99
Zweden	1	4	60
Verenigd Koninkrijk	1	5	296
TOTAAL	13	50	1 640

⁽¹⁾ Bron: EIF: gestort kapitaal.

⁽²⁾ Bron: EIF: beleggingen van het EIF in aandelen — cumulatieve portefeuille inclusief investeringen ETF-startersregeling.

⁽¹⁸⁾ Bijlage I, punt 2, van Besluit 98/347/EG van de Raad.

⁽¹⁹⁾ België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Finland, Zweden, Verenigd Koninkrijk.

⁽²⁰⁾ Frankrijk.

De berekening van de vergoedingen voor het EIF miste een objectieve grondslag

8.19. Krachtens het besluit van de Raad worden „de beheerskosten die aan het EIF worden betaald, overeenkomstig de algemeen aanvaarde marktpraktijk vastgesteld”⁽²¹⁾. Volgens de gangbare marktpraktijk moeten de vergoedingen duidelijk verband houden met enerzijds de uitvoering van de regeling (op basis van aangegane verplichtingen en het aantal door het EIF ondertekende overeenkomsten), en anderzijds het toezicht op en de verslaglegging over de gedane investeringen (op basis van uitstaande verplichtingen). Tot eind 2001 bestond de vergoeding van het EIF uit twee verschillende delen: een vaste jaarlijkse beheersvergoeding van 1 miljoen euro en een variabele kwartaalvergoeding voor prestaties. De beheers- en prestatievergoedingen beliepen in 2001 in totaal 1,4 miljoen euro.

8.20. Wat betreft de jaarlijks te betalen beheerskosten werd noch in de trustakte/beheersovereenkomst, noch in de kostennota aangegeven hoe het bedrag van 1 miljoen euro was berekend, welke kosten ermee moesten worden gedekt en welke diensten vergoed. De Commissie benadrukt dat de vergoeding juist iets minder dan 0,6 % van het totaal van het budget van de startersregeling vormde. Niettemin acht de Rekenkamer het bedrag van de vergoeding willekeurig, daar het op geen enkele analyse was gebaseerd. Verder werd de vergoeding voor 1998 volledig uitbetaald, hoewel het beheer van de regeling pas eind juli aan het EIF werd gedelegeerd.

geografische spreiding voor alle door het EIF in verband met het meerjarenprogramma beheerde financiële instrumenten samen.

Wat de geografische spreiding van de begunstigde KMO's betreft, moet erop worden gewezen dat de werkzaamheden van de faciliteit zijn begonnen volgens het beginsel „die eerst komt, eerst maalt”. Dit leidde in het begin tot een ongelijke besteding.

8.19. De totale vergoeding aan het EIF voor de ETF-startersregeling belooft 1,33 % van de vastleggingen, wat in feite gunstig afsteekt tegen de marktstarieven van 0,75 tot 2 % van de totale beschikbare bedragen, waaraan een aanzienlijke participatie (7,5 tot 15 %) in de opbrengst uit investeringen wordt toegevoegd, zodra het oorspronkelijke kapitaal is terugbetaald (aandeel in de winst).

De vergoeding aan het EIF in het kader van de ETF-startersregeling kan op jaarbasis niet worden vergeleken met de vergoeding die wordt ontvangen in het kader van het risicokapitaalmandaat van het EIF. Dit laatste houdt namelijk een gedeelte in, dat gebonden is aan de prestaties van de risicokapitaalfondsen (deelname in de winst); voor de ETF-startersregeling is hier geen sprake van. De deelname in de winst komt normaal aan het einde van de looptijd van de risicokapitaalfondsen waarin het EIF heeft geïnvesteerd. Er kan derhalve pas worden vergeleken wanneer rekening wordt gehouden met de gehele looptijd van de betrokken faciliteiten.

8.20. De Commissie is van oordeel dat het niveau van de vergoeding aan het EIF overeenstemt met de normale marktpraktijken, zoals vereist in de rechtsgrond van de ETF-startersregeling.

Vanwege de kosten in verband met het opstarten van de regeling (bijv. contractuele bepalingen, productontwikkeling, promotie, talrijke reizen, aanwerven van personeel, ...) werd een minimale jaarlijkse vergoeding van 1 miljoen EUR afgesproken voor de beginperiode van vijf jaar. Deze jaarlijkse vergoeding stemt overeen met iets minder dan 0,6 % van de totale toewijzing voor de ETF-startersregeling.

Er werd een algemene limiet voor de beheersvergoedingen gedurende de 16-jarige looptijd van de regeling, uitgedrukt als een percentage van de definitieve totale toewijzing, afgesproken om een tegenwicht te vormen tegen de vooruitbetaling van vergoedingen en om de middelen evenwichtig te verdelen tussen het beheer van de regeling en de investeringen in risicokapitaalfondsen. De beheersvergoeding voor 1998 dekt de kosten van het EIF voor het voorbereidende werk gedurende de fase van de onderhandelingen met de Commissie vóór het besluit van de Raad van mei 1998 en de beginkosten van de regeling. Tevens dekt zij de kosten voor de tenuitvoerlegging van dat jaar, met inbegrip van de kosten die het EIF vóór juli 1998 heeft gedragen.

⁽²¹⁾ Artikel 6 van Besluit 98/347/EG van de Raad.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.21. Met ingang van januari 2002 is er een nieuwe vergoedingsstructuur ingevoerd. Deze nieuwe structuur is zeer ingewikkeld en niet helder.

Begrensd kostendeckking voor garanties: de MKB-garantiefaciliteit

8.22. De MKB-garantiefaciliteit heeft ten doel, de kosten van door het EIF verstrekte garanties en tegengaranties te dekken om de toekenning van leningen voor innoverende en werkgelegenheidscheppende KMO's te bevorderen ⁽²²⁾. De faciliteit vergroot de draagkracht van garantieregelingen in de openbare of particuliere sectoren in de lidstaten. De garanties worden volgens uiteenlopende systemen toegepast: in het eenvoudigste geval geeft het EIF rechtstreeks een algehele garantie aan de kredietinstelling, die leningen aan het MKB verstrekt. Meestal verleent het EIF tegengaranties voor garanties die de intermediairs aan banken verstrekken. Indien de KMO, als uiteindelijke begunstigde, de lening niet aflost, stelt de intermediair de banken schadeloos. De intermediair ontvangt dan een gedeeltelijke vergoeding van het EIF. De aanwijzing op de begroting (zie **grafiek 8.2**) moet de volledige kosten van de faciliteit dekken, met inbegrip van de verliezen van het EIF op garanties en alle andere gesubsidieerde kosten of uitgaven van de

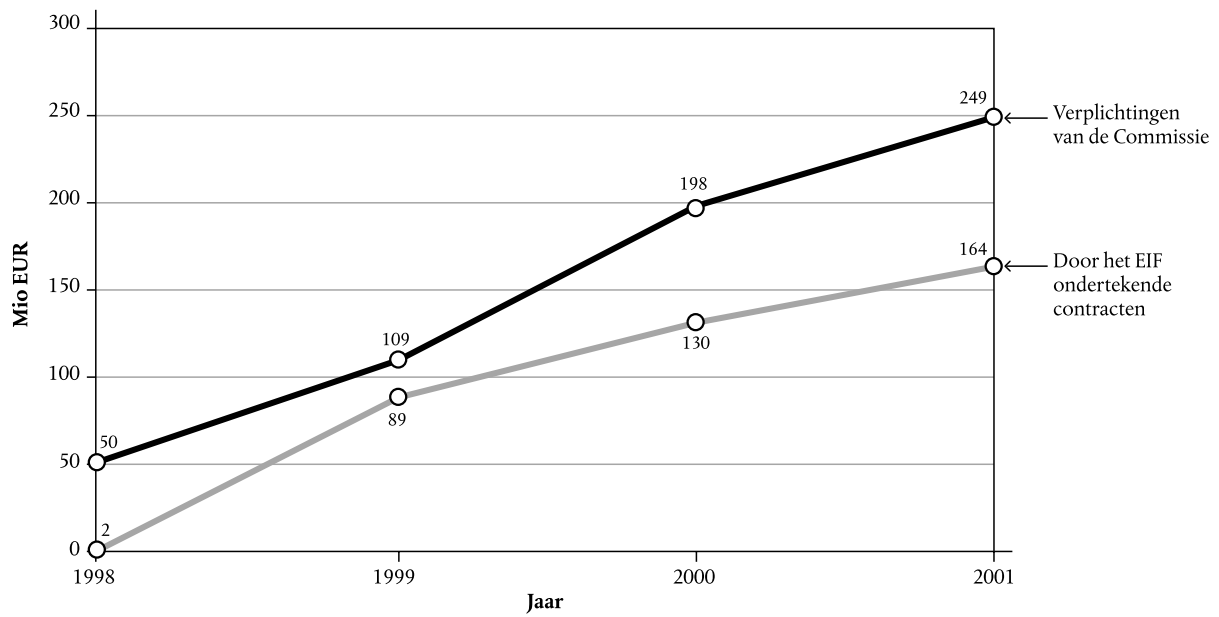
ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.21. *De herziene vergoedingsstructuur is overeenkomstig de opmerkingen van de Rekenkamer enerzijds gebonden aan de besteding van de regeling (op grond van vastgelegde bedragen en het aantal door het EIF ondertekende overeenkomsten) en anderzijds aan het toezicht op en de verslaglegging over de gedane investeringen (op grond van nog betaalbaar te stellen verplichtingen). Dit heeft geen gevolgen voor het maximumbedrag aan vergoedingen die aan het EIF kunnen worden betaald gedurende de hele looptijd van de regeling, maar het zal de berekening doorzichtiger maken en zorgen dat een duidelijker verband wordt gelegd met de werkzaamheden van het EIF.*

Vanwege de grotere nauwkeurigheid van de beginselen die aan de nieuwe vergoedingsstructuur ten grondslag liggen, zullen de berekeningen voor het bepalen van de vergoedingen noodzakelijkerwijs ingewikkelder zijn.

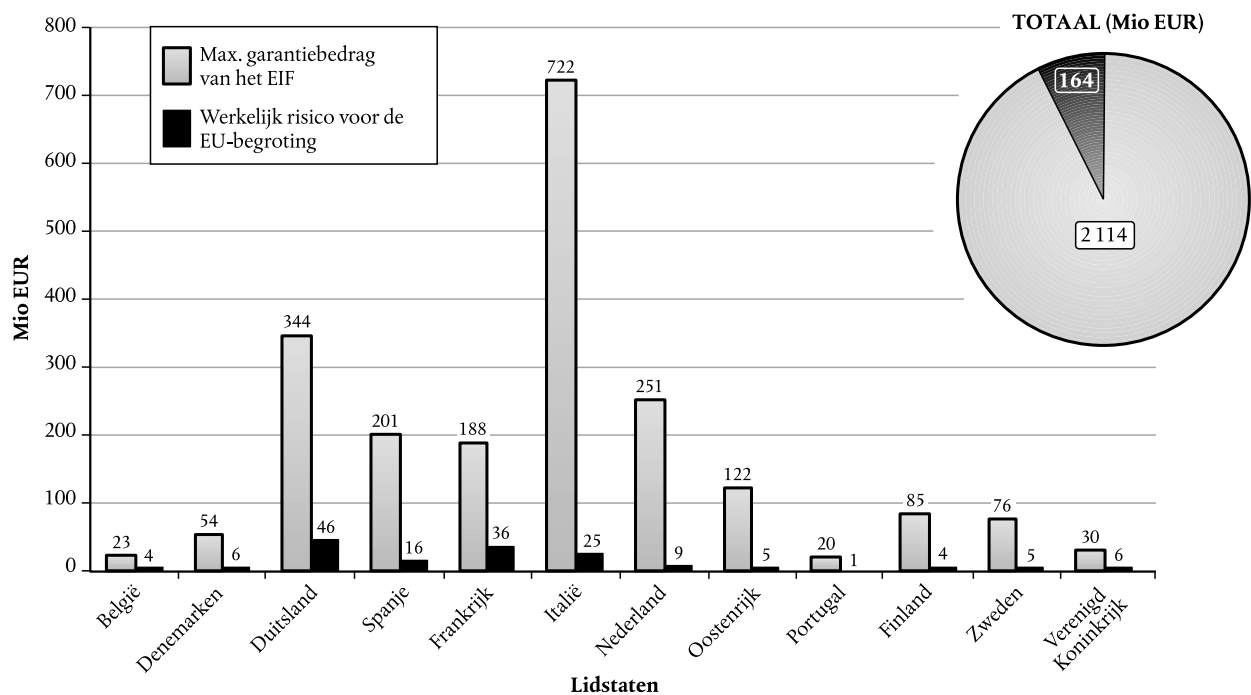
⁽²²⁾ De Europese Unie telt meer dan 19 miljoen KMO's. 86 935 daarvan ontvingen eind 2001 steun uit de MKB-garantiefaciliteit. Volgens voorlopige gegevens die het EIF in februari 2002 aan de Commissie heeft toegezonden, waren bij deze 86 935 KMO's eind 2001 ongeveer 385 000 werknemers in dienst.

Grafiek 8.2 — MKB-garantiefaciliteit — Gecumuleerde verplichtingen en door het EIF gesloten contracten per 31.12.2001



Bron: Commissie/EIF.

Grafiek 8.3 — Garantiebedragen ten gunste van intermediairs, afgezet tegen de werkelijke risico's voor de begroting van de EU, stand per 31.12.2001



Bron: EIF/Commissie.

faciliteit. Voor de kosten van de faciliteit voor de communautaire begroting geldt echter een bovengrens ⁽²³⁾ (zie **grafiek 8.3**). Ze mogen onder geen beding de in de begroting voor het EIF uitgetrokken middelen overschrijden ⁽²⁴⁾.

De nagestreefde verdeling over de lidstaten is nog niet bereikt

8.23. De door de Commissie in de periode 1998-2001 aangegane verplichtingen beliepen in totaal 248,9 miljoen euro. Voor 163,9 miljoen euro van deze middelen had het EIF eind 2001 contracten met intermediairs gesloten. Er waren geen contracten ondertekend voor Griekenland, Ierland en Luxemburg. In het Verenigd Koninkrijk is er een grote kloof tussen de doelstelling en de aangegane verplichtingen, omdat er nog geen geschikte contractant is gevonden.

Onvoldoende zichtbaarheid van de faciliteit

8.24. In de contracten met het EIF werden de intermediairs verplicht, in al hun promotiemateriaal te vermelden dat zij steun uit een EU-faciliteit ontvangen. Vele KMO's die gebruikmaakten van de MKB-garantiefaciliteit werden niet ingelicht over het bestaan van de EU-steun, noch over het recht van de Rekenkamer om de regelmatigheid van de garantieprocedure te verifiëren.

⁽²³⁾ Bij voorbeeld: het EIF garandeert een volume van 100 voor intermediair x, die aan 100 verschillende banken 100 garanties van telkens 1 miljoen euro verstrekt. Het EIF verklaart in dat kader dat het niet meer dan een maximumbedrag van 5 miljoen euro, de bovengrens, zal betalen. Na twee jaar heeft x voor 4 miljoen euro aanvragen ingediend en vergoedingen ontvangen. Stel dat x in de volgende jaren, na nog meer faillissementen, nog eens 20 miljoen euro moet betalen. Dan zal zijn vergoeding van het EIF slechts 1 miljoen euro bedragen, omdat hij daarmee de bovengrens van 5 miljoen bereikt. In het licht van de toekomstige „Basel II“-overeenkomst zal slechts de lage bovengrens tellen als garanties die daadwerkelijk aan de intermediairs zijn verleend. Meer informatie over de overeenkomst en het Baselcomité is te vinden op de website van de Bank voor Internationale Betalingen: <http://www.bis.org/publ/bcbsca.htm>.

⁽²⁴⁾ Artikel 5 van Besluit 98/347/EG van de Raad.

8.23. *Het EIF heeft aanzienlijke inspanningen geleverd om een goede geografische spreiding van de ETF-startersregeling te verkrijgen en is erin geslaagd geschikte intermediairs in twaalf lidstaten te vinden.*

Wat het Verenigd Koninkrijk betreft, hebben de gesprekken met de British Banking Association en met bepaalde toonaangevende banken niet tot concrete resultaten geleid. De intermediair in het VK werd gekozen na overleg met de bevoegde nationale autoriteiten.

Ten slotte verwijst de Commissie naar haar antwoord met betrekking tot geografische spreiding in punt 8.18, dat ook van toepassing is op de MKB-garantiefaciliteit.

8.24. *De Commissie is het eens met de Rekenkamer dat iedere intermediair ervoor moet zorgen dat ruchtbaarheid wordt gegeven aan de EU-steun.*

In de nieuwe, in het meerjarenprogramma vermelde richtsnoeren voor de regeling is bepaald dat de intermediair ervoor moet zorgen dat iedere begunstigde schriftelijk op de hoogte wordt gesteld van de herkomst van deze steun.

Wat betreft de clause over de toelating om een financiële controle uit te voeren, hebben alle door de Rekenkamer gekozen intermediairs en KMO's alle gevraagde gegevens verstrekt. Het EIF heeft de verplichtingen met betrekking tot deze clause opgenomen in de standaardvoorwaarden die met iedere intermediair zijn overeengekomen. De clause betreffende de financiële controle werd evenwel in enkele overeenkomsten tussen intermediairs en KMO's niet omgezet.

Het EIF heeft in verband met deze beide kwesties verscheidene aanmaningen gezonden aan de betrokken intermediairs.

Het EIF wordt verzocht hierop toezicht te houden.

Voorrang voor contracten met overheidsprogramma's

8.25. Het besluit van de Raad had als hoofddoel, voor KMO's de toegang tot financiering te verbeteren (dat wil zeggen de banken minder afkerig te maken van het financieren van KMO's). De Commissie en het EIF legden bij de uitvoering van de maatregel de nadruk op het vergroten van het volume van de bestaande garantieregelingen. Waar mogelijk ⁽²⁵⁾ gaf het EIF er de voorkeur aan, contracten te ondertekenen ten behoeve van overheidsprogramma's die ook voor steun uit de nationale begrotingen in aanmerking komen. Voor deze overheidsprogramma's is de bijdrage uit de EU-begroting een welkom voordeel, maar niet essentieel. In het kader van het besluit van de Raad ⁽²⁴⁾ zou het echter ook mogelijk zijn, steun te verlenen aan alle andere door de EIB of andere geschikte financiële instellingen ter beschikking gestelde MKB-instrumenten waarbij de risico's worden gedeeld.

Geen verificatie of de begunstigden staatssteun ontvangen

8.26. Noch de Commissie, noch het EIF beseftte dat sommige KMO's ⁽²⁶⁾ zowel uit de MKB-garantiefaciliteit als uit de Europese Structuurfondsen (EFRO) steun ontvangen.

8.25. *Het besluit van de Raad refereert aan bestaande garantieregelingen, waarvan het EIF een analyse heeft gemaakt. Op grond van deze analyse en besprekingen met de autoriteiten in de lidstaten werd aangenomen dat de efficiëntste manier om de faciliteit ten uitvoer te leggen langs de bestaande, vooral nationale garantie-instellingen liep.*

Overeenkomstig de vereisten van de Raad consulteerde het EIF de nationale autoriteiten vóór het proces voor de selectie van intermediairs. In landen zonder operationele nationale overheidsregelingen, zoals Italië of Griekenland, heeft het EIF een oproep tot het indienen van blijken van belangstelling gepubliceerd om de meest geschikte financiële intermediairs te selecteren. In de meeste landen zijn de nationale garantieregelingen door de overheid ingesteld.

8.26. *Volgens de communautaire regels voor staatssteun dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat de steunverleningen aan afzonderlijke begunstigden in het kader van diverse regelingen voor overheidssteun in overeenstemming zijn met de selectievoorwaarden en steunmaxima die in die regels en in de beschikkingen van de Commissie tot goedkeuring van de steunregelingen zijn vastgesteld. In de meeste gevallen kan dit enkel op het niveau van de lidstaat worden opgelegd, aangezien de steun die in aanmerking wordt genomen voor de in percentages of (de minimis)bedragen uitgedrukte maxima, uit verscheidene bronnen en op verscheidene tijdstippen kan komen. Bij de tenuitvoerlegging van maatregelen die ten dele worden gefinancierd door communautaire fondsen, dient de Commissie er vooral voor te zorgen dat de nodige waarnemings-systemen om de omvang van de steunverlening aan afzonderlijke projecten te controleren, bestaan en bevredigend functioneren. Uiteraard kijkt zij ook afzonderlijke gevallen na in verband met financiële controles en naar aanleiding van klachten. De Commissie verwijst graag naar haar antwoord op punten 3.86-3.88 van het verslag van de Rekenkamer over 2000.*

⁽²⁵⁾ In Duitsland, Spanje en Frankrijk.

⁽²⁶⁾ In twee van de door de Rekenkamer bezochte lidstaten (Oostenrijk en Portugal).

Te late rapportage van gegevens over werkgelegenheid

8.27. Krachtens de trustakte/beheersovereenkomst moet het EIF zijn jaarverslag, met daarin feitenmateriaal over werkgelegenheid en een prognose, uiterlijk 30 september uitbrengen. De jaarverslagen van het EIF aan de Commissie komen dus te laat om te worden verwerkt in de verslagen van de Commissie aan de Raad en het Parlement.

8.27. *Er is een bijzonder lange reeks deelnemers bij de tenuitvoerlegging van deze programma's waaronder (na de goedkeuring door de begrotingsautoriteit) de Commissie, het EIF, de financiële intermediairs en de uiteindelijk begunstigde KMO's. Dientengevolge kan pas in het jaar na het onderzochte jaar verslag worden uitgebracht over feiten die te maken hebben met het EIF en de intermediairs, zoals vastleggingen en betalingen, geografische spreiding van overeenkomsten met financiële intermediairs en bestedingsniveaus van financiële intermediairs.*

Voor gedetailleerde gegevens in verband met de eindbegunstigden moet in het jaarverslag worden gerefereerd aan informatie die de intermediairs in het onderzochte jaar hebben verzameld en die betrekking heeft op het voorgaande jaar. Dit omvat ook gegevens over werkgelegenheid op MKB-niveau.

Ten slotte is de Commissie van oordeel dat enkel door een algemene evaluatie (die momenteel wordt uitgevoerd) relevante gegevens kunnen worden bekomen over gevolgen voor het ontstaan van werkgelegenheid in de hele Gemeenschap.

Wat de beste praktijken zijn, staat onvoldoende vast

8.28. De voorschriften, programma's en procedures van de intermediairs in de lidstaten vertonen sterke en zwakke punten. Het nodige marktonderzoek naar de beste praktijken heeft nog niet plaatsgevonden, hoewel de Raad heeft bepaald dat de intermediairs op een eerlijke en doorzichtige wijze moeten worden geselecteerd volgens de beste zakelijke en marktpraktijk⁽²⁷⁾, met inachtneming van:

- a) het effect op het volume van de schuldfinanciering ten behoeve van KMO's, en/of
- b) het effect op de toegang tot schuldfinanciering voor KMO's, en/of
- c) het effect op de risico's die de betrokken intermediair bij leningen aan KMO's op zich neemt.

8.28. *Einde 1997 en begin 1998 heeft het EIF een grondige analyse uitgevoerd van de garantieregelingen die in de lidstaten van kracht waren. Het EIF heeft een uitgebreid marktonderzoek uitgevoerd en het is samengekomen met de nationale autoriteiten die het beste op de hoogte zijn van de bestaande nationale regelingen en kunnen zorgen voor de naleving van het subsidiariteitsbeginsel. Voorts heeft het EIF de lidstaten bezocht om alle relevante garantieregelingen te bekijken. Op grond van deze contacten werden standaardinformatiefiches opgesteld. In een tweede fase werden meer gedetailleerde projectfiches opgesteld.*

Zo kon het EIF twee lidstaten advies verlenen met betrekking tot de inhoud en toepassing van nieuwe garantieregelingen.

Bovendien heeft het EIF een conferentie georganiseerd waar alle intermediairs de gelegenheid werd geboden de beste marktpraktijken uit te wisselen.

⁽²⁷⁾ Bijlage III, punt 2, van Besluit 98/347/EG van de Raad.

De vergoedingen voor het EIF missen een objectieve grondslag

8.29. De vergoedingen voor 2001 bedroegen 1,97 miljoen euro, hetgeen minder is dan 0,1 % (10 basispunten) van het theoretische garantiebedrag van het EIF, maar 1,2 % (120 basispunten) van de bovengrens van de 164 miljoen euro aan budgettaire verplichtingen ten aanzien van financiële intermediairs (zie **grafiek 8.3** en noot 23). Deze vergoedingen dekken uitsluitend de administratiekosten, daar het EIF — anders dan het bankwezen — geen kredietrisico's neemt. De Rekenkamer herhaalt de opmerking van paragraaf 8.20 dat het bedrag van de vergoeding op geen enkele analyse was gebaseerd.

8.29. *Het met het EIF afgesproken tarief voor de vergoedingen wordt gerechtvaardigd door:*

- *de uitdaging om een aantal nieuwe instrumenten in een groot aantal daarvoor in aanmerking komende landen (EER/EVA en kandidaat-lidstaten) ten uitvoer te leggen;*
- *het grote aantal te verstrekken garanties, waarvan sommige met nieuwe intermediairs in de deelnemende landen, wat leidt tot grote werkvolumes in alle stadia van het uitvoeringsproces (marktonderzoek, opstarten, selectie van geschikte intermediairs, onderhandelingen en afsluiting).*

Dit kan niet worden vergeleken met de taken van een nationale garantieregeling.

De gegarandeerde portefeuille heeft reeds meer dan 100 000 leningen bereikt, wat gevolgen heeft voor de beheerskosten van de portefeuille (onderhoud van de database, verslaglegging) en voor het risicobeheer (betalingsverzoeken, toezicht enz.). In 2001 waren de vergoedingen lager dan 10 basispunten (1,971 miljoen EUR, te vergelijken met het totaalbedrag van de EIF-garanties).

Conclusies en aanbevelingen

8.30. De Rekenkamer beseft hoe moeilijk het is, de gecontroleerde regelingen te implementeren. Er moet een juist evenwicht worden gevonden tussen potentieel rendabel gebruik van de middelen en de eisen in verband met de aard van deze middelen als overheidsgeld dat voor doelstellingen van algemeen belang is bestemd. Niettemin wijst de Rekenkamer erop dat:

- a) de ETF-startersregeling nog steeds traag wordt uitgevoerd;
- b) het moeilijk blijft, de ETF-startersregeling, en in mindere mate de MKB-garantiefaciliteit, in de gehele Gemeenschap gelijkmatig ingang te doen vinden.

8.31. Op grond van het voorafgaande beveelt de Rekenkamer de Commissie en het EIF aan, te bestuderen wat er kan worden gedaan aan de ontoereikende snelheid en spreiding van de implementatie van de regelingen die de Rekenkamer heeft geconstateerd.

8.30-8.31. *Hoewel de tenuitvoerlegging van programma's een lopend proces is en er altijd ruimte voor verbetering is, zijn de Commissie en het EIF van oordeel dat de procedures die zijn ingesteld om de ETF-startersregeling en de MKB-garantiefaciliteit uit te voeren geschikt zijn en hun deugdelijkheid hebben bewezen.*

De samenwerking met gevolmachtigden als het EIF houdt niet enkel een professioneel beheer van de toevertrouwde instrumenten in, maar stelt de Commissie ook in staat haar kennis over marktbehoeften te verdiepen met het oog op haar beleid.

Het EIF van zijn kant delegeert de beoordeling inzake investeringen en kredieten voor de uiteindelijk begunstigde KMO's aan financiële intermediairs zoals risicokapitaalfondsen, starterscentra en garantie-instellingen. Door dit systeem van delegeren kunnen de Commissie en het EIF putten uit de aanzienlijke ervaring die deze marktdeelnemers hebben vergaard.

De MKB-garantiefaciliteit is een doeltreffend instrument gebleven, dat een groot aantal KMO's bereikt in een brede waaier van activiteiten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

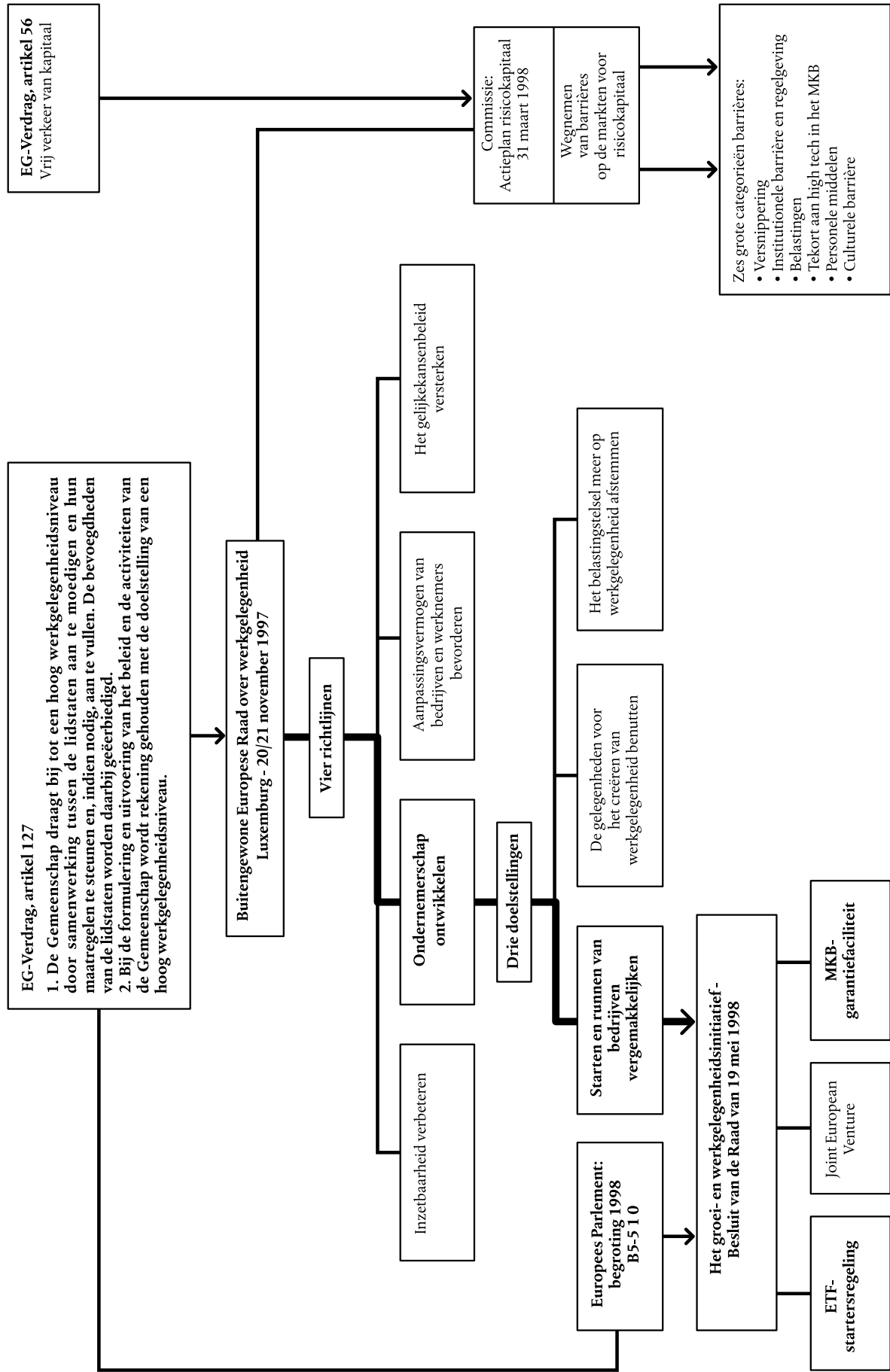
De verschillen bij de besteding van de faciliteiten werden in een vroeg stadium ontdekt door de Commissie en er werd in ruime mate rekening mee gehouden bij het vaststellen van het kader voor de tenuitvoerlegging van het meerjarenprogramma. In het nieuwe meerjarenprogramma worden wijzigingen en uitbreidingen van de ETF-startersregeling en de MKB-garantiefaciliteit voorgesteld en een nieuwe actie voorgesteld: de actie startkapitaal. De drie acties zullen door het EIF worden beheerd en hebben ten doel vastgestelde tekortkomingen van de markt aan te pakken om de toegang van KMO's tot financiering te verbeteren.

Wat de geografische spreiding van de instrumenten betreft, vindt de Commissie het gepast om binnen het kader van het meerjarenprogramma te streven naar een evenwichtige algemene geografische spreiding voor alle financiële instrumenten samen, waardoor de kenmerken van de verschillende markten worden weerspiegeld.

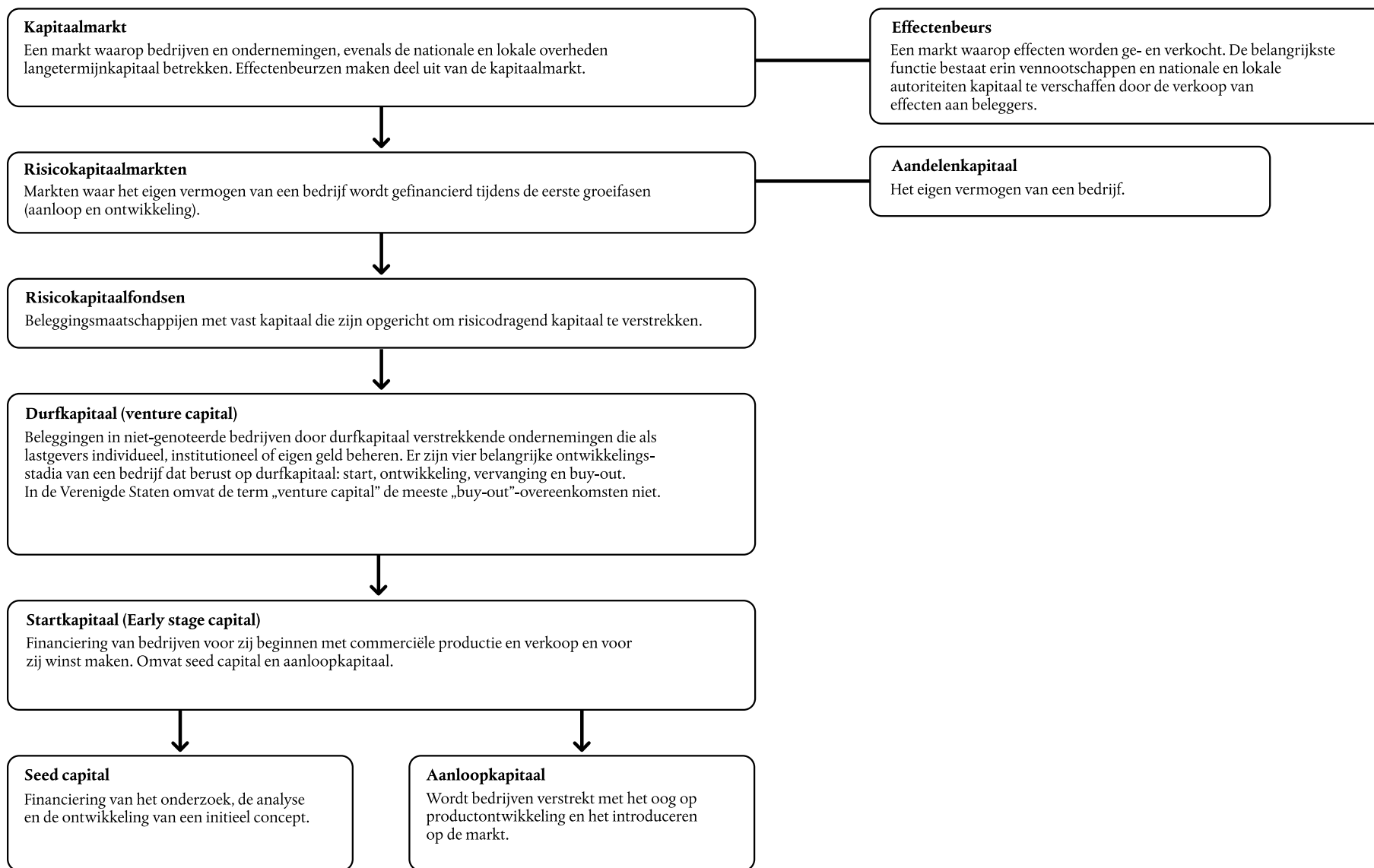
8.32. De Rekenkamer wijst er ook op dat de beheersvergoedingen voor het EIF duidelijk en op de verleende diensten toegesneden moeten zijn.

8.32. *In december 2001 hebben de Commissie en het EIF een overeenkomst bereikt over een nieuwe vergoedingsstructuur voor de ETF-startersregeling. De vergoedingen worden nu enerzijds duidelijk gebonden aan de besteding van de regeling (op grond van vastgelegde bedragen en het aantal door het EIF ondertekende overeenkomsten) en anderzijds aan het toezicht op en de verslaglegging over de gedane investeringen (op grond van nog betaalbaar te stellen verplichtingen).*

Bijlage 8.1



Bijlage 8.2 — Verklarende woordenlijst



Bron: Bijlage 3 van de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: Voortgangverslag over het actieplan voor risicokapitaal (COM(2000) 658 def.).

HOOFDSTUK 9

Betrouwbaarheidsverklaring en toelichting daarbij

9.0. INHOUD	Paragraaf
Betrouwbaarheidsverklaring	I-V
Betrouwbaarheid van de rekeningen	III-IV
Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen	V
Toelichting bij de betrouwbaarheidsverklaring	9.1-9.100
Inleiding	9.1-9.5
Betrouwbaarheid van de rekeningen	9.6-9.35
Boekhoudbeginselen en -praktijken	9.6-9.8
Consolidatiebereik	9.9
Opmerkingen over de geconsolideerde staten betreffende de begrotingsuitvoering	9.10-9.16
Terbeschikkingstelling van de eigen middelen	9.10
Negatieve uitgaven (ontvangsten)	9.11
Uitgaven (betalingsverplichtingen en betalingen)	9.12-9.16
Opmerkingen over posten van de geconsolideerde balans	9.17-9.35
Vaste activa	9.18-9.19
Deelnemingen en leningen met begrotingskredieten	9.20-9.22
Schuldvorderingen	9.23-9.26
Opbrengst van voorschotten en vooruitbetalingen aan derden	9.27
Vlottende activa	9.28-9.29
Voorzieningen voor risico's en verplichtingen	9.30-9.31
Niet in de balanstelling opgenomen verplichtingen	9.32-9.35
Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen	9.36-9.47
Eigen middelen	9.37
Gemeenschappelijk landbouwbeleid	9.38
Structurele acties	9.39-9.41
Intern beleid	9.42-9.44
Externe maatregelen	9.45-9.46
Administratieve uitgaven	9.47
Hervorming van het interne-controlesysteem van de Commissie	9.48-9.100
Voornaamste aspecten van de hervorming	9.49-9.51
Vragen betreffende bepaalde aspecten van de hervorming	9.52-9.62
Tijdschema voor de indiening van verklaringen en verslagen	9.53-9.54
Het Comité Follow-up Audit (CFA)	9.55-9.56
Inaanmerkingneming van de systemen van de lidstaten en van derde landen	9.57-9.62
Voortgang van de hervorming	9.63-9.70
Oorspronkelijk tijdschema	9.63
Binnen de termijn uitgevoerde acties	9.64
Vertragingen bij de uitvoering	9.65-9.67
Controlefuncties	9.68-9.70
Het samenvattend verslag van de Commissie (24 juli 2002)	9.71-9.100
Jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal	9.71-9.91
De conclusies van de dienst interne audit	9.92-9.93
De synthese van de Commissie	9.94-9.100

BETROUWBAARHEIDSVERKLARING

I. De Europese Rekenkamer („de Rekenkamer”) heeft de geconsolideerde rekeningen van de Europese Gemeenschappen voor het op 31 december 2001 afgesloten begrotingsjaar onderzocht. Deze rekeningen omvatten de geconsolideerde jaarrekening en balans alsmede de toelichtingen daarbij ⁽¹⁾ en zijn opgesteld onder verantwoordelijkheid van de Commissie. Krachtens de Verdragen ⁽²⁾ moet de Rekenkamer aan het Europees Parlement en de Raad een verklaring voorleggen waarin de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen die aan deze rekeningen ten grondslag liggen, worden bevestigd.

II. De Rekenkamer heeft de controle overeenkomstig haar controlebeleidslijnen en -normen verricht. Deze vormen een aanpassing van de algemeen aanvaarde internationale normen aan de communautaire context. De controle omvatte een reeks procedures die ten doel hadden de bewijsstukken met betrekking tot zowel de bedragen en de toelichtingen in de geconsolideerde rekeningen als de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen steekproefsgewijs te onderzoeken. Zij omvatte tevens een evaluatie van de gehanteerde boekhoudbeginselen, van belangrijke ramingen der beheersinstanties, en van de presentatie van de rekeningen. De controle verschafte de Rekenkamer een deugdelijke grondslag voor het navolgende oordeel. Het bereik van dit oordeel is beperkt ten aanzien van de eigen middelen (zie de paragrafen 1.23, 1.35 en 1.37) en de externe maatregelen (zie paragraaf 5.14).

*
* *

Betrouwbaarheid van de rekeningen

III. Behoudens de gevolgen van de onder a) tot en met d) vermelde vaststellingen en de opmerking in paragraaf IV is de Rekenkamer van oordeel dat de rekeningen van het per 31 december 2001 afgesloten begrotingsjaar, zoals bekendgemaakt in het Publicatieblad, een getrouw beeld geven van de ontvangsten en uitgaven van de Gemeenschappen gedurende het jaar en van de financiële situatie aan het eind van het jaar:

- a) overwaardering van de aan de lidstaten betaalde voorziening voor de landbouwinterventievoorraden met 148,7 miljoen euro (zie paragraaf 9.12);
- b) onvoldoende onderbouwde opneming in de rubriek diverse debiteuren van 980 miljoen euro betreffende overdrachten van kasmiddelen in derde landen (zie paragraaf 9.25);
- c) voorziening — op onzekere gronden — van 564 miljoen euro ter dekking van de kosten voor de ontmanteling van de nucleaire installaties van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (zie paragraaf 9.31);
- d) overwaardering van nog af te wikkelen betalingsverplichtingen met ongeveer 1 318 miljoen euro (zie paragraaf 9.32).

⁽¹⁾ Deel IV van de documenten werd door de Commissie bij het Europees Parlement, de Raad en de Rekenkamer ingediend op de voorgeschreven datum van 1 mei 2002 (document SEC(2000) 406-FR).

⁽²⁾ Artikel 248 van het EG-Verdrag, artikel 160 van het Euratom-Verdrag en artikel 45 C van het EGKS-Verdrag met betrekking tot de vroegere administratieve EGKS-begroting, die in de algemene begroting is opgenomen bij het Fusieverdrag van 8 april 1965.

IV. De Rekenkamer wijst erop dat de meeste van haar beperkingen en opmerkingen steeds weer terugkeren. De oorzaak van de vermelde tekortkomingen ligt goeddeels bij de communautaire administratieve organisatie, die niet zodanig is opgezet dat een volledige inventarisatie van de vermogensbestanddelen verzekerd is. De Rekenkamer meent dat de diensten van de Commissie dringend ingrijpende maatregelen moeten treffen om de risico's als gevolg van de gebreken van de administratieve organisatie te ondervangen (zie de paragrafen 9.6-9.8).

Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen

V. Wat de ontvangsten betreft zijn de in het kader van de controle aan de dag getreden fouten in verband met de eigen middelen niet van materieel belang (zie paragraaf 9.37).

Behalve op het gebied van de administratieve uitgaven (zie paragraaf 9.47) is uit de controle van de betalingen gebleken dat er nog fouten voorkomen die van invloed zijn op het bedrag of het bestaan van de betalingen of op de subsidiabiliteit van de onderliggende verrichtingen (zie de paragrafen 9.38-9.46).

Op grond van haar controleresultaten is de Rekenkamer van oordeel dat de verrichtingen die aan de jaarrekening ten grondslag liggen over het geheel genomen wettig en regelmatig zijn wat betreft de ontvangsten, betalingsverplichtingen en administratieve uitgaven; voor alle andere betalingen kan zij die zekerheid nog steeds niet geven.

10 oktober 2002

Juan Manuel FABRA VALLÉS
President

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

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

TOELICHTING BIJ DE
BETROUWBAARHEIDSVERKLARING*Inleiding*

9.1. Krachtens artikel 248 van het Verdrag legt de Rekenkamer aan het Europees Parlement en de Raad een verklaring voor inzake de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen (DAS).

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

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

9.4. Ten aanzien van de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen is voor het begrotingsjaar 2001 bijzondere aandacht besteed aan:

- a) het hervormingsproces bij de Commissie, met name de aspecten van financieel beheer (zie de paragrafen 9.48 e.v.);
- b) de analyse van de verrichtingen (zie de paragrafen 9.36-9.47).

9.5. Dit onderzoek werd aangevuld met een analyse van verscheidene sectorale beheerssystemen, waarvan de conclusies zijn weergegeven in de voorgaande hoofdstukken over de verschillende rubrieken van de financiële vooruitzichten.

*Betrouwbaarheid van de rekeningen***Boekhoudbeginselen en -praktijken**

9.6. Sinds de eerste betrouwbaarheidsverklaring (DAS) over het begrotingsjaar 1994 sprak de Rekenkamer telkens beperkingen uit bij de betrouwbaarheid van de rekeningen. Oorzaak van die beperkingen zijn meestal

9.6-9.8. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie erkent de nog bestaande boekhoudproblemen die door de Kamer worden genoemd. De boekhouding dient

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

de tekortkomingen van de administratieve organisatie en de geringe belangstelling van de operationele DG's van de Commissie voor kwesties inzake registratie en boekhoudcontrole. De beperkingen in de verklaring van de directeur-generaal bevestigden de bevindingen van de Rekenkamer, maar er wordt geen duidelijk actieplan met een realistisch tijdschema voorgesteld om de problemen te verhelpen.

9.7. Omdat er geen volledige administratieve organisatie bestaat, berust de opstelling van de jaarrekening aan het einde van het begrotingsjaar goeddeels op extra-comptabele registraties (zie de paragrafen 9.22, 9.24, 9.27 en 9.29). De daarbij gehanteerde evaluaties worden niet getoetst aan de begrotingsaanwijzingen waaruit ze voortvloeien en de centrale boekhouding is niet altijd in staat de juistheid ervan te garanderen⁽³⁾. Verder biedt de administratieve organisatie, die goeddeels berust op beginselen van de kasboekhouding, niet de mogelijkheid om onderscheid te maken tussen huishoudelijke en investeringsuitgaven of tussen saldobetalingen en voorschotbetalingen of vooruitbetalingen en zelfs niet om het bedrag van de schulden en vorderingen vast te stellen.

9.8. Omdat de Commissie zich van deze talrijke gebreken bewust is, werkt zij reeds verscheidene jaren aan een nieuw boekhoudkader volgens de beginselen van de boekhouding op transactiebasis. In het nieuwe Financieel Reglement⁽⁴⁾ verklaart zij echter dat de vernieuwde administratieve organisatie slechts geleidelijk zal worden ingevoerd en niet vóór 2005 operationeel zal zijn. In juni 2001 werd een ontwerp-actieplan ingediend⁽⁵⁾. De daarin neergelegde bepalingen moeten een oplossing brengen voor de voornaamste tekortkomingen die de Rekenkamer sinds jaren belicht. Dit actieplan is blijven steken in de ontwerpfase en eind mei 2002 was nog helemaal niet met de uitvoering ervan begonnen. Die vertraagde tenuitvoerlegging wordt niet gerechtvaardigd te worden hervormd. De Commissie is sterk voor modernisering van het boekhoudsysteem. Tegen eind 2002 zal zij een besluit nemen over de ontwikkelingsmogelijkheden, het voorgestelde tijdschema van tenuitvoerlegging en de geraamde kosten en toewijzing van middelen.

Daar het nieuwe Financieel Reglement voorziet in een boekhouding op transactiebasis tegen 2005, zijn dringende en ver reikende maatregelen nodig opdat de vereiste regels en procedures kunnen worden ingevoerd.

Een nieuw boekhoudkundig kader is noodzakelijk om te voldoen aan de eisen van het nieuwe Financieel Reglement en de huidige beste praktijken. Het kader moet op verschillende punten worden veranderd:

- ontwikkeling naar een geïntegreerd boekhoudsysteem dat alle vereiste informatie bevat om de rekeningen op te stellen en waaruit alle boekhoudkundige gegevens rechtstreeks kunnen worden afgeleid;
- naleving van de algemeen aanvaarde boekhoudbeginselen: de Commissie voldoet thans aan de normen voor een boekhouding op kasbasis die steeds door de openbare sector zijn gehanteerd. Het nieuwe boekhoudkundige kader moet voldoen aan de algemeen aanvaarde beginselen voor het voeren van een boekhouding op transactiebasis;
- verbetering van de financiële staten, zodat zij een juist beeld geven van de activa en passiva, de financiële situatie, de uitvoering van de begroting, het resultaat van de entiteit en de kasstroom van het jaar.

De hervorming van de boekhouding is een belangrijke oefening die veel tijd, inspanningen, deskundigheid en financiële middelen zal vergen. Doel is de gedetailleerde ontwikkeling van het boekhoudkundig kader en het stelsel in 2003 te starten, gevolgd door proef- en uitvoeringsfasen in 2004. Vooral het vraagstuk van de tenuitvoerlegging van de beginselen van een boekhouding op transactiebasis zal grondig worden onderzocht om de boekhoudkundige behandeling van elk soort transactie voor iedere dienst of activiteit te bepalen.

⁽³⁾ Zie de jaarrekening van de Europese Gemeenschappen, Deel IV, blz. 5, ontwikkeling van de administratieve organisatie der Europese Gemeenschappen, alsook de beperking in de verklaring bij het jaarverslag van DG Begroting.

⁽⁴⁾ Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB L 248 van 16.9.2002, blz. 1).

⁽⁵⁾ Zie jaarverslag over het begrotingsjaar 2000, paragraaf 9.32.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

digd door de termijn voor de vaststelling van het nieuwe Financieel Reglement. Ook zullen de bepalingen van het Financieel Reglement op zich niet volstaan om de bestaande gebreken in de administratieve organisatie te verhelpen en zullen er tal van praktische regelingen noodzakelijk zijn.

Consolidatiebereik

9.9. De Commissie heeft het voornemen geuit het bereik van de consolidatie in overeenstemming te brengen met de internationale normen ⁽⁶⁾. Buiten dat bereik vielen in 2001 met name het Agentschap voor Wederopbouw en de Europese Stichting voor Opleiding, die allebei steunprogramma's van de Commissie op het gebied van de externe maatregelen uitvoeren. Het ontbreken van deze organen vertekent het beeld van de geconsolideerde financiële situatie. Was bijvoorbeeld het Agentschap in de consolidatie betrokken geweest, dan was de 105 miljoen euro onder de diverse debiteuren meegeteld bij de kasmiddelen.

Opmerkingen over de geconsolideerde staten betreffende de begrotingsuitvoering

Terbeschikkingstelling van de eigen middelen

9.10. De Rekenkamer kan geen oordeel geven over een bedrag van ongeveer 1 230 miljoen euro aan invoerrechten die in 2001 door Duitsland werden geïnd in het kader van het systeem van uitgestelde betalingen (zie paragraaf 1.35). Door de tekortkomingen van het computersysteem en van de internecontroleprocedures en door het ontbreken van een controletraject kon zij namelijk geen zekerheid krijgen dat het totaal aan eigen middelen correct ter beschikking van de Commissie was gesteld (zie paragraaf 1.24).

De ontwikkeling naar een boekhouding op transactiebasis zal worden ondersteund door een parallelle ontwikkeling van de functies van het geautomatiseerde boekhoudsysteem. Verschillende mogelijkheden moeten worden bekeken. Ongeacht de oplossing die wordt gekozen, is het duidelijk dat het doel moet zijn de betrouwbaarheid en kwaliteit van de financiële gegevens te garanderen en ze te beveiligen tegen ongeoorloofde toegang of interventie.

De Commissie zal de kwijtingsautoriteit en de Europese Rekenkamer regelmatig op de hoogte houden van de vorderingen op dit gebied.

9.9. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Het in juni 2002 aangenomen nieuwe Financieel Reglement verplicht de Commissie het consolidatiebereik uit te breiden tot de agentschappen.

9.10. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

In haar antwoorden op de door de Kamer genoemde jaarverslagparagrafen zegt de Commissie toe om, in het kader van haar controleprogramma voor 2003, het nieuwe computersysteem van Duitsland te onderzoeken. De resultaten van deze controle zullen worden gebruikt om de geloofwaardigheid van de vooreen verstrekte informatie over de eigen middelen na te gaan en waar nodig zullen financiële correcties worden toegepast.

⁽⁶⁾ Jaarrekening van de Europese Gemeenschappen, begrotingsjaar 2001, deel IV, SEC(2002) 406-FR, blz. 6.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Negatieve uitgaven (ontvangsten)

9.11. In het begrotingsjaar 2001 beliepen de negatieve uitgaven op landbouwgebied 2 804 miljoen euro (3 798 miljoen in 2000 ⁽⁷⁾ en 3 058 miljoen in 1999 ⁽⁷⁾). Zoals de Rekenkamer heeft opgemerkt in haar advies nr. 1/2001 ⁽⁸⁾, is zij van oordeel dat de landbouwontvangsten die in de begroting als negatieve uitgaven zijn vermeld, dienen te worden opgenomen in de algemene staat van ontvangsten.

Uitgaven (betalingsverplichtingen en betalingen)

Landbouwuittgaven

9.12. Bij de afsluiting van elk begrotingsjaar verricht de Commissie een extra afschrijving op de landbouwvoorraden op basis van de te verwachten afzetprijs op de markt die op de inventarisdatum van die voorraden (30 september) ⁽⁹⁾ wordt vastgesteld. Zoals de Rekenkamer reeds opmerkte in haar jaarverslag over het begrotingsjaar 1999 ⁽¹⁰⁾ heeft deze tweede afschrijving weinig zin. Per 31 december 2001 schat de Commissie in de niet in de balanstelling opgenomen verplichtingen de overwaardering van de aan de lidstaten betaalde voorziening voor afschrijvingen op 148,72 miljoen euro.

9.11. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De regelgeving betreffende de negatieve uitgaven in de landbouwsector maakt het niet mogelijk deze ontvangsten als diverse ontvangsten te behandelen (zie met name artikel 102, leden 4 en 5, van het Financieel Reglement van 1977).

Het nieuwe Financieel Reglement dat de Raad op 25 juni 2002 heeft aangenomen en dat met ingang van 1 januari 2003 zal worden toegepast, behoudt de negatieve uitgaven in de landbouwsector tot 31 december 2006.

9.12. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De extra afschrijving op de landbouwvoorraden is, zoals de Kamer opmerkt, gebaseerd op de te verwachten afzetprijs op de markt.

Deze raming wordt door de diensten van de Commissie in september opgesteld, waarbij rekening wordt gehouden met alle elementen ter beoordeling van de ontwikkelingen op de landbouwmarkten die op dat ogenblik beschikbaar zijn.

In de afsluitingsdocumenten op 31 december 2001 zijn echter reeds de ramingen opgenomen die in februari 2002 beschikbaar waren. Er is dus in feite een verschil van zes maanden tussen de twee ramingen van de afzetprijzen.

In deze periode kunnen zich voor bepaalde producten (zoals granen, zuivelproducten) sterke fluctuaties van de verwachte afzetprijzen voordoen als gevolg van de ontwikkelingen op de wereldmarkten, die zelden stabiel zijn.

Het zijn deze zelfde referentieprijzen die de Commissie in alle doorzichtigheid hanteert bij de opstelling van de nota van wijzigingen bij het voorontwerp van begroting (VOB).

⁽⁷⁾ Zie:

- jaarverslag over het begrotingsjaar 2000, paragraaf 2.12;
- jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, paragraaf 2.10.

⁽⁸⁾ Advies nr. 1/2001, paragraaf 29 (PB C 55 van 21.2.2001).

⁽⁹⁾ Artikel 8 van Verordening (EEG) nr. 1883/78 van de Raad, waarop de communautaire afschrijving van voorraden bij overheidsinterventie berust, bepaalt dat de afschrijving niet meer mag bedragen dan het verschil tussen de aankoopprijs en de verwachte afzetprijs. Ze kan worden verdeeld in een afschrijving bij aankoop (eerste afschrijving) en een extra afschrijving.

⁽¹⁰⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, paragraaf 8.9.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Structurele acties

9.13. In haar jaarverslag over het begrotingsjaar 2000 ⁽¹¹⁾ signaleerde de Rekenkamer dat besluiten inzake de programma's 2000-2006 in het kader van de structurele acties niet onder de begrotingsverplichtingen waren geboekt (tranche 2000 voor 16 programma's ten belope van 1 034 miljoen euro). Deze verplichtingen werden in 2001 geboekt door aanwijzing op overgedragen kredieten. Evenzo werden besluiten van december 2001 ter waarde van 8,2 miljoen euro als verplichtingen buiten de balanstelling opgenomen omdat ze niet onder de verplichtingen van het begrotingsjaar 2001 waren geboekt.

9.14. Overeenkomstig de regelgeving omvatten de verplichtingen op het gebied van de structurele acties alleen de vervallen of lopende jaartranches. De juridische verbintenissen voor latere jaartranches (ongeveer 170,2 miljard euro voor de structurele acties en 1,83 miljard euro voor ISPA) worden vermeld als verplichtingen buiten de balanstelling. Op alle andere uitgaventerreinen wordt in de regelgeving geen onderscheid gemaakt tussen juridische en begrotingsverplichtingen. Deze verschillen in de methode om verplichtingen te boeken, die overigens niet duidelijk zijn weergegeven in de toelichtingen bij de staten over de begrotingsuitvoering, tasten de coherentie van de jaarrekening aan. Zoals de Rekenkamer in haar advies nr. 2/2001 over de hervorming van het Financieel Reglement heeft aangegeven ⁽¹²⁾, is de verdeling van verplichtingen in jaartranches onverenigbaar met de definitie van gesplitste kredieten in het kader van meerjarenprogramma's en maakt zij het onmogelijk alle werkelijk genomen uitgavenbesluiten volledig te registreren.

9.13. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Kamer merkt op dat juridische verbintenissen zijn aangegaan zonder vastlegging in de begroting. Dit is toe te schrijven aan de verschillende handelwijzen bij de goedkeuring van de programma's.

Het is dan ook normaal dat dergelijke verbintenissen zonder vastlegging worden opgenomen bij de verplichtingen buiten de balanstelling.

Als bepaalde juridische verbintenissen aan het einde van het begrotingsjaar nog niet zijn gedekt door vastleggingen in de begroting, zijn de enige alternatieven voor kredietoverdrachten deze verbintenissen zonder vastlegging te laten — hetgeen onaanvaardbaar is — of de financiële vooruitzichten te herzien.

9.14. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Het nieuwe Financieel Reglement vermeldt uitdrukkelijk het systeem van vastlegging in tranches.

De Commissie is van oordeel dat dit systeem zeer nuttig is voor het financieel en budgettair beheer van meerjarige acties met een aanzienlijk bedrag dat tijdens de uitvoering wellicht moet worden aangepast, zoals het geval is met de programma's van de Structuurfondsen en de projecten van het Cohesiefonds en het ISPA.

⁽¹¹⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 2000, paragrafen 3.28 en 9.16.

⁽¹²⁾ Advies nr. 2/2001 over een voorstel voor een verordening van de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen, paragrafen 6, 29 en 30 (PB C 162 van 5.6.2001).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Externe maatregelen

9.15. Met betrekking tot de internationale visserijovereenkomsten lagen de juridische verbintenissen 610 miljoen euro boven de beschikbare kredieten voor het begrotingsjaar 2001. Bij de andere externe maatregelen lagen de juridische verbintenissen 239 miljoen euro boven de beschikbare kredieten. De betrokken bedragen verschijnen als verplichtingen buiten de balansstelling.

9.16. De juridische verbintenissen krachtens de financiële protocollen met de mediterrane derde landen beliepen 159 miljoen euro ⁽¹³⁾. Sommige van deze protocollen werden meer dan 20 jaar geleden ondertekend ⁽¹⁴⁾ en de betrokken begrotingsonderdelen bevatten geen vastleggingskredieten meer. De Commissie zou dan ook de onderhandelingsprocedure ter afsluiting van deze protocollen en van de nog steeds uitstaande boekhoudkundige verplichtingen moeten inleiden.

9.15. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De visserijovereenkomsten en bepaalde overeenkomsten op het gebied van de externe betrekkingen zijn rechtskaders voor verschillende begrotingsjaren waarin per jaar de verplichtingen van de partijen (Gemeenschap en derde landen) zijn vastgesteld. De financiële verplichting van de Gemeenschap is in de basistekst (financieel protocol) duidelijk in jaartranches verdeeld. Dit is de reden waarom de Commissie tijdens het betrokken begrotingsjaar slechts de tranche voor dat jaar vastlegt.

In verband met de steeds terugkerende opmerkingen van de Kamer en met het oog op doorzichtigheid neemt de Commissie sedert 1997 ieder jaar bij de extracomptabele verbintenissen alle bedragen op die nog niet zijn vastgelegd voor de juridische verbintenissen van de geldende overeenkomsten.

In titel I (Algemene bepalingen) en titel II (Uitvoering) van de begroting van het nieuwe Financieel Reglement is voorzien in de mogelijkheid van verdeling in jaartranches voor vastleggingen waarvan de uitvoering zich over verschillende begrotingsjaren uitstrekt, voorzover het basisbesluit dat mogelijk maakt, hetgeen het geval is voor de internationale visserijovereenkomsten.

9.16. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De door de Kamer vermelde 159 miljoen EUR is het verschil tussen het totale bedrag van alle protocollen (2 112 miljoen EUR) en de vastleggingen sedert 1978 (1 953 miljoen EUR).

De begrotingsplaatsen voor de protocollen hebben slechts betalingskredieten om de afwikkeling mogelijk te maken van de nog uitstaande verplichtingen. De geleidelijke afwikkeling van de in het kader van deze protocollen gefinancierde projecten wordt van jaar tot jaar op behoorlijke wijze voortgezet en in 2001 is het afsluitingstempo duidelijk versneld (27 projecten afgesloten voor een bedrag van 31 miljoen EUR).

⁽¹³⁾ Hoofdstuk B7-4 0.

⁽¹⁴⁾ Verplichtingen van de jaren zeventig en tachtig.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Opmerkingen over posten van de geconsolideerde balans

9.17. Het totaal van de geconsolideerde balans voor het begrotingsjaar 2001 ligt 76 % hoger dan dat van het voorgaande jaar. Deze stijging is hoofdzakelijk het gevolg van een gewijzigd boekhoudbeleid van de Commissie inzake pensioenrechten. Deze wijziging van de methode sluit aan bij een opmerking van de Rekenkamer⁽¹⁵⁾, waarbij zij verzocht de jaarlijkse kosten voor in de loop van het begrotingsjaar verworven rechten af te trekken van het economisch resultaat. De Commissie houdt echter geen rekening met deze kosten, want zij vermeldt de volledige potentiële pensioenschuld in de financiële staten van één enkel begrotingsjaar, met aan de ontvangstenzijde een tegenpost van hetzelfde bedrag, zodat het geheel een nuloperatie wordt. Aldus voldoet zij niet aan het verzoek van de Rekenkamer. Destijds achtte de Commissie trouwens een diepgaande boekhoudkundige analyse nodig⁽¹⁶⁾. Bijgevolg meent de Rekenkamer dat het nuttig is dat de Commissie haar analyse betreffende de boekhoudkundige verwerking van de pensioenregeling voortzet en daarbij rekening houdt met de communautaire context.

Vaste activa

9.18. In verband met de materiële vaste activa had de Commissie in haar antwoord op een opmerking in het verslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2000⁽¹⁷⁾ benadrukt dat de handleiding voor boekhouding en consolidatie de opstelling behelst „van uniforme regels voor boeking en presentatie van de rekeningen van de Europese instellingen”. Bij onderzoek van de rekeningen aan het eind van het begrotingsjaar 2001 bleek herhaaldelijk dat de in het verleden gesignaleerde tekortkomingen ondanks de geconstateerde verbeteringen zijn blijven bestaan.

9.17. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie tracht al jaren in de bijlage bij de jaarrekening (niet in de balansstelling opgenomen verplichtingen) precieze informatie te verstrekken over de pensioenrechten. In de jaarrekening van 2001 is een belangrijke stap gezet doordat het bedrag van de pensioenrechten voor de eerste maal als voorziening bij de passiva van de balans is opgenomen, terwijl er nog geen IPSAS-norm⁽¹⁾ bestaat.

De Commissie is van oordeel dat de toegepaste methode correct is. Zij is echter bereid om samen met de Kamer na te gaan welke de beste methode zou zijn voor het opnemen van de pensioenrechten in de financiële staten. Zoals vermeld in de balansoelichting, heeft zij een toewijzing aan de voorzieningen voor de pensioenrechten overeenstemmend met het geraamde bedrag van de door het personeel tot 31 december 2001 verworven pensioenrechten (15,3 miljard EUR) geboekt via het resultaat van de aanpassingen.

Tegelijkertijd heeft zij ook een vordering op de lidstaten vastgesteld via het resultaat van de aanpassingen, want de lidstaten garanderen collectief de betaling van de pensioenen. Voorts wordt het verschil tussen de bijdragen en de uitgaven van het jaar ieder jaar aan de lidstaten terugbetaald.

De Commissie heeft in het kader van de hervorming verschillende maatregelen met betrekking tot de pensioenregeling genomen, waaronder een uitvoerbaarheidsstudie over de mogelijkheid een pensioenfonds in te voeren. Deze studie, die nog gaande is, heeft onder meer betrekking op de financiële gevolgen van een dergelijke overgang en zal het mogelijk maken de consequenties voor de boekhouding van de instellingen te berekenen.

9.18. ANTWOORD VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Door een onoplettendheid bij de opstelling van de financiële ramingen is in de voetnoot bij de balans nagelaten erop te wijzen dat het om een geschat bedrag ging. Indien de definitieve waarde van het gebouw tegen eind 2002 nog niet bekend is, zal in de desbetreffende voetnoot de verklaring worden opgenomen dat het een kostenschattning betreft. Aangezien de onderhandelingen over de definitieve kostprijs van de gebouwen nog niet zijn afgerond, wordt het inopportuun geacht in de voetnoten bij de balans een kostenbedrag te vermelden

⁽¹⁵⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 2000, paragraaf 7.6.

⁽¹⁶⁾ Antwoord van de Commissie op paragraaf 7.6 van het jaarverslag over het begrotingsjaar 2000.

⁽¹⁷⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 2000, paragraaf 9.28.

⁽¹⁾ IPSAS: International Public Sector Accounting Standards.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.19. Die tekortkomingen zijn: het niet regulariseren van de geconstateerde verschillen tussen de fysieke inventaris en de registers van vaste activa van de Raad; de fysieke controle van roerende goederen is in de andere vestigingen van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (GCO) dan Ispra nog onvolledig; het ontbreken van fysieke controle bij het Economisch en Sociaal Comité en bij het Comité van de Regio's, waar posten goederen bevatten die zijn afgesloten (zie de paragrafen 7.8 en 7.15). Voor het Europees Parlement maakt de toelichting bij de balans geen melding van een betwisting omtrent de waarde in verband met één van zijn gebouwen, noch van het feit dat Verordening (EG) nr. 2909/2000 van de Commissie niet is toegepast bij de berekening van de afschrijving speciale voorzieningen (zie paragraaf 7.7). Al deze praktijken verminderen het belang van de boekingen in de geconsolideerde balans van de Gemeenschappen.

waarover nog geen overeenstemming is bereikt, aangezien de onderhandelingspositie van het Europees Parlement daardoor kan worden aangetast. De precieze aard van het speciaal materieel waarop de Rekenkamer in de desbetreffende tekst doelt, wordt momenteel nog onderzocht. Bij de SERS, de huidige eigenaar van het gebouw, wordt nadere informatie ingewonnen over de precieze aard van de verschillende componenten van dit materieel. Zodra het resultaat hiervan bekend is, zal de instelling wellicht in staat zijn nader vast te stellen of het afschrijvingspercentage van 25 % voor dit speciaal materieel redelijkerwijs kan worden gehandhaafd, conform de aanbevelingen van de Rekenkamer en in overeenstemming met Verordening (EG) nr. 2909/2000 van de Commissie.

9.18. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De handleiding voor boekhouding en consolidatie en de verordening betreffende het boekhoudkundig beheer van de niet-financiële vaste activa hebben de gegevens over de vaste activa betrouwbaarder gemaakt dankzij een harmonisatie van de waarderingsregels en de boekhoudkundige methoden, ook al blijven nog enkele tekortkomingen bestaan die in de komende jaren zullen worden verholpen.

9.18. ANTWOORDEN VAN HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Zie het antwoord op punt 7.15.

9.18. ANTWOORDEN VAN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Zie het antwoord op punt 7.15.

9.19. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- De Raad heeft besloten de hoogste prioriteit toe te kennen aan het bijhouden van een fysieke inventaris om de betrouwbaarheid van de rekeningen te verbeteren. Wegens de omvang en de complexiteit van de tellingen en afstemmingen zullen deze voortgaan tot eind 2002, samen met studies over de verbetering van de systemen en de procedures voor het beheer van de inventaris. De na de controle van de Kamer uitgevoerde aanvullende werkzaamheden hebben het verschil tussen de materiële inventaris en de boekhouding reeds sterk verminderd.
- De materiële controle van de activa buiten Ispra was inderdaad nog niet afgerond in 2001. Voor de andere vestigingen (Brussel, Geel, Petten, Karlsruhe en Sevilla) zal deze controle tegen eind 2002 worden voltooid.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- *Het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's erkennen dat de inventarisregels in de toekomst strikt moeten worden toegepast. De materiële inventarisopname is al goed gevorderd en zal voor het einde van 2002 worden afgerond.*
- *Het Europees Parlement erkent dat het bij de opstelling van de financiële staten heeft nagelaten in de toelichting bij de balans te vermelden dat de waarde van het gebouw een geraamde waarde was. Als de waarde van het gebouw op 31 december 2002 nog steeds niet is vastgesteld, zal het Parlement dit duidelijk vermelden in de toelichtingen bij de jaarrekening 2002.*

Wat betreft de afschrijvingen van de speciale uitrusting wordt de precieze aard van deze goederen momenteel onderzocht bij de huidige eigenaar van het gebouw. Aan de hand van de verkregen informatie zal de instelling kunnen besluiten of de afschrijving van 25 % op deze speciale uitrusting moet worden aangehouden.

Deelnemingen en leningen met begrotingskredieten

9.20. ECIP (European Community Investment Partners) is een financieel instrument dat in de jaren tachtig werd ingesteld ter ondersteuning van „joint ventures” tussen ondernemingen van communautaire origine en ondernemingen in ontwikkelingslanden (ACS⁽¹⁸⁾, Latijns-Amerika en Azië). De Rekenkamer meent om de volgende redenen dat de rekeningen van de Commissie geen getrouw beeld geven van de situatie van dit instrument:

- a) de deelnemingen in de joint ventures (22,9 miljoen euro) zijn niet geëvalueerd door de Commissie, die de werkelijke situatie van elke venture niet kent;
- b) er werd een voorziening van 49 miljoen euro voor afschrijvingen op de leningen op lange en korte termijn gevormd, maar de Commissie kan het brutobedrag van 67,6 miljoen euro waarop deze per 31 december 2001 in de rekeningen opgenomen voorziening van toepassing is, niet verklaren.

9.20. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie heeft vorderingen gemaakt wat betreft de boeking van de gegevens en de verslaglegging, ook al moeten nog enkele onvolkomenheden worden gecorrigeerd.

Op te merken valt dat het grootste deel van de activiteiten van ECIP (European Community Investment Partners) voor eind 2002 zal zijn afgesloten, geëind of omgezet in een definitieve subsidie. De definitieve afsluiting van het programma kan niet plaatsvinden voor de verdwijning van de laatste joint venture.

De Commissie zal een grondiger onderzoek van de situatie van dit instrument en van de inningsopdrachten met betrekking tot dit programma uitvoeren.

⁽¹⁸⁾ Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.21. In 2000 en 2001 werden invorderingsopdrachten ten belope van 21,3 miljoen euro afgegeven, maar de Commissie kent niet precies de situatie inzake de aflossing van de leningen die zij heeft verstrekt. Een deel van de aflossingen werd ontvangen in 2000 maar pas in 2001 geboekt. Andere in 2001 afgegeven invorderingsopdrachten werden pas in 2002 geïnd, terwijl bij de rest van de invorderingsopdrachten niet kan worden vastgesteld of zij al dan niet zijn geïnd.

9.22. Bepaalde communautaire programma's en maatregelen in het kader van de externe maatregelen bieden de mogelijkheid te cofinancieren of steun te verlenen in de vorm van leningen, of deelnemingen in kapitaal van ondernemingen of van fondsen. De Commissie kon geen volledige lijst leveren van deze verrichtingen, die in principe zouden moeten voorkomen in de jaarrekening.

Schuldvorderingen

Traditionele eigen middelen

9.23. Per 31 december 2001 beliep het totale saldo van de specifieke boekhouding, de zogeheten B-boekhouding (zie de paragrafen 1.25 en 1.26) na aftrek van inningskosten⁽¹⁹⁾ 2 119,4 miljoen euro. Het nettobedrag op de balans van de Commissie is 538 miljoen euro, na toepassing van een waardecorrectie van 1 581,4 miljoen euro. Dat die correctie bestaat houdt een erkenning in van het feit dat volledige terugvordering voor een groot aantal vorderingen in de B-boekhouding hypothetisch is. Omdat gedetailleerde informatie over de betrokken bedragen ontbreekt, kan de gegrondheid van deze waardecorrectie niet worden bevestigd.

EOGFL-Garantie

9.24. Verschillende verklarende instanties gaven uiting aan hun twijfel over de volledigheid en nauwkeurigheid van de bedragen die de betaalorganen in verband met de debiteuren meedeelden. Aan het eind van het begrotingsjaar 2001 bedroegen de vastgestelde schuldvorderingen in totaal 2 263 miljoen euro. De Commissie vormde een voorziening voor dubieuze debiteuren ad 1 641 miljoen euro. Dit bedrag is veel hoger dan hetgeen de betaalorganen van de lidstaten hadden meegeëld.

9.22. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie werkt momenteel aan een volledige lijst van deze programma's. De vragenlijst die in september 2002 aan alle diensten werd gezonden in het kader van het project tot modernisering van de boekhouding, bevat trouwens een vraag hierover.

9.23. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De inning van de bedragen die zijn opgenomen in de specifieke boekhouding (de zogenaamde B-boekhouding) is onzeker maar niet onmogelijk.

Naar aanleiding van een opmerking van de Rekenkamer bepaalt de Commissie zelf op grond van het voorzichtigheidsbeginsel het bedrag van de waardecorrectie op basis van twee invorderingspercentages: een forfaitair percentage op basis van de invorderingsstatistieken van de afgelopen vijf jaren en een ander percentage op basis van een individuele analyse van bepaalde lopende dossiers.

9.24. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De situatie met betrekking tot de volledigheid en de juistheid van de debiteurenrekeningen verbetert ieder jaar. De Commissie zet haar inspanningen voort om ervoor te zorgen dat zij naar behoren worden beheerd en dat de bedragen worden ingevorderd.

Waar de Commissie op grond van eigen onderzoek en ervaring oordeelde dat de door de betaalorganen gegeven voorzieningen niet voldoende waren, gaf zij haar eigen schatting. Zij hield met name rekening met het voorzichtigheidsbeginsel.

⁽¹⁹⁾ 10 %, ingevolge artikel 2, lid 3, van Besluit 94/728/EG, Euratom, betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Externe maatregelen

9.25. Het bedrag dat per 31 december 2001 in de rubriek diverse debiteuren van de balans is vermeld als bedrag in handen van financiële intermediairs (980 miljoen euro, waarvan 73 miljoen euro aan rente) is afkomstig van een extra-comptabele inventarisatie. Wegens de gevolgde procedure kan de Commissie de gegrondheid van de aldus geboekte bedragen niet aantonen. De verklaringen van de directeurs-generaal van DG Uitbreiding en het Samenwerkingsbureau EuropeAid bevatten dan ook beperkingen inzake de betrouwbaarheid van de ramingen die op hen betrekking hebben en 685 miljoen euro belopen. Die onzekerheden zijn te wijten aan het ontbreken van een administratieve organisatie waarmee de door de Commissie aan de financiële intermediairs uitgekeerde sommen kunnen worden gevolgd wat betreft het feitelijke gebruik ervan voor de betrokken projecten en maatregelen. Om deze situatie te verhelpen, moet de Commissie een dergelijke administratieve organisatie invoeren. Verder moet zij eisen dat een onafhankelijk accountant de door de financiële intermediairs aan het eind van het begrotingsjaar gemelde gegevens certificeert.

9.26. In maart 1999 was de Commissie genoopt een invorderingsopdracht ad 3,05 miljoen euro af te geven betreffende een bank die de verschuldigde betalingen aan een partner van de Commissie in de sector externe maatregelen (Balkanregio) niet volgens plan had uitgevoerd. Hoewel de vordering zeker, vaststaand en invorderbaar is, heeft de Commissie sindsdien niets meer ondernomen tegen die bank, waarmee de Commissie en het Agentschap voor Wederopbouw nog steeds intensief samenwerken.

Opbrengst van voorschotten en vooruitbetalingen aan derden

9.27. Renteopbrengsten van voorschotten en vooruitbetalingen worden door de financiële intermediairs niet altijd aan de Commissie gemeld. Gebeurt dat wel, dan worden ze niet altijd geboekt als begrotingsontvangsten. Per 31 december 2001 beliep de op centraal niveau bekende rente op de middelen in handen van de financiële intermediairs (zie paragraaf 9.25) 73 miljoen euro, waarvan slechts 28 miljoen euro als

9.25. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Zoals de Kamer opmerkt, is extra-comptabele telling inherent aan het huidige boekhoudsysteem van de Commissie en momenteel noodzakelijk voor de opstelling van de jaarrekening.

De Commissie wil wijzen op het enorme werk dat de verschillende directoraten-generaal hebben verricht om de telling van de financiële intermediairs te vervolledigen. Dit zal bevorderlijk zijn voor de overgang naar de geïntegreerde boekhouding, omdat een maximum aan gegevens zal zijn verzameld. Vanaf dat ogenblik zullen nog zeer weinig tellingen moeten worden verricht. Het onlangs aangenomen nieuwe Financieel Reglement schrijft identificatie van de voorfinancieringsbetalingen voor.

De van de nationale autoriteiten ontvangen rekeningen zijn door hen gecertificeerd en zijn dus vrij betrouwbaar. Niettemin zal de Commissie nagaan of de controles op dit gebied kunnen worden versterkt.

9.26. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Verschillende betalingen van de Commissie aan een NGO op het gebied van de buitenlandse steun zouden de begunstigden niet bereikt hebben, zoals wordt opgemerkt door de Kamer. De Commissie heeft destijds een invorderingsopdracht gericht aan de bank die de betaal instructies had ontvangen, teneinde terugbetaling van de middelen te verkrijgen. De bank heeft het standpunt van de Commissie betwist. De terugvordering heeft niet plaatsgevonden, en sedertdien tracht de Commissie ter plaatse (in Bosnië) inlichtingen te verzamelen om de verantwoordelijkheden (NGO/bank) af te bakenen. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Kamer heeft de Commissie opnieuw stappen gezet bij de bank en zij zal deze zaak blijven volgen.

9.27. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie zal erop toezien dat deze rente regelmatig wordt geboekt en zij zal de situatie van de vroegere periode regulariseren.

Het nieuwe Financieel Reglement bepaalt dat een schuldorderingsraming moet worden opgesteld bij de

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

begrotingsontvangsten werd geboekt. Worden de aldus ontvangen bedragen bestemd voor acties of programma's, dan worden ze niet systematisch als begrotingsuitgaven geregistreerd. Dit betekent dat de rekeningen niet de volledige communautaire bijdrage weergeven.

Vlottende activa

Voorschotkassen van de mediterrane protocollen

9.28. Het bedrag op de bankrekeningen van de voorschotkassen betreffende de financiële protocollen met de mediterrane derde landen (21,4 miljoen euro per 31 december 2001) is 11,2 miljoen euro te hoog aangegeven omdat uitgaven die vóór 31 december 2001 werden gedaan niet zijn geboekt.

Bankrekeningen

9.29. In 2000 heeft de Commissie drie rekeningen geopend bij de Centrale bank van Jordanië. Die rekeningen dienen ter voorziening in de behoeften van drie MEDA-programma's. De stortingen op deze rekeningen werden door de betrokken ordonnateursdienst van de Commissie als uitgaven beschouwd. Per 31 december 2001 was op deze rekeningen 639 927 euro gedeponeerd. Afgezien van het feit dat deze bedragen voortijdig als het equivalent van begrotingsuitgaven waren beschouwd, waren ze ook niet opgenomen onder de vlottende activa op de balans van de Commissie, want de rekenplichtige was niet in kennis gesteld van de opening van deze rekeningen. Zulke praktijken zijn in strijd met de meest elementaire beginselen van de interne controle en de Commissie zou haar gesubdelegeerde ordonnateurs moeten verbieden ze te volgen.

betaling van voorfinancieringen en dat de rente op aan derden toegekende middelen die eigendom van de Europese Gemeenschappen blijven als diverse ontvangsten in de begroting moet worden opgenomen.

Deze nieuwe bepaling zal voor een juistere boeking van de rente op de toegekende middelen zorgen vanaf 1 januari 2003.

Voorts zal de Commissie in de uitvoeringsvoorschriften van het nieuwe Financieel Reglement, dat van toepassing is vanaf 1 januari 2003, vermelden dat de rente die voortvloeit uit de voorfinanciering van acties in het kader van de pretoetredingsinstrumenten niet mag worden beschouwd als eigendom van de Commissie.

9.28. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De overschatting van 11,2 miljoen EUR houdt verband met de regularisaties die op 31 december 2001 nog moesten plaatsvinden. Het grootste deel van dit bedrag betreft de gedecentreerde landen van de eerste golf. Daar de deconcentratie begin januari 2002 is begonnen, werd prioriteit gegeven aan de te verrichten betalingen (opvolging van de betalings-termijnen) en kwamen de regularisaties op de tweede plaats. Deze situatie is sedertdien gecorrigeerd.

Hoe dan ook, met uitzondering van een bedrag van 0,3 miljoen EUR, was de door de Kamer beschreven situatie begin september 2002 geregulariseerd. De Commissie zal erop toezien dat de meeste uitgaven van het betrokken jaar worden geregulariseerd.

9.29. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie zal alle nodige regelingen treffen voor een correcte toepassing van het Financieel Reglement, opdat deze situatie zich niet meer voordoet.

De voorziening van deze rekeningen werd beschouwd als een uitgave, want het gaat om bedragen die aan de begunstigden moeten worden overgemaakt.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Voorzieningen voor risico's en verplichtingen

9.30. In de geconsolideerde balans per 31 december 2001 ⁽²⁰⁾ is een voorziening voor verplichtingen ad 15,3 miljard euro opgenomen ten aanzien van pensioenen voor personeelsleden van de communautaire instellingen. Dit bedrag is gebaseerd op een actuariële studie uit 1997. In zijn verslag beval de actuaris destijds aan, wegens de omvang van de sector de schuld op gezette tijden volledig opnieuw te evalueren. Sinds 1997 hebben de diensten van de Commissie dat zelf gedaan op basis van een vereenvoudigd model. Daar een recente en volledige actuariële evaluatie ontbreekt, kan de geldigheid van het vermelde bedrag niet worden bevestigd (zie paragraaf 9.17).

9.31. In de geconsolideerde balans per 31 december 2001 is een voorziening voor risico's en verplichtingen ad 564 miljoen euro opgenomen ter dekking van de kosten voor het ontmantelen van installaties van het GCO waarvan de activiteiten zijn stilgelegd (374 miljoen euro) of worden voortgezet (190 miljoen euro). Niet alleen werd het bedrag van de voorziening bepaald zonder rekening te houden met de kosten voor het inzetten van het eigen GCO-personeel (geraamd tussen 75 en 100 miljoen euro), maar bovendien berust het op een interne evaluatie van het GCO. Zolang de technische beoordeling waarop ze berust niet aan onafhankelijk contradictoair onderzoek is onderworpen, heeft zij weinig bewijskracht.

Niet in de balanstelling opgenomen verplichtingen

9.32. Per 31 december 2001 bedroegen de nog af te wikkelen verplichtingen ten laste van gesplitste kredieten 86,76 miljard euro. Daarvan beliepen de sinds meer dan twee jaar af te wikkelen verplichtingen 28,84 miljard euro, waarvan voor 9,79 miljard euro de laatste twee jaar geen enkele betaling had plaatsgehad. De Rekenkamer schat dat van laatstgenoemd bedrag ongeveer 1 318,2 miljoen euro (13 %) geen verplichting meer inhoudt tot het doen van betalingen.

9.30. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Voor de berekening van de pensioenrechten doet de Commissie beroep op een deskundige die om de vijf jaar een volledige actuariële studie verricht. De volgende is gepland voor 2003. Buiten deze vijfjarige studie worden de cijfers elk jaar aangepast aan de hand van de door de deskundige voorgestelde methode en op basis van de ontwikkeling van de percentages.

9.31. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie heeft een eerste stap gedaan door in de balans 2001 een voorziening voor risico's en verplichtingen op te nemen ter dekking van de kosten van de ontmanteling van alle installaties van het GCO op basis van een door de Commissie uitgevoerde studie.

Aan een externe beoordelaar zal een opdracht worden gegeven. Gehoopt wordt dat het eerste ontwerpverslag van de evaluatie tegen eind januari 2003 beschikbaar zal zijn.

⁽²⁰⁾ Aan de actiefzijde van de balans is onder de vorderingen op lange termijn eenzelfde bedrag opgenomen om aan te geven dat de schuld in feite ten laste van de lidstaten komt.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.33. Ondanks het actieplan ter eliminatie van abnormale nog af te wikkelen verplichtingen, alleen voor de in de bijlage bij de gemeenschappelijke verklaring⁽²¹⁾ genoemde begrotingsonderdelen (geschat op 3,5 miljard euro per 31 december 2001 op een totaal aan mogelijke abnormale verplichtingen van 11,6 miljard euro) heeft de Commissie in de eerste vier maanden van het begrotingsjaar 2002 slechts ongeveer 97 miljoen euro vrij te maken (op een onderzocht totaal van ongeveer 1 miljard euro).

9.34. Bij het EFRO, het EOGFL-Oriëntatie, het FIOV en het ESF heeft de Rekenkamer andermaal geconstateerd dat nog af te wikkelen verplichtingen uit 1994-1999 en eerdere perioden geen bestaansreden meer hadden omdat zij betrekking hadden op:

- a) reeds afgesloten dossiers waarvan het ongebruikte saldo niet was vrijgemaakt;
- b) gevallen waarin geen afsluiting was verricht maar wel was gebleken dat een deel van de verplichting niet meer nodig was, met name wanneer de gevraagde betalingen minder beliepen dan de nog af te wikkelen bedragen;
- c) acties die vóór 1994 waren goedgekeurd maar die per 31 maart 2001 nog niet hadden geleid tot een verzoek om saldobetaling en op 30 september 2001 automatisch hadden moeten worden vrijgemaakt overeenkomstig de bepalingen van Verordening (EG) nr. 1260/1999; het betreft 11 % van de 532,5 miljoen euro aan verplichtingen die per 31 december nog uitstonden, ofwel 56,1 miljoen euro (zie de paragrafen 3.53-3.55);
- d) acties waarvan de afsluiting was opgeschort wegens gerechtelijke procedures, voor het deel dat wel afgesloten had kunnen worden.

9.33. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Voor de in de verklaring vermelde begrotingsplaatsen is de 97 miljoen EUR aan vrijmakingen het gevolg van slechts een deel van de inspanningen van de Commissie om de uitstaande verplichtingen te onderzoeken. Tijdens de door de Kamer vermelde periode heeft de Commissie ongeveer 147 miljoen EUR betaald op deze uitstaande verplichtingen; nogmaals 745 miljoen EUR aan vastleggingen werd onderzocht, maar de Commissie oordeelde dat zij open moesten blijven staan, om diverse redenen, zoals een nog geldig contract, het komende eindverslag, een lopende rechtszaak, enz. Eind april 2002 had de Commissie een vierde van alle te onderzoeken vastleggingen doorgelicht. Uit het verslag blijkt ook dat het onderzoektempo tegen eind 2002 zal worden opgevoerd. Het actieplan beoogt een onderzoek van alle potentiële abnormale RAL tegen eind 2003.

9.34. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

In het algemeen verwijst de Commissie naar haar antwoorden op de paragrafen 3.27-3.29, 3.53 en 3.55.

- a) De door de Kamer genoemde specifieke gevallen zullen zo spoedig mogelijk worden geregulariseerd.
- b) De Commissie tracht de bedragen van de nog openstaande vastleggingen stelselmatig aan te passen aan het maximumbedrag van de betalingen die zij wellicht zal moeten verrichten. Zij herinnert er echter aan dat de meeste dossiers die dateren van vóór 1994 voorwerp zijn van geschillen of gerechtelijke procedures, waardoor niet met zekerheid kan worden overgegaan tot de door de Kamer gewenste vrijmakingen.
- c) Voor dit bijzondere punt verwijst de Commissie naar haar antwoord op paragraaf 3.55.
- d) De Commissie past het bedrag van de openstaande vastleggingen niet stelselmatig aan volgens de afsluiting van de individuele dossiers, gezien de administratieve kosten die dat zou meebrengen.

⁽²¹⁾ Gemeenschappelijke verklaring van het Parlement, de Raad en de Commissie van 20 november 2001 over een actieplan ter eliminatie van abnormale nog af te wikkelen verplichtingen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.35. Een financieel risico in verband met een huurovereenkomst is niet vermeld in de niet in de balans-telling opgenomen verplichtingen, noch in de toelichting bij de balans (zie paragraaf 7.11).

Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen

9.36. Kenmerkend voor de uitvoering van de begroting van de Europese Unie is dat meerdere beheersvormen van zeer uiteenlopende aard naast elkaar bestaan, reikend van het centrale beheer van de ordonnateurs van de Commissie tot de vele plaatselijke begunstigden met een grote geografische en functionele spreiding. Daartussen zitten verscheidene vormen van — nationaal of zelfs regionaal — gedecentraliseerd beheer. Bij het landbouwbeleid en de structurele acties, die goed zijn voor 80 % van de begroting 2001 (betalingen), worden de communautaire acties ter plaatse beheerd door nationale en regionale diensten en organen. Op het gebied van intern beleid en externe maatregelen (14 % ⁽²²⁾) worden de middelen rechtstreeks beheerd door de diensten van de Commissie, die daarbij een beroep doet op tal van intermediairs in Europa en elders in de wereld. Ten slotte beheren alle communautaire instellingen rechtstreeks hun eigen administratieve uitgaven (6 %).

Eigen middelen

9.37. Wat de eigen middelen betreft is de Rekenkamer, rekening houdend met de twee beperkingen van het controlebereik (zie de paragrafen 1.23, 1.24 en 1.37), evenals de vorige begrotingsjaren van mening dat de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de geboekte ontvangsten, wettig en regelmatig zijn. Bij de traditionele middelen zouden de lidstaten evenwel hun nationale instructies betreffende de controle van het stelsel van douane-entrepots moeten verscherpen. Ten aanzien van de BTW- en BNP-saldi zou de Commissie de reële gegevens in de winst- en verliesrekening moeten vermelden. Verder zou zij voor de correctie ten behoeve van het Verenigd Koninkrijk de essentiële aanwijzingen inzake de basisgegevens en de berekeningswijze moeten bekendmaken (zie de paragrafen 1.19, 1.20 en 1.38-1.40).

9.35. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Met de eigenaar wordt nog onderhandeld. Als in deze situatie bij de afsluiting van het begrotingsjaar 2002 geen verandering is gekomen, zal de Commissie dit financiële risico verwerken in haar financiële staten.

9.37. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

In haar antwoorden op hoofdstuk 1 van dit verslag heeft de Commissie haar activiteiten in het kader van het project Douane 2002 beschreven welke de lidstaten zullen helpen de door de Kamer aanbevolen verbeteringen tot stand te brengen. De Commissie heeft ook vermeld dat zij voornemens is bij de volgende presentatie van de rekeningen de aanbevolen wijzigingen voor BTW/BNP aan te brengen en te zoeken naar een gelegenheid om in de boekhoudkundige tabellen meer gegevens over de Britse correctie op te nemen.

⁽²²⁾ Inclusief pretoetredingssteun (2 %).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Gemeenschappelijk landbouwbeleid

9.38. De opmerkingen in hoofdstuk 2 tonen aan dat er fouten zitten in de verklaringen van landbouw-ondernemers en andere begunstigen. Met de toezicht-systemen worden vele fouten ontdekt en verbeterd, maar toch blijft er nog een hoog foutenpercentage bestaan wat betreft de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Een vergelijking van de controleresultaten van de Rekenkamer met de GBCS-inspectieverslagen van de lidstaten toont aan dat laatstgenoemde ertoe neigen het totale aantal aangetroffen fouten te onderschatten (zie paragraaf 2.19). In de geconsolideerde samenvattingen van de GBCS-inspectieverslagen, die al een belangrijke bron van informatie vormen, wordt namelijk geen onderscheid gemaakt tussen de resultaten van controles op risico-basis en van willekeurige controles (zie paragraaf 2.44). Ook maakt het geen deel uit van de taak van de verkla-rende instanties, het bestaan van de feiten die de begunstigen in hun betalingsaanvragen vermelden te verifiëren (zie paragraaf 2.54).

Structurele acties

9.39. Uit een onderzoek van de verrichtingen is gebleken dat de Commissie met betrekking tot het gedeelte van het beheersproces dat buiten haar om verloopt nog niet beschikte over voldoende relevante en nauwkeurige algemene informatie om de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen in de lidstaten te kunnen beoordelen.

9.38. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Volgens de geldende voorschriften moeten de attesterende organen de rekeningen op hun volledigheid en juistheid controleren en het systeem van interne controle verifiëren. Deze ontwikkeling maakt integrerend deel uit van de hervorming van de verificatie van de rekeningen en is gunstig onthaald door de Kamer (zie Speciaal Verslag nr. 22/2000). De verificatie van de realiteit van de door de begunstigen in hun betalingsaanvragen vermelde feiten valt uitdrukkelijk buiten de opdracht van deze organen.

De lidstaten moeten volgens artikel 17, lid 3, van Verordening (EEG) nr. 3887/92 en artikel 52 van Verordening (EG) nr. 2419/2001 de Commissie uiterlijk op 31 maart (voor akkerbouwgewassen) en 31 augustus (voor dierenpremies) een verslag over het voorafgaande kalenderjaar toezenden. Voor dit doel hebben de diensten van de Commissie vragenlijsten opgesteld waarin de lidstaten, voor de akkerbouwgewassen, wordt gevraagd de resultaten mee te delen van gevallen die op basis van het risico of een steekproef zijn uitgekozen. Voor de dierenpremies moeten de lidstaten het onderscheid tussen steekproefcontroles en controles op basis van de risico's niet maken, maar dit wordt in feite regelmatig onderzocht als dat past in de controles. Voor beide sectoren wordt ernaar gestreefd dat de selectie van de ter plaatse te controleren landbouwers representatief is, zoals bepaald in Verordening (EEG) nr. 3887/92.

Voorts is in artikel 19, lid 1, van Verordening (EG) nr. 2419/2001, die van toepassing is vanaf 1 januari 2002, bepaald dat de lidstaten willekeurig 20 tot 25 % van het minimumaantal landbouwers voor een controle ter plaatse moeten uitkiezen. Deze eis zal er voorts voor zorgen dat dege-lijke conclusies kunnen worden getrokken uit de controles.

9.39. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Daar het beheer van de Structuurfondsen is gedecentraliseerd naar de lidstaten, tracht de Commissie ervoor te zorgen dat de systemen voldoende informatie opleveren om redelijke zekerheid te verkrijgen over de subsidiabiliteit van de gedeclareerde uitgaven.

Bij de afsluiting van de programma's 1994-1999 zal de basis voor de verzekering van de wettigheid en regelmatigheid van de medegefinancierde operaties worden verschaft door de ingediende afsluitingsstaten, die door de diensten van de Commissie zorgvuldig zullen worden bekeken. Voor de periode 2000-2006, alsook de afsluitingsverklaringen en de bevindingen van de controles als voorgeschreven in Verordening (EG) nr. 438/2001, zal de Commissie de zekerheid hebben die wordt verschaft door uitgavendeclaraties welke zijn gecertificeerd door de betaalorganen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.40. Een onderzoek van de verrichtingen op het niveau van de Commissie heeft ook aangetoond dat er veel fouten zonder rechtstreekse invloed op de begroting voorkomen. Daarbij gaat het onder meer om vertragingen bij de betaling ⁽²³⁾ en vertragingen bij de goedkeuring van programma's.

9.41. In hoofdstuk 3 wordt opgemerkt dat de uitgaven-declaraties van de lidstaten nog steeds fouten bevatten in verband met de tussentijdse betalingen voor de periode 1994-1999 (zie de paragrafen 3.59-3.61), met het afsluiten van acties van doelstelling 2 uit de periode 1994-1996 (zie paragraaf 3.64) of met de tussentijdse betalingen voor de nieuwe programmeringsperiode 2000-2006 (zie paragraaf 3.76). Voor laatstgenoemde periode werden soortgelijke niet-subsidiabele uitgaven geconstateerd als bij de voorafgaande perioden, hoewel de regelgeving inzake beheer en controle werd versterkt (zie paragraaf 9.91).

Intern beleid

9.42. Een onderzoek van de verrichtingen heeft uitgewezen dat de Commissie slechts in een beperkt aantal gevallen beschikte over voldoende gegevens om de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen te kunnen beoordelen.

9.40. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De door de Kamer vastgestelde vertragingen bij de betaling zijn vaak toe te schrijven aan objectieve omstandigheden. Om de voorgeschreven termijnen te doen respecteren, zijn echter in 2002 bepaalde maatregelen genomen ter verbetering van de administratieve structuren die met de betalingen belast zijn.

De vertragingen bij de goedkeuring van de programma's waren vooral toe te schrijven aan de strengere eisen die zijn opgelegd om de naleving van de communautaire regelgeving te verzekeren of om de kwaliteit van de interventies te verbeteren. Daardoor kon de in artikel 28, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1260/1999 voorgeschreven termijn van vijf maanden voor het nemen van het besluit uitlopen. Deze bepaling legt deze termijn immer slechts op voorzover alle in de verordening vereiste voorwaarden vervuld zijn.

9.41. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie zal erop toezien dat de door de Kamer ontdekte en door de Commissie erkende fouten zo spoedig mogelijk worden rechtgezet.

9.42. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Bij de evaluatie van de wettigheid en regelmatigheid van de achterliggende transacties maakt de Commissie onderscheid tussen controles op het niveau van de Commissie en op dat van de eindbegunstigde. Zo zijn bijvoorbeeld voor het terrein Onderzoek, op het niveau van de Commissie, allerhande procedures, zowel financiële als operationele, ingevoerd, wordt op grote schaal gebruikgemaakt van toezichtregelingen zoals controlelijsten, verslagen, enz. en worden de controlemechanismen streng toegepast bij de beoordeling van de achterliggende transacties. Overigens zijn de controleactiviteiten bij de begunstigten om de wettelijkheid en regelmatigheid van de achterliggende operaties te beoordelen toegenomen en zij zullen nog worden uitgebreid.

⁽²³⁾ Ondanks het feit dat het Witboek over de hervorming van de Commissie een specifieke actie op dit gebied bevat.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.43. De opmerkingen in hoofdstuk 4 over de indirecte werkzaamheden binnen het vijfde kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling (42 % van het intern beleid) tonen duidelijk het voortbestaan van fouten in de door de contractanten ingediende kostendeclaraties aan (zie de paragrafen 4.41 en 4.44). De controles achteraf die door externe accountants in het kader van het vierde kaderprogramma werden verricht, bevestigen die conclusie (zie paragraaf 4.59). Bij het programma TEN-T (8 % van het intern beleid) zijn de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de betalingen wettig en regelmatig, behalve wat de studies betreft (zie de paragrafen 4.27 en 4.29).

9.44. Hoewel het Witboek een specifieke actie terzake bevat, werd op het niveau van de Commissie een groot aantal betalingen met vertraging verricht.

Externe maatregelen

9.45. Uit een onderzoek van de verrichtingen is gebleken dat de Commissie met betrekking tot het gedeelte van het proces dat buiten haar om verloopt niet altijd beschikte over voldoende gegevens om de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen te beoordelen.

9.46. De opmerkingen in hoofdstuk 5 over de humanitaire en voedselhulp (25 % van het gebied, zie paragraaf 5.14) tonen aan dat er op plaatselijk niveau fouten worden gemaakt en dat er problemen zijn bij de toepassing van de controleprocedures door de intermediairs waarop een beroep wordt gedaan voor het beheer van de steun (zie de paragrafen 5.50-5.52).

9.43. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie is het er mee eens dat de fouten in de kostendeclaraties nog een belangrijk probleem zijn, maar de nieuwe auditstrategie die sedert 2000 wordt gevoerd maakt het nog niet mogelijk de ontwikkeling van de situatie te meten. De Commissie zal haar inspanningen blijven opvoeren om de fouten te verminderen, zowel bij de tenuitvoerlegging van het 5e kaderprogramma als ter voorbereiding van het 6e kaderprogramma (zie antwoorden op de paragrafen 4.47-4.50).

Wat de TEN-T-studies betreft hebben de door de Kamer genoemde problemen betrekking op een verschil in interpretatie van de definitie van subsidiabele kosten. De Commissie zal de definities aanscherpen om verschillen van mening in de toekomst te voorkomen (zie antwoord op paragraaf 4.29).

9.44. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie is het er mee eens dat de betalingstermijnen niet steeds worden gehaald. Om verbetering in de situatie te brengen, heeft de Commissie een initiatief genomen dat onder meer een gedetailleerde bewaking en verslaglegging van de betalingstermijnen omvat.

Een belangrijke verbetering wat betreft de verkorting van de betalingstermijnen wordt verwacht van de controlecertificaten bij de kostendeclaraties, die zich momenteel in de proeffase bevinden, maar waarvan op grote schaal gebruik zal worden gemaakt in het 6e kaderprogramma.

9.45. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie aanvaardt dat bepaalde vraagstukken nog aandacht verdienen en zij neemt reeds de nodige maatregelen. Zie ook haar antwoorden op de paragrafen 5.50-5.52.

9.46. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie heeft reeds de nodige maatregelen genomen om de controle van de procedures en de rekeningen van de verschillende projecten, met name met de NGO's, uit te breiden. Dit beleid wordt al stelselmatig gevoerd bij alle nieuwe gunningen van opdrachten of oproepen tot het indienen van voorstellen.

Wat de humanitaire hulp betreft neemt de Commissie akte van de conclusie van de Kamer en zij zal de genoemde gevallen onderzoeken. Zij is van oordeel dat de maatregelen die in het kader van de hervorming van het financieel beheer zijn genomen de genoemde problemen zullen oplossen (zie ook de antwoorden op de paragrafen 5.50-5.52).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Administratieve uitgaven

9.47. Met betrekking tot de administratieve uitgaven werd naast een controle die onder meer beruiste op een globaal overzicht van de hele algemene begroting, ook een specifiek onderzoek verricht naar de door de Commissie en het Europees Parlement betaalde bezoldigingen, die ongeveer 38 % van de betalingen op dit gebied uitmaken. De evaluatie van het internecontrolesysteem en de resultaten van de gegevensgerichte controles wezen niet op problemen inzake de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de betalingen (zie hoofdstuk 7).

Hervorming van het internecontrolesysteem van de Commissie

9.48. In januari 2000 verzocht het Europees Parlement ⁽²⁴⁾ de Commissie een hervorming van haar beheer door te voeren. In dit kader werd op 5 april 2000 het Witboek „Hervorming van de Commissie” ⁽²⁵⁾ gepresenteerd, waarvan een der beleidslijnen bestond uit een reorganisatie van de interne audit, het beheer en de financiële controle. Op dit aspect richtte de Rekenkamer haar onderzoek in het kader van de DAS voor het begrotingsjaar 2001. Wat het begrotingsjaar 2001 betreft kon de hervorming echter nog geen effect op de controleaanpak van de Rekenkamer hebben omdat ze nog te kort geleden was ingevoerd (zie paragraaf 9.70).

Voornaamste aspecten van de hervorming

9.49. Hoofdstuk V van het Witboek „Audit, financieel management en controle” behandelt de nieuwe regeling voor de interne controle. Het voorziet met name in:

- a) de oprichting van een centrale financiële dienst (CFD) binnen het directoraat-generaal Begrotingen;
- b) de invoering van een dienst Interne audit (DIA), ressorterend onder de vice-voorzitter voor Hervorming en gesteund door een Comité Follow-up Audit (CFA);
- c) de vorming van interne-auditstructuren (audit capabilities) in elk directoraat-generaal;
- d) het voorlopig behoud van het voorafgaand visum van de financieel controleur totdat het Financieel Reglement is herzien.

⁽²⁴⁾ Resolutie van 19 januari 2000.

⁽²⁵⁾ COM(2000) 200 def. van 5.4.2000.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.50. De door de Commissie in gang gezette hervorming is ingrijpend en berust op de doelstellingen van COSO ⁽²⁶⁾. Ze zou in de komende jaren vrucht moeten dragen. Hoeksteen van de hervorming is het beginsel van verantwoordelijkheid van de directeuren-generaal van de Commissie; zij zullen moeten zorgen voor doeltreffende internecontrolesystemen die voldoen aan de door de centrale financiële dienst vastgestelde minimumeisen.

9.51. Overeenkomstig actie 82 van het Witboek moet elke directeur-generaal een jaarlijks activiteitenverslag opstellen en een verklaring ondertekenen die onder meer bevestigt dat de door zijn dienst voor de interne controle toegepaste procedures hem een adequate garantie bieden betreffende de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen.

Vragen betreffende bepaalde aspecten van de hervorming

9.52. In dit stadium zijn er drie aspecten die enige bijsturing behoeven om de praktische samenhang van het geheel te verbeteren.

Tijdschema voor de indiening van verklaringen en verslagen

9.53. De verklaringen van de directeuren-generaal en het samenvattend verslag van de Commissie zijn spontane standpuntbepalingen ⁽²⁷⁾ die de externe controleur (de Rekenkamer) niet mag veronachtzamen in het kader van zijn betrouwbaarheidsverklaring. Maar de door de Commissie vastgestelde data voor de indiening van die verklaringen zijn niet verenigbaar met het in het Financieel Reglement vastgelegde tijdschema van het jaarverslag. De verslagen van de directeuren-generaal vormen de basis voor het samenvattend verslag dat de Commissie eind juli aan het Europees Parlement, de Raad en de Rekenkamer heeft doen toekomen (zie de paragrafen 9.94-9.100), terwijl de Rekenkamer krachtens artikel 88, lid 1, van het Financieel Reglement uiterlijk 15 juli de opmerkingen aan de Commissie moet voorleggen die zij in haar jaarverslag wil opnemen ⁽²⁸⁾.

⁽²⁶⁾ COSO is een organisatie van vrijwilligers uit de particuliere sector die de kwaliteit van de presentatie van financiële gegevens wil verbeteren via de bedrijfsethiek, doeltreffende interne controles en een ondernemingsgericht bestuur.

⁽²⁷⁾ Verklaringen van het management.

⁽²⁸⁾ Artikel 88 bis juncto artikel 88 van het Financieel Reglement bepaalt dat de Rekenkamer de DAS tezamen met het jaarverslag, dus uiterlijk op 30 november, aan het Europees Parlement en aan de Raad moet voorleggen. Om praktische redenen vormt de DAS sinds 1994 een integrerend deel van het jaarverslag.

9.53-9.54. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie erkent dat het voor het eerste jaar van de jaarverslagen en verklaringen onmogelijk was het tijdschema te halen dat oorspronkelijk was vastgesteld in het handvest van de gedelegeerde ordonnateurs (mededeling van 27 juni 2001). De Commissie zal trouwens in het kader van actie 10 van het samenvattend verslag ⁽²⁾ de methode en de richtsnoeren voor het volgende begrotingsjaar onderzoeken en bij die gelegenheid een eerste stap zetten naar de invoering van dit tijdschema.

⁽²⁾ Actie 10: vóór eind 2002 zal het Secretariaat-generaal in samenwerking met het DG Begroting, het DG Personeel en de dienst Interne audit de methode en richtsnoeren voor de opstelling van de jaarverslagen 2002 onderzoeken en verbeteren, waarbij het bijzondere aandacht zal besteden aan het vraagstuk van de materialiteit, de definitie van de draagwijdte van de potentiële beperkingen die in de verklaringen moeten worden opgenomen en aan de behandeling van de gekruiste delegaties.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.54. Dit tijdschema biedt de Rekenkamer niet de vereiste condities voor een grondig onderzoek van de door de ordonnateurs en door de Commissie zelf ingediende verklaringen en verslagen. De in de richtlijnen voor gedelegeerde ordonnateurs voorgeschreven datum voor de indiening van de jaarverslagen (15 maart) zou veel beter passen. De in het nieuwe Financieel Reglement opgenomen wijzigingen in het tijdschema vormen voor de Commissie een reden temeer om de data voor de indiening van de verklaringen en jaarverslagen door haar diensten opnieuw te bezien.

Het Comité Follow-up Audit (CFA)

9.55. Het CFA onderzoekt de verslagen van de DIA en moet toezicht houden op de tenuitvoerlegging van zijn aanbevelingen. Het garandeert de onafhankelijkheid van de DIA en telt vijf leden, waarvan er vier commissaris zijn. Het externe lid is door de Commissie benoemd op voordracht van de vier andere leden van het CFA.

9.56. Het CFA wordt voorgezeten door de commissaris die verantwoordelijk is voor de begroting, hoewel het gebruik wil dat de voorzitter van een auditcomité in de organisatie geen rol mag spelen die tot belangenverstrengeling zou kunnen leiden.

9.56. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De verantwoordelijkheden van het Comité Follow-up Audit zijn niet dezelfde als die van een „auditcomité” in de particuliere of openbare sector. In de beginfase heeft het comité zich vooral gericht op de werkzaamheden van de dienst Interne audit, met name om ervoor te zorgen dat de gecontroleerden de gepaste gevolgen zouden geven aan de verslagen van de dienst. Het comité speelt bijvoorbeeld geen rol in het onderzoek van de financiële staten van de Commissie, hetgeen een „traditioneel” auditcomité in de particuliere sector wel zou doen.

De Commissie heeft uitdrukkelijk besloten het voorzitterschap en het vice-voorzitterschap van het comité toe te wijzen aan het Commissielid voor Begroting en het Commissielid voor de Hervorming, die door hun portefeuille het grootste belang hebben bij verbetering van de resultaten van het financieel beheer. Wanneer een audit betrekking heeft op een directoraat-generaal dat onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van een lid van het comité valt, neemt het lid voor dit punt het voorzitterschap niet waar.

Inaanmerkingneming van de systemen van de lidstaten en van derde landen

9.57. De begroting van de Europese Unie wordt, naar gelang van het geval, min of meer gedecentraliseerd uitgevoerd (zie paragraaf 9.36).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.58. Door de spreiding van de begrotingsuitvoering wordt het ingewikkeld de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen te controleren. Hoewel de Commissie krachtens artikel 274 van het EG-Verdrag verantwoordelijk is voor de begrotingsuitvoering, is ze in feite afhankelijk van de medewerking van de derden waarop zij een beroep doet.

9.59. In het Witboek wordt weliswaar gezegd: „Gezien de omvang en de complexiteit van haar financiële operaties moet de Commissie ervan op aankunnen dat de financiële risico's behoorlijk worden beheerd”, maar in de praktijk krijgt de hervorming van de Commissie geen vat op de complexiteit van het gedecentraliseerde beheer. Volgens het Witboek heeft de Commissie „behoefte aan een algemene strategie voor de permanente monitoring van de werking van de interne controlesystemen en van de controles op de uitgaven die uit de EU-begroting, inkomsten of eigen middelen worden gefinancierd”⁽²⁹⁾, maar de daarvoor bedoelde acties hebben hoofdzakelijk betrekking op aspecten van het interne beheer van de Commissie.

9.60. Bij gedecentraliseerde beheersvormen moeten de activiteitenverslagen volgens de richtlijnen voor gedelegeerde ordonnateurs⁽³⁰⁾ een beschrijving bevatten van de maatregelen die zijn genomen om:

- a) te bepalen in hoeverre de lidstaten beheers- en controlesystemen hebben ingevoerd die redelijke zekerheid geven over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen;
- b) de gegrondheid van de gedeclareerde bedragen te controleren;
- c) financiële correcties aan te brengen wanneer de controleprocedures van de lidstaten gebrekkig zijn gebleken.

⁽²⁹⁾ COM(2000) 200 def. van 5.4.2000, blz. 64.

⁽³⁰⁾ SEC(2000) 2203/5 van 13.12.2000. Zie ook de richtlijnen inzake de taken en verantwoordelijkheden van ordonnateurs met subdelegatie.

9.59-9.60. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie is van oordeel dat de huidige bepalingen inzake verantwoordelijkheid voor het gedecentraliseerd beheer van de communautaire middelen niet bevredigend zijn. In het kader van haar samenvattend verslag heeft de Commissie daarom twee specifieke acties op dit gebied gepland. Actie 4⁽³⁾ beoogt de respectieve verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Commissie en de Raad voor het beheer, de controle en het toezicht op de Structuurfondsen aan te geven. Actie 12 van het samenvattend verslag⁽⁴⁾ beoogt de draagwijdte van de verantwoordelijkheden van de ordonnateurs op deze terreinen beter aan te geven, teneinde de directeuren-generaal de mogelijkheid te geven gepaste maatregelen te nemen in geval van onzekerheid of problemen.

⁽³⁾ Actie 4: de Commissie zal met de Raad haar deel van de verantwoordelijkheid voor de verwezenlijking van de doelstellingen inzake gedeeld beheer van de Structuurfondsen trachten aan te geven. De Commissie zal ook voorstellen indienen om haar bevoegdheden inzake toezicht en controle op haar verantwoordelijkheden af te stemmen.

⁽⁴⁾ Actie 12: het DG Begroting zal in samenwerking met het DG Personeel en administratie en de betrokken diensten de problemen die uit het gedeelte beheer voortvloeien tegen maart 2003 analyseren. Het zal bij de Commissie een voorstel indienen over de draagwijdte van de verantwoordelijkheden van de ordonnateur op elk terrein van gedeeld beheer. Daardoor zullen de directeuren-generaal de gepaste maatregelen kunnen treffen in geval van onzekerheid of problemen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.61. De eventuele beperkingen die de ordonnateurs in hun verklaringen uitspreken worden evenwel geacht betrekking te hebben op gebreken die binnen elk directoraat-generaal zijn geconstateerd. Slechts in uitzonderlijke omstandigheden mogen externe factoren worden vermeld. Benadrukt werd echter dat de directeur-generaal altijd verantwoordelijk is voor interne maatregelen die de invloed van externe knelpunten tot een minimum moeten beperken ⁽³¹⁾.

9.62. Onduidelijkheid over de vraag of de bijzondere kenmerken van gedecentraliseerd beheer in aanmerking zijn genomen is ook merkbaar in de interne-controlenormen. Zo schrijft norm 17 voor dat elk directoraat-generaal regels opstelt op het gebied van toezicht, met name een controle achteraf op een steekproef van verrichtingen. Er wordt echter niet verwezen naar de controlesystemen van de lidstaten. Ook de kwestie van de externe controles waartoe de Commissie opdracht heeft gegeven, met name op het gebied van de externe maatregelen, wordt niet behandeld.

Voortgang van de hervorming

Oorspronkelijk tijdschema

9.63. Oorspronkelijk moesten de acties van hoofdstuk V van het Witboek vóór juli 2001 worden gerealiseerd ⁽³²⁾ en moest de DIA tussen april 2001 en december 2002 een reeks verificaties verrichten betreffende de beheers- en controlesystemen in alle directoraten-generaal.

Binnen de termijn uitgevoerde acties

9.64. In de eerste fase van de hervorming kreeg de Commissie (in mei 2000) een wijziging van het Financieel Reglement gedaan waarbij de interne audit werd gescheiden van de financiële controle. Ook begon zij aan een volledige herziening van het Financieel Reglement. Dit moet begin 2003 in werking treden. In het

9.61-9.62. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Norm 17 legt procedures voor het toezicht op de interne controle van het directoraat-generaal op en heeft ook betrekking op de afstemming van de controlesystemen in de lidstaten op de eisen van het Gemeenschapsrecht. In dezelfde zin bepaalt het handvest dat de ordonnateur ook toezicht moet uitoefenen op acties die buiten zijn structuur worden beheerd. Daarom hebben bepaalde directeurs-generaal voorbehoud uitgesproken over het beheer van middelen door derden. Er is dus geen sprake van een dubbelzinnige verklaring.

⁽³¹⁾ Die dubbelzinnige verklaring werd gedaan door de Groep methodologie in de richtlijnen over de verklaring, met eventuele beperkingen, van de gedelegeerd ordonnateur in het kader van het activiteitenverslag.

⁽³²⁾ Actie 91 — de opleiding van personeel dat niet met financieel beheer en controle is belast — moet worden gerealiseerd in de periode september 2001-juli 2002.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

laatste kwartaal van 2000 werden bovendien verschillende teksten goedgekeurd die essentieel zijn voor een goed begrip van de rol van de personeelsleden⁽³³⁾. Ten slotte hebben de directoraten-generaal van de Commissie een auto-evaluatie van de invoering van de interne-controlenormen verricht. De resultaten ervan zijn benut om de financiële circuits te reorganiseren en de beheers-, controle- en auditcapaciteiten te versterken.

Vertragingen bij de uitvoering

Oprichting van nieuwe diensten

9.65. Door moeilijkheden bij de werving van deskundig personeel en door de administratieve ondoorgroen-delijkheid waren sommige nieuwe diensten eind 2001 nog niet helemaal operationeel. Dat was het geval met de CFD, de DIA en de „interne-auditstructuren”⁽³⁴⁾ van de verschillende directoraten-generaal.

Interne-controlenormen

9.66. De termijnen voor de invoering van bepaalde internecontrolenormen liepen aanvankelijk tot eind 2001, maar werden verschoven naar data die in de regel tussen maart en december 2002⁽³⁵⁾ liggen. De invoering van interne-auditstructuren werd uitgesteld tot eind 2002, hetgeen de reikwijdte van de verklaringen van de directeuren-generaal in de komende begrotingsjaren wel zal beperken.

9.65. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Het personeelsbestand van de dienst Interne audit (DIA) is in de loop van 2001 gestaag uitgebreid, maar aan het einde van 2001 was het streefpeil nog niet bereikt, vooral omdat er een gebrek was aan gegadigden met het gepaste beroepsprofiel. Hetzelfde kon worden vastgesteld voor de interne auditteams (Internal Audit Capabilities), omdat de meeste diensten in 2001 nog bezig waren met de invoering van hun interne controlesystemen wegens gebrek aan voldoende middelen. Twee vergelijkende onderzoeken voor intern auditpersoneel van niveau A4/A5 en A6/A7 zijn door de Commissie georganiseerd om te helpen bij de aanwerving voor de DIA en de IAC's.

9.66. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De normen voor de interne controle zijn geleidelijk ingevoerd sedert 2000. De termijn voor de invoering van de prioritaire normen inzake financieel beheer was voor de ordonnateurs 30 juni 2001.

De gevolgen van de laattijdige invoering van de interne controlestructuren moeten worden gerelativeerd. Deze leveren immers slechts een deel van de informatie voor de directeur-generaal; anderzijds hebben veel van deze structuren tijdens het jaar hun advies en ervaring ingebracht in het proces van opstelling van de jaarlijkse activiteitenverslagen.

⁽³³⁾ Mandaat van de DIA (actie 68); mandaat van het CFA (actie 71); mededeling over de regels voor de invoering van een interne-auditstructuur in elke dienst van de Commissie (actie 81); mandaat van de gedelegeerde en gesubdelegeerde ordonnateurs (actie 63); oriëntatienota over de scheiding van taken en financiële circuits (actie 79). Het mandaat van de rekenplichtige en de ondergeschikte rekenplichtigen (actie 63) werd pas in november 2001 goedgekeurd.

⁽³⁴⁾ „Audit capabilities”.

⁽³⁵⁾ Bijvoorbeeld: norm 3 „bekwaamheden van het personeel”; norm 4 „rendement van het personeel”; norm 5 „gevoelige functies”; norm 11 „risicoanalyse en -beheer”; norm 22 „interne-auditstructuur”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Terugvorderingen

9.67. De termijn voor het voltooiën van actie 96 van het Witboek — doeltreffender beheer bij de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen (zie paragraaf 9.26) — was gesteld op juli 2000. In december 2000 bracht de Commissie een mededeling ⁽³⁶⁾ uit met daarin de beginselen voor de hervorming van haar procedures en een actieplan dat een operationele decentralisatie en een versterkte ondersteuning van haar juridische dienst omvatte. Wegens administratieve moeilijkheden werd de einddatum verschoven naar 30 juni 2002.

Controlefuncties

9.68. In actie 78 van het Witboek wordt erop gewezen dat de beschrijving van de systemen van beheer en financiële controle van de directoraten-generaal alsmede de verslagen van de auditstructuren en van de DIA de informatie verschaffen die de CFD nodig heeft om ervoor te zorgen dat de minimumnormen voor de interne controle van de Commissie worden toegepast. De CFD moet die normen zo nodig bijwerken.

9.67. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Met het oog op een doeltreffender beheer van de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen op het gebied van de uitgaven die rechtstreeks worden beheerd, heeft de Commissie in haar mededeling van december 2000 de functies van de verschillende actoren opnieuw gedefinieerd en verbeteringen op het gebied van de informatica-instrumenten en de procedures voorgesteld.

De operationele decentralisatie van de debetnota naar de ordonnateurs wordt van toepassing op 1 januari 2003 bij het van kracht worden van het nieuwe Financieel Reglement, de uitvoeringsvoorschriften en de interneprocedurevoorschriften betreffende de invordering.

In 2002 zijn reeds andere verbeteringen tot stand gebracht:

- op informaticagebied is een eerste stap ter verbetering van de follow-up gezet;*
- het personeelsbestand dat met de invordering belast is, is uitgebreid; bovendien werd de coördinatie van dossiers in het stadium van gedwongen terugvordering gecentraliseerd;*
- het OLAF heeft een nieuwe eenheid voor de follow-up van onregelmatigheden uit financieel oogpunt gecreëerd.*

De Commissie zal vermoedelijk vóór eind 2002 een nieuwe mededeling goedkeuren over de verbetering van de invordering van tegoeden die zijn ontstaan bij het directe en het indirecte beheer van de communautaire uitgaven.

⁽³⁶⁾ SEC(2000) 2204/3 van 12.12.2000.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.69. Door de vertraging met bepaalde aspecten van de hervorming bleven de controleverslagen zeldzaam. Eind 2001 hadden noch de DIA, noch de interne-auditstructuren een grondige controle van de invoering van de internecontrole-normen verricht. Tot die tijd had de CFD, die zelf geen controles verricht, zijn taak van supervisie over de toepassing van de minimumnormen voor de interne controle nog niet ten volle kunnen uitvoeren.

9.70. In het algemeen zijn de vastgestelde vertragingen helemaal niet uitzonderlijk. In de meeste gevallen vloeien zij voort uit een onrealistisch tijdschema en een ernstige onderschatting van nochtans geheel voorspelbare problemen, nu het met name gaat om administratieve en technische knelpunten.

Het samenvattend verslag van de Commissie (24 juli 2002)

Jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal

9.71. De verklaringen van de directeuren-generaal vormen een stap voorwaarts die van invloed kan zijn op de controleaanpak van de Rekenkamer. Daarom is het belangrijk dat de draagwijdte van die verklaringen duidelijk is, met name waar het gaat om de behandeling van materiële gebreken op het niveau van de lidstaten, derde landen en uiteindelijke begunstigen (zie de paragrafen 9.57-9.62 en 9.86), en dat de procedures waarop die verklaringen berusten voldoende transparant zijn om de externe controleur in staat te stellen de gegrondheid ervan te controleren. Dat is nog niet het geval. De indiening van de activiteitenverslagen en de verklaringen van de directeuren-generaal over het begro-

9.69. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De controle-normen worden geleidelijk ingevoerd. De centrale financiële dienst (CFD) staat de diensten van de Commissie bij en ziet op de invoering toe. Dit heeft onder meer geleid tot de herziening eind 2001 van de door de Commissie aangenomen normen.

De internecontrole-normen, de jaarlijkse activiteitenverslagen en de verklaringen van de diensten waren het noodzakelijke uitgangspunt voor de dienst Interne audit (DIA) om aan grondige audits te beginnen. De DIA bekeek in de eerste plaats het hervormingsproces zelf en onderzocht daarna bepaalde risicogebieden of onderwerpen op verzoek van het management. Door de audit en het onderzoek deed de dienst ervaring op, kon hij een voorlopige analyse van de instelling en haar controleomgeving verrichten en de belangrijkste systeemvraagstukken en risico's voor de instelling vaststellen.

9.70. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De aanvankelijke doelstellingen waren inderdaad zeer ambitieus, met name gelet op het gebrek aan gespecialiseerd personeel voor audit en controle. Het gebrek aan personeelsleden met het gepaste profiel is door de Commissie erkend in haar samenvattend verslag (zie actie 14⁽⁵⁾).

9.71. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

In haar samenvattend verslag heeft de Commissie acties opgenomen om de kwaliteit van de jaarlijkse activiteitenverslagen te verbeteren, met name wat betreft de aspecten die verband houden met het gedeelde beheer van de communautaire middelen en de methodologische aspecten van ondersteuning bij de opstelling van deze verslagen.

⁽⁵⁾ Actie 14: het DG Personeel en administratie zal zo spoedig mogelijk in 2002 de profielen voor nieuwe aanwervingen vaststellen waaraan de diensten behoefte hebben voor het financieel beheer en aanverwante werkzaamheden, zal deze vergelijken met het huidige programma van vergelijkende onderzoeken op dit gebied en zal andere onderzoeken organiseren al naar gelang de behoeften. In dit verband zal het DG een programma opstellen dat het nieuwe Bureau voor personeelsselectie van de Europese Gemeenschappen vanaf begin 2003 zal uitvoeren. Als tussentijdse maatregel zal de aanwerving van tijdelijke functionarissen op vaste posten worden uitgebreid totdat kan worden geput uit voldoende lange reservelijsten van de desbetreffende vergelijkende onderzoeken.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

tingsjaar 2001 is een experiment waarvan meerdere aspecten kunnen worden verbeterd. Pas vanaf het begrotingsjaar 2002 zouden die verslagen en verklaringen eventueel kunnen dienen als een der grondslagen voor de betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer.

Redactieproces

Onvoldoende begeleiding

9.72. De activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal voor het begrotingsjaar 2001 werden ingediend zonder dat de hervormde structuren volledig operationeel waren. De toe te passen procedures, criteria en terminologie waren pas kort voordien vastgesteld⁽³⁷⁾ en het was voor de centrale diensten niet altijd mogelijk de acties van de 36 directoraten-generaal te begeleiden.

9.73. Door deze late voorbereiding konden de richtlijnen niet altijd op een geharmoniseerde wijze worden geïnterpreteerd. Het was ook niet mogelijk een eerste analyse van de ontwerp-teksten te maken om de fouten, incoherenties en tegenstrijdigheden tussen de verklaringen van de verschillende directeuren-generaal op te sporen en de wenselijke wijzigingen aan te brengen. Het feit dat de indiening van de eerste volledige verslagen en verklaringen een jaar werd uitgesteld, werd te weinig benut om voor begeleiding te zorgen en om de gedelegeerde ordonnateurs van de Commissie de nodige steun te bieden.

Overigens vormen de verslagen en verklaringen geen betrouwbaarheidsverklaring zoals die van de Kamer en zij zijn ook niet volgens dezelfde methode opgesteld. Zij hebben tot doel de directeuren-generaal, maar ook de Commissie, te responsabiliseren wat betreft het administratief beheer van de diensten.

9.72. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie heeft een grote inspanning geleverd om de beheersystemen te hervormen. Het gaat om een eerste oefening voor alle diensten van de Commissie, die past in het kader van de invoering van een nieuw systeem van beheer naar activiteit. De Commissie is evenwel van oordeel dat de corrigerende maatregelen waartoe de aanzet is gegeven in haar samenvattend verslag, reeds in grote mate kunnen bijdragen tot de verbetering van de geconstateerde onvolkomenheden.

De herziening van de methode (zie actie 10) en vooral de ervaring die met deze oefening is opgedaan zullen het mogelijk maken de procedures te harmoniseren. De verklaringen zullen echter nooit volledig geharmoniseerd zijn omdat iedere dienst van de Commissie een specifiek karakter heeft.

9.73. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie heeft van het uitstel met één jaar van de „volledige” presentatie van de verslagen gebruikgemaakt door op 30 juni 2001 voor elk directoraat-generaal een verslag op te stellen over de invoering van de internecontrole-normen, met name inzake financieel beheer.

⁽³⁷⁾ Op 27 juni 2001 heeft de Commissie een mededeling uitgebracht over de jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal, waarin wordt gesteld dat de activiteitenverslagen over 2001 uiterlijk 1 mei 2002 moeten worden ingediend. Een circulaire van 9 januari 2002 over de jaarlijkse activiteitenverslagen 2001 beschreef de systemen om de nodige informatie te verzamelen. Pas op 9 april 2002, dus drie weken voor de uiterste datum, werden richtlijnen vastgesteld die de directoraten-generaal moesten helpen bij de opstelling van hun verklaringen en de eventuele beperkingen daarbij en die voorlopig de beginselen, de terminologie en het bereik van verklaring en beperkingen bepaalden.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Onnauwkeurige normen

9.74. Volgens de richtlijnen geven de directeuren-generaal met hun verklaringen aan, redelijke zekerheid te hebben dat er in de internecontroleregeling geen systematische gebreken bestaan, noch specifieke problemen die een materiële invloed kunnen hebben op de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen van het begrotingsjaar.

9.75. Als van materieel belang wordt in de richtlijnen omschreven elke omstandigheid die tot fouten, ondoelmatigheden, onregelmatigheden, fraude of andere incidenten van een zodanige omvang heeft geleid of zou kunnen leiden, dat de bevoegde beheerders worden gedwongen onmiddellijk corrigerend op te treden om het risico van verliezen voor de organisatie te beperken. In zulke gevallen zou de verklaring beperkingen moeten bevatten.

9.76. Bij de richtlijnen waren meerdere voorbeelden gevoegd die de definities moesten verduidelijken. Maar bij gebrek aan voldoende ervaring bieden alleen een strikte analyse van de te behandelen fenomenen en een diepgaande discussie over de indeling daarvan de garantie van een coherente benadering in alle activiteitenverslagen en verklaringen. De late bekendmaking van de praktische wenken maakte het organiseren van een dergelijke harmonisatie onmogelijk.

Inhoud van de verklaringen en jaarlijkse activiteitenverslagen

Beperkingen die de positieve verklaring afzwakken

9.77. Voor 2001 beweren de 36 directeuren-generaal allemaal redelijke zekerheid te hebben dat de ingevoerde controleprocedures de nodige waarborgen bieden inzake de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Niettemin bevatten 22 van die verklaringen beperkingen in verband met problemen die zo ernstig zijn dat de Commissie ze zelf wil verhelpen door middel van een actieplan (zie paragraaf 9.96). Het spectrum van de geplande acties is zo breed, dat het de zekerheid die de directeuren-generaal in hun verklaringen geven, afzwakt.

9.78. Zeventien directeuren-generaal beweren redelijke zekerheid te hebben dat de ingevoerde controleprocedures hun de nodige waarborgen bieden inzake de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende

9.75-9.76. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie heeft in haar samenvattend verslag verschillende problemen opgesomd, met name wat betreft de methodologische aspecten en de richtsnoeren voor de opstelling van de jaarlijkse activiteitenverslagen en de verklaringen. Om deze problemen te verhelpen heeft de Commissie een specifieke actie (zie actie 10) gelanceerd om de definitie en de draagwijdte van de reserves te verduidelijken (concept van materialiteit).

9.77-9.79. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie is van oordeel dat de door de verschillende directeuren-generaal afgegeven verklaringen in de richting gaan van een redelijke zekerheid, hoewel er sommige punten van voorbehoud zijn.

In het kader van deze oefening blijkt uit het feit dat punten van voorbehoud werden gemaakt dat het probleem geïdentificeerd is en dat het directoraat-generaal het door middel van actieplannen zal verhelpen. Het gaat vaak om zorgen of onzekerheden bij bepaalde transacties of systemen, hetgeen betekent dat de punten van voorbehoud niet noodzakelijk betrekking hebben op alle achterliggende operaties.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

verrichtingen, maar verklaren overigens niet over de nodige informatie te beschikken betreffende de werking van de systemen. In sommige gevallen verklaren ze zelfs dat de ingevoerde systemen ernstige gebreken vertonen.

9.79. Deze problematiek komt naar voren in de volgende voorbeelden:

a) voor het Sociaal Fonds meent DG Werkgelegenheid in verband met de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen geen redelijke zekerheid te hebben over de goede werking van de systemen in de lidstaten tijdens de programmeringsperiode 2000-2006;

b) de DG's Landbouw, Informatiemaatschappij, Energie en vervoer brengen in hun verklaringen verscheidene belangrijke beperkingen aan, zonder aan te geven op welk deel van de uitgaven die beperkingen betrekking hebben.

Ontoereikende of onduidelijke beperkingen

9.80. In zes jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen wordt geen enkel onderscheid gemaakt tussen beperkingen en opmerkingen⁽³⁸⁾, en opmerkingen in bepaalde verklaringen zijn in feite beperkingen. Zo meldt DG Regionaal beleid dat de lopende audits voor de programmeringsperiode 2000-2006 van het EFRO, het Cohesiefonds en ISPA slechts een beperkte en wankelende zekerheid geven, zonder dat deze aanduiding een beperking vormt. Bovendien valt het gewicht van de beperkingen of opmerkingen zeer moeilijk, zo niet onmogelijk te beoordelen bij gebrek aan informatie over de werkelijke of geschatte invloed van de vermelde problemen (zie paragraaf 9.79 b)).

a) *Het geplande aantal preventieve audits voor 2001 van het DG Werkgelegenheid voor een eerste evaluatie van de beschrijvingen van de beheer- en controlesystemen (artikel 5 van Verordening (EG) nr. 438/2001) moest worden verminderd, vooral omdat beschrijvingen ontbraken of te laat werden ingediend.*

Bovendien is in de verklaring van de gedelegeerde ordonnateur bij het jaarverslag 2001 vermeld dat deze situatie ook te maken heeft met werkings- en aanwervingsproblemen bij de dienst Interne audit en bij de controle van het DG Werkgelegenheid. In deze situatie is verbetering gebracht, zodat in 2002 in alle lidstaten ten minste één preventieve audit zal zijn uitgevoerd door het DG Werkgelegenheid.

b) *De vaststelling van de Kamer is vooral te verklaren door het feit dat het om het eerste begrotingsjaar ging waarover elke directeur-generaal een verklaring moest indienen. In haar samenvattend verslag erkent de Commissie trouwens dat op grond van de resultaten van deze eerste oefening een meer geharmoniseerde aanpak zal moeten worden gevolgd, met name voor wat betreft de draagwijdte van de punten van voorbehoud. Een dergelijke aanpak wordt mogelijk door actie 10.*

9.80. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Het DG Regionaal beleid is het ermee eens dat de opmerking waarnaar de Kamer verwijst in zekere zin een beperking is, zoals blijkt uit de toelichting in de tekst van het activiteitenverslag. De ernst van deze „beperking” wordt verminderd door het vertrouwen dat het gebrek aan redelijke zekerheid een tijdelijke toestand is. Het bedrag van de getroffen middelen is bij benadering berekend in de toelichting bij de verklaring van de directeur-generaal, in termen van aantallen programma's die op stukken en ter plaatse zijn gecontroleerd in het geval van het EFRO en aantallen controles die zijn uitgevoerd voor het Cohesiefonds en het ISPA, waarbij is uitgegaan van de veronderstelling dat de verzekering voor programma's of landen die niet onder dergelijke controles vielen partieel is.

⁽³⁸⁾ Terwijl een beperking de gegeven zekerheid voor een welbepaald aspect van het beheer verzwakt, vormen opmerkingen een extra belichting van een beheersaspect waarop men de aandacht wil vestigen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.81. Vaak bevatten de jaarlijkse activiteitenverslagen ook informatie over risico's buiten het controlebereik waarvoor in de verklaring geen beperking wordt aangebracht. Zo vermeldt het jaarlijks activiteitenverslag van ECHO bepaalde gebieden die verbetering behoeven (aanbestedingsprocedures, kwaliteit van de boekhouding en de controles van partner-ONG's), maar deze komen niet terug bij de beperkingen.

Incoherenties

9.82. Bepaalde problemen doen zich voor bij de meeste directoraten-generaal maar worden niet coherent aangepakt. Deskundig personeel dat ontbreekt, auditstructuren (audit capabilities) die geen zekerheid geven, internecontrole-normen die niet worden nageleefd: soms heeft dit tot een beperking geleid, dan weer tot een gewone opmerking of simpel commentaar in het activiteitenverslag, zonder dat er verschillen zijn vast te stellen wat betreft de omvang van de gesignaleerde problemen.

9.83. In verband met de kaderprogramma's voor onderzoek en technologische ontwikkeling (OTO) heeft DG Energie en vervoer een beperking uitgesproken over de vraag of de huidige controles van de uitgaven-declaraties het risico van overbetaling wel voldoende kunnen beperken, waarbij werd benadrukt dat de verschillende betrokken DG's niet tot een gezamenlijke oplossing van deze kwestie zijn gekomen. Ook de DG's Informatiemaatschappij en Ondernemingen spreken een beperking terzake uit. Daarentegen geeft DG Onderzoek in zijn jaarlijks activiteitenverslag aan dat de resultaten van zijn controles betreffende het vierde kaderprogramma bevestigen dat het systeem redelijk betrouwbaar is. Niettemin bleek bij 155 van de 232 verrichte controles dat de contractanten te hoge kosten hadden gedeclareerd (zie tabel 4.8).

9.81. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Volgens de richtsnoeren voor de verklaring van de gedelegeerde ordonnateur en de beperkingen in het jaarverslag hebben de beperkingen betrekking op tekortkomingen van de interne controles van het DG of de dienst, waardoor de gedelegeerde ordonnateur niet zonder meer een verklaring met redelijke zekerheid kan ondertekenen. Wanneer ECHO opmerkt dat veel humanitaire organisaties (NGO's) de kwaliteit van de financiële boekhouding en de controles zouden kunnen verbeteren en ook dat de NGO-partners vaak moeilijk de aanbestedingsvoorschriften van de Europese Unie kunnen naleven omdat deze niet aan de omstandigheden van de humanitaire hulp aangepast zijn, verwijst het naar de controles die worden uitgevoerd door de tussenpersonen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de operaties, en niet naar de interne controles in het DG.

9.82. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie is van oordeel dat de herziening van de methodologie (zie actie 10) en vooral de met deze oefening opgedane ervaring het mogelijk zullen maken de procedures te harmoniseren. De verklaringen zullen echter nooit volledig geharmoniseerd zijn, want rekening moet worden gehouden met de bijzondere kenmerken van elke dienst.

9.83. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

In de jaarlijkse activiteitenverslagen van de DG's Onderzoek, Informatiemaatschappij, Energie en vervoer en Ondernemingen werden ongeveer dezelfde moeilijkheden vastgesteld wat betreft de toepassing van de contractuele bepalingen door de begunstigden bij de indiening van de kostendeclaraties. Maatregelen werden genomen in de vorm van versterking van de controlemechanismen, de uitvoering van een auditstrategie om ongeveer 10 % van de contractanten van een kaderprogramma te controleren en onderzoek van de certificering van de kosten. Met het oog op verdere verbeteringen heeft de Commissie in haar samenvattend verslag van de jaarlijkse activiteitenverslagen een specifieke actie vastgesteld om deze problemen aan te pakken.

De Commissie zegt toe de aanpak met betrekking tot de jaarverslagen en de verklaringen van de directeuren-generaal nog meer te harmoniseren, mits de situatie vergelijkbaar is. De door de Kamer op het gebied van onderzoek vastgestelde verschillen zijn ook te verklaren door omstandigheden die niet volledig vergelijkbaar zijn.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.84. DG Begroting sprak weer beperkingen uit betreffende de systemen voor financiële informatie, de boekhouding en de financiële staten alsook betreffende de inning van schuldvorderingen; die beperkingen worden geacht, zich uit te strekken tot de problemen in de andere directoraten-generaal. Op die manier wilde DG Begroting de verantwoordelijkheid op zich nemen voor de boekhoudgegevens die bij de activiteitenverslagen van de directoraten-generaal zijn gevoegd.

9.85. De meeste activiteitenverslagen en verklaringen maken dus geen melding van de problemen met de boekhoudgegevens, met name niet wat de registratie van de communautaire activa en passiva betreft. Dit kan leiden tot misverstanden omdat de lezers van de diverse activiteitenverslagen en verklaringen niet systematisch worden ingelicht over de algemene beperking van DG Begroting. De situatie wordt nog ingewikkelder doordat sommige activiteitenverslagen en verklaringen wél beperkingen, opmerkingen of commentaar aangaande die problemen bevatten.

Onvoldoende aanpak van externe moeilijkheden

9.86. Ingevolge de in de paragrafen 9.57-9.62 beschreven beginselen hebben de meeste verklaringen alleen betrekking op de gebieden die onder de directe verantwoordelijkheid van de Commissie vallen, al wordt dit in de verklaring zelf niet aangegeven. Zo bestaat er bijvoorbeeld onduidelijkheid doordat de verklaring van DG Landbouw de hele begroting lijkt te betreffen, terwijl de directeur-generaal in zijn verklaring verwijst naar zijn verslag, waarin hij aangeeft dat hij zich vooral bezighoudt met de gebieden die meer direct onder zijn controle staan (zie paragraaf 9.79 b)).

Zo heeft het DG Onderzoek geen beperking opgenomen met betrekking tot de vermelde moeilijkheden en benadrukt dat het zijn activiteiten uitvoert in een representatieve controle- en auditomgeving die een getrouw beeld van de situatie geeft.

9.84.- 9.85. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Wat de drie punten van voorbehoud van het DG Begroting betreft, had alleen de beperking betreffende de coherentie van de boekhoudkundige gegevens consequenties voor de verklaring van de overige directeuren-generaal; dezen hebben zelf bij de opstelling van de verklaringen geoordeeld dat het raadzamer was dit probleem tot uitdrukking te brengen door een algemene beperking van het DG Begroting, gelet op de verantwoordelijkheden die dit terzake draagt.

- *Het voorbehoud over de financiële staten is inderdaad van groot belang voor de gehele Commissie, maar dit valt niet onder de directoraten-generaal. Er is dus geen reden om het te vermelden in de verklaring van andere directeuren-generaal dan die van Begroting.*
- *Het voorbehoud over het invorderingsproces betreft de interne etappes bij het DG Begroting. Het heeft dus geen betrekking op de andere directoraten-generaal.*

9.86. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

In de verklaring van de directeur-generaal van het DG Landbouw is sprake van een correcte werking van zijn diensten en met name de betrouwbaarheid van zijn intern controlesysteem. Dit omvat de controles die werden uitgevoerd door het directoraat „Audit van de landbouwuitgaven” op de uitgaven die door de lidstaten en de kandidaat-lidstaten worden beheerd, de zogenaamde „indirecte uitgaven”. De verklaring heeft dus wel degelijk betrekking op de gehele begroting.

De verklaring heeft betrekking op de controleterreinen die onder de directeur-generaal vallen. Met andere woorden, de verklaring slaat niet, voor de indirecte uitgaven, op de verantwoordelijkheid inzake beheer en controle die toevalt aan de lidstaten op grond van de geldende voorschriften.

Het DG Landbouw is van oordeel dat er geen sprake is van dubbelzinnigheid.

De verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de directeur-generaal en de begunstigde lidstaten wat betreft het gedeelde beheer is beschreven in de specifieke wetgeving en opgenomen in het handvest van de gedelegeerde ordonnateur.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.87. Hoewel in het jaarlijks activiteitenverslag van het Samenwerkingsbureau EuropeAid wordt onderstreept dat de externe auditfunctie snel aanzienlijk moet worden versterkt om zowel op het hoofdkantoor als in de delegaties de controle van de verrichtingen te verbeteren, bevat de verklaring geen beperking op dit punt.

Ontbrekende informatie over de actieplannen

9.88. Volgens de praktische wenken moeten de verklaringen een korte beschrijving van de aard van de beperkingen en een samenvatting van de voorgestelde oplossingen bevatten. Meer gedetailleerde informatie inzake de beperkingen (problemen, effect en actieplan) moet in hoofdstuk 4 van het jaarlijks activiteitenverslag worden opgenomen. Slechts een minderheid van de verklaringen over 2001 bevat een actieplan met een beschrijving van de oplossing die voor elk van de vastgestelde problemen wordt beoogd.

9.89. De indiening van jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen zal bijdragen tot een verbetering van de internecontrolesystemen, voorzover de diensten van de Commissie de diverse aangekondigde actieplannen in praktijk brengen (zie de paragrafen 9.96 en 9.97).

Coherentie met de controlebevindingen van de Rekenkamer

9.90. Volgens de standaardformule van de verklaring berust de redelijke zekerheid onder meer op lering uit de verslagen van de Rekenkamer over de begrotingsjaren die voorafgaan aan dat van de verklaring in kwestie. Slechts in een minderheid van de gevallen hebben de voornaamste bevindingen van de Rekenkamer op specifieke gebieden geleid tot een beperking.

9.91. In haar speciaal verslag nr. 10/2001 ⁽³⁹⁾ over de tenuitvoerlegging van Verordening (EG) nr. 2064/97 ⁽⁴⁰⁾ door de Commissie en de lidstaten concludeerde de Rekenkamer bijvoorbeeld dat — tenzij snel maatregelen worden genomen om een correcte toepassing van de voorschriften door de lidstaten te garanderen — de Commissie niet over voldoende betrouwbare informatie beschikte om de verschillende vormen van bijstandsverlening te kunnen afsluiten. Deze opmerkingen werden herhaald in het jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2000 ⁽⁴¹⁾. Ondanks deze opmerkingen hebben de directoraten-generaal die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de Structuurfondsen geen beperkingen terzake uitgesproken.

⁽³⁹⁾ PB C 314 van 8.11.2001.

⁽⁴⁰⁾ PB L 290 van 23.10.1997, blz. 1.

⁽⁴¹⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 2000, paragrafen 3.44-3.56.

9.87. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

AIDCO heeft een actieprogramma aangenomen om de activiteiten en procedures voor de externe controles te versterken.

9.88. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie heeft in haar samenvattend verslag acties met een expliciet tijdschema vastgesteld om beperkingen die verschillende DG's gemeen hebben of bij de opstelling van het verslag vastgestelde tekortkomingen te verhelpen.

De laatste actie (nr. 18 ⁽⁶⁾) vraagt de diensten van de Commissie vanaf september 2002 de actieplannen op te nemen in hun beheerplan, waarbij voorzien is in een expliciete follow-upprocedure.

9.91. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

In 2001 is een aanzienlijke controleactiviteit ontplooid met betrekking tot de toepassing van Verordening (EG) nr. 2064/97 door de lidstaten, om te zorgen voor een gepaste basis voor de afsluiting van de interventies van de periode 1994-1999.

⁽⁶⁾ Actie 18: tegen september 2002 zullen de ontbrekende of ontoereikende actieplannen worden opgenomen in de jaarlijkse beheerplannen voor 2002. Deze actieplannen zullen, naar het voorbeeld van andere actieplannen, worden opgenomen in de jaarlijkse beheerplannen voor 2002, al naar gelang de behoeften. De vorderingen zullen worden gevolgd door het verantwoordelijke Commissielid en zullen in de komende jaarverslagen worden onderzocht.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De conclusies van de dienst interne audit

9.92. Eind juli 2002 kwam de DIA met een evaluatie van de jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de gedelegeerde ordonnateurs van de Commissie. Deze evaluatie betreft niet de inhoud van de verklaringen, maar de wijze waarop de diensten de door de Commissie gekozen methoden toepassen. Daarom zou het onjuist zijn de soms kritische conclusies ervan op te vatten als een accountantsverklaring over de algehele wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen van de Commissie. Heel wat aanbevelingen van dit verslag (waarin veel belang werd gehecht aan doorzichtigheid) werden overgenomen in de synthese van de verklaringen die de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad deed toekomen ⁽⁴²⁾.

9.93. Het rapport bevat drie belangrijke opmerkingen:

- a) het is in het belang van de Commissie bij de opstelling van de verklaringen een getrapte procedure te volgen, waarbij iedere verantwoordelijke aan het naasthogere echelon een verklaring afgeeft voor zijn werkgebied;
- b) de presentatie van de verklaringen loopt sterk uiteen en vooral het bereik van de opmerkingen en beperkingen is zeer verschillend. Deze situatie belemmert een beredeneerde consolidatie van de conclusies van de gedelegeerde ordonnateurs;
- c) de verklaringen betreffende de sectoren waarvan het beheer wordt gedeeld met de lidstaten zijn dubbelzinnig, hetgeen erop wijst dat de gedelegeerde ordonnateurs zich liever niet willen engageren bij verrichtingen waarvan zij menen, ze niet onder controle te hebben.

9.93. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- a) *De door de Commissie voor de opstelling van de verklaringen aangehouden methode berust op een principe van centralisatie van de informatie aan de top van de hiërarchie. De directeur-generaal geeft namelijk zijn persoonlijke beoordeling op grond van de inlichtingen die rechtstreeks tot zijn beschikking staan, maar uiteraard ook op basis van de gegevens die hij van zijn diensten ontvangt. Het cascadeproces is in dit eerste jaar echter niet aangehouden.*
- b) *De Commissie is er zich van bewust dat er een zekere heterogeniteit bestaat, welke onder meer te maken heeft met het vernieuwende en recente karakter van de oefening. Daarom bevat haar samenvattend verslag actie 10, in het kader waarvan de methode en de richtsnoeren voor de opstelling van de jaarverslagen 2002 moeten worden verbeterd, met bijzondere aandacht voor het vraagstuk van het relatieve belang en de draagwijdte van eventuele beperkingen die in de verklaringen moeten worden opgenomen.*

Bovendien benadrukt de Commissie met betrekking tot de consolidatie van de geformuleerde conclusies dat dit juist de functie is van haar samenvattend verslag, waarin de voornaamste verwezenlijkingen en tekortkomingen van de Commissie worden beschreven, de stand van zaken van de hervorming geanalyseerd en 18 acties omschreven.

- c) *Het handvest van de gedelegeerde ordonnateur bepaalt duidelijk dat de ordonnateur ook toezicht moet uitoefenen op acties die buiten zijn diensten om worden beheerd. In sommige verklaringen is trouwens duidelijk voorbehoud gemaakt over het beheer van middelen door derden. De acties 4 en 12 van het samenvattend verslag gaan overigens verder op dit gebied.*

⁽⁴²⁾ Synthese van de jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal en de diensthoofden, COM(2002) 426 def. van 24.7.2002.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De synthese van de Commissie

9.94. Het verslag van de Commissie behandelt alle onderdelen van de hervorming die werd ingezet met de indiening van het Witboek. De volgende opmerkingen betreffen alleen de aspecten in verband met het financieel beheer in ruime zin.

9.95. De Commissie beklemtoont dat de invoering van de jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal een daadwerkelijke verbetering betekent wat betreft doorzichtigheid en verantwoordingsplicht, maar zij constateert ook dat er ondanks de geboekte vooruitgang nog veel te doen blijft om tot een duurzame verbetering van het financieel beheer te komen ⁽⁴³⁾.

9.96. Omwille van de duidelijkheid heeft de Commissie haar wens, bepaalde geconstateerde problemen te verhelpen, vastgelegd in een plan met 18 acties die een aanvulling vormen op de actieplannen die de directeuren-generaal aankondigen in hun jaarlijkse verslagen. Van de kwesties die dringend moeten worden aangepakt, dienen de volgende te worden vermeld:

- a) rationalisatie van de mechanismen voor de financiering van indirecte werkzaamheden (actie 1);
- b) verduidelijking van de verantwoordelijkheden bij het gedeeld beheer van de Structuurfondsen (acties 4 en 12);
- c) verfijning van de methodologie en verduidelijking van de relevantie van de verklaringen van de directeuren-generaal ⁽⁴⁴⁾ (actie 10);
- d) versterking van de doelmatigheid van de supervisie van de interne controle op de verschillende beheersniveaus (acties 8 en 13);
- e) modernisering van de administratieve organisatie (actie 16).

⁽⁴³⁾ Samenvattend verslag, blz. 16.

⁽⁴⁴⁾ Op dit gebied geeft deel 5 van het samenvattend verslag een correct beeld van de situatie, in tegenstelling tot de conclusies, die dubbelzinnig blijven over de relevantie van de verklaringen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.97. Van de kwesties die in het verslag niet duidelijk genoeg zijn behandeld, moeten de volgende worden vermeld:

- a) in het kader van de acties 6 en 18 — dienstverlening van de centrale diensten aan de operationele diensten — is gecentraliseerd toezicht nodig op de actieplannen die op het niveau van zowel de directoraten-generaal als de instelling zijn aangevat wat betreft de toepassing van minimumnormen voor de interne controle ⁽⁴⁵⁾;
- b) bij actie 7 betreffende de „interoperabiliteit” van de informatiesystemen en bij actie 17 inzake toekomstige centrale systemen voor financiële informatie had moeten worden gewezen op de functie van het centrale boekhoudsysteem Sincom II. De Commissie kan haar verrichtingen slechts behoorlijk verantwoorden als zij de zekerheid heeft dat de relevante gegevens uit de vele beheerssystemen van haar gedelegeerde ordonnateurs correct in het centrale boekhoudsysteem zijn verwerkt;
- c) het verband tussen de risicoanalyse en de relevantie van de verklaringen moet duidelijker worden gelegd door de sectoren te onderscheiden naar gelang van de beheerswijze (rechtstreeks of gedeeld beheer). Aangezien de verslagen van de directeuren-generaal volgens de Commissie doen „veronderstellen dat er enige onzekerheid bestaat over de wijze waarop risico's moeten worden geëvalueerd en beheerd, en over hoe ze met betrekking tot de algemene verklaring moeten worden beschouwd” ⁽⁴⁶⁾, zou een specifieke actie ter aanvulling van de acties 4 en 10 nuttig zijn geweest ⁽⁴⁷⁾;

9.97. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- a) *De laatste actie van het samenvattend verslag (nr. 18) vraagt de diensten van de Commissie vanaf september 2002 de actieplannen op te nemen in hun beheerplan voor 2002. Zij bepaalt ook dat de follow-up van de acties moet worden uitgevoerd door de verantwoordelijke leden van de Commissie en dat de resultaten moeten worden besproken in de toekomstige jaarverslagen. In het samenvattend verslag over het begrotingsjaar 2002 zal ook de balans worden opgemaakt van de uitvoering van de acties van het verslag 2001.*
- b) *De Commissie is begonnen aan een hervorming van het boekhoudsysteem waarbij wordt nagegaan welke acties nodig zijn om te voldoen aan de eisen van het nieuw Financieel Reglement. In het kader van deze werkzaamheden onderzoekt de Commissie ook de mogelijke informaticasystemen ter ondersteuning van deze ontwikkeling. De Commissie heeft de coherentie van de subsystemen die het centrale boekhoudsysteem vormen onderzocht. Zij zal nagaan welke lessen kunnen worden getrokken om de coherentie tussen de centrale en de plaatselijke systemen te verzekeren.*
- c) *De Commissie is van oordeel dat de acties 4 en 10 tegemoetkomen aan de opmerkingen van de Kamer, want zij hebben betrekking op de aspecten evaluatie van de risico's en draagwijdte van de verklaringen.*

⁽⁴⁵⁾ Zie in dit verband paragraaf 4.2 van het samenvattend verslag.

⁽⁴⁶⁾ COM(2002) 426 def. van 24.7.2002, paragraaf 4.1.2, blz. 21.

⁽⁴⁷⁾ Actie 4 beoogt meer duidelijkheid inzake de respectieve verantwoordelijkheden van de Commissie en de lidstaten bij het gemeenschappelijk beheer van de Structuurfondsen, terwijl volgens actie 10 bijzondere aandacht moet worden besteed aan de relevantie van de beperkingen die in de verklaringen van de directeuren-generaal zullen worden opgenomen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

d) het ontbreken van een coherente aanpak door de diensten brengt mee dat beperkingen en opmerkingen op één hoop worden gegooid⁽⁴⁸⁾. Deze menigeling neemt de incoherenties volstrekt niet weg, maar verdoezelt de relevantie van de conclusies, omdat daardoor kwesties van zeer wisselende aard en omvang even belangrijk lijken. Dit betekent niet alleen dat de verstrekte statistieken verkeerd kunnen worden geïnterpreteerd, maar ook dat het beeld van de situatie vertekend wordt.

Algemene conclusie

9.98. Het samenvattend verslag van de Commissie is duidelijk een niet eerder vertoonde poging tot doorzichtigheid waar het gaat om haar verantwoordingsplicht. Het feit dat aan de in dit verslag beschreven tekortkomingen meestal de intentie wordt verbonden, actieplannen op te stellen en in te voeren om de genoemde gebreken te verhelpen, getuigt van de inzet van de Commissie om de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen te versterken.

9.99. Met het oog op de toekomstige kwijtingsprocedures moeten de vaagheden in de verklaringen van de directeuren-generaal worden weggenomen, want alle deelnemers aan de procedure hebben hun rol niet op dezelfde wijze opgevat. Het is een feit dat de gedelegeerde ordonnateurs bij hun verklaringen in bepaalde gevallen een direct verband hebben gelegd met de grotere verantwoordelijkheid die hun door de hervorming is opgelegd en dat ze bij het formuleren van hun beperkingen hebben getracht die verantwoordelijkheid te begrenzen tot de beheersaspecten waar zij rechtstreeks greep op hebben⁽⁴⁹⁾, met name in geval van gemeenschappelijk beheer.

d) *In haar samenvattend verslag heeft de Commissie methodologische problemen aangegeven. De verschillende benaderingen of interpretaties van de diensten bij de kwalificatie van hun verklaringen wijzen erop dat nog moet worden gewerkt aan de methoden. De Commissie is van oordeel dat actie 10 belangrijke resultaten op dit gebied kan opleveren. Gepland is de definitie en de draagwijdte van de beperkingen te verduidelijken (concept van materialiteit).*

9.99. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie is van oordeel dat de directeuren-generaal hun verantwoordelijkheden hebben opgenomen door de bestaande tekortkomingen vast te stellen en actieplannen hebben voorgesteld om ze te verhelpen⁽⁷⁾.

De Commissie zal in de toekomst trachten de dubbelzinnigheden en tekortkomingen van haar samenvattend verslag te beperken door middel van de actieplannen die zullen worden uitgevoerd (zie paragraaf 9.100).

⁽⁴⁸⁾ In paragraaf 5.1 van het samenvattend verslag verklaart de Commissie: „Een consequentere benadering van de procedure en van een zo accuraat mogelijke weerspiegeling van de werkelijke situatie in de verklaringen werpt zich op.”

⁽⁴⁹⁾ In dit opzicht hebben verscheidene directeuren-generaal erop gewezen dat zij niet gedurende het hele begrotingsjaar 2001 aan het hoofd van hun diensten hadden gestaan en geen verantwoordelijkheid konden nemen voor hun voorgangers.

Tevens zij opgemerkt dat zij, zelfs als zij rechtstreeks toezicht uitoefenen op de gedelegeerde beheersprocedures, zoals bij de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, geen zekerheid geven.

⁽⁷⁾ *De verklaring van de directeur-generaal Landbouw heeft ook betrekking op de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, zoals werd vermeld in het antwoord op paragraaf 9.89.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.100. Wat betreft 2001 bemoeilijkt de veelheid van beperkingen — die verwijzen naar de bestaande risico's maar waarvan het precieze bereik onduidelijk blijft (zie paragraaf 9.79 b)) — een redelijke beoordeling van het beheer door de Commissie in het algemeen. De conclusies van de Commissie blijven hierdoor vaag⁽⁵⁰⁾ en kunnen door de Rekenkamer niet worden beschouwd als een der grondslagen voor haar eigen betrouwbaarheidsverklaring (zie paragraaf 9.71).

9.100. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

In hun verklaringen hebben de ordonnateurs de redelijke verzekering gegeven dat de controleprocedures de nodige garanties bieden wat betreft de wettigheid en regelmatigheid van de achterliggende operaties, zij het met enig voorbehoud:

- sommige punten van voorbehoud betreffen de tekortkomingen van de controlesystemen;
- andere betreffen de aanloopproblemen van het systeem;
- nog andere wijzen zonder meer op reële risico's (duidelijk bij de externe hulp en in mindere mate op de andere terreinen van gedecentraliseerd beheer).

De Commissie is vastbesloten de problemen op te lossen en de risico's tot een aanvaardbaar peil terug te brengen, zoals blijkt uit haar actieplannen.

⁽⁵⁰⁾ Hoofdstuk 6 van het verslag noemt de situatie „over het algemeen positief”, hoewel het op de meeste gebieden wemelt van de risico's en tekortkomingen.

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

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

INHOUD	Paragraaf
Inleiding	1-4
Hoofdstuk I — Uitvoering van het zesde, zevende en achtste EOF	
Analyse van het begrotingsbeheer	5-17
Presentatie van de rekeningen en analyse van het financieel beheer	5-6
Trage uitvoering	7-13
Moeilijke overgang van het achtste naar het negende EOF	14-16
Conclusie	17
Hoofdstuk II — Betrouwbaarheidsverklaring voor de EOF's	
Betrouwbaarheidsverklaring inzake het zesde, zevende en achtste Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) voor het begrotingsjaar 2001	I-IV
Toelichting bij de betrouwbaarheidsverklaring	18-38
Betrouwbaarheid van de rekeningen	18-21
Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen	22-38
Hoofdstuk III — Follow-up van eerdere opmerkingen	
Terugvordering bij het ACS-secretariaat	39-45
Samenvatting van eerdere opmerkingen	39-40
Follow-up van de opmerkingen: terugvorderingen vergemakkelijkt door de overvloed aan kasmiddelen	41-44
Aanbevelingen	45
Deelname van de hoge controle-instanties van de ACS-staten aan de EOF-controle	46-47
Beheer van het Centrum voor de ontwikkeling van bedrijven (COB)	48-49
Samenvatting van eerdere opmerkingen	48
Follow-up van de opmerkingen	49

INLEIDING

1. De Europese Ontwikkelingsfondsen (EOF's) zijn ontstaan uit internationale overeenkomsten ⁽¹⁾ tussen de lidstaten van de Europese Unie en staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS) ⁽²⁾, en uit besluiten van de Raad betreffende de associatie van 24 landen en gebieden overzee (LGO). De Commissie is, samen met de ACS-staten, verantwoordelijk voor het beheer van de EOF's, afgezien van bepaalde financiële instrumenten waarvoor de Europese Investeringsbank (EIB) verantwoordelijk is ⁽³⁾. De duur van de ACS-EU-overeenkomsten is niet gelijk aan de oorspronkelijke duur van de daarbij opgerichte EOF's, noch aan de werkelijke uitvoeringsduur van die EOF's. De inwerkingtreding van de overeenkomsten en dus ook het starten van de EOF's loopt steeds meer vertraging op, terwijl de uitvoering van de EOF's ook erg lang duurt. Zo kwamen de drie nog lopende EOF's — het zesde, het zevende en het achtste — in 2001 respectievelijk in het zestiende, elfde en vierde uitvoeringsjaar (zie **tabel 1**).

Tabel 1 — Looptijd van de ACS-EU-overeenkomsten en van de EOF's

ACS-EU-overeenkomst	EOF	Werkelijke uitvoering per 31 december 2001
Derde Overeenkomst van Lomé (PB L 86 van 31.3.1986)	Zesde EOF	Niet afgesloten ⁽¹⁾
Vijf jaar vanaf 1 maart 1985 (artikel 291)	Vijf jaar vanaf 1 maart 1985 (artikel 194)	Vijftien jaar vanaf 24 maart 1986 ⁽²⁾
Vierde Overeenkomst van Lomé (PB L 229 van 17.8.1991) herzien in Mauritius op 4 november 1995 (PB L 156 van 29.5.1998)	Zevende EOF	Niet afgesloten ⁽¹⁾
	Vijf jaar vanaf 1 maart 1990 (financieel protocol, artikel 1)	Tien jaar vanaf 1 september 1991 ⁽²⁾
	Achtste EOF	Niet afgesloten ⁽¹⁾
Tien jaar vanaf 1 maart 1990 (artikel 366-1)	Vijf jaar vanaf 1 maart 1995 (tweede financieel protocol, artikel 1)	Drie jaar vanaf 1 juni 1998 ⁽²⁾
ACS-EU-partnerschapsovereenkomst (ondertekend te Cotonou op 23 juni 2000); ratificatie loopt	Negende EOF	Uitvoering nog niet begonnen
Twintig jaar vanaf 1 maart 2000 (artikel 95)	Vijf jaar vanaf 1 maart 2000 (financieel protocol, artikel 1)	

⁽¹⁾ De ACS-EU-overeenkomsten tot oprichting van de EOF's bevatten een vrijwaringsartikel: „De eventuele resterende som van het Fonds waarvoor geen betalingsverplichting is aangegaan of die niet is uitbetaald aan het einde van het laatste toepassingsjaar [...] wordt onder dezelfde voorwaarden als die van deze Overeenkomst volledig gebruikt” (artikel 216 van de Overeenkomst van Lomé III, artikel 284, lid 2, van de Overeenkomst van Lomé IV, artikel 4 van het tweede financieel protocol van de herziene Overeenkomst van Lomé IV).

⁽²⁾ Datum van inwerkingtreding van de overeenkomst.

⁽¹⁾ De eerste hiervan, de Overeenkomst van Yaoundé, dateert uit 1964.

⁽²⁾ 71 staten bij het achtste EOF, 77 staten bij het negende EOF.

⁽³⁾ Risicodragend kapitaal en rentesubsidies.

2. Tenuitvoerlegging van het negende EOF is pas mogelijk na de inwerkingtreding van de Overeenkomst van Cotonou, waarvoor ratificatie door de 15 lidstaten en door tweederde van de ondertekenende ACS-staten nodig is, en na vaststelling van een specifiek financieel reglement. Per 1 augustus 2002 was de Overeenkomst van Cotonou geratificeerd door meer dan tweederde van de ondertekenende ACS-staten (61 van de 77), maar door slechts zes lidstaten ⁽⁴⁾.

3. De financiële toewijzing voor elk van de drie in 2001 nog lopende EOF's wordt besteed aan:

- a) programmeerbare steun, bestemd voor de tenuitvoerlegging van ontwikkelingsprojecten in het kader van nationale en regionale indicatieve programma's (NIP's en RIP's) die met de ACS-staten zijn gesloten;
- b) niet-programmeerbare steun bestemd voor specifieke samenwerkingsterreinen, zoals de steun voor land- en mijnbouwproducten (Stabex, Sysmin), of voor financiële acties, zoals risicodragend kapitaal of de steun voor schuldendelging in het kader van het achtste EOF;
- c) steun voor structurele aanpassing, verbonden aan de begrotingssteun en aan de ondersteuning van de betalingsbalans van de begunstigde landen;
- d) een algemene reserve die in de loop van het begrotingsjaar 2000 is gevormd en alle nog toe te wijzen middelen omvat.

4. De EOF-middelen worden in twee keer ter beschikking gesteld volgens een procedure waarbij de Commissie samenwerkt met de begunstigde ACS-staten. Eerst neemt de Commissie krachtens haar exclusieve bevoegdheid als hoofdonnateur financieringsbesluiten (primaire verplichtingen) na een positief advies van het EOF-Comité ⁽⁵⁾, waarin de lidstaten vertegenwoordigd zijn. Vervolgens delegeert zij bij financieringsovereenkomsten de uitvoering van die besluiten aan de nationale ordonnateur ⁽⁶⁾ van het betrokken land. Deze sluit contracten (secundaire verplichtingen) en geeft betalingsopdrachten in overleg met de delegatie van de Commissie.

⁽⁴⁾ Denemarken, Duitsland, Spanje, Frankrijk, Ierland, Oostenrijk, Portugal, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

⁽⁵⁾ Voor bedragen van minder dan 2 miljoen euro is geen positief advies van het Comité vereist.

⁽⁶⁾ De functie van nationaal ordonnateur wordt meestal uitgeoefend door de minister van financiën van de ACS-staat.

HOOFDSTUK I — UITVOERING VAN HET ZESDE, ZEVENDE EN ACHTSTE EOF

Analyse van het begrotingsbeheer

Presentatie van de rekeningen en analyse van het financieel beheer

Onvoldoende verbetering in de presentatie van de rekeningen

5. De Rekenkamer is van mening dat de inspanning om de presentatie van de EOF-rekeningen te verbeteren moet worden voortgezet en versterkt. Voor 2001 heeft de Commissie in de jaarrekening van het EOF een geconsolideerde balans van het zesde, zevende en achtste EOF opgenomen. De presentatie ervan is echter niet voldoende geharmoniseerd met die van de verschillende EOF-balansen en de informatieve waarde van de gepresenteerde rekeningen is nog onvoldoende (zie de paragrafen 19-21). Verder moeten de rekeningen worden gepubliceerd in het Publicatieblad, hetgeen beter overeenkomt met de communautaire praktijk inzake financiële informatie.

Onvolledige analyse van het financieel beheer

6. Ter onderbouwing van de EOF-jaarrekening 2001 heeft de Commissie een analyse van het financieel beheer (7) verstrekt. Dit document is uitvoeriger dan dat over 2000, waarvan de Rekenkamer in haar vorige jaarverslag de tekortkomingen had belicht (8). Toch moet het verder worden verbeterd, met name wat betreft de verklaring van de trage uitvoering van de EOF's. Zo zou de Commissie de gecumuleerde uitvoeringsgraad van de verschillende EOF's moeten vermelden en toelichten.

5. De Commissie is zich bewust van de noodzaak de presentatie van haar jaarverslag te verbeteren en te vereenvoudigen om het toegankelijker te maken, steeds met inachtneming van de verplichting van het Financieel Reglement een belangrijke hoeveelheid gegevens te publiceren en de bijzonderheden van elk EOF te doen uitkomen. Daartoe is in 2001 door een externe adviseur een studie uitgevoerd, waarvan de conclusies in het eerste kwartaal van 2001 werden overgelegd, zodat de reeds verrichte boekingen niet meer konden worden gewijzigd.

In deze studie wordt onder meer aanbevolen een geconsolideerde balans van de drie lopende EOF's te publiceren. Dit document komt voor in het jaarverslag 2001 en geeft een algemeen beeld van de beschikbare kasmiddelen, de te innen tegoeden en de geboekte betalingen.

Overeenkomstig artikel 68 van het Financieel Reglement heeft de Commissie op 29 april 2002 een mededeling over de financiële staten van 2001 gericht aan het Europees Parlement, de Raad en de Rekenkamer (COM(2002) 211 def.).

6. Bij de analyse van het financieel beheer voor het begrotingsjaar 2001 is rekening gehouden met de aanwijzingen van de Rekenkamer voor het afgelopen jaar; zij is sterk verbeterd. De Commissie zal trachten deze analyse nog meer te verbeteren. De analyse was vooral gericht op de individuele EOF's en de verschillende instrumenten. Hoewel enkele opmerkingen werden gemaakt bij de gecumuleerde uitvoeringsgraad van de verschillende EOF's, is akte genomen van de opmerkingen van de Kamer, en in de toekomst zal deze analyse grondiger worden uitgevoerd.

(7) Krachtens artikel 67, lid 2, van het financieel reglement van het achtste EOF.

(8) Jaarverslag 2000 over de activiteiten in het kader van het zesde, zevende en achtste EOF, paragrafen 4 en 5.

Ook zou ze de oorzaken van de te lage uitvoeringsgraad grondig moeten analyseren in plaats van ze terloops te vermelden wanneer zij de van de deconcentratie verwachte verbeteringen opsomt.

Trage uitvoering

7. In 2001 werd de uitvoering van de EOF's gekenmerkt door een vertraging van de financieringsbesluiten en een versnelling van de betalingen ⁽⁹⁾. Het voor nieuwe besluiten beschikbare saldo belooft nog 14 % van de totale toewijzing; eind 2000 was dat 19 %. De aan het eind van het jaar nog af te wikkelen verplichtingen liepen van 8 982 miljoen euro in 2000 terug tot 8 469 miljoen euro in 2001 (zie **tabel 2**).

8. Het bedrag van de financieringsbesluiten was in het begrotingsjaar 2001 netto 1 554 miljoen euro, dus veel lager dan in 2000 (3 757 miljoen) en in 1999 (2 692 miljoen) (zie **grafiek 1**). Het jaar 2000 stond in het teken van het initiatief tot schuldsanering voor arme landen met een zware schuldenlast (1 000 miljoen).

9. Voor de niet-programmeerbare steun beliep het aantal besluiten in 2001 minder dan een kwart van dat van 2000, maar bij de programmeerbare steun was het aantal in 2001 de helft van dat van 2000 (zie **grafiek 2**). Het jaar 2000 viel in het midden van de programmeringsperiode van het achtste EOF en vormde volgens de Commissie het hoogtepunt van de besluiten inzake programmeerbare steun. Bovendien meldt de Commissie dat zij 366 miljoen euro van eerdere besluiten heeft geannuleerd waardoor het netto saldo van de besluiten van 2001 met hetzelfde bedrag is verminderd.

10. Een groot deel van de besluiten van 2000 betrof de instrumenten voor snel uitkeerbare steun, waartoe de niet-programmeerbare steun en steun voor structurele aanpassing behoren, en dit is merkbaar in de betalingen van 2001. De grootste uitbetalingen gingen in 2001 naar het schuldsaneringsinitiatief, naar Stabex en naar risicodragend kapitaal; deze drie instrumenten zijn goed voor 51 % van de betalingen van het achtste EOF en 42,6 % van die van het zesde, zevende en achtste EOF samen.

7- 11. De door de Kamer vermelde vertraging heeft te maken met het buitengewoon hoge uitvoeringstempo in 2000, dat vooral het gevolg was van het initiatief tot schuldsanering voor arme landen met een zware schuldenlast, zoals opgemerkt door de Kamer. De middelen voor nieuwe verplichtingen zijn geringer dan gedacht. In de eerste plaats is een groot deel van de resterende middelen van het 6e en het 7e EOF toegewezen aan landen in een crisissituatie; in de tweede plaats kan 1,2 miljard EUR uit de algemene reserves van het 8e EOF eerst ter beschikking worden gesteld nadat de landenstrategiedocumenten voor het 9e EOF zijn ondertekend.

De Commissie heeft in 2001 niet minder dan 2,1 miljard EUR betaald, hetgeen het beste resultaat is dat ooit werd bereikt.

⁽⁹⁾ Betalingen die bij analyse door de Rekenkamer soms eenvoudige geldopnames of overdrachten blijken te zijn (zie paragraaf 19).

Tabel 2 — Gecumuleerde besteding van de EOF-middelen per 31 december 2001

(Mio EUR)

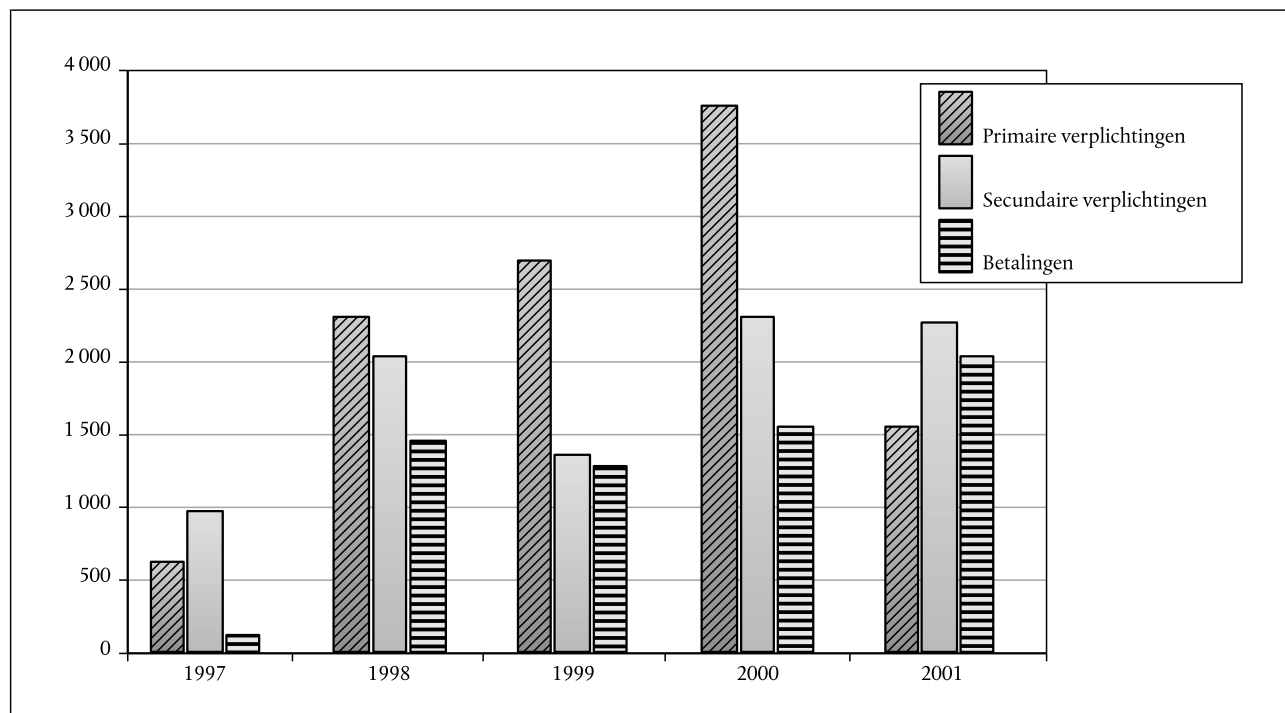
	Situatie eind 2000		Begrotingsuitvoering in de loop van 2001				Situatie eind 2001				
	Totaalbedrag	Uitvoeringsgraad (%) ⁽²⁾	Zesde EOF	Zevende EOF	Achtste EOF	Totaalbedrag	Zesde EOF	Zevende EOF	Achtste EOF	Totaalbedrag	Uitvoeringsgraad (%) ⁽²⁾
A — MIDDELEN ⁽¹⁾	32 598,7						7 829,1	11 503,3	13 465,0	32 797,3	
B — BESTEDING											
1. Primaire verplichtingen	26 598,7	81,2	-14,2	48,2	1 520,2	1 554,2	7 481,9	10 802,7	9 868,2	28 152,8	85,8
— programmeerbare steun	14 783,6		-17,2	72,1	810,0	865,0	4 874,2	5 603,4	5 170,9	15 648,6	
— niet-programmeerbare steun	8 847,0		2,9	-19,4	494,0	477,5	2 512,3	3 683,0	3 129,2	9 324,5	
— structurele aanpassing	2 510,7		0,0	-0,6	216,1	215,5	6,0	1 152,0	1 568,1	2 726,1	
— overdrachten van eerdere EOF's	457,4		0,1	-3,9	0,0	-3,8	89,3	364,3	0,0	453,6	
2. Secundaire verplichtingen	20 417,9	62,4	26,9	294,1	1 942,3	2 263,4	7 285,4	9 657,2	5 738,6	22 681,3	69,2
— programmeerbare steun	10 175,2		23,9	199,1	884,4	1 107,4	4 705,5	4 761,1	1 816,1	11 282,7	
— niet-programmeerbare steun	7 863,8		2,2	87,8	763,2	853,1	2 487,3	3 450,2	2 779,4	8 716,9	
— structurele aanpassing	2 003,7		0,0	0,3	294,7	295,0	6,0	1 149,6	1 143,1	2 298,7	
— overdrachten van eerdere EOF's	375,2		0,8	7,0	0,0	7,8	86,7	296,3	0,0	383,0	
3. Betalingen	17 615,8	53,8	50,5	406,9	1 610,5	2 067,9	7 186,6	8 906,3	3 590,8	19 683,7	60,0
— programmeerbare steun	8 985,8		44,4	295,4	413,9	753,7	4 622,7	4 248,9	867,8	9 739,4	
— niet-programmeerbare steun	6 521,8		5,1	90,8	894,9	990,8	2 473,8	3 259,4	1 779,4	7 512,6	
— structurele aanpassing	1 784,8		0,0	2,1	301,7	303,8	5,4	1 139,5	943,6	2 088,5	
— overdrachten van eerdere EOF's	323,4		1,0	18,6	0,0	19,6	84,6	258,5	0,0	343,1	
C — NOG TE BETALEN VOOR PRIMAIRE VERPLICHTINGEN (B1-B3)	8 982,9	27,4					295,3	1 896,4	6 277,5	8 469,2	25,8
D — MIDDELEN BESCHIKBAAR VOOR PRIMAIRE VERPLICHTINGEN (A-B1)	6 147,3	18,8					347,2	700,6	3 596,7	4 644,5	14,2

⁽¹⁾ Oorspronkelijke toewijzing voor het zesde, zevende en achtste EOF (waarvan 60 miljoen speciale EIB-bijdrage), rente, diverse middelen, overdrachten van eerdere EOF's.⁽²⁾ Als percentage van de middelen.

Bron: Rekenkamer op basis van de EOF-jaarrekening per 31 december 2001.

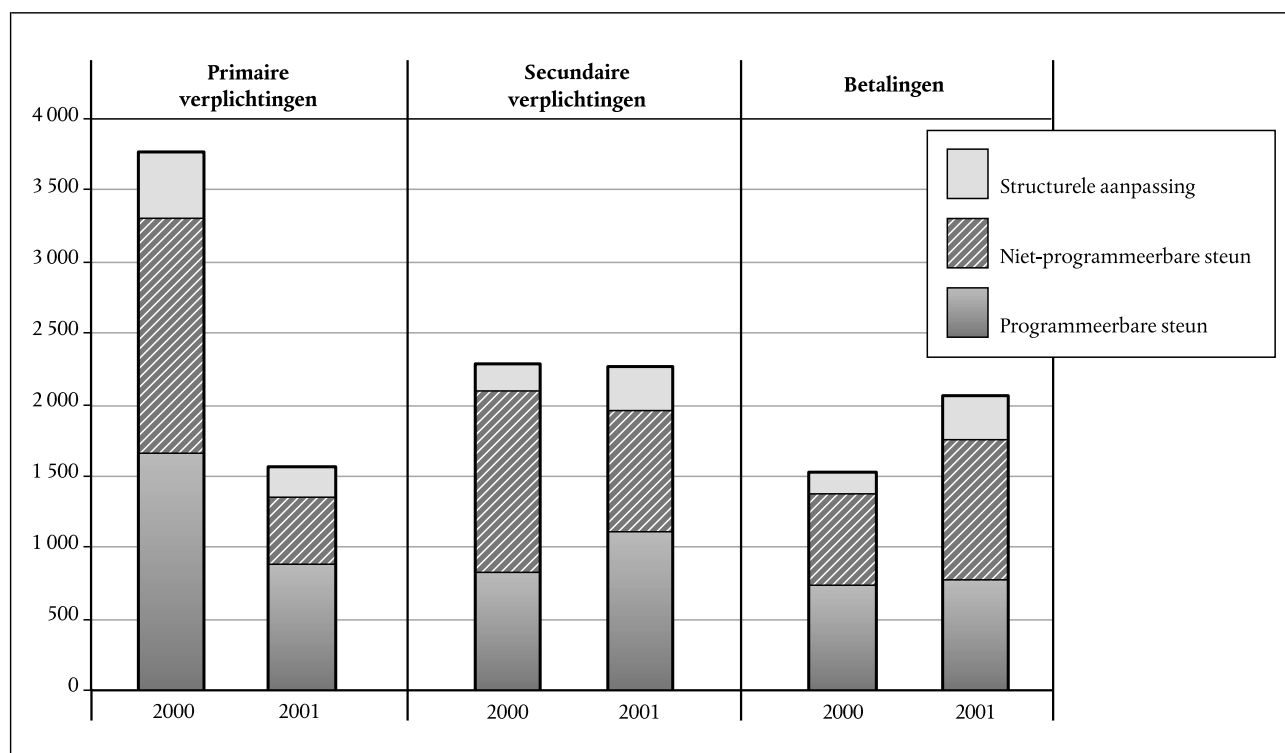
Grafiek 1 — Betalingsverplichtingen en betalingen van de EOF's

(Mio EUR)



Grafiek 2 — Vergelijking 2000-2001 van de EOF-begrotingsuitvoering

(Mio EUR)



OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

11. Vergelijking van de begrotingsuitvoering 2001 met de door de Commissie eind 2000 opgestelde ramingen van de kasmiddelen ⁽¹⁰⁾ toont het volgende aan:

a) voor het achtste EOF zijn de betalingen lager dan voorzien (84 % van het voorziene volume) en de financieringsbesluiten zelfs veel lager dan voorzien (slechts 47 %);

b) voor alle EOF's samen komen de betalingen van het jaar 2001 op 80 % van het voorziene volume en de besluiten slechts op 38 %.

12. Hoewel het betalingstempo in de loop van het begrotingsjaar hoger werd, bleef de trage uitvoering van de EOF's, die de Rekenkamer reeds signaleerde ⁽¹¹⁾, in 2001 bestaan. Aan het eind van het vierde uitvoeringsjaar waren de beschikbare middelen van het achtste EOF voor minder dan 75 % vastgelegd (besluiten) en voor minder dan 30 % betaald (zie **tabel 2**).

13. Sommige oorzaken van de trage uitvoering van de EOF's zijn conjunctureel van aard, zoals de verlaging of zelfs opschorting van de steun wegens onduidelijke situaties in de begunstigde landen (Togo, Soedan, Democratische Republiek Congo, Burundi, Rwanda, Kenia, Haïti, Sierra Leone, Liberia, Zimbabwe). Andere zijn structureel: te grote spreiding van de steun, onvoldoende voorbereiding van de projecten, omslachtige procedures, zwakke overheidsinstanties in de begunstigde landen. Afgezien van de instrumenten voor snel uitkeerbare steun kunnen de door de Commissie doorgevoerde hervormingen — verbeterde programmering, vereenvoudigde aanbestedingsprocedures, gedeconcentreerd steunbeheer en steun voor institutionele versterking van de ACS-staten — slechts op middellange termijn ten volle resultaat opleveren.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

11. *De Commissie erkent dat haar ramingen van december 2000 optimistisch waren. In maart 2001 werden zij bijgesteld. Doel van de Commissie is het ramingsinstrument van het EOF om te vormen tot een belangrijk beheerinstrument.*

12. *In het vierde uitvoeringsjaar (2001) was 73,3 % van de middelen van het 8e EOF vastgelegd, tegen 62,9 % voor het 7e EOF op hetzelfde punt. Het niveau van de betalingen was ongeveer hetzelfde.*

13. *De hervorming van het beheer van de externe steun die door de Commissie in mei 2000 werd gelanceerd, heeft betrekking op de structurele moeilijkheden die de Kamer noemt. De programmering en de projectvoorbereiding zijn verbeterd (vermindering van het aantal sectoren en projecten), de procedures worden gestroomlijnd, capaciteitsopbouw en delegatie van de uitvoering van de steun aan de delegaties en de begunstigde staten zijn de hoofdprioriteiten.*

⁽¹⁰⁾ COM(2000) 805 def. van 12.12.2000.

⁽¹¹⁾ Jaarverslag 2000 over de activiteiten in het kader van het zesde, zevende en achtste EOF, paragrafen 8 en 9.

Moeilijke overgang van het achtste naar het negende EOF

14. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de overeenkomst van Cotonou en van het financieel protocol tot oprichting van het negende EOF, besloot de ACS-EG-ministerraad op 17 juli 2000 ⁽¹²⁾ deze overeenkomst toe te passen vanaf 2 augustus 2000. Tijdens deze overgangperiode is de Commissie met name gemachtigd de programmering van het negende EOF uit te voeren en de financiering van de bij de vierde Overeenkomst van Lomé opgerichte organen voort te zetten.

15. In dit kader heeft de Commissie 1 200 miljoen euro uit de algemene reserve van het achtste EOF uitgetrokken voor de programmering van het negende EOF, bovenop de 9 836 miljoen euro uit hoofde van de nationale indicatieve programma's van het negende EOF. Zo kon zij aan elke ACS-staat het voorlopige bedrag van de programmeerbare steun uit hoofde van het negende EOF — in totaal dus 11 036 miljoen euro — meedelen.

16. Om vertragingen bij de uitvoering zoals bij de vorige EOF's te voorkomen, is de Commissie begonnen met de bijwerking van bepaalde begeleidende teksten die nodig zijn om de overeenkomst meteen vanaf de inwerkingtreding uit te voeren. Dit is bijvoorbeeld het geval met de toepasselijke normen voor aanbestedingen. Zij heeft haar voorstel voor een financieel reglement vastgesteld op 11 juni 2002 en zou het de wetgever daardoor moeilijk kunnen maken deze tekst zo snel mogelijk vast te stellen voordat de overeenkomst van Cotonou in werking treedt. In het algemeen zou de Commissie moeten onderzoeken hoe zij richtlijnen in de regelgeving kan invoeren ter voorkoming van overgangsproblemen bij de invoering van nieuwe EOF's.

Conclusie

17. De Rekenkamer erkent dat er aan het beleid inzake ontwikkelingshulp haken en ogen zitten die vertragingen in de uitvoering kunnen veroorzaken. Daarom roept zij de Commissie op om meer realiteitszin aan de dag te leggen bij de opstelling van haar ramingen, zodat er geen ongegronde verwachtingen worden gewekt. Tegelijkertijd verzoekt zij de Commissie de hervormingen ter beperking van deze vertragingen te intensiveren, zodat het achtste en negende EOF niet de extreem lange looptijd krijgen van de voorgaande EOF's.

16. De Commissie heeft een voorstel ingediend op 11 juni 2002 en zij stelt alles in het werk opdat deze verordening zou worden goedgekeurd vóór de inwerkingtreding van het 9e EOF.

17. De Commissie is voornemens haar ramingen van de financiële uitvoering te verbeteren en zal daarvan meer een beheerinstrument maken.

De door de Commissie in mei 2000 vastgestelde hervormingen zullen hun volle effect eerst op middellange termijn hebben.

Gezien de uitvoeringsmoeilijkheden die zich vaak in de ACS-landen voordoen, zal de uitvoering van de programmeerbare steun steeds beïnvloed blijven door de capaciteit van de partnerlanden. Daarom heeft de Commissie belangrijke inspanningen op dit gebied geleverd.

⁽¹²⁾ Besluit nr. 1/2000 van de ACS-EG-ministerraad van 27 juli 2000 (PBL 195 van 1.8.2000, blz. 46).

HOOFDSTUK II — BETROUWBAARHEIDSVERKLARING VOOR DE EOF'S

Betrouwbaarheidsverklaring inzake het zesde, zevende en achtste Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) voor het begrotingsjaar 2001

I. De Europese Rekenkamer („de Rekenkamer”) heeft de rekeningen van het zesde, zevende en achtste EOF en de onderliggende verrichtingen voor het op 31 december 2001 afgesloten begrotingsjaar onderzocht. Deze rekeningen, die de financiële staten en de jaarrekeningen omvatten ⁽¹³⁾, zijn door de Commissie ingediend bij mededeling COM(2002) 211 def. van 29 april 2002, gericht aan het Europees Parlement, de Raad en de Rekenkamer, terwijl de desbetreffende analyse van het financieel beheer, die bij de rekeningen moet zijn gevoegd, eind september 2002 nog niet officieel was ingediend ⁽¹⁴⁾. Krachtens de financiële reglementen dient de Rekenkamer aan het Europees Parlement en de Raad een verklaring voor te leggen over de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen ⁽¹⁵⁾.

II. De Rekenkamer heeft de controle overeenkomstig haar controlebeleidslijnen en -normen verricht. Deze berusten op de algemeen aanvaarde internationale controlenormen, aangepast aan de EOF-context. De controle omvatte een evaluatie van de toegepaste boekhoudbeginselen en van de presentatie van de rekeningen. De controle omvatte een reeks passende procedures die ten doel hadden, de bewijsstukken met betrekking tot zowel de bedragen en de toelichtingen in de rekeningen als de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen steekproefsgewijs te onderzoeken. De Rekenkamer onderzocht ook de internecontrolestructuur en de toezichtsystemen van de Commissie om te beoordelen in hoeverre deze ertoe bijdragen dat de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen verzekerd is. De controle verschaft de Rekenkamer een deugdelijke grondslag voor de navolgende verklaringen.

III. *Betrouwbaarheid van de rekeningen*

Behoudens de gevolgen van de in de punten a), b) en c) geschetste feiten is de Rekenkamer van oordeel dat de financiële staten per 31 december 2001 en de jaarrekeningen over het begrotingsjaar 2001 een getrouw beeld geven van de ontvangsten en uitgaven van het zesde, zevende en achtste EOF voor het begrotingsjaar en van hun financiële situatie aan het eind van het jaar:

- a) overdrachten van middelen ad 701 miljoen euro zijn geboekt als betalingen, zodat de uitgevoerde steun een te hoog bedrag aangeeft (zie paragraaf 19);
- b) de mate van tenuitvoerlegging van macrofinanciële (macro-economische) steun is niet aangegeven (zie paragraaf 20);
- c) de bedragen van de primaire en secundaire verplichtingen zijn te hoog opgegeven, omdat de Commissie niet alle verplichtingen waarvan de tenuitvoerlegging niet tijdig is begonnen, heeft geannuleerd (zie paragraaf 21).

⁽¹³⁾ Zoals omschreven in de artikelen 66 en 67 van het financieel reglement van toepassing op het achtste EOF, die van overeenkomstige toepassing zijn op het zesde en zevende EOF.

⁽¹⁴⁾ Krachtens artikel 68 van voornoemd financieel reglement moeten deze documenten per 1 mei beschikbaar zijn.

⁽¹⁵⁾ Artikel 73 van genoemd financieel reglement.

IV. *Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen*

Analyse van het internecontrolesysteem

Het onderzoek van het internecontrolesysteem van de Commissie in verband met het beheer van de EOF's toont aan dat de Rekenkamer nog niet kan steunen op de systemen voor interne controle en toezicht van de Commissie als grondslag voor een gedeelte van haar zekerheid, met name wat betreft de subsidiabiliteit van de door het zesde, zevende en achtste EOF gefinancierde verrichtingen. Dit is te wijten aan tekortkomingen in de procedures voor de uitvoering en follow-up van de financiële controles inzake de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de betalingen.

Controle van de verrichtingen

De controle van de verrichtingen was gebaseerd op de beschikbare documentatie bij de Commissie te Brussel en indien nodig bij de delegaties in de ACS-staten. Gezien de beschikbare personele en financiële middelen heeft de Rekenkamer geen controles ter plaatse in de ACS-staten uitgevoerd om het bestaan van de werken, leveringen of diensten waarop de documenten betrekking hebben, te verifiëren. De controle bracht de volgende problemen aan het licht:

- a) beheer van de middelen: ontbrekende stukken ten bewijze van de goedkeuring van de belegging van Stabex-middelen (zie paragraaf 34);
- b) primaire verplichtingen: overschrijding, ja zelfs verdubbeling van de voorgeschreven termijn voor de vaststelling van de financieringsbesluiten (zie paragraaf 35);
- c) secundaire verplichtingen: enkele leningen met onrechtmatige rentetarieven (zie paragraaf 37);
- d) betalingen: enkele betalingsdossiers waarin essentiële bewijsstukken ontbreken, dan wel de prijzen op onregelmatige wijze zijn herzien (zie paragraaf 38).

Conclusie

Gezien de resultaten van de analyse van het internecontrolesysteem blijven de conclusies van de controle van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen steunen op een steekproefcontrole van verrichtingen. Op basis van de onderzochte stukken is de Rekenkamer van oordeel dat de in de rekeningen opgenomen ontvangsten, de aan de EOF's toegewezen bedragen en de verplichtingen en betalingen van het begrotingsjaar over het geheel genomen wettig en regelmatig zijn. Maar omdat de Rekenkamer geen controles ter plaatse heeft verricht en zich niet kan verlaten op de resultaten van de door de Commissie verrichte controles, kan zij geen zekerheid geven over het bestaan van de werken, leveringen en diensten die ten grondslag liggen aan de betalingen op het niveau van de plaatselijke begunstigden.

10 oktober 2002

Juan Manuel FABRA VALLÉS
President

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

*Toelichting bij de betrouwbaarheidsverklaring***Betrouwbaarheid van de rekeningen**

18. De in punt III van de betrouwbaarheidsverklaring genoemde problemen blijken uit de volgende bevindingen.

Te hoge boeking van uitgaven door overdrachten als betalingen te boeken

19. De rekeningen vermelden een te hoog bedrag aan uitgaven doordat overdrachten van middelen in de jaarrekening als betalingen werden geboekt:

a) de Commissie heeft in totaal 351 miljoen euro overgeboekt van haar Stabex-rekening bij een Europese bank die zij als betaalorgaan gebruikt naar subrekeningen bij dezelfde bank die op naam van de diverse betrokken ACS-staten staan, maar eigendom van de Commissie zijn. Uit niets blijkt dat ook maar enig gedeelte van deze middelen in 2001 na goedkeuringsprocedures waaraan zowel de Commissie als het betrokken ACS-land deelnam, werd overgemaakt naar een bankrekening van een begunstigde;

b) in het kader van het schuldsaneringsinitiatief werd 250 miljoen euro overgemaakt naar de door de Wereldbank beheerde rekening van het Internationaal Ontwikkelingsbureau en 100 miljoen euro naar een rekening van de Commissie bij de EIB. Hoewel het ging om overdrachten van middelen die waren bedoeld om via procedures waarin de Commissie haar goedkeuring moest geven aan de begunstigden te worden betaald, werden ze in de rekeningen als betalingen geboekt.

In geen van beide gevallen heeft de Commissie volledig voldaan aan haar verplichtingen tegenover haar schuldeisers; ze heeft zich dus niet gehouden aan artikel 31 van het financieel reglement van het achtste EOF door deze verrichtingen als betalingen te boeken.

19.

a) *De op de Stabex-rekeningen gestorte middelen zijn uitsluitend bestemd voor de financiering van de specifieke uitgaven waarvoor door het begunstigde land betalingsverplichtingen moeten worden aangegaan wanneer de overeenkomst waarbij het gebruik van deze middelen wordt geregeld, door de Commissie zal worden geratificeerd.*

De Commissie is van mening dat de in 2001 op deze rekeningen gestorte middelen als betalingen konden worden geboekt, ook al zal de definitieve overdracht van de middelen pas later plaatsvinden, en zulks in de context van de boekhoudkundige beginselen van continuïteit van de activiteiten, bestendigheid van de boekhoudmethoden en vergelijkbaarheid van de gegevens.

De overeenkomst tot regeling van de werking van deze rekeningen moet worden beschouwd als een regel voor goed financieel beheer ter bescherming van de belangen van de Commissie.

b) *De Commissie is van mening dat zij de overmakingen aan de Wereldbank en de EIB in het kader van de schuldsanering ten behoeve van arme landen met een zware schuldenlast, correct heeft geboekt.*

Door de ordonnateur is een betalingsopdracht afgegeven, die vervolgens door de financiële controle van een visum is voorzien en is toegezonden aan de rekenplichtige van het EOF, die zorg heeft gedragen voor de uitvoering ervan. De overgemaakte bedragen maken geen deel meer uit van de kasmiddelen van het EOF en gezien de huidige acties ten gunste van de arme landen met een zware schuldenlast zullen zij bovendien niet worden geregulariseerd of teruggevorderd: zij kunnen derhalve niet als voorschotten worden beschouwd.

De Commissie is van mening dat zij in beide door de Rekenkamer bedoelde gevallen haar verplichtingen is nagekomen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De uitvoeringsgraad van de macrofinanciële steun is niet bekendgemaakt

20. De begrotingssteun komt niet goed naar voren in de rekeningen, want hij is afkomstig uit verschillende financiële instrumenten waarvan er slechts enkele programmeerbaar zijn. De financiële verantwoording of de analyse van het financieel beheer moeten een precieze aanwijzing geven van deze steun, inclusief de aan het eind van het begrotingsjaar nog af te roepen bedragen.

Te hoge boeking van verplichtingen

21. Sinds juni 1998 ⁽¹⁶⁾ moet de uitvoering van de financieringsovereenkomsten van de EOF's op een bepaalde datum zijn begonnen. Als er op die datum nog niet met de uitvoering van de overeenkomsten is begonnen, zijn zij niet meer geldig en moet de Commissie nieuwe besluiten nemen als zij de operaties wil voortzetten. In 2001 heeft de Commissie overeenkomstig een aanbeveling van de Rekenkamer wel een aantal verplichtingen ad 195 miljoen euro, waarvoor de aanvangsdatum niet was gehaald, geannuleerd, maar andere niet. Bijgevolg geven de rekeningen een te hoog bedrag aan primaire en secundaire verplichtingen aan, maar het boekhoudkundig beheerssysteem van het EOF laat niet toe deze besluiten te identificeren of te kwantificeren.

Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen

22. De in punt IV van de betrouwbaarheidsverklaring genoemde problemen kwamen aan het licht bij een analyse van de internecontrolestructuur en de toezichtsystemen van de Commissie en door onderzoek van een steekproef van onderliggende verrichtingen, waarvan de voornaamste conclusies hierna worden beschreven.

Analyse van de interne controle

23. De hervorming van de interne controle, die door AIDCO ⁽¹⁷⁾ werd gerealiseerd voor de externe steun in het algemeen (zie het deel over de algemene begroting,

20. De boekhouding van het EOF wordt gevoerd volgens het begin 1998 vastgestelde rekeningstelsel. De begrotingssteun was toen niet hoog.

In het nieuwe rekeningstelsel dat in het kader van de instelling van het 9e EOF zal worden vastgesteld, zullen de ontwikkelingen op het gebied van ontwikkelingshulp in aanmerking worden genomen. Voor de vorige EOF's zou de Commissie als bijlage bij de jaarrekening een geconsolideerde staat van deze EOF's kunnen voorleggen.

21. De Rekenkamer had dit punt reeds onder de aandacht van de Commissie gebracht in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring 2000. De Commissie had toegegeven dat de opmerking van de Rekenkamer steekhoudend was; in deze geest is zij overgegaan tot de annulering van de bedragen voor financieringsovereenkomsten waarvoor de uiterste begindatum niet was gehaald overeenkomstig artikel 9, lid 1, van het financieel reglement van het 8e EOF. Voor de annulleringen in 2001 bedraagt het totaal 195 miljoen EUR, en de Commissie zal blijven streven naar verdere verbetering van de controleprocedures.

23. De Commissie is zich ervan bewust dat de hervorming van de interne controle niet tegelijkertijd op de EOF's en de algemene begroting is toegepast. Dit wordt gerechtvaardigd

⁽¹⁶⁾ Artikel 9 van het financieel reglement van toepassing op het achtste EOF.

⁽¹⁷⁾ Samenwerkingsbureau EuropeAid.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

paragrafen 5.16-5.21), is nog niet specifiek op het EOF toegepast. Het gaat onder meer om belangrijke kwesties zoals het mandaat van de ordonnateurs en de reorganisatie van de financiële circuits. Voor het beheer van het EOF zijn wel verscheidene algemene maatregelen nuttig geweest, zoals het opleiden van beheerders, de herziening van de handleiding voor degene die de financiële procedures hanteert, enz. In dit verband beklemtoont het rapport van de interne controleur van de Commissie (IAS) over de „Relex-familie”⁽¹⁸⁾ het zeer grote risico dat inherent is aan het beheer van de externe steun, waaronder de EOF's; het bevat ook talrijke opmerkingen betreffende de organisatie van de bevoegde diensten van de Commissie (zie de paragrafen 5.22 en 5.23).

24. De door de Gemeenschap gefinancierde acties worden uitgevoerd in partnerschap met de nationale ordonnateurs van de ACS-staten. De laatste jaren heeft de Commissie op die acties steeds meer financiële controles toegepast of door de nationale ordonnateurs laten toepassen.

25. Door de onduidelijke en onnauwkeurige omschrijving van deze controles hebben vele controleurs verslagen en certificaten afgeleverd zonder kwantificering van de niet-controleerbare of niet-gecontroleerde uitgaven en van de niet voor EOF-financiering in aanmerking komende uitgaven. Veruit de meeste controleverslagen hebben de vorm van een certificaat waarin — met of zonder voorbehoud — wordt verklaard dat de gecontroleerde rekeningen over het geheel genomen betrouwbaar zijn en dat de uitgaven overeenkomstig de bepalingen van de financieringsovereenkomsten werden gedaan. Die certificaten dienen als basis voor de goedkeuring van een aanvulling dan wel de financiële afsluiting van voorschotrekeningen. Maar de meeste certificaten maken niet duidelijk in hoeverre de gedane uitgaven wettig, regelmatig en subsidiabel zijn, hetzij omdat die aspecten niet werden gecontroleerd, hetzij omdat de controlebevindingen of gevallen van voorbehoud niet werden gekwantificeerd, hetzij omdat die kwantificering niet coherent is met het algemene oordeel.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

door het bijzondere karakter van de EOF's en door het sterk verschillende rechtskader. De middelen van de EOF's worden gebruikt volgens procedures waarbij de Commissie en de ACS-staten zijn betrokken, hetgeen niet het geval is voor de algemene begroting.

De Commissie merkt echter op dat in 2002 de financiële circuits zijn hervormd met inachtneming van de algemene richtsnoeren voor de hervorming van de interne controle.

25. *De Commissie is zich ervan bewust dat de kwaliteit van de controles moet worden verbeterd, met name in het kader van de deconcentratie. Het zwaartepunt van de controleactiviteit wordt derhalve verlegd naar de geografische diensten in het algemeen, en vooral (naarmate het deconcentratieproces vordert) naar de delegaties. De taakomschrijvingen van de betrokken diensten (in het Samenwerkingsbureau EuropeAid) zijn in de eerste helft van 2002 in deze zin gewijzigd, en in richtsnoeren voor de delegaties waaraan thans wordt gewerkt, zal worden ingegaan op de door de Rekenkamer gesignaleerde tekortkomingen.*

De delegaties moeten een systematisch controleprogramma voor de lopende projecten onder hun verantwoordelijkheid vaststellen. In dit programma zullen de controles worden opgenomen waarin de financieringsovereenkomsten voorzien. Deze controles moeten een uitvoerig onderzoek van de operationele, contractuele en financiële kenmerken en gegevens van de projecten omvatten.

⁽¹⁸⁾ „Governance review of aid management in the external relations family”; rapport van de internecontroledienst (IAS 2001 van 15 februari 2002).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

26. Er moeten nauwkeurige richtlijnen worden opgesteld en op homogene wijze toegepast op basis van de beste praktijken die bij tal van reeds verrichte controles zijn aangetroffen. De omschrijving van de controlecontracten zou met name het volgende moeten bevatten:

- a) een specificatie van de op de verschillende soorten uitgaven te verrichten controles, inclusief de opsporing van overtredingen van de aanbestedingsregels, te hoge facturering en aankopen tegen bedragen boven de marktprijs;
- b) de voornaamste gevallen waarin uitgaven niet voor EOF-financiering in aanmerking komen;
- c) de normen voor de presentatie van het beknopte controleverslag, waaronder een kwantificering van het controlebereik en van de geconstateerde gevallen van niet-subsidiabiliteit en een gedetailleerde opsomming van de gecontroleerde uitgaven, met vermelding of deze moeten worden aanvaard of afgewezen, dan wel twijfelachtig zijn.

27. De bestaande tendens tot deconcentratie zou moeten samengaan met opleidingsactiviteiten en duidelijke instructies, zodat de delegaties voor de follow-up van de meeste controlebevindingen kunnen zorgen; zo kan worden vermeden dat zij al te vaak aan de centrale diensten vragen hoe het verder moet, met name als het gaat om eenvoudige gevallen of kleine bedragen.

28. Wanneer wordt vastgesteld dat er bedragen moeten worden teruggevorderd, zijn de kansen daartoe beperkt omdat vele ondernemers in de ACS-landen niet erg solvabel zijn en omdat er pas achteraf controles worden verricht. Dat sommige controles al te vaak pas aan het eind van het project en vele jaren na de datum van de uitgaven worden verricht, maakt het onmogelijk tijdig corrigerende maatregelen te nemen om het volume aan niet-subsidiabele uitgaven te beperken.

29. In principe wordt een kopie van de controleverslagen naar het hoofdkantoor van de Commissie gestuurd, maar deze maakt daarvan geen inventaris op en verricht ook geen systematische analyse om lering te kunnen trekken uit de vaak meermaals opduikende problemen die in de verslagen worden belicht. Momenteel wordt die taak nog bemoeilijkt doordat zowel de taakomschrijving als de controlebevindingen

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

26. De Commissie werkt aan een reeks instrumenten om de controlewerkzaamheden beter te organiseren. De opmerkingen van de Rekenkamer hierover, waarmee de diensten van de Commissie het trouwens volledig eens zijn, zullen in aanmerking worden genomen bij de totstandbrenging van deze instrumenten. Deze instrumenten omvatten onder andere handleidingen met standaard-taakomschrijvingen alsmede de formaten van de verslagen. Bovendien moet men kunnen beschikken over een computersysteem om een overzicht te hebben over de controlewerkzaamheden die worden uitgevoerd en/of waarop toezicht wordt gehouden in de delegaties.

27. De ondersteuning van de delegaties in het kader van de follow-up van de controles is van essentieel belang en momenteel wordt er in dit verband een handleiding met instructies opgesteld waardoor de delegaties zelfstandiger zullen worden. Als aanvulling op deze handleiding wordt thans een opleidingsprogramma uitgewerkt.

28. De controles in het kader van de EOF-verrichtingen hebben ten doel vast te stellen of de uitgaven van de projecten in overeenstemming met de algemene regeling van de EOF's zijn. Het is derhalve soms normaal dat er enige tijd verstrijkt tussen de uitvoering van de controles en het tijdstip waarop de uitgaven hebben plaatsgevonden. De moeizame terugvordering van de uitgaven houdt niet altijd verband met het tijdschema van de controles, maar wel met het rechtskader van de EOF's. In deze geest verlopen de terugvorderingsprocedures in samenwerking met en met instemming van de nationale ordonnateurs, hetgeen een complicerende en belemmerende factor is voor een snelle terugvordering van uitgaven die tijdens de controles niet-subsidiabel zijn gebleken.

29-30. De invoering van het systeem CRIS Audit moet in de toekomst een inventaris van de controles mogelijk maken, zodat men een overzicht kan hebben van het aantal controles en de financiële dekking van de uitgaven, zoals opgemerkt door de Rekenkamer. In deze geest moet voor de toekomst worden gedacht aan een steekproevencontrole om een toereikende dekking van de gecontroleerde uitgaven en een beperking van de kans op fouten mogelijk te maken.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

homogeniteit en nauwkeurigheid ontberen. Ook wordt de in bepaalde financieringsovereenkomsten voorgeschreven jaarperiodiciteit van de controles niet altijd gerespecteerd. Daardoor hebben de centrale diensten geen globaal beeld van de mate waarin de financiële controle de uitgaven dekt, noch van de wettigheid, regelmatigheid en subsidiabiliteit van deze uitgaven, noch van de maatregelen die naar aanleiding van de opmerkingen van de controleurs zijn genomen.

30. De huidige controleregeling biedt dus nog geen zekerheid dat de communautaire financieringen op passende en homogene wijze worden geverifieerd. De Commissie moet die regeling versterken door in de financieringsovereenkomsten en in de taakomschrijving de aard van de te verrichten controlewerkzaamheden en ook de structuur en de inhoud van de controleverslagen nauwkeuriger aan te geven (zie de paragrafen 25 en 26). Zij moet ook de feitelijke uitvoering van de controles alsmede de analyse en follow-up van de vereiste corrigerende maatregelen verbeteren (zie de paragrafen 27-29).

31. Deze vaststelling stemt overeen met die van de directeur-generaal van AIDCO, die in zijn eerste jaarverslag aangeeft dat de externecontrolefunctie snel en ingrijpend moet worden verbeterd om ervoor te zorgen dat de verschillende verrichtingen zowel op het hoofdkantoor als in de delegaties beter worden gedekt. Maar deze opmerking wordt niet weergegeven in de verklaring bij dat verslag, waarin gewag wordt gemaakt van een redelijke zekerheid dat de bestaande controleprocedures de nodige garanties bieden betreffende de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Ook zal dankzij de invoering van het systeem CRIS een betere follow-up van de controleresultaten mogelijk worden voor wat betreft de terugvordering van niet-subsidiabele uitgaven en voor wat betreft de rentabiliteit voor toekomstige acties in de fase (zoals door de Rekenkamer voorgesteld) van de opstelling van de financieringsovereenkomsten en de vaststelling van de projecten. Evenzo zal een dergelijk systeem de vereiste correcties op de tenuitvoerlegging van de projecten mogelijk maken.

30. *Er worden voorbereidingen getroffen om het toezicht op en de verslaglegging over de controles door de delegaties te verbeteren via de bestaande database (Common Relex Information System).*

Het bestaande systeem moet derhalve aan de nieuwe procedures worden aangepast en zodanig worden opgezet dat directe links kunnen worden gelegd tussen de project/programmadata en de controledata, en alle fasen van het controlewerk in het systeem zijn opgenomen, van de planning en het beheer van de jaarlijkse controleprogramma's tot de organisatie, het toezicht op en de follow-up van de afzonderlijke controles. In het systeem zullen de verschillende soorten controles in aanmerking worden genomen, alsmede de vraag door wie de controles daadwerkelijk worden uitgevoerd en gevolgd, en of de audits en controles deel uitmaken van het financieel beheer van een project, dan wel op zichzelf staan. De richtsnoeren die aan de delegaties zullen worden gegeven, zullen vermelden dat de taakomschrijving en de follow-up van de controleverslagen moeten worden verbeterd.

31. *In zijn verklaring vermeldde elke directeur-generaal overeenkomstig de richtlijnen dat hij de redelijke zekerheid had verkregen dat, op grond van de informatie waarover hij beschikte, de te zijner beschikking gestelde middelen zijn aangewend voor het gestelde doel overeenkomstig de beginselen van goed financieel beheer. Op grond van deze eerste ervaring en de geformuleerde opmerkingen heeft de Commissie zich ertoe verbonden de opstelling van de jaarverslagen voor 2002 te verbeteren door de betekenis van het voorbehoud dat eventueel in de bijgevoegde verklaringen wordt gemaakt, zorgvuldiger te definiëren.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De controle van verrichtingen

32. De steekproef betrof 219 verrichtingen (65 primaire verplichtingen, 66 secundaire verplichtingen en 88 betalingen).

33. De Rekenkamer vestigt de aandacht op het feit dat de reikwijdte van de controles inzake de wettigheid/regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen aanzienlijk wordt beperkt doordat de regelgeving betreffende de EOF's vaak indicatief is en vele uitzonderingen toelaat. Bij macro-economische steun en met name steun voor structurele aanpassingsprogramma's gelden voor de beschikbaarstelling van steuntranches aan de begunstigde landen financieringsovereenkomsten waarin wordt aangegeven aan welke voorwaarden moet zijn voldaan voordat de steun wordt uitgekeerd. De Commissie benut deze voorwaarden om de begunstigde regeringen aan te zetten tot het doorvoeren van overeengekomen hervormingen; soms liet zij afwijkingen van bepaalde voorwaarden toe en keerde steuntranches uit op basis van een evaluatie van de algemene situatie in het begunstigde land. In deze context kan bij een controle van de wettigheid en regelmatigheid alleen worden nagegaan of die voorwaarden behoorlijk worden geëvalueerd en of alle afwijkingen door de bevoegde instantie zijn toegestaan, hetgeen doorgaans het geval was.

De middelen en het beheer ervan

34. De Stabex-middelen worden gebruikt voor beleggingen waarvan het beheer is toevertrouwd aan een Europese bank die door de Commissie is geselecteerd als EOF-betalorgaan. Die beleggingen moeten vooraf worden goedgekeurd door de rekenplichtige van de EOF's. Het is riskant de goedkeuring en de boeking van de betrokken verrichtingen aan dezelfde dienst toe te vertrouwen. Bovendien bewaart de rekenplichtige, wanneer een besluit tot verkoop vóór de normale tijd wordt genomen, geen afschrift van de verleende goedkeuringen, maar alleen de stukken die de bank na uitvoering van de verrichtingen afgeeft. In deze sector kunnen in zeer korte tijd grote winsten of verliezen worden gemaakt, maar deze tekortkoming in het beheerssysteem maakt het onmogelijk, de regelmatigheid van de genomen besluiten te verzekeren. In 2001 leverde het beheer van de Stabex-middelen uit transacties krachtens vroegde besluiten tot verkoop een reële brutowinst van 11,5 miljoen euro en een reël brutoverlies van 3,1 miljoen euro, ofwel een reële nettowinst van 8,4 miljoen euro op, waar de renteopbrengst van 1,4 miljoen euro nog bijkomt.

33. De Commissie is zich ervan bewust dat het rechtskader van de EOF's afwijkingen toelaat. Zij is het echter niet met de Rekenkamer eens dat het rechtskader betreffende de EOF's niet de mogelijkheid biedt voor een strenge controle op de naleving van de regels. Zij is integendeel van mening dat de algemene regelgeving betreffende de EOF's een bijzonder volledig en gestructureerd rechtskader vormt dat met een hoge mate van betrouwbaarheid kan garanderen dat de gefinancierde verrichtingen wettig en regelmatig zijn en dat fraude en onregelmatigheden worden voorkomen.

34. De nog niet aan de begunstigde landen uitgekeerde Stabex-middelen worden effectief belegd overeenkomstig het bepaalde in artikel 192 van de Overeenkomst van Lomé. De beleggingsbeslissingen worden genomen door de rekenplichtigen van het EOF op advies van vertegenwoordigers van een particuliere bank. De boeking van de verrichtingen naar aanleiding van deze beslissingen gebeurt door de Commissie.

Totnogtoe werden de besluiten tot aankoop of verkoop van effecten per e-mail doorgegeven, en na ontvangst van de bankrekeningafschriften betreffende deze transacties werden deze e-mailberichten gewist. In de toekomst zal de gehele briefwisseling met deze bank worden gearchiveerd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Primaire verplichtingen

35. De financieringsbesluiten die de Commissie — doorgaans na advies van het EOF-comité — neemt, moeten overeenkomstig artikel 291 van de Overeenkomst van Lomé binnen 60 dagen worden gevolgd door de ondertekening van financieringsovereenkomsten met de betrokken ACS-staten. Deze termijn wordt vaak overschreden en soms zelfs verdubbeld; dit is een procedurefout die van belang is bij de beoordeling van de formele wettigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de rekeningen. Zulke verträgen kunnen mede leiden tot het fenomeen van annulering van de primaire verplichtingen (zie paragraaf 21) en vormen in elk geval een aanwijzing voor de traagheid waarmee de EOF-middelen beschikbaar worden gesteld.

Secundaire verplichtingen

36. Sinds juni 1998 schrijft het financieel reglement van het EOF voor dat in financieringsbesluiten en -overeenkomsten een uiterste termijn voor de start van het project wordt vastgesteld. Is het project op die datum nog niet van start gegaan, dan is de verplichting niet langer geldig en moet een nieuwe verplichting worden aangegaan voordat een contract wordt gesloten (zie paragraaf 21). Bij de controle van de contracten uit de steekproef vond de Rekenkamer slechts één geval waarin de uiterste datum voor de start niet werd gehaald, zodat het desbetreffende financieringsbesluit en de desbetreffende financieringsovereenkomst ongeldig zijn geworden; dit wijst erop dat de Commissie in vergelijking met het begrotingsjaar 2000 grote inspanningen heeft gedaan, die moeten worden volgehouden.

37. Bij de verrichtingen met risicodragend kapitaal, gebruikt in de vorm van leningen aan de ACS-staten of aan financiële intermediairs, bleken de door de EIB vastgestelde rentevoeten in meerdere gevallen hoger te zijn dan hetgeen artikel 234, lid 1, sub c), van de Overeenkomst van Lomé voorschrijft inzake risicodragend kapitaal, namelijk dat de „rentevoet voor leningen aan ACS-staten of bemiddelende instanties [...] in ieder geval lager [dient] te zijn dan 3 %”.

Betalingen

38. De weinige onregelmatigheden in de betalingsdossiers betroffen hoofdzakelijk het ontbreken van essentiële bewijsstukken en een prijswijziging die niet in het contract was vermeld.

35. Afgezien van op zichzelf staande gevallen waarin de ondertekening door structurele factoren werd vertraagd (zie hieronder), werden de meeste financieringsovereenkomsten binnen 60 dagen ondertekend en een grote meerderheid binnen 120 dagen.

Sommige structurele redenen voor frequente verträgen bij de ondertekening van de financieringsovereenkomsten houden verband met verträgen in de begunstigde landen en, in het geval van structurele aanpassingsprogramma's, de voorwaarden waaraan moet worden voldaan voordat de overeenkomst kan worden ondertekend.

36. De Commissie is zich bewust van het probleem dat de Rekenkamer trouwens in 2000 reeds had gesignaleerd. In deze geest heeft de Commissie in 2001 195 miljoen EUR aan primaire verplichtingen geannuleerd overeenkomstig artikel 9, lid 1, van het financieel reglement van het 8e EOF omdat de begindatum niet was gehaald. Dat is een belangrijke vooruitgang ten opzichte van de situatie in het voorgaande jaar en bewijst dat de Commissie rekening heeft gehouden met de aanwijzingen van het controleorgaan. In de toekomst zal dit streven worden voortgezet door middel van een verbetering van de internecontrolestructuur.

37. De Commissie meent afdeling II van het Financieel Reglement correct te hebben toegepast met betrekking tot de door de Europese Investeringsbank beheerde steun, alsook hoofdstuk II van de interne overeenkomst; zij neemt echter nota van de opmerking van de Rekenkamer en zal er rekening mee houden om in overleg met de Bank na te gaan of de Overeenkomst van Lomé correct is toegepast.

38. De Commissie zal alle delegaties nogmaals wijzen op de door de Rekenkamer aan de orde gestelde problemen om herhaling te voorkomen.

HOOFDSTUK III — FOLLOW-UP VAN EERDERE OPMERKINGEN

Terugvordering bij het ACS-secretariaat

Samenvatting van eerdere opmerkingen

39. Het secretariaat-generaal van de ACS-staten⁽¹⁹⁾ moet toezicht houden op de toepassing van de Overeenkomsten van Lomé en nu ook van Cotonou en taken uitvoeren in opdracht van de ACS-Raad van ministers, het Comité van ambassadeurs en de ACS-leden van de Paritaire Vergadering ACS-EU. In het kader van haar jaarverslag over het begrotingsjaar 2000 onderzocht de Rekenkamer welke maatregelen de Commissie had genomen naar aanleiding van haar eerdere opmerkingen en van die van DG Financiële controle over de ontoereikende controle van de Commissie op het secretariaat en over de excessieve uitgaven van het secretariaat. De Rekenkamer concludeerde hieruit dat de verhoging van de door de Commissie betaalde financiële bijdrage, die inmiddels forfaitair geworden is⁽²⁰⁾, niet berustte op documenten die duidelijk de werklast en het personeelsbestand van het secretariaat aangaven. Zij wees ook op leemten in de door de Commissie ingestelde beheers- en controleprocedures. In het kader van de kwijting heeft het Parlement de bezorgdheid van de Rekenkamer tot de zijne gemaakt⁽²¹⁾.

40. De Commissie verklaarde in haar antwoord⁽²²⁾ bijna 820 000 euro te hebben teruggevorderd en wel dra nog eens 140 000 euro te zullen terugvorderen. De Rekenkamer onderzoekt hier de uitvoering van deze terugvorderingen.

Follow-up van de opmerkingen: terugvorderingen vergemakkelijkt door de overvloed aan kasmiddelen

41. De Commissie heeft inderdaad bedragen teruggevorderd die niet-subsidiabel waren of te veel aan het

41. *De door de Kamer vermelde bedragen zijn ten slotte geïnd en geboekt met instemming van alle betrokken diensten.*

⁽¹⁹⁾ Ingesteld bij de Overeenkomst van Georgetown van 1975.

⁽²⁰⁾ Financieringsovereenkomst voor een bedrag van 18 miljoen euro, ondertekend op 9 maart 2000 voor de periode 2000-2004.

⁽²¹⁾ Paragraaf 9 van de kwijtingsresolutie van het Parlement inzake de EOF's voor het jaar 2000.

⁽²²⁾ Antwoord van de Commissie op paragraaf 41 van het jaarverslag 2000 over de Europese Ontwikkelingsfondsen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

ACS-secretariaat waren betaald ter financiering van projecten; maar de berekening van het bedrag waarvoor uiteindelijk tot terugvordering is overgegaan — 977 262 euro — berust niet op afdoende bewijzen. In bijna één op drie gevallen werd het bedrag vastgesteld terwijl de ordonnateur en de financieel controleur het nog oneens waren over de interpretatie van die stukken.

42. De procedure vóór de afgifte van de terugvorderingsopdrachten ging langzaam en wanneer de opdrachten dan waren gegeven, talmde het secretariaat met de betaling. Ten slotte heeft de Commissie 842 548 euro terug kunnen vorderen door in bijna de helft van de gevallen — ten belope van 379 878 euro — de terug te vorderen bedragen te verrekenen met de voorschotten die zij het secretariaat moest betalen voor de realisatie van projecten.

43. Al deze terugvorderingen werden mogelijk gemaakt doordat het secretariaat — dankzij een financieringsmethode die de Commissie heeft toegezegd te zullen opgeven ⁽²³⁾ — beschikt over een rijkge vulde kas. Deze methode bestaat erin, via ad-hocprojecten acties te financieren die tot het normale werkterrein van het secretariaat behoren. Deze projecten worden voorgefinancierd met voorschotten die onnodig hoog zijn voor dit soort acties, leiden in de regel tot lagere uitgaven dan voorzien en worden met veel vertraging afgesloten, zodat het secretariaat een overvloed aan kasmiddelen tot zijn beschikking heeft.

44. Verder werd in december 2001 ⁽²⁴⁾ een bedrag van 9 miljoen euro uitgetrokken voor de periode 2002-2004 ten behoeve van ad-hocprojecten — vergaderingen, seminars, werkgroepen, studies — waarmee uitgaven zijn gemoeid die naar hun aard moeilijk te onderscheiden zijn van die welke behoren tot het normale functioneren van het ACS-secretariaat.

Aanbevelingen

45. De Rekenkamer beveelt de Commissie aan, te vermijden dat dit toegewezen bedrag wordt gebruikt ter financiering van acties die worden gedekt door de forfaitaire exploitatiesubsidie die aan het ACS-secretariaat

42. *Het door de Rekenkamer opgemerkte trage verloop van de terugvorderingsprocedure is toe te schrijven aan de specifieke situatie van het ACS-secretariaat en verwickelingen van politieke aard. Voor de verrekening van de terug te vorderen bedragen met de aan het secretariaat te betalen voorschotten werd gekozen om latere vertragingen bij de terugvordering van niet-subsidiabele uitgaven te voorkomen.*

43. *In het verleden heeft het systeem wellicht tot een grotere kas geleid dan nodig was. Daarom heeft de Commissie besloten de voorschotten te verlagen van 80 tot 50 %.*

Voor de ad-hocprojecten, zie antwoord op paragraaf 44.

44. *De steun van de Commissie voor de werking van het secretariaat heeft de vorm van een forfaitaire overname van de kosten van een aantal permanente posten bij het secretariaat-generaal (financieringsovereenkomst REG 6267/REG). Deze uitgaven zijn bekend en vast te stellen. Overigens is in financieringsovereenkomst nr. 6508/REG over de ad-hocprojecten expliciet bepaald dat zij in geen geval betrekking zal hebben op de „werkingskosten van het ACS-secretariaat”.*

45. *De Commissie is voornemens, zoals reeds werd opgemerkt, de aanbeveling van de Kamer te volgen om te vermijden dat de middelen van overeenkomst nr. 6508/REG over de ad-hocprojecten zouden dienen voor de financiering van*

⁽²³⁾ In haar antwoord op paragraaf 46 van het jaarverslag 2000 over de Europese Ontwikkelingsfondsen.

⁽²⁴⁾ Financieringsbesluit van 21 december 2001.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

wordt uitgekeerd. Daarnaast beveelt de Rekenkamer de Commissie aan, de voorschotten voor zulke „ad-hocprojecten” zo veel mogelijk te beperken zodat het secretariaat niet méér kasmiddelen krijgt toegewezen dan het nodig heeft. Een vermindering van de kasmiddelen zou het ACS-secretariaat moeten aanzetten tot een strikter beheer.

Deelname van de hoge controle instanties van de ACS-staten aan de EOF-controle

46. Begin 2002 verklaarde de Commissie na een aanbeveling van de Rekenkamer om de hoge controle instanties van de ACS-landen te betrekken bij de controles van de uit de EOF's gefinancierde verrichtingen ⁽²⁵⁾, dat drie controle instanties van ACS-staten hadden deelgenomen aan verificaties, geleid door haar interne-accountantsdiensten in Ivoorkust, Ethiopië en Burkina Faso, maar zij verstrekke geen details over de deelname van de betrokken instanties. Zij noemde negen landen waarin ten behoeve van nationale controle instanties — Rekenkamers, Inspecties van Financiën, Financiële Controlebureaus of Centrale Commissies voor Overheidsopdrachten — maatregelen voor institutionele opbouw waren of zouden worden genomen.

47. De Rekenkamer zal een aandachtig waarnemer zijn van het verloop van deze experimenten, waarbij rekening moet worden gehouden met de rol en specifieke behoeften van enerzijds de organen of diensten voor interne controle, en anderzijds de instellingen voor externe controle, met name wat betreft hun behoeften aan uitrusting, opleiding of gespecialiseerde technische bijstand.

*Beheer van het Centrum voor de ontwikkeling van bedrijven (COB) ⁽²⁶⁾***Samenvatting van eerdere opmerkingen**

48. In haar jaarverslag over het begrotingsjaar 2000 merkte de Rekenkamer op dat de accountants van het COB melding hadden gemaakt van ernstige

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

activiteiten die worden gedekt door de forfaitaire werkings-subsidie die aan het ACS-secretariaat wordt betaald. Wat de voorschotten betreft zal zij trachten ze, voorzover dat mogelijk is, te beperken tot 50 %.

46. *De Commissie is het geheel met de Kamer eens dat de nationale interne- en externecontrole instanties zo veel mogelijk bij de controles moeten worden betrokken en dat deze structuren ook, indien mogelijk, moeten worden versterkt. Dit maakt deel uit van de aanpak van de Commissie, maar zal slechts zeer geleidelijk kunnen worden uitgevoerd gelet op de situatie van de systemen op het gebied van de openbare financiën in de betrokken landen.*

47-49. *Eind 2001 werden een financiële audit over de periode 1997-1999 en een organisatorische studie verricht. In februari 2002 ontving de Commissie de ontwerp-verslagen van de audit en de studie. De Commissie zal de definitieve versie van de audit leveren zodra zij beschikbaar is en meedelen welk gevolg zij eraan zal geven.*

⁽²⁵⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, paragrafen 46 en 47.

⁽²⁶⁾ In de Overeenkomst van Cotonou staat COB voor het vroegere Centrum voor industriële ontwikkeling (CIO) van de Overeenkomsten van Lomé.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

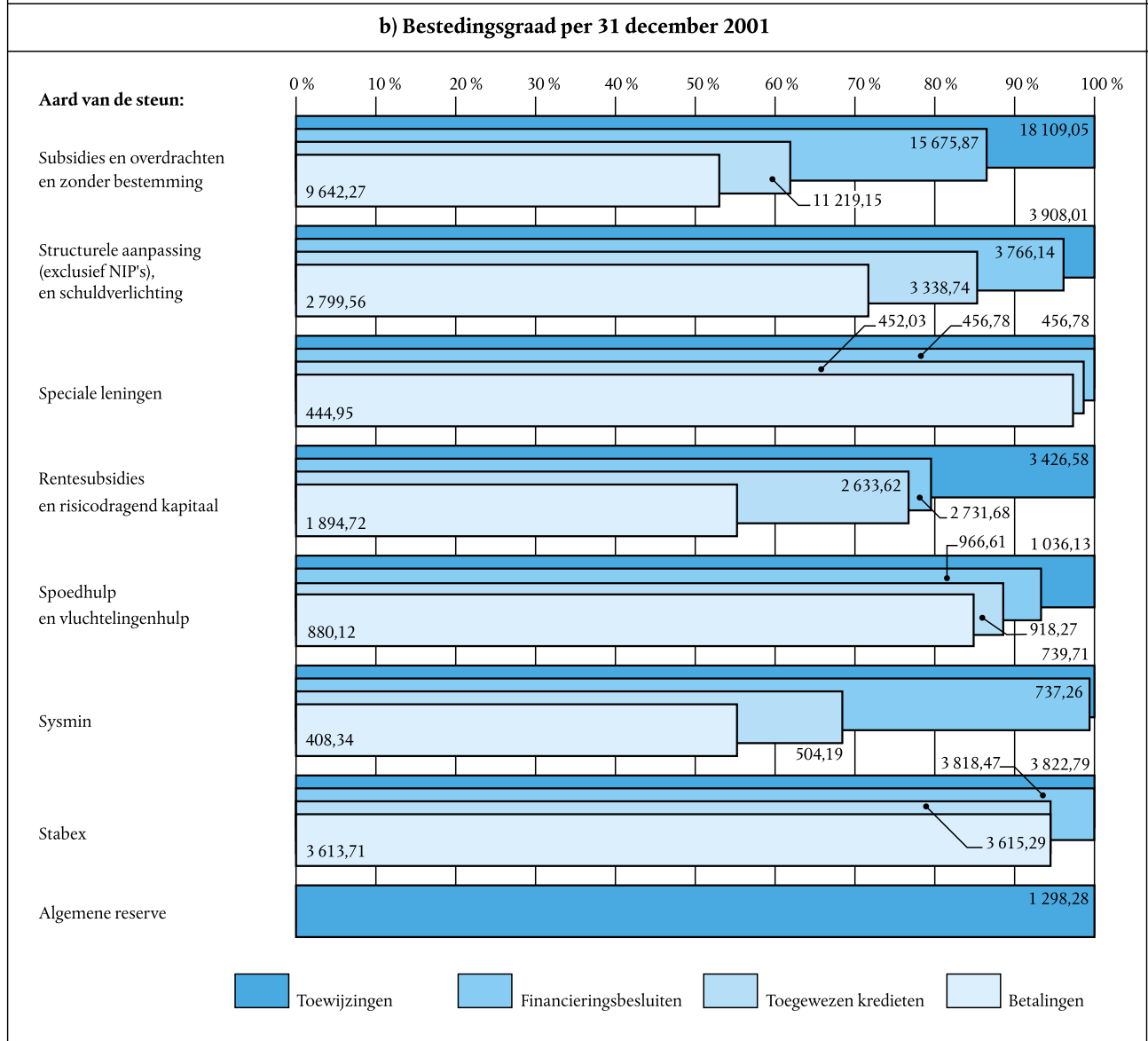
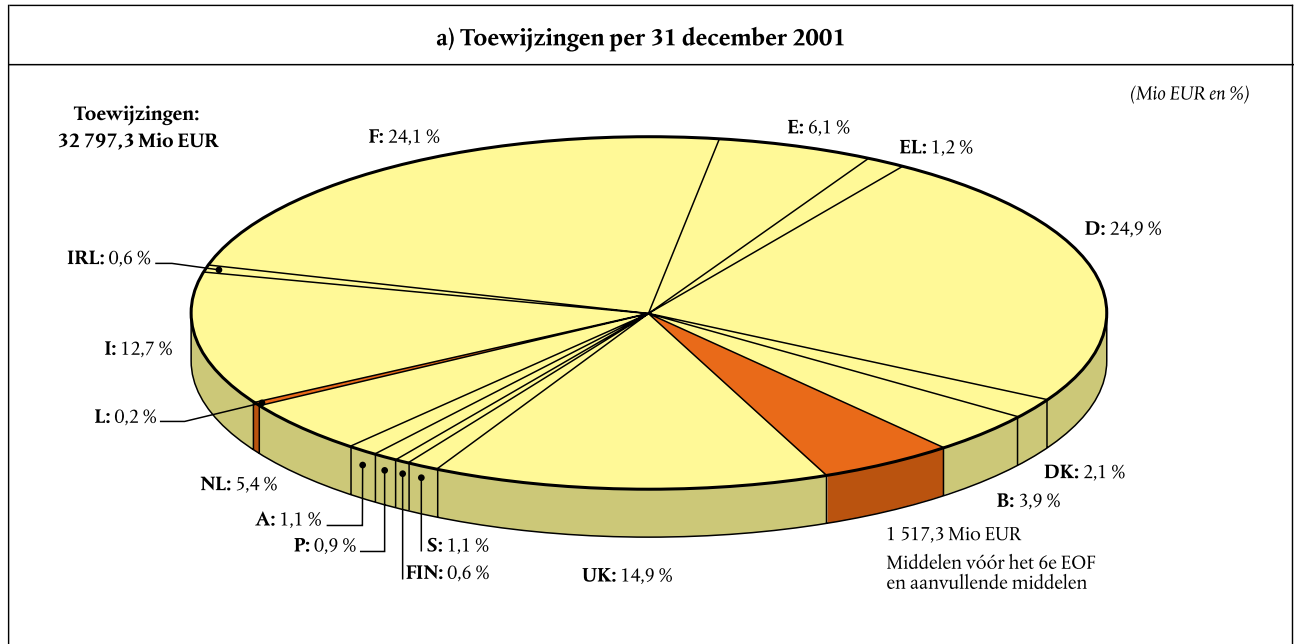
ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

tekortkomingen in het beheer daarvan. De Commissie antwoordde dat de ACS-groep van de Raad had ingestemd met een financiële en organisatorische audit van het COB-beheer tijdens de begrotingsjaren 1997-1999 en dat deze zou beginnen in 2001.

Follow-up van de opmerkingen

49. In 2001 werden inderdaad een audit en een organisatorische studie verricht en de conclusies daarvan werden door de Commissie naar het COB toegezonden. De Rekenkamer heeft mededeling van deze documenten en van de antwoorden van het COB gevraagd en wenst te vernemen welke maatregelen de Commissie naar aanleiding daarvan zal nemen.

Grafiek van het 6e, 7e en 8e geconsolideerde EOF: toewijzing, verdeling en besteding van de steun



BIJLAGEN

BIJLAGE I

Financiële gegevens betreffende de algemene begroting van de Europese Unie

INHOUD

OPMERKINGEN VOORAF

Bronnen van de financiële gegevens

Munteenheid

Gebruikte afkortingen en tekens

BASISGEGEVENS BETREFFENDE DE ALGEMENE BEGROTING

1. Ontstaan van de algemene begroting
2. Rechtsgrondslag
3. Voornaamste begrotingsbeginselen, neergelegd in de Verdragen en het Financieel Reglement
4. Inhoud en structuur van de algemene begroting
5. Munteenheid van de algemene begroting
6. Financiering van de algemene begroting (begrotingsontvangsten)
7. De verschillende soorten begrotingskredieten
8. Uitvoering van de algemene begroting
9. Indiening van de rekeningen
10. Externe controle
11. Kwijting en te nemen maatregelen

GRAFIEKEN

OPMERKINGEN VOORAF

BRONNEN VAN DE FINANCIËLE GEGEVENS

De in deze bijlage opgenomen financiële gegevens zijn ontleend aan de jaarrekeningen van de Europese Gemeenschappen ⁽¹⁾, alsmede aan verschillende andere door de Commissie verstrekte financiële staten. De geografische verdeling vond plaats aan de hand van de landencodes van het SINCOM-systeem. Zoals uiteengezet door de Commissie, is het analyseren van de uitgaven per lidstaat slechts een rekenkundige handeling die een onvolledig beeld geeft van het profijt dat elke lidstaat van de Unie trekt.

MUNTEENHEID

Alle financiële gegevens zijn in miljoen euro (Mio EUR) weergegeven. Zij zijn afgerond op tienden van miljoenen. Bij totalen gaat het om de afronding van de exacte totale waarde en dit hoeft niet noodzakelijkerwijze de som van de afgeronde cijfers te zijn.

GEBRUIKTE AFKORTINGEN EN TEKENS

EG	Europese Gemeenschap(en)
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EGA of EA	Europese Gemeenschap voor Atoomenergie
EVA	Europese Vrijhandelsassociatie
EU	Europese Unie
BNP	Bruto nationaal product
BTW	Belasting over de toegevoegde waarde
ATS	Oostenrijkse schilling
BEF	Belgische frank
DEM	Duitse mark
DKK	Deense kroon (krona)
ESP	Spaanse peseta
FIM	Finse mark
FRF	Franse frank
GBP	Pond sterling
GRD	Griekse drachme
IEP	Iers pond (punt)
ITL	Italiaanse lire
LUF	Luxemburgse frank
NLG	Nederlandse gulden
PTE	Portugese escudo
SEK	Zweedse kroon (krona)
EUR	Euro
Mio EUR	Miljoen euro
GK	Gesplitste kredieten
NGK	Niet-gesplitste kredieten
VK	Vastleggingskredieten

⁽¹⁾ Voor het begrotingsjaar 2001: jaarrekeningen betreffende de verrichtingen in het kader van de begroting 2001 (Doc SEC(2002) 403-406).

BK	Betalingskredieten
KVV	Kredieten voor vastleggingen
KVB	Kredieten voor betalingen
B	België
DK	Denemarken
D	Duitsland
EL	Griekenland
E	Spanje
F	Frankrijk
IRL	Ierland
I	Italië
L	Luxemburg
NL	Nederland
A	Oostenrijk
P	Portugal
FIN	Finland
S	Zweden
UK	Verenigd Koninkrijk
EUR 15	Alle 15 lidstaten van de Europese Gemeenschap tezamen
FR	Financieel Reglement van 21 december 1977 (zie ook het bericht aan de lezer op blz. II van het omslag)
PB	<i>Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen</i>
A	Afdeling van de begroting
Oa	Onderafdeling van de begroting
T	Titel van de begroting
H	Hoofdstuk van de begroting
0,0	Tussen nul en 0,05
—	Geen gegevens voorhanden
%	Percentage
G	Grafiek waarnaar wordt verwezen in een andere grafiek (bijv.: G III)

BASISGEGEVENS BETREFFENDE DE ALGEMENE BEGROTING

1. ONTSTAAN VAN DE ALGEMENE BEGROTING

De algemene begroting omvat de uitgaven van de Europese Gemeenschap, Euratom en de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal. Tevens omvat zij de administratieve uitgaven van de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken en van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, alsmede alle andere uitgaven die de Raad ten laste van de begroting meent te moeten brengen om de uitvoering van deze beleidsvormen mogelijk te maken. De algemene begroting werd ingesteld bij het Fusieverdrag ⁽²⁾ (artikel 20) en kwam op 1 januari 1968 in de plaats van de drie afzonderlijke EG-begrotingen die voordien bestonden: de administratieve begroting van de EGKS, de begroting van de EEG en de exploitatiebegroting van Euratom. Sinds 1971 is de Euratom-begroting voor onderzoek en investeringen krachtens het Verdrag van Luxemburg ⁽³⁾ (artikel 10) opgenomen in de algemene begroting.

2. RECHTSGRONDSLAG

Voor de algemene begroting gelden de financiële bepalingen van de Verdragen van Parijs ⁽⁴⁾ (artikel 78 EGKS) en Rome ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾ (artikelen 268-280 EG en artikelen 171-183 EA), en een aantal financiële reglementen ⁽⁷⁾.

3. VOORNAAMSTE BEGROTINGSBEGINSELEN, NEERGELEGD IN DE VERDRAGEN EN HET FINANCIËEL REGLEMENT

Alle ontvangsten en alle uitgaven van de Gemeenschap dienen in één begroting te worden opgenomen (eenheidsbeginsel). De ontvangsten moeten zonder onderscheid dienen voor de financiering van alle uitgaven, en moeten evenals de uitgaven voor het volle bedrag in de begroting en in de jaarrekening worden opgenomen; ontvangsten en uitgaven mogen niet met elkaar worden gecompenseerd (universaliteitsbeginsel). De kredieten worden gegroepeerd naar hun aard of bestemming (specificiteitsbeginsel). De begroting wordt vastgesteld voor één begrotingsjaar (beginsel van de jaarperiodiciteit). De ontvangsten en uitgaven moeten in evenwicht zijn (beginsel van begrotingsevenwicht). Op deze algemene beginselen bestaan enkele uitzonderingen.

4. INHOUD EN STRUCTUUR VAN DE ALGEMENE BEGROTING

De begroting bestaat uit een „algemene staat van ontvangsten” en een „staat van ontvangsten en uitgaven”, die weer is onderverdeeld in acht afdelingen: (I) Parlement; (II) Raad; (III) Commissie ⁽⁸⁾; (IV) Hof van Justitie; (V) Rekenkamer; (VI) Economisch en Sociaal Comité; (VII) Comité van de Regio's; (VIII) Europese Ombudsman.

Binnen elke afdeling ⁽⁸⁾ worden de ontvangsten en uitgaven naar hun aard of bestemming ondergebracht in begrotingsonderdelen (titels, hoofdstukken, artikelen en eventueel posten).

⁽²⁾ Fusieverdrag (8 april 1965): Verdrag tot instelling van één Raad en één Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben.

⁽³⁾ Verdrag van Luxemburg (22 april 1970): Verdrag houdende wijziging van een aantal budgettaire bepalingen van de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en van het Fusieverdrag.

⁽⁴⁾ Verdrag van Parijs (18 april 1951): Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS).

⁽⁵⁾ Verdrag van Rome (25 maart 1957): Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG).

⁽⁶⁾ Verdrag van Rome (25 maart 1957): Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EA).

⁽⁷⁾ Voornamelijk het Financieel Reglement van 21 december 1977 (PB L 356 van 31.12.1977); zie hiervoor het bericht aan de lezer op blz. II van het omslag.

⁽⁸⁾ Afdeling III (Commissie) is verder verdeeld in een deel A „Huishoudelijke kredieten” en een deel B „Beleidskredieten”; dit laatste deel is weer onderverdeeld in onderafdelingen die de grote werkterreinen betreffen.

5. MUNTEENHEID VAN DE ALGEMENE BEGROTING

De begroting wordt opgesteld en uitgevoerd in euro ⁽⁹⁾.

6. FINANCIERING VAN DE ALGEMENE BEGROTING (BEGROTINGSONTVANGSTEN)

De algemene begroting wordt voornamelijk gefinancierd door de eigen middelen van de Gemeenschappen: landbouwrechten, suiker- en isoglucoseheffingen, douanerechten, eigen middelen afkomstig uit de BTW en op basis van het BNP. Voor nadere informatie raadplege men de geldende rechtsvoorschriften ⁽¹⁰⁾.

Naast de eigen middelen bestaan er nog andere ontvangsten, die van geringe betekenis zijn (zie grafiek I).

7. DE VERSCHILLENDE SOORTEN BEGROTINGSKREDIETEN

Ter dekking van de voorziene uitgaven onderscheidt de algemene begroting de volgende soorten begrotingskredieten:

- a) gesplitste kredieten (GK), die zijn bestemd ter financiering van meerjarige activiteiten op bepaalde begrotings-terreinen. Zij omvatten vastleggingskredieten (VK) en betalingskredieten (BK):
 - met de vastleggingskredieten kunnen tijdens het begrotingsjaar juridische verplichtingen worden aangegaan voor werkzaamheden waarvan de uitvoering zich uitstrekt over meer dan één begrotingsjaar,
 - met de betalingskredieten kunnen uitgaven worden gefinancierd die voortvloeien uit verplichtingen die zijn aangegaan in het lopende en vorige begrotingsjaren;
- b) niet-gesplitste kredieten (NGK), waarmee verplichtingen kunnen worden aangegaan en betalingen verricht voor uitgaven betreffende jaarlijkse activiteiten tijdens elk begrotingsjaar.

Het is dan ook van belang om voor eenzelfde begrotingsjaar de volgende twee totalen vast te stellen:

- a) het totaal van de kredieten voor vastleggingen (KVV) ⁽¹¹⁾ = niet-gesplitste kredieten (NGK) + vastleggingskredieten (VK) ⁽¹¹⁾;
- b) het totaal van de kredieten voor betalingen (KVB) ⁽¹¹⁾ = niet-gesplitste kredieten (NGK) + betalingskredieten (BK) ⁽¹¹⁾.

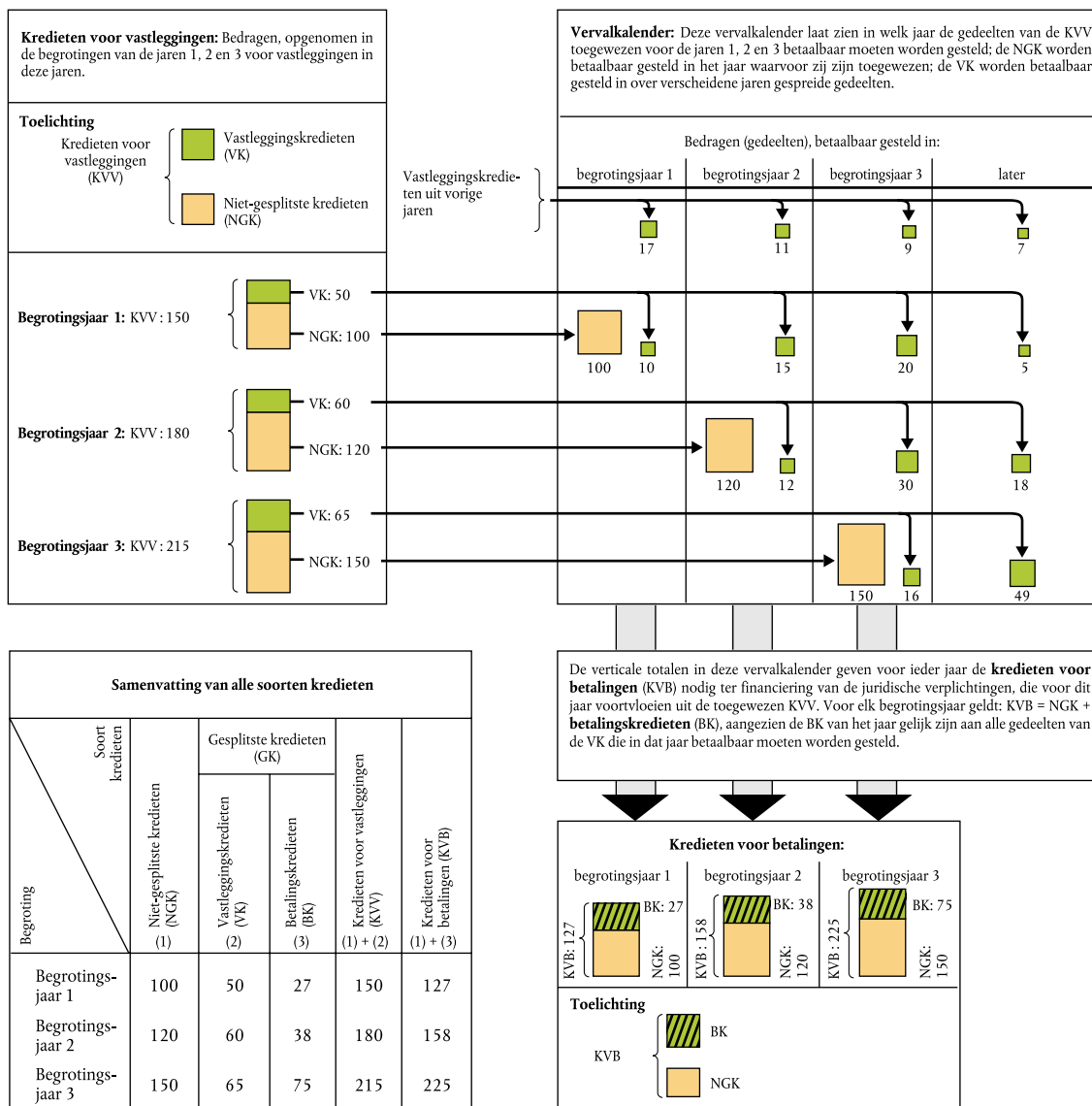
⁽⁹⁾ Krachtens Verordening 1103/97 van de Raad heeft de euro per 1.1.1999 de Europese rekeneenheid vervangen. Tussen de euro en de deelnemende nationale valuta's werden de volgende onherroepelijke omrekeningskoersen vastgesteld: 1 EUR = 13,7603 ATS = 40,3399 BEF = 1,95583 DEM = 166,386 ESP = 5,94573 FIM = 6,55957 FRF = 0,787564 IEP = 1 936,27 ITL = 40,3399 LUF = 2,20371 NLG = 200,482 PTE = 340,750 GRD.

⁽¹⁰⁾ Voornaamste rechtsvoorschriften betreffende de eigen middelen: Zesde Richtlijn van de Raad van 17 mei 1977, gemeenschappelijk BTW-stelsel; uniforme grondslag (PB L 145 van 13.6.1977); Besluit 94/728/EG van de Raad van 31 oktober 1994 (PB L 293 van 12.11.1994); Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad van 22 mei 2000 (PB L 130 van 31.5.2000); Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 van de Raad van 29 mei 1989 (PB L 155 van 7.6.1989); Richtlijn 89/130/EEG, Euratom van de Raad van 13 februari 1989 betreffende de harmonisatie van de opstelling van het BNP (PB L 49 van 21.2.1989).

⁽¹¹⁾ Gewezen zij op het verschil tussen „kredieten voor vastleggingen” en „vastleggingskredieten” en tussen „kredieten voor betalingen” en „betalingskredieten”. De beide termen „vastleggingskredieten” en „betalingskredieten” worden uitsluitend gebruikt waar het gaat om gesplitste kredieten.

De begrotingsontvangsten dienen ter dekking van de kredieten voor betalingen. De vastleggingskredieten behoeven niet door ontvangsten te worden gedekt.

Uit onderstaand vereenvoudigd schema (met fictieve bedragen) blijkt in welke mate deze verschillende soorten kredieten van invloed zijn voor ieder begrotingsjaar.



8. UITVOERING VAN DE ALGEMENE BEGROTING

8.1. Verantwoordelijkheid voor de uitvoering

De Commissie voert de begroting onder haar eigen verantwoordelijkheid uit, overeenkomstig het Financieel Reglement en binnen de grenzen van de toegewezen begrotingskredieten. Zij verleent de andere instellingen de nodige bevoegdheden voor de uitvoering van de begrotingsafdelingen die op hen betrekking hebben ⁽¹²⁾. Het Financieel Reglement omschrijft nauwkeurig de uitvoeringsprocedures en met name de verantwoordelijkheid van de ordonnateurs, de rekenplichtigen, de beheerders van voorschotkassen en de financiële controleurs van de instellingen ⁽¹³⁾. Op de twee belangrijkste specifieke terreinen (EOGFL-Garantie en Structuurfondsen) wordt het beheer over de middelen van de Gemeenschap met de lidstaten gedeeld.

8.2. Ontvangsten

De geraamde ontvangsten worden in de begroting opgenomen onder voorbehoud van eventuele wijzigingen via gewijzigde en aanvullende begrotingen.

De begrotingsuitvoering van de ontvangsten bestaat in de vaststelling van de rechten en de inning van de aan de Gemeenschappen verschuldigde bedragen (eigen middelen en andere ontvangsten). Voor deze uitvoering gelden speciale bepalingen ⁽¹⁴⁾. De werkelijke ontvangsten van een begrotingsjaar worden gedefinieerd als de som van de bedragen, geïnd op grond van de vastgestelde rechten van het lopende begrotingsjaar, en de nog in te vorderen bedragen op grond van de rechten van voorgaande begrotingsjaren.

De lidstaten, optredend namens de Gemeenschappen, zijn verantwoordelijk voor de inning van uit hoofde van douanerechten, landbouwrechten en heffingen voor suiker en isoglucose verschuldigde bedragen. De lidstaten houden 10 % van de betrokken bedragen in ter dekking van hun inningskosten (25 % voor de na 31.12.2000 vastgestelde bedragen die na 28.2.2001 hadden moeten worden voldaan, en wel vanaf de datum van inwerkingtreding van Besluit 2000/597/EG, Euratom) ⁽¹⁵⁾.

8.3. Uitgaven

De geraamde uitgaven worden in de begroting opgenomen.

De begrotingsuitvoering van de uitgaven, dat wil zeggen het beloop en de besteding van de kredieten, kan als volgt worden samengevat:

a) kredieten voor vastleggingen:

- i) *beloop van de kredieten*: de totale, in een begrotingsjaar beschikbare kredieten voor vastleggingen zijn als volgt samengesteld: oorspronkelijke begroting (NGK en VK) + gewijzigde en aanvullende begrotingen + bijkomende ontvangsten ⁽¹⁶⁾ + overschrijvingen ⁽¹²⁾ + uit het voorgaande begrotingsjaar overgedragen vastleggingskredieten ⁽¹⁷⁾ + niet-automatische overdrachten ⁽¹⁸⁾ van het voorgaande begrotingsjaar, waarvoor nog geen verplichtingen zijn aangegaan (NGK) + van voorgaande begrotingsjaren vrijgemaakte en wederopgevoerde kredieten ⁽¹⁹⁾ + terugbetaalde vooruitbetalingen die opnieuw kunnen worden gebruikt ⁽²⁰⁾ + nieuw aangewende ontvangsten en geïnde bedragen ⁽²¹⁾,

⁽¹²⁾ Zie de artikelen 78 quater EGKS, 274 EG, 179 EA en 22, lid 2, van het Financieel Reglement.

⁽¹³⁾ Zie de artikelen 21-55 en 73-77 van het Financieel Reglement.

⁽¹⁴⁾ Zie de artikelen 28-35 van het Financieel Reglement en Verordeningen (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad van 22 mei 2000 (PB L 130 van 31.5.2000).

⁽¹⁵⁾ Zie artikel 2, lid 3, en artikel 10, leden 1 en 2, sub c), van Besluit 2000/597/EG, Euratom (PB L 253 van 7.10.2000).

⁽¹⁶⁾ Zie artikel 96, lid 2, van het Financieel Reglement.

⁽¹⁷⁾ Zie artikel 7, lid 2, sub a), van het Financieel Reglement.

⁽¹⁸⁾ Zie artikel 7, lid 1, sub a), en lid 3, van het Financieel Reglement.

⁽¹⁹⁾ Zie artikel 7, lid 6, van het Financieel Reglement.

⁽²⁰⁾ Zie artikel 7, lid 7, van het Financieel Reglement.

⁽²¹⁾ Zie artikel 27, lid 2, van het Financieel Reglement.

- ii) *besteding van de kredieten*: de definitieve kredieten voor vastleggingen zijn tijdens het begrotingsjaar beschikbaar voor het aangaan van verplichtingen (bestede kredieten voor vastleggingen = bedrag van de aangegane verplichtingen),
 - iii) *overdrachten van kredieten van het begrotingsjaar naar het volgende begrotingsjaar*: niet-gesplitste kredieten van het begrotingsjaar waarvoor geen verplichtingen zijn aangegaan, kunnen na goedkeuring door de begrotingsautoriteit naar het volgende begrotingsjaar worden overgedragen ⁽¹⁸⁾. Niet-bestede vastleggingskredieten van het begrotingsjaar kunnen door de Commissie worden overgedragen naar het volgende begrotingsjaar ⁽¹⁷⁾. Bedragen met betrekking tot uitgaven voor rekening van derden mogen meer dan eens worden overgedragen,
 - iv) *annulering van kredieten*: het saldo wordt geannuleerd;
- b) kredieten voor betalingen:
- i) *beloop van de kredieten*: de totale, in een begrotingsjaar beschikbare kredieten voor betalingen zijn als volgt samengesteld: oorspronkelijke begroting (NGK en BK) + gewijzigde en aanvullende begrotingen + bijkomende ontvangsten ⁽¹⁶⁾ + overschrijvingen ⁽¹²⁾ + uit het vorige begrotingsjaar overgedragen kredieten in de vorm van automatische overdrachten (of overdrachten van rechtswege) ⁽²²⁾ of van niet-automatische overdrachten ⁽²³⁾ + terugbetaalde vooruitbetalingen die opnieuw kunnen worden gebruikt ⁽²⁰⁾ + nieuw aangewende ontvangsten en geïnde bedragen ⁽²¹⁾,
 - ii) *besteding van de kredieten*: de kredieten voor betalingen zijn tijdens het begrotingsjaar beschikbaar voor het verrichten van betalingen. Zij omvatten niet de uit het voorgaande begrotingsjaar overgedragen kredieten (bestede kredieten voor betalingen = bedrag van de betalingen ten laste van de kredieten van het begrotingsjaar),
 - iii) *overdrachten van kredieten van het begrotingsjaar naar het volgende begrotingsjaar*: de niet-bestede kredieten van het begrotingsjaar kunnen naar het volgende begrotingsjaar worden overgedragen als automatische overdrachten (of overdrachten van rechtswege) ⁽²²⁾ of als niet-automatische overdrachten ⁽²³⁾. Bedragen met betrekking tot uitgaven voor rekening van derden mogen meer dan eens worden overgedragen,
 - iv) *annulering van kredieten*: het saldo wordt geannuleerd,
 - v) *totaal van de tijdens het begrotingsjaar verrichte betalingen*: betalingen ten laste van kredieten voor betalingen van het begrotingsjaar + betalingen ten laste van uit het voorgaande begrotingsjaar overgedragen kredieten voor betalingen,
 - vi) *uit hoofde van een begrotingsjaar gedane werkelijke uitgaven*: uitgaven, opgenomen in de geconsolideerde staten over de begrotingsuitvoering (zie paragraaf 8.4) = betalingen ten laste van de kredieten voor betalingen van het begrotingsjaar + naar het volgende begrotingsjaar overgedragen kredieten voor betalingen van het begrotingsjaar.

8.4. Geconsolideerde staten over de begrotingsuitvoering en vaststelling van het saldo van het begrotingsjaar

Bij de afsluiting van elk begrotingsjaar worden de geconsolideerde staten over de begrotingsuitvoering opgesteld. Daarin wordt het saldo van het begrotingsjaar vastgesteld, dat door middel van een gewijzigde begroting wordt opgenomen in de begroting van het volgende begrotingsjaar ⁽²⁴⁾.

9. INDIENING VAN DE REKENINGEN

De rekeningen van een begrotingsjaar worden uiterlijk 1 mei van het volgende begrotingsjaar voorgelegd aan het Parlement, de Raad en de Rekenkamer; deze rekeningen worden ingediend in de vorm van een jaarrekening en een financiële balans en gaan vergezeld van een analyse van het financieel beheer ⁽²⁵⁾.

⁽²²⁾ Zie artikel 7, lid 1, sub b), van het Financieel Reglement.

⁽²³⁾ Zie artikel 7, lid 1, sub a), en lid 2, sub b), van het Financieel Reglement.

⁽²⁴⁾ Zie artikel 32 van het Financieel Reglement en de artikelen 15 en 16 van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1552/89 van de Raad (PB L 155 van 7.6.1989).

⁽²⁵⁾ Zie de artikelen 78-82 van het Financieel Reglement.

10. EXTERNE CONTROLE

Sinds 1977 wordt de externe controle van de algemene begroting verricht door de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen ⁽²⁶⁾. De Rekenkamer onderzoekt de rekeningen van alle ontvangsten en uitgaven van de algemene begroting. Zij legt aan het Europees Parlement en aan de Raad een verklaring voor waarin de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen worden bevestigd. Zij onderzoekt de wettigheid en regelmatigheid van de ontvangsten en uitgaven en gaat na of een goed financieel beheer werd gevoerd. De controles kunnen worden verricht vóór afsluiting van het betrokken begrotingsjaar, en wel aan de hand van stukken en, zo nodig, ter plaatse bij de instellingen van de Gemeenschappen en in de lidstaten. De Rekenkamer stelt een jaarverslag op over ieder begrotingsjaar en kan voorts op ieder gewenst moment opmerkingen maken over bepaalde aangelegenheden en op verzoek van elke instelling van de Gemeenschappen adviezen uitbrengen.

11. KWIJTING EN TE NEMEN MAATREGELEN

Sinds 1977 zijn de volgende bepalingen van toepassing ⁽²⁷⁾: op aanbeveling van de Raad verleent het Parlement de Commissie uiterlijk 30 april van het tweede jaar dat volgt op het betrokken begrotingsjaar, kwijting voor de uitvoering van de begroting. Daartoe onderzoeken de Raad en het Parlement de door de Commissie ingediende rekeningen en het jaarverslag van de Rekenkamer. De instellingen dienen de nodige maatregelen te nemen naar aanleiding van de opmerkingen in de kwijtingsbesluiten en moeten van de genomen maatregelen verslag uitbrengen ⁽²⁸⁾.

GRAFIEKEN

ALGEMENE ALGEMENE BEGROTING BEGROTING VOOR VOOR HET HET JAAR JAAR 2001 EN EN BEGROTINGSUITVOERING BEGROTINGSUITVOERING IN IN HET HET JAAR JAAR 2001

- G I Algemene begroting 2001 — Geraamde ontvangsten en definitieve kredieten voor betalingen
- G II Algemene begroting 2001 — Kredieten voor vastleggingen
- G III In 2001 beschikbare kredieten voor vastleggingen en de besteding daarvan, per rubriek van de financiële vooruitzichten
- G IV In 2001 beschikbare kredieten voor betalingen en de besteding daarvan, per rubriek van de financiële vooruitzichten
- G V In 2001 verrichte betalingen, per lidstaat

HISTORISCHE HISTORISCHE GEGEVENS GEGEVENS BETREFFENDE BETREFFENDE DE DE UITVOERING UITVOERING VAN VAN DE DE ALGEMENE ALGEMENE BEGROTING BEGROTING (1997-2001)

- G VI Beloop en besteding van de kredieten voor betalingen in de periode 1997-2001, per rubriek van de financiële vooruitzichten

⁽²⁶⁾ Zie de artikelen 45 A, 45 B en 45 C EGKS, 246, 247 en 248 EG, 160 A, 160 B en 160 C EA en de artikelen 83-90 van het Financieel Reglement.

⁽²⁷⁾ Zie de artikelen 78 octies EGKS, 276 EG en 180 ter EA.

⁽²⁸⁾ Zie artikel 89 van het Financieel Reglement.

Grafiek I

Algemene begroting 2001 — Geraamde ontvangsten en definitieve kredieten voor betalingen

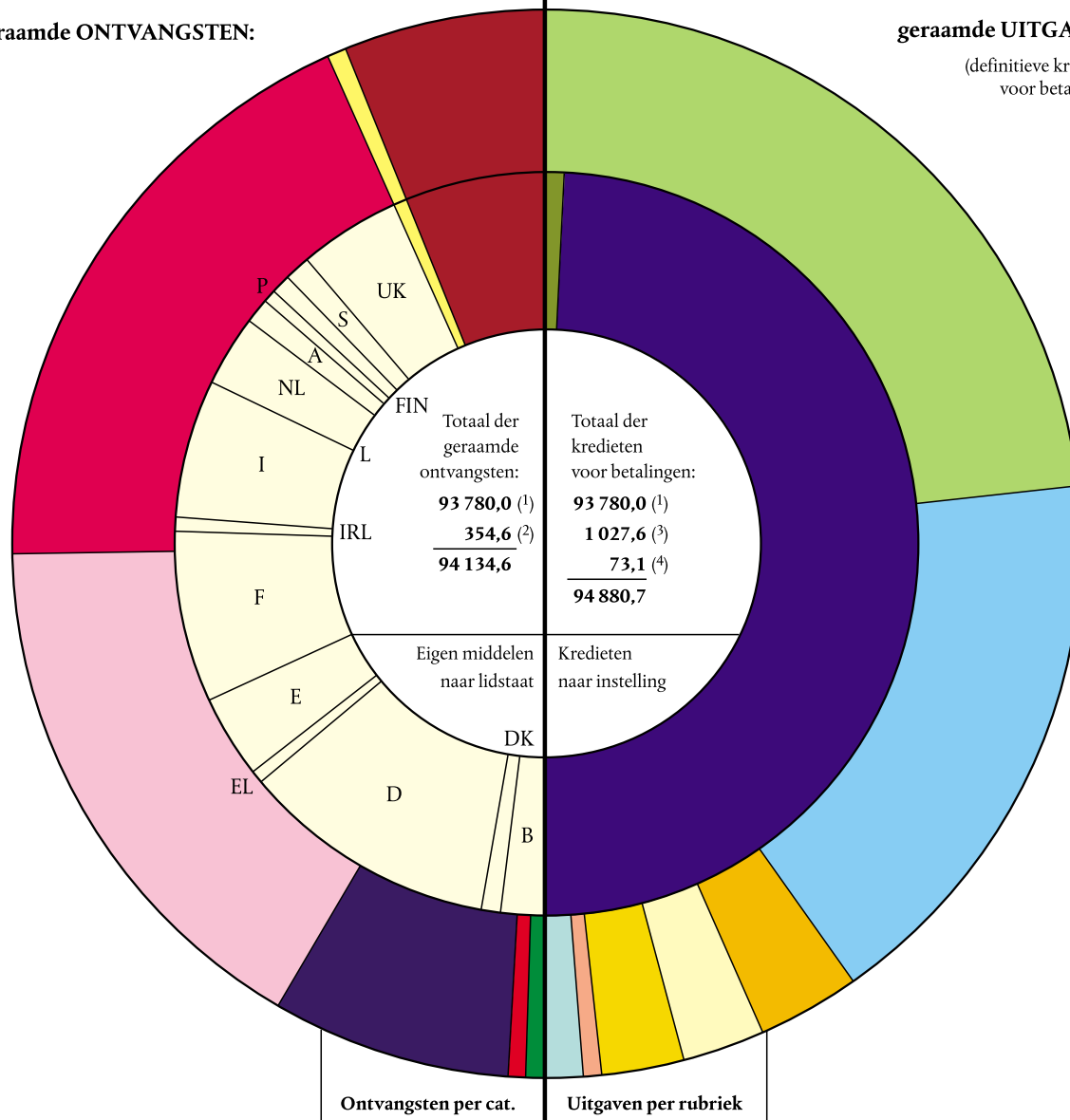
(voor ontvangstencriteria, zie „Basisgegevens betreffende de algemene begroting”, par. 8.2 en voor meer gedetailleerde informatie, zie hoofdstuk 1, tabel 1.1 en voor uitgavencriteria, zie „Basisgegevens betreffende de algemene begroting”, par. 8.3 en voor meer gedetailleerde informatie, zie G IV, kolom (a))

geraamde ONTVANGSTEN:

(Mio EUR en %)

geraamde UITGAVEN:

(definitieve kredieten voor betalingen)



Verklaring der ontvangsten

■ Totaal eigen middelen (naar lidstaat)	
■ Landbouwrechten	1 062,0 (1,1 %)
■ Heffingen en bijdragen suiker en isoglucose	905,7 (1 %)
■ Douanerechten	13 632,8 (14,5 %)
■ Eigen middelen uit BTW	30 691,4 (32,6 %)
■ Eigen middelen op basis van BNP	35 177,9 (37,4 %)
■ Overige ontvangsten	1 052,2 (1,1 %)
■ Beschikbaar overschot vorig begrotingsjaar	11 612,7 (12,3 %)

⁽¹⁾ Na gewijzigde en aanvullende begrotingen.

⁽²⁾ Ontvangsten uit deelnemingen van derden.

Verklaring der uitgaven

Rubriek van de financiële vooruitzichten

■ 1. Gemeenschappelijk landbouwbeleid	44 023,7 (46,9 %)
■ 2. Structurele acties	31 524,7 (33,6 %)
■ 3. Intern beleid	5 669,9 (6 %)
■ 4. Externe maatregelen	4 717,1 (5 %)
■ 5. Administratieve uitgaven	4 940,5 (5,3 %)
■ 6. Reserves	876,0 (0,9 %)
■ 7. Pretoetredingssteun	2 101,2 (2,2 %)
■ Kredieten ter beschikking van de andere instellingen	1 721,8 (1,8 %)
■ Kredieten ter beschikking van de Commissie waaronder beleidskredieten	92 131,3 (98,2 %)
	88 912,6 (94,7 %)

⁽¹⁾ Na gewijzigde en aanvullende begrotingen.

⁽²⁾ Ontvangsten met bestemming en wederopgevoerde kredieten.

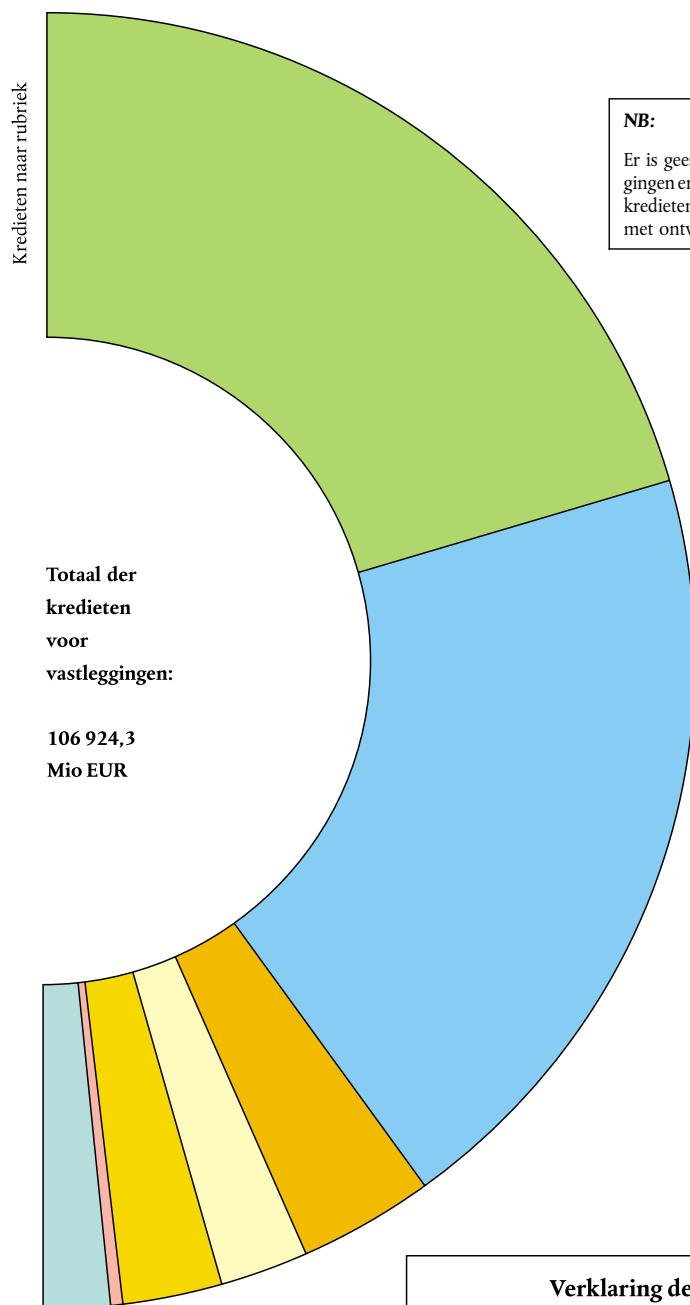
⁽⁴⁾ EVA-uitgaven.

Grafiek II

Algemene begroting 2001 — Kredieten voor vastleggingen

(na gewijzigde en aanvullende begrotingen: voor meer gedetailleerde informatie, zie G III, kolom (b))

(Mio EUR en %)










NB:

Er is geen evenwicht tussen het totaal van de kredieten voor vastleggingen en de begrotingsontvangsten 2001, aangezien in de vastleggingskredieten ook bedragen zijn begrepen die zullen worden gefinancierd met ontvangsten uit latere begrotingsjaren.

Verklaring der uitgaven

Rubriek van de financiële vooruitzichten

	1. Gemeenschappelijk landbouwbeleid	44 023,7 (41,2 %)
	2. Structurele acties	41 362,5 (38,7 %)
	3. Intern beleid	7 178,3 (6,7 %)
	4. Externe maatregelen	5 043,4 (4,7 %)
	5. Administratieve uitgaven	5 108,3 (4,8 %)
	6. Reserves	866,0 (0,8 %)
	7. Pretoetredingssteun	3 342,1 (3,1 %)

Grafiek III

In 2001 beschikbare kredieten voor vastleggingen en de besteding daarvan, per rubriek van de financiële vooruitzichten

(Mio EUR)

Financiële vooruitzichten, per rubriek en afdeling (tussen haakjes zijn de afkortingen van de met de begrotingsnomenclatuur 2001 overeenkomende afdelingen (A), onderafdelingen (Oa), titels (T) en hoofdstukken (H) aangegeven)	Financieel vooruitzicht	Definitieve kredieten		Besteding der kredieten				
		Bedrag ⁽¹⁾	Best. graad (%)	In 2001 aangegane verplichtingen	Best. graad (%)	Overdrachten naar 2002 ⁽²⁾	Annuleringen	Best. graad (%)
1. Gemeenschappelijk landbouwbeleid	44 530	44 023,7	98,9	42 083,3	95,6	99,0	1 841,4	4,2
Markten		39 528,7		37 719,5	95,4	—	1 809,2	4,6
1.1 Akkerbouwgewassen (H. B1-10)		17 798,0		17 466,2	98,1	—	331,8	1,9
1.2 Suiker (H. B1-11)		1 704,0		1 497,1	87,9	—	206,9	12,1
1.3 Vet- en eiwoudhoudende gewassen (H. B1-12 en 13)		2 909,0		2 898,6	99,6	—	10,4	0,4
1.4 Groenten en fruit (H. B1-15)		1 654,0		1 558,0	94,2	—	96,0	5,8
1.5 Wijn (H. B1-16)		1 200,0		1 196,7	99,7	—	3,3	0,3
1.6 Tabak (H. B1-17)		1 000,0		973,4	97,3	—	26,6	2,7
1.7 Zuivelproducten (H. B1-20)		2 095,0		1 906,6	91,0	—	188,4	9,0
1.8 Vlees, eieren, slachtpluimvee (H. B1-21 tot 24)		8 354,0		7 638,4	91,4	—	715,6	8,6
1.9 Diverse markten (H. B1-14 en B1-18)		1 139,0		1 123,6	98,7	—	15,4	1,3
1.10 Overige maatregelen (H. B1-25 tot 30)		1 675,7		1 461,0	87,2	—	214,7	12,8
1.11 Plattelandsontwikkeling en begeleidende maatregelen (T. B1-4 en 5)		4 495,0		4 363,8	97,1	99,0	32,2	0,7
2. Structurele acties	32 720	41 362,5	126,4 ⁽¹⁾	41 166,0	99,5	175,2	21,3	0,1
Structuurfondsen		38 233,9		38 040,7	99,5	171,9	21,3	0,1
2.1 Doelstelling 1 (H. B2-10)		26 207,0		26 202,9	100,0	3,9	0,1	0,0
2.2 Doelstelling 2 (H. B2-11)		6 265,1		6 263,6	100,0	1,5	0,0	0,0
2.3 Doelstelling 3 (H. B2-12)		3 762,8		3 762,3	100,0	—	0,5	0,0
2.4 Overige structurele acties (H. B2-13)		1 78,0		173,4	97,4	4,6	—	—
2.5 Communautaire initiatieven (B2-14)		1 607,3		1 433,8	89,2	161,8	11,6	0,7
2.6 Innoverende acties en technische bijstand (H. B2-16)		213,8		204,7	95,7	0,1	9,1	4,2
2.7 Cohesiefonds (T. B2-3)		3 128,5		3 125,2	99,9	3,3	0,0	0,0
2.8 Financieel mechanisme EER (T. B2-4)		—		—	—	—	—	—
3. Intern beleid	6 272	7 178,3	114,4 ⁽¹⁾	6 703,3	93,4	315,1	159,9	2,2
3.1 Onderzoek en technologische ontwikkeling (Oa. B6)		4 497,7		4 183,7	93,0	269,3	44,7	1,0
3.2 Overige structurele acties (H. B2-5 tot B2-9)		156,9		140,3	89,5	1,0	15,6	9,9
3.3 Opleiding, jeugdzaken en sociale acties (Oa. B3)		1 017,0		966,0	95,0	32,5	18,6	1,8
3.4 Energie, Euratom en milieu (Oa. B4)		316,2		293,6	92,9	3,8	18,8	6,0
3.5 Consumenten, interne markt, industrie en netwerken (Oa. B5)		1 190,5		1 119,7	94,1	8,6	62,2	5,2
4. Externe maatregelen	4 735	5 043,4	106,5 ⁽¹⁾	4 859,4	96,4	127,1	57,0	1,1
4.1 Voedselhulp (T. B7-2)		987,7		984,4	99,7	2,3	1,0	0,1
4.2 Samenwerkingsvormen (T. B7-3 tot B7-5)		3 147,9		3 008,1	95,6	103,1	36,8	1,2
4.3 Andere samenwerkingsacties (T. B7-6)		463,1		432,6	93,4	18,8	11,7	2,5
4.4 Initiatief democratie en mensenrechten (T. B7-7)		105,7		104,7	99,1	0,0	0,9	0,9
4.5 Externe aspecten van bepaalde communautaire beleidssectoren (T. B7-8)		274,1		270,7	98,7	0,0	3,5	1,3
4.6 Pretoetredingsstrategie t.b.v. de mediterrane landen (H. B7-04)		26,3		26,3	100,0	—	—	—
4.7 Gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (Oa. B8)		38,6		32,7	84,7	2,8	3,1	8,1
5. Administratieve uitgaven	4 776	5 108,3	107,0 ⁽¹⁾	5 002,2	97,9	58,2	48,0	0,9
5.1 Parlement (A. I)		1 056,3		1 019,7	96,5	29,8	6,9	0,7
5.2 Raad (A. II)		379,7		375,3	98,8	0,5	3,9	1,0
5.3 Commissie (A. III)		3 336,9		3 282,5	98,4	24,2	30,3	0,9
5.4 Hof van Justitie (A. IV)		143,7		141,6	98,5	0,8	1,3	0,9
5.5 Rekenkamer (A. V)		73,7		72,1	97,9	0,1	1,4	1,9
5.6 Economisch en Sociaal Comité (A. VI)		79,0		74,2	93,9	2,1	2,7	3,5
5.7 Comité van de Regio's (A. VII)		35,0		33,1	94,6	0,7	1,2	3,5
5.8 Europese Ombudsman (A. VIII)		3,9		3,6	92,6	—	0,3	7,4
6. Reserves	916	866,0	94,5	207,2	23,9	—	658,8	76,1
6.1 Monetaire reserve (T. B1-6)		500,0		—	—	—	500,0	100,0
6.2 Reserve voor garanties (H. B0-23 en 24)		208,0		207,2	99,6	—	0,8	0,4
6.3 Reserve voor noodhulp (H. B7-91)		158,0		—	—	—	158,0	100,0
7. Pretoetredingssteun	3 240	3 342,1	103,2 ⁽¹⁾	3 311,9	99,1	24,0	6,3	0,2
7.1 Sapard (H. B7-01)		540,0		540,0	100,0	—	—	—
7.2 ISPA (H. B7-02)		1 121,2		1 121,2	100,0	0,1	0,0	0,0
7.3 Phare (pretoetreding) (H. B7-03)		1 680,9		1 650,7	98,2	23,9	6,3	0,4
8. Reserves en voorzieningen (T. B0-4)		—		—	—	—	—	—
Totaal-generaal kredieten voor vastleggingen	97 189	106 924,3	110,0 ⁽¹⁾	103 333,2	96,6	798,5	2 792,6	2,6
Totaal-generaal kredieten voor betalingen	94 730	97 160,0	102,6 ⁽¹⁾	—	—	82,3	2 188,4	2,3

⁽¹⁾ Begrotingskredieten gewijzigd na verrekening van uit 2000 overgedragen of in 2001 wederopgevoerde vastleggingskredieten, nieuwe aanwending van ontvangsten, kredieten overeenkomend met ontvangsten uit diensten voor rekening van derden, niet-automatische overdrachten uit 2000, overschrijvingen tussen begrotingsonderdelen en EVA-kredieten. Bijgevolg overschrijden de beschikbare kredieten de limiet die was vastgesteld voor enkele rubrieken van de financiële vooruitzichten.

⁽²⁾ Inclusief de beschikbaar gebleven kredieten met betrekking tot diensten voor rekening van derden.

Grafiek IV

In 2001 beschikbare kredieten voor betalingen en de besteding daarvan, per rubriek van de financiële vooruitzichten

(Mio EUR)

Financiële vooruitzichten, per rubriek en afdeling (tussen haakjes zijn de afkortingen van de met de begrotingsnomenclatuur 2001 overeenkomende afdelingen (A), onderafdelingen (Oa), titels (T) en hoofdstukken (H) aangegeven)	Definitieve kredieten ⁽¹⁾	Besteding der kredieten				
		In 2001 verrichte betalingen	Best. graad (%)	Overdrachten naar 2002	Annuleringen	Best. graad (%)
		(a)	(b)/(a)	(c)	(d) = (a) - (b) - (c)	(d)/(a)
1. Gemeenschappelijk landbouwbeleid	44 076,0	41 533,9	94,2	684,9	1 857,2	4,2
Markten	39 581,0	37 170,1	93,9	585,9	1 825,0	4,6
1.1 Akkerbouwgewassen (H. B1-10)	17 798,0	17 466,2	98,1	—	331,8	1,9
1.2 Suiker (H. B1-11)	1 705,7	1 497,1	87,8	—	208,6	12,2
1.3 Vet- en eiwithoudende gewassen (H. B1-12 en 13)	2 909,0	2 898,6	99,6	—	10,4	0,4
1.4 Groenten en fruit (H. B1-15)	1 654,0	1 558,0	94,2	—	96,0	5,8
1.5 Wijn (H. B1-16)	1 200,0	1 196,7	99,7	—	3,3	0,3
1.6 Tabak (H. B1-17)	1 001,3	965,1	96,4	—	36,2	3,6
1.7 Zuivelproducten (H. B1-20)	2 095,0	1 906,6	91,0	—	188,4	9,0
1.8 Vlees, eieren, slachtpluimvee (H. B1-21 tot 24)	8 354,0	7 638,4	91,4	—	715,6	8,6
1.9 Diverse markten (H. B1-14 en B1-18)	1 139,0	1 123,6	98,7	—	15,4	1,3
1.10 Overige maatregelen (H. B1-25 tot 30)	1 725,0	919,9	53,3	585,9	219,2	12,7
1.11 Plattelandsontwikkeling en begeleidende maatregelen (T. B1-4 en 5)	4 495,0	4 363,8	97,1	99,0	32,2	0,7
2. Structurele acties	32 994,8	22 455,8	68,1	0,1	10 538,9	31,9
Structuurfondsen	29 834,8	20 472,4	68,6	0,1	9 362,3	31,4
2.1 Doelstelling 1 (H. B2-10)	19 555,6	13 789,4	70,5	0,1	5 766,1	29,5
2.2 Doelstelling 2 (H. B2-11)	4 473,2	3 137,9	70,1	—	1 335,3	29,9
2.3 Doelstelling 3 (H. B2-12)	3 205,4	1 630,3	50,9	—	1 575,1	49,1
2.4 Overige structurele acties (H. B2-13)	463,5	115,6	24,9	—	347,9	75,1
2.5 Communautaire initiatieven (B2-14)	1 907,4	1 701,4	89,2	—	206,0	10,8
2.6 Innoverende acties en technische bijstand (H. B2-16)	229,8	97,9	42,6	0,1	131,9	57,4
2.7 Cohesiefonds (T. B2-3)	3 160,0	1 983,4	62,8	—	1 176,6	37,2
2.8 Financieel mechanisme EER (T. B2-4)	—	—	—	—	—	—
3. Intern beleid	6 485,4	5 303,1	81,8	707,4	474,9	7,3
3.1 Onderzoek en technologische ontwikkeling (Oa. B6)	3 865,6	3 195,9	82,7	432,9	236,8	6,1
3.2 Overige structurele acties (H. B2-5 tot B2-9)	201,4	152,7	75,8	12,1	36,6	18,2
3.3 Opleiding, jeugdzaken en sociale acties (Oa. B3)	1 055,1	880,6	83,5	97,4	77,1	7,3
3.4 Energie, Euratom en milieu (Oa. B4)	243,9	208,0	85,3	9,8	26,1	10,7
3.5 Consumenten, interne markt, industrie en netwerken (Oa. B5)	1 119,4	865,8	77,4	155,3	98,3	8,8
4. Externe maatregelen	4 919,3	4 230,6	86,0	238,3	450,4	9,2
4.1 Voedselhulp (T. B7-2)	1 109,8	1 044,9	94,2	50,0	14,9	1,3
4.2 Samenwerkingsvormen (T. B7-3 tot B7-5)	2 918,4	2 564,1	87,9	115,8	238,5	8,2
4.3 Andere samenwerkingsacties (T. B7-6)	461,1	301,5	65,4	65,1	94,5	20,5
4.4 Initiatief democratie en mensenrechten (T. B7-7)	97,0	54,1	55,7	0,0	42,9	44,2
4.5 Externe aspecten van bepaalde communautaire beleidssectoren (T. B7-8)	276,0	234,0	84,8	0,3	41,8	15,1
4.6 Pretoetredingsstrategie t.b.v. de mediterrane landen (H. B7-04)	13,0	2,5	19,5	—	10,5	80,5
4.7 Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (Oa. B8)	44,0	29,5	67,0	7,0	7,5	17,0
5. Administratieve uitgaven	5 506,6	4 855,1	88,2	533,8	117,7	2,1
5.1 Parlement (A. I)	1 143,4	963,2	84,2	166,4	13,8	1,2
5.2 Raad (A. II)	421,4	351,2	83,3	54,3	15,9	3,8
5.3 Commissie (A. III)	3 576,3	3 213,8	89,9	284,6	77,9	2,2
5.4 Hof van Justitie (A. IV)	151,1	139,6	92,4	8,8	2,6	1,7
5.5 Rekenkamer (A. V)	81,4	68,9	84,6	10,8	1,7	2,1
5.6 Economisch en Sociaal Comité (A. VI)	89,0	79,4	89,2	6,1	3,5	4,0
5.7 Comité van de Regio's (A. VII)	39,7	35,4	89,3	2,4	1,9	4,8
5.8 Europese Ombudsman (A. VIII)	4,3	3,5	81,5	0,5	0,3	7,8
6. Reserves	876,0	207,2	23,7	—	668,8	76,3
6.1 Monetair reserve (T. B1-6)	500,0	—	—	—	500,0	100,0
6.2 Reserve voor garantie (H. B0-23 en 24)	208,0	207,2	99,6	—	0,8	0,4
6.3 Reserve voor noodhulp (H. B7-91)	168,0	—	—	—	168,0	100,0
7. Pretoetredingssteun	2 302,2	1 401,7	60,9	23,9	876,6	38,1
7.1 Sapard (H. B7-01)	470,9	30,5	6,5	—	440,4	93,5
7.2 ISPA (H. B7-02)	350,0	203,3	58,1	0,0	146,7	41,9
7.3 Phare (pretoetreding) (H. B7-03)	1 481,3	1 167,9	78,8	23,9	289,5	19,5
8. Reserves en voorzieningen (T. B0-4)	—	—	—	—	—	—
Totaal-generaal	97 160,3	79 987,4	82,3	2 188,4	14 984,5	15,4

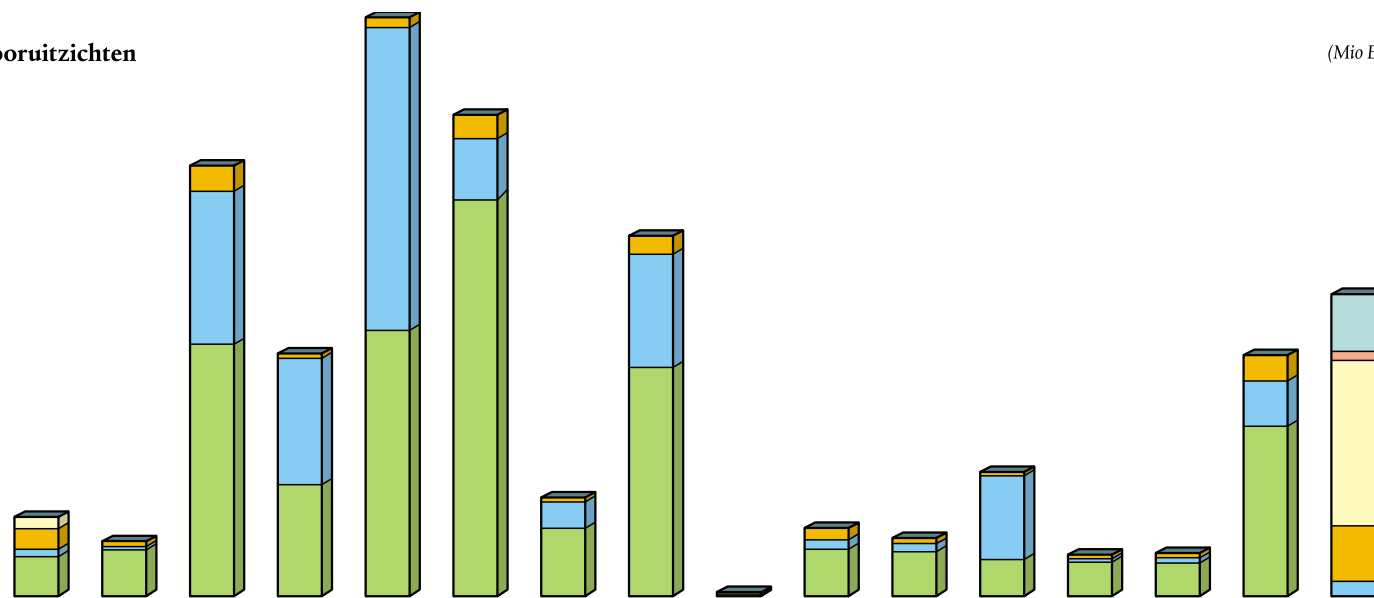
⁽¹⁾ Begrotingskredieten gewijzigd na verrekening van overschrijvingen tussen begrotingsonderdelen, ontvangsten uit diensten voor rekening van derden, na terugstorting van vooruitbetalingen wederopgevoerde kredieten en uit het voorgaande jaar overgedragen kredieten. Dit verklaart het verschil van 2 279,6 miljoen euro tussen de definitieve kredieten in deze grafiek en het totaalbedrag in grafiek I.

Grafiek V In 2001 verrichte betalingen, per lidstaat ⁽¹⁾

NB: In 2001 verrichte betalingen = betalingen ten laste van beleidskredieten 2001 + betalingen ten laste van overdrachten uit 2000.

Rubriek van de financiële vooruitzichten

(Mio EUR en %)



	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	Diversen (2) (3)	Totaal
– Gemeenschappelijk landbouwbeleid	937,9	1 112,0	5 861,7	2 613,5	6 184,5	9 230,1	1 584,5	5 343,8	30,8	1 111,8	1 052,6	875,0	815,8	780,1	3 998,8	1,0	41 533,9
– Structurele acties	154,4	40,3	3 573,6	2 928,4	7 060,8	1 426,7	617,5	2 652,7	4,6	220,8	198,3	1 949,4	80,4	132,6	1 049,3	365,8	22 455,8
– Intern beleid	482,6	150,3	590,9	130,7	251,3	581,3	84,0	403,1	44,0	268,4	114,0	76,2	87,6	126,0	607,0	1 305,5	5 303,1
– Externe maatregelen	306,2	1,7	6,4	0,5	8,5	8,0	0,6	21,6	0,3	2,7	1,3	0,8	0,8	0,7	16,9	3 853,7	4 230,6
– Reserves	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	207,2	207,2
– Pretoetredingssteun	2,6	0,0	0,3	0,0	0,2	0,1	0,0	7,8	3,1	1,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	1 385,5	1 401,7
Totaal	1 883,7 2,5 %	1 304,3 1,7 %	10 032,9 13,4 %	5 673,2 7,6 %	13 505,3 18,0 %	11 246,2 15,0 %	2 286,6 3,0 %	8 429,1 11,2 %	82,8 0,1 %	1 605,3 2,1 %	1 366,3 1,8 %	2 901,4 3,9 %	984,7 1,3 %	1 039,5 1,4 %	5 672,5 7,6 %	7 118,6 9,5 %	75 132,3 100,0 %

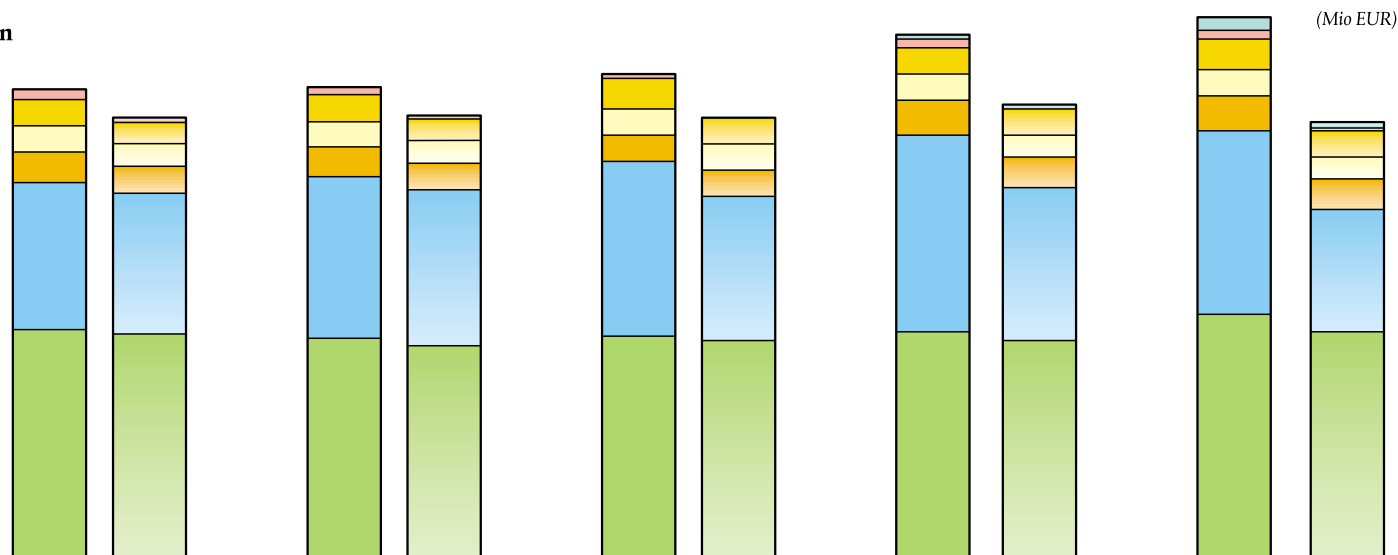
⁽¹⁾ De geografische verdeling komt niet overeen met een verdeling van de betalingen ten behoeve van de lidstaten, maar is gebaseerd op de uitgaventoewijzing naar gelang van de gegevens in het geautomatiseerde boekhoudsysteem van de Commissie (SINCOM2).

⁽²⁾ Waarvan een bedrag van 25,7 miljoen euro is betaald aan het Publicatiebureau en de diensten van de Commissie.

⁽³⁾ Waarvan een bedrag van 207,2 miljoen euro door de Commissie is betaald aan het Garantiefonds.

Grafiek VI
Beloop en besteding van de kredieten voor betalingen in de periode 1997-2001, per rubriek van de financiële vooruitzichten

Rubriek van de financiële vooruitzichten



Rubriek	1997		1998		1999		2000		2001	
	Beschikbare ⁽¹⁾ kredieten	Verrichte betalingen	Beschikbare ⁽¹⁾ kredieten	Verrichte betalingen	Beschikbare ⁽¹⁾ kredieten	Verrichte betalingen	Beschikbare ⁽¹⁾ kredieten	Verrichte betalingen	Beschikbare ⁽¹⁾ kredieten	Verrichte betalingen
– Gemeenschappelijk landbouwbeleid	41 187,9	40 623,2	39 941,4	38 810,0	40 451,7	39 780,3	40 822,3	40 505,9	44 076,0	41 533,9
– Structurele acties	26 426,1	26 059,2	28 643,4	28 366,0	30 657,7	26 663,6	35 579,8	27 590,8	32 994,8	22 455,8
– Intern beleid	5 371,3	4 934,7	5 246,8	4 878,5	5 243,0	4 473,1	6 416,1	5 360,8	6 485,4	5 303,1
– Externe maatregelen	4 678,3	3 992,0	4 515,6	4 067,7	5 091,8	4 585,8	4 201,5	3 841,0	4 919,3	4 230,6
– Administratieve uitgaven	4 739,9	4 129,2	4 941,0	4 219,4	5 090,9	4 506,7	5 173,5	4 643,0	5 506,4	4 855,1
– Reserves	1 202,0	286,1	1 154,0	272,4	846,0	300,1	1 036,0	186,3	876,0	207,2
– Pretoetredingssteun ⁽²⁾	212,0	212,0	99,0	99,0	0,0	0,0	1 579,4	1 203,4	2 302,2	1 401,7
Totaal	83 817,5	80 236,4	84 541,2	80 713,0	87 381,1	80 309,5	94 808,6	83 331,1	97 160,0	79 987,4

⁽¹⁾ Beschikbare kredieten = Kredieten voor betalingen van het begrotingsjaar + uit het vorige begrotingsjaar overgedragen kredieten.

⁽²⁾ Voor de periode 1993-1999 omvat financieel vooruitzicht 7 de aan de nieuwe lidstaten betaalde compensatiebedragen. Voor de periode 2000-2006 omvat dit de pretoetredingssteun.

BIJLAGE II

Verslagen en adviezen die de Rekenkamer de laatste vijf jaar heeft uitgebracht

Krachtens het bepaalde in de Verdragen is de Rekenkamer gehouden een jaarverslag uit te brengen. Op grond van de Verdragen en andere geldende regelingen moet zij ook jaarverslagen uitbrengen over bepaalde organen en activiteiten van de Gemeenschappen. Voorts is bij de

Verdragen aan de Rekenkamer de bevoegdheid verleend over bijzondere kwesties opmerkingen te maken en op verzoek van een instelling adviezen uit te brengen. Onderstaande lijst bevat de verslagen en adviezen die de Rekenkamer de laatste vijf jaar heeft uitgebracht.

Titel	Publicatie
Jaarverslag en betrouwbaarheidsverklaringen	
Twintigste jaarverslag en betrouwbaarheidsverklaringen (Algemene begroting en EOF), over het begrotingsjaar 1996	PB C 348 van 18.11.1997
Eenentwintigste jaarverslag, over het begrotingsjaar 1997:	PB C 349 van 17.11.1998
— Verslag en betrouwbaarheidsverklaring over de activiteiten in het kader van de algemene begroting	
— Verslag en betrouwbaarheidsverklaring over de activiteiten in het kader van het zesde en zevende EOF	
Tweeëntwintigste jaarverslag, over het begrotingsjaar 1998:	PB C 349 van 3.12.1999
— Verslag en betrouwbaarheidsverklaring over de activiteiten in het kader van de algemene begroting	
— Verslag en betrouwbaarheidsverklaring over de activiteiten in het kader van het zesde, zevende en achtste EOF	
Drieëntwintigste jaarverslag, over het begrotingsjaar 1999:	PB C 342 van 1.12.2000
— Verslag en betrouwbaarheidsverklaring over de activiteiten in het kader van de algemene begroting	
— Verslag en betrouwbaarheidsverklaring over de activiteiten in het kader van het zesde, zevende en achtste EOF	
Vierentwintigste jaarverslag, over het begrotingsjaar 2000:	PB C 359 van 15.12.2001 en PB C 92 van 17.4.2002
— Verslag en betrouwbaarheidsverklaring over de activiteiten in het kader van de algemene begroting	
— Verslag en betrouwbaarheidsverklaring over de activiteiten in het kader van het zesde, zevende en achtste EOF	
Vijfentwintigste jaarverslag, over het begrotingsjaar 2001:	In dit PB
— Verslag en betrouwbaarheidsverklaring over de activiteiten in het kader van de algemene begroting	
— Verslag en betrouwbaarheidsverklaring over de activiteiten in het kader van het zesde, zevende en achtste EOF	
Speciale verslagen	
<i>Eigen middelen</i>	
— Speciaal verslag nr. 6/98 over de balans van het stelsel van de middelen uit BTW en BNP	PB C 241 van 31.7.1998
— Speciaal verslag nr. 9/98 over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie inzake de BTW in het intracommunautaire handelsverkeer	PB C 356 van 20.11.1998
— Speciaal verslag nr. 13/98 over de controle van het gebruik van risicoanalysetechnieken bij douanecontroles en de inkleding van goederen	PB C 375 van 3.12.1998
— Speciaal verslag nr. 8/99 over de in het communautair douanewetboek voorgeschreven zekerheden en borgtochten ter bescherming van de inning van de traditionele eigen middelen	PB C 70 van 10.3.2000
— Speciaal verslag nr. 17/2000 over de controle van de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van de BNP's van de lidstaten door de Commissie	PB C 336 van 27.11.2000
— Speciaal verslag nr. 23/2000 over de waardebeoordeling van geïmporteerde goederen voor de douane (douanewaarde)	PB C 84 van 14.3.2001

Titel	Publicatie
<i>Gemeenschappelijk landbouwbeleid</i>	
— Speciaal verslag nr. 1/97 over de beschikkingen van de Commissie van 10 april 1996 en 20 november 1996 betreffende de goedkeuring van de rekeningen voor het begrotingsjaar 1992 en bepaalde uitgaven voor het begrotingsjaar 1993	PB C 52 van 21.2.1997
— Speciaal verslag nr. 4/97 over de controle van bepaalde aspecten van de maatregelen in verband met de Duitse hereniging waarbij sprake is van compensatiebetalingen en uitvoerrestituties van het EOGFL	PB C 144 van 13.5.1997
— Speciaal verslag nr. 5/97 over het beheer van de communautaire graanhandel waarbij sprake is van uitvoerrestituties, bijzondere invoerregelingen en regionale steunregelingen	PB C 159 van 26.5.1997
— Speciaal verslag nr. 2/98 over de beschikkingen van de Commissie van 23 april en 30 juli 1997 betreffende de goedkeuring van de rekeningen voor 1993 in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven	PB C 121 van 20.4.1998
— Speciaal verslag nr. 4/98 over de import in de Gemeenschap tegen een verlaagd heffingspercentage van Nieuw-Zeelandse zuivelproducten en Zwitserse kaas en de afzet ervan	PB C 127 van 24.4.1998 en PB C 191 van 18.6.1998
— Speciaal verslag nr. 19/98 over de communautaire financiering van bepaalde maatregelen naar aanleiding van de BSE-crisis	PB C 383 van 9.12.1998
— Speciaal verslag nr. 20/98 over de verificatie van fysieke controles op landbouwproducten waarvoor uitvoerrestituties worden betaald	PB C 375 van 3.12.1998
— Speciaal verslag nr. 21/98 over de procedure voor erkenning en verklaring, zoals toegepast op de goedkeuring van de rekeningen inzake de uitgaven van het EOGFL-Garantie voor 1996	PB C 389 van 14.12.1998
— Speciaal verslag nr. 1/99 over de steun voor het gebruik van ondermelk en mageremelkpoeder als diervoeder	PB C 147 van 27.5.1999
— Speciaal verslag nr. 2/99 over de gevolgen van de hervorming van het GLB voor de graansector	PB C 192 van 8.7.1999
— Speciaal verslag nr. 1/2000 over klassieke varkenspest	PB C 85 van 23.3.2000
— Speciaal verslag nr. 8/2000 over de communautaire maatregelen voor de afzet van botervet	PB C 132 van 12.5.2000
— Speciaal verslag nr. 11/2000 over de steunregeling voor olijfolie	PB C 215 van 27.7.2000
— Speciaal verslag nr. 14/2000 over de maatregelen voor een milieuvriendelijker gemeenschappelijk landbouwbeleid	PB C 353 van 8.12.2000
— Speciaal verslag nr. 20/2000 over het beheer van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker	PB C 50 van 15.2.2001
— Speciaal verslag nr. 22/2000 over de evaluatie van de gewijzigde procedure voor de goedkeuring van de rekeningen	PB C 69 van 2.3.2001
— Speciaal verslag nr. 4/2001 over de controle van het EOGFL-Garantie — de implementatie van het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS)	PB C 214 van 31.7.2001
— Speciaal verslag nr. 6/2001 over de melkquota	PB C 305 van 30.10.2001
— Speciaal verslag nr. 7/2001 over uitvoerrestituties — bestemming en het in de handel brengen	PB C 314 van 8.11.2001
— Speciaal verslag nr. 8/2001 over de productierestituties voor aardappel- en graanzetmeel, en de steun voor aardappelmeel	PB C 294 van 19.10.2001
— Speciaal verslag nr. 14/2001 over de follow-up van speciaal verslag nr. 19/98 van de Rekenkamer over BSE	PB C 324 van 20.11.2001
— Speciaal verslag nr. 5/2002 over de regelingen inzake de extensiveringspremie en het extensiveringsbedrag in de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees	PB C 290 van 25.11.2002
— Speciaal verslag nr. 6/2002 over de controle van het beheer door de Commissie van de steunregeling voor oliehoudende zaden van de EU	PB C 254 van 22.10.2002
— Speciaal verslag nr. 7/2002 over het financieel beheer van de gemeenschappelijke marktordening in de sector bananen	PB C 294 van 28.11.2002

Titel	Publicatie
<i>Structurele acties</i>	
— Speciaal verslag nr. 3/98 over de tenuitvoerlegging door de Commissie van het beleid en de acties van de EU op het gebied van de waterverontreiniging	PB C 191 van 18.6.1998
— Speciaal verslag nr. 12/98 over de uitvoering van de operationele programma's betreffende de bevordering van de plattelandontwikkeling in de zones van doelstelling 5b)	PB C 356 van 20.11.1998
— Speciaal verslag nr. 14/98 over de afsluiting van de vormen van bijstandsverlening van het EFRO	PB C 368 van 27.11.1998
— Speciaal verslag nr. 15/98 over de evaluatie van de bijstandsverlening van de Structuurfondsen betreffende de perioden 1989-1993 en 1994-1999	PB C 347 van 16.11.1998
— Speciaal verslag nr. 16/98 over de besteding van de kredieten van de structurele acties gedurende de programmeringsperiode 1994-1999	PB C 347 van 16.11.1998
— Speciaal verslag nr. 18/98 over de communautaire maatregelen ter aanmoediging van de oprichting van gemengde vennootschappen in de visserijsector	PB C 393 van 16.12.1998
— Speciaal verslag nr. 22/98 betreffende het beheer door de Commissie van de uitvoering van maatregelen ter bevordering van gelijke kansen voor vrouwen en mannen	PB C 393 van 16.12.1998
— Speciaal verslag nr. 6/99 betreffende het additionaliteitsbeginsel	PB C 68 van 9.3.2000
— Speciaal verslag nr. 7/99 over de ontwikkeling van bedrijventerreinen	PB C 68 van 9.3.2000
— Speciaal verslag nr. 3/2000 over het Europees Sociaal Fonds en het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (afdeling Oriëntatie) — Maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid van jongeren	PB C 100 van 7.4.2000
— Speciaal verslag nr. 7/2000 over het Internationaal Fonds voor Ierland en het speciale steunprogramma voor vrede en verzoening in Noord-Ierland en de aangrenzende graafschappen van Ierland (1995-1999)	PB C 146 van 25.5.2000
— Speciaal verslag nr. 15/2000 met betrekking tot het Cohesiefonds	PB C 279 van 2.10.2000
— Speciaal verslag nr. 1/2001 over het communautair initiatief Urban	PB C 124 van 25.4.2001
— Speciaal verslag nr. 10/2001 over de financiële controle van de Structuurfondsen, Verordeningen (EG) nrs. 2064/97 en 1681/94 van de Commissie	PB C 314 van 8.11.2001
— Speciaal verslag nr. 12/2001 over bepaalde structuurmaatregelen ten behoeve van de werkgelegenheid: — effect van de EFRO-steun op de werkgelegenheid — ESF-maatregelen ter bestrijding van langdurige werkloosheid	PB C 334 van 28.11.2001
— Speciaal verslag nr. 3/2002 over het Communautair Initiatief Werkgelegenheid — Integra	PB C 263 van 29.10.2002
— Speciaal verslag nr. 4/2002 over lokale acties voor werkgelegenheid	PB C 263 van 29.10.2002
<i>Intern beleid</i>	
— Speciaal verslag nr. 17/98 inzake steun voor hernieuwbare energiebronnen in de acties voor gezamenlijke rekening van het programma Joule-Thermie en in de modelprojecten van het programma Altener	PB C 356 van 20.11.1998
— Speciaal verslag nr. 23/98 over de voorlichtings- en communicatieacties van de Europese Commissie	PB C 393 van 16.12.1998
— Speciaal verslag nr. 9/99 met betrekking tot onderzoeksacties op het gebied van landbouw en visserij, programma Fair („Fisheries, Agriculture & Agro-Industrial Research”)	PB C 92 van 30.3.2000
— Speciaal verslag nr. 9/2000 over de Trans-Europese Netwerken (TEN) — Telecommunicatie	PB C 166 van 15.6.2000
— Speciaal verslag nr. 10/2000 inzake door het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek gegunde overheidsopdrachten	PB C 172 van 21.6.2000
— Speciaal verslag nr. 9/2001 over het programma voor opleiding en mobiliteit van onderzoekers	PB C 349 van 10.12.2001
— Speciaal verslag nr. 2/2002 over de communautaire actieprogramma's Socrates en Jeugd voor Europa	PB C 136 van 7.6.2002

Titel	Publicatie
<i>Externe maatregelen</i>	
— Speciaal verslag nr. 2/97 over de humanitaire hulp van de Europese Unie van 1992 tot 1995	PB C 143 van 12.5.1997
— Speciaal verslag nr. 3/97 over het gedecentraliseerde systeem voor de tenuitvoerlegging van het programma Phare (periode 1990-1995)	PB C 175 van 9.6.1997
— Speciaal verslag nr. 6/97 betreffende de Tacis-subsidies aan Oekraïne	PB C 171 van 5.6.1997
— Speciaal verslag nr. 1/98 over de bilaterale financiële en technische samenwerking met de mediterrane derde landen	PB C 98 van 31.3.1998
— Speciaal verslag nr. 5/98 over de wederopbouw in het voormalige Joegoslavië (periode 1996-1997)	PB C 241 van 31.7.1998
— Speciaal verslag nr. 7/98 over het communautaire programma voor ontwikkelingshulp aan Zuid-Afrika (1986-1996)	PB C 241 van 31.7.1998
— Speciaal verslag nr. 11/98 over de ontwikkeling van de particuliere sector Phare & Tacis (periode 1991-1996) (Programma's ter ondersteuning van de KMO's, de regionale ontwikkeling en de herstructurering van het bedrijfsleven)	PB C 335 van 3.11.1998
— Speciaal verslag nr. 24/98 over verrichtingen met risicodragend kapitaal, gefinancierd uit de middelen van de Europese Ontwikkelingsfondsen	PB C 389 van 14.12.1998
— Speciaal verslag nr. 25/98 over de door de Europese Unie gevoerde acties op het gebied van de nucleaire veiligheid in Midden- en Oost-Europa (LMOE) en in de Nieuwe onafhankelijke staten (NOS) (periode 1990-1997)	PB C 35 van 9.2.1999
— Speciaal verslag nr. 4/99 over de financiële hulp aan de landen en gebieden overzee in het kader van het zesde en zevende EOF	PB C 276 van 29.9.1999
— Speciaal verslag nr. 5/99 over grensoverschrijdende samenwerking in het kader van Phare (1994-1998)	PB C 48 van 21.2.2000
— Speciaal verslag nr. 2/2000 over de steun van de Europese Unie aan Bosnië-Herzegovina in het kader van het herstel van de vrede en de rechtsstaat	PB C 85 van 23.3.2000
— Speciaal verslag nr. 4/2000 over herstelmaatregelen voor ACS-landen ter voorbereiding van normale ontwikkelingshulp	PB C 113 van 19.4.2000
— Speciaal verslag nr. 12/2000 over het beheer door de Commissie van de steun van de Europese Unie voor de ontwikkeling van de mensenrechten en de democratie in derde landen	PB C 230 van 10.8.2000
— Speciaal verslag nr. 16/2000 over de mededingingsprocedures voor overeenkomsten inzake diensten van de programma's Phare en Tacis	PB C 350 van 6.12.2000
— Speciaal verslag nr. 18/2000 betreffende het programma om de Russische Federatie van landbouwproducten te voorzien	PB C 25 van 25.1.2001
— Speciaal verslag nr. 19/2000 over het beheer door de Commissie van het steunprogramma voor de Palestijnse gemeenschap	PB C 32 van 31.1.2001
— Speciaal verslag nr. 21/2000 over het beheer van de externehulpprogramma's van de Commissie (met name ten aanzien van landenprogrammering, projectvoorbereiding en de rol van delegaties)	PB C 57 van 22.2.2001
— Speciaal verslag nr. 2/2001 over het beheer van de humanitaire noodacties voor de slachtoffers van de crisis in Kosovo (ECHO)	PB C 168 van 12.6.2001 en PB C 159 van 3.7.2002
— Speciaal verslag nr. 3/2001 over het beheer door de Commissie van de internationale visserijovereenkomsten	PB C 210 van 27.7.2001
— Speciaal verslag nr. 5/2001 over de tegenwaardefondsen van de steun voor structurele aanpassing, die wordt bestemd voor begrotingssteun (zevende en achtste EOF)	PB C 257 van 14.9.2001
— Speciaal verslag nr. 11/2001 over het Tacis-programma voor grensoverschrijdende samenwerking	PB C 329 van 23.11.2001
— Speciaal verslag nr. 13/2001 over het beheer van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB)	PB C 338 van 30.11.2001
— Speciaal verslag nr. 1/2002 over macrofinanciële bijstand (MFB) aan derde landen en structurele aanpassingsfaciliteiten (SAF) in de mediterrane landen	PB C 121 van 23.5.2002

Titel	Publicatie
<i>Administratieve uitgaven</i>	
— Speciaal verslag nr. 7/97 over de controle van de Europese Associatie voor Samenwerking (EAS)	Niet in het PB gepubliceerd
— 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
— Speciaal verslag nr. 10/98 over de uitgaven en vergoedingen van de leden van het Europees Parlement	PB C 243 van 3.8.1998
— Speciaal verslag nr. 5/2000 over de uitgaven voor gebouwen van het Hof van Justitie (Bijgebouwen Erasmus en Thomas More, bijgebouw C)	PB C 109 van 14.4.2000
— Speciaal verslag nr. 13/2000 over de uitgaven van de fracties van het Europees Parlement	PB C 181 van 28.6.2000
<i>Financiële instrumenten en bankactiviteiten</i>	
— Speciaal verslag nr. 3/99 over het beheer en de controle van de rentesubsidies door de diensten van de Commissie	PB C 217 van 29.7.1999
— Speciaal verslag nr. 6/2000 over de toekenning door de Gemeenschap van rentesubsidies voor leningen die de Europese Investeringsbank in het kader van haar tijdelijke leningsfaciliteit aan kleine en middelgrote ondernemingen verstrekt	PB C 152 van 31.5.2000
Specifieke jaarverslagen	
<i>Jaarrekening van de EGKS</i>	
— Verslag over de financiële staten van de EGKS per 31 december 1996	PB C 242 van 8.8.1997
— Verslag over de jaarrekening van de EGKS per 31 december 1997	PB C 255 van 13.8.1998
— Verslag over de jaarrekening van de EGKS per 31 december 1998	PB C 240 van 25.8.1999
— Verslag over de jaarrekening van de EGKS per 31 december 1999	PB C 281 van 4.10.2000
— Verslag over de jaarrekening van de EGKS per 31 december 2000	PB C 185 van 30.6.2001 en PB C 363 van 19.12.2001
— Verslag over de jaarrekening van de EGKS per 31 december 2001	PB C 158 van 3.7.2002
<i>Jaarverslag met betrekking tot de EGKS</i>	
— Jaarverslag 1996 over de EGKS	PB C 380 van 15.12.1997
— Jaarverslag 1997 met betrekking tot de EGKS	PB C 352 van 18.11.1998
— Jaarverslag 1998 met betrekking tot de EGKS	PB C 338 van 25.11.1999
— Jaarverslag 1999 met betrekking tot de EGKS	PB C 347 van 4.12.2000
— Jaarverslag 2000 met betrekking tot de EGKS	PB C 366 van 20.12.2001
— Jaarverslag en betrouwbaarheidsverklaring 2001 met betrekking tot de EGKS	Wordt nog gepubliceerd
<i>Voorzieningsagentschap van Euratom</i>	
— Verslag over de rekeningen 1996 van het Voorzieningsagentschap van Euratom	Niet in het PB gepubliceerd
— Verslag over de rekeningen 1997 van het Voorzieningsagentschap van Euratom	Niet in het PB gepubliceerd
— Verslag over de jaarrekening 1998 van het Voorzieningsagentschap van Euratom	Niet in het PB gepubliceerd
— Verslag over de jaarrekening 1999 van het Voorzieningsagentschap van Euratom	Niet in het PB gepubliceerd
— Verslag over de jaarrekening van het Voorzieningsagentschap van Euratom voor het begrotingsjaar 2000	Niet in het PB gepubliceerd
— Verslag over de jaarrekening van het Voorzieningsagentschap van Euratom voor het begrotingsjaar 2001	Niet in het PB gepubliceerd

Titel	Publicatie
<i>Joint European Torus (JET)</i>	
— Verslag over de rekeningen 1996 van de „Joint European Torus (JET), Joint Undertaking”	Niet in het PB gepubliceerd
— Verslag over de rekeningen 1997 van de „Joint European Torus (JET), Joint Undertaking”	Niet in het PB gepubliceerd
— Verslag over de rekeningen 1998 van de „Joint European Torus (JET), Joint Undertaking”	Niet in het PB gepubliceerd
— Verslag over de jaarrekening 1999 van de „Joint European Torus (JET), Joint Undertaking”	Niet in het PB gepubliceerd
— Verslag over de jaarrekening 2000 van de „Joint European Torus (JET), Joint Undertaking”	Niet in het PB gepubliceerd
— Verslag over de jaarrekening 2001 van de „Joint European Torus (JET), Joint Undertaking”	Niet in het PB gepubliceerd
<i>Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden (Stichting Dublin)</i>	
— Verslag over de financiële staten en het beheer van de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden (Stichting Dublin) betreffende het begrotingsjaar 1996	PB C 393 van 29.12.1997
— Verslag over de financiële staten en het beheer van de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden (Stichting Dublin) betreffende het begrotingsjaar 1997	PB C 406 van 28.12.1998
— Verslag over de jaarrekening van de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden (Stichting Dublin) betreffende het per 31 december 1998 afgesloten begrotingsjaar	PB C 372 van 22.12.1999
— Verslag over de jaarrekening van de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden (Stichting Dublin) betreffende het per 31 december 1999 afgesloten begrotingsjaar	PB C 373 van 27.12.2000
— Verslag over de jaarrekening van de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden (Stichting Dublin) betreffende het per 31 december 2000 afgesloten begrotingsjaar	PB C 372 van 28.12.2001
— Verslag over de jaarrekening van de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden betreffende het begrotingsjaar 2001	Wordt nog gepubliceerd
<i>Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding (Cedefop — Thessaloniki)</i>	
— Verslag over de financiële staten en het beheer van het Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding (Cedefop — Thessaloniki) betreffende het begrotingsjaar 1996	PB C 393 van 29.12.1997
— Verslag over de financiële staten en het beheer van het Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding (Cedefop — Thessaloniki) over het per 31 december 1997 verstreken begrotingsjaar	PB C 406 van 28.12.1998
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding (Cedefop — Thessaloniki) betreffende het per 31 december 1998 afgesloten begrotingsjaar	PB C 372 van 22.12.1999
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding (Cedefop — Thessaloniki) betreffende het per 31 december 1999 afgesloten begrotingsjaar	PB C 373 van 27.12.2000
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding (Cedefop — Thessaloniki) betreffende het per 31 december 2000 afgesloten begrotingsjaar	PB C 372 van 28.12.2001
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding betreffende het begrotingsjaar 2001	Wordt nog gepubliceerd
<i>Europese Scholen</i>	
— Verslag over de rekeningen van de Europese Scholen betreffende het begrotingsjaar 1996	Niet in het PB gepubliceerd
— Verslag over de rekeningen van de Europese Scholen betreffende het begrotingsjaar 1997	Niet in het PB gepubliceerd
— Verslag over de rekeningen van de Europese Scholen betreffende het op 31 december 1998 afgesloten begrotingsjaar	Niet in het PB gepubliceerd
— Verslag over de jaarrekening van de Europese Scholen betreffende het per 31 december 1999 afgesloten begrotingsjaar	Niet in het PB gepubliceerd
— Verslag over de jaarrekening van de Europese Scholen betreffende het per 31 december 2000 afgesloten begrotingsjaar	Niet in het PB gepubliceerd
— Verslag over de jaarrekening van de Europese Scholen betreffende het begrotingsjaar 2001	Niet in het PB gepubliceerd

Titel	Publicatie
<i>Europees Monetair Instituut en Europese Centrale Bank</i>	
— Verslag over de doelmatigheidscontrole van het Europees Monetair Instituut betreffende het begrotingsjaar 1996	PB C 42 van 9.2.1998
— Verslag over de doelmatigheidscontrole van het Europees Monetair Instituut betreffende het begrotingsjaar 1997	PB C 164 van 10.6.1999
— Verslag over de doelmatigheid van het Europees Monetair Instituut en de Europese Centrale Bank betreffende het begrotingsjaar 1998	PB C 133 van 12.5.2000
— Verslag van de Rekenkamer over de doelmatigheidscontrole bij de Europese Centrale Bank voor het begrotingsjaar 1999	PB C 47 van 13.2.2001
— Verslag over de doelmatigheidscontrole bij de Europese Centrale Bank voor het begrotingsjaar 2000	PB C 341 van 4.12.2001
— Verslag over de doelmatigheidscontrole bij de Europese Centrale Bank voor het begrotingsjaar 2001	PB C 259 van 25.10.2002
<i>Beheer van de „Schengen-contracten”</i>	
— Specifiek jaarverslag over de financiële verantwoording van het beheer door de secretaris-generaal/hoge vertegenwoordiger van de Raad van de contracten die deze sluit als vertegenwoordiger van bepaalde lidstaten met betrekking tot de installatie en de werking van de Help Desk Server van de Management Unit en van het Sirene-netwerk fase II („Schengen-contracten”) over het tijdvak 3 mei — 31 december 1999	Niet in het PB gepubliceerd
— Specifiek jaarverslag over de financiële verantwoording van het beheer door de secretaris-generaal/hoge vertegenwoordiger van de Raad van de contracten die deze sluit als vertegenwoordiger van bepaalde lidstaten met betrekking tot de installatie en de werking van de Help Desk Server van de Management Unit en van het Sirene-netwerk fase II („Schengen-contracten”) betreffende het per 31 december 2000 afgesloten begrotingsjaar	Niet in het PB gepubliceerd
— Specifiek jaarverslag over de financiële verantwoording van het beheer door de secretaris-generaal/hoge vertegenwoordiger van de Raad van de contracten die deze sluit als vertegenwoordiger van bepaalde lidstaten met betrekking tot de installatie en de werking van de Help Desk Server van de Management Unit en van het Sirene-netwerk fase II („Schengen-contracten”) betreffende het per 31 december 2001 afgesloten begrotingsjaar	Niet in het PB gepubliceerd
<i>Beheer van de „SISNET-contracten”</i>	
— Specifiek jaarverslag over de financiële verantwoording van het beheer door de plaatsvervangend secretaris-generaal van de Raad van de overeenkomsten die deze sluit namens bepaalde lidstaten met betrekking tot de installatie en de werking van de communicatie-infrastructuur voor de Schengenomgeving „SISNET”, betreffende het per 31 december 2000 afgesloten begrotingsjaar	Niet in het PB gepubliceerd
— Specifiek jaarverslag over de financiële verantwoording van het beheer door de plaatsvervangend secretaris-generaal van de Raad van de overeenkomsten die deze sluit namens bepaalde lidstaten met betrekking tot de installatie en de werking van de communicatie-infrastructuur voor de Schengenomgeving „SISNET”, betreffende het per 31 december 2001 afgesloten begrotingsjaar	Niet in het PB gepubliceerd
<i>Communautair Bureau voor plantenrassen (CBPR-Angers)</i>	
— Verslag over de financiële staten van het Communautair Bureau voor plantenrassen (OCVV-Angers) (Begrotingsjaren 1995 en 1996)	PB C 393 van 29.12.1997
— Verslag over de financiële staten van het Communautair Bureau voor plantenrassen (OCVV-Angers) betreffende het per 31 december 1997 afgesloten begrotingsjaar	PB C 406 van 28.12.1998
— Verslag over de jaarrekening van het Communautair Bureau voor plantenrassen (OCVV-Angers) betreffende het per 31 december 1998 afgesloten begrotingsjaar	PB C 372 van 22.12.1999
— Verslag over de jaarrekening van het Communautair Bureau voor plantenrassen (CBPR-Angers) betreffende het per 31 december 1999 afgesloten begrotingsjaar	PB C 373 van 27.12.2000

Titel	Publicatie
— Verslag over de jaarrekening van het Communautair Bureau voor plantenrassen (CBPR-Angers) betreffende het per 31 december 2000 afgesloten begrotingsjaar	PB C 372 van 28.12.2001
— Verslag over de jaarrekening van het Communautair Bureau voor plantenrassen betreffende het begrotingsjaar 2001	Wordt nog gepubliceerd
<i>Europees Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt (BHIM-Alicante)</i>	
— Verslag over de financiële staten van het Europees Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt (BHIM-Alicante) (Begrotingsjaar 1996)	PB C 393 van 29.12.1997
— Verslag over de financiële staten van het Europees Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt (BHIM-Alicante) betreffende het per 31 december 1997 afgesloten begrotingsjaar	PB C 406 van 28.12.1998
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt (BHIM-Alicante) betreffende het per 31 december 1998 afgesloten begrotingsjaar	PB C 372 van 22.12.1999
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt (BHIM-Alicante) betreffende het per 31 december 1999 afgesloten begrotingsjaar	PB C 373 van 27.12.2000
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt (BHIM-Alicante) betreffende het per 31 december 2000 afgesloten begrotingsjaar	PB C 372 van 28.12.2001
<i>Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk (EAVG-Bilbao)</i>	
— Verslag over de financiële staten van het Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk (AESS-Bilbao) (Begrotingsjaar 1996)	PB C 393 van 29.12.1997
— Verslag over de financiële staten van het Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk (AESS-Bilbao) betreffende het per 31 december 1997 afgesloten begrotingsjaar	PB C 406 van 28.12.1998
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk (AESS-Bilbao) betreffende het per 31 december 1998 afgesloten begrotingsjaar	PB C 372 van 22.12.1999
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk (EAVG-Bilbao) betreffende het per 31 december 1999 afgesloten begrotingsjaar	PB C 373 van 27.12.2000
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk (EAVG-Bilbao) betreffende het per 31 december 2000 afgesloten begrotingsjaar	PB C 372 van 28.12.2001
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk betreffende het begrotingsjaar 2001	Wordt nog gepubliceerd
<i>Europees Milieuagentschap (EMA-Kopenhagen)</i>	
— Verslag over de financiële staten van het Europees Milieuagentschap (EMA-Kopenhagen) (Begrotingsjaar 1996)	PB C 393 van 29.12.1997
— Verslag over de financiële staten van het Europees Milieuagentschap (EMA-Kopenhagen) betreffende het per 31 december 1997 afgesloten begrotingsjaar	PB C 406 van 28.12.1998
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Milieuagentschap (EMA-Kopenhagen) betreffende het per 31 december 1998 afgesloten begrotingsjaar	PB C 372 van 22.12.1999
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Milieuagentschap (EMA-Kopenhagen) betreffende het per 31 december 1999 afgesloten begrotingsjaar	PB C 373 van 27.12.2000
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Milieuagentschap (EMA-Kopenhagen) betreffende het per 31 december 2000 afgesloten begrotingsjaar	PB C 372 van 28.12.2001
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Milieuagentschap betreffende het begrotingsjaar 2001	Wordt nog gepubliceerd
<i>Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD-Lissabon)</i>	
— Verslag over de financiële staten van het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD-Lissabon) (Begrotingsjaar 1996)	PB C 393 van 29.12.1997
— Verslag over de financiële staten van het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD-Lissabon) betreffende het per 31 december 1997 afgesloten begrotingsjaar	PB C 406 van 28.12.1998

Titel	Publicatie
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD-Lissabon) betreffende het per 31 december 1998 afgesloten begrotingsjaar	PB C 372 van 22.12.1999
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD-Lissabon) betreffende het per 31 december 1999 afgesloten begrotingsjaar	PB C 373 van 27.12.2000
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD-Lissabon) betreffende het per 31 december 2000 afgesloten begrotingsjaar	PB C 372 van 28.12.2001
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving voor het begrotingsjaar 2001	Wordt nog gepubliceerd
<i>Europees Bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling (EMEA-Londen)</i>	
— Verslag over de financiële staten van het Europees Bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling (EMEA-Londen) (Begrotingsjaar 1996)	PB C 393 van 29.12.1997
— Verslag over de financiële staten van het Europees Bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling (EMEA-Londen) betreffende het per 31 december 1997 afgesloten begrotingsjaar	PB C 406 van 28.12.1998
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling (EMEA-Londen) betreffende het per 31 december 1998 afgesloten begrotingsjaar	PB C 372 van 22.12.1999
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling (EMEA-Londen) betreffende het per 31 december 1999 afgesloten begrotingsjaar	PB C 373 van 27.12.2000
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling (EMEA-Londen) betreffende het per 31 december 2000 afgesloten begrotingsjaar	PB C 372 van 28.12.2001
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling betreffende het begrotingsjaar 2001	Wordt nog gepubliceerd
<i>Vertaalbureau voor de organen van de Europese Unie (VBOU-Luxemburg)</i>	
— Verslag over de financiële staten van het Vertaalbureau voor de organen van de Europese Unie (CTOU-Luxemburg) (Begrotingsjaren 1995 en 1996)	PB C 393 van 29.12.1997
— Verslag over de financiële staten van het Vertaalbureau voor de organen van de Europese Unie (CTOU-Luxemburg) betreffende het per 31 december 1997 afgesloten begrotingsjaar	PB C 406 van 28.12.1998
— Verslag over de jaarrekening van het Vertaalbureau voor de organen van de Europese Unie (VBOU-Luxemburg) betreffende het per 31 december 1998 afgesloten begrotingsjaar	PB C 372 van 22.12.1999
— Verslag over de jaarrekening van het Vertaalbureau voor de organen van de Europese Unie (VBOU-Luxemburg) betreffende het per 31 december 1999 afgesloten begrotingsjaar	PB C 373 van 27.12.2000
— Verslag over de jaarrekening van het Vertaalbureau voor de organen van de Europese Unie (VBOU-Luxemburg) betreffende het per 31 december 2000 afgesloten begrotingsjaar	PB C 372 van 28.12.2001
— Verslag over de jaarrekening van het Vertaalbureau voor de organen van de Europese Unie betreffende het begrotingsjaar 2001	Wordt nog gepubliceerd
<i>Europese Stichting voor opleiding (ESO-Turijn)</i>	
— Verslag over de financiële staten van de Europese Stichting voor opleiding (ESO-Turijn) (Begrotingsjaar 1996)	PB C 393 van 29.12.1997
— Verslag over de financiële staten van de Europese Stichting voor opleiding (ESO-Turijn) betreffende het per 31 december 1997 afgesloten begrotingsjaar	PB C 406 van 28.12.1998

Titel	Publicatie
— Verslag over de jaarrekening van de Europese Stichting voor opleiding (ESO-Turijn) betreffende het per 31 december 1998 afgesloten begrotingsjaar	PB C 372 van 22.12.1999
— Verslag over de jaarrekening van de Europese Stichting voor opleiding (ESO-Turijn) betreffende het per 31 december 1999 afgesloten begrotingsjaar	PB C 373 van 27.12.2000
— Verslag over de jaarrekening van de Europese Stichting voor opleiding (ESO-Turijn) betreffende het per 31 december 2000 afgesloten begrotingsjaar	PB C 372 van 28.12.2001
— Verslag over de jaarrekening van de Europese Stichting voor opleiding betreffende het begrotingsjaar 2001	Wordt nog gepubliceerd

Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat (EWRV-Wenen)

— Verslag over de jaarrekening van het Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat (Wenen) (periode 1 mei — 31 december 1998)	PB C 372 van 22.12.1999
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat (Wenen) betreffende het per 31 december 1999 afgesloten begrotingsjaar	PB C 373 van 27.12.2000
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat (EWRV-Wenen) betreffende het per 31 december 2000 afgesloten begrotingsjaar	PB C 372 van 28.12.2001
— Verslag over de jaarrekening van het Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat betreffende het begrotingsjaar 2001	Wordt nog gepubliceerd

Europees Bureau voor wederopbouw en de implementatie van de steun voor Kosovo (Thessaloniki)

— Verslag over de financiële verantwoording van het Europees Bureau voor wederopbouw en de implementatie van de steun voor Kosovo voor het jaar 2000	PB C 355 van 13.12.2001
--	-------------------------

Adviezen

— Advies nr. 1/97 over de uitvoeringsvoorwaarden met betrekking tot de uitgaven voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid	Niet in het PB gepubliceerd
— Advies nr. 2/97 over een voorstel voor een verordening (Euratom, EGKS, EG) van de Raad houdende bepaling van de bevoegdheden en verplichtingen van de door de Commissie overeenkomstig artikel 18, leden 2 en 3, van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1552/89 gemachtigde personeelsleden	PB C 175 van 9.6.1997
— Advies nr. 3/97 over het ontwerp van een financieel reglement van toepassing op de samenwerking inzake ontwikkelingsfinanciering in het kader van de vierde ACS-EEG-Overeenkomst, gewijzigd bij het akkoord van 4 november 1995	PB C 223 van 22.7.1997
— Advies nr. 4/97 over het voorstel voor een verordening (Euratom, EGKS, EG) van de Raad tot wijziging van het Financieel Reglement van 21 december 1977 van toepassing op de algemene begroting der Europese Gemeenschappen (doc. COM(96) 351 def.)	PB C 57 van 23.2.1998
— Advies nr. 5/97 over het voorstel voor een verordening (EG, Euratom) van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1552/89 van de Raad houdende toepassing van Besluit 94/728/EG, Euratom van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen	PB C 15 van 19.1.1998
— Advies nr. 6/97 over het ontwerp-financieel reglement van het Communautair Bureau voor plantenrassen (OCVV-Angers)	Niet in het PB gepubliceerd
— Advies nr. 1/98 over een voorstel voor een verordening (EG, Euratom) van de Raad houdende toepassing van Besluit 94/728/EG, Euratom betreffende het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschappen	PB C 145 van 9.5.1998

Titel	Publicatie
— Advies nr. 2/98 over een voorstel voor een verordening (Euratom, EGKS, EG) van de Raad tot wijziging van Verordening (Euratom, EGKS, EEG) nr. 549/69 ter bepaling van de categorieën van ambtenaren en overige personeelsleden van de Europese Gemeenschappen waarop de bepalingen van de artikelen 12, 13, tweede alinea, en 14 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen van toepassing zijn	PB C 191 van 18.6.1998
— Advies nr. 3/98 over het ontwerp van financieel reglement van toepassing op het Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat	Niet in het PB gepubliceerd
— Advies nr. 4/98 over een voorstel voor een verordening (EGKS, EG, Euratom) van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr. 259/68 tot vaststelling van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen, en van de andere verordeningen van toepassing op deze ambtenaren en personeelsleden, met betrekking tot de vaststelling in euro van de bezoldigingen, de pensioenen en andere geldelijke rechten	Niet in het PB gepubliceerd
— Advies nr. 5/98 over een voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr. 259/68 tot vaststelling van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en van de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen (aanpassingscoëfficiënt)	Niet in het PB gepubliceerd
— Advies nr. 6/98 over een voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr. 259/68 tot vaststelling van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en van de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen (medewerkers van Parlementsleden)	Niet in het PB gepubliceerd
— Advies nr. 7/98 over de doeltreffendheid van de door het ESC toegepaste terugvorderingsmethoden en over het nieuwe door het ESC ingevoerde systeem voor het beheer en de terugbetaling van reiskosten	Niet in het PB gepubliceerd
— Advies nr. 8/98 over een voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot vaststelling van het agromonetaire stelsel voor de euro (ref. 98/0214) en een voorstel voor een verordening (EG) van de Raad houdende overgangsmaatregelen voor de invoering van de euro in het gemeenschappelijk landbouwbeleid (ref. 98/0215)	PB C 368 van 27.11.1998
— Advies nr. 9/98 over een voorstel voor een verordening (EG, EGKS, Euratom) van de Raad tot wijziging van het Financieel Reglement van 21 december 1977 van toepassing op de algemene begroting der Europese Gemeenschappen (door de Commissie bij document COM(1998) 206 def. van 3 april 1998 ingediend voorstel)	PB C 7 van 11.1.1999
— Advies nr. 10/98 betreffende bepaalde voorstellen voor verordeningen in het kader van Agenda 2000	PB C 401 van 22.12.1998
— Advies nr. 11/98 over een voorstel tot wijziging van Verordening nr. CB-1- 95 van het begrotingscomité van het Harmonisatiebureau voor de interne markt (HBIM-Alicante) van 27 februari 1996 (financieel reglement)	Niet in het PB gepubliceerd
— Advies nr. 1/99 betreffende een voorstel tot wijziging van het financieel reglement van toepassing op het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD-Lissabon)	Niet in het PB gepubliceerd
— Advies nr. 2/99 over het gewijzigde voorstel voor een verordening (EG, Euratom) van de Raad betreffende de door het Bureau voor fraudebestrijding verrichte onderzoeken	PB C 154 van 1.6.1999
— Advies nr. 3/99 over een gewijzigd voorstel voor een verordening (EG, EGKS, Euratom) van de Raad tot wijziging van het Financieel Reglement van 21 december 1977 van toepassing op de algemene begroting der Europese Gemeenschappen (door de Commissie bij document COM(1998) 676 def. van 20 november 1998 ingediend voorstel)	PB C 154 van 1.6.1999
— Advies nr. 4/99 betreffende een voorstel tot wijziging van het financieel reglement van toepassing op het Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk (AESS-Bilbao)	Niet in het PB gepubliceerd

Titel	Publicatie
— Advies nr. 5/99 over de regeling betreffende het vrijwillig aanvullend pensioenfonds voor de leden van het Europees Parlement	Niet in het PB gepubliceerd
— Advies nr. 6/99 over het ontwerp tot wijziging van de OBNOVA-verordening met het oog op de oprichting van een Bureau voor de wederopbouw van Kosovo	Niet in het PB gepubliceerd
— Advies nr. 7/99 betreffende een voorstel tot wijziging van het financieel reglement van toepassing op het Vertaalbureau voor de organen van de Europese Unie (VBOU-Luxemburg)	Niet in het PB gepubliceerd
— Advies nr. 8/99 over een voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie (doc. COM(1999) 333 def. 99/0139 (CNS))	PB C 310 van 28.10.1999
— Advies nr. 9/99 over een voorstel voor een verordening (EG) van de Raad betreffende de begrotingsdiscipline (doc. COM(1999) 364 def. 99/0151 (CNS))	PB C 334 van 23.11.1999
— Advies nr. 1/2000 over een voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van het Financieel Reglement van 21 december 1977 tot scheiding van de functie van interne audit en de functie van financiële controle vooraf (artikel 24, vijfde alinea, van het Financieel Reglement)	PB C 327 van 17.11.2000
— Advies nr. 2/2000 betreffende een voorstel tot wijziging van het financieel reglement van toepassing op het Communautair Bureau voor plantenrassen (CBPR-Angers)	Niet in het PB gepubliceerd
— Advies nr. 1/2001 over een voorstel voor een verordening van de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 1258/1999 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en van verscheidene andere verordeningen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid	PB C 55 van 21.2.2001
— Advies nr. 2/2001 over een voorstel voor een verordening van de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen	PB C 162 van 5.6.2001
— Advies nr. 3/2001 van de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen over een voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van bijzondere maatregelen inzake beëindiging van de dienst door ambtenaren van de Commissie van de Europese Gemeenschappen naar aanleiding van de hervorming van de Commissie	PB C 162 van 5.6.2001
— Advies nr. 4/2001 van de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen over een voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (Euratom, EGKS, EEG) nr. 549/69 ter bepaling van de categorieën van ambtenaren en overige personeelsleden van de Europese Gemeenschappen waarop de bepalingen van de artikelen 12, 13, tweede alinea, en 14 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Gemeenschappen van toepassing zijn (onderwerp: belasting van de ontvangers van de vergoeding wegens beëindiging van de dienst)	PB C 162 van 5.6.2001
— Advies nr. 5/2001 over een voorstel tot wijziging van het financieel reglement van het Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt (BHIM-Alicante)	Niet in het PB gepubliceerd
— Advies nr. 6/2001 over een ontwerp voor een verordening van de Commissie tot wijziging van Verordening (Euratom, EGKS, EG) nr. 3418/93 van de Commissie van 9 december 1993 houdende uitvoeringsvoorschriften betreffende een aantal bepalingen van het Financieel Reglement van 21 december 1977	Niet in het PB gepubliceerd
— Advies nr. 7/2001 van de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen over een voorstel voor een verordening van de Raad houdende wijziging van Verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr. 259/68 tot vaststelling van het statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen	Niet in het PB gepubliceerd
— Advies nr. 8/2001 over een voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van het statuut van de uitvoerende agentschappen waaraan bepaalde taken in het kader van het beheer van de communautaire programma's worden gedelegeerd (doc. COM(2000) 788 def. 2000/0337 (CNS))	PB C 345 van 6.12.2001
— Advies nr. 9/2001 over een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap (ref. 2001/0115 (COD) — COM (2001) 272 def.)	PB C 14 van 17.1.2002
— Advies nr. 1/2002 over een voorstel tot wijziging van het financieel reglement van het Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt (BHIM-Alicante)	Niet in het PB gepubliceerd
— Advies nr. 2/2002 over een gewijzigd voorstel voor een verordening van de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen	PB C 92 van 17.4.2002

Titel	Publicatie
— Advies nr. 3/2002 betreffende een voorstel voor het financieel reglement van toepassing op de begroting van Eurojust	Niet in het PB gepubliceerd
— Advies nr. 4/2002 betreffende een gewijzigd voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (Euratom, EGKS, EEG) nr. 549/69 ter bepaling van de categorieën van ambtenaren en overige personeelsleden van de Europese Gemeenschappen waarop de bepalingen van de artikelen 12, 13, tweede alinea, en 14 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Gemeenschappen van toepassing zijn	PB C 225 van 20.9.2002
— Advies nr. 5/2002 betreffende een gewijzigd voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van bijzondere maatregelen inzake beëindiging van de dienst door ambtenaren van de Commissie van de Europese Gemeenschappen naar aanleiding van de hervorming van de Commissie	PB C 236 van 1.10.2002
— Advies nr. 6/2002 betreffende een voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van bijzondere maatregelen inzake beëindiging van de dienst door ambtenaren van het secretariaat-generaal van de Raad van de Europese Unie	PB C 236 van 1.10.2002
— Advies nr. 7/2002 betreffende een voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van bijzondere maatregelen inzake beëindiging van de dienst door ambtenaren en tijdelijke functionarissen van de politieke fracties van het Europees Parlement	PB C 236 van 1.10.2002
— Advies nr. 8/2002 betreffende een voorstel voor een herzien financieel reglement van toepassing op de begroting van het Europees Bureau voor wederopbouw	Niet in het PB gepubliceerd
— Advies nr. 9/2002 over de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid	PB C 285 van 21.11.2002
— Advies nr. 10/2002 over een voorstel tot wijziging van de oprichtingsbesluiten van de communautaire organen als gevolg van de goedkeuring van het nieuwe Financieel Reglement	PB C 285 van 21.11.2002
— Advies nr. 11/2002 over een voorstel voor een verordening van de Commissie houdende de financiële kaderregeling van de in artikel 185 van Verordening (EG, Euratom) van de Raad (Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting) bedoelde organen	Wordt nog gepubliceerd