ISSN 1725-2474

Publicatieblad van de Europese Unie

C 286

Uitgave in de Nederlandse taal

51e jaargang

10 november 2008

Mededelingen en bekendmakingen

Nummer | Inhoud | Bladzijde

IV *Informatie*

INFORMATIE AFKOMSTIG VAN DE INSTELLINGEN EN ORGANEN VAN DE EUROPESE UNIE

Rekenkamer

2008/C 286/01 Jaarverslag van de Rekenkamer over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2007, vergezeld van de antwoorden van de instellingen 1

2008/C 286/02 Jaarverslag van de Rekenkamer over de activiteiten gefinancierd uit het zevende, achtste en negende Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) over het begrotingsjaar 2007, vergezeld van de antwoorden van de Commissie 273

Bericht aan de lezer (zie bladzijde 3 van de omslag) s3

NL

Prijs: 46 EUR

IV

(Informatie)

INFORMATIE AFKOMSTIG VAN DE INSTELLINGEN EN ORGANEN VAN DE EUROPESE UNIE

REKENKAMER

Overeenkomstig de bepalingen van artikel 248, leden 1 en 4, van het EG-Verdrag en de artikelen 129 en 143, van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen, laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1525/2007 van de Raad van 17 december 2007 en de artikelen 139 en 156 van Verordening (EG) nr. 215/2008 van de Raad van 18 februari 2008 houdende het Financieel Reglement van toepassing op het 10e Europees Ontwikkelingsfonds,

heeft de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen op haar vergadering van 24 en 25 september 2008 vastgesteld, haar

JAARVERSLAGEN

over het begrotingsjaar 2007

Deze verslagen, tezamen met de antwoorden van de instellingen op de opmerkingen van de Rekenkamer, zijn aan de kwijtingverlenende autoriteiten en aan de andere instellingen toegezonden.

De leden van de Rekenkamer zijn:
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (president), Hubert WEBER, Maarten B. ENGWIRDA, Máire GEOGHEGAN-QUINN, David BOSTOCK, Morten Louis LEVYSOHN, Ioannis SARMAS, Július MOLNÁR, Vojko Anton ANTONČIČ, Gejza HALÁSZ, Jacek UCZKIEWICZ, Josef BONNICI, Irena PETRUŠKEVIČIENĖ, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAID, Kikis KAZAMIAS, Massimo VARI, Juan RAMALLO MASSANET, Olavi ALA-NISSILÄ, Lars HEIKENSTEN, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK en Henri GRETHEN.

JAARVERSLAG OVER DE UITVOERING VAN DE BEGROTING

(2008/C 286/01)

INHOUD

Bladzijde

Algemene inleiding 7

Hoofdstuk 1 — Betrouwbaarheidsverklaring en toelichting daarbij 9

Hoofdstuk 2 — Internecontrolesysteem van de Commissie 39

Hoofdstuk 3 — Begrotingsbeheer 65

Hoofdstuk 4 — Ontvangsten 81

Hoofdstuk 5 — Landbouw en natuurlijke hulpbronnen 101

Hoofdstuk 6 — Cohesie 139

Hoofdstuk 7 — Onderzoek, energie en vervoer 157

Hoofdstuk 8 — Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding 175

Hoofdstuk 9 — Onderwijs en burgerschap 195

Hoofdstuk 10 — Economische en financiële zaken 209

Hoofdstuk 11 — Administratieve en andere uitgaven 227

Bijlage I — Financiële informatie betreffende de algemene begroting 245

Bijlage II — Lijst met speciale verslagen die de Rekenkamer sinds het laatste jaarverslag heeft uitgebracht 271

ALGEMENE INLEIDING

0.1. De Europese Rekenkamer is de EU-instelling die bij het Verdrag is opgericht om de controle van de EU-financiën te verrichten. Als externe controleur van de EU draagt zij bij tot de verbetering van het financiële beheer van de EU en treedt zij op als onafhankelijke hoedster van de financiële belangen van de burgers van de Unie. Meer informatie over de Rekenkamer is te vinden in haar jaarlijkse activiteitenverslag dat, evenals haar speciale verslagen over specifieke onderwerpen en haar adviezen over voorgestelde regelgeving, beschikbaar is op haar website www.eca.europa.eu.

0.2. Dit document, betreffende het begrotingsjaar 2007, bevat het 31e jaarverslag van de Rekenkamer over de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie. De antwoorden van de Commissie — of, in voorkomend geval, van andere EU-instellingen en -organen — verschijnen samen met het verslag. Een afzonderlijk jaarverslag betreft de Europese Ontwikkelingsfondsen.

0.3. De algemene begroting van de EU wordt jaarlijks vastgesteld door de Raad en het Europees Parlement. Het jaarverslag van de Rekenkamer vormt de basis voor de kwijtingsprocedure, waarmee het jaarlijkse begrotingsproces wordt afgesloten. De kern van dit verslag vormt de verklaring van de Rekenkamer over de betrouwbaarheid van de rekeningen van de Europese Gemeenschappen en over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen.

0.4. Hoofdstuk 1 van het verslag bevat deze betrouwbaarheidsverklaring alsook nadere informatie ter onderbouwing daarvan. Hoofdstuk 2 brengt verslag uit over het internecontrolesysteem van de Commissie en hoofdstuk 3 betreft het beheer van de begroting 2007 door de Commissie. De overige hoofdstukken — 4 tot en met 11 — behandelen de ontvangstenzijde van de begroting en de verschillende uitgaventerreinen in de vorm van beleidsgroepen.

0.5. De hoofdstukken 4 tot en met 11 bevatten telkens de volgende elementen:

— samenvatting en analyse van de resultaten van de controlewerkzaamheden die werden verricht met het oog op de betrouwbaarheidsverklaring in de vorm van specifieke beoordelingen van het betrokken begrotingsterrein;

— verslagen over de voortgang bij het uitvoeren van de aanbevelingen van de Rekenkamer en de begrotingsautoriteiten naar aanleiding van eerdere controles.

0.6. De specifieke beoordelingen zijn vooral gebaseerd op een beoordeling van de werking van de voornaamste toezicht- en controlesystemen voor ontvangsten en uitgaven en op de resultaten van de toetsing van verrichtingen door de Rekenkamer. De algemene beoordeling door de Rekenkamer van al deze elementen vormt de grondslag voor de betrouwbaarheidsverklaring.

0.7. Naast aanbevelingen over specifieke gebieden in de afzonderlijke hoofdstukken over ontvangsten en uitgaven geeft de Rekenkamer ook aanbevelingen met een bredere strekking in de paragrafen 1.52-1.54, 2.41, 2.42, 3.29, 3.32 en 3.33.

Een bredere aanpak wordt gevolgd in de bijdrage van de Rekenkamer aan de lopende, in 2007 door de Commissie ingezette herziening van de EU-begroting. In die bijdrage verklaart de Rekenkamer dat deze herziening gericht moet zijn op de kwaliteit van de begrotingsverrichtingen van de EU — wettigheid, regelmatigheid en kosteneffectiviteit — alsook op uitgavenprioriteiten en billijkheid. De Rekenkamer:

— is voorts ingenomen met het standpunt van de Commissie dat in de uitgaven van de EU de overtuiging tot uitdrukking moet komen dat zij voor de Unie een meerwaarde hebben, en wenst dit criterium nog duidelijker verwoord te zien;

— somt de voornaamste beginselen op die gelden bij het opstellen van regelingen voor de EU-uitgaven: duidelijke doelstellingen, vereenvoudiging, realisme, doorzichtigheid en toerekenbaarheid;

— beveelt de politieke autoriteiten aan bereid te zijn tot radicale overwegingen over het opstellen van uitgavenprogramma's, bijvoorbeeld door ze op het punt van de output te herzien, door een kritische afweging te maken tussen de nationale, regionale en lokale bevoegdheidsniveaus voor het beheer van programma's en door het begrip „toelaatbaar risico" beter te hanteren;

— wijst erop dat de stelsels van eigen middelen waarmee de begroting wordt gefinancierd, nog voor aanzienlijke vereenvoudiging en verduidelijking vatbaar zijn.

0.8. De begrotingsuitvoering valt onder de verantwoordelijkheid van de Commissie. De lidstaten werken echter samen met de Commissie om te waarborgen dat de middelen worden benut volgens de beginselen van goed financieel beheer. De tendens tekent zich af dat de lidstaten, en vaak ook de hoge controle-instanties (HCI's), een grotere rol gaan spelen in het toezicht op en de controle van de EU-middelen. Zo was 2007 het eerste jaar waarin van de lidstaten werd verlangd dat zij een jaarlijks overzicht opstellen van de beschikbare controles en verklaringen.

0.9. Zoals wordt beschreven in Advies nr. 6/2007 van de Rekenkamer kunnen jaarlijkse overzichten, samen met initiatieven die lidstaten zelf nemen om verklaringen af te geven en de besluiten van sommige nationale controle-instanties om deze te controleren, leiden tot een beter beheer en betere controle van de EU-middelen. Voor 2007 constateerde de Rekenkamer dat de Commissie naar behoren toezicht heeft gehouden op het proces

met betrekking tot de jaarlijkse overzichten (zie de paragrafen 2.19 en 2.20). Doordat de presentatie echter sterk verschilt en een verklaring over de volledigheid en nauwkeurigheid ervan vaak ontbreekt, kunnen de overzichten nog niet worden geacht een betrouwbare beoordeling te geven van de werking van de controlesystemen.

0.10. De Rekenkamer tracht, onder de in haar advies genoemde voorwaarden, gebruik te maken van het controlewerk van de nationale HCI's met betrekking tot de nationale verklaringen. In het algemeen streeft de Rekenkamer ernaar de samenwerking met de nationale HCI's te verbeteren, zowel door samen met de andere HCI's gemeenschappelijke, op het EU-gebied toegesneden controlestandaarden te ontwikkelen als door bilaterale samenwerking met afzonderlijke HCI's. Een recent positief voorbeeld van samenwerking is het speciaal verslag over de administratieve samenwerking op het gebied van de btw (nr. 8/2007), waarin werd verwezen naar verslagen van diverse nationale HCI's.

0.11. Sinds 2005 is de algemene begroting uitsluitend opgebouwd rond de beleidsterreinen volgend uit de activiteitengeoriënteerde begroting (Activity Based Budgeting — ABB). Dit jaar heeft de Rekenkamer de structuur van haar verslag gewijzigd om die verandering alsmede de invoering van een nieuw financieel kader te weerspiegelen. Dit jaar is elke specifieke beoordeling voor het eerst gericht op een groep ABB-beleidsterreinen, zoals aangegeven in tabel 1.2. Dit leidde tot de invoering van twee nieuwe specifieke beoordelingen, één over Onderwijs en burgerschap en één over Economische en financiële zaken (voorheen behandeld onder Intern beleid), en tot de samenvoeging van twee vroegere beoordelingen (Pretoetredingssteun en Externe maatregelen) tot één beoordeling over Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding.

HOOFDSTUK 1

Betrouwbaarheidsverklaring en toelichting daarbij

INHOUD

	Paragraaf
De aan het Europees Parlement en de Raad voorgelegde betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer	I-XII
Oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen	VII-VIII
Oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen	IX-XII
Toelichting bij de betrouwbaarheidsverklaring	1.1-1.54
Inleiding	1.1-1.5
Betrouwbaarheid van de rekeningen	1.6-1.31
Algemene achtergrond	1.6-1.8
Reikwijdte en aanpak van de controle	1.9
Verdere maatregelen ter versterking van de overgang naar de boekhouding op transactiebasis	1.10-1.18
Geconsolideerde jaarrekening per 31 december 2007	1.19-1.20
Geconsolideerde balans per 31 december 2007	1.21-1.26
Geconsolideerde economische resultatenrekening	1.27-1.28
Andere aangelegenheden	1.29-1.31
Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen 2007	1.32-1.54
Nieuwe structuur van de specifieke beoordelingen in het kader van de DAS	1.32
Aanpak van de Rekenkamer	1.33-1.37
Algemeen overzicht van de controleresultaten voor 2007	1.38-1.41
Beoordeling van de gemaakte vorderingen in de richting van een doeltreffend communautair internecontrolekader	1.42-1.54

DE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VOORGELEGDE BETROUWBAARHEIDSVERKLARING VAN DE REKENKAMER

I. Krachtens het bepaalde in artikel 248 van het Verdrag heeft de Rekenkamer gecontroleerd:

a) de „jaarrekening van de Europese Gemeenschappen" ([1]) die bestaat uit de „geconsolideerde financiële staten" ([2]) en de „geconsolideerde verslagen over de uitvoering van de begroting" ([3]) voor het op 31 december 2007 afgesloten begrotingsjaar, en

b) de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij deze rekening.

Verantwoordelijkheid van de leiding

II. Overeenkomstig de artikelen 268 tot en met 280 van het Verdrag en het Financieel Reglement is het management ([4]) verantwoordelijk voor het opstellen en de getrouwe weergave van de „jaarrekening van de Europese Gemeenschappen" en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen daarbij:

a) de verantwoordelijkheid van het management inzake de „jaarrekening van de Europese Gemeenschappen" omvat het opzetten, uitvoeren en in stand houden van de interne controle met betrekking tot het voorbereiden en getrouw weergeven van financiële staten die geen significante onjuistheden als gevolg van fraude of fouten bevatten, het selecteren en toepassen van adequate grondslagen voor financiële verslaglegging op basis van door de rekenplichtige van de Commissie vastgestelde boekhoudregels ([5]), en het maken van boekhoudkundige ramingen die in de gegeven omstandigheden redelijk zijn. Overeenkomstig artikel 129 van het Financieel Reglement keurt de Commissie de „jaarrekening van de Europese Gemeenschappen" goed nadat de rekenplichtige van de Commissie ze heeft geconsolideerd op basis van de door andere instellingen ([6]) en organen ([7]) verstrekte inlichtingen en een nota heeft opgesteld die de geconsolideerde rekeningen vergezelt, waarin onder meer wordt verklaard dat hij redelijke zekerheid heeft dat deze op alle materiële punten een getrouw beeld geven van de financiële positie van de Europese Gemeenschappen.

([1]) De „jaarrekening van de Europese Gemeenschappen" wordt gepresenteerd in deel I van de jaarrekening van de Europese Gemeenschappen, begrotingsjaar 2007.

([2]) De „geconsolideerde financiële staten" omvatten de balans, de economische resultatenrekening (met verslaglegging per begrotingsterrein), de tabel van de kasstromen, de staat van de veranderingen van de nettoactiva en een overzicht van grondslagen van financiële verslaglegging en andere toelichtingen.

([3]) De „geconsolideerde verslagen over de uitvoering van de begroting" omvatten de geconsolideerde verslagen over de uitvoering van de begroting en een overzicht van de begrotingsbeginselen en andere toelichtingen.

([4]) Op het niveau van de Europese instellingen en organen omvat het management de leden van de instellingen, de directeuren van de agentschappen, de gedelegeerde en gesubdelegeerde ordonnateurs, de rekenplichtigen en de leidinggevenden van de financiële, audit- of controle-eenheden. Op het niveau van de lidstaten en de begunstigde staten omvat het management de ordonnateurs, de rekenplichtigen en de leidinggevenden van de betaalorganen, verklarende instanties en uitvoerende agentschappen.

([5]) De door de rekenplichtige van de Commissie vastgestelde boekhoudregels zijn afgeleid van de International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), uitgebracht door de Internationale Federatie van Accountants of, bij ontbreken daarvan, de International Accounting Standards (IAS)/International Financial Reporting Standards (IFRS) uitgebracht door de International Accounting Standards Board. Overeenkomstig het Financieel Reglement worden de „geconsolideerde financiële staten" over het begrotingsjaar 2007 (zoals sinds het begrotingsjaar 2005 het geval is) op basis van deze boekhoudregels opgesteld door de rekenplichtige van de Commissie, die de periodetoerekeningsbeginselen heeft aangepast aan de specifieke context van de Gemeenschappen, terwijl de „geconsolideerde verslagen over de uitvoering van de begroting" nog steeds hoofdzakelijk op kasstromen zijn gebaseerd.

([6]) Voordat de rekeningen door de instellingen worden goedgekeurd, tekenen de betrokken rekenplichtigen ze af, waarmee zij verklaren dat zij redelijke zekerheid hebben dat de rekeningen een getrouw beeld van de financiële situatie van de instelling geven (artikel 61 van het Financieel Reglement).

([7]) De jaarrekening wordt opgesteld door de respectieve directeuren en wordt, vergezeld van het oordeel van de betrokken raad van bestuur, de rekenplichtige van de Commissie toegezonden. Voorts tekenen de betrokken rekenplichtigen ze af, waarmee zij verklaren dat zij redelijke zekerheid hebben dat de rekeningen een getrouw beeld van de financiële situatie van de organen geven (artikel 61 van het Financieel Reglement).

b) de wijze waarop het management zijn verantwoordelijkheid voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen uitoefent, is afhankelijk van de methode van begrotingsuitvoering. In geval van direct gecentraliseerd beheer worden uitvoeringstaken door de diensten van de Commissie verricht. Bij gedeeld beheer worden uitvoeringstaken gedelegeerd aan de lidstaten, onder gedecentraliseerd beheer aan derde landen en onder indirect gecentraliseerd beheer aan andere organen. In geval van gezamenlijk beheer worden de uitvoeringstaken gedeeld door de Commissie en internationale organisaties (artikel 53-57 van het Financieel Reglement). Uitvoeringstaken moeten verenigbaar zijn met het beginsel van goed financieel beheer, dat vereist dat een doeltreffende en doelmatige interne controle wordt opgezet, uitgevoerd en in stand gehouden, waarbij ook naar behoren toezicht wordt uitgeoefend en passende maatregelen worden getroffen ter voorkoming van onregelmatigheden en fraude en, indien nodig, vervolging wordt ingesteld om ten onrechte betaalde of verkeerd gebruikte middelen terug te vorderen. Ongeacht de toegepaste uitvoeringsmethode draagt de Commissie uiteindelijk de verantwoordelijkheid voor de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de rekeningen van de Europese Gemeenschappen (artikel 274 van het Verdrag).

Verantwoordelijkheid van de controleur

III. Het is de verantwoordelijkheid van de Rekenkamer, op basis van haar controle 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. De Rekenkamer verrichtte haar controle overeenkomstig de internationale controlestandaarden en de regels inzake beroepsethiek van IFAC en de internationale controlestandaarden van de Hoge Controle-instanties van INTOSAI, voor zover deze in de communautaire context van toepassing zijn. Deze standaarden schrijven voor dat de Rekenkamer de controle zodanig plant en uitvoert dat redelijke zekerheid kan worden verkregen over de vraag of de „jaarrekening van de Europese Gemeenschappen" geen materiële onjuistheden bevat en de onderliggende verrichtingen daarbij wettig en regelmatig zijn.

IV. Een controle houdt in dat procedures worden uitgevoerd om controle-informatie te verkrijgen over de bedragen en mededelingen in de geconsolideerde rekeningen en over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen daarbij. De selectie van de procedures wordt aan de controleur overgelaten, waaronder de beoordeling van de risico's van materiële onjuistheden in de geconsolideerde rekeningen en van niet-conformiteit in materieel opzicht van de onderliggende verrichtingen met de voorschriften van de communautaire regelgeving, hetzij door fraude, hetzij door fouten. Bij deze risicobeoordelingen kijkt de controleur naar de interne controle met betrekking tot de opstelling en getrouwe weergave van de geconsolideerde rekeningen en naar de toezicht- en controlesystemen die worden gehanteerd ter waarborging van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen om controleprocedures op te zetten die in de gegeven omstandigheden adequaat zijn. Een controle houdt tevens een beoordeling van de geschiktheid van de gehanteerde grondslagen voor financiële verslaglegging en de redelijkheid van de gemaakte boekhoudkundige ramingen in, alsmede een beoordeling van de algemene presentatie van de geconsolideerde rekeningen en de jaarlijkse activiteitenverslagen.

V. Ten aanzien van de ontvangsten was de reikwijdte van de controlewerkzaamheden van de Rekenkamer beperkt. Ten eerste worden de eigen middelen btw en bni gebaseerd op macro-economische statistieken waarvan de onderliggende gegevens niet rechtstreeks door de Rekenkamer kunnen worden gecontroleerd, en ten tweede vallen importen die aan het douanetoezicht zijn ontsnapt, buiten het bereik van de controles van de traditionele eigen middelen.

VI. De Rekenkamer is van oordeel dat de verkregen controle-informatie toereikend is en geschikt als grondslag voor haar betrouwbaarheidsverklaring.

Oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen

VII. Naar het oordeel van de Rekenkamer geeft de „jaarrekening van de Europese Gemeenschappen" een in elk materieel opzicht getrouw beeld van de financiële situatie van de Gemeenschappen per 31 december 2007, en van de resultaten van hun verrichtingen en kasstromen voor het op die dag afgesloten begrotingsjaar, overeenkomstig de bepalingen van het Financieel Reglement en de door de rekenplichtige van de Commissie vastgestelde boekhoudregels.

VIII. Onverminderd het in paragraaf VII gegeven oordeel merkt de Rekenkamer op dat gebreken in de boekhoudsystemen, die deels te wijten zijn aan het complexe wettelijke en financiële kader, nog steeds een risico vormen voor de kwaliteit van de financiële informatie van bepaalde directoraten-generaal van de Commissie (met name inzake voorfinanciering, de desbetreffende afsluiting en inzake facturen/kostendeclaraties) en van gedecentraliseerde organen waarvan de rekeningen worden geconsolideerd (met name inzake de vaste activa van de Europese GNSS ([8]) -toezichtautoriteit (GTA)). Deze gebreken leidden tot een aantal correcties na de presentatie van de voorlopige rekeningen.

Oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen

IX. Naar het oordeel van de Rekenkamer vertonen de ontvangsten, vastleggingen en betalingen voor „administratieve en andere uitgaven" en „economische en financiële zaken" geen materiële fouten. Op deze terreinen worden de toezicht- en controlesystemen ten uitvoer gelegd op een wijze die een adequaat beheer van het risico van onwettigheid en onregelmatigheid waarborgt.

X. Naar het oordeel van de Rekenkamer vertonen de betalingen op andere uitgaventerreinen nog steeds fouten van materieel belang, zij het op verschillende niveaus. De Commissie, de lidstaten en andere begunstigde landen dienen zich te blijven inspannen om met adequate toezicht- en controlesystemen te werken teneinde het risico van onwettigheid en onregelmatigheid beter te beheersen. Het gaat om de volgende terreinen: „landbouw en natuurlijke hulpbronnen", „cohesie", „onderzoek, energie en vervoer", „externe steun, ontwikkeling en uitbreiding" en „onderwijs en burgerschap".

a) Wat betreft „landbouw en natuurlijke hulpbronnen" constateerde de Rekenkamer dat de onderliggende verrichtingen bij de gedeclareerde uitgaven voor deze beleidsgroep over het geheel genomen een materieel foutenpercentage vertonen wat betreft de wettigheid en/of regelmatigheid. Op basis van haar controlewerkzaamheden concludeert de Rekenkamer dat de toezicht- en controlesystemen slechts ten dele doeltreffend zijn om zekerheid te verschaffen over de naleving van de EU-regels. De Rekenkamer concludeert evenwel dat het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS) nog steeds doeltreffend is om het risico van onregelmatige uitgaven te beperken, mits het correct wordt toegepast en er nauwkeurige en betrouwbare gegevens in het systeem worden ingevoerd.

b) Ten aanzien van „cohesie" constateerde de Rekenkamer dat de vergoeding van uitgaven voor projecten in het kader van het cohesiebeleid een materieel foutenniveau wat betreft wettigheid en/of regelmatigheid vertoont. De Rekenkamer concludeert op basis van haar controlewerkzaamheden dat het toezichtsysteem van de Commissie en de controlesystemen van de lidstaten meestal slechts ten dele doeltreffend zijn om te hoog aangegeven of niet-subsidiabele uitgaven te voorkomen.

c) Bij „onderzoek, energie en vervoer" constateerde de Rekenkamer dat betalingen voor de beleidsgroep een materieel foutenniveau wat betreft de wettigheid en/of regelmatigheid vertonen. De Rekenkamer concludeert op basis van haar controlewerkzaamheden dat de toezicht- en controlesystemen van de Commissie ondanks enige verbeteringen slechts ten dele doeltreffend zijn om het risico van terugbetaling van te hoog aangegeven of niet-subsidiabele kosten te beperken.

d) Wat betreft „externe steun, ontwikkeling en uitbreiding" constateerde de Rekenkamer dat de onderliggende verrichtingen bij de uitgaven van de beleidsgroep een materieel foutenniveau wat betreft de wettigheid en/of regelmatigheid vertonen, meestal bij de uitvoerende organisaties. De Rekenkamer concludeert op basis van haar controlewerkzaamheden dat de toezicht- en controlesystemen ondanks de verbeteringen op het niveau van de Commissie slechts ten dele doeltreffend zijn om zekerheid te verschaffen dat de uitgaven subsidiabel en met voldoende bewijzen onderbouwd zijn.

([8]) GNSS: Global Navigation Satellite Systems — wereldwijde satellietnavigatiesystemen.

e) Ten aanzien van „onderwijs en burgerschap” constateerde de Rekenkamer dat de betalingen van de beleidsgroep een materieel foutenniveau wat betreft de wettigheid en/of regelmatigheid vertonen. De Rekenkamer concludeert op basis van haar controlewerkzaamheden dat de toezicht- en controlesystemen slechts ten dele doeltreffend zijn om zekerheid te verschaffen dat de uitgaven subsidiabel en met voldoende bewijzen onderbouwd zijn.

XI. De Rekenkamer benadrukt het volgende:

a) plattelandsontwikkeling maakt een onevenredig groot deel uit van het globale foutenpercentage dat wordt geschat voor het beleidsterrein „landbouw en natuurlijke hulpbronnen”; voor de ELGF-uitgaven schat de Rekenkamer het foutenpercentage iets lager dan de materialiteitsdrempel; de ELFPO-uitgaven liggen naar schatting aanzienlijk daarboven.

b) ingewikkelde of onduidelijke rechtsvoorschriften (zoals subsidiabiliteitsregels) hebben aanzienlijke invloed op de wettigheid en/of regelmatigheid van onderliggende verrichtingen bij de uitgaven op de beleidsterreinen „landbouw en natuurlijke hulpbronnen”, „cohesie”, „onderzoek, energie en vervoer”, alsmede „onderwijs en burgerschap”.

XII. De Rekenkamer constateerde opnieuw vooruitgang in de toezicht- en controlesystemen van de Commissie, met name wat betreft enerzijds de impact van de punten van voorbehoud op de zekerheid die wordt gegeven in de verklaringen van de directeuren-generaal, en anderzijds de grotere overeenkomst tussen die verklaringen en de bevindingen van de Rekenkamer. Toch merkt de Rekenkamer op dat de Commissie nog niet kan aantonen dat haar maatregelen ter verbetering van de toezicht- en controlesystemen het foutenrisico op grote terreinen van de begroting doeltreffend hebben beperkt.

24 en 25 september 2008

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
President

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

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

TOELICHTING BIJ DE BETROUWBAARHEIDSVERKLARING

Inleiding

1.1. Krachtens artikel 248 van het EG-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). Het Verdrag machtigt de Rekenkamer tevens deze verklaring aan te vullen met specifieke beoordelingen voor ieder belangrijk werkterrein van de EU.

1.2. De werkzaamheden in verband met de betrouwbaarheid van de rekeningen van de Europese Gemeenschappen zijn erop gericht voldoende passende zekerheid te krijgen over de mate waarin de ontvangsten en uitgaven, activa en passiva naar behoren zijn geboekt en dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de financiële situatie per 31 december 2007, alsmede van de resultaten van de verrichtingen en kasstromen voor het per die datum afgesloten begrotingsjaar (zie de paragrafen 1.6-1.31).

1.3. De controlewerkzaamheden van de Rekenkamer in verband met de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen 2007 zijn erop gericht, voldoende geschikte bewijzen van directe en indirecte aard te verzamelen om te beoordelen of de verrichtingen overeenkomen met de geldende rechtsvoorschriften of contractbepalingen en of zij correct zijn berekend (zie de paragrafen 1.32-1.54 van dit hoofdstuk voor horizontale kwesties en de hoofdstukken 2 en 4-11 voor nadere bijzonderheden).

1.4. De Rekenkamer beoordeelde opnieuw de vooruitgang van de Commissie bij de versterking van haar internecontrolesysteem en de follow-up van de actieplannen die waren vastgesteld in het kader van een stappenplan naar een geïntegreerd internecontrolekader (zie hoofdstuk 2).

1.5. Voorts reikt de Rekenkamer, nu de Commissie over een reeks van jaren geen indicatoren heeft gepresenteerd, en ter aanvulling van die van 2007 ([9]), enkele indicatoren aan voor het bewaken van de voortgang bij de verbetering van interne controles, zowel in het algemeen als per inkomsten- en uitgaventerrein (zie de bijlagen bij dit hoofdstuk en bij de hoofdstukken 2 en 4-11).

([9]) Zie paragraaf 1.5 van het jaarverslag over het begrotingsjaar 2006 en hoofdstuk 2 van dit jaarverslag.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Betrouwbaarheid van de rekeningen

Algemene achtergrond

1.6. De opmerkingen van de Rekenkamer hebben betrekking op de jaarrekening over het begrotingsjaar 2007, opgesteld door de rekenplichtige van de Commissie en goedgekeurd door de Commissie overeenkomstig artikel 129 van het Financieel Reglement van 25 juni 2002 ([10]), die de Rekenkamer is toegezonden op 28 juli 2008. De rekeningen omvatten de „geconsolideerde financiële staten", die met name de balans met de activa en passiva aan het eind van het jaar en de economische resultatenrekening inhouden, alsook de „geconsolideerde verslagen over de uitvoering van de begroting", over de ontvangsten en uitgaven van het jaar.

1.7. De jaarrekening over 2007 is de derde die is opgesteld volgens de regels van de boekhouding op transactiebasis, die in 2005 door de Europese Gemeenschappen werden ingevoerd op grond van de bepalingen van het Financieel Reglement (met name de artikelen 123-138). In vergelijking met de jaarrekeningen over 2005 en 2006 hebben zich de volgende belangrijke wijzigingen voorgedaan:

— de reikwijdte van de consolidatie werd uitgebreid van 16 agentschappen in 2005 tot 26 agentschappen in 2007 (24 in 2006);

— de informatie over de verschillende vormen van terugvordering van onverschuldigd door de Commissie betaalde bedragen werd gehergroepeerd;

— het economisch resultaat werd aangesloten bij het begrotingsresultaat;

— dit jaar hebben de rekenplichtigen van de andere instellingen en organen aan de rekenplichtige van de Commissie voor het eerst behoorlijk ondertekende „begeleidende brieven" bezorgd, waarvan de meeste materieel gelijk waren aan de „management representation letter" ([11]) die de rekenplichtige van de Commissie afgeeft.

([10]) 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), laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG, Euratom) nr. 1995/2006 van de Raad (PB L 390 van 30.12.2006, blz. 1) bepaalt dat de definitieve rekening uiterlijk 31 juli van het volgende begrotingsjaar moet worden toegezonden.

([11]) Deze brieven worden gebruikt om het management te laten bevestigen dat de financiële staten toereikend en correct zijn en geen materiële feiten onvermeld laten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.8. De rekenplichtige van de Commissie deed de Rekenkamer een „representation letter" toekomen waarin hij bevestigt dat, behoudens enkele beperkingen, de geconsolideerde rekeningen volledig en betrouwbaar zijn (zie echter de paragrafen 1.29 en 1.31), en dat de meeste lokale systemen van de Commissie zijn gevalideerd (zie echter de paragrafen 1.13-1.16).

Reikwijdte en aanpak van de controle

1.9. De overgang naar de boekhouding op transactiebasis en de daaruit voortvloeiende ingrijpende wijzigingen in de structuur en de inhoud van de rekeningen van de Europese Gemeenschappen vergen van de Commissie een aanpassingsproces over meerdere jaren. Bij haar controle van de rekeningen over 2007 besteedde de Rekenkamer speciale aandacht aan de wijzigingen als gevolg van de lopende modernisering van het boekhoudsysteem van de Gemeenschappen ([12]). De controle richtte zich vooral op de volgende elementen ([13]):

— nagaan of de binnen de Commissie getroffen maatregelen om tekortkomingen, vastgesteld in het nieuwe kader voor de financiële verslaglegging en de boekhoudsystemen van bepaalde instellingen en directoraten-generaal ([14]) te verhelpen, een bijdrage leveren tot de redelijke zekerheid dat de rekeningen een getrouw beeld geven. Daartoe werd met name een analyse verricht van de grondslagen voor de validatie (overeenkomstig artikel 61 van het Financieel Reglement) door de rekenplichtigen van de rekeningen over 2007 die onder hun verantwoordelijkheid vallen, alsook een analyse van de validatie door de rekenplichtige van de afsluitingsmethodologie en de staat van voorbereiding van de lokale systemen voor financieel beheer, die gegevens leveren voor de rekeningen van de Commissie (zie de paragrafen 1.13-1.18);

— verifiëren of de rekeningen over 2007 betrouwbaar zijn, waarbij de nadruk ligt op elementen waarover in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring 2006 een andersluidend oordeel werd gegeven ([15]) (voorfinancieringen, facturen/kostendeclaraties en afsluiting). Daartoe werden analytische onderzoeken en gegevensgerichte controles verricht op representatieve statistische steekproeven (zie de paragrafen 1.23, 1.24, 1.25, alsmede 1.26).

([12]) Zie mededeling van de Commissie — Modernisering van het boekhoudsysteem van de Europese Gemeenschappen (COM(2002) 755 def. van 17.12.2002).

([13]) De bevindingen van de Rekenkamer over de eerdere fasen van de modernisering werden gepresenteerd in het jaarverslag over het begrotingsjaar 2004 (zie de paragrafen 1.21-1.45), het jaarverslag over het begrotingsjaar 2005 (zie de paragrafen 1.5-1.58) en het jaarverslag over het begrotingsjaar 2006 (zie de paragrafen 1.6-1.36). De resultaten van de opeenvolgende fasen zullen in toekomstige jaarverslagen worden vermeld.

([14]) Zie paragraaf IX van de betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2006.

([15]) Zie de paragrafen VIII en IX van de betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2006.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Verdere maatregelen ter versterking van de overgang naar de boekhouding op transactiebasis

Resultaten in het algemeen

1.10. De rekenplichtige van de Commissie voerde een reeks maatregelen door ter consolidatie van de overgang naar de gemoderniseerde boekhouding op transactiebasis. In juli 2006 ging een proefonderzoek van start betreffende de kwaliteit van de boekhoudgegevens, dat werd afgerond. Op grond daarvan voltooide de rekenplichtige van de Commissie een reeks maatregelen die in maart 2007 in alle directoraten-generaal werden verspreid. Deze maatregelen zijn erop gericht de boekhoudcontrole-omgeving op het niveau van de afzonderlijke directoraten-generaal te verbeteren. Ze omvatten de ontwikkeling van een boekhoudkundige risicoanalyse, de uitvoering van op risico gebaseerde onderzoeken van de boekhouding, de opstelling van specifieke boekhoudhandleidingen en de documentatie van de dossiers ter afsluiting van de boeken aan het eind van het jaar. Ze werden voor het eerst toegepast op de jaarrekening 2007.

1.11. Deze maatregelen hebben bijgedragen tot een versterking van het kader voor financiële verslaglegging en de boekhoudsystemen. Er blijven echter bepaalde gebreken bestaan die afbreuk dreigen te doen aan de kwaliteit van de boekhoudkundige gegevens (zie de paragrafen 1.13-1.18). Ook werd vastgesteld dat de door de rekenplichtige van de Commissie uitgebrachte richtsnoeren inzake de boekhoudcontrole-omgeving door een beperkt aantal operationele directoraten-generaal niet ten volle werden toegepast voor de afsluitingsberekening.

1.11. *Ofschoon in de kwaliteit van bepaalde boekhoudkundige gegevens tekortkomingen werden vastgesteld, waren deze niet relevant voor de betrouwbaarheid van de rekeningen.*

1.12. ***Tabel 1.1*** bevat een follow-up van de punten van voorbehoud die de Rekenkamer in de betrouwbaarheidsverklaring over het begrotingsjaar 2006 maakte ten aanzien van de betrouwbaarheid van de rekeningen, alsmede de andere door de Rekenkamer aan de orde gestelde kwesties, die gedeeltelijk werden geregeld of nog steeds moeten worden behandeld in het kader van de door de Commissie getroffen maatregelen ter consolidatie van de overgang naar de gemoderniseerde boekhouding op transactiebasis.

Validatie van lokale systemen

1.13. Vele directoraten-generaal gebruiken hun eigen lokale IT-systemen voor het financiële beheer en voor het boeken van verrichtingen die via een interface naar het centrale boekhoudsysteem (ABAC) worden gestuurd.

1.13. *De situatie evolueert voortdurend en moet dan ook voortdurend worden gevolgd door het validatieteam van de boekhoudkundige diensten. Zoals vorig jaar vermeld heeft dit team een procedure ingesteld om veranderingen in de lokale systemen te valideren.*

Tabel 1.1 — Follow-up van de punten van voorbehoud in de betrouwbaarheidsverklaring over het begrotingsjaar 2006 inzake de betrouwbaarheid van de rekeningen en enkele andere opmerkingen in het jaarverslag over het begrotingsjaar 2006

Punten van voorbehoud in de betrouwbaarheidsverklaring over het begrotingsjaar 2006	Antwoorden van de Commissie in het jaarverslag over het begrotingsjaar 2006	Ontwikkelingen in 2007
Er zijn fouten geconstateerd in bedragen die in het boekhoudsysteem als facturen/kostendeclaraties en voorfinanciering zijn geregistreerd, met als gevolg een overwaardering van de crediteuren met circa 201 miljoen euro, en van het totaalbedrag aan lang- en kortlopende voorfinanciering met circa 656 miljoen euro.	Bij de crediteuren was het door de Rekenkamer ontdekte foutenpercentage laag.	Er werd slechts een laag foutenpercentage vastgesteld wat betreft de financiële impact ten aanzien van deze posten op de balans. De frequentie van deze fouten wijst er echter op dat de betrouwbaarheid van de boekhoudkundige basisgegevens op het niveau van de operationele directoraten-generaal verder moet worden verbeterd.
Enkele andere opmerkingen in de context van het jaarverslag over het begrotingsjaar 2006		
Deels vanwege het complexe systeem voor financieel beheer en ondanks aangebrachte verbeteringen, vormen gebreken in de boekhoudsystemen van bepaalde instellingen en directoraten-generaal van de Commissie nog steeds een risico voor de kwaliteit van de financiële informatie, met name inzake de afsluiting en personeelsbeloningen. Dit leidde tot een aantal correcties na de presentatie van de voorlopige rekeningen.	De Commissie verklaarde dat zij zou trachten haar boekhoudprocedures aan het eind van het jaar verder te verbeteren. In 2006 verbeterde de Commissie de schatting van haar afsluitingsbedragen door diverse maatregelen. Wat betreft de pensioenregeling voor sommige leden van het Europees Parlement kan in de rekeningen geen zinvolle voorziening worden opgenomen omdat een actuariële beoordeling ontbreekt.	Gebreken in de boekhoudsystemen van bepaalde directoraten-generaal van de Commissie en andere organen vormen nog steeds een risico voor de kwaliteit van de financiële informatie, met name inzake voorfinanciering, de desbetreffende afsluiting en inzake facturen/kostendeclaraties. Dit leidde tot correcties na de presentatie van de voorlopige rekeningen. De voorziening voor pensioenrechten van sommige leden van het Europees Parlement is thans vermeld in de geconsolideerde balans.
De rekenplichtige van de Commissie kon voor drie lokale hulpboekhoudsystemen geen validatie verstrekken. Voorts komt het aantal en het belang van nader te beziene kwesties en punten vrijwel overeen met die van het voorgaande jaar. In het licht van de aanhoudende problemen had de directeur-generaal Begroting op deze punten dan ook een specifiek voorbehoud moeten maken.	In 2006 werd met betrekking tot de drie betrokken diensten aanzienlijke vooruitgang geboekt. Hun systemen worden in 2007 onderzocht om uit te maken of de verbeteringen volstaan voor validatie. Gezien de geboekte vooruitgang was het niet nodig, een voorbehoud in het jaarlijks activiteitenverslag 2006 op te nemen.	De rekenplichtige van de Commissie kon voor twee van de lokale systemen nog steeds geen validatie verstrekken en voor een derde geen validatie zonder beperkingen. Evenals in voorgaande jaren blijven het aantal en het belang van de horizontale kwesties en andere nader te beziene punten vrijwel gelijk.
Hoewel de toelichting bij de geconsolideerde rekeningen informatie bevat over mogelijke correcties, vermeldt zij niet de bedragen en uitgaventerreinen waarvoor eventueel nog nadere verificatie en goedkeuring van de rekeningen moet plaatsvinden.	Het recht, uitgaven te controleren vele jaren nadat ze zijn gedaan, mag niet inhouden dat alle betrokken uitgaven nog moeten worden aanvaard. Kwantificeerbare bedragen aan mogelijke terugvorderingen worden vermeld in de toelichting bij de geconsolideerde rekeningen.	Evenals voorheen worden de uitgavenbedragen en -terreinen waarvoor eventueel nog nadere verificatie en goedkeuring van de rekeningen moet plaatsvinden, niet vermeld in de toelichting bij de rekeningen.
Er zijn verdere maatregelen geboden ter waarborging van de volledigheid en betrouwbaarheid van de in de toelichting vermelde boekhoudgegevens en -informatie in verband met de bedragen die teruggevorderd zijn als reactie op onwettige of onregelmatige verrichtingen.	Het boekhoudsysteem wordt aangepast om de kwantiteit van de gegevens met betrekking tot terugvorderingen te verhogen. Naar verwachting zullen deze verbeteringen operationeel zijn voor de rekeningen 2008.	Ondanks de geconstateerde verbeteringen zijn er nog verdere maatregelen geboden ter waarborging van de volledigheid en betrouwbaarheid van de in de toelichting vermelde boekhoudgegevens en -informatie in verband met de bedragen die teruggevorderd zijn als reactie op onwettige of onregelmatige verrichtingen, met name op het niveau van de lidstaten, en voor kortingen op latere betalingen.
De aansluiting tussen het begrotingsresultaat en het economisch resultaat vertoont nog steeds onverklaarde geringe verschillen en de rekeningen zouden aan duidelijkheid winnen indien een dergelijke aansluiting in de jaarrekening werd opgenomen.	De Commissie gaat ermee akkoord dat de aansluitingsprocedure moet worden verbeterd en zal overwegen een volledige aansluiting in de jaarrekening op te nemen.	De Commissie heeft haar aansluitingsprocedure verbeterd en de aansluiting tussen begrotingsresultaat en economisch resultaat opgenomen in de geconsolideerde jaarrekening.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.14. Voor het begrotingsjaar 2007 verrichtten de diensten van de rekenplichtige van de Commissie een follow-up van de bevindingen van het voorgaande jaar ([16]). Voorts werden nog zes diensten ([17]) grondig onderzocht in het kader van een cyclische aanpak waarbij de diensten van de Commissie op middellange termijn alle aan de beurt komen. Ook twee andere diensten ([18]) werden onderzocht, maar de verslagen hierover waren niet tijdig voltooid voor het Algemeen validatieverslag 2007 van de rekenplichtige van de Commissie.

1.15. Ten aanzien van het begrotingsjaar 2007 kon de rekenplichtige van de Commissie — zoals vermeld in zijn „management representation letter" (zie paragraaf 1.8) — nog steeds geen validatie verstrekken voor de lokale systemen van het directoraat-generaal Onderwijs en cultuur ([19]) en het directoraat-generaal Buitenlandse betrekkingen ([20]), noch een validatie zonder beperkingen voor het lokale systeem van de dienst voor samenwerking EuropeAid ([21]). Het in 2006 gemaakte voorbehoud van niet-boekhoudkundige aard voor het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek ([22]) werd voor het begrotingsjaar 2007

([16]) Zie de paragrafen 1.20 en 1.21 van het jaarverslag over het begrotingsjaar 2005 en de paragrafen 1.15-1.17 van het jaarverslag over het begrotingsjaar 2006. Eind 2006 had de rekenplichtige drie lokale boekhoudsystemen nog steeds niet gevalideerd en waren een aantal andere kwesties nog in beraad.

([17]) De directoraten-generaal Ontwikkeling, Uitbreiding, Milieu, Maritieme zaken en visserij, Tolken, en de dienst Interne audit.

([18]) De directoraten-generaal Economische en financiële zaken, en Gezondheidszorg en consumentenbescherming.

([19]) Het validatieverslag voor het directoraat-generaal Onderwijs en cultuur was niet op tijd klaar voor het Algemeen validatieverslag. Het nieuwe systeem SYMMETRY is nu gepland voor 2009 met een korte testfase in 2008.

([20]) Het validatieverslag voor het directoraat-generaal Buitenlandse betrekkingen was niet op tijd klaar voor het Algemeen validatieverslag. In het eind mei 2008 toegezonden validatieverslag bleef de validatie opgeschort.

([21]) Voor de dienst voor samenwerking EuropeAid gold in 2007 nog steeds een voorbehoud betreffende de consistentie van de verslaglegging omdat een systematische aansluiting bij het centrale systeem ontbrak. Maar deze kwestie werd eind juli 2008 geregeld.

([22]) Het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek heeft eind 2007 een nieuwe interface ingevoerd voor de input van informatie over contracten in het ABAC-contractensysteem. De gegevens over de nieuwe contracten van 2007 zijn ingevoerd, die over de contracten van 2006 en 2005 nog niet.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.14. *Het validatieteam van de boekhoudkundige diensten volgt de in vorige verslagen aangekaarte aangelegenheden nauwgezet teneinde ervoor te zorgen dat de aanbevelingen worden uitgevoerd en de kwaliteit van de lokale financiële beheerssystemen voortdurend verbetert.*

Het is de bedoeling dat de eerste volledige cyclus van verificatie van de eerbiediging van de validatiecriteria in alle directoraten-generaal en diensten tegen eind 2008 of begin 2009 wordt voltooid.

Het verslag voor het directoraat-generaal Economische en financiële zaken werd op 4 juni 2008 aan de Rekenkamer toegezonden. Het verslag voor het directoraat-generaal Gezondheid en consumenten werd op 2 september 2008 aan de Rekenkamer toegezonden.

1.15. *De werkzaamheden om voor de directoraten-generaal Buitenlandse betrekkingen en Onderwijs en cultuur tot validatie te komen, zijn nog steeds aan de gang.*

Het voorbehoud ten aanzien van de validatie voor de dienst voor samenwerking EuropeAid is nu weggenomen, aangezien dit directoraat-generaal op voldoende wijze kon aantonen dat zijn verslaglegging consistent is, en er een systematische vergelijking van CRIS met ABAC is ingevoerd.

De ontbrekende interface tussen het lokale IT-systeem van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (GCO), JIPSY genaamd, en ABAC is tot stand gebracht zodat de contracten van het GCO in de centrale databank van ABAC-contracten kunnen worden overgebracht. Alle contracten voor 2007 zijn in de centrale databank ingevoerd. Voor de overblijvende periode van 2005 tot eind 2006 moet het GCO de contracten nog uploaden, doch dit is voor het einde van het jaar gepland.

Het RELEX-systeem is nog niet gevalideerd vanwege een lokaal boekhoudsysteem, BCC-NL/Rai-Web genaamd, dat niet aan de validatiecriteria voldeed. ABAC werd binnen de geplande termijn in alle delegaties van de Commissie geïntroduceerd en sedert januari 2007 worden de administratieve uitgaven van de delegaties binnen het ABAC-systeem beheerd. Ten opzichte van 2006 is de situatie derhalve verbeterd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

gehandhaafd. Het aantal en het belang van de horizontale kwesties en andere nader te beziene punten blijven vrijwel gelijk aan die van de voorgaande jaren ([23]).

1.16. De controle van de Rekenkamer bevestigde dat de besluiten van de rekenplichtige van de Commissie gegrond waren: de hangende kwesties en punten waren belangrijk.

Versterking van de afsluitingsprocedures

1.17. Sinds de overgang naar de boekhouding op transactiebasis heeft de Commissierekenplichtige de diensten van de Commissie uitgenodigd, waar dit relevant was ([24]) hun afsluitingsmethodiek achteraf te testen door gegevens uit begrotingsbronnen en uit de algemene boekhouding te combineren, teneinde de geschiktheid van de methoden te controleren. Er werden negen directoraten-generaal onderzocht ([25]); daarvan waren er zes gedeeltelijk betrokken bij deze tests, die minder dan 20 % van het totale afsluitingsbedrag betreffen, een ervan verbeterde zijn afsluitingsprocedures door ze te testen en te corrigeren ([26]), andere testten hun methodiek, maar corrigerende maatregelen werden uitgesteld ([27]), en sommige directoraten-generaal ([28]) hebben nog steeds geen tests achteraf van hun afsluitingsmethoden verricht. Dit kan leiden tot onnauwkeurigheden in de boekhoudgegevens.

1.17. *De rekenplichtige was van mening dat de boekhoudkundige gegevens voldoende precies waren voor het opstellen van de definitieve rekeningen.*

1.18. Sommige directoraten-generaal (die goed zijn voor ongeveer 20 % van het totale afsluitingsbedrag) stellen de afsluiting van hun te betalen kosten vast volgens een methode „pro rata temporis" ([29]). Maar als de in de boekhoudsystemen opgenomen contractgegevens waarop de berekeningen van de afsluiting berusten onjuist zijn of wijzigingen daarin niet worden aangebracht, kan dit de betrouwbaarheid van de rekeningen negatief beïnvloeden.

1.18. *Het kwaliteitscontroleplan van het belangrijkste betrokken directoraat-generaal was voornamelijk op contractuele termijnen gericht. 935 contracten werden gecontroleerd, waaronder alle contracten van lange duur. Dit brengt mee dat de overblijvende fouten in verband met contractuele termijnen zich voordoen bij contracten van korte duur, zodat zij een veel kleiner effect hebben op de afsluiting dan de voorbije jaren. In de steekproef van 20 transacties die de Rekenkamer voor dit directoraat-generaal heeft gecontroleerd, werden drie fouten vastgesteld die het gevolg waren van verkeerde contractuele termijnen. Dit is een verbetering ten opzichte van de voorbije jaren.*

([23]) Met name algemene kwesties betreffende afsluitingsprocedures, te late verrekening en onjuiste boekingen van voorfinancieringen, tijdigheid van de boeking van verrichtingen, ABAC-contracten, registratie van garanties, variabele kennis van de beginselen van periodetoerekening in de diensten, gegevensconsistentie tussen de lokale systemen en ABAC.

([24]) Achteraf testen is slechts vereist wanneer de techniek „pro rata temporis" wordt gehanteerd en er veel tijd verloopt tussen twee voortgangsverslagen.

([25]) Zie ook paragraaf 1.18 van het jaarverslag over het begrotingsjaar 2006.

([26]) Directoraat-generaal Informatiemaatschappij en media.

([27]) Bijvoorbeeld de directoraten-generaal Onderzoek en Onderwijs en cultuur en de dienst voor samenwerking EuropeAid.

([28]) Bijvoorbeeld de directoraten-generaal Energie en vervoer en Uitbreiding.

([29]) De methode „pro rata temporis" is een schattingstechniek waarmee proportionele waarden kunnen worden toegekend aan de betrokken tijdsduur.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Geconsolideerde jaarrekening per 31 december 2007

Algemene opmerkingen

1.19. Gedurende 2007 heeft de Commissie maatregelen getroffen om een volledige en juiste boeking te waarborgen van nieuwe voorfinancieringsbetalingen en de desbetreffende garanties, alsmede van nieuwe openstaande facturen/kostendeclaraties en de afsluiting.

1.20. De door de Rekenkamer verrichte controle van leningen, inventarissen, vorderingen op lange termijn, geldmiddelen en kasequivalenten, personeelsbeloningen, voorzieningen, financiële en andere verplichtingen op lange termijn en reserves heeft geen significante bevindingen opgeleverd. Toch werden een aantal fouten inzake andere elementen geconstateerd, die hierna worden besproken.

Geconsolideerde balans per 31 december 2007

Hangende kwesties in de rekeningen betreffende het Europese satellietsysteem

1.21. De Europese GNSS ([30]) -toezichtautoriteit (Autoriteit), een in 2004 opgericht EU-agentschap ([31]), nam op 1 januari 2007 officieel de verantwoordelijkheid ([32]) van de vroegere gemeenschappelijke onderneming Galileo (GOG) over. Het nieuwe orgaan zou oorspronkelijk functioneren als een publiek-privaat partnerschap; na een besluit van de Raad in november 2007 wordt het Galileo-programma thans gefinancierd uit de EU-begroting. Ondanks de ondertekening van overeenkomsten ([33]) tussen de belanghebbende partijen (GOG, Europees Ruimteagentschap, Autoriteit) was de eigendom van de activa van de projecten eind 2007 nog niet volledig van de GOG aan de Autoriteit overgedragen en was er geen lijst opgesteld van de Galileo-activa die in handen waren van het Europees Ruimteagentschap. Daarom heeft de Rekenkamer geen oordeel uitgesproken over de betrouwbaarheid van de rekeningen van de Autoriteit over het per 31 december 2007 afgesloten jaar.

1.21. *Eind 2007 was de eigendomsoverdracht van de activa van de projecten van het Europees Ruimteagentschap aan de Europese Gemeenschappen nog niet voltooid, ook al waren er tussen de belanghebbende partijen (de gemeenschappelijke onderneming Galileo, het Europees Ruimteagentschap en de Europese Toezichtsautoriteit voor het wereldwijd satellietsysteem) overeenkomsten ondertekend. Omdat er bij de overdracht van de activa sprake is van onzekerheid en vertraging, hebben de Europese Gemeenschappen voorzichtigheidshalve de activa van het programma niet in hun balans opgenomen. Het is de bedoeling dat de activa zullen worden opgenomen zodra deze kwestie in verband met de overdracht is opgelost.*

([30]) GNSS: Global Navigation Satellite Systems (wereldwijde satellietnavigatiesystemen).

([31]) Verordening (EG) nr. 1321/2004 van de Raad (PB L 246 van 20.7.2004, blz. 1), verlengd bij Verordening (EG) nr. 1942/2006 (PB L 367 van 22.12.2006, blz. 18).

([32]) De Autoriteit moet de openbare belangen in verband met de Europese GNSS-programma's behartigen en als bevoegde autoriteit voor het programma optreden gedurende de stationerings- en exploitatiefase en zal een essentiële rol spelen bij de verwezenlijking van het Galileo-programma.

([33]) De Commissie deed op 19 september 2007 een voorstel tot wijziging van de oprichtingsverordening (nr. 1321/2004). Dit voorstel brengt geen duidelijkheid over de nieuwe rol van de Autoriteit en verwijst zonder in detail te treden naar tussen de Autoriteit en het Europees Ruimteagentschap te sluiten delegatieovereenkomsten betreffende het beheer van de middelen van het programma en de eigendom van zijn activa.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Verrichtingen met risicokapitaal

1.22. In de geconsolideerde jaarrekening van de Europese Gemeenschappen worden alle verrichtingen met risicokapitaal (218 miljoen euro per 31 december 2007) ingedeeld onder „investeringen op lange termijn" (activa beschikbaar voor verkoop). Ze worden opgenomen tegen de aanschafprijs, verminderd met eventuele voorzieningen voor waardeverminderingen, aangezien de reële waarde ervan thans niet op betrouwbare wijze kan worden vastgesteld. Hoewel een dergelijke waarderingsmethode in deze situatie aanvaardbaar is, wordt zij niet consequent toegepast. De Rekenkamer constateerde dat waardeverminderingen alleen berusten op afschrijvingen, waarbij voorlopige ramingen van de waardevermindering ter beschikking stonden van de beheerder van de verrichtingen (Europese Investeringsbank), maar niet aan de Commissie waren meegedeeld ([34]).

1.22. *In de periode van de MEDA-mandaten, die op deze risicokapitaalverrichtingen betrekking hebben, zijn de verslagleggings- en boekhoudnormen aanzienlijk gewijzigd. De ontwikkelingen werden gevolgd door de EIB en de Commissie, die momenteel samen de situatie beoordelen, waarbij zij zoeken naar de meest kosteneffectieve oplossing en ook rekening houden met de informatie die beschikbaar is op grond van de overeenkomsten die jaren geleden met de eindbegunstigden werden gesloten (en waarin bijgevolg de huidige verslagleggingsnormen niet zijn opgenomen). Dit onderzoek heeft bevestigd dat de actuele waardering van de risicokapitaalverrichtingen een uiterst tijdrovend werk is dat veel inspanningen vergt omdat de risicokapitaalverrichtingen zeer talrijk zijn en een complexe cascadestructuur hebben. De EIB heeft ook beklemtoond dat de waardering van de risicokapitaalverrichtingen voor zover mogelijk gebaseerd is op relevante internationale boekhoudbeginselen, met name IAS 39.*

Voorfinancieringen en desbetreffende garanties

1.23. De controle door de Rekenkamer van een representatieve statistische steekproef van 150 in het boekhoudsysteem opgenomen voorfinancieringen bracht een laag foutenpercentage aan het licht wat betreft de financiële impact ten aanzien van deze post op de balans. De frequentie van deze fouten wijst er echter op dat de nauwkeurigheid van de boekhoudkundige basisgegevens op het niveau van de operationele directoraten-generaal verder moet worden verbeterd. De meest voorkomende soorten fouten zijn:

— posten betreffende voorfinanciering werden niet geboekt overeenkomstig de verschillende soorten beheer als gepresenteerd in de toelichting bij financiële staten;

— er bleven bedragen aan voorfinanciering uitstaan, hoewel zij vóór het eind van het jaar door de begunstigden waren gebruikt.

1.24. Voorts wezen aanvullende controlewerkzaamheden met betrekking tot de vaststelling en validatie van voorfinancieringen op problemen in verband met de volledigheid/juistheid van de balans:

1.24.

— sommige betalingen werden in de economische resultatenrekening als uitgaven geboekt, terwijl ze als voorfinancieringen op de balans hadden moeten verschijnen;

([34]) Zie ook paragraaf 1.26 van het jaarverslag over het begrotingsjaar 2006.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER	ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE
— sommige voorfinancieringen blijven op de balans hoewel de relevante informatie — zoals controlecertificaten — beschikbaar was om door te kunnen gaan met de verrekening ervan door de betrokken uitgaven te boeken op de economische resultatenrekening. Voorts werd geconstateerd dat de verrekening van de voorfinancieringen niet consistent werd aangepakt. Het directoraat-generaal Informatiemaatschappij en media verricht terecht een verrekening van de voorfinancieringen in geval van kostendeclaraties die niet vergezeld gaan van controlecertificaten, terwijl het directoraat-generaal Onderzoek in dezelfde omstandigheden de voorfinanciering laat bestaan.	— *De Commissie is het met de Rekenkamer eens dat het een beproefde methode is om met zo weinig mogelijk vertraging tot verrekening van openstaande voorfinancieringsbedragen over te gaan en het is haar bedoeling dat al haar diensten dit zo snel mogelijk doen, zodra voldoende bewijsmateriaal voorhanden is. Ondertussen zorgen boekingen aan het einde van het jaar ervoor dat de bekritiseerde praktijk de betrouwbaarheid van de rekeningen niet in het gedrang brengt.* *Voorts werken het directoraat-generaal Informatiemaatschappij en media en het directoraat-generaal Onderzoek samen om een gezamenlijke manier te vinden om dit punt overeenkomstig de aanbevelingen van de boekhoudkundige diensten aan te pakken.*

Crediteuren

1.25. De controle van een representatieve statistische steekproef van 150 facturen/kostendeclaraties uit de in het boekhoudsysteem geregistreerde crediteurenpopulatie bracht een laag foutenpercentage aan het licht wat betreft de financiële impact ten aanzien van deze post op de balans. De frequentie van deze fouten wijst er echter op dat de betrouwbaarheid van de boekhoudkundige basisgegevens op het niveau van de operationele directoraten-generaal verder moet worden verbeterd. De meeste fouten betreffen facturen of kostendeclaraties die tegen een onjuist bedrag zijn geboekt.

1.26. Bij de afhandeling van sommige facturen en kostendeclaraties werden aanzienlijke vertragingen vastgesteld. Dit is van invloed op de rekeningen, daar vertragingen bij de analyse van de ontvankelijkheid van facturen beletten dat de verrekening van de voorfinancieringen aanvangt. Dit kan leiden tot een onjuiste schuldenpositie jegens derden en tot het boeken van een uitgavenbedrag op basis van een schatting bij de afsluiting, in plaats van een bedrag dat is onderbouwd door reeds ontvangen facturen.

Geconsolideerde economische resultatenrekening

1.27. Het boeken van betalingen onder het verkeerde beheerstype is van invloed op de juistheid van de uitsplitsing van de uitgaven naar beheerstype in de toelichting bij de economische resultatenrekening en in de rapportage per segment (zie ook paragraaf 1.23).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER	ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE
Vermeldingen buiten de balans om	
1.28. Hoewel de toelichting bij de jaarrekening informatie bevat over het feit dat sommige verrichtingen waarschijnlijk op een later tijdstip zullen worden gecorrigeerd door de diensten van de Commissie of door de lidstaten, vermeldt zij nog steeds niet de bedragen en de uitgaventerreinen waarvoor eventueel nog nadere verificatie en goedkeuring van de rekeningen moet plaatsvinden ([35]).	**1.28.** *Op grond van het Financieel Reglement en de sectorale regelgeving op het gebied van landbouw en de structuurfondsen heeft de Commissie het recht om alle uitgaven te controleren, ook al is het jaren geleden dat deze zijn gedaan. De jaarrekening mag niet de indruk wekken dat alle betrokken uitgaven vanwege dit recht nog moeten worden aanvaard. Wanneer de bedragen van potentiële terugvorderingen kunnen worden gemeten, worden ze bekendgemaakt in de toelichtingen 5.3 en 5.4 bij de geconsolideerde jaarrekening.*
Andere aangelegenheden	
Terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen	
1.29. Op aanbeveling van de Rekenkamer is in de toelichting bij de jaarrekening meer informatie verstrekt over de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen. Maar de toelichting bij de jaarrekening bevat nog geen volledige en betrouwbare informatie over de door de lidstaten aangebrachte financiële correcties. Zij verschaft deze informatie met name wat betreft inhoudingen, terugvorderingen en uitstaande terugvorderingen op het terrein van de structurele maatregelen ([36]). Gezien het hoge aandeel niet-subsidiabele uitgaven — waarop herhaaldelijk is gewezen in de jaarverslagen van de Rekenkamer — en om te voldoen aan de eis, een getrouw beeld te geven, is de Rekenkamer van oordeel dat de toelichting bij de rekeningen deugdelijke informatie moet bevatten over deze correctiemechanismen.	**1.29.** *In hoofdstuk 6 van de jaarrekening 2007 wordt een overzicht gegeven van de procedures die van toepassing zijn voor de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen, alsook een zo goed mogelijke raming van het totale bedrag van dit soort terugvorderingen, waaronder terugvorderingen door de lidstaten in verband met landbouwuitgaven.* *In de toelichtingen bij de jaarrekening werd slechts beknopte informatie verstrekt over de terugvorderingen door de lidstaten in verband met de structuurfondsen, omdat de informatie nog maar pas was verstrekt en sommige gegevens door de lidstaten moesten worden verduidelijkt. In juli 2008 heeft de Commissie echter het Parlement meer gedetailleerde informatie verstrekt in het tweede kwartaalverslag over het actieplan ter versterking van de toezichthoudende rol van de Commissie in de uitgaven voor structurele acties, en zij zal de cijfers bekendmaken in een bijlage bij het Jaarverslag 2007 over de structuurfondsen, zoals zij vorig jaar heeft gedaan voor de informatie over 2006. In het kader van de actieplannen levert de Commissie inspanningen om de betrouwbaarheid en de volledigheid van de van de lidstaten ontvangen informatie te verbeteren, onder meer door in de lidstaten controles ter plaatse te verrichten.*
1.30. Op grond van haar onderzoek naar de werkzaamheden van de verklarende instanties ([37]) herhaalt de Rekenkamer ([38]) haar twijfels over de nauwkeurigheid van de vorderingen op de lidstaten op landbouwgebied. Voorts merkt de Rekenkamer op dat het uiteenlopend beleid van de betaalorganen met betrekking tot de datum van schulderkenning leidt tot een inconsistente presentatie van de totale waarde van de schulden (zie de paragrafen 5.44 en 5.45).	**1.30.** *De Commissie is van mening dat de informatie die zij over de vorderingen van de lidstaten op het gebied van landbouw heeft ontvangen, voldoende betrouwbaar is voor de goedkeuring van de rekeningen.* *De Commissie heeft in haar herziene richtsnoeren voor het begrotingsjaar 2008 aanvullende verduidelijkingen verstrekt in verband met de vaststelling van schulden door de betaalorganen. Het „verschillende beleid" waarnaar de Rekenkamer verwijst, vloeit voort uit het feit dat in de verschillende nationale rechtsstelsels andere regels gelden voor de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen.* *Zie ook de antwoorden op de paragrafen 5.44 en 5.45.*

([35]) Zie de paragrafen 1.10 en 1.11 van het jaarverslag over het begrotingsjaar 2002, paragraaf 1.11 van het jaarverslag over het begrotingsjaar 2003, de paragrafen 1.12 en 1.13 van het jaarverslag over het begrotingsjaar 2004, paragraaf 1.57 van het jaarverslag over het begrotingsjaar 2005 en paragraaf 1.34 van het jaarverslag over het begrotingsjaar 2006.

([36]) Zie ook afdeling 6 over de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen in de jaarrekening van de Europese Gemeenschappen over het begrotingsjaar 2007, deel I, blz. 75-80.

([37]) Verordening (EG) nr. 885/2006 van de Commissie (PB L 171 van 23.6.2006, blz. 90), bijlage III.

([38]) Zie paragraaf 5.61 van het jaarverslag over het begrotingsjaar 2006.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.31. Bovendien blijkt uit de toelichting bij de rekeningen niet welke terugvorderingen werden gerealiseerd door mindering op een volgende betaling (compensatie).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.31. *Zoals aangegeven in de toelichtingen bij de jaarrekening kon deze informatie in 2007 niet aan de hand van de informatiesystemen worden geïdentificeerd. Inmiddels heeft de Commissie de systemen in 2008 aangepast, zodat alle terugvorderingen die verricht zijn door op een volgende betaling een bedrag in mindering te brengen, thans geïdentificeerd en verklaard kunnen worden.*

Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen 2007

Nieuwe structuur van de specifieke beoordelingen in het kader van de DAS

1.32. Na de invoering door de Commissie van het activiteitengeoriënteerd begroten (Activity Based Budgeting, ABB) en het activiteitengeoriënteerd beheren (Activity Based Management, ABM) besloot de Rekenkamer haar specifieke beoordelingen in het kader van de DAS te herstructureren door de begroting te verdelen aan de hand van passende groepen/clusters van ABB-beleidsterreinen (zie ***tabel 1.2***).

Aanpak van de Rekenkamer

Bronnen en methoden

1.33. De Rekenkamer hanteert een betrouwbaarheidsmodel dat berust op twee belangrijke bronnen van controle-informatie:

1.33.

a) een beoordeling van het functioneren van de toezicht- en controlesystemen die worden toegepast bij de inning en uitbetaling van middelen uit de EU-begroting door de EU-instellingen, de lidstaten, regio's, derde landen enz., met het doel representatieve informatie te verschaffen over de toepassing en de werking van essentiële controles ten aanzien van de vraag of zij fouten kunnen voorkomen, dan wel kunnen ontdekken en corrigeren;

Tabel 1.2 — Uitgavenvolume in 2007 per hoofdstuk van het jaarverslag

(miljoen euro)

Afdelingen (Afd.) en titels (T.) overeenkomend met de begrotingsnomenclatuur 2007 uitgesplitst per hoofdstuk van het jaarverslag van de Rekenkamer	Betalingen in 2007
Hoofdstukken van het jaarverslag	
Ontvangsten [1]	**38,1** [7]
Belastingen en douane-unie (T.14)	
Landbouw en natuurlijke hulpbronnen [2]	**51 044,3**
Landbouw en plattelandsontwikkeling (T.05)	
Milieu (T.07)	
Maritieme zaken en visserij (T.11)	
Gezondheidszorg en consumentenbescherming (T.17)	
Cohesie [1]	**42 015,2**
Werkgelegenheid en sociale zaken (T.04)	
Regionaal beleid (T.13)	
Delen van T.05 en T.11 zijn opgenomen in dit hoofdstuk van het jaarverslag over het begrotingsjaar 2007	
Onderzoek, energie en vervoer [1]	**4 483,8**
Onderzoek (T.08)	
Energie en vervoer (T.06)	
Informatiemaatschappij en media (T.09)	
Eigen onderzoek (T.10)	
Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding [3]	**6 198,9**
Externe betrekkingen (T.19)	
Ontwikkeling en de betrekkingen met de ACS-landen (T.21)	
Uitbreiding (T.22)	
Humanitaire hulp (T.23)	
Onderwijs en burgerschap [4]	**1 453,0**
Onderwijs en cultuur (T.15)	
Communicatie (T.16)	
Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (T.18)	
Economische en financiële zaken [5]	**489,9**
Economische en financiële zaken (T.01)	
Ondernemingen (T.02)	
Concurrentie (T.03)	
Interne markt (T.12)	
Handel (T.20)	
Administratieve en andere uitgaven [6]	**8 230,1**
Parlement (Afd. I)	
Raad (Afd. II)	
Commissie (Afd. III)	
Hof van Justitie (Afd. IV)	
Rekenkamer (Afd. V)	
Economisch en sociaal Comité (Afd. VI)	
Comité van de Regio's (Afd. VII)	
Europese Ombudsman (Afd. VIII)	
Europese toezichthouder voor gegevensbescherming (Afd. IX)	
Totaal-generaal	**113 953,3**

[1] Voornamelijk uitgaven betreffende rubriek 1 „Duurzame groei" van het financiële kader.
[2] Voornamelijk uitgaven betreffende rubriek 2 „Instandhouding en beheer van natuurlijke hulpbronnen" van het financiële kader.
[3] Voornamelijk uitgaven betreffende rubriek 4 „De EU als mondiale partner" van het financiële kader.
[4] Voornamelijk uitgaven betreffende rubriek 3 „Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid" van het financiële kader.
[5] Uitgaven betreffende de rubrieken 1 en 3 van het financiële kader.
[6] Voornamelijk uitgaven betreffende de rubrieken 5 „Administratie" en 6 „Compensatie" van het financiële kader — zie paragraaf 11.1 voor nadere details.
[7] Dit cijfer heeft betrekking op „beleidsuitgaven" en niet op de waarde van de „ontvangsten".

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

b) controles, gebaseerd op representatieve statistische steekproeven van onderliggende verrichtingen met betrekking tot ontvangsten en uitgaven, tot op het niveau van de eindbegunstigde, met het doel rechtstreeks bewijs te verkrijgen inzake de wettigheid en regelmatigheid van betalingen.

In het kader van het betrouwbaarheidsmodel wordt een oordeel gegeven over de mate van zekerheid die kan worden ontleend aan de werking van de toezicht- en controlesystemen, alsmede aan de rechtstreekse verificatie van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen, teneinde te komen tot de hoge mate van zekerheid die nodig is voor een gefundeerde conclusie.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

b) *Op grond van de toepasselijke wetgeving [1] volgt de Commissie in verband met uitgaven die met Gemeenschapsmiddelen worden gefinancierd, een controlecyclus die zich over meerdere jaren uitstrekt. Zo past zij op het gebied van landbouw procedures voor de goedkeuring van de rekeningen toe, voor de structurele acties financiële correctiemechanismen en voor de maatregelen op interne beleidsterreinen en de externe maatregelen terugvorderingen. Fouten die in de loop van een meerjarig project worden opgespoord en de overeenstemmende onverschuldigd betaalde bedragen kunnen in een later jaar dan het gecontroleerde jaar worden teruggevorderd, bijvoorbeeld door op de eindbetaling de vastgestelde fout in mindering te brengen.*

Met de beperkingen die in de jaarlijkse activiteitenverslagen 2007 zijn beschreven, verstrekken deze procedures die door de lidstaten en de Commissie worden toegepast, alsook de andere controlemaatregelen, redelijke zekerheid dat de middelen die aan de activiteiten van de Commissie zijn toegewezen, in overeenstemming met de beginselen van goed financieel beheer voor hun geplande doel zijn gebruikt. De ingevoerde controleprocedures verstrekken de nodige garanties in verband met de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen.

De Commissie neemt bijgevolg haar eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de begroting, zoals vereist door artikel 274 van het EG-Verdrag.

De Commissie juicht toe dat de Rekenkamer meer de klemtoon heeft gelegd op het onderzoek van de maatregelen die worden genomen om fouten op te sporen en recht te zetten, voornamelijk financiële correcties, goedkeuring van de rekeningen en terugvorderingen. De Commissie heeft aanzienlijke inspanningen geleverd om de kwaliteit van de door de lidstaten verstrekte gegevens in verband met terugvorderingen te verbeteren en is momenteel de volledigheid en de nauwkeurigheid van deze gegevens aan het controleren.

Er is vooruitgang geboekt wat betreft het verzamelen van betrouwbaar bewijsmateriaal over de werking van de meerjarige correctiemechanismen. De Commissie heeft aan de toelichtingen bij de jaarrekening van de Europese Gemeenschappen van het begrotingsjaar 2007 een nieuw hoofdstuk over de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen toegevoegd. In dit hoofdstuk wordt de procedure besproken die van toepassing is voor de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen en een zo goed mogelijke raming van het totale teruggevorderde bedrag gegeven.

[1] Artikel 53 van het Financieel Reglement.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.34. De hiervoor beschreven hoofdbronnen kunnen worden aangevuld met twee andere bronnen:

a) een analyse van de jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal van de Commissie en de synthese daarvan, waarin wordt vermeld of de Commissie redelijke zekerheid heeft dat de bestaande systemen de wettigheid/regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen waarborgen;

b) een onderzoek van het werk van andere controleurs, waaronder diegenen worden verstaan die onafhankelijk zijn van het beheers- en controleproces van de Gemeenschap (bv. de hoge controle-instanties in de lidstaten of derde landen) ([39]).

Definitie en aanpak van fouten

1.35. Fouten kunnen betrekking hebben op een „betalingsvoorwaarde" of op een „ander nakomingsaspect". In het algemeen wordt inbreuk gemaakt op de betalingsvoorwaarden wanneer de rechtsvoorschriften betreffende de steunregeling of het contract in kwestie niet worden nageleefd. Andere nakomingsaspecten hebben betrekking op specifieke te vervullen voorwaarden, die voortvloeien uit de betrokken beleidsdoelstellingen (milieubescherming, goede landbouwpraktijken enz.) of systeemvereisten (minimumaantal controles, voorgeschreven structuren en procedures enz.).

1.36. De Rekenkamer merkt fouten aan als „kwantificeerbaar" of „niet-kwantificeerbaar". De eerste categorie omvat de fouten die een directe en meetbare financiële impact hebben op het bedrag van de uit de EU-begroting gefinancierde onderliggende verrichtingen ([40]).

1.37. Alleen kwantificeerbare fouten worden in aanmerking genomen bij de schatting van de financiële impact van fouten op de populatie als geheel. In dit verslag betreft de foutenfrequentie zowel kwantificeerbare als niet-kwantificeerbare fouten ([41]).

([39]) Voor nadere informatie wordt verwezen naar de internetsite van de Rekenkamer: www.eca.europa.eu.

([40]) Dit zijn bijvoorbeeld ernstige gevallen van niet-naleving van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten die van invloed zijn op de betalingsvoorwaarden (zie bijvoorbeeld paragraaf 6.17).

([41]) Kwantificeerbare en niet-kwantificeerbare fouten worden als gering, dan wel ernstig beschouwd naargelang van de aard, de context, het financiële belang en/of het aandeel van de getroffen verrichting. Ernstige kwantificeerbare fouten zijn fouten van meer dan 2 %.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Algemeen overzicht van de controleresultaten voor 2007

1.38. Op de terreinen ontvangsten, economische en financiële zaken, en administratieve en andere uitgaven, waar de toezicht- en controlesystemen over het geheel genomen behoorlijk en correct worden toegepast (zie de paragrafen 4.40 en 4.41, 10.32 en 10.33, en 11.25), schat de Rekenkamer de financiële impact van de fouten op minder dan 2 % van de totale bedragen (zie ***tabel 1.3***). Tevens werd tijdens de beoordeling door de Rekenkamer van de verklaringen van de directeuren-generaal en de gedelegeerde ordonnateurs bevestigd dat er geen of slechts kleine punten van voorbehoud nodig waren (zie de paragrafen 2.6, 2.7 en 2.9 en ***tabel 2.1***).

1.38. *De conclusies van het syntheseverslag 2007 luiden dat de bestaande internecontrolesystemen — met de beperkingen die in de jaarlijkse activiteitenverslagen 2007 zijn beschreven — redelijke zekerheid verstrekken dat de middelen die aan de activiteiten van de Commissie zijn toegewezen, in overeenstemming met de beginselen van goed financieel beheer voor hun geplande doel zijn gebruikt.*

De Commissie erkent echter dat verdere inspanningen nodig zijn om een aantal tekortkomingen te verhelpen, met name die ten aanzien waarvan de gedelegeerde ordonnateurs een voorbehoud hebben geformuleerd, alsook die welke onder begrotingsterreinen vallen die door de Rekenkamer als onvoldoende zijn aangemerkt.

Tabel 1.3 — Samenvatting van de DAS-resultaten 2007 inzake de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen

Specifieke beoordelingen in het jaarverslag DAS 2007	Paragrafen in het jaarverslag	Werking van toezicht- en controlesystemen	Foutenbereik
Ontvangsten (1)	4.40 en 4.41		
Landbouw en natuurlijke hulpbronnen	5.50-5.55	(2)	(3)
Cohesie	6.32		
Onderzoek, energie en vervoer	7.40 en 7.41		
Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding	8.31 en 8.32		
Onderwijs en burgerschap	9.24		
Economische en financiële zaken	10.32 en 10.33		
Administratieve en andere uitgaven	11.25		

De bovenstaande tabel geeft een overzicht van de algemene beoordeling van de toezicht- en controlesystemen, zoals uiteengezet in de desbetreffende hoofdstukken, en geeft in grote lijnen de resultaten van de gegevensgerichte controles van de Rekenkamer weer. In de tabel komen de kernpunten naar voren, maar kunnen niet alle relevante bijzonderheden worden weergegeven (met name inzake de gebreken in de toezicht- en controlesystemen en de soorten fouten), waarvoor wordt verwezen naar de hoofdtekst van het verslag, binnen de context van de methodologie die ten grondslag ligt aan de controleaanpak van de Rekenkamer (zie de paragrafen 1.33-1.37).

Verklaring:

Werking van de toezicht- en controlesystemen

Doeltreffend

Deels doeltreffend (4)

Niet doeltreffend

Foutenbereik (5)

Lager dan 2 % (onder materialiteitsdrempel)

Tussen 2 en 5 %

Hoger dan 5 %

(1) Zie beperkingen van de reikwijdte in de paragrafen 4.4 en 4.9.

(2) De Rekenkamer concludeert dat het GBCS het risico van onregelmatige uitgaven nog steeds doeltreffend beperkt mits het correct wordt toegepast en er nauwkeurige en betrouwbare gegevens over de BTR-betalingen worden ingevoerd op basis van de toegewezen rechten (zie paragraaf 5.52).

(3) Plattelandsontwikkeling maakt een onevenredig groot deel uit van het globale foutenpercentage: voor de ELGF-uitgaven schat de Rekenkamer het op iets lager dan 2 % (zie paragraaf 5.13).

(4) Systemen worden aangemerkt als „deels doeltreffend" wanneer de werking van enkele controleregelingen adequaat bevonden wordt, maar die van andere niet. Het is dan ook mogelijk dat zij er over het geheel genomen niet in slagen fouten in de onderliggende verrichtingen tot een aanvaardbaar niveau te beperken.

(5) Het foutenbereik kan niet worden geïnterpreteerd als vertrouwensinterval (in statistische zin). Het gaat om een verdeling door de Rekenkamer van het scala van foutenpercentages in drie intervallen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.39. Ten aanzien van landbouw en natuurlijke hulpbronnen, cohesie, onderzoek, energie en vervoer, externe steun, ontwikkeling en uitbreiding, en onderwijs en burgerschap, waar de toezicht- en controlesystemen in het beste geval slechts deels doeltreffend zijn, (zie de paragrafen 5.50-5.55, 6.32, 7.40 en 7.41, 8.31 en 8.32, en 9.25), schat de Rekenkamer dat de fouten een financiële impact hebben van meer dan 2 % van de totale uitgaven ([42]) (zie ***tabel 1.3***). Verder bevestigde de beoordeling door de Rekenkamer van de verklaringen van de directeuren-generaal en de gedelegeerde ordonnateurs dat er op de betrokken terreinen ernstig voorbehoud werd gemaakt dan wel, naar het oordeel van de Rekenkamer, had moeten worden gemaakt (zie de paragrafen 2.6-2.11 en ***tabel 2.1***).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.39. *De Commissie wil ervoor zorgen dat de toezicht- en controlesystemen doeltreffend zijn om fouten op te sporen en recht te zetten, rekening houdend met de kosten en baten van controles die ter plaatse moeten worden verricht. Haar actieplan voor een geïntegreerd internecontrolekader is grotendeels uitgevoerd en geleidelijk aan kunnen verbeteringen worden vastgesteld. Het volledige effect van dit plan wordt op langere termijn verwacht.*

In verband met landbouw en plattelandsontwikkeling beklemtoont de Commissie de conclusie van de Rekenkamer dat het meest waarschijnlijke globale foutenpercentage niet aanmerkelijk verschilt van dat van vorig jaar, dat in haar betrouwbaarheidsverklaring 2006 was opgegeven. Ook de controlestatistieken van de lidstaten wijzen erop dat het foutenpercentage op het niveau van de eindbegunstigden in het kader van het ELGF, dat goed is voor 85 % van de totale uitgaven voor landbouw en plattelandsontwikkeling, onder de materialiteitsdrempel ligt. Dit bevestigt voor 2007 opnieuw de positieve resultaten van 2006, die de Rekenkamer in haar Jaarverslag 2006 had erkend ([2]). Nadere informatie kan worden gevonden in het jaarlijkse activiteitenverslag 2007 van het directoraat-generaal Landbouw en plattelandsontwikkeling.

Dankzij het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS), dat de meeste landbouwuitgaven dekt, kan het risico van onregelmatige uitgaven doeltreffend worden beperkt, voor zover precieze en betrouwbare gegevens worden ingevoerd en het systeem correct wordt toegepast.

Het bedrag van de uitgaven voor landbouw en plattelandsontwikkeling in 2007 die waarschijnlijk door toekomstige conformiteitsbeschikkingen van communautaire financiering zullen worden uitgesloten, wordt geraamd op 439 miljoen euro, waarbij nog een bedrag komt van 152 miljoen euro uit terugvorderingen van eindbegunstigden ([3]).

Op het gebied van cohesie voert de Commissie een actieplan uit (COM(2008) 97 def.) om haar toezicht op de systemen van de lidstaten te versterken en op die manier de fouten te beperken.

De controlestrategie op het gebied van onderzoek, energie en vervoer is erop gericht fouten op te sporen en recht te zetten. Deze strategie, die over een periode van vier jaar volledig ten uitvoer zal zijn gelegd, zou moeten garanderen dat het overblijvende foutenpercentage (fouten die niet worden rechtgezet) onder de materialiteitsdrempel ligt, zoals in detail beschreven in de jaarlijkse activiteitenverslagen van het directoraat-generaal Onderzoek.

([42]) Bij landbouw en natuurlijke hulpbronnen verschilt het algehele foutenpercentage niet aanmerkelijk van de vorig jaar verkregen waarde, maar daarbij wordt geen rekening gehouden met bepaalde ernstige fouten die niet kwantificeerbaar waren (zie paragraaf 5.13).

([2]) PB C 273 van 15.11.2007.

([3]) In 2007 werd een bedrag van 607 miljoen euro via financiële correcties teruggevorderd en een bedrag van 247 miljoen euro van eindbegunstigden door de lidstaten (hoofdstuk 6 van de toelichtingen bij de jaarrekening 2007).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.40. In vergelijking met voorgaande jaren werden de volgende wijzigingen geconstateerd. In de steekproefschatting werd een lager foutenpercentage geconstateerd op de beleidsterreinen die vroeger vielen onder intern beleid ([43]) en externe maatregelen ([44]) (zie ***tabel 1.3***). De waarde van de onder het GBCS vallende landbouwuitgaven is aanzienlijk toegenomen door de opname van uitgavengebieden met een hoger risico, waaronder olijfolie. De Rekenkamer concludeert evenwel dat het GBCS het risico van onregelmatige uitgaven nog steeds doeltreffend beperkt, mits het correct wordt toegepast en er nauwkeurige en betrouwbare gegevens over de BTR-betalingen worden ingevoerd op basis van de toegewezen rechten. De recente opneming van steunregelingen in de BTR, zoals die voor olijfolie, vormt een positieve ontwikkeling, hoewel ze op korte termijn tot een hogere foutenfrequentie zou kunnen leiden (zie paragraaf 5.52).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De fouten op het gebied van buitenlandse hulp, ontwikkeling en uitbreiding houden doorgaans verband met uitgaven die worden gedaan door de organisaties die de projecten uitvoeren met behulp van voorschotten van de Commissie. Dankzij de verplichte financiële controles die deel uitmaken van het controlesysteem van de Commissie en die voor de eindbetaling moeten worden verricht, zou de Commissie dergelijke fouten moeten kunnen opsporen en rechtzetten.

De fouten in verband met het directoraat-generaal Onderwijs en cultuur (DG EAC) houden verband met eindbetalingen voor maatregelen die op grond van het vroegere rechtskader zijn genomen. In de nieuwe programma's die voor de periode 2007-2013 zijn opgesteld, is rekening gehouden met de aanbevelingen van de Rekenkamer van de vorige jaren dat de regels moeten worden vereenvoudigd en dat er meer gebruik moet worden gemaakt van forfaitaire betalingen. Dit zou het foutenpercentage in de toekomst moeten beperken.

Voorts blijkt uit de resultaten van de controles achteraf die door het DG EAC zijn verricht, die in zijn jaarlijkse activiteitenverslag 2007 zijn opgenomen, dat er geen sprake is van een materieel foutenpercentage.

Zie ook de antwoorden op de paragrafen 2.8, 2.11, 5.50 tot en met 5.55, 6.32, 7.41 en 7.42, 8.31 tot en met 8.33 en 9.25.

1.40. *De Commissie wenst er tevens op te wijzen dat op het gebied van cohesie het aandeel van de projecten waarin geen fouten werden opgespoord, toegenomen is en dat de globale beoordeling van de Rekenkamer van de toezicht- en controlesystemen van „niet doeltreffend" naar „deels doeltreffend" verbeterd is.*

In verband met het GBCS is de Commissie van mening dat de invoering van steunregelingen die in het verleden een hoger risiconiveau hadden, zoals de olijfoliesector, in de bedrijfstoeslagregeling (BTR) het risico van onterechte uitgaven heeft beperkt doordat het oude systeem van productiesteun werd opgeheven.

([43]) Het vroegere „intern beleid" valt nu onder de beleidsgroepen „onderzoek, energie en vervoer", „onderwijs en burgerschap", en „economische en financiële zaken" (zie ***tabel 2.1***).

([44]) De vroegere „externe maatregelen" maken nu deel uit van de beleidsgroep „externe steun, ontwikkeling en uitbreiding" (zie ***tabel 2.1***).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.41. De Rekenkamer wijst erop dat haar controles op de terreinen landbouw en natuurlijke hulpbronnen, cohesie, onderzoek, energie en vervoer, en onderwijs en burgerschap aantonen dat ingewikkelde of onduidelijke subsidiabiliteitscriteria of complexe rechtsvoorschriften een aanzienlijke impact hebben op de wettigheid en/of regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen ([45]).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.41. *Vereenvoudiging is een belangrijk onderdeel van het programma voor betere regelgeving van de Commissie. Ook de lidstaten moeten de subsidiabiliteitscriteria in hun nationale programma's vereenvoudigen. Een bepaalde mate van complexiteit is echter onvermijdelijk en moet aan bod komen in toekomstige besprekingen over de vraag welk risico toelaatbaar is.*

Beoordeling van de gemaakte vorderingen in de richting van een doeltreffend communautair internecontrolekader

Inleiding

1.42. Uit paragraaf 1.39 en ***tabel 1.3*** blijkt dat qua waarde op de meeste uitgaven slechts gedeeltelijk of geheel ondoeltreffend toezicht en controle wordt gehouden, en dat de onderliggende verrichtingen nog steeds een materieel foutenpercentage bevatten. Toch blijkt uit het onderhavige en de voorgaande jaarverslagen het volgende:

a) de internecontroleregelingen van de Commissie worden steeds beter (d.w.z. jaarlijkse activiteitenverslagen — zie de paragrafen 2.8, 2.10-2.12 en 2.37) of op een hoog peil blijven (d.w.z. naleving van de internecontrolenormen — zie de paragrafen 2.25 en 2.39);

b) de Commissie heeft vooruitgang geboekt met de uitvoering van haar actieplan voor een geïntegreerd internecontrolekader (zie de paragrafen 2.29-2.36 en 2.39);

c) het begrotingsbeheer van de Commissie is de laatste jaren verbeterd (zie de paragrafen 3.4, 3.6, 3.11, 3.15 en 3.30-3.32).

Deze schijnbaar tegenstrijdige bevindingen worden in de volgende paragrafen geanalyseerd.

1.42. *De beoordeling van de Rekenkamer betreft de doeltreffendheid van toezicht en controle bij het voorkomen van fouten. Het internecontrolekader van de Gemeenschap omvat zowel controles die nodig zijn om fouten op te sporen en recht te zetten, als controles die moeten voorkomen dat er zich fouten voordoen. De Commissie zal het effect van dit internecontrolekader op de doeltreffendheid van de systemen in hun geheel beoordelen.*

Zo moet de controlestrategie op het gebied van onderzoek, energie en vervoer, die in detail in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directoratengeneraal voor onderzoek is beschreven, fouten opsporen en rechtzetten, zodat wanneer die strategie over een periode van vier jaar volledig uitgevoerd is, gegarandeerd kan worden dat het overblijvende foutenpercentage onder de materialiteitsdrempel ligt.

Het niveau van het restrisico (fouten die niet worden rechtgezet) dat kan worden aanvaard, zal eind 2008 in een mededeling van de Commissie aan bod komen.

([45]) Door de vaak complexe subsidiabiliteitsvoorwaarden waren fouten bijvoorbeeld aanzienlijk frequenter bij de door de Rekenkamer onderzochte onderliggende verrichtingen van het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) dan bij de door de Rekenkamer onderzochte verrichtingen die werden gefinancierd door het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF). Bij de ELGF-uitgaven schat de Rekenkamer de waarde van het foutenpercentage op iets onder 2 %, terwijl die bij de ELFPO-uitgaven aanzienlijk daarboven wordt geschat (zie paragraaf 5.13 van het onderhavige jaarverslag en paragraaf 1.42 van het jaarverslag over het begrotingsjaar 2006).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Een kader voor toezicht en controle [46]

1.43. Uit de EU-begroting worden betalingen gedaan aan miljoenen individuele eindbegunstigden). Die betalingen zijn gebaseerd op de naleving door de eindbegunstigden van de voorwaarden in de regelgeving (bijvoorbeeld dat de begunstigden of de kosten moeten voldoen aan soms ingewikkelde subsidiabiliteitsregels), en op de juistheid en realiteit van de onderliggende activiteiten en/of kosten. Sommige van deze financieringsvoorwaarden zijn vastgelegd in communautaire regelgeving, waaronder algemeen geldende regels zoals de richtlijnen voor het plaatsen van overheidsopdrachten, terwijl andere worden vastgesteld door de lidstaten. De eindbegunstigden worden hetzij rechtstreeks betaald (zoals bij rechtstreeks beheer), hetzij door de autoriteiten van de lidstaten, die de gedeclareerde subsidiabele uitgaven vergoeden (met name bij gedeeld beheer).

1.44. De betalingen zijn wettig en regelmatig wanneer aan deze voorwaarden is voldaan en de juiste begunstigden de juiste bedragen op het juiste moment ontvangen. Dit vergt een adequate vorm van toezicht en controle. Zorgen voor een juiste besteding van de begrotingsgelden — de uitgaven zijn wettig en regelmatig en worden doelmatig gedaan — is de verantwoordelijkheid van de Commissie. Voor ongeveer 80 % van de uitgaven — cohesie en landbouw — wordt de uitvoeringstaak gedeeld met de lidstaten, hetgeen in de praktijk betekent dat deze specifieke plichten hebben: zij moeten projecten selecteren voor financiering, betalingen verrichten, controlesystemen toepassen die zorgen voor een effectief risicobeheer, en rapporteren over de resultaten.

1.45. Er zijn vele factoren die bepalen of er al dan niet fouten optreden, en of ze al dan niet worden voorkomen, dan wel worden ontdekt en gecorrigeerd door de controlesystemen. Deze factoren zijn onder meer de complexiteit van de subsidiabiliteitsregels en de verplichtingen waaraan de begunstigden moeten voldoen, alsmede de mate waarin zij daarmee vertrouwd zijn; de manier waarop aanvragen worden ingediend en verwerkt; het aantal en de omvang van de verrichte controles; de hoogte van de sancties die begunstigden met te hoge aanvragen worden opgelegd wanneer fouten worden ontdekt, en de zichtbaarheid — met het daarbij horende afschrikwekkend effect — van de controleprocedures. Vandaar, dat goed opgestelde regels en verordeningen die maar voor één uitleg vatbaar en eenvoudig toe te passen zijn, het risico van fouten verminderen.

[46] Advies nr. 2/2004 van de Rekenkamer over het single-auditmodel (en een voorstel voor een communautair internecontrolekader).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.46. Welke beheersvorm ook wordt toegepast, de toezicht- en controleregelingen passen in een kader met drie brede functionele niveaus:

a) *eerstelijnscontroles*, waarbij wordt nagegaan of de eindbegunstigden hun wettelijke verplichtingen nakomen;

b) *tweedelijnscontroles*, waarbij de doeltreffendheid van de eerstelijnscontroles wordt nagegaan;

c) *algehele supervisie* van de Commissie, om te verzekeren dat de lidstaten en/of de directoraten-generaal van de Commissie zich aan hun verplichtingen en verantwoordelijkheden inzake hun begrotingsbeheer houden ([47]).

Hoe de verschillende controleniveaus functioneren

1.47. De aard van de EU-uitgaven houdt in dat het grootste foutenrisico zich voordoet op het niveau van de eindbegunstigde, die opzettelijk, dan wel door nalatigheid of onoplettendheid om terugbetaling verzoekt van uitgaven die niet in aanmerking komen omdat ze niet aan de voorwaarden in de regelgeving voldoen, onvoldoende gedocumenteerd of onjuist berekend zijn. Dat wordt door de eerdere controlebevindingen van de Rekenkamer alsook door die in dit jaarverslag bevestigd (zie de paragrafen 5.12-5.16, 6.22-6.27, 7.14-7.22, 8.9, 9.8-9.11 en 10.16-10.19). Niet alleen doet het hoogste risico zich op dit niveau voor, maar ook kunnen fouten vaak alleen met zekerheid ter plaatse worden ontdekt, en zijn controles aan de hand van stukken slechts ten dele doeltreffend. Samen met het feit dat jaarlijks vele miljoenen betalingen worden verricht, betekent dit dat eerstelijnscontroles duur zijn, waarbij de totale kosten rechtstreeks evenredig zijn aan de dekkingsgraad.

1.47. *De Commissie is het ermee eens dat controles van vorderingen op basis van de documenten slechts deels doeltreffend kunnen zijn om fouten te voorkomen. Daarom verhoogt het internecontrolekader van de Commissie de betrouwbaarheid van de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven over een periode van meerdere jaren door een groter aantal controles ter plaatse.*

Zie ook de antwoorden op de paragrafen 5.12 tot en met 5.16, 6.23 tot en met 6.27, 7.15 tot en met 7.22, 8.9, 9.8 tot en met 9.10 en 10.16.

1.48. Controles ter plaatse op dit niveau betreffen vaak slechts een klein deel (gewoonlijk 5 à 10 % per jaar, afhankelijk van het terrein) van de individuele aanvragen. De Rekenkamer constateerde tekortkomingen in de controles betreffende de landbouw (zie de paragrafen 5.27 en 5.28, 5.30-5.32 en 5.34-5.36) en het cohesiebeleid (zie paragraaf 6.29), die voortvloeien uit tekortkomingen bij de autoriteiten van de lidstaten. Gevallen van eerstelijnscontroles van slechte kwaliteit werden ook ontdekt bij direct beheer, zoals controles op het niveau van de Commissie van terugbetalingen aan begunstigden op het gebied van onderzoek, die niet bevredigend werkten (paragrafen 7.29 en 7.30) en controles van slechte kwaliteit, verricht door onafhankelijke auditors op afzonderlijke aanvragen (zie de paragrafen 7.32 en 7.33, 10.29 en 10.30).

1.48. *Het is waar dat er maar zelden voor alle begunstigden van de regeling controles ter plaatse worden verricht, aangezien controles ter plaatse te duur zijn, doch de verplichte administratieve controles worden altijd voor alle afzonderlijke vorderingen verricht.*

De aanbevolen frequentie van primaire controle ter plaatse voor uitgaven voor structurele acties is veel hoger dan de door de Rekenkamer voorgestelde frequentie: zie met name de handleiding met richtsnoeren over de beheersverificaties voor de periode 2000-2006.

De opmerkingen van de Rekenkamer betreffen voornamelijk fouten die slechts door controles ter plaatse kunnen worden opgespoord, die te duur zijn om voor elke betaling van een vordering te worden verricht. Er kan van begunstigden worden verlangd dat zij bij hun aanvraag om eindbetaling een certificaat van een onafhankelijke auditor voegen.

([47]) Bij haar algehele supervisie kan de Commissie ook gebruikmaken van eerste- en tweedelijnscontroles.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Op het gebied van onderzoek, energie en vervoer zijn de controlesystemen door de invoering van auditcertificaten vanaf het zesde kaderprogramma aanzienlijk versterkt.

Omdat er bij controles nog fouten werden vastgesteld, is de Commissie het ermee eens dat de betrouwbaarheid van de auditcertificaten in het kader van het zesde kaderprogramma niet volledig bevredigend is. Niettemin werden er in het zesde kaderprogramma over het algemeen minder fouten vastgesteld dan in de niet-gecertificeerde kostendeclaraties met betrekking tot het vijfde kaderprogramma. Dit wijst erop dat auditcertificaten daadwerkelijk bijdragen tot de verbetering van de nauwkeurigheid van de kostendeclaraties.

Voor het zevende kaderprogramma heeft de Commissie de betrouwbaarheid van de auditcertificaten verder versterkt door gebruik te maken van overeengekomen procedures die in detail aangeven welke controles de certificerende auditors moeten verrichten. Bovendien wordt facultatieve certificering van de methode voor kostenberekening gestimuleerd.

1.49. Eerstelijnscontroles zijn van dien aard, dat slechte prestaties op dit niveau niet rechtstreeks kunnen worden gecompenseerd door tweedelijnscontroles. De doeltreffendheid van laatstgenoemde hangt dus af van de vraag of zij kunnen bijdragen tot passende controleregelingen op het eerste niveau, en niet van hun geschiktheid om afzonderlijke fouten te ontdekken en te corrigeren. Uit de controlewerkzaamheden van de Rekenkamer betreffende het begrotingsjaar 2007 bleek andermaal dat de tweedelijnscontroles van de lidstaten en de supervisiecontroles van de Commissie ([48]) niet de gewenste doeltreffendheidsgraad bereiken. De Rekenkamer constateerde bijvoorbeeld tekortkomingen in:

1.49. *Met haar toezicht wil de Commissie de beheers- en controlesystemen verbeteren, zodat daarmee fouten kunnen worden voorkomen, opgespoord en rechtgezet, zoals door de Rekenkamer wordt aanbevolen, en wil zij garanderen dat de vereiste corrigerende maatregelen worden genomen. Het doel van het toezicht is niet het opsporen van afzonderlijke fouten.*

a) de conformiteitsgoedkeuring van de Commissie inzake landbouw (zie de paragrafen 5.47 en 5.48);

a) *De vaststellingen van de Rekenkamer in de paragrafen 5.47 en 5.48 zijn inherent aan het mechanisme van conformiteitsgoedkeuring op het gebied van landbouw en kunnen derhalve niet als tekortkomingen van dat mechanisme worden beschouwd. De Commissie is van mening dat het mechanisme goed werkt en zijn doelstellingen volledig verwezenlijkt, namelijk de uitgaven die niet in overeenstemming met de Gemeenschapsvoorschriften zijn gedaan, uitsluiten van financiering door de Gemeenschap.*

Wanneer bij de conformiteitsgoedkeuring wordt vastgesteld dat begunstigden ten onrechte betalingen hebben ontvangen, moeten de lidstaten vervolgens de betrokken bedragen van die begunstigden terugvorderen. Ook wanneer geen terugvorderingen van begunstigden noodzakelijk zijn omdat de financiële correctie alleen betrekking heeft op tekortkomingen in het beheers- en controlesysteem van de lidstaten en niet op onverschuldigde betalingen, zijn deze correcties toch een belangrijk middel om de systemen van de lidstaten te verbeteren en aldus onregelmatige betalingen aan begunstigden te voorkomen of op te sporen en terug te vorderen.

Zie ook de antwoorden op de paragrafen 5.47 en 5.48.

([48]) Dit betreft niet de dienst Interne audit en de interne-auditcapaciteiten van de Commissie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER	ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE
b) controles betreffende de uitgaven voor cohesie (zie de paragrafen 6.30 en 6.31);	**b)** *De Commissie is van mening dat de controles van de Rekenkamer op het gebied van het cohesiebeleid in de meeste gevallen tot doeltreffende corrigerende maatregelen en operationeel nuttige resultaten hebben geleid. Voorts zijn de resultaten van de controleactiviteit in detail in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de bevoegde directoraten-generaal uiteengezet, inzonderheid de corrigerende maatregelen, de opschortingen en de financiële correcties.* *Zie ook de antwoorden op de paragrafen 6.30 en 6.31.*
c) financiële controles achteraf betreffende onderzoek, energie en vervoer (zie paragraaf 7.34), en	**c)** *De directoraten-generaal voor onderzoek hebben in 2007 hun inspanningen op het gebied van controle aanzienlijk verhoogd en hun jaarlijkse doelstellingen bereikt.* *De aandacht gaat nu uit naar de correctie van de opgespoorde fouten. De directoraten-generaal voor onderzoek trachten actief de toezichtinstrumenten te verbeteren en vaardigen meer precieze administratieve en financiële richtsnoeren uit. Deze richtsnoeren moeten de doeltreffendheid en de volledigheid van de terugvorderingen verbeteren (waaronder extrapolatie en follow-up van de vaststellingen van de Rekenkamer).*
d) voorafgaande garantieverklaringen betreffende de beheerskwaliteit en de desbetreffende controlebezoeken (zie de paragrafen 9.16, 9.17 en 9.20).	**d)** *Het directoraat-generaal Justitie, vrijheid en veiligheid heeft zijn richtsnoeren verbeterd en heeft een actieplan opgesteld om zijn toezichtbezoeken te voltooien. Zie de antwoorden op de paragrafen 9.16, 9.17 en 9.20.*
1.50. Ontoereikende eerste- en tweedelijnscontroles kunnen niet worden gecompenseerd door de supervisie van de Commissie. Deze supervisie heeft ten doel, ervoor te zorgen dat er deugdelijke regelingen voor de eerste- en tweedelijnscontroles zijn ingevoerd, en dat ze effectief worden toegepast. Tekortkomingen op de lagere niveaus moeten worden gesignaleerd (bijvoorbeeld in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directoraten-generaal) en er dienen maatregelen te worden getroffen om de situatie te verhelpen (zie paragraaf 2.40). Supervisie vindt plaats op verschillende niveaus binnen de Commissie, zowel bij de directoraten-generaal die uitgaven onder gedeeld beheer verrichten, als op het hoogste niveau van de Commissie ten aanzien van individuele directoraten-generaal.	**1.50.** *Op het gebied van landbouw worden de tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen van de lidstaten door middel van de conformiteitsgoedkeuring opgespoord, wat ertoe kan leiden dat de lidstaten financiële correcties worden opgelegd. Deze correcties zijn een belangrijk middel om de systemen van de lidstaten te verbeteren en op die manier onregelmatige betalingen aan begunstigden te voorkomen, op te sporen en recht te zetten.* *Op het gebied van cohesie handelt de Commissie overeenkomstig de aanbevelingen van de Rekenkamer. Haar controlewerkzaamheden zijn erop gericht de doeltreffendheid van de primaire controles te verbeteren. Tegelijkertijd investeert de Commissie in preventieve maatregelen, zoals richtsnoeren over beproefde methoden en opleiding van nationale autoriteiten. Voorts neemt zij maatregelen om het risico van falende systemen te verminderen door financiële correcties toe te passen. De Commissie gaat na welke systemen grote tekortkomingen vertonen en stelt in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de betrokken directoraten-generaal corrigerende maatregelen voor om die te verhelpen.* *Zie ook het antwoord op paragraaf 2.40.*
1.51. Dit proces wordt gehinderd door factoren die rechtstreeks verband houden met het aantal begunstigden, de complexiteit van de regels, de moeilijkheid om de naleving te controleren en het afschrikwekkend effect van financiële correcties en sancties.	**1.51.** *Dit zijn risico's die inherent zijn aan bepaalde beleidsterreinen en waarmee rekening moet worden gehouden bij het vaststellen van de controlestrategie, vooral in het kader van meerjarige programma's.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De kosten en baten van de controles moeten in evenwicht en goedgekeurd zijn

1.52. In Advies nr. 2/2004 beveelt de Rekenkamer aan voor de controlesystemen betreffende de communautaire uitgaven een juist evenwicht te bereiken tussen de kosten van de controles en de baten ervan in die zin dat het foutenrisico in de verrichtingen tot een redelijk niveau wordt teruggebracht (restrisico). Daarvoor is nodig dat allen die aan het begrotingsproces deelnemen, het volgende inzien:

1.52. *De Commissie is het eens met de aanbevelingen in advies nr. 2/2004 van de Rekenkamer en voert deze uit in het kader van haar actieplan voor een geïntegreerd internecontrolekader (zie haar voortgangsverslag COM(2008) 110 def.). Zij zet haar werkzaamheden in verband met de kosten en baten van controles in het kader van punt 10 van dit actieplan voort en zal tegen eind 2008 het debat over toelaatbaar risico opnieuw lanceren.*

a) niet alle eindbegunstigden kunnen ter plaatse worden gecontroleerd en dus zal er altijd wel enig restrisico blijven. Kernpunt is, dat risico op een passend (toelaatbaar) niveau te houden, gelet op de aard van de verschillende soorten uitgaven, de complexiteit van de bestaande regels en het afschrikwekkend effect van de beschikbare sancties;

b) de kosten van controle zijn belangrijk, zowel voor de EU-begroting als voor de lidstaten of begunstigde staten;

b) *Het zijn met name de kosten van controles ter plaatse die hoog zijn.*

c) het evenwicht tussen kosten en restrisico op afzonderlijke uitgaventerreinen is zo belangrijk dat het zou moeten worden vastgesteld op politiek niveau (d.w.z. door de begrotings-/kwijtingverlenende autoriteiten) uit naam van de burgers van de Unie;

d) als een regeling niet bevredigend kan worden uitgevoerd tegen aanvaardbare kosten en met een toelaatbaar risico, moet ze opnieuw worden bezien.

1.53. De invoering van een internecontrolekader op basis van deze rationele beginselen zou het mogelijk maken de controlesystemen te definiëren uit een oogpunt van te bereiken resultaten (outputgericht) ([49]) en overeengekomen criteria waarmee de prestaties van die systemen kunnen worden beoordeeld en gecontroleerd.

1.53. *De Commissie zal dit idee onderzoeken. De huidige richtsnoeren op het gebied van het cohesiebeleid moedigen reeds een resultaatsgeoriënteerde aanpak van controles aan, die gebaseerd is op de foutenpercentages die worden vastgesteld en het verloop daarvan mettertijd. In de wetgeving voor de periode 2007-2013 is voorgeschreven dat de foutenpercentages worden gevolgd en bekendgemaakt. Op het gebied van landbouw worden de resultaten van de op grond van het GBCS verplichte controles nauwgezet gevolgd.*

1.54. De Rekenkamer moedigt de Commissie aan, haar analyse van de controlekosten en van de verschillende risiconiveaus inherent aan de uitgaventerreinen ([50]) te voltooien. Een realistische, doorzichtige, rationele en kosteneffectieve aanpak van het risicobeheer zou naar het oordeel van de Rekenkamer zowel de belastingplichtigen als de begunstigden ten goede komen.

([49]) Ook uit een oogpunt van restrisico outputgericht, en niet inputgericht (d.w.z. percentage te controleren declaraties), zoals thans het geval is (zie paragraaf 2.42 onder b).

([50]) De Commissie zal over deze kwestie in oktober 2008 een mededeling publiceren.

HOOFDSTUK 2

Internecontrolesysteem van de Commissie

INHOUD

	Paragraaf
Inleiding	2.1
Controlebevindingen inzake de „management representations" van de Commissie	2.2-2.23
Syntheseverslag van de Commissie	2.2-2.5
Jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal	2.6-2.23
Voorbereidingsproces	2.8
Verklaringen van de directeuren-generaal	2.9-2.14
Indicatoren betreffende wettigheid en regelmatigheid	2.15
Aan de jaarlijkse overzichten te ontlenen zekerheid	2.16-2.20
Materialiteitscriteria en criteria voor het maken van een voorbehoud	2.21-2.23
Internecontrolenormen van de Commissie	2.24-2.28
Inachtneming van de basisvereisten	2.25
Doeltreffendheid per eind 2007	2.26
Doeltreffendheid en de overgang naar de herziene normen	2.27-2.28
Actieplan	2.29-2.36
Algemene beoordeling	2.29
Beoordeling per actie	2.30-2.33
De uitvoering van de acties is gevorderd …	2.30
… met één opmerkelijke uitzondering	2.31-2.33
Eerste beoordeling van de impact van het actieplan	2.34-2.36
Algemene conclusies en aanbevelingen	2.37-2.42
Conclusies	2.37-2.40
Aanbevelingen	2.41-2.42

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

2.1. Dit hoofdstuk handelt over de vooruitgang die de Commissie in 2007 heeft geboekt met het verbeteren van de doeltreffendheid van haar toezicht- en controlesystemen in haar directoratengeneraal teneinde de wettigheid en regelmatigheid van uit de EU-begroting gefinancierde verrichtingen te waarborgen. Er wordt met name ingegaan op de mate waarin:

a) de „management representations" in de jaarlijkse activiteitenverslagen en de verklaringen van de directeuren-generaal en in het syntheseverslag van de Commissie worden bevestigd door de controlebevindingen van de Rekenkamer (paragrafen 2.2-2.14);

b) de Commissie erin is geslaagd de zekerheid over de wettigheid en regelmatigheid te verhogen door het gebruik van indicatoren, relevante materialiteitscriteria en jaarlijkse overzichten (paragrafen 2.15-2.23);

c) de Commissie vooruitgang heeft geboekt bij de tenuitvoerlegging van internecontrolenormen en het internecontrolekader en zij de impact daarvan op de uitgaven voor 2007 heeft kunnen aantonen (paragrafen 2.24-2.36).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.1.

c) *De Commissie is van oordeel dat de bestaande internecontrolesystemen, binnen de grenzen als beschreven in de jaarlijkse activiteitenverslagen van 2007, redelijke zekerheid verschaffen over het feit dat de voor haar activiteiten toegewezen middelen voor het beoogde doel en overeenkomstig de beginselen van goed financieel beheer werden gebruikt. De ingevoerde controleprocedures en de follow-up van de controlebevindingen van de Rekenkamer verschaffen de nodige waarborgen voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen.*

De Commissie treft maatregelen om haar internecontrolesysteem verder te verbeteren in het licht van haar eigen ervaring en om de problemen op te lossen die controleurs aan de orde stellen. In 2007 zijn in dit kader de internecontrolenormen voor doeltreffend beheer herzien, is de uitvoering van het actieplan voor een geïntegreerd internecontrolekader voortgezet en zijn de richtsnoeren voor de jaarlijkse activiteitenverslagen herzien.

Problemen zoals genoemd in de punten van voorbehoud van de gedelegeerde ordonnateurs worden door de Commissie momenteel aangepakt. De Commissie zal duidelijk maken hoe de Rekenkamer in het jaarverslag dat zij overeenkomstig het Verdrag uitbrengt en de beheerder in zijn meerjarige beoordeling tot verschillende conclusies kunnen komen; de laatstgenoemde neemt de maatregelen in aanmerking die zijn getroffen om de in het betrokken jaar gemaakte fouten te ontdekken en te corrigeren.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

CONTROLEBEVINDINGEN INZAKE DE „MANAGEMENT REPRESENTATIONS" VAN DE COMMISSIE

Syntheseverslag van de Commissie

2.2. Door het vaststellen van het syntheseverslag neemt de Commissie de politieke verantwoordelijkheid op zich voor de operationele uitvoering van de begroting door haar directeuren-generaal [1]. De Commissie is van oordeel dat de ingevoerde controleprocedures de nodige zekerheid bieden over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen, waarvoor de Commissie krachtens artikel 274 van het EG-Verdrag de volledige verantwoordelijkheid neemt.

2.3. De Commissie erkent niettemin dat verdere inspanningen nodig zijn om een aantal tekortkomingen te verhelpen, met name die ten aanzien waarvan de gedelegeerde ordonnateurs nadrukkelijk een voorbehoud hebben gemaakt en die welke zich voordeden op de begrotingsterreinen die door de Rekenkamer onbevredigend werden geacht. In dit verband is de Rekenkamer van oordeel dat sommige punten van voorbehoud verder moeten reiken dan hetgeen werd aangegeven door de directeuren-generaal van de Commissie (paragraaf 2.12 en ***tabel 2.1***).

2.3. *De Commissie is ingenomen met de betere beoordeling door de Rekenkamer in tabel 2.1 betreffende het bewijs dat de directeuren-generaal in hun jaarlijkse activiteitenverslagen 2007 verschaften voor de DAS van de Rekenkamer.*

De Commissie meent dat de reikwijdte van potentiële punten van voorbehoud in overeenstemming was met de criteria die zij heeft opgesteld (zie het antwoord op paragraaf 2.12).

In het syntheseverslag is rekening gehouden met de punten van voorbehoud die de directeuren-generaal maakten in hun jaarlijkse activiteitenverslagen 2007 en de opmerkingen die de Rekenkamer formuleerde in haar Jaarverslag 2006. De Commissie kan derhalve concluderen dat de bestaande internecontrolesystemen, binnen de grenzen als beschreven in de jaarlijkse activiteitenverslagen van 2007, redelijke zekerheid verschaffen over het feit dat de voor haar activiteiten toegewezen middelen voor het beoogde doel en overeenkomstig de beginselen van goed financieel beheer werden gebruikt.

[1] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en de Rekenkamer — Synthese van de beheersresultaten van de Commissie in 2007 (COM(2008) 338 def. van 4.6.2008).

Tabel 2.1 — Evolutie van het bewijsmateriaal, verschaft in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directoraten-generaal van de Commissie voor de betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer

Beleidsterrein (1)	Voornaamste punten van voorbehoud van de directeuren-generaal (opgenomen in de verklaringen)	2005	2006	2007	Effect van deze voornaamste punten van voorbehoud op de zekerheid van de directeur-generaal volgens de Rekenkamer (2)			Andere significante gebreken ontdekt tijdens controles van de Rekenkamer en/of de Commissie (niet opgenomen in de verklaringen)	2005	2006	2007	Bewijsmateriaal in het jaarlijkse activiteitenverslag voor de controleconclusies van de Rekenkamer (3)		
					2005	2006	2007					2005	2006	2007
Landbouw en natuurlijke hulpbronnen	— Ontoereikende toepassing van het GBCS in Griekenland	×	×	×	B	B	B	— Beheers- en controlesystemen in de lidstaten betreffende plattelandsontwikkeling		×		B (5) C (6)	B (5) C (6)	B
	— Uitgaven voor plattelandsontwikkeling			×				— Controle-, inspectie- en sanctiesystemen betreffende visbestanden: vangstgegevens onvolledig en onbetrouwbaar; inspectiesystemen verschaffen geen zekerheid.			×			
Cohesie	— ESF: beheers- en controlesystemen (2000-2006)	× Verenigd Koninkrijk	× Spanje, Schotland (Verenigd Koninkrijk), Zweden, Slowakije, Slovenië, Letland, Calabrië en Lazio (Italië)	× Spanje, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Italië, Slowakije, Portugal, België en Luxemburg	B	B	B	— Risico's in verband met de afsluiting van de programmeringsperiode 1994-1999 en/of significante tekortkomingen in de uitvoering van Verordening (EG) nr. 2064/97	×			C	C	B
	— EFRO: beheers- en controlesystemen (2000-2006)	× Verenigd Koninkrijk en Spanje	× Engeland en Schotland (Verenigd Koninkrijk)	× Tsjechische Republiek, Finland, Duitsland, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Polen, Slowakije en Spanje				— Beheers- en controlesystemen in de lidstaten (2000-2006) (4)	×	×				
	— INTERREG: beheers- en controlesystemen (2000-2006)		× Alle programma's (behalve IIIB Noordwest-Europa en de Azoren, de Canarische Eilanden en Madeira)	× Op een totaal van 51 programma's										
	— Cohesiefondsen: beheers- en controlesystemen (2000-2006)	× Griekenland	× Spanje	× Bulgarije, Tsjechische Republiek, Slowakije, Hongarije en Polen										
Onderzoek, energie en vervoer	— Ontoereikende zekerheid/gebreken in door nationale agentschappen gevoerd beheer	×	×		B	B	B	— Foutenfrequentie bij het zesde kaderprogramma voor onderzoek (4)	×			B	B	B
	— Onvoldoende bewijs voor het bepalen van het resterende foutenpercentage met betrekking tot de juistheid van de kostendeclaraties	×	× Zesde kaderprogramma	× Zesde kaderprogramma										
	— Foutenfrequentie (subsidiabiliteit) in de kostendeclaraties voor onderzoekscontracten	× Vijfde kaderprogramma	× Vijfde kaderprogramma											

Beleidsterrein (1)	Voornaamste punten van voorbehoud van de directeuren-generaal (opgenomen in de verklaringen)	2005	2006	2007		Effect van deze voornaamste punten van voorbehoud op de zekerheid van de directeur-generaal volgens de Rekenkamer (2)			Andere significante gebreken ontdekt tijdens controles van de Rekenkamer en/of de Commissie (niet opgenomen in de verklaringen)	2005	2006	2007		Bewijsmateriaal in het jaarlijkse activiteitenverslag voor de controleconclusies van de Rekenkamer (3)		
						2005	2006	2007						2005	2006	2007
Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding	— Rechtspositie en aansprakelijkheid van de contractpartner in het kader van de uitvoering van de EU-bijdrage aan UNMIK-IV in Kosovo — Phare: mogelijke onregelmatigheden in het beheer van Phare-middelen door bepaalde uitvoerende agentschappen in Bulgarije	×		× ×		A	A	A	— Toezicht- en controlesystemen inzake de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de uitvoerende organisaties dienen verder te worden verbeterd om volledig operationeel te worden		×	×		B	B	B
Onderwijs en burgerschap	— Ontbreken van een gestructureerd systeem voor controles achteraf en van controles ter plaatse bij het DG alsook van controles in de vertegenwoordigingen gedurende het grootste deel van het jaar — 10 van de 12 maanden — Gebreken in het beheers- en controlesysteem van het Europees Vluchtelingenfonds in Italië voor de programmeringsperioden 2000-2004 en 2005-2007 — Beperkte zekerheid over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen van 14 lidstaten in het kader van het Europees Vluchtelingenfonds II (2005-2007) — Gebreken in de beheers- en controlesystemen van het Europees Vluchtelingenfonds	n.v.t. (1)		× × × × (Italië)		n.v.t.		B	— Gebreken in de beoordeling door de Commissie van de door de lidstaten ingediende verklaringen vooraf voor het programma Levenslang leren	n.v.t.		×		n.v.t.		B
Economische en financiële zaken	— Mogelijkheid dat de additionaliteitsvereisten niet voldoende zijn nageleefd bij één financiële activiteit uitgevoerd door een extern orgaan — Percentage resterende fouten in verband met de juistheid van de kostendeclaraties in het Zesde kaderprogramma voor onderzoek — KP6 — Onbevredigend functioneren van de financiering van de Europese standaardisering	n.v.t. (1)		× × ×		n.v.t.		B		n.v.t.				n.v.t.		A
Administratieve uitgaven	— Toepassing van de internecontrolenormen bij de EU-delegaties	×	×			A	A	A	— Gebreken in de beheers- en controlesystemen bij de EU-delegaties (4)		×			A	A	A

Verklaring:

(1) De Rekenkamer heeft besloten de specifieke beoordelingen met het oog op de DAS rond beleidsterreinen te groeperen. Deze komen overeen met de verschillende hoofdstukken in dit jaarverslag, maar maken niet altijd een rechtstreekse vergelijking mogelijk met de gegevens in de overeenkomstige tabel in het Jaarverslag 2006 van de Rekenkamer.

(2) Effect van deze voornaamste punten van voorbehoud op de verklaring van de directeur-generaal volgens de Rekenkamer:
A: Redelijke zekerheid dat de internecontrolesystemen de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen waarborgen; geen of niet-significante beperkingen.
B: Redelijke zekerheid, maar met beperkingen vastgestelde gebreken in het internecontrolesysteem.
C: Geen zekerheid.

(3) Bewijsmateriaal in het jaarlijkse activiteitenverslag voor de controleconclusies van de Rekenkamer:
A: Toereikend bewijs voor de DAS-conclusies van de Rekenkamer (duidelijk en ondubbelzinnig).
B: Bewijs voor de DAS-conclusies van de Rekenkamer na correcties.
C: Geen bewijs voor de DAS-conclusies van de Rekenkamer.

(4) Hoewel opgenomen in de jaarlijkse activiteitenverslagen.

(5) Voor de GLB-uitgaven waarop het GBCS naar behoren is toegepast.

(6) Voor de GLB-uitgaven waarop het GBCS niet van toepassing is of niet naar behoren is toegepast.

Bron: Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.4. Wat betreft de structuurfondsen vermeldt de Commissie dat zij geaggregeerde cijfers heeft verstrekt voor de financiële correcties die door de lidstaten op nationaal niveau worden toegepast door middel van onttrekkingen en terugvorderingen ([2]). De Commissie moet in haar syntheseverslag echter meer de nadruk leggen op de leemten en inconsistenties in de van de lidstaten afkomstige gegevens. De maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van de informatie moeten dus niet beperkt blijven tot de Commissie, zoals wordt gesteld in het syntheseverslag, maar uitgebreid tot de lidstaten (zie ook de paragrafen 1.42, 2.31-2.33 en 3.26-3.28).

2.5. Sommige van de meerjarendoelstellingen van de Commissie worden door haar anders beoordeeld dan door de Rekenkamer. Zo vindt de Commissie dat haar doelstellingen om tot een doeltreffend internecontrolesysteem te komen en de verantwoordingsplicht door middel van jaarlijkse activiteitenverslagen te versterken, zijn verwezenlijkt. De Rekenkamer merkt echter op dat, hoewel er internecontrolenormen zijn ingevoerd, de doeltreffendheid van een aantal toezicht- en controlesystemen voor het voorkomen, dan wel het ontdekken en corrigeren van fouten, nog niet aantoonbaar is (zie ook paragraaf 2.26) en dat de reikwijdte en de omvang van sommige punten van voorbehoud in de jaarlijkse activiteitenverslagen groter zouden moeten zijn, wil hun potentiële impact volledig tot zijn recht komen (zie paragraaf 2.12).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.4. *Uit de bijlage bij het jaarverslag over de structuurfondsen 2006, waarnaar in het syntheseverslag wordt verwezen (COM(2008) 338 def.), en de jaarrekeningen 2007 blijkt dat de van de lidstaten afkomstige gegevens leemten en inconsistenties vertonen.*

In het syntheseverslag 2007 herhaalt de Commissie haar toezegging (zie punt 3.1) om het Europees Parlement te voorzien van driemaandelijkse verslagen over de voortgang bij de tenuitvoerlegging van haar actieplan ter versterking van de toezichthoudende rol van de Commissie in het kader van het gedeelde beheer van structurele acties (COM(2008) 97 def.). Deze driemaandelijkse verslagen bevatten informatie over correcties en terugvorderingen die de Commissie heeft verricht op het gebied van gedeeld beheer, en het tweede driemaandelijkse verslag bevat informatie over in 2008 opgegeven bedragen die de lidstaten in het voorgaande jaar schrapten en inden. Het actieplan van de Commissie omvat maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van de door de lidstaten verschafte informatie.

Zie ook de antwoorden op de paragrafen 2.32, 2.33 en 3.26 tot en met 3.28.

2.5. *In het syntheseverslag van de Commissie (COM(2008) 338 def., bijlage 3) wordt een aantal van de initiatieven ter verwezenlijking van de doelstellingen aangemerkt als afgerond. Dit houdt niet in dat er volgens de Commissie in de toekomst geen verdere maatregelen hoeven te worden getroffen om de internecontrolesystemen of de jaarlijkse activiteitenverslagen te verbeteren. De Commissie streeft ernaar haar internecontrolesysteem voortdurend te verbeteren.*

Zo gaf de Commissie in 2007 uitvoering aan twee specifieke initiatieven met als doelstelling door jaarlijkse activiteitenverslagen de verantwoordingsplicht te versterken, en is een nieuwe maatregel ingevoerd om te zorgen voor meer consistentie bij de behandeling van imagorisico's en om het verband tussen foutenpercentages, materialiteit en punten van voorbehoud duidelijker aan te geven.

De maatregel inzake de jaarlijkse activiteitenverslagen en het syntheseverslag is uitgevoerd. Thans lichten de directeuren-generaal hun werkterrein, de risico's en het algehele effect op de zekerheid uitgebreider toe. Zo waren de punten van voorbehoud in de activiteitenverslagen 2007 van de directeuren-generaal op de gebieden cohesie en landbouw volgens de Commissie in overeenstemming met de vastgestelde materialiteitscriteria; ook hadden zij betrekking op alle systemen met materiële tekortkomingen en werd de potentiële impact van de punten van voorbehoud adequaat beoordeeld.

Voordat de directeuren-generaal hun verklaringen tekenen, beoordelen zij hoe doeltreffend het controlekader over de hele linie is, niet alleen wat betreft de preventie van fouten.

Zie ook de antwoorden op de paragrafen 2.12, 2.25 en 2.26.

([2]) Door verwijzing naar de bijlage bij het verslag over de structuurfondsen (SEC(2007) 1456).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal

2.6. Bij haar onderzoek van de jaarlijkse activiteitenverslagen en de verklaringen van de directeuren-generaal ging de Rekenkamer na in hoeverre deze een getrouw (dus niet al te vertekend) beeld geven van de doeltreffendheid van de opgezette procedures. Zij onderzocht meer bepaald of de toezicht- en controlesystemen de nodige zekerheid bieden ten aanzien van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen.

2.7. Er werd een onderzoek verricht van alle jaarlijkse activiteitenverslagen, aangevuld met een grondige analyse van die van 15 directoraten-generaal.

Voorbereidingsproces

2.8. In de richtsnoeren [3] voor de jaarlijkse activiteitenverslagen 2007 werd benadrukt dat de centrale diensten van de Commissie de behoefte te kennen hadden gegeven om het verband te verduidelijken tussen de doeltreffendheid van de internecontrolesystemen en de grondslag van de verklaringen. In de praktijk lichtten de meeste directeuren-generaal gedetailleerd toe op welke „bouwstenen" of kernelementen zij hun zekerheid hebben gebaseerd.

Verklaringen van de directeuren-generaal

2.9. Alle directeuren-generaal verklaarden redelijke zekerheid te hebben verkregen dat de hun toegewezen middelen voor de beoogde doelen waren gebruikt en dat de interne controles die zij hadden ingevoerd de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen waarborgden, waarbij in bepaalde gevallen een voorbehoud werd gemaakt. De Rekenkamer beoordeelde de onderbouwing van deze verklaringen door hun bereik en impact te vergelijken met de resultaten van haar eigen controle.

[3] Nota van de centrale diensten van de Commissie (SEC GEN, DG BUDG en DG ADMIN) aan de directeuren-generaal en diensthoofden — Vaste instructies voor de voorbereiding van de jaarlijkse activiteitenverslagen over het jaar 2007 (SEC(2007) 1645 van 12.12.2007).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.10. Van de 40 verklaringen voor 2007 zijn er 13 ([4]) die één of meer punten van voorbehoud bevatten, waarvan het merendeel betrekking heeft op tekortkomingen inzake de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Het totale aantal daalde van 20 (2006) naar 17 (2007), maar hun gezamenlijke financiële impact nam toe.

2.11. Voor de directoraten-generaal Regionaal beleid en Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen steeg de geschatte financiële impact van hun punten van voorbehoud in totaal van ongeveer 140 miljoen euro in 2006 tot bijna 725 miljoen euro in 2007 ([5]). Bij het directoraat-generaal Landbouw en plattelandsontwikkeling is het nieuwe voorbehoud voor 2007 inzake de uitgaven voor plattelandsontwikkeling gebaseerd op informatie van de lidstaten die een foutenpercentage van meer dan 3 % vertoont. Deze informatie was echter niet gevalideerd door de verklarende instanties of geaccepteerd door het directoraat-generaal. ***Tabel 2.1*** geeft de belangrijkste punten van voorbehoud in verband met de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen weer.

2.12. Uit de tabel blijkt dat de jaarlijkse activiteitenverslagen alleen voor de administratieve uitgaven en voor economische en financiële zaken duidelijke en ondubbelzinnige controle-informatie leveren voor de DAS-conclusies van de Rekenkamer. Op de meeste beleidsterreinen sluiten de jaarlijkse activiteitenverslagen beter dan in de voorgaande jaren aan bij de specifieke beoordeling in het kader van de DAS, vooral voor het landbouw- en het cohesiebeleid. Toch merkt de Rekenkamer op dat de reikwijdte en de omvang van deze punten van voorbehoud groter zouden moeten zijn, wil hun potentiële impact volledig tot zijn recht komen, en dat de conclusies van de directeuren-generaal over de wettigheid en regelmatigheid van de EU-uitgaven op een aantal beleidsterreinen nog steeds positiever zijn dan de controlebevindingen van de Rekenkamer zelf.

([4]) Directoraten-generaal AGRI, REGIO, EMPL, RTD, INFSO, ENTR, TREN, ENV, JLS, ECFIN, ELARG, COMM en DIGIT.

([5]) Het totale bedrag van de betalingen met betrekking tot systemen met risico's beloopt 10 200 miljoen euro (ongeveer 28 % van de uitgaven voor cohesie). De directoraten-generaal berekenden voor deze punten van voorbehoud een impact van 726 miljoen euro (in 2006 was dat 140 miljoen euro) op basis van een geschatte forfaitaire correctie van 5 of 10 %.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.11. *In hun jaarlijkse activiteitenverslagen vermelden de directeuren-generaal Regionaal beleid en Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen de bedragen die op het spel staan — namelijk de betalingen met betrekking tot de systemen die gebreken vertonen — en kwantificeren zij de financiële impact. Het laatste gebeurt door te verwijzen naar de forfaitaire correcties voor gebreken in de beheers- en controlesystemen. De Commissie is van mening dat deze aanpak ertoe leidt dat de potentiële financiële impact van de ontdekte gebreken adequaat wordt beoordeeld.*

Het voor 2007 gemaakte voorbehoud betreffende de uitgaven voor plattelandsontwikkeling berustte op de informatie die op 31 maart 2008 door de lidstaten ter beschikking was gesteld en op controleresultaten van de Rekenkamer.

Voor de begroting 2008 verwacht de Commissie vóór eind maart 2009 gevalideerde informatie van de lidstaten te ontvangen.

2.12. *Terwijl de Rekenkamer zich in haar jaarlijkse betrouwbaarheidverklaring uitspreekt over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen (overeenkomstig het EG-Verdrag), spitst de verklaring van de directeuren-generaal zich toe op de vraag of de middelen voor de beoogde doelen zijn gebruikt en hoe doeltreffend de controles waren bij het ontdekken en corrigeren van fouten — de meerjarige aard van de controles in aanmerking nemend. De directeuren-generaal formuleren een oordeel over het beheer op basis van informatie komende uit de controlewerkzaamheden van de Commissie zelf, de verslagen en opmerkingen van de Rekenkamer en eventueel de controleresultaten van de lidstaten.*

Zoals opgemerkt in de antwoorden op de paragrafen 2.3 en 2.5, acht de Commissie de punten van voorbehoud in de activiteitenverslagen van de directeuren-generaal 2007 (of het ontbreken daarvan) in overeenstemming met de vastgestelde materialiteitscriteria, en meent zij dat deze alle systemen met materiële gebreken bestreken en dat de potentiële impact van de punten van voorbehoud adequaat was beoordeeld.

Voordat de directeuren-generaal hun verklaringen tekenen, beoordelen zij hoe doeltreffend het controlekader over de hele linie is, niet alleen wat betreft het voorkomen van fouten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.13. Wat betreft het beleidsterrein onderwijs en burgerschap is de door de directeuren-generaal verschafte zekerheid in enkele belangrijke opzichten niet verenigbaar met de bevindingen van de Rekenkamer. De Rekenkamer ontdekte significante gebreken in de procedures voor verklaringen vooraf die onder de verantwoordelijkheid van het directoraat-generaal Onderwijs en cultuur vallen (zie de paragrafen 9.17 en 9.25), maar deze leidden niet tot een voorbehoud van de directeur-generaal. Bij het directoraat-generaal Communicatie is er een voorbehoud wegens het ontbreken van gestructureerde controles achteraf, maar de Rekenkamer stelt ook significante tekortkomingen vast in de controles vooraf (zie de paragrafen 9.23 en 9.25).

2.14. Op het beleidsterrein externe steun, ontwikkeling en uitbreiding constateert de Rekenkamer dat de onderliggende verrichtingen — vooral die welke worden beheerd door uitvoerende organisaties — een materieel foutenpercentage vertonen wat betreft de wettigheid en regelmatigheid (zie paragraaf 8.31) en dat de toezicht- en controlesystemen deels doeltreffend zijn (zie paragraaf 8.32). Deze bevindingen komen niet voldoende tot uitdrukking in de punten van voorbehoud van de directeuren-generaal.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.13. *Het directoraat-generaal Onderwijs en cultuur (DG EAC) ontleent zijn zekerheid aan diverse controles en niet alleen aan de procedure ter beoordeling van de voorafgaande garantieverklaring.*

Het beheers- en controlesysteem dat is vastgesteld in de juridische grondslag van het programma Een Leven Lang Leren 2007-2013 vormt een verbetering van het systeem voor 2000-2006 overeenkomstig de aanbeveling van de Rekenkamer. De controles die de Commissie verrichtte in 2007, alsmede de controles uit voorgaande jaren, voerden DG EAC tot de conclusie dat de controlesystemen redelijke zekerheid verschaffen, hoewel er aanzienlijke verbeteringen nodig zijn in de toepassing ervan op het niveau van controles door de nationale autoriteiten.

Bovendien wijzen de resultaten van de door DG EAC verrichte controles achteraf, zoals gepresenteerd in zijn activiteitenverslag 2007, niet op een materieel foutenpercentage.

Het directoraat-generaal Communicatie had vanwege het gebrek aan toezicht in zijn jaarlijkse activiteitenverslag al een voorbehoud gemaakt met betrekking tot het systeem als geheel. Ook heeft het de nodige maatregelen getroffen om een en ander te verbeteren; zo is er om te beginnen op 1 november 2007 een controle-eenheid opgezet die belast is met de secundaire controle vooraf.

Zie ook de antwoorden op de paragrafen 9.17, 9.20, 9.23 en 9.24.

2.14. *De Rekenkamer beoordeelt eventuele materialiteit op basis van een steekproef van verrichtingen uit alle directoraten-generaal. Niettemin staat het elke directeur-generaal vrij de materialiteit voor zijn eigen terrein te beoordelen en te melden.*

Na onderzoek van de door de Rekenkamer ontdekte fouten en rekening houdend met eventuele mogelijke correcties, met name naar aanleiding van verplichte controles, acht de Commissie het resterende foutenrisico niet van materiële aard.

De door de Rekenkamer ontdekte fouten hebben grotendeels betrekking op uitgaven van de organisaties die projecten uitvoeren met voorschotten van de Commissie. Met de financiële audits die in het kader van haar controlesysteem vóór de saldobetaling dienen te worden verricht, moet de Commissie in staat zijn dit soort fouten te ontdekken en te corrigeren. De Commissie is van mening dat het resterende foutenrisico voldoende is beperkt.

De Commissie is echter vastbesloten haar systemen verder te verbeteren en aanvullende maatregelen te treffen ter versterking van de in 2007 ingestelde controles op het niveau van de uitvoerende organisaties, waaronder herziene taakomschrijvingen voor projectcontroles.

Zie ook het antwoord op paragraaf 8.31.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Indicatoren betreffende wettigheid en regelmatigheid

2.15. De Commissie legde bijzondere nadruk op het verschaffen van indicatoren inzake de wettigheid in de jaarlijkse activiteitenverslagen over 2007 ([6]). De meeste directeuren-generaal werkten met de indicatieve internecontroletemplates om aan te tonen hoe de relevante bepalingen uit wet- en regelgeving en contracten zijn nageleefd en hoe ze in verband kunnen worden gebracht met redelijke zekerheid ([7]). Bij één directoraat-generaal zijn de gebruikte basisgegevens echter niet betrouwbaar en/of is het verband met de wettigheid en regelmatigheid niet duidelijk vastgesteld ([8]). Bijna alle directeuren-generaal hebben nagelaten vergelijkbare indicatoren voor de voorgaande jaren te vermelden en doelen inzake de wettigheid en regelmatigheid te stellen ([9]).

2.15. *De Commissie heeft verschillende internecontroletemplates ontwikkeld om de controlestrategieën op geharmoniseerde wijze weer te geven, afgestemd op verschillende beheersaangelegenheden of -methoden. De jaarlijkse activiteitenverslagen 2007 waren de eerste waarin moest worden gebruikgemaakt van indicatoren voor wettigheid en regelmatigheid, ter vereenvoudiging van de controle van en verslaglegging over de wettigheid en regelmatigheid van verrichtingen. De Commissie beschouwt dit als een belangrijke stap vooruit, maar erkent dat de indicatoren wat betreft betrouwbaarheid en duidelijkheid nog voor verbetering vatbaar zijn. Zij moeten eenvoudig en breed toepasbaar zijn voor follow-up en controle.*

Aan de jaarlijkse overzichten te ontlenen zekerheid

2.16. Artikel 53 ter, lid 3, van het herziene Financieel Reglement ([10]) bepaalt: „*Daartoe stellen de lidstaten op het passende nationale niveau jaarlijks een overzicht van de beschikbare controles en verklaringen op*" ([11]). Volgens de instructies van de centrale diensten van de Commissie moeten de directeuren-generaal een voorlopige beoordeling geven van de zekerheid die zij ontlenen aan de jaarlijkse overzichten in de jaarlijkse activiteitenverslagen over 2007 ([12]).

([6]) Zie het jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragraaf 2.37, onder a).

([7]) SEC(2007) 1645 van 12.12.2007. Toepassing van die templates is verplicht, maar ze kunnen worden aangepast aan de specifieke situatie van het DG of de dienst die het JAV opstelt.

([8]) DG TRADE noemt bijvoorbeeld indicatoren voor de vastleggingsgraad van de beleids- en administratieve kredieten zonder een duidelijke beoordeling van hun relevantie te geven.

([9]) Ook vermelden zij in hun jaarlijkse beheersplannen niet altijd welke doelen inzake de wettigheid en regelmatigheid in de toekomst zullen worden nagestreefd en zullen worden getoetst aan indicatoren in de jaarlijkse activiteitenverslagen over 2008.

([10]) Verordening (EG, Euratom) nr. 1995/2006 van de Raad van 13 december 2006 tot wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB L 390 van 30.12.2006).

([11]) Van toepassing vanaf 2008 en geldend voor de gecertificeerde uitgaven en de controleactiviteiten voor 2007.

([12]) SEC(2007) 1645 van 12.12.2007, blz. 12.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.17. De Rekenkamer erkende reeds eerder dat de jaarlijkse overzichten een bijkomend element van interne controle vormen en zij stimuleerde de Commissie, het proces een toegevoegde waarde te geven door te wijzen op gemeenschappelijke problemen, mogelijke oplossingen en beste praktijken en die informatie te gebruiken in haar toezichthoudende rol ([13]).

2.18. Uit de controle van de Rekenkamer blijkt dat 25 van de 27 lidstaten per 31 maart 2008 een jaarlijks overzicht hadden ingediend. In totaal acht van die 25 lidstaten hadden niet voldaan aan de minimumvereisten van het Financieel Reglement en de uitvoeringsvoorschriften ([14]), en nog eens twaalf lidstaten hadden daaraan slechts ten dele voldaan. Daarnaast hadden slechts 15 van die 25 lidstaten een verklaring afgegeven over de volledigheid en nauwkeurigheid van de verstrekte informatie; twee daarvan betroffen de programmeringsperiode 2007-2013, waarvoor alleen voorschotten waren betaald waaraan weinig risico was verbonden.

2.19. Doordat de presentatie van de jaarlijkse overzichten sterk verschilt en een verklaring over de volledigheid en nauwkeurigheid van de onderliggende gegevens vaak ontbreekt, bieden die overzichten nog geen betrouwbare beoordeling van de werking en de doeltreffendheid van de toezicht- en controlesystemen.

2.20. De Rekenkamer is van oordeel dat de Commissie in dit eerste jaar van de jaarlijkse overzichten naar behoren toezicht heeft gehouden op het proces, door duidelijke richtsnoeren te geven en de redenen te onderzoeken voor de niet-inachtneming van termijnen en criteria inzake reikwijdte en kwaliteit.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.18. *De Commissie is ingenomen met de conclusie van de Rekenkamer dat de Commissie naar behoren toezicht heeft gehouden op het proces van de jaarlijkse overzichten, door duidelijke richtsnoeren te geven en bij niet-naleving onmiddellijk in actie te komen.*

De Commissie heeft passende maatregelen getroffen om bij alle gevallen waarin niet werd voldaan aan de minimumvereisten of de kwaliteit van de gegevens te wensen overliet, voor follow-up te zorgen.

Tegen de lidstaat die de bij verordening voorgeschreven jaarlijkse verklaring niet indiende, is een inbreukprocedure ingesteld.

2.19. *Het resultaat van deze eerste ronde van jaarlijkse overzichten is positief, in de zin dat de meeste lidstaten ten slotte aan de vereisten hebben voldaan. De Commissie beschouwt dit als een goede basis om in de volgende ronde de kwaliteit van de overzichten te verbeteren. De Commissie zal de lidstaten een gewijzigd richtsnoer aanreiken met aanbevelingen om de kwaliteit van hun jaarlijkse overzichten voor 2008 te verbeteren.*

([13]) Advies nr. 6/2007 van de Rekenkamer over de jaarlijkse overzichten van de lidstaten, de nationale verklaringen van de lidstaten en de door nationale controle-instanties verrichte controlewerkzaamheden met betrekking tot EU-middelen.

([14]) Wat betreft de reikwijdte of het passende administratieve niveau.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Materialiteitscriteria en criteria voor het maken van een voorbehoud

2.21. De meeste directoraten-generaal hebben materialiteitscriteria ([15]) vastgesteld overeenkomstig de richtsnoeren van de Commissie en deze aangepast aan hun specifieke beheerswijze, hun internecontroleomgeving en de controlesystemen in de lidstaten ([16]).

2.22. Op aanbeveling van de Rekenkamer in haar Jaarverslag 2006 ([17]) hebben de vier belangrijkste directoraten-generaal die bevoegd zijn inzake de uitvoering van de EU-begroting onder gedeeld beheer ([18]) de methode ter beoordeling van de werking van de beheers- en controlesystemen voor structurele acties in de lidstaten herzien. De directeuren-generaal beschouwen nu alle programma's of systemen waarvoor een bevoegde instantie een afkeurende accountantsverklaring heeft afgegeven, als „significante gebreken" bevattend, tenzij betrouwbare controle-informatie uit andere bron het tegendeel bewijst ([19]).

2.23. Eén directoraat-generaal paste echter materialiteitscriteria toe die niet verenigbaar zijn met de informatie en zekerheid die het elders in zijn jaarlijkse activiteitenverslagen geeft ([20]).

2.23. *De centrale diensten van de Commissie hebben in het syntheseverslag toegezegd de directoraten-generaal nadere aanwijzingen te zullen geven om uitdrukkelijker in te gaan op het verband tussen foutenpercentages, materialiteit en punten van voorbehoud.*

In het in voetnoot 20 bedoelde geval vielen de betrokken uitgaven echter in het niet bij het totaal van de verrichtingen van de Commissie, en de gekozen aanpak strookt met het beginsel dat de directoraten-generaal bij het opzetten van hun controlesystemen een evenwicht moeten vinden tussen kosten en baten. Dit is verenigbaar met andere verklaringen betreffende de grote mate van zekerheid.

([15]) Bepalen in welke omstandigheden er sprake is van een gebrek of een aantal gebreken dat ernstig genoeg wordt geacht om reden te zijn voor voorbehoud.

([16]) Mededeling van de Commissie — Overzicht van de tenuitvoerlegging van activiteitsgestuurd management in de Commissie in 2002, met een verduidelijking van de methodologie voor het opstellen van de jaarlijkse activiteitenverslagen (COM(2003) 28 def van 21.1.2003) e.v.

([17]) Zie de paragrafen 2.35 en 2.37, onder a).

([18]) De DG's AGRI (voor uitgaven uit het EOGFL-Oriëntatie), EMPL, REGIO en MARE.

([19]) Op landbouwgebied (ELGF en ELFPO) gold als materialiteitscriterium het foutenpercentage dat werd geconstateerd op het niveau van de eindbegunstigden en als bijkomend criterium het geschatte financiële risico van significante gebreken in de beheers- en controlesystemen.

([20]) DGT bepaalde een materialiteitsdrempel van 5 %, ondanks een begroting 2007 met ongeveer 17 miljoen euro aan niet-gesplitste kredieten die volledig onder direct gecentraliseerd beheer worden uitgegeven en ondanks het oordeel van de directeur-generaal dat het bestaande internecontrolesysteem redelijke zekerheid geeft over de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen en bovendien voldoende degelijk en doeltreffend is om fouten te voorkomen, dan wel te ontdekken en te corrigeren (jaarlijks activiteitenverslag 2007, DGT, blz. 25).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

INTERNECONTROLENORMEN VAN DE COMMISSIE

2.24. De Rekenkamer heeft de toepassing van de internecontrolenormen (ICN) door een aantal diensten van de Commissie onderzocht. Het ging erom na te gaan in hoeverre er is voldaan aan de minimumvereisten (basisvereisten), en tevens de doeltreffendheid te beoordelen van de systemen die de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen waarborgen. Dit is bijzonder belangrijk voor 2007, aangezien aan de hand hiervan conclusies kunnen worden getrokken over het succes van de inspanningen van de Commissie op dit terrein vóór de algemene herziening van de normen die in 2008 van kracht wordt.

2.24. *De Commissie tracht aan te tonen dat de invoering van de normen daadwerkelijk bijdraagt tot managementgarantie. Dit beginsel ligt ten grondslag aan de aanpassing van de internecontrolenormen in 2007 (van kracht vanaf 2008).*

Inachtneming van de basisvereisten

2.25. De door de Rekenkamer verrichte beoordeling van de toepassing van de internecontrolenormen voor het begrotingsjaar 2007 geeft aan dat de directoraten-generaal gemiddeld aan 96 % (95 % in 2006) van de basisvereisten voldoen (zie ***tabel 2.2***). De Commissie heeft de ICN dus sinds 2004 steeds in hoge mate toegepast.

2.25. *De Commissie heeft haar internecontrolenormen in 2000 aangepast in het kader van de hervorming die dat jaar werd gestart. De normen en de daarmee samenhangende minimumvereisten waren bedoeld om de ontwikkeling van de internecontrolesystemen van de Commissie te kunnen meten. Het succes van deze aanpak blijkt uit het feit dat de diensten en de Rekenkamer de laatste jaren onveranderlijk een hoge mate van naleving melden.*

Doeltreffendheid per eind 2007

2.26. Ondanks dit resultaat was de Commissie niet in staat overtuigend aan te tonen dat de toezicht- en controlesystemen in 2007 voldoende doeltreffend waren om het risico van fouten te beperken op bepaalde beleidsterreinen zoals landbouw en natuurlijke hulpbronnen (paragraaf 5.51), cohesie (paragraaf 6.32) ([21]), onderzoek, energie en vervoer (paragraaf 7.41), externe steun, ontwikkeling en uitbreiding (paragraaf 8.32) en onderwijs en burgerschap (paragraaf 9.25).

2.26. *De Commissie erkent dat er maatregelen moeten worden getroffen om de doeltreffendheid van internecontrole- en toezichtsystemen voor bepaalde beleidsterreinen te verbeteren. Dit is een voortgaand proces waarbij de controlesystemen op alle niveaus verder worden verbeterd.*

Zie ook de antwoorden op de paragrafen 5.51, 6.33, 7.42, 8.31 en 9.25.

([21]) Deze bevinding wordt overgenomen in een verslag van de dienst Interne audit van de Commissie van 19 december 2007 over het voorkomen en ontdekken van fraude bij de structuurfondsen. De Rekenkamer wijst echter ook op het mogelijke risicobeperkende effect van de acties die worden beschreven in de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en de Rekenkamer — Een actieplan ter versterking van de toezichthoudende rol van de Commissie in het kader van het gedeelde beheer van structurele acties (COM(2008) 97 def. van 19.2.2008).

Tabel 2.2 — Analyse door de Rekenkamer van de invoering van de internecontrolenormen (die rechtstreeks verband houden met de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen) voor geselecteerde directoraten-generaal (stand per 31.12.2007)

Directoraat-generaal of dienst	Norm 11 „Risicoanalyse en -management"		Norm 12 „Adequaatheid van de management-informatie"		Norm 14 „Melding van misstanden"		Norm 17 „Supervisie-taken"		Norm 18 „Registreren van uitzonderingen"		Norm 20 „Registreren en corrigeren van zwakke punten van de interne controle"		Norm 21 „Auditverslagen"		Norm 22 „Interne-auditdienst"	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Algemene diensten																
Publicatiebureau	A	**A**	A	**A**	A	**A**	B	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**
Beleidsterreinen																
Landbouw en plattelandsontwikkeling	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**
Economische en financiële zaken	B	**A**	B	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**
Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**
Energie en vervoer	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**
Maritieme zaken en visserij	B	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**B**
Informatiemaatschappij en media	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**
Regionaal beleid	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**
Onderzoek	B	**A**	B	**B**	A	**A**	B	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**
Buitenlandse betrekkingen																
Uitbreiding	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**
EuropeAid	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**
Buitenlandse betrekkingen	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**
Humanitaire hulp	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**
Interne betrekkingen																
Begroting	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**
Bureau voor het beheer en de afwikkeling van de individuele rechten	B	**B**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**
Bureau voor infrastructuur en logistiek — Brussel	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**B**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**
Bureau voor infrastructuur en logistiek — Luxemburg	B	**B**	A	**A**	A	**A**	B	**B**	A	**A**	A	**A**	A	**A**	A	**A**

In 2007 werd ook gedeeltelijke naleving geconstateerd van ICN 11 bij EuropeAid, de DG's EAC, DEV en ENTR, van ICN 12 bij DG TAXUD en BEPA, en van ICN 18 bij de DG's ENV en SANCO.

Beoordeling:
Naleving
A: Basisvereisten nageleefd.
B: Basisvereisten deels nageleefd.
Bron: Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Doeltreffendheid en de overgang naar de herziene normen

2.27. In 2007 besloot de Commissie de bestaande ICN-structuur te vervangen door basisbeginselen en nader uitgewerkte voorschriften die in essentie overeenkwamen met de vroegere ICN en de basisvereisten ([22]). Een analyse van de acht ICN die voor het oordeel van de Rekenkamer in 2007 relevant waren, wijst niet op materiële wijzigingen in hun nieuwe vorm.

2.27. *De normen zijn herzien ter verduidelijking en om de invoering te vereenvoudigen: de nieuwe normen bestrijken dezelfde gebieden, maar zijn zo geformuleerd dat alle personeelsleden ze kunnen begrijpen. Het nieuwe kader heeft ook een einde gemaakt aan overlappingen tussen de vorige normen en legt de nadruk op de doeltreffendheid van de controlesystemen.*

Zie ook het antwoord op paragraaf 2.28.

2.28. Een van de componenten van de herziene ICN is de „Internal Control Effectiveness Assessment", waarbij de diensten van de Commissie moeten beoordelen en aantonen hoe doeltreffend hun internecontrolesystemen in de praktijk zijn. Hierbij krijgen bepaalde normen prioriteit en verricht het management een jaarlijkse risicobeoordeling. Maar aangezien de ICN onderling samenhangen en samen een controlekader vormen, moet de Commissie ook elk jaar de doeltreffendheid kunnen aantonen van het internecontrolesysteem als geheel.

2.28. *De vereiste om gegevens te verstrekken over de doeltreffendheid is tweeledig. Aangetoond moet worden dat:*

— *de normen (voor financiële en niet-financiële zaken) binnen de diensten van de Commissie doeltreffend worden toegepast, en dat*

— *de bestaande systemen van de Commissie het risico van fouten in de onderliggende verrichtingen doeltreffend beheren. Op dit laatste heeft deze opmerking betrekking.*

De toepassing van bepaalde prioritaire normen binnen elke dienst zal in de jaarlijkse activiteitenverslagen 2008 worden beschreven, aangezien de vereiste meer behelst dan naleving alleen. In de verklaringen van de gedelegeerde ordonnateurs, die in 2001 zijn ingediend bij de jaarlijkse activiteitenverslagen, wordt aangegeven hoe doeltreffend het internecontrolesysteem als geheel de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen waarborgt.

ACTIEPLAN

Algemene beoordeling

2.29. In december 2007 verstreek de tweejarige periode die de Commissie had uitgetrokken voor de tenuitvoerlegging van haar actieplan voor een geïntegreerd internecontrolekader ([23]). In het samenvattend verslag over 2007 van de Commissie ([24]) wordt een positief oordeel gegeven over de geboekte vooruitgang bij de tenuitvoerlegging van de acties tot dan toe, maar wordt aangegeven dat het bewijs inzake de doeltreffendheid van de acties — in de zin dat ze het foutenniveau in de onderliggende verrichtingen beperken — nog lang niet geleverd is.

2.29. *Het actieplan is bedoeld om specifieke leemten in het internecontrolekader aan te pakken. De 16 acties moesten worden uitgevoerd over een periode van twee jaar, tot en met 31 december 2007. Deze doelstelling is ruimschoots gehaald (de overige acties moeten volgens plan eind 2008 voltooid zijn).*

De uitvoering van de acties moet worden onderscheiden van hun impact (zie de mededeling van de Commissie van 27 februari 2008 ([1]): „(…) Beperking van het aantal fouten en toename van de zekerheid zullen pas mettertijd sterker worden, wanneer de acties vrucht beginnen af te werpen met betrekking tot de onderliggende controlesystemen."). De Commissie heeft toegezegd jaarlijks een impactverslag over de verschillende acties uit te brengen.

([22]) Mededeling aan de Commissie, „Revision of the Internal Control Standards and Underlying Framework — Strengthening Control Effectiveness" (SEC(2007) 1341 van 16.10.2007).

([23]) COM(2007) 86 def., blz. 11.

([24]) Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en de Europese Rekenkamer — Verslag over het actieplan van de Commissie voor een geïntegreerd internecontrolekader (COM(2008) 110 def., (SEC(2008) 259), van 27.2.2008).

([1]) *COM(2008) 110 def.: Verslag over het actieplan van de Commissie voor een geïntegreerd internecontrolekader.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Beoordeling per actie

De uitvoering van de acties is gevorderd …

2.30. Blijkens de analyse van de Rekenkamer (zie ***tabel 2.3***) heeft de Commissie vooruitgang geboekt bij de uitvoering van haar actieplan in 2007. Over het geheel genomen waren er eind 2007 in totaal 21 subacties uitgevoerd (7 in 2006), terwijl er 14 in diverse uitvoeringsfasen verkeerden (19 in 2006).

2.30. *De analyse van de Rekenkamer bevestigt goeddeels de analyse van de Commissie in haar voortgangsverslag van 27 februari 2008 (COM(2008) 110 def.). De tenuitvoerlegging van de acties is een voortgaand proces en wordt krachtig ter hand genomen. De impact van de acties kan uiteraard pas worden bezien na de uitvoering ervan in de jaren 2006 en 2007. Een eerste impactverslag zal begin 2009 worden opgesteld.*

Actie 1 moet wel als voltooid worden beschouwd, aangezien de regels voor 2007-2013 nu grotendeels ingang hebben gevonden. Er is enige vereenvoudiging tot stand gebracht, met name wat betreft de programmering van het structuurfonds en door het feit dat vergoeding op basis van vaste bedragen op verschillende beleidsterreinen ingang heeft gevonden.

Actie 7C (de criteria voor certificeringscontroles, toegespitst op het gebruik van overeengekomen procedures, uitbreiden tot andere vormen van beheer) is in uitvoering. Overeengekomen procedures worden gebruikt bij externe hulp; overwogen wordt hiervan ook gebruik te maken voor onderwijs en cultuur.

Voor actie 8N (contact opnemen met de hoge controle-instellingen (HCI's) om na te gaan hoe hun werk kan worden gebruikt om zekerheid te verschaffen, en een casestudy uitvoeren in verband met de belangrijkste punten waarmee de hoge controle-instanties bij het onderzoek van de uitgaven van de Gemeenschap worden geconfronteerd) zijn de geplande werkzaamheden volgens de gegevens van de Commissie nagenoeg voltooid. Er is contact opgenomen met verscheidene HCI's, ook met die van de lidstaten die een nationale verklaring afgeven. Een casestudy met de Sloveense HCI leidde tot aanzienlijke verbeteringen in de financiële verslagen die de Commissie de nationale HCI's doet toekomen.

Actie 12 (stappen ondernemen om deze leemten via jaarlijkse beheersplannen en jaarlijkse activiteitenverslagen op te vullen) beschouwt de Commissie als voltooid, aangezien de directoraten-generaal thans een risicoanalyse moeten verrichten ter voorbereiding van hun jaarlijkse beheersplan en in hun jaarlijkse activiteitenverslagen moeten aangeven hoe doeltreffend hun internecontrolesystemen waren. Hoewel analyse en verslaglegging vaste taken van het management zijn, is de Commissie van mening dat de in het actieplan gesignaleerde leemten worden aangepakt door middel van de normale verslagleggingsprocedures.

Tabel 2.3 — Overzicht van de uitvoering van het actieplan van de Commissie voor een geïntegreerd internecontrolekader

Referentie	Terrein/(sub-)acties/in het actieplan vastgelegde uiterste termijn	Beoordeling van de afronding door de Commissie per 31.12.2007	Beoordeling door de Rekenkamer van de stand van uitvoering per 31.12.2007	Beoordeling door de Commissie van de bereikte impact (februari 2008) (1)	Preliminaire beoordeling door de Rekenkamer van de per 31.12.2007 bereikte impact (2)
Vereenvoudiging en gemeenschappelijke controlebeginselen (acties 1-4)					
1	De vereenvoudiging in het oog houden van de regels voor de periode 2007-2013 inzake met name de subsidiabiliteit van uitgaven uit de structuurfondsen en de onderzoeksprogramma's (31.12.2006).	Afgerond	Uitgevoerd	■□□□□	Niet meetbaar
2	Voorstellen interne controle op te nemen als begrotingsbeginsel in het herziene Financieel Reglement op basis van de resultaten van het interinstitutioneel overleg (1.6.2006).	Ingetrokken	Niet uitgevoerd	—	—
3a	Internecontroletemplates opstellen die het bereik aangeven van de controle-elementen die in elke controleomgeving aanwezig moeten zijn (31.5.2006).	Afgerond	Uitgevoerd	■■□□□	Niet meetbaar
3b	Tonen hoe de directoraten-generaal zekerheid verkrijgen over de internecontrolestructuren voor gedeeld beheer en intern beleid, en hierbij rekening houden met de ontwikkelde templates en controlestrategieën op Commissieniveau (30.9.2006).	Afgerond	Uitgevoerd		
3c	Een peer review organiseren teneinde de coherentie en consistentie van controlestrategieën per familie te verbeteren (31.3.2007).	Afgerond	Uitgevoerd		
3d	Tonen hoe de directoraten-generaal zekerheid verkrijgen over de internecontrolestructuren voor extern beleid, administratieve uitgaven, pretoetredingssteun, EOF en eigen middelen, en hierbij rekening houden met de ontwikkelde templates en controlestrategieën op Commissie-niveau (31.12.2007).	Afgerond	Uitgevoerd		
3e	Een peer review organiseren teneinde de coherentie en consistentie van controlestrategieën per familie te verbeteren (31.12.2007).	Afgerond	Uitgevoerd		
3N	Met ingang van het syntheseverslag 2006 zal de Commissie punten van voorbehoud ten aanzien van de algehele zekerheid duidelijk formuleren en meedelen aan de begrotingsautoriteiten, zo nodig per sector of lidstaat, tezamen met de desbetreffende financiële correcties of stakingen van betaling (31.12.2007).	Afgerond	Uitgevoerd	■□□□□	Niet meetbaar
4	Een interinstitutioneel initiatief lanceren inzake de in overweging te nemen basisbeginselen met betrekking tot de risico's die in de onderliggende verrichtingen kunnen worden aanvaard en de vaststelling van gemeenschappelijke benchmarks voor het beheer van deze risico's (31.3.2006).	Ingetrokken	Niet uitgevoerd	—	—
Managementverklaringen en controlezekerheid (acties 5-8)					
5	Het gebruik bevorderen van managementverklaringen op operationeel niveau bij de onderhandelingen over de regelgeving 2007-2013 inzake indirect gecentraliseerd beheer en de oprichting van nationale coördinatieorganen die een overzicht kunnen geven van de zekerheid die kan worden verkregen door bijvoorbeeld een synthese van de operationele verklaringen per beleidsgebied (30.6.2006).	Afgerond	Uitgevoerd	■■□□□	Niet meetbaar
6a	Richtsnoeren ontwikkelen voor het opstellen van doeltreffender managementverklaringen voor onderzoek en andere terreinen van intern beleid (30.9.2006).	Gecombineerd met actie 7	—	—	—

Referentie	Terrein/(sub-)acties/in het actieplan vastgelegde uiterste termijn	Beoordeling van de afronding door de Commissie per 31.12.2007	Beoordeling door de Rekenkamer van de stand van uitvoering per 31.12.2007	Beoordeling door de Commissie van de bereikte impact (februari 2008) (1)	Preliminaire beoordeling door de Rekenkamer van de per 31.12.2007 bereikte impact (2)
6b	Richtsnoeren uitbreiden voor het opstellen van doeltreffender managementverklaringen voor extern beleid (31.12.2007).	Ingetrokken	Ingetrokken	—	—
7a	Criteria opstellen voor certificeringscontroles op het gebied van onderzoek en intern beleid, toegespitst op het gebruik van overeengekomen procedures (31.12.2006).	Afgerond	Uitgevoerd	□□□□□	Niet meetbaar
7b	Criteria onderzoeken, voor zover hierin nog niet is voorzien, voor certificeringscontroles op het gebied van gedeeld beheer 2007-2013, waarbij ook rekening wordt gehouden met het gebruik van overeengekomen procedures (31.3.2007).	Ingetrokken	Ingetrokken	—	—
7c	Zo nodig criteria voor certificeringscontroles, toegespitst op het gebruik van overeengekomen procedures, uitbreiden tot andere vormen van beheer (31.12.2007).	In uitvoering	In uitvoering	□□□□□	Niet meetbaar
8	Analyse van potentiële extra zekerheid van HCI's over de huidige praktijk in verband met EU-middelen (31.12.2006).	Afgerond	Uitgevoerd	■□□□□	Niet meetbaar
8N	Teneinde het momentum van deze actie te benutten, zal de Commissie contact opnemen met de HCI's om na te gaan hoe hun werk kan worden gebruikt om zekerheid te verschaffen over de uitvoering van haar programma's in de lidstaten. Ook zal zij een casestudy maken van de belangrijkste kwesties waarmee de HCI's bij hun onderzoek van de EU-uitgaven worden geconfronteerd (31.12.2007).	Bijna afgerond	In uitvoering		
Single-auditaanpak: resultaten uitwisselen en prioriteit geven aan kosten-batenverhouding (acties 9-11)					
9a.1	De potentiële acties beoordelen die nodig zijn om de uitwisseling van audit- en controle-resultaten te bevorderen en de follow-up daarvan te registreren op het gebied van intern beleid, inclusief onderzoek (31.12.2006).	Afgerond	Uitgevoerd	■□□□□	Niet meetbaar
9a.1N	Om toezicht te houden op de beginfasen van de gegevensuitwisseling via het ABAC zal de Commissie voor het zesde kaderprogramma het gebruik van gegevensuitwisseling en managementrapportage monitoren teneinde uit te maken wat de cruciale factoren zijn om de gegevensuitwisseling succesvol in het algehele controleproces te integreren (31.12.2007).	Afgerond	In uitvoering		
9a.2	De potentiële acties beoordelen die nodig zijn om de uitwisseling van audit- en controle-resultaten te bevorderen en de follow-up daarvan te registreren op het gebied van de structuurfondsen 2007-2013 (31.5.2007).	Bijna afgerond	In uitvoering		
9a.3	De potentiële acties beoordelen die nodig zijn om de uitwisseling van audit- en controle-resultaten te bevorderen en de follow-up daarvan te registreren op andere beleidsterreinen (31.12.2007).	Zie onder subactie 9b	Zie onder subactie 9b		
9b	Voor uitgaven onder direct beheer een aan het ABAC gekoppeld instrument invoeren voor een uitwisseling in de gehele Commissie van informatie over controle- en auditbezoeken aan alle juridische entiteiten (31.12.2007).	Afgerond	Uitgevoerd		
9c	Bij openbare inschrijving opdracht geven tot een Commissie-breed contractueel kader om directoraten-generaal te ondersteunen bij methodologische kwesties, de uitvoering van controlewerk en het bijhouden van controleprestaties (30.4.2007).	Afgerond	Uitgevoerd		

Referentie	Terrein/(sub-)acties/in het actieplan vastgelegde uiterste termijn	Beoordeling van de afronding door de Commissie per 31.12.2007	Beoordeling door de Rekenkamer van de stand van uitvoering per 31.12.2007	Beoordeling door de Commissie van de bereikte impact (februari 2008) (1)	Preliminaire beoordeling door de Rekenkamer van de per 31.12.2007 bereikte impact (2)
10a.1	De controlekosten bij gedeeld beheer beoordelen: vaststellen van een gemeenschappelijke methodologie (31.5.2006).	Afgerond	Uitgevoerd	■□□□□	Niet meetbaar
10a.2	De controlekosten bij gedeeld beheer beoordelen: met een initiatief komen voor het verstrekken van gegevens door de lidstaten (30.9.2006).	Afgerond	Uitgevoerd		
10a.3	De controlekosten bij gedeeld beheer beoordelen: verstrekken van gegevens door de lidstaten (28.2.2007).	Bijna afgerond	In uitvoering		
10a.4	De controlekosten bij gedeeld beheer beoordelen: analyse van ontvangen informatie (30.9.2007).	Bijna afgerond	In uitvoering		
10b	Een eerste raming maken van de controlekosten bij uitgaven onder rechtstreeks beheer (30.6.2007).	Afgerond	Uitgevoerd		
10N	Om de kosten-batenverhouding van controle verder te bestuderen, zal de Commissie het effect van de programmaopzet en de voorwaarden waaronder controlekosten in aanmerking kunnen komen onderzoeken, teneinde op een praktische basis een gedetailleerde analyse van het aanvaardbare risico te ontwikkelen (31.12.2007).	Grotendeels afgerond	In uitvoering		
11	Een proefproject houden ter evaluatie van de baten in het kader van het interne beleid (30.6.2007).	Bijna afgerond	In uitvoering	□□□□□	Niet meetbaar
11N	Teneinde vast te stellen of de systemen voor terugvordering en verrekening doeltreffend werken door de in 2005 en 2006 teruggevorderde bedragen en de samenhang daarvan met tijdens controles geconstateerde fouten vast te stellen, zal de Commissie voor het directe beheer een typologie ontwikkelen van fouten in relatie tot terugvorderingen, financiële correcties en aanpassingen van betalingen, en zal zij voor het gedeeld beheer de betrouwbaarheid van de nationale monitor- en rapportagesystemen onderzoeken (31.12.2007).	Grotendeels afgerond	In uitvoering		
Sectorspecifieke leemten (acties 12-16)					
12	Stappen ondernemen om deze leemten via jaarlijkse beheersplannen op te vullen, met follow-up in de vorm van voortgangsrapportage in de jaarlijkse activiteitenverslagen (15.6.2007).	Afgerond	In uitvoering	■□□□□	Niet meetbaar
12N	Om te waarborgen dat zij daadwerkelijk extra zekerheid verkrijgt, zal de Commissie in 2007 300 audits voor KP6 verrichten, terwijl dat er in 2006 nog 45 waren. Bovendien zal de Commissie, die in het kader van actie 16b een systematische aanpak heeft ontwikkeld voor het analyseren en steekproefsgewijs controleren van de populatie van KP6-begunstigden, overgaan tot het signaleren en corrigeren van fouten bij begunstigden die het grootste deel van de begroting ontvangen. Dit zal eind 2007 ook een representatief beeld opleveren van het niveau en de aard van de onregelmatigheden in de onderzoeksbegroting als geheel (31.12.2007).	Afgerond	Uitgevoerd		
13.1	Zoals gevraagd door de Ecofin-Raad, afronden van de analyse van de huidige controles op de structuurfondsen op sectoraal en regionaal niveau en van de waarde van de bestaande verklaringen, rekening houdend met de uiterlijk in juni 2006 uit te brengen jaarverslagen van artikel 13 en de auditresultaten van de Commissie (31.3.2007).	Afgerond	Uitgevoerd	■□□□□	Niet meetbaar
13.2	In de context van de jaarlijkse activiteitenverslagen bijwerken van de informatie over de vraag hoe directoraten-generaal over de periode 2007-2013 zekerheid ontlenen aan de internecontrolestructuren voor de structuurfondsen en landbouw (31.12.2007).	Afgerond	In uitvoering		

Referentie	Terrein/(sub-)acties/in het actieplan vastgelegde uiterste termijn	Beoordeling van de afronding door de Commissie per 31.12.2007	Beoordeling door de Rekenkamer van de stand van uitvoering per 31.12.2007	Beoordeling door de Commissie van de bereikte impact (februari 2008) (1)	Preliminaire beoordeling door de Rekenkamer van de per 31.12.2007 bereikte impact (2)
14a	Verspreiden van goede praktijken voor primaire controles teneinde het foutenrisico bij de onderliggende verrichtingen te beheersen, en de lidstaten aanbevelen om hun voorlichtingsactiviteiten ten behoeve van de begunstigden op te voeren, onder meer over controles en het risico van annulering van middelen (30.6.2006).	Afgerond	Uitgevoerd	□□□□□	Niet meetbaar
14b	In het kader van de structuurfondsen en indirect gecentraliseerd beheer 2007-2013 richtsnoeren aanreiken aan begunstigden en/of intermediairs met betrekking tot controles en verantwoordelijkheden in de controleketen (31.12.2007).	Bijna afgerond	In uitvoering		
15	„Vertrouwenscontracten" voor structuurfondsen sluiten met acht lidstaten, bij voldoende belangstelling, als een hechte basis ter voorbereiding van de uitvoering van de nieuwe regelgeving en ter verbetering van de zekerheid over uitgaven uit hoofde van de huidige regelgeving (31.12.2007).	Bijna afgerond	In uitvoering	■□□□□	Niet meetbaar
16a	Op basis van opgedane ervaring richtsnoeren opstellen inzake erkenning, opleiding en monitoring van externe auditors op het gebied van onderzoek en ander intern beleid (30.6.2007).	Afgerond	Uitgevoerd	■□□□□	Niet meetbaar
16b	Gemeenschappelijke benaderingen ontwikkelen voor het gebruik van risicoanalyse en representatieve steekproeven op het gebied van onderzoek en ander intern beleid, alsmede extern beleid (31.12.2007).	Afgerond	Uitgevoerd		
16c	Auditnormen coördineren, foutenpercentages melden, enz., voor de structuurfondsen (31.12.2007).	Bijna afgerond	In uitvoering		

(1) Volgens een schaalverdeling van de Commissie met 1 tot 5 zwarte vakjes.

(2) De Commissie verklaart ook dat de impact van de diverse (sub-)maatregelen op de vermindering van fouten of de verhoging van de zekerheid mettertijd zal toenemen naarmate ze de onderliggende controlesystemen meer beïnvloeden.

Bron: Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER	ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE
… met één opmerkelijke uitzondering	
2.31. In maart 2007 werd subactie 11N gelanceerd teneinde vast te stellen of de systemen voor terugvordering en verrekening doeltreffend werkten, door de in 2005 en 2006 teruggevorderde bedragen en de samenhang daarvan met tijdens controles geconstateerde fouten vast te stellen.	
2.32. Ondanks aanzienlijke inspanningen was de Commissie niet in staat volledige en betrouwbare cijfers over 2005 en 2006 over te leggen. Zij kon zelfs niet aantonen dat de uiteindelijk gepresenteerde cijfers betrekking hadden op de genoemde jaren, waren bijgewerkt voor alle door de lidstaten ingeleide terugvorderingen en op doorzichtige wijze konden worden aangesloten bij de gepubliceerde jaarrekening.	**2.32.** *Hoofdstuk 6 van de toelichting bij de jaarrekening 2007 bevat de beste schatting van de terugvorderingen (zie ook het antwoord op paragraaf 3.29.). Voor het cohesiebeleid publiceert de Commissie cijfers voor financiële correcties die voortvloeien uit haar eigen controleactiviteit. De betrouwbaarheid van deze gegevens is inmiddels verbeterd. De Commissie neemt stappen om de wijze waarop de lidstaten berichten over de correcties naar aanleiding van hun controleactiviteit te verbeteren, teneinde zich ervan te verzekeren dat zij in de toekomst volledig wordt geïnformeerd.*
2.33. Het initiatief van de Commissie om de volledige gegevens over de terugvorderingen door de Commissie vanaf 2008 op te nemen in het centrale financiële en boekhoudsysteem is een positieve ontwikkeling. De Rekenkamer merkt echter op dat deze kans voor 2007 werd gemist.	**2.33.** *De kosten van het met terugwerkende kracht in de boeken aanpassen van alle creditnota's en terugvorderingen werden onoverkomelijk geacht.*
Eerste beoordeling van de impact van het actieplan	
2.34. De Commissie verrichtte een eerste beoordeling van de impact van het actieplan per februari 2008 ([25]). In het algemeen vindt zij dat de acties enige impact beginnen te vertonen, al zijn er kleine verschillen merkbaar tussen de afzonderlijke subacties (zie ***tabel 2.3***). Ter verbetering van de doorzichtigheid zou de Commissie moeten verduidelijken waarop deze impactbeoordeling berust.	**2.34.** *Vanaf 2009 zal bij de verslaglegging niet langer de uitvoering, maar de beoordeling van de impact centraal staan. Begin 2009 zal de Commissie in haar eerste impactverslag aan de hand van specifieke indicatoren toelichten hoe zij de impact van elke afzonderlijke actie beoordeelt. De Commissie kan echter nu al wijzen op de concrete impact van een aantal acties:* — *(voor actie 3) de internecontroletemplates, de verbeterde procedure voor „peer reviews" en de duidelijkere richtsnoeren voor de directoraten-generaal hebben geleid tot een aanzienlijke verbetering van de jaarlijkse activiteitenverslagen, zoals blijkt uit tabel 2.1 van de Rekenkamer;* — *(voor actie 8N) de casestudy heeft geleid tot verbeteringen in de verslagen die worden toegezonden aan de hoge controle-instellingen, waardoor weer meer HCI's hiervan gebruikmaken bij hun werk;* — *(voor actie 12) de controlestrategie voor het zesde kaderprogramma voor onderzoek zal er volgens de Rekenkamer toe bijdragen dat de controle na afloop doeltreffender wordt.*

([25]) COM(2008) 110 def., blz. 2.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.35. De Rekenkamer erkent dat een groot deel van het actieplan is uitgevoerd, maar ziet geen bewijzen voor een rechtstreekse, meetbare verbetering die volgt uit de acties, vooral die in verband met de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen. Voor zover de impact al objectief meetbaar is, kan dit volgens de Rekenkamer pas op langere termijn worden beoordeeld.

2.36. De Rekenkamer constateert dat de Commissie voornemens is begin 2009 een eerste jaarverslag over de impact van het actieplan te presenteren.

ALGEMENE CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Conclusies

2.37. Voor 2007 heeft de Rekenkamer verdere vooruitgang vastgesteld in de toezicht- en controlesystemen van de Commissie, met name wat betreft het proces ter voorbereiding van de jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen (paragraaf 2.8), de impact van de desbetreffende punten van voorbehoud op de zekerheid die de directeuren-generaal in hun verklaringen verschaffen (paragrafen 2.10 en 2.11) en het bereiken van meer consistentie met de conclusies van de specifieke beoordelingen in het kader van de DAS (paragraaf 2.12).

2.38. Bij de controles van de Rekenkamer zijn echter voor bepaalde jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen aanhoudende tekortkomingen vastgesteld in verband met het bereik en de omvang van de punten van voorbehoud en met de beoordeling en de werking van de toezicht- en controlesystemen (paragrafen 2.13 en 2.14).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.35. *Vereenvoudigingen van de regelgeving en verbeteringen van de controles van de Commissie werken pas na enige tijd door in de preventie van fouten. Bovendien hebben veel maatregelen betrekking op controles achteraf en op het herstel van fouten in latere jaren. De Commissie is het met de Rekenkamer eens dat de impact pas op langere termijn kan worden beoordeeld, zoals ook was aangegeven in het verslag over het actieplan dat de Commissie in 2008 uitbracht (COM(2008) 110 def.); zie ook het antwoord op paragraaf 2.29.*

Bepaalde maatregelen van het actieplan zullen ook een vervolg krijgen in het actieplan waarmee de Commissie haar toezicht op de lidstaten in verband met de structuurfondsen wil verbeteren.

2.37. *De Commissie is ingenomen met de door de Rekenkamer geconstateerde vooruitgang en zij is vastbesloten haar inspanningen voort te zetten. Zo hebben de jaarlijkse activiteitenverslagen aan consistentie en degelijkheid gewonnen door het interne proces van „peer review" vóór de afronding ervan. Zoals aangekondigd in het syntheseverslag zal deze aanpak nog worden verbeterd voor de jaarlijkse activiteitenverslagen 2008.*

2.38. *De Commissie heeft haar diensten opgedragen krachtig op te treden om de oorzaken van de punten van voorbehoud uit de jaarlijkse activiteitenverslagen van 2007 aan te pakken en zij zal nauwgezet toezien op de vooruitgang, met speciale aandacht voor de steeds weer terugkomende punten van voorbehoud. In 2008 zullen de diensten nadere richtsnoeren aangereikt krijgen met het oog op een consistentere benadering van imagorisico's en het verband tussen foutenpercentages, materialiteit en punten van voorbehoud.*

De directeuren-generaal beoordelen hoe doeltreffend het controlekader over de hele linie werkt, niet alleen wat betreft de preventie van fouten. Zij nemen de maatregelen gericht op het ontdekken en corrigeren van fouten in aanmerking en houden terdege rekening met de kosten en baten van controles, met name wat betreft de controles ter plaatse. De

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Commissie had meerdere maatregelen getroffen om ervoor te zorgen dat de jaarlijkse activiteitenverslagen 2007 duidelijker het verband zouden aantonen tussen de doeltreffendheid van de internecontrolesystemen en de geboden zekerheid. Zo werd de directeuren-generaal verzocht de bouwstenen te beschrijven waaraan zij hun zekerheid ontleenden, en de oorzaken van eventuele meningsverschillen tussen de Rekenkamer en henzelf te verklaren. Deze verschillen komen aan de orde in 2008, waarna de directeuren-generaal er in hun jaarlijks activiteitenverslag rapport over zullen uitbrengen.

De punten van voorbehoud in de activiteitenverslagen 2007 van de directeuren-generaal voldeden volgens de Commissie aan de vastgestelde materialiteitscriteria; ook hadden zij betrekking op alle systemen met materiële tekortkomingen en werd de potentiële impact van de punten van voorbehoud adequaat beoordeeld.

2.39. De Commissie kon aantonen dat de internecontrolenormen sinds 2004 steeds in hoge mate werden toegepast (zie paragraaf 2.25), en zij had tegen eind 2007 ruim tweederde van de subacties in haar actieplan voor een geïntegreerd internecontrolekader uitgevoerd (paragraaf 2.30).

2.40. Niettemin constateert de Rekenkamer dat de Commissie niet kan aantonen dat haar acties ter verbetering van de toezicht- en controlesystemen op grote begrotingsterreinen doeltreffend waren wat betreft het beperken van het foutenrisico. De Rekenkamer vindt vooralsnog geen bewijs voor de door de Commissie beweerde impact van het actieplan.

2.40. *De laatste jaren is met herziene regels voor communautaire financieringsprogramma's, verbeterde controlevoorwaarden, vereenvoudiging van de financiële regelgeving en de invoering van de jaarlijkse overzichten in gedeeld en indirect gecentraliseerd beheer getracht het internecontrolekader te verbeteren en het foutenrisico in de onderliggende verrichtingen te beperken.*

Het is moeilijk om de impact te beoordelen van elke maatregel die in 2006 en 2007 in verband met het foutenrisico is genomen. Vereenvoudigingen van de regelgeving en verbeteringen van de controles van de Commissie werken pas na enige tijd door in de preventie van fouten. Bovendien hebben veel maatregelen betrekking op controles achteraf en op jaren nadien ingestelde terugvorderingen van ten onrechte uitgekeerde bedragen. De Commissie is het eens met de Rekenkamer dat de impact pas op langere termijn kan worden beoordeeld. De Commissie is zich er ten volle van bewust dat de impact van haar actieplan moet worden aangetoond: in het syntheseverslag staat dat zij haar uiterste best zal doen om de doeltreffendheid van haar controles aan te tonen. Verder benadrukt de Commissie in het syntheseverslag dat het van groot belang is de oorzaken van fouten aan te pakken en dat haar diensten hiertoe richtsnoeren zullen aanreiken.

Het actieplan is bedoeld om in specifieke leemten te voorzien en de Commissie neemt nog tal van andere maatregelen om haar internecontrolesystemen verder te verbeteren. De Rekenkamer wijst in haar beoordeling ook op verbeteringen bij de internecontrolesystemen (met name de jaarlijkse activiteitenverslagen worden in een aantal gevallen hoger aangeslagen).

De Commissie kan de impact van een aantal acties ook in dit prille stadium al aantonen en zal begin 2009 haar eerste jaarlijkse impactverslag presenteren. Zie ook de antwoorden op de paragrafen 2.26 en 2.35, en op de paragrafen 5.51, 6.33, 7.42, 8.31, 8.32 en 9.25.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Aanbevelingen

2.41. De Rekenkamer beveelt de Commissie aan zich te blijven inspannen om de doeltreffendheid van de toezicht- en controlesystemen van haar directoraten-generaal te verzekeren en aan te tonen, door zich op de volgende punten te richten:

2.41.

a) waarborgen dat de jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen een consistente beoordeling van de toezicht- en controlesystemen bieden die verenigbaar is met de punten van voorbehoud (paragrafen 2.12-2.14);

a) *Hoewel alleen de directeur-generaal verantwoordelijk blijft voor het jaarlijkse activiteitenverslag en eventuele punten van voorbehoud, is voor het begrotingsjaar 2007 een eerste versie van de jaarlijkse activiteitenverslagen aan een verscherpte „peer review" onderworpen. Over het geheel genomen bieden de jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen thans een grotendeels consistente beoordeling van de toezicht- en controlesystemen, en niet alleen wat betreft hun doeltreffendheid in de preventie van fouten. Dit is verenigbaar met de punten van voorbehoud. Bovendien werkt de Commissie eraan de wijze waarop de jaarlijkse activiteitenverslagen tot stand komen in bepaalde opzichten te verbeteren, met name om ervoor te zorgen dat de verschillende diensten consistent te werk gaan; dit is een punt waarvoor zij zich zal blijven inspannen.*

Zie ook de antwoorden op de paragrafen 2.12 tot en met 2.14.

b) samenwerken met de lidstaten ter verbetering van de informatie in de jaarlijkse overzichten en aantonen hoe deze informatie werd benut om zekerheid te krijgen of om de waarde te verhogen van de zekerheid die wordt gegeven in de jaarlijkse activiteitenverslagen (paragraaf 2.19);

b) *De Commissie zal de lidstaten een gewijzigd richtsnoer met aanbevelingen aanreiken om de kwaliteit van hun jaarlijkse overzichten voor 2008 te verbeteren.*

Zie ook het antwoord op paragraaf 2.19.

c) een passende follow-up geven aan de desbetreffende maatregelen van het actieplan voor een geïntegreerd internecontrolekader, teneinde een reële impact op de toezicht- en controlesystemen te verzekeren (paragraaf 2.35), met name in verband met subactie 1 (vereenvoudiging), subacties 10a en 10b (kosteneffectiviteit) en subactie 11N (terugvorderingssystemen) (paragraaf 2.31).

c) *Begin 2009 zal een verslag worden gepresenteerd over de impact van het actieplan per eind december 2008. Ook zal de Commissie de resultaten van de acties 4, 10 en 11 in november 2008 follow-up geven met een mededeling waarmee zij de discussie over aanvaardbaar risico wil aanzwengelen.*

Wat het cohesiebeleid betreft, heeft de Commissie aanzienlijke inspanningen geleverd om de kwaliteit van de door de lidstaten verstrekte gegevens te verbeteren; momenteel controleert zij de volledigheid en de juistheid van deze gegevens.

Zie ook de antwoorden op de paragrafen 2.31 en 2.35.

2.42. De Rekenkamer beveelt de wetgevende autoriteiten en de Commissie aan bereid te zijn het ontwerp van latere uitgavenprogramma's opnieuw te bekijken en daarbij de nodige aandacht te besteden aan het volgende:

2.42.

a) vereenvoudigen van de grondslag voor de berekening van de subsidiabele kosten en meer werken met betalingen van vaste of forfaitaire bedragen in plaats van terugbetaling van „werkelijke kosten",

a) *De Commissie erkent dat ten aanzien van kostensubsidiabiliteit verdere vereenvoudiging geboden is.*

De Commissie heeft in haar actieplan voor een geïntegreerd internecontrolekader al toegezegd in een volgende wetgevingsronde voorstellen te zullen doen tot vereenvoudiging van de regelgeving. Zij opereert echter niet alleen: het is ook aan de wetgevende autoriteit om ervoor te zorgen dat toekomstige wetgeving in vereenvoudigingen voorziet.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER	ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE
	De Commissie heeft toegezegd ervoor te zullen zorgen dat toekomstige wetsvoorstellen duidelijke en ondubbelzinnige regels bevatten inzake het grootschaligere gebruik van vaste bedragen en bedragen voor forfaitaire financiering. *Volgens de huidige regels voor het cohesiebeleid mag onder bepaalde voorwaarden al worden gebruikgemaakt van vaste bedragen en de Commissie wil de mogelijkheid verkennen om deze praktijk, die thans slechts voor een beperkt aantal kostencategorieën toepasbaar is, uit te breiden. In verband met de aanbestedingsregels en uit het oogpunt van kosten-baten is deze aanpak niet geschikt voor investeringsprojecten.* *De Commissie is het ermee eens dat, wat onderzoek betreft, de financiële voorschriften inzake kostensubsidiabiliteit moeten worden vereenvoudigd, met name voor personeelskosten en indirecte kosten. Zij wijst op de juridische beperkingen van het zevende kaderprogramma en op het feit dat het moeilijk is vaste bedragen en bedragen voor forfaitaire financiering vast te stellen die representatief zijn.* *Verder is de in het zevende kaderprogramma ingevoerde certificering vooraf van de methode voor de kostenberekening een grote stap voorwaarts in de richting van eenvoudigere procedures. De Commissie verwijst naar de zaken die in haar antwoord op de paragrafen 7.20 en 7.21 ter sprake zijn gekomen.*
b) herdefiniëren van de controlesystemen uit een oogpunt van output (het beoogde risico en het aanvaardbare foutenpercentage dat daaruit volgt), en niet van input, zoals thans het geval is (het aantal te verrichten controles),	**b)** *De Commissie neemt deze aanbeveling over en zal onderzoeken hoe zij deze in de praktijk kan brengen.*
c) voortmaken met het nader uitwerken van het begrip „toelaatbaar risico".	**c)** *De Commissie zal hierover in het najaar van 2008 een mededeling uitbrengen om de interinstitutionele discussie over aanvaardbaar risico aan te zwengelen.*

HOOFDSTUK 3

Begrotingsbeheer

INHOUD

	Paragraaf
Inleiding	3.1-3.2
Opmerkingen	3.3-3.29
Te lage bestedingen gereguleerd door middel van gewijzigde begrotingen	3.3-3.6
Niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen liggen 5,2 % hoger dan in het voorgaande jaar	3.7-3.11
Versnelde betalingen door de n+2-regel	3.12-3.17
Verslag van de Commissie over het begrotings- en financiële beheer	3.18-3.20
De financiële correcties/terugvorderingen maken deel uit van het begrotingsproces: de informatie over en het beheer van de financiële correcties moeten worden verbeterd	3.21-3.29
Wettelijk en organisatorisch kader	3.21-3.24
Gebrek aan volledige en betrouwbare informatie van de lidstaten	3.25-3.29
Conclusies en aanbevelingen	3.30-3.33

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

INLEIDING

3.1. In dit hoofdstuk worden onderwerpen geanalyseerd in verband met de uitvoering van de algemene EU-begroting in 2007, het eerste jaar van het meerjarige financiële kader 2007-2013. Het behandelt met name de uitvoeringsgraad van de begroting en het niveau van de niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen, met bijzondere aandacht voor de toepassing van de n+2-regel. Dit hoofdstuk behandelt ook de financiële correcties en terugvorderingen in verband met systeemgebreken of onjuiste betalingen in de voorgaande jaren, waarmee rekening dient te worden gehouden in het begrotingsproces.

3.2. Een centrale taak in het begrotingsbeheer van de Commissie is ervoor te zorgen dat de middelen die de Raad en het Parlement hebben toegewezen overeenkomstig de beleidsprioriteiten van de EU worden besteed volgens bepaalde regels en overeenkomstig de beginselen van goed financieel beheer. Analyse van de begrotingsuitvoering vormt slechts één aspect van een correcte uitvoering van de begroting. De begroting moet ook beantwoorden aan de beginselen van zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid, en dat zijn eerder thema's voor de speciale verslagen van de Rekenkamer dan voor dit jaarverslag.

OPMERKINGEN

Te lage bestedingen gereguleerd door middel van gewijzigde begrotingen

3.3. De vastgestelde begrotingskredieten voor 2007 (goedgekeurde begroting en gewijzigde begrotingen) bedroegen in totaal 126,4 miljard euro aan vastleggingen en 113,8 miljard euro aan betalingen, ofwel 5, respectievelijk 6 % meer dan in de definitieve begroting 2006. In totaal lagen de budgettaire vastleggingskredieten van het jaar 2,5 miljard euro onder het maximum van het financiële kader, terwijl de betalingskredieten 10 miljard euro onder het maximum bleven (zie de ***grafieken III*** en ***IV*** in ***bijlage I***).

3.4. De zeven gewijzigde begrotingen die gedurende het jaar werden goedgekeurd, leidden tot een totale daling van de kredieten voor vastleggingen met 0,167 miljard euro en een daling van de kredieten voor betalingen met 1,65 miljard euro. Deze daling is grotendeels toe te schrijven aan lager dan verwachte bestedingen voor concurrentievermogen (0,5 miljard euro), cohesiebeleid (0,7 miljard euro) en landbouw en natuurlijke hulpbronnen (0,5 miljard euro). Het dusdanig beperken van kredieten voor betalingen duidt op een goed begrotingsbeheer, aangezien het getuigt van het vermogen te reageren op veranderingen en het begrotingsoverschot vermindert ([1]) (zodat eigen middelen kunnen worden teruggestort aan de lidstaten).

([1]) Het begrotingsoverschot (begrotingsresultaat) is het resultaat van de begrotingsuitvoering. Het is geen reserve en kan niet worden gecumuleerd en in de volgende jaren gebruikt ter financiering van uitgaven. De onbestede ontvangsten die het overschot vormen, worden in mindering gebracht op de in het volgende jaar te innen eigen middelen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.5. De ***grafieken III*** en ***IV*** in ***bijlage I*** geven gedetailleerde informatie over de kredieten voor vastleggingen en die voor betalingen, alsmede hun respectieve reële waarde in 2007 per rubriek van de financiële vooruitzichten en per beleidsterrein volgens de ABB.

3.6. De Commissie produceert een reeks (deels overlappende) documenten die onder meer de volgende informatie bevatten over de begrotingsuitvoering van de Europese Gemeenschappen ([2]):

— het begrotingsoverschot daalde van 1,9 miljard euro in 2006 tot 1,5 miljard euro in 2007;

— de bestedingsgraad voor zowel vastleggingen als betalingen — 96 %, respectievelijk 98 % — blijft op een met 2006 vergelijkbaar hoog niveau (99 % en 96 %);

— 1,2 miljard euro aan niet-gebruikte betalingskredieten (exclusief ontvangsten met een bestemming) werd niet geannuleerd maar uit 2007 overgedragen naar 2008 of geherprogrammeerd, ongeveer even veel als vorig jaar;

— voor het terrein „Cohesie" (opgenomen in de titels 04, 05, 11 en 13 ([3])) leidde de daling van de betalingskredieten met 0,745 miljard euro tot een definitieve bestedingsgraad van bijna 100 % (deze zou zijn uitgekomen op 97 % indien er geen gewijzigde begroting was goedgekeurd). De ramingen van de betalingen van de lidstaten zijn de laatste jaren verbeterd. De totale overschatting werd immers verminderd van 33 % in 2006 tot 18 % in 2007.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.6. *De documenten waarnaar de Rekenkamer verwijst, worden voor verschillende doeleinden opgesteld (zie het antwoord op paragraaf 3.20).*

— *De lidstaten blijven zich inspannen voor een grotere nauwkeurigheid van de ramingen, doch deze blijven te inconsistent om voor begrotingsdoeleinden te worden gebruikt. Na verdere verbetering zouden de ramingen echter een nuttig instrument kunnen worden om een continu hoge bestedingsgraad te garanderen.*

([2]) Nadere informatie over de begrotingsuitvoering 2007 is te vinden in deel II van de jaarrekening van de Europese Gemeenschappen, begrotingsjaar 2007, het verslag van DG Begroting over het begrotings- en financiële beheer — begrotingsjaar 2007, en het verslag over de analyse van de begrotingsuitvoering van de structuurfondsen en het Cohesiefonds in 2007, blz. 57-58. Daarbij zij echter opgemerkt dat de cijfers in de diverse documenten niet volledig consistent zijn en licht verschillen.

([3]) Deze titels omvatten de beleidsterreinen 04 — Werkgelegenheid en sociale zaken; 05 — Landbouw en plattelandsontwikkeling; 11 — Maritieme zaken en visserij; 13 — Regionaal beleid.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen liggen 5,2 % hoger dan in het voorgaande jaar

3.7. Niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen zijn een rechtstreeks gevolg van gesplitste kredieten, waarbij de afronding van uitgavenprogramma's een aantal jaren in beslag neemt en vastleggingen worden gedaan in de jaren vóór de verrichting van de desbetreffende betalingen. Eenmalige verhogingen van de vastleggingen (bijvoorbeeld na een uitbreiding) en te lage bestedingen (niet alle begrote betalingskredieten worden gebruikt) kunnen leiden tot een groter bedrag aan niet-afgewikkelde verplichtingen. Daar vastleggingen worden afgewikkeld door middel van betalingen, leiden vastleggingen die aanzienlijk hoger zijn dan de betalingen op lange termijn tot een structurele opstapeling van niet-afgewikkelde verplichtingen, een situatie die elk jaar weer vooruitgeschoven wordt ([4]).

3.8. De niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen — niet-gebruikte vastleggingen die zijn overgedragen om toekomstige uitgaven te dekken — komen vooral voor bij meerjarige programma's en stegen met 6,855 miljard euro (5,2 %) tot 138,6 miljard euro. Alleen al op de beleidsterreinen die worden gefinancierd met gesplitste kredieten waren er niet-afgewikkelde verplichtingen voor een totaalbedrag van 136 miljard euro, het equivalent van 1,9 jaar aan vastleggingen of 2,1 jaar aan betalingen in het bestedingstempo van 2007 op de betrokken beleidsterreinen.

3.9. Het grootste deel van de niet-afgewikkelde verplichtingen betreft de structuurfondsen. Op dit terrein beliepen deze verplichtingen 84 miljard euro ([5]) (ongeveer 66 % van het totale bedrag), ofwel 1,9 jaar aan vastleggingen of 2,3 jaar aan betalingen in het bestedingstempo van 2007. 2007 was echter het eerste jaar van de nieuwe programmeringsperiode. De voorschotbetalingen maken dan ook ongeveer 20 % van het totale bedrag van de betalingen uit. Vergelijking met de referentiewaarden van het voorgaande jaar voor twee mogelijke indicatoren (niet-afgewikkelde verplichtingen aan het einde van het jaar tegenover de vastleggingskredieten of de gedurende het jaar verrichte betalingen) is dus minder zinvol dan in voorgaande jaren.

3.7-3.9. *In de begroting zijn er voor vastleggingen altijd hogere bedragen opgenomen dan voor betalingen, aangezien betalingen zich over een langere periode uitstrekken dan vastleggingen. Daarom stijgen vastleggingen doorgaans van jaar tot jaar.*

Dankzij de n+2/n+3-regel in het cohesiebeleid wordt ervoor gezorgd dat het merendeel van de vastleggingen grotendeels binnen een termijn van twee à drie jaar wordt gebruikt.

([4]) Zie ook de paragrafen 3.9-3.11 van het jaarverslag over het begrotingsjaar 2006.

([5]) Voor „Cohesie" wordt verwezen naar het verslag van de EG (DG Begroting) over de analyse van de begrotingsuitvoering van de structuurfondsen en het Cohesiefonds in 2007, blz. 35.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.10. 13 % van de niet-gebruikte vastleggingen (18,1 miljard euro) betrof het Cohesiefonds, hoewel slechts ongeveer 5 % van de in totaal voor 2007 toegestane vastleggingskredieten naar dat fonds gingen. Dit is een verhoging met 2,7 miljard euro ofwel ongeveer 15 % in vergelijking met 2006. Dit grote bedrag aan niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen voor het Cohesiefonds is het equivalent van 2,5 jaar aan vastleggingen of 4,2 jaar aan betalingen in het bestedingstempo van 2007 en houdt ook verband met het feit dat dit fonds niet is onderworpen aan de n+2-regel (zie de paragrafen 3.12-3.17). De bestedingsgraad voor het Cohesiefonds bleef achter bij de verwachtingen, vooral voor projecten in Spanje, de Tsjechische Republiek en Slovenië. Bij een gewijzigde begroting werden de betalingskredieten verminderd met 0,67 miljard euro (14 %).

3.11. De niet-afgewikkelde verplichtingen voor de structuurfondsen uit de oude programmeringsperiode 2000-2006 geven een vermindering met 41 % te zien, van 78 miljard euro (2,4 jaar aan betalingen in het bestedingstempo van 2007) tot 46 miljard euro (1,5 jaar aan betalingen in het bestedingstempo van 2007 ([6])) ([7]). De begunstigden van de middelen hebben echter slechts tot eind 2008 de tijd om betalingen te doen zodat de Commissie het resterende bedrag kan afwikkelen. In dit verband moet de Commissie voorkomen dat de afsluiting van de oude programmeringsperiode 2000-2006 wordt vertraagd, hetgeen een negatief effect zou hebben op de uitvoering van de goedgekeurde nieuwe programma's voor 2007-2013. De Rekenkamer constateert een aanzienlijke verbetering voor de nieuwe programmeringsperiode: door de tijdige vaststelling van de programma's werd ruim 98 % van de kredieten voor 2007 voor dit beleidsterrein vastgelegd ([8]), tegenover ongeveer 50 % in 2000 voor de oude programmeringsperiode.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.10. *Voor heel wat projecten van het Cohesiefonds moeten uitgaven vóór de einddatum in 2010 worden gedaan. Voor de nieuwe programmeringsperiode geldt in het Cohesiefonds de n+2/n+3-regel.*

3.11. *De Commissie zal alles in het werk stellen om te voorkomen dat er zich vertragingen voordoen in de afsluiting van de programma's van de periode 2000-2006, die grotendeels in 2010/2011 zal plaatsvinden. Ter voorbereiding van de afsluiting heeft de Commissie in 2006 richtsnoeren uitgevaardigd en seminars met de lidstaten georganiseerd. Zij verricht ook audits van de voorbereidingen die door de lidstaten met het oog op afsluiting worden getroffen (zie actie 3.1 van het actieplan van de Commissie van 19 februari 2008 ter versterking van de toezichthoudende rol van de Commissie in het kader van het gedeeld beheer van structurele acties (COM(2008) 97 def.)). Na de uiterste datum voor uitgaven zal de Commissie de niet-gebruikte bedragen bij de afsluiting van de programma's vrijmaken.*

([6]) Zie het verslag van de EG (DG Begroting) over de analyse van de begrotingsuitvoering van de structuurfondsen en het Cohesiefonds in 2007, tabellen 5 en 6, blz. 13.

([7]) Zie het verslag van DG Begroting over de analyse van de begrotingsuitvoering van de structuurfondsen en het Cohesiefonds in 2007, tabel 10, blz. 37.

([8]) Omdat operationele programma's te laat werden ingediend en/of de besprekingen met de betrokken lidstaten aansleepten, werden vastleggingskredieten ten belope van 130 miljoen euro overgedragen naar 2008; het ging om één operationeel programma „convergentie", negen programma's voor territoriale samenwerking en zes IPA-programma's voor grensoverschrijdende samenwerking. Sommige betrokken acties voor technische bijstand werden ook uitgesteld tot 2008 en 2009. Zie het verslag van DG Begroting over het begrotings- en financiële beheer, begrotingsjaar 2007 en de analyse van de begrotingsuitvoering van de structuurfondsen en het Cohesiefonds in 2007 (tabel 3, blz. 12).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Versnelde betalingen door de n+2-regel

3.12. Voor structurele acties, die doorgaans worden uitgevoerd gedurende meerdere jaren, werd voor de periode 2000-2006 een systeem van het ambtshalve annuleren van betalingsverplichtingen ingevoerd bij artikel 31 van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de Structuurfondsen ([9]), teneinde te voorkomen dat mogelijk abnormale niet-afgewikkelde verplichtingen steeds maar worden gecumuleerd en elk jaar worden vooruitgeschoven. Dit mechanisme staat ook bekend als de n+2-regel.

3.13. Analyse van de niet-afgewikkelde verplichtingen („RAL" ([10])) naar ontstaansjaar, zoals bekendgemaakt in de jaarrekening ([11]), toont de impact op het terrein van de structuurfondsen aan van inspanningen om nog uitstaande verplichtingen af te wikkelen door betaling voordat de ambtshalve annulering wordt toegepast. In de jaarrekening zijn de niet-afgewikkelde verplichtingen van de laatste drie jaar van de periode 2000-2006 goed voor 95 % van het totale bedrag. Omgekeerd betreft slechts 5 % van de niet-afgewikkelde verplichtingen op het terrein van de structuurfondsen voorgaande jaren.

3.14. Hoewel het n+2-mechanisme bevorderlijk is geweest voor een versnelling van het betalingsproces (zie paragraaf 3.15), vertoont het terrein van de structuurfondsen een gestage toename van het cumulatieve bedrag aan niet-afgewikkelde verplichtingen (zie ***grafiek 3.1***), dat eind 2007 was opgelopen tot 79 miljard euro (zie ook paragraaf 3.7).

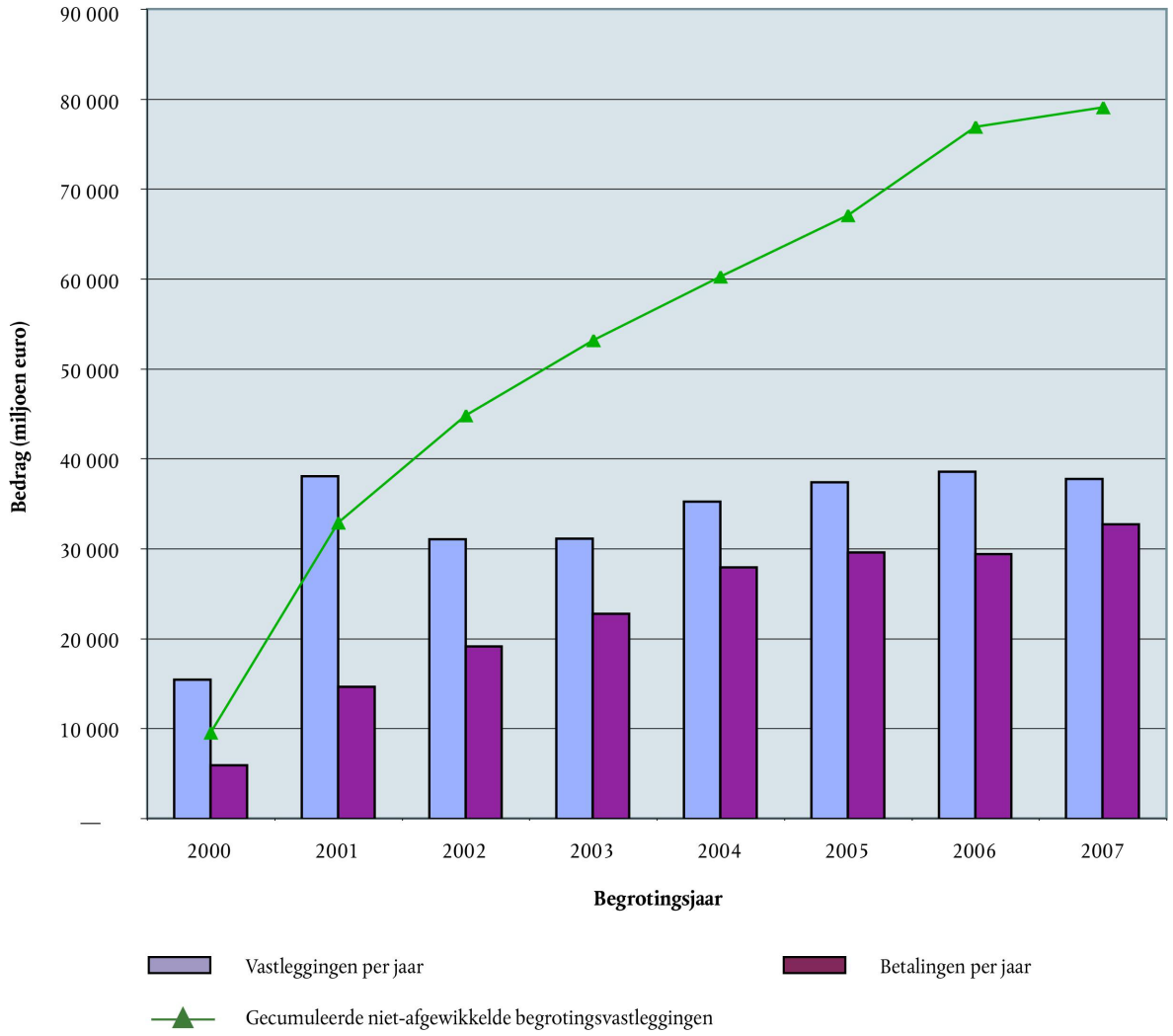
3.14. *Zoals opgemerkt in de antwoorden van de Commissie op het jaarverslag over 2006 (paragrafen 3.9 en 3.10), is de toename van niet-afgewikkelde vastleggingen sedert 1994 deels ook te wijten aan de wijziging in het systeem van vastleggingen en betalingen in de periode 2000-2006 en aan de uitbreiding. Het effect van de verschillende programmeringsperioden wordt duidelijk aangetoond in grafiek 21 op bladzijde 38 van het verslag van de Commissie van mei 2008 over de analyse van de begrotingsuitvoering van de structuurfondsen en het Cohesiefonds in 2007, die de natuurlijke afname van de niet-afgewikkelde verplichtingen („reste à liquider" of RAL) in de loop van de tijd weergeeft.*

([9]) PB L 161 van 26.6.1999, blz. 1.

([10]) Voor de niet-afgewikkelde verplichtingen wordt vaak het Franse letterwoord RAL gebruikt („reste à liquider").

([11]) Zie de jaarrekening van de Europese Gemeenschappen, begrotingsjaar 2007, tabel 13b.

Grafiek 3.1 — Beloop van de gecumuleerde niet-afgewikkelde vastleggingen voor de structuurfondsen 2000-2007



Bron: Jaarrekening van de Europese Gemeenschappen, Deel II: Geconsolideerde verslagen over de uitvoering van de begroting van de Europese Gemeenschappen.

3.15. Slechts in een klein aantal gevallen heeft de n+2-regel geleid tot ambtshalve annulering (gemiddeld ongeveer 200 miljoen euro in de afgelopen drie jaren). Met andere woorden, het n+2-systeem van mogelijke ambtshalve annulering had het beoogde effect als aansporing om verplichtingen tijdig af te wikkelen. Er is echter gevaar voor een ongewenst neveneffect wanneer de snellere betaling van niet-afgewikkelde verplichtingen wordt bereikt door toepassing van minder strenge procedures voor de interne controle, waarmee de risico's voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen zouden toenemen ([12]).

3.15. *In haar auditwerkzaamheden houdt de Commissie rekening met het risico waarvan sprake en wanneer zij vaststelt dat de lidstaten ontoereikende maatregelen hebben getroffen om annuleringen op grond van de n+2-regel te voorkomen, neemt zij passende maatregelen.*

([12]) Zie ook paragraaf 2.25 van het jaarverslag over het begrotingsjaar 2004.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.16. De versoepeling van het systeem van ambtshalve annulering in de nieuwe programmeringsperiode 2007-2013 door het instellen van een n+3-regel voor bepaalde lidstaten kan deze trend in de komende jaren misschien keren ([13]). De verplichtingen betreffende lidstaten die krachtens het nieuwe financiële kader aan de n+3-regel waren onderworpen, zijn goed voor 61 % van alle verplichtingen tussen 2007 en 2010.

3.17. Op andere beleidsterreinen met meerjarige projecten die geen equivalent van de n+2-regel kennen (bv. de directoratengeneraal Onderzoek, Informatiemaatschappij en media, Energie en vervoer) is er geen trend merkbaar dat de niet-afgewikkelde verplichtingen even snel worden afgehandeld als bij de structuurfondsen ([11]).

Verslag van de Commissie over het begrotings- en financiële beheer

3.18. Zoals in eerdere jaren werd opgemerkt, verschaft het verslag van de Commissie over het begrotings- en financiële beheer veel informatie over de gedetailleerde begrotingsuitvoering, niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen en redenen voor lager dan geraamde bestedingen. Toch is er nog ruimte voor verbetering, vooral wat betreft de analyse van de gegevens over de niet-afgewikkelde verrichtingen („RAL").

3.19. Bovendien moet in de verstrekte informatie beter onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende programmeringsperioden.

3.20. Andere documenten zoals de jaarrekening bevatten eveneens relevante informatie over de begrotingsuitvoering, die ontbreekt in het verslag over het begrotings- en financiële beheer (bv. over het begrotingsresultaat). Extra aandacht dient te worden besteed aan de consistentie van de gegevens die in deze verschillende documenten worden opgenomen ([14]).

([13]) Artikel 93, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 25).

([14]) Zo verschillen de bedragen betreffende de begrotingsuitvoering in de jaarrekening van die in het verslag over het begrotings- en financiële beheer.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.16. *Zoals opgemerkt in het verslag van de Rekenkamer over 2006 (paragraaf 3.17), zal dit effect waarschijnlijk worden afgezwakt door toepassing van de n+2/n+3-regel op de projecten van het Cohesiefonds in de periode 2007-2013. Voor het nieuwe fonds voor plattelandsontwikkeling blijft de n+2-regel verder van toepassing.*

3.17. *Bij onderzoeksactiviteiten die met EU-middelen worden gefinancierd, heeft elke specifieke vastlegging haar eigen uiterste uitvoeringsdatum, die van de duur van het project afhangt. Projecten kunnen van enkele maanden tot verschillende jaren duren, afhankelijk van de aard van de onderzoeksactiviteit. Volgens artikel 77 van het Financieel Reglement moeten de delen van de verbintenissen die zes maanden na de uiterste uitvoeringsdatum niet zijn uitgevoerd, worden vrijgemaakt. Vrijgemaakte bedragen zijn terug te voeren op onderbesteding van de vastleggingen voor projecten en in zeer uitzonderlijke gevallen op abnormale beëindiging van projecten wegens wetenschappelijke of financiële problemen.*

3.18. *De Commissie is het ermee eens dat er nog ruimte voor verbetering is.*

3.19. *Informatie kan worden gevonden in het verslag over de analyse van de begrotingsuitvoering van de structuurfondsen en het Cohesiefonds in 2007.*

3.20. *De Commissie vindt niet dat het resultaat van de begrotingsuitvoering ook in het verslag over het begrotings- en financiële beheer moet worden opgenomen, aangezien de kredieten van het jaar in die boekhoudkundige exercitie (die tot doel heeft te berekenen welke bedragen aan de lidstaten moeten worden terugbetaald) logischerwijs anders worden gedefinieerd dan in een traditionele analyse van de uitvoering. Voorts beperkt het verslag zich wat de ontvangstenzijde betreft tot de eigen middelen.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie stelt alles in het werk om ervoor te zorgen dat de gegevens die in verschillende documenten van de Commissie worden bekendgemaakt, zo consistent mogelijk zijn. Deze documenten worden echter voor verschillende doeleinden opgesteld. Om zinvol te zijn, moet een analyse van de uitvoering en aanpassingen van de begroting als onderdeel van het begrotingsbeheer gebaseerd zijn op het financiële kader, en bij voorkeur op de goedgekeurde en de overgedragen kredieten. Deze structuur wordt niet gevolgd bij de jaarrekening (klemtoon op de uitvoeringsrapportering over het gebruik, de annulering en de overdracht van alle toegestane kredieten), noch bij de begroting (nomenclatuur per beleidsterrein, die zowel administratieve als beleidsuitgaven omvat). Dit betekent dat de gegevens over de uitvoering in de documenten van de Commissie op een verschillende manier moeten worden gestructureerd en dat sommige cijfers die hetzelfde terrein lijken te bestrijken, in werkelijkheid op (licht) verschillende definities gebaseerd zijn.

De financiële correcties/terugvorderingen maken deel uit van het begrotingsproces: de informatie over en het beheer van de financiële correcties moeten worden verbeterd

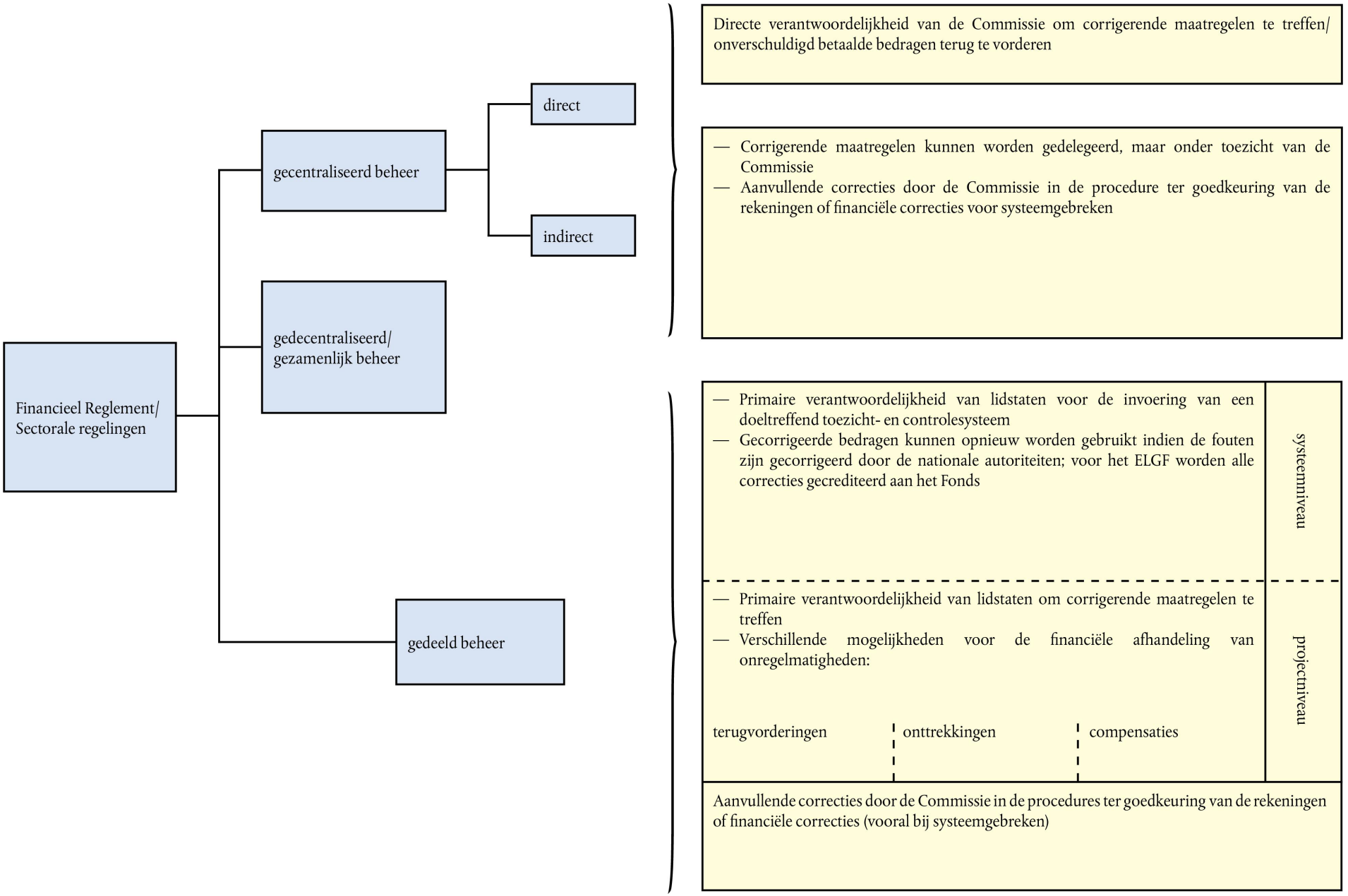
Wettelijk en organisatorisch kader

3.21. Artikel 274, eerste alinea, van het EG-Verdrag bepaalt: „De Commissie voert de begroting … uit onder haar eigen verantwoordelijkheid … De lidstaten werken met de Commissie samen om te verzekeren dat de … kredieten volgens het beginsel van goed financieel beheer worden gebruikt." Uiteindelijk is dus de Commissie verantwoordelijk voor de correcte uitvoering van de begroting.

3.22. Het Financieel Reglement onderscheidt diverse beheersmethoden voor de begrotingsuitvoering, die elk specifieke toezicht- en controlesystemen vereisen om fouten in de betalingen te voorkomen, dan wel te ontdekken en corrigeren.

3.23. Door de onderlinge verbanden tussen de voorschriften van het Verdrag, het Financieel Reglement en de sectorale voorschriften inzake financieel beheer en controle wordt de resulterende structuur van verantwoordelijkheden en van de diverse instrumenten voor financiële correcties uiterst ingewikkeld. ***Figuur 3.2*** geeft een vereenvoudigd overzicht van de verschillende juridische elementen en van hun wisselwerking.

Figuur 3.2 — Wettelijk kader en daaruit resulterende mechanismen voor financiële correcties



OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.24. Bij direct gecentraliseerd beheer (begrotingsuitvoering door diensten van de Commissie, bv. de administratieve uitgaven en delen van onderzoek, energie en vervoer) en bij indirect gecentraliseerd beheer (begrotingsuitvoering door gedelegeerde organen zoals uitvoerende agentschappen) is alleen de Commissie verantwoordelijk voor de uitvoering, inclusief het opleggen van passende corrigerende maatregelen. Bij de uitgaven onder gedeeld beheer — vooral landbouw en cohesie — ligt de verantwoordelijkheid voor een correcte begrotingsuitvoering en dus ook voor de terugvordering van onjuiste betalingen in de eerste plaats bij de lidstaten ([15]). Wanneer echter een lidstaat nalaat onregelmatige uitgaven te corrigeren of doeltreffende toezicht- en controlesystemen in te voeren om vergoeding van zulke uitgaven te voorkomen of correcties aan te brengen, past de Commissie financiële correcties toe door middel van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen of vergelijkbare procedures ([16]).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Gebrek aan volledige en betrouwbare informatie van de lidstaten

3.25. Evenals in voorgaande jaren bleek uit de controle van de Rekenkamer dat op belangrijke terreinen van de EU-uitgaven in gedeeld beheer materiële fouten voorkomen en dat de meeste fouten worden gemaakt op het niveau van de eindbegunstigden. De terugvorderingsmechanismen en het niveau van de gerealiseerde terugvorderingen moeten aansluiten bij de aard en omvang van de betrokken risico's. Hoewel het door de complexe en uiteenlopende aard van de EU-steunregelingen moeilijk is om een algemene beoordeling te maken van de doeltreffende werking van de correctiemechanismen op het niveau van de lidstaten, vond de Rekenkamer onvoldoende bewijs dat de meerjarige correctiemechanismen voor bepaalde EU-acties (zoals die op het gebied van werkgelegenheid en sociale zaken en regionaal beleid) in verhouding staan tot het aanwezige risico.

3.25. *Er kan pas tot terugvordering worden overgegaan nadat de auditbevindingen in een tegensprekelijke procedure met de gecontroleerde zijn bevestigd, en in sommige gevallen worden de bevindingen ingetrokken of gewijzigd. Het is derhalve onvermijdelijk dat de terugvorderingen kleiner zijn dan de bij audits vastgestelde risico's.*

De Commissie heeft aanzienlijke inspanningen geleverd om de kwaliteit van de door de lidstaten verstrekte gegevens in verband met terugvorderingen te verbeteren en is momenteel de volledigheid en nauwkeurigheid van deze gegevens aan het verifiëren. Er is derhalve vooruitgang geboekt wat betreft het verzamelen van betrouwbaar bewijsmateriaal over de werking van de meerjarige correctiemechanismen.

([15]) Voor het ELGF worden alle correcties gecrediteerd aan het Fonds. Bij de structuurfondsen brengen de lidstaten de bij hun controle- en auditwerkzaamheden ontdekte onregelmatige uitgaven in mindering op de gedeclareerde uitgaven voor het betrokken programma of project. Zij doen dat meteen na de ontdekking van de onregelmatige uitgaven of nadat de onverschuldigde betaling van de begunstigde is teruggevorderd. De aldus vrijgekomen middelen van de structuurfondsen kunnen opnieuw worden gebruikt.

([16]) Analoge regels als bij gedeeld beheer zijn van toepassing in gevallen van gedecentraliseerd of gezamenlijk beheer wanneer de Commissie de begroting uitvoert samen met internationale organisaties of andere onafhankelijke organen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.26. Momenteel is de verstrekte informatie over de op het niveau van de lidstaten toegepaste correctiemechanismen onvolledig en onbetrouwbaar wat betreft het cohesiebeleid. Met betrekking tot de landbouw heeft de Rekenkamer twijfels over de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie (zie paragraaf 5.44). De Commissie beschikt nog niet over volledige en/of volledig betrouwbare informatie inzake de gevolgen voor de ontvangers van EU-middelen, de EU-begroting en de nationale begrotingen.

3.27. Correctiemechanismen houden niet noodzakelijk in dat te veel betaalde bedragen worden teruggevorderd van de individuele begunstigden. Als de te veel betaalde bedragen bijvoorbeeld van geringe waarde zijn, is terugvordering wellicht niet kosteneffectief, of misschien zijn de individuele begunstigden die te veel hadden gedeclareerd, bij de controleprocedures niet geïdentificeerd (zoals wanneer de correctie is gebaseerd op geëxtrapoleerde foutenpercentages uit steekproefonderzoek). Ook wanneer financiële correcties worden opgelegd aan lidstaten wegens gebreken in hun toezicht- en controlesystemen worden de bedragen doorgaans niet teruggevorderd van de begunstigden.

3.28. In de in paragraaf 3.27 vermelde gevallen worden de correcties uiteindelijk gefinancierd door de nationale belastingbetaler en niet door de te veel declarerende begunstigde. Het direct ontmoedigende effect van de controle- en sanctiesystemen is dus beperkt, zodat fouten opnieuw kunnen optreden. De doeltreffendheid van de terugvorderingsprocedures moet echter ook worden beoordeeld naar hun stimulerende impact op de verbetering van de toezicht- en controlesystemen (waardoor het risico van fouten in de toekomst afneemt).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.26. *De Commissie heeft aan de toelichtingen bij de jaarrekening van de Europese Gemeenschappen van het begrotingsjaar 2007 een nieuw hoofdstuk over de terugvordering van onverschuldigde betalingen toegevoegd. In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de procedure die van toepassing is voor de terugvordering van onverschuldigde betalingen en een zo goed mogelijke raming van het totale teruggevorderde bedrag.*

Financiële correcties op het niveau van de lidstaten op het gebied van het cohesiebeleid worden jaarlijks aan de Commissie medegedeeld en de gegevens worden in het jaarverslag over de structuurfondsen bekendgemaakt. Zoals opgemerkt in het antwoord op paragraaf 3.25, is de Commissie ermee bezig de betrouwbaarheid en volledigheid van deze informatie te verbeteren. Informatie over de terugvorderingen van begunstigden in specifieke gevallen wordt verkregen dankzij de verslagleggingsverplichtingen van Verordening (EG) nr. 1681/94. Ook in de toezichtsystemen van de lidstaten kan informatie worden gevonden. De Commissie stelt alles in het werk om volledige en betrouwbare informatie te verzamelen waarmee kan worden aangetoond dat de EU-begroting wordt beschermd tegen onregelmatige financiering.

Wat de landbouwuitgaven betreft, is de Commissie van mening dat de informatie die zij van de lidstaten heeft ontvangen, volledig en voldoende betrouwbaar is, aangezien er geen significante discrepanties zijn vastgesteld. De Commissie geeft echter toe dat er nog ruimte voor verbetering is en bijgevolg heeft zij de relevante richtsnoeren voor het begrotingsjaar 2008 in die zin herzien. Voorts zal zij de situatie van nabij blijven volgen (zie antwoord op paragraaf 5.44).

3.27. en 3.28. *De lidstaten moeten te veel betaalde bedragen van begunstigden terugvorderen wanneer daar aanleiding toe bestaat en uit de gegevens blijkt dat zij dit doorgaans doen. Wanneer fouten te wijten zijn aan gebreken in de beheers- en controlesystemen, kan het aangewezen zijn niet over te gaan tot terugvordering van een begunstigde die geen fout heeft begaan. Wanneer forfaitaire of geëxtrapoleerde correcties worden toegepast, zullen de nationale autoriteiten slechts van individuele begunstigden kunnen terugvorderen indien kan worden aangetoond dat zij een onregelmatigheid hebben begaan. Het correctiemechanisme is in de eerste plaats bedoeld om uitgaven die niet in overeenstemming met de communautaire voorschriften zijn gedaan, aan Gemeenschapsfinanciering te onttrekken en zo de Gemeenschapsbegroting te beschermen tegen uitgaven waarmee deze niet mag worden belast. Wanneer de administratie van de lidstaat de kosten voor haar rekening neemt, wordt de Gemeenschapsbegroting door forfaitaire of geëxtrapoleerde correcties beschermd en worden de autoriteiten aangemoedigd om ervoor te zorgen dat dergelijke fouten zich niet opnieuw voordoen. Forfaitaire of geëxtrapoleerde correcties zijn derhalve een belangrijk middel om de beheers- en controlesystemen van de lidstaten te verbeteren en onregelmatige betalingen aan eindbegunstigden te voorkomen of ervoor te zorgen dat dergelijke betalingen worden opgespoord en gecorrigeerd.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.29. Op grond van haar onderzoek van de systemen en procedures voor het innen van en rapporteren over terugvorderingen concludeert de Rekenkamer dat de Commissie het volgende dient te ondernemen ([17]):

— alle door de lidstaten en de Commissie gevolgde procedures voor terugvordering van bedragen opsommen en beschrijven met het oog op meer transparantie inzake de bestaande correctiemechanismen;

— een duidelijk verband leggen tussen de bij de controles ontdekte fouten en de daaruit volgende terugvordering of aanpassing (compensatie) van de door de begunstigden gedeclareerde bedragen, en zorgen voor een adequaat toezicht op en rapportage over het proces;

— terugvorderingen en aanpassingen van de gedeclareerde bedragen koppelen aan het jaar waarin de fouten of onregelmatigheden optraden, hetgeen een basis zou bieden voor de beoordeling van de doeltreffendheid van de meerjarige correctiemechanismen;

— de van eindbegunstigden met overdeclaraties teruggevorderde bedragen en de door de nationale begroting, dus de belastingbetaler bekostigde financiële correcties kwantificeren;

— ervoor zorgen dat de lidstaten tijdig volledige en betrouwbare informatie verstrekken over onttrekkingen, terugvorderingen en nog niet afgewikkelde terugvorderingen, vooral met betrekking tot de structuurfondsen;

— beoordelen in hoeverre de financiële correcties doeltreffend zijn als stimulans om de toezicht- en controlesystemen in de lidstaten te verbeteren, en

([17]) Enkele van deze punten zijn vermeld in het antwoord van vicevoorzitter Kallas op de schriftelijke vraag nr. 21 van het Europees Parlement (COCOBU) in het kader van de kwijtingsprocedure voor het begrotingsjaar 2006.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.29. *De Commissie bevestigt dat zij alles in het werk zal blijven stellen om de beschikbare informatie over terugvorderingen en financiële correcties die door haar of door lidstaten worden gedaan, te verbeteren.*

— *Informatie in de jaarrekening van de Commissie:*

In de toelichtingen bij de jaarrekening van het begrotingsjaar 2007 is een hoofdstuk opgenomen over de terugvordering van onverschuldigde betalingen, met daarin een overzicht van de procedures die worden toegepast voor de terugvordering van onverschuldigde betalingen.

Het hoofdstuk bevat ook de best mogelijke raming — op basis van de informatie die op dat moment beschikbaar is — van het totale bedrag aan terugvorderingen. Deze informatie omvat nog niet alle terugvorderingen die worden gedaan door inhouding op een volgende, onder direct beheer van de Commissie vallende betaling. Zij bevat slechts voorlopige gegevens over terugvorderingen door de lidstaten op het gebied van het cohesiebeleid.

Om de informatie over de fouten die op het niveau van de Commissie worden gecorrigeerd, te verbeteren, heeft de Commissie in 2008 wijzigingen in het ABAC-boekhoudsysteem aangebracht, waardoor er een duidelijk verband zal kunnen worden gelegd tussen de bij controles ontdekte fouten of onregelmatigheden en de daaruit voortvloeiende terugvordering of aanpassing van de door de begunstigden gedeclareerde bedragen. Voorts zullen terugvorderingen en aanpassingen van gedeclareerde bedragen dankzij de wijziging kunnen worden gekoppeld aan het jaar waarin de fouten of onregelmatigheden zijn begaan, waardoor de Commissie toezicht kan uitoefenen op de doeltreffendheid van de meerjarige terugvorderingssystemen, zoals door de Rekenkamer is aanbevolen.

— *Informatie van de lidstaten:*

Op het gebied van landbouw worden de bedragen die van eindbegunstigden worden teruggevorderd, bij de Commissie aangegeven en samen met de financiële correcties die aan de lidstaten worden aangerekend in de jaarrekening van 2007 en de toelichtingen daarbij opgenomen. Alle beschikkingen in verband met financiële correcties worden in het Publicatieblad van de Europese Unie bekendgemaakt en in het jaarlijkse activiteitenverslag van het DG Landbouw en plattelandsontwikkeling wordt volledige informatie opgenomen over de financiële betrekkingen tussen de Commissie en de lidstaten en over de onverschuldigde betalingen die door de lidstaten van de eindbegunstigden worden teruggevorderd.

Ook de financiële correcties waartoe de Commissie in verband met de uitgaven voor structurele acties besluit, worden in de jaarrekening opgenomen. Voor correcties die op nationaal niveau worden gedaan, moeten de lidstaten jaarlijks bij de Commissie een verslag indienen over de correcties die zij hebben gedaan door intrekkingen en terugvorderingen van subsidies en over de terugvorderingen die aan het einde van het jaar nog niet zijn afgewikkeld. De Commissie heeft de informatie over 2006 die zij van de lidstaten heeft ontvangen, opgenomen in een bijlage bij het jaarverslag over de uitvoering van de structuurfondsen (2006) (SEC(2007) 1456) en de

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

gegevens over 2007 zal zij bekendmaken in het verslag over 2007. Specifieke acties binnen het actieplan ter versterking van de toezichthoudende rol van de Commissie in het kader van het gedeelde beheer van structurele acties (COM(2008) 97 def.) komen tegemoet aan de behoefte aan verdere verbetering van deze verslaglegging. Het gaat hierbij onder meer om controles ter plaatse om de betrouwbaarheid en volledigheid van de verstrekte informatie te beoordelen.

De Commissie beoordeelt voortdurend de doeltreffendheid van de toezicht- en controlesystemen in de lidstaten, in het bijzonder in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directoraten-generaal maakt zij haar conclusies dienaangaande bekend. Wanneer ernstige gebreken worden vastgesteld, zal de Commissie net als in het verleden betalingen opschorten en financiële correcties opleggen indien de lidstaat niet de afgesproken maatregelen neemt om de systemen te verbeteren.

Voor de landbouwuitgaven heeft de Rekenkamer in het verleden erkend dat de toezicht- en controlesystemen van de lidstaten zijn verbeterd (zie bv. het jaarverslag van de Rekenkamer over 2006). De Commissie is van mening dat deze verbeteringen minstens gedeeltelijk te danken zijn aan haar aanbevelingen die door de lidstaten worden uitgevoerd en van de financiële correcties die aan de lidstaten worden opgelegd.

— nagaan hoe adequaat het soort door de Commissie, respectievelijk de lidstaten, toe te passen correctiemechanisme, en de intensiteit van de toepassing ervan zijn, gelet op de kosteneffectiviteit ([18]).

— *Kosten van controles:*

De Commissie legt de laatste hand aan haar beoordeling van de kosten van controles op het gebied van landbouw, het EFRO en het direct gecentraliseerde beheer. De resultaten zullen de basis vormen voor een mededeling die de Commissie eind 2008 zal aannemen met het oog op een hervatting van de interinstitutionele discussie over het begrip aanvaardbaar risico.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

3.30. Vergeleken met het begin van de voorgaande programmeringsperiode kan voor 2007 een aanzienlijke verbetering worden vastgesteld in de uitvoering van de vastleggingskredieten voor het eerste jaar van de nieuwe programmeringsperiode. In 2007 bleef de bestedingsgraad hoog. Op het terrein van cohesiebeleid werden de oorspronkelijke betalingskredieten bij gewijzigde begrotingen met 0,745 miljard euro verlaagd.

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

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.31. De lidstaten hebben hun uitgavenramingen op het terrein van de structuurfondsen verbeterd en de overschatting teruggebracht van 33 % in 2006 tot 18 % in 2007 ([19]).

3.32. De niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen voor gesplitste kredieten blijven zeer hoog: ze overschrijden de totale vastleggingskredieten in de begroting 2007. Het systeem van ambtshalve annulering heeft in dit opzicht geleid tot een relatieve verbetering op het terrein van de structurele maatregelen. Daarbij bestaat echter het risico dat versnelde betalingen leiden tot minder strenge procedures voor de interne controle ten aanzien van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. De Commissie moet dit aspect meenemen in haar overwegingen in verband met de invoering van soortgelijke regels op andere terreinen met meerjarige activiteiten zoals onderzoek, energie en vervoer, informatiemaatschappij en media.

3.33. De informatie betreffende het beheer en de impact van corrigerende maatregelen dient aanzienlijk te worden verbeterd teneinde een beoordeling mogelijk te maken van de doeltreffendheid van de meerjarige mechanismen ter correctie van de EU-bestedingen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.31. *Hoewel de lidstaten de nauwkeurigheid van de ramingen blijven verbeteren, zijn deze ramingen nog steeds te inconsistent om voor begrotingsdoeleinden te worden gebruikt. Na verdere verbetering zouden de ramingen echter een nuttig instrument kunnen worden om een continu hoge bestedingsgraad te garanderen.*

3.32. *In haar auditwerkzaamheden houdt de Commissie rekening met het risico waarvan sprake en wanneer zij vaststelt dat de lidstaten ontoereikende maatregelen hebben getroffen om annuleringen op grond van de n+2-regel te voorkomen, neemt zij passende maatregelen.*

3.33. *De Commissie heeft de beschikbare informatie verbeterd en zal aan verbetering blijven werken (zie paragraaf 6.5 van de jaarrekening van 2007).*

Voor de structuurfondsen bevat de jaarrekening van 2007 volledige informatie over correcties waartoe de Commissie besluit. Ook in de bijlage bij het jaarverslag over de uitvoering van de structuurfondsen (2006) was uitvoerige informatie opgenomen. In het verslag over 2007 zal die informatie verder worden verbeterd, in het bijzonder wat betreft de correcties die door de lidstaten worden afgewikkeld.

Op het gebied van landbouw is alle relevante informatie reeds bekendgemaakt en kan deze informatie worden onderzocht en gecontroleerd. De correcties die door de Commissie aan de lidstaten worden aangerekend en de onverschuldigde betalingen die door de lidstaten van de eindbegunstigden worden teruggevorderd, zijn daarin opgenomen.

([19]) Terwijl voor het Cohesiefonds de overschatting steeg van 32 % in 2006 tot 54 % in 2007.

HOOFDSTUK 4

Ontvangsten

INHOUD

	Paragraaf
Inleiding	4.1-4.3
Specifieke kenmerken van ontvangsten	4.1-4.3
Specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring	4.4-4.45
Reikwijdte van de controle	4.4-4.10
Traditionele eigen middelen	4.4-4.7
Eigen middelen btw en bni	4.8-4.10
Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen	4.11-4.15
Traditionele eigen middelen	4.11-4.14
Eigen middelen btw en bni	4.15
Beoordeling van de toezicht- en controlesystemen	4.16-4.39
Traditionele eigen middelen	4.16-4.19
Eigen middelen btw	4.20-4.25
Eigen middelen bni	4.26-4.39
Algemene conclusies en aanbevelingen	4.40-4.45
Traditionele eigen middelen	4.42
Eigen middelen btw	4.43
Eigen middelen bni	4.44-4.45
Follow-up van eerdere opmerkingen	4.46

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

INLEIDING

Specifieke kenmerken van ontvangsten

4.1. De begrotingsontvangsten van de Europese Unie bestaan uit eigen middelen en andere ontvangsten. Het voornaamste verschil met 2006 is dat in 2007 correcties en terugvorderingen in het kader van het Europees Landbouwgarantiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling, alsmede de tijdelijke herstructureringsheffing worden geboekt als bestemmingsontvangsten in plaats van te worden afgetrokken van de uitgaven (2 448 miljoen euro of 2,1 % van de ontvangsten) [1].

4.2. Eigen middelen vormen verreweg de belangrijkste financieringsbron voor begrotingsuitgaven (93,5 %), zoals blijkt uit ***tabel 4.1*** en de ***grafieken 4.1 en 4.2***.

Tabel 4.1 — Ontvangsten over de begrotingsjaren 2006 en 2007

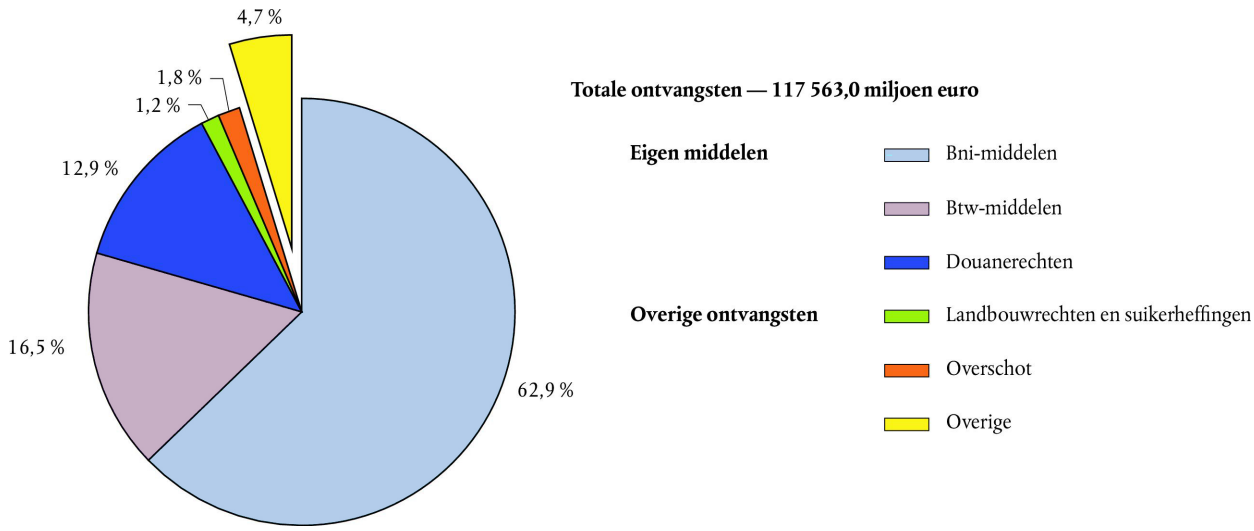
(miljoen euro)

Soort ontvangsten en desbetreffend begrotingsonderdeel	Werkelijke ontvangsten in 2006	Evolutie van de begroting 2007		Werkelijke ontvangsten in 2007	Wijziging in % (2006-2007)
		Oorspronkelijke begroting	Definitieve begroting		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
1 *Traditionele eigen middelen (na aftrek van 25 % voor inningskosten)*	*15 028,3*	*17 307,7*	*16 532,9*	*16 573,0*	10,3
— Landbouwrechten (hoofdstuk 1 0)	1 291,8	1 486,7	1 486,8	1 404,0	8,7
— Heffingen op/bijdragen voor suiker en isoglucose (hoofdstuk 1 1)	151,6	533,1	– 37,7	– 31,0	– 120,4
— Douanerechten (hoofdstuk 1 2)	13 584,9	15 287,9	15 083,8	15 200,0	11,9
2 *Btw-middelen*	*17 206,2*	*17 827,4*	*19 478,5*	*19 441,0*	13,0
— Btw-middelen uit het lopende begrotingsjaar (hoofdstuk 1 3)	17 219,8	17 827,4	18 517,2	18 468,0	7,2
— Saldi uit voorgaande begrotingsjaren (hoofdstuk 3 1)	– 13,6	0,0	961,3	973,0	7 254,4
3 *Bni-middelen*	*70 132,1*	*79 152,8*	*74 022,0*	*73 914,0*	5,4
— Bni-middelen uit het lopende begrotingsjaar (hoofdstuk 1 4)	68 602,1	79 152,8	71 153,1	71 057,0	3,6
— Saldi uit voorgaande begrotingsjaren (hoofdstuk 3 2)	1 530,0	0,0	2 868,9	2 857,0	86,7
4 *Saldi en aanpassingen*	*– 15,3*	*0,0*	*0,0*	*59,0*	485,6
— VK-correctie (hoofdstuk 15)	– 6,0	0,0	0,0	61,0	1 116,7
— Definitieve berekening van de VK-correctie (hoofdstuk 3 5)	– 4,0	0,0	0,0	– 2,0	50,0
— Tussentijdse berekening van de VK-correctie (hoofdstuk 3 6)	– 5,3	0,0	0,0	0,0	100,0
5 *Overige ontvangsten*	*6 071,7*	*1 209,3*	*3 812,3*	*7 576,0*	24,8
— Overschotten, saldi en aanpassingen (hoofdstuk 3 0)	2 502,8	0,0	2 108,5	2 109,0	– 15,7
— Diverse ontvangsten (titels 4 t/m 9)	3 568,9	1 209,3	1 703,8	5 467,0	53,2
Totaal-generaal	**108 423,0**	**115 497,2**	**113 845,7**	**117 563,0**	8,4

Bron: Begrotingen en gewijzigde begrotingen voor 2007; jaarrekening van de Europese Gemeenschappen 2007.

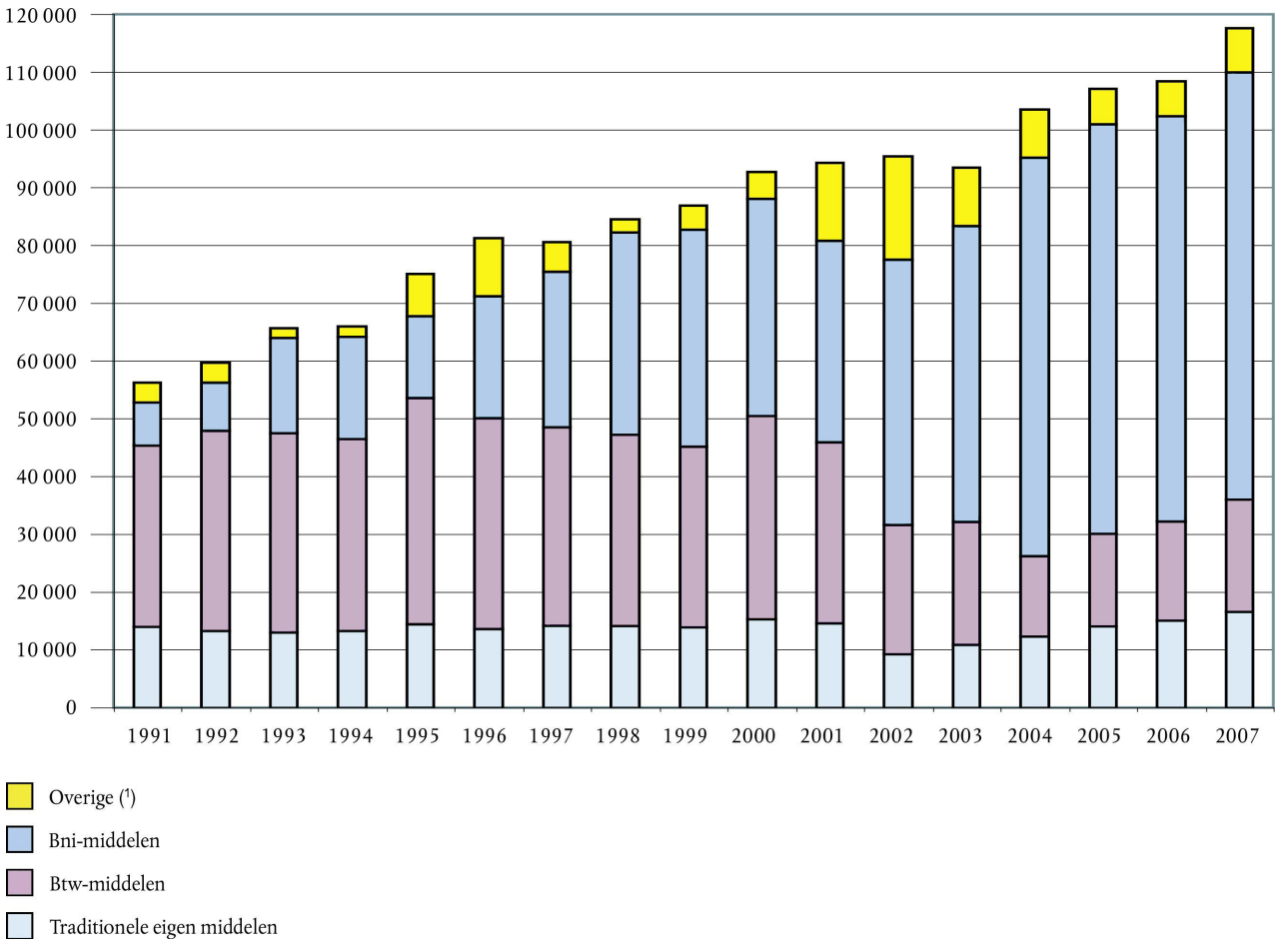
[1] Artikel 34 van Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad van 21 juni 2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 209 van 11.8.2005, blz. 1).

Grafiek 4.1 — Uitsplitsing van de werkelijke ontvangsten in 2007



Bron: Jaarrekening van de Europese Gemeenschappen 2007.

Grafiek 4.2 — Evolutie van de bronnen van werkelijke ontvangsten in de periode 1991-2007



(1) Omvat overschot van vorig begrotingsjaar en diverse ontvangsten.
Bron: Jaarrekening van de Europese Gemeenschappen 2007.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.3. Er zijn drie categorieën eigen middelen: traditionele eigen middelen ([2]) (douanerechten, landbouwrechten en suikerheffingen, 14,1 %), eigen middelen die zijn berekend op basis van de door de lidstaten geïnde belasting over de toegevoegde waarde (btw) (16,5 %) en eigen middelen op basis van het bruto nationaal inkomen (bni) van de lidstaten (62,9 %) ([3]).

SPECIFIEKE BEOORDELING IN HET KADER VAN DE BETROUWBAARHEIDSVERKLARING

Reikwijdte van de controle

Traditionele eigen middelen

4.4. De grootste risico's voor de inning van de traditionele eigen middelen zijn ontduiking van de heffing door de belastingplichtige, onjuiste berekening of niet-vaststelling van rechten wegens onopgemerkte fouten, alsmede fouten in de boeking van de vastgestelde rechten door de lidstaten die de ter beschikking van de Commissie gestelde bedragen verminderen of vertragen. Niet-aangegeven importen of importen die aan het douanetoezicht zijn ontsnapt, vallen buiten het bestek van de door de Rekenkamer uitgevoerde controle van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de rekeningen.

4.5. De Rekenkamer controleerde een aselecte steekproef van telkens 30 invoeraangiften in zes lidstaten ([4]). Zij verrichtte ook een beoordeling van de toezicht- en controlesystemen in die lidstaten en bij de Commissie.

4.6. Deze controlewerkzaamheden omvatten een onderzoek van de organisatie van het douanetoezicht en van de nationale boekhoudsystemen voor de traditionele eigen middelen, alsmede een evaluatie van de toezichthoudende rol van het RCEM ([5]). De controle omvatte ook een onderzoek van de rekeningen van de Commissie betreffende traditionele eigen middelen en een analyse van de stroom der douanerechten teneinde redelijke zekerheid te krijgen dat de geboekte bedragen volledig en correct waren.

([2]) De traditionele eigen middelen worden ten behoeve van de Europese Unie geïnd door de lidstaten, die daarop 25 % inningskosten inhouden.

([3]) De btw- en bni-middelen zijn bijdragen die voortvloeien uit de toepassing van uniforme percentages op de geharmoniseerde btw-grondslagen van de lidstaten of op hun bni, berekend overeenkomstig communautaire regels.

([4]) De Rekenkamer selecteert lidstaten voor een gedetailleerde controle volgens een bepaalde cyclus, waarbij de landen met de grootste bijdrage vaker worden onderzocht. Voor 2007 waren de gecontroleerde landen Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Spanje, Roemenië en Portugal.

([5]) Raadgevend Comité eigen middelen, genoemd in artikel 20 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad (PB L 130 van 31.5.2000, blz. 1). Het comité is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten en van de Commissie en onderhoudt het contact tussen de Commissie en de lidstaten voor kwesties betreffende eigen middelen. Het onderzoekt aangelegenheden betreffende de uitvoering van het systeem van eigen middelen, alsmede de ramingen van de eigen middelen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.7. Verder werd zowel bij de Commissie als in zeven lidstaten ([6]) een specifiek onderzoek naar douane-opslag verricht.

Eigen middelen btw en bni

4.8. De voornaamste risico's voor deze twee middelenbronnen doen zich voor omdat de nationale rekeningen worden opgesteld op basis van statistische gegevens en schattingen, en wegens de complexiteit van het wettelijke kader.

4.9. De eigen middelen btw en bni zijn gebaseerd op macro-economische statistieken waarvan de onderliggende gegevens niet rechtstreeks kunnen worden gecontroleerd. Om die reden werd voor de btw/bni-controle als uitgangspunt genomen de ontvangst door de Commissie van de door de lidstaten opgestelde macro-economische grootheden en werden vervolgens de systemen van de Commissie beoordeeld voor de verwerking van de gegevens totdat zij in de definitieve rekeningen worden opgenomen. De controle had dus betrekking op de opstelling van de jaarbegroting en de juistheid van de bijdragen van de lidstaten. De controle betrof ook de toezicht- en controlesystemen van de Commissie die ertoe dienen redelijke zekerheid te verschaffen dat deze middelen correct zijn vastgesteld en geïnd, alsmede de rol van het RCEM ([7]) en het bni-comité ([8]).

4.10. Op 7 juni 2007 nam de Raad een nieuw Besluit betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (2007/436/EG, Euratom) ([9]), dat van kracht werd met ingang van 1 januari 2007. Bij dit besluit werd een uniform afdrachtpercentage voor de eigen middelen uit de btw ingevoerd (0,30 %) en werden voor de periode 2007-2013 extra verlagingen van de bijdragen op basis van de btw en het bni voor bepaalde lidstaten toegestaan ([10]). De bijdragen 2007 van de lidstaten op basis van de btw en het bni zullen bijgevolg na de voltooiing van de ratificatieprocedure, die begin 2009 wordt verwacht, met terugwerkende kracht worden herberekend.

([6]) België, Tsjechische Republiek, Frankrijk, Italië, Slowakije, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

([7]) Zie voetnoot 5.

([8]) Het bni-comité wordt genoemd in artikel 4 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1287/2003 van de Raad: de bni-verordening (PB L 181 van 19.7.2003, blz. 1). Het comité bestaat uit vertegenwoordigers van de Commissie en van de lidstaten. Elk jaar onderzoekt het comité de door de lidstaten toegezonden bni-gegevens en brengt het advies uit over de geschiktheid van die gegevens voor de vaststelling van de eigen middelen vanuit een oogpunt van betrouwbaarheid, vergelijkbaarheid en volledigheid.

([9]) PB L 163 van 23.6.2007, blz. 17.

([10]) Geringere btw-afdrachtpercentages voor Oostenrijk, Duitsland, Nederland en Zweden en brutoverlagingen van de bijdragen van Nederland en Zweden op basis van het bni.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen

Traditionele eigen middelen

4.11. Traditionele eigen middelen worden geïnd door de lidstaten, die ze boeken in het door hun nationale schatkist bijgehouden boekhoudsysteem (de „A-boekhouding") en vervolgens de middelen ter beschikking van de Gemeenschappen stellen. Wanneer betaling van rechten of heffingen uitblijft en er geen zekerheid is gesteld, of er zekerheden voor zijn gesteld maar de rechten of heffingen worden betwist, mogen de lidstaten de terbeschikkingstelling van deze middelen opschorten door ze in een afzonderlijke boekhouding op te nemen (de „B-boekhouding").

4.12. De Rekenkamer stelde vast dat de aangiften van de lidstaten bij de Commissie vrij waren van materiële fouten wat betreft wettigheid en regelmatigheid. Wel werden er gebreken aangetroffen die niet van voldoende materieel belang waren om de algemene conclusie te beïnvloeden, maar toch moeten worden verholpen.

4.13. Ten aanzien van de A-boekhouding was in Denemarken de invoer van gegevens in het elektronische inklaringssysteem door de marktdeelnemers vaak niet in overeenstemming met de realiteit van de import en derhalve niet betrouwbaar. Dit heeft geleid tot een te lage nettobetaling aan de Commissie. In Portugal worden de rechten die in het kader van afgedwongen terugvorderingen zijn geïnd stelselmatig te laat geboekt en ter beschikking van de Commissie gesteld.

4.13. *De bevindingen worden door de Commissie met de betrokken overheden opgevolgd. Er zullen maatregelen worden genomen om eventuele niet ter beschikking gestelde eigen middelen en verschuldigde achterstandsrente te vorderen.*

4.14. Evenals in voorgaande jaren werden tijdens de controle van de Rekenkamer problemen met betrekking tot de B-boekhouding aangetroffen, met name:

4.14. *B-boekhoudingen worden vaak lokaal bijgehouden door individuele douanekantoren en kunnen daarom aan een hoog risico op eenmalige fouten zijn blootgesteld. In het kader van inspecties van de Commissie wordt de nauwkeurigheid van B-boekhoudingen regelmatig gecontroleerd. Daarnaast heeft de Commissie in 2007 aan de lidstaten specifieke richtsnoeren verstrekt over het correcte gebruik van de boekhoudingen.*

— in een aantal gevallen waren goederen in het vrije verkeer gebracht zonder dat de douaneschulden waren betaald of daarvoor zekerheden waren gesteld;

— *De Commissie zal deze vaststelling voorleggen aan de desbetreffende lidstaat.*

— niet-betwiste douaneschulden waarvoor althans gedeeltelijk zekerheden waren gesteld, werden in de B-boekhouding opgenomen, hoewel de door de zekerheden gedekte gedeelten ter beschikking hadden moeten worden gesteld;

— *De Commissie heeft deze kwestie reeds aangekaart bij een lidstaat waar uit een in 2007 uitgevoerde inspectie bleek dat deze bevinding systematisch voorkwam. De resterende drie afzonderlijke zaken waarnaar de Rekenkamer verwijst, zullen met de desbetreffende lidstaten worden besproken.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

— een alomvattende zekerheid die door de exploitant van een opslagplaats was gesteld, werd niet als zodanig beschouwd, waardoor na inklaring terug te vorderen bedragen stelselmatig en ten onrechte in de B-boekhouding werden opgevoerd.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

— *De Commissie zal deze kwestie met de desbetreffende lidstaat bespreken, maar meent dat het hier mogelijkerwijs gaat om een lokale fout. De door de Commissie in 2005 uitgevoerde inspectie van douane-entrepots heeft geen soortgelijke fouten aan het licht gebracht, maar tevens bevestigd dat de nationale richtsnoeren op dit punt in overeenstemming waren met de communautaire wetgeving.*

Eigen middelen btw en bni

4.15. Bij controle constateerde de Rekenkamer dat de berekening van de bijdragen van de lidstaten en de betaling ervan geen fouten van materieel belang bevatten.

Beoordeling van de toezicht- en controlesystemen

Traditionele eigen middelen

4.16. Controles ter plaatse van de Rekenkamer bevestigden dat de toezicht- en controlesystemen voor de douane en voor de boeking van de traditionele eigen middelen in het algemeen goed functioneerden. De Rekenkamer heeft ook de door de Commissie verrichte inspecties bestudeerd, en daarbij bleek dat de systemen voor de inning van eigen middelen doorgaans bevredigend waren. De Commissie signaleerde nog steeds gebreken op het gebied van het beheer van de B-boekhouding.

Stelsel van douane-entrepots

4.17. De schorsingsregeling in het stelsel van douane-entrepots maakt het mogelijk niet-communautaire goederen op te slaan zonder dat daarop invoerrechten of maatregelen inzake handelsbeleid van toepassing zijn zolang ze zijn opgeslagen in ruimten of volgens een inventarisatiesysteem die als een douane-entrepot zijn erkend ([11]).

4.18. Op basis van door de lidstaten verstrekte informatie schat de Rekenkamer dat 20 % van de traditionele eigen middelen wordt geïnd op goederen die voordien in een douane-entrepot in de Gemeenschap opgeslagen zijn geweest. Het voornaamste risico is dat goederen kunnen worden onttrokken aan het douanetoezicht en op de interne markt gebracht zonder dat de verschuldigde rechten worden betaald of zonder dat ze aan andere met de import verbonden maatregelen worden onderworpen. Om dit risico te beperken, mogen slechts betrouwbare handelaars toestemming krijgen om een douane-entrepot te exploiteren ([12]) en moet het functioneren ervan worden bewaakt door de douaneautoriteiten van de lidstaten. De communautaire regelgeving geeft echter geen minimumniveau aan voor de verificatie die moet worden verricht om naleving van de douaneregelgeving te verzekeren.

4.18. *Het risico wordt verder beperkt omdat de douaneautoriteiten een garantie kunnen eisen (artikel 88 van het Communautair douanewetboek). Indien een lidstaat geen garantie eist en vervolgens blijkt dat de lidstaat een douaneschuld niet kan invorderen, dan wordt de lidstaat door de Commissie aansprakelijk gesteld voor de verschuldigde eigen middelen.*

Daarnaast behoort het tot de verantwoordelijkheden van de lidstaten om de methoden en de frequentie van de douanecontroles te bepalen. In de communautaire wettelijke bepalingen worden minimale verificatieniveaus vastgesteld voor een beperkt aantal gevallen die bijzondere risico's meebrengen.

([11]) Artikelen 84-90 en 98-113 van het Communautair douanewetboek (Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad (PB L 302 van 19.10.1992, blz. 1)), junctis de artikelen 496-535 van de toepassingsbepalingen Communautair douanewetboek (Verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie (PB L 253 van 11.10.1993, blz. 1)).

([12]) Artikel 86 van het Communautair douanewetboek.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.19. De Rekenkamer onderzocht de bestaande systemen voor de erkenning van en het toezicht op de douane-entrepots. De Rekenkamer constateerde dat deze systemen in het algemeen goed functioneerden. De volgende gebreken werden echter ontdekt:

— een derde van de onderzochte erkenningsdossiers bevatte geen bewijs dat de systemen voor de voorraadadministratie aan de communautaire voorschriften voldeden ([13]). De Rekenkamer trof tekortkomingen aan in de voorraadadministratie en verschillen tussen de voorraadadministratie en de werkelijke voorraden in douane-entrepots;

— in vier van de zeven bezochte lidstaten wees de controle uit dat de selectie van de goederen die door de douane moesten worden onderzocht niet gebaseerd was op risicoanalyse ([14]) door opneming van risicoprofielen in het gecomputeriseerde douane-aangiftesysteem;

— in de internecontrolesystemen werden de volgende gebreken aangetroffen die het risico inhielden dat goederen zonder toestemming op de interne markt werden gebracht en dat er ontvangsten werden gederfd. Twee douane-entrepots hadden per vergissing hetzelfde vergunningsnummer in gebruik, waardoor ingevoerde goederen in een ander douane-entrepot konden worden geplaatst dan was opgegeven bij de douane. In een ander geval hanteerde een entrepothouder niet-toegestane vereenvoudigde uitslagprocedures in plaats van de goederen bij elke uitslag aan de douane aan te bieden, waardoor controles werden omzeild;

— de Rekenkamer constateerde dat in de douane-entrepots de controles na inklaring zo weinig frequent waren dat het risico van ontvangstenderving door verjaring toenam ([15]). Bovendien was er nauwelijks bewijs dat entrepots die aan dergelijke controles werden onderworpen, werden geselecteerd op basis van een risicoanalyse.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.19.

— *De Commissie zal deze opmerking voorleggen aan de desbetreffende lidstaten. In voorkomend geval zullen de desbetreffende lidstaten verzocht worden corrigerende maatregelen te nemen met betrekking tot de dossiers waar geen verklaring voor de voorraadverschillen kan worden gegeven.*

— *Deze opmerking zal aan de desbetreffende lidstaat worden voorgelegd.*

— *Het gebruik van twee keer hetzelfde vergunningsnummer is rechtgezet door de lidstaat en de controlediensten van de lidstaten hebben alle goederen getraceerd, waarbij zij hebben vastgesteld dat alle verschuldigde rechten naar behoren waren geboekt. De lidstaat brengt momenteel ook verbeteringen aan in zijn internecontrolesystemen om te voorkomen dat deze tekortkomingen zich in de toekomst opnieuw voordoen. Wat betreft het gebruik van niet-toegestane vereenvoudigde procedures, is de desbetreffende lidstaat verzocht corrigerende maatregelen te nemen.*

— *Naar aanleiding van een in 2006 uitgevoerde inspectie heeft de Commissie dit punt reeds aan de orde gesteld bij een van de betrokken lidstaten. De follow-up wordt voortgezet. De Commissie zal deze opmerking ook voorleggen aan de overige drie lidstaten.*

Eigen middelen btw

Voorbehoud

4.20. Door middel van een voorbehoud kunnen onzekere elementen in de door de lidstaten ingediende btw-declaraties na de wettelijke termijn van vier jaar worden opengehouden voor correctie. Van de 35 in 2007 opgeheven punten van voorbehoud ([16]) hadden er negen betrekking op 1997 of eerder. 21 punten van

4.20. *Verwacht wordt dat twee resterende punten van voorbehoud die betrekking hebben op de periode voorafgaand aan 1998, binnenkort worden opgeheven; anderzijds zal in 2008 een speciaal bezoek plaatsvinden waarbij bijzondere aandacht zal worden besteed aan de opstelling van een strategie in overleg met de desbetreffende lidstaat om het in 1989 gemaakte punt van voorbehoud op te heffen.*

([13]) Artikelen 515 en 516 van de toepassingsbepalingen Communautair douanewetboek, zoals laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1875/2006 van de Commissie (PB L 360 van 19.12.2006, blz. 64).

([14]) Artikel 4 septies van de toepassingsbepalingen Communautair douanewetboek.

([15]) Overeenkomstig artikel 221, lid 3, van het Communautair douanewetboek mag de mededeling aan de schuldenaar niet meer geschieden na het verstrijken van een termijn van drie jaar te rekenen vanaf de datum waarop de douaneschuld is ontstaan.

([16]) Bovendien waren er zes gevallen, drie in Duitsland en drie in Italië, waarin een voorbehoud gedeeltelijk werd opgeheven.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

voorbehoud betreffende 1997 of eerder (waaronder twee met betrekking tot 1989 en 1993) bleven per 31 december 2007 open (zie ***tabel 4.2***).

Tabel 4.2 — Punten van voorbehoud in verband met btw per 31 december 2007

Lidstaat	Aantal hangende punten van voorbehoud per 31.12.2006	In 2007 opgeworpen punten van voorbehoud	In 2007 opgeheven punten van voorbehoud	Aantal hangende punten van voorbehoud per 31.12.2007	Vroegste jaar waarop het voorbehoud betrekking heeft
België	8	4	4	8	1989
Denemarken	1	0	1	0	
Duitsland	17	9	8	18	1999
Griekenland	16	3	9	10	1998
Spanje	5	1	0	6	1999
Frankrijk	3	1	0	4	1993
Ierland	12	0	0	12	1998
Italië	13	3	2	14	1995
Luxemburg	1	0	0	1	1997
Nederland	1	1	0	2	2002
Oostenrijk	8	1	1	8	1995
Portugal	10	2	5	7	1996
Finland	6	1	0	7	1995
Zweden	11	1	3	9	1995
Verenigd Koninkrijk	4	3	2	5	1998
Cyprus	0	3	0	3	2004
Tsjechische Republiek	0	1	0	1	2004
Estland	0	0	0	0	
Letland	0	1	0	1	2004
Litouwen	0	2	0	2	2004
Hongarije	0	5	0	5	2004
Malta	0	6	0	6	2004
Polen	0	3	0	3	2004
Slowakije	3	2	0	5	2004
Slovenië	0	0	0	0	
Bulgarije	0	0	0	0	
Roemenië	0	0	0	0	
Totaal	**119**	**53**	**35**	**137**	

Bron: Europese Commissie.

4.21. Er bestaat geen doeltreffend instrument ter garantie dat de lidstaten binnen duidelijk gestelde termijnen geschikte informatie verschaffen en zo de Commissie in staat stellen te beslissen over de opheffing van hangende punten van voorbehoud. In zijn aanbeveling over de kwijting met betrekking tot 2006 herhaalde de Raad zijn oproep aan de Commissie om in samenwerking met de lidstaten haar inspanningen voort te zetten om te waarborgen dat punten van voorbehoud binnen redelijke termijnen worden opgeheven.

4.21. *De huidige wettelijke regelingen worden gekenmerkt door een evenwicht dat de op samenwerking gerichte aanpak die moet bestaan tussen de Commissie en de lidstaten weerspiegelt. De regelingen voor het beheer van de punten van voorbehoud worden momenteel door de Commissie evenwel grondig herzien, met de bedoeling deze proactiever te maken. Punten van voorbehoud zullen in categorieën worden onderverdeeld, waardoor gemakkelijker kan worden vastgesteld welke punten actie vergen. Binnenkort zullen managementbezoeken worden afgelegd die uitsluitend toegespitst zijn op strategieën om vooruitgang te boeken bij het opheffen van punten van voorbehoud. De Commissie zal ook proactiever afwegen of het inleiden van een inbreukprocedure in bepaalde zaken voordelen zou bieden.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.22. De wijzigingen in de btw-grondslag van de EU-27 na het controlewerk van de Commissie in de lidstaten resulteerden in 2007 in een verhoging van de geaggregeerde btw-middelen met ongeveer 50 miljoen euro. Voorts leidden de opwaartse bijstellingen van het bni van Griekenland (zie paragraaf 4.28), die weer van invloed waren op de aftopping ([17]), tot een verhoging van de btw-afdracht van die lidstaat met circa 300 miljoen euro.

4.23. De Rekenkamer heeft de bewijsstukken betreffende de opheffing van de 35 punten van voorbehoud in 2007 onderzocht. De werkzaamheden van de Commissie betreffende de opheffing van punten van voorbehoud waren in het algemeen bevredigend. Wel werd het volgende probleem geconstateerd: wanneer de Commissie de herziene gegevens van een lidstaat accepteert en vervolgens het desbetreffende voorbehoud opheft, moet zij dit herziene gegeven onmiddellijk in haar financiële database invoeren en het bedrag van de verschuldigde eigen middelen aanpassen. De correcties betreffende vier opgeheven punten van voorbehoud werden niet in deze database ingevoerd en de eigen middelen op basis van de btw zijn dan ook niet juist berekend.

4.23. *De aanpassingen in de database zijn thans uitgevoerd. Voor de periode van vijf jaar waarop de punten van voorbehoud betrekking hebben, komen de totale financiële gevolgen neer op een bedrag van iets minder dan 12 miljoen euro. Daarnaast zijn nieuwe procedures ingevoerd waarbij het overleg tussen de diensten wordt uitgebreid naar de inhoud van de controleverslagen. Hiermee zou moeten worden voorkomen dat in de toekomst nog punten van bezwaar worden gemaakt.*

Toezicht op de toepassing van de btw-richtlijn

4.24. DG TAXUD is verantwoordelijk voor het verzekeren van de correcte toepassing van de btw-richtlijn. Wanneer de Commissie van oordeel is dat een lidstaat zijn verplichtingen krachtens deze richtlijn niet nakomt, kan zij de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie na een administratieve fase te hebben doorlopen (inbreukprocedure — artikel 226 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap). In 2007 waren er vijf van dergelijke zaken, waarvan er drie een negatief effect op de eigen middelen btw hadden. Bij de twee zaken die in 2007 daadwerkelijk aan het Hof van Justitie zijn voorgelegd, bedroeg het gemiddelde tijdsverloop tussen de registratie en de verzending van de brief betreffende de verwijzing 29 maanden. De drie andere — uit 2003-2005 daterende — zaken waren eind 2007 niet bij het Hof van Justitie aanhangig gemaakt, hoewel het daartoe strekkende besluit in juni 2007 was genomen.

4.24. *Het rechtskader in de lidstaten is vaak gedetailleerd en complex, waardoor een grondig onderzoek noodzakelijk is. De Commissie besteedt bijzondere aandacht aan de voorbereiding van zaken waarbij het gaat om de interpretatie van wetgeving inzake indirecte belastingen, aangezien „eigen middelen" op het spel staan en unanimiteit vereist is om de wetgeving te wijzigen. Tegelijkertijd slaagt de Commissie er grosso modo in zaken die betrekking hebben op de eigen middelen even snel te laten vooruitgaan als andere complexe, zeer gedetailleerde zaken waarbij het Gemeenschapsrecht niet goed is toegepast. Zonder dat dit invloed heeft op haar dossierbeheer, vordert de Commissie bij het corrigeren van inbreuken de verschuldigde bedragen terug, samen met rente voor de verstreken tijd.*

Meer in het algemeen, heeft de Commissie onlangs haar procedures gewijzigd om regelmatiger besluiten te kunnen nemen en zo de vertragingen te beperken die zich voordeden wanneer de kennisgevingen van de lidstaten werden ontvangen kort voordat de volgende stap in de procedure moest worden genomen, waardoor zaken kunnen vooruitgaan zodra het onderzoek van de nieuwe gegevens is voltooid. De Commissie loopt het risico een zaak op procedurele gronden te verliezen indien zij niet ten volle rekening houdt met de door de lidstaten verstrekte gegevens. Ten slotte kan de voorbereiding van de bij het Hof van Justitie in te dienen verzoekschrift soms een moeilijke opdracht zijn wegens de complexe feiten, de toepasselijke wetgeving of de opgeworpen juridische vraagstukken.

([17]) Overeenkomstig artikel 2, lid 1, onder c), van Besluit 2000/597/EG, Euratom (PB L 253 van 7.10.2000, blz. 42) mogen de btw-grondslagen voor de berekening van de btw-bijdragen van de lidstaten niet meer dan 50 % van het bni/bnp van elke lidstaat bedragen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.25. Gedurende deze perioden werd de btw-richtlijn niet correct toegepast. Dit kan zeker het door de lidstaten ontvangen btw-bedrag hebben verlaagd, waardoor er een potentiële impact op de eigen middelen op basis van de btw bestond.

Eigen middelen bni

Jaarlijkse bni-gegevens

4.26. De lidstaten moeten de Commissie (Eurostat) ieder jaar vóór 22 september de cijfers van hun bni-aggregaat en de componenten ervan (de bni-vragenlijst) over het voorgaande jaar doen toekomen, alsmede alle wijzigingen in de cijfers over voorgaande jaren. Samen met deze cijfers moeten de lidstaten een verslag inzake de kwaliteit van bni-gegevens indienen (het bni-kwaliteitsverslag) waarin wordt uiteengezet hoe het aggregaat is bereikt, met een beschrijving van alle belangrijke veranderingen in de procedures en gebruikte basisstatistieken, en een toelichting op de herzieningen van eerdere bni-cijfers ([18]). De jaarlijks door de lidstaten verstrekte bni-cijfers kunnen leiden tot aanpassingen van de voor voorgaande jaren vastgestelde bni-saldi ([19]).

4.27. Op zijn vergadering van 25 oktober 2007 was het bni-comité van oordeel dat de gegevens van de EU-15-lidstaten, de bestaande punten van voorbehoud in aanmerking genomen, geschikt waren voor de vaststelling van de eigen middelen. Wat betreft de EU-12-lidstaten was het bni-comité niet in staat over de gegevens advies uit te brengen, omdat de analyse van de bni-overzichten ([20]) pas van start was gegaan (zie paragraaf 4.38).

4.28. De gegevens in de bnp ([21])/bni-vragenlijst 2007 voor Griekenland gaven een verhoging met terugwerkende kracht van 8,5 à 9,9 % voor de jaren 1995-2005 te zien. In de bnp/bni-vragenlijst 2006 had Griekenland herziene gegevens toegezonden met verhogingen tussen 13 en 26 %, hetgeen een uitzonderlijk hoge herziening betekent. Daar het bni-comité van mening was dat het niet voldoende informatie had over de herziene gegevens en de onderliggende methodologische veranderingen die Griekenland had doorgegeven, nam genoemd comité het standpunt in dat voor de eigen middelen de bestaande niet-herziene bnp/bni-reeksen moesten worden gehanteerd, totdat de Commissie de nieuwe gegevens volledig had geverifieerd en de resultaten van haar verificatie aan het bni-comité had gerapporteerd ([22]).

([18]) Artikel 2, leden 2 en 3, van de bni-verordening.

([19]) Artikel 10, lid 8, van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 bepaalt dat eventuele wijzigingen die in het bnp/bni van de voorafgaande begrotingsjaren worden aangebracht, voor iedere betrokken lidstaat aanleiding geven tot een aanpassing van het bepaalde saldo. Het bepaalt ook dat eventuele wijzigingen van het bnp/bni na 30 september van het vierde jaar volgende op een bepaald begrotingsjaar niet meer in aanmerking worden genomen, behalve op vóór het verstrijken van deze termijn hetzij door de Commissie, hetzij door de lidstaat ter kennis gebrachte punten.

([20]) Artikel 3 van de bni-verordening: „De lidstaten verschaffen de Commissie (Eurostat) […] een overzicht van de procedures en basisstatistieken die zijn gebruikt voor de berekening van het bni en zijn componenten overeenkomstig het ESR 95. […]".

([21]) Bruto nationaal product.

([22]) Zie de paragrafen 4.24-4.26 van het jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2006.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.25. *Wanneer het Hof van Justitie een arrest velt, zal met terugwerkende kracht rekening worden gehouden met eventuele gevolgen voor de btw-middelengrondslag.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.29. In 2007 deed Griekenland slechts een samenvattende bnp/bni-vragenlijst toekomen, zonder bnp/bni-componenten en met een korte toelichting in plaats van een kwaliteitsverslag. Hoewel het bni-comité van mening was dat de in 2007 gerapporteerde nieuwe Griekse bnp/bni-gegevens, gelet op de bestaande punten van voorbehoud, geschikt waren ten behoeve van de eigen middelen (zie paragraaf 4.27), nodigde het het Griekse nationaal bureau voor de statistiek (GNBS) en Eurostat uit, hun samenwerking inzake onopgeloste problemen, waaronder enige meer gedetailleerde berekeningen, voort te zetten.

4.30. De Commissie had vooraf, in juni en september 2007, controlebezoeken ter plaatse gebracht om het Griekse overzicht te verifiëren en berekende schattingen van de herziene bbp ([23])-cijfers voor het referentiejaar 2000. De totale stijging was in overeenstemming met de herziening die in de bnp/bni-vragenlijst 2007 was opgenomen.

4.31. De Commissie en het GNBS hebben een actieplan ontworpen voor verdere werkzaamheden ter afronding van de berekening van de componenten van de nationale rekeningen. In november 2007 beklemtoonde de Commissie dat het belangrijk was de aansluiting tussen de herzieningen in hun geheel en de veranderingen in verband met specifieke punten van voorbehoud te verifiëren, en dat het noodzakelijk was dat het GNBS daarover een volledige documentatie verschafte. Volgens het actieplan moest het GNBS uiterlijk 10 december 2007 ook de officiële gedetailleerde cijfers doen toekomen in overeenstemming met de ESR 95-toezending van de gegevens betreffende de nationale rekeningen ([24]).

4.32. Daar de bij de bni-verordening vereiste volledige informatie over het bnp/bni ontbrak (zie paragraaf 4.29) en de volgens het actieplan vereiste bijzonderheden over de bnp/bni-componenten en documentatie over de punten van voorbehoud begin februari 2008 niet beschikbaar waren (zie paragraaf 4.31), was de Rekenkamer niet in staat de berekening van het bnp/bni voor de jaren 1995-2006 te verifiëren, en na te gaan of de door Griekenland herziene bnp-componenten onder specifieke punten van voorbehoud voor de periode 1995-2001 vallen. Bijgevolg kon de Rekenkamer de nauwkeurigheid van de aanpassingen van de bni-saldi voor deze voorgaande jaren niet evalueren.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.29 tot en met 4.32. *De belangrijkste door de Commissie naar aanleiding van haar controlebezoek in Griekenland voorgestelde correcties voor de Griekse bni-cijfers, zijn uitvoerig voorgesteld (met name in document GNIC/094) en besproken tijdens de vergadering van het bni-comité van 6 september 2007. De voorgestelde correcties konden op de steun rekenen van de nationale deskundigen van de lidstaten in het bni-comité. De in oktober 2007 door Griekenland bekendgemaakte bnp- en bni-cijfers voor 1995-2006 zijn in overeenstemming met deze correcties. Op zijn bijeenkomst van 25 oktober 2007 heeft het bni-comité zijn steun uitgesproken voor zowel de procedure als de resultaten van de verificatiewerkzaamheden die door Eurostat in samenwerking van de bni-deskundigen van de lidstaten en in nauw overleg met het bni-comité werden uitgevoerd. De Commissie volgt de uitvoering van het actieplan op om de berekening van de componenten van de Griekse nationale rekeningen te kunnen voltooien. Het Griekse nationaal bureau voor de statistiek stuurde Eurostat op 14 december 2007 gegevens in het kader van het ESR 95-overdrachtprogramma. Eurostat controleerde de gegevens en maakte hierover opmerkingen. Vervolgens stuurde het Griekse nationaal bureau voor de statistiek op 4 maart 2008 herziene gegevens, waarbij rekening werd gehouden met de opmerkingen van Eurostat en waarin de gegevens voor het jaar 2007 waren opgenomen. Eurostat zal bij het bni-comité en de Rekenkamer verslag uitbrengen over de resultaten van openstaande verificatiekwesties. Naar aanleiding van het verzoek van het bni-comité heeft Eurostat zijn samenwerking met het Griekse nationaal bureau voor de statistiek met betrekking tot enkele meer gedetailleerde berekeningen voortgezet. Eurostat verwacht dat de meeste punten van voorbehoud binnenkort kunnen worden opgeheven. De Commissie zal het bni-comité en de Rekenkamer op de hoogte houden van het verdere verloop van deze kwestie.*

([23]) Bruto binnenlands product.

([24]) Verordening (EG) nr. 1392/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2007 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2223/96 van de Raad, wat de indiening van gegevens van de nationale rekeningen betreft (PB L 324 van 10.12.2007, blz. 1).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Punten van voorbehoud

4.33. Begin 2007 waren er 43 hangende specifieke bnp/bni-punten van voorbehoud ([25]) met betrekking tot de periode 1995-2001. In de loop van 2007 hief de Commissie er 18 op, waardoor er aan het eind van het jaar nog 25 overbleven (zie ***tabel 4.3***). Deze hangende punten van voorbehoud hebben betrekking op hetzij verouderde bronnen waarop bepaalde schattingen berusten, hetzij aspecten betreffende methodologie en compilatie ([26]). Met uitzondering van het geval Griekenland (zie paragraaf 4.29) zijn de meeste kwesties waarvoor punten van voorbehoud gelden, reeds door de lidstaten aangepakt door de toezending van de jaarlijkse bni-gegevens in 2007 of eerdere jaren.

Tabel 4.3 — Specifiek voor het bnp/bni geldende punten van voorbehoud per 31 december 2006

Lidstaat	Aantal hangende specifieke punten van voorbehoud per 31.12.2006	In 2007 opgeworpen specifieke punten van voorbehoud	In 2007 opgeheven specifieke punten van voorbehoud	Aantal hangende specifieke punten van voorbehoud per 31.12.2007
België	0	0	0	0
Denemarken	3	0	3	0
Duitsland	0	0	0	0
Griekenland	7	0	0	7
Spanje	5	0	5	0
Frankrijk	3	0	3	0
Ierland	4	0	4	0
Italië	4	0	0	4
Luxemburg	8	0	0	8
Nederland	0	0	0	0
Oostenrijk	0	0	0	0
Portugal	0	0	0	0
Finland	3	0	3	0
Zweden	0	0	0	0
Verenigd Koninkrijk	6	0	0	6
Totaal	**43**	**0**	**18**	**25**

Bron: Europese Commissie.

4.34. Wat betreft de periode 2002-2004, bestaan er algemene punten van voorbehoud betreffende de bni-gegevens van de EU-15-lidstaten in afwachting van de analyse van de bijgewerkte bni-overzichten. Er waren eind 2007 geen algemene punten van voorbehoud voor de EU-10-lidstaten gemaakt, daar hun bni-gegevens over 2004 tot september 2008 open blijven staan voor de vaststelling van de eigen middelen.

4.34. *In juni 2008 heeft de Commissie algemene punten van voorbehoud gemaakt met betrekking tot de bni-gegevens van de tien nieuwe EU-listaten die betrekking hadden op de referentiejaren 2004-2006.*

([25]) Punten van voorbehoud ten aanzien van de eigen middelen bni maken het mogelijk de bni-gegevens nog na de tijdslimiet van vier jaar aan te passen. Een algemeen voorbehoud geldt voor alle gegevens van een lidstaat, terwijl een specifiek voorbehoud betrekking heeft op afzonderlijke elementen van het bni-overzicht.

([26]) Bijvoorbeeld niet-naleving van het Europees systeem van rekeningen (ESR) 95 (voor de jaren vanaf 2002), of ESER 79 (voor de jaren 1995-2001), kwesties betreffende de overgang van ESR 95 naar ESER 79 en gebrekkige methoden voor de schatting van bepaalde componenten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.35. De Rekenkamer onderzocht een steekproef van tien in 2007 opgeheven specifieke punten van voorbehoud met betrekking tot Spanje, Denemarken en Frankrijk. Zij constateerde dat het werk van de Commissie om de opheffing van punten van voorbehoud mogelijk te maken, niet gepaard ging met controles aan de hand van stukken om de betrouwbaarheid van de door de lidstaten verstrekte informatie te bevestigen door vergelijking met externe bronnen, noch met controles ter plaatse voor rechtstreekse verificatie van de aggregaten van de nationale rekeningen. Om deze redenen is de Rekenkamer van oordeel dat deze controles niet volstonden om redelijke zekerheid te verschaffen inzake de nauwkeurigheid van de gewijzigde onderliggende gegevens.

4.36. De Commissie deed er in veel gevallen lang over om extra informatie of gegevens van de lidstaten te verzoeken en vervolgens de ontvangen informatie te analyseren.

4.37. De procedure van Eurostat voor het beheer van de punten van voorbehoud betreffende het bni voorziet niet in specifieke regels betreffende de materialiteitscriteria voor het opwerpen van specifieke punten van voorbehoud om consequent rekening te houden met het kosten-batenbeginsel ([27]).

Verificatie van de bni-overzichten in de lidstaten

4.38. Sommige lidstaten ([28]) hadden de Commissie eind 2007 nog niet de complete versie (inclusief de procestabellen) van de bijgewerkte of nieuwe bni-overzichten verstrekt, ook al was de termijn 31 december 2006 ([29]). Deze vertraging was van invloed op de planning van de verificatiebezoeken ter plaatse van de Commissie over de periode 2007-2009. In 2007 werden in drie lidstaten (Griekenland, Malta en Estland) controles verricht.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.35. *De Commissie heeft administratieve controles uitgevoerd die voldoende gegevens opleverden om de vermelde specifieke punten van voorbehoud op te heffen. Uit deze administratieve controles bleek niet dat het noodzakelijk zou zijn om verificatiebezoeken ter plaatse of vergelijkingen met externe bronnen uit te voeren.*

4.36. *De door de Rekenkamer vastgestelde geringe vooruitgang met betrekking tot het opheffen van specifieke bni-punten van voorbehoud was het gevolg van een gebrek aan middelen. Sindsdien zijn de werkzaamheden met betrekking tot de punten van voorbehoud versneld. Verwacht wordt dat de resterende punten van voorbehoud binnenkort zullen worden opgeheven.*

4.37. *Op basis van een door deskundigen opgestelde beoordeling die rekening houdt met alle beschikbare kwalitatieve en kwantitatieve gegevens maakt de Commissie specifieke punten van voorbehoud. De Commissie is van mening dat dit een zorgvuldige benadering is die volledig in overeenstemming is met het kosten-batenbeginsel van Verordening (EG, Euratom) nr. 1287/2003 van de Raad. In de door de Rekenkamer in voetnoot 27 vermelde voorbeelden kon het effect niet vroeger worden gemeten dan na afloop van de door lidstaten ten aanzien van de punten van voorbehoud verrichte werkzaamheden.*

4.38. *De Commissie moest haar bni-verificatieplan aanpassen omdat sommige lidstaten hun bni-overzichten met vertraging hadden verstrekt. De Commissie heeft de lidstaten voortdurend aangespoord, in het bijzonder in het kader van de bni-comités, om hun bni-ovezichten en procestabellen binnen de afgesproken termijnen in te dienen. Gezien de openstaande bni-punten van voorbehoud had de wijziging van de planning van bni-verificatiebezoeken geen gevolgen voor de bni-kwaliteit en evenmin voor het gebruik van bni-gegevens in de begrotingsprocedures.*

([27]) Zo was de potentiële impact van punten van voorbehoud met betrekking tot conciërges en aan vastgoedmakelaars betaalde provisies niet van materieel belang. Na het werk van de lidstaat werd de impact geschat op ongeveer 0,01-0,02 % van het bnp. Zulke gevallen stroken niet met het beginsel dat moet worden voorkomen dat onevenredig veel middelen worden besteed aan de berekening van onbelangrijke posten, zoals bepaald in artikel 5, lid 2, onder b), van de bni-verordening.

([28]) Luxemburg zond zijn overzicht en procestabellen niet toe; Oostenrijk, Cyprus, Frankrijk, Malta en het Verenigd Koninkrijk zonden de procestabellen niet toe.

([29]) 31.12.2007 voor Zweden (dat zijn overzicht en procestabellen eind januari 2008 heeft toegezonden) en 31.12.2009 voor Roemenië en Bulgarije.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.39. In 2007 werd slechts in het bijzondere geval van Griekenland een rechtstreekse verificatie van de bni-aggregaten verricht. De controlebezoeken aan Malta en Estland hadden voornamelijk ten doel duidelijkheid te verkrijgen over de bronnen en methoden die voor de berekening van het bni worden gehanteerd. De Rekenkamer heeft er in het verleden bij de Commissie op aangedrongen rechtstreekse verificaties te verrichten om zekerheid te verkrijgen dat de lidstaten de procedures die zij in hun bni-overzichten beschrijven daadwerkelijk hanteren ([30]).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.39. *De door de Commissie gehanteerde valideringsmethode is hoofdzakelijk gebaseerd op de verificatie en de verbetering van de betrouwbaarheid en de geschiktheid van de bronnen en methoden die worden gehanteerd voor de opstelling van het bni en hun overeenstemming met het Europees rekeningenstelsel (ESR 95). In 2008 en 2009 zal de Commissie directe verificaties — zoals door de Rekenkamer aangegeven — blijven uitvoeren.*

Algemene conclusies en aanbevelingen

4.40. Op basis van haar controlewerkzaamheden en gelet op de reikwijdte ervan (zie de paragrafen 4.4 en 4.9) concludeert de Rekenkamer het volgende:

— de opgaven en betalingen door de lidstaten van de traditionele eigen middelen,

— de berekening door de Commissie van de bijdragen van de lidstaten op basis van de door de lidstaten doorgegeven btw- en bni-gegevens, alsmede

— de overige soorten ontvangsten

bevatten geen fouten van materieel belang.

4.41. Haar beoordeling van de desbetreffende toezicht- en controlesystemen luidt dat ze doeltreffend zijn (zie ***bijlage 4.1***). Maar de Rekenkamer vestigt de aandacht op de in dit hoofdstuk uiteengezette gebreken, die wel niet van materieel belang zijn voor de doeltreffendheid van de systemen als geheel, maar verdere aandacht verdienen.

4.41. *Hoewel de systemen volgens de beoordeling van de Rekenkamer in het algemeen toereikend zijn, is de Rekenkamer in bijlage 4.1 van oordeel dat het beheer van de btw-punten van voorbehoud slechts gedeeltelijk doeltreffend is. Deze kwalificering houdt grotendeels verband met de manier waarop reeds lang opstaande punten van voorbehoud worden beheerd. De Commissie treft in nauwe samenwerking met de betrokken lidstaten maatregelen om deze kwestie aan te pakken. De Commissie vindt de beoordeling van de Rekenkamer evenwel streng.*

Hoewel de algemene bni-systemen door de Rekenkamer als doeltreffend worden beoordeeld, geeft zij in de overzichtstabel in bijlage 4.1 te kennen dat tijdens de controles van het bni van de lidstaten meer directe verificaties zouden moeten worden uitgevoerd. De Commissie is van oordeel dat de door haar genomen maatregelen met het oog op de opheffing van de bni-punten van voorbehoud van de lidstaten op een grondige verificatie van de bewijsstukken en gegevens steunt (zie antwoord op paragraaf 4.35). In het kader van haar nieuwe driejarige cyclus voor bni-verificatie is de Commissie evenwel in 2007 begonnen met directe verificaties — in de zin zoals door de Rekenkamer werd aangegeven — en in 2008 en 2009 zal zij deze benadering blijven hanteren.

([30]) Zie bijlage 4.1 van het jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2006.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Traditionele eigen middelen

4.42. De Commissie moet haar inspanningen voortzetten om te verzekeren dat de B-boekhouding juist wordt gehanteerd (zie de paragrafen 4.14 en 4.16). De controle van het stelsel van douane-entrepots wees uit dat de onderliggende controles moeten worden versterkt (zie paragraaf 4.19).

4.42. *De Commissie inspecteert op gezette tijden de systemen voor douanecontrole van de lidstaten en de wijze waarop zij de B-boekhoudingen beheren. In overleg met de desbetreffende lidstaten zal de Commissie de tekortkomingen aanpakken waarop de Rekenkamer de aandacht heeft gevestigd en zal zij in voorkomend geval maatregelen treffen om verschuldigde eigen middelen of rente in te vorderen.*

Eigen middelen btw

4.43. De Commissie beschikt nog steeds niet over doeltreffende middelen om te waarborgen dat de lidstaten tijdig de juiste informatie verstrekken die het mogelijk maakt hangende punten van voorbehoud met betrekking tot de berekening van de eigen middelen btw op te heffen. De Commissie moet verder onderzoeken op welke wijze zij druk kan uitoefenen op de lidstaten met zeer langdurig hangende punten van voorbehoud (zie paragraaf 4.21).

4.43. *De huidige wettelijke regelingen worden gekenmerkt door een evenwicht dat de op samenwerking gerichte aanpak die moet bestaan tussen de Commissie en de lidstaten weerspiegelt. De Commissie zal de punten van voorbehoud in categorieën onderverdelen, managementbezoeken brengen die alleen op het uitstippelen van strategieën om de punten van voorbehoud op te heffen, zijn toegespitst en ook proactiever afwegen of het inleiden van een inbreukprocedure in bepaalde zaken voordelen zou bieden.*

Eigen middelen bni

4.44. De bijgewerkte cijfers voor Griekenland waren niet gedetailleerd genoeg om het de Rekenkamer mogelijk te maken na te gaan of de aanpassingen van de bni-saldi, met name voor de periode 1995-2001, nauwkeurig waren (zie paragraaf 4.32).

4.44. *In juni 2007 heeft de Commissie een inspectie in Griekenland uitgevoerd. Deskundigen van andere lidstaten hebben hieraan deelgenomen. Tijdens de bijeenkomst van het bni-comité op 6 september 2007 werd een uitvoerige toelichting gegeven bij de gedetailleerde correcties van de Griekse bni-gegevens. De voorgestelde correcties konden op de steun rekenen van de nationale deskundigen van de lidstaten in het bni-comité (zie volledig antwoord op de paragrafen 4.29 tot en met 4.32).*

4.45. In 2007 zijn 18 punten van voorbehoud opgeheven zonder hetzij controles aan de hand van stukken op de betrouwbaarheid van de door de lidstaten verstrekte informatie door vergelijking met externe bronnen, hetzij controles ter plaatse voor rechtstreekse verificatie (zie paragraaf 4.35). De Commissie moet deze controle-aanpak in 2008 bij haar controles ter plaatse voor de verificatie van de overzichten toepassen om meer zicht te krijgen op de vergelijkbaarheid, betrouwbaarheid en volledigheid van de bni-gegevens van de lidstaten (zie paragraaf 4.39).

4.45. *De Commissie heeft administratieve controles uitgevoerd die voldoende gegevens opleverden om de in paragraaf 4.35 vermelde specifieke punten van voorbehoud op te heffen. Uit de resultaten van deze administratieve controles bleek niet dat het noodzakelijk zou zijn om controlebezoeken ter plaatse of vergelijkingen met externe bronnen uit te voeren.*

De validering door de Commissie van de bni-gegevens van de lidstaten is hoofdzakelijk gebaseerd op de verificatie en de verbetering van de betrouwbaarheid en de geschiktheid van de bronnen en methoden die worden gehanteerd voor de opstelling van het bni en hun overeenstemming met het Europees rekeningenstelsel (ESR 95). In 2008 en 2009 zal de Commissie directe verificaties — in de zin zoals door de Rekenkamer aangegeven — blijven uitvoeren.

FOLLOW-UP VAN EERDERE OPMERKINGEN

4.46. De resultaten van de follow-up door de Rekenkamer van eerdere opmerkingen in recente jaarverslagen is te vinden in ***bijlage 4.2***.

BIJLAGE 4.1

Beoordeling van de toezicht- en controlesystemen (1)

Soort ontvangsten	Essentiële interne controle					Algehele beoordeling
	Controles van de Commissie in de lidstaten (2)	Controles van de Commissie aan de hand van stukken	Beheer van ontvangsten	Beheer van punten van voorbehoud (3)	Nationaal douanetoezicht in de gecontroleerde lidstaten	
Tem				n.v.t.		
Btw					n.v.t.	
Bni					n.v.t.	

(1) Zie de afgrenzing van de reikwijdte in de paragrafen 4.4 en 4.9.

(2) Met betrekking tot de controles door de Commissie van het bni in de lidstaten wordt het in de overzichten uiteengezette onderzoek van de bronnen en methoden als doeltreffend beoordeeld, terwijl rechtstreekse verificatie onvoldoende is gehanteerd en derhalve slechts gedeeltelijk doeltreffend is.

(3) Verbeteringen zijn vereist met betrekking tot het beheer van de punten van voorbehoud inzake de btw, met name om langdurig hangende punten van voorbehoud op te heffen.

Verklaring

	Doeltreffend
	Deels doeltreffend
	Niet doeltreffend
n.v.t.	Niet van toepassing

BIJLAGE 4.2

Follow-up van eerdere opmerkingen van de Rekenkamer

Opmerking van de Rekenkamer	Getroffen maatregel	Analyse van de Rekenkamer	Antwoord van de Commissie
Traditionele eigen middelen: landbouwtariefcontingenten			
In paragraaf 4.13 van het jaarverslag over het begrotingsjaar 2006 merkte de Rekenkamer op dat de zekerheden die worden gesteld ten behoeve van importen of exporten van landbouwproducten in het kader van het tariefcontingentensysteem die door middel van een in- of uitvoervergunning worden beheerd en vervolgens worden verbeurd, middelen zijn die de betrokken lidstaat toevallen. De Rekenkamer is van oordeel dat dergelijke zekerheden onder de eigen middelen van de Gemeenschappen behoren te vallen en dat de betrokken bedragen ter beschikking van de Commissie dienen te worden gesteld. Op dit punt werd de Commissie om opheldering verzocht.	De Commissie verschafte de Rekenkamer gedetailleerde gegevens betreffende zekerheden die zijn gesteld met het oog op importen of exporten van landbouwproducten krachtens een invoer- of uitvoervergunning, en die vervolgens, de laatste zeven jaar, zijn verbeurd. Op basis van deze informatie schat de Rekenkamer dat het jaarlijkse gemiddelde ongeveer 16 miljoen euro bedraagt, waarvan 3 miljoen euro onder het tariefcontingentensysteem (TCS) valt.	Zoals de Commissie in haar antwoord op paragraaf 4.13 verklaart, moet zij de zienswijze van de Rekenkamer in het passende forum ter sprake brengen om dit vraagstuk te verduidelijken. Dit is thans voor 2008 gepland.	*Dit punt is op de agenda van de bijeenkomst van het Raadgevend Comité Eigen middelen van juli 2008 gezet om de aangelegenheid verder te bespreken met de lidstaten.*
Traditionele eigen middelen: potentiële rechten tussen de Commissie en Duitsland betwist			
In paragraaf 3.23 van het jaarverslag over het begrotingsjaar 2004 merkte de Rekenkamer op dat Duitsland in 2003 boekingen voor een totaalbedrag van 40,1 miljoen euro uit zijn B-boekhouding had geschrapt zonder daarvoor een volledige verklaring te geven. In 2005 wees de Rekenkamer erop dat 22,7 miljoen euro aan potentiële rechten tussen de Commissie en Duitsland betwist bleven. Dit was in 2006 nog steeds het geval.	Het saldo van 22,7 miljoen euro was in 2007 nog steeds betwist. De Commissie heeft Duitsland verzocht in de B-boekhouding onderscheid te maken tussen schulden waarvoor wel en schulden waarvoor geen zekerheid is gesteld, en met behulp van deze gegevens de zekerheid te evalueren betreffende de bedragen die uiteindelijk wel zullen worden ingevorderd.	Het definitieve in te vorderen bedrag moet worden vastgesteld zodat deze kwestie eindelijk kan worden afgesloten.	*Zoals de Rekenkamer vermeldt, is Duitsland verzocht het saldo ter beschikking te stellen van de schulden in de B-boekhouding waarvoor wel en schulden in de B-boekhhouding waarvoor geen zekerheid is gesteld, om zekerheid te verkrijgen dat er geen extra bedragen zijn verschuldigd.*
Eigen middelen bni: herzieningsbeleid (waaronder de follow-up van de Griekse herziening)			
In het jaarverslag over het begrotingsjaar 2006 maakte de Rekenkamer een aantal opmerkingen over de Griekse herziening (paragrafen 4.24-4.26) en beval zij in paragraaf 4.32 aan dat de Commissie: a) regels vaststelt voor het melden van bni-herzieningen, zodat de Commissie en het bni-comité vooraf in kennis worden gesteld van ingrijpende herzieningen; b) een gecoördineerd beleid gaat voeren voor herzieningen van de gegevens van de nationale rekeningen, met inbegrip van het vereiste van regelmatige benchmarking;	a en b) Op 26 april 2007 bracht het bni-comité een algeheel positief advies uit over de door het Comité voor monetaire, financiële en betalingsbalansstatistieken (CMFB) voorgestelde richtlijnen, met name die over coördinatie en mededeling van grote herzieningen ten gevolge van wijzigingen in concepten, definities of classificaties in de Europese Unie (met inbegrip van benchmarking om de vijf jaar). Niettemin wensen sommige lidstaten het recht te behouden om herzieningen buiten het overeengekomen tijdschema om uit te voeren. Op 13 november 2007 uitte de Ecofin-raad zijn tevredenheid over de richtlijnen inzake de mededeling van grote statistische herzieningen, zoals bepaald door het CMFB, en nodigde hij de lidstaten uit om deze richtlijnen te volgen.	a en b) Ondanks de vooruitgang die is geboekt met het opstellen van regels over de mededeling van grote herzieningen, wordt in de Europese Unie nog geen gemeenschappelijk herzieningsbeleid gevoerd. Eurostat moet de kwestie met de lidstaten blijven bespreken.	a) en b) *De Commissie zal toezicht houden op de toepassing van de door het Comité voor monetaire, financiële en betalingsbalansstatistieken (CMFB) voorgestelde richtsnoeren over de mededeling van grote herzieningen door de lidstaten. De Commissie zet het overleg met de lidstaten over een gemeenschappelijk herzieningsbeleid voort. Op de bijeenkomst in mei 2008 van de werkgroep Nationale rekeningen heeft Eurostat nog een document ingediend. De werkgroep was ingenomen met de in het document opgenomen principes, die ook op de bijeenkomst van het CMBF in juni 2008 zullen worden voorgesteld.*

Opmerking van de Rekenkamer	Getroffen maatregel	Analyse van de Rekenkamer	Antwoord van de Commissie
c) ervoor zorgt dat de conclusies van de controle van het Griekse overzicht snel genoeg beschikbaar zijn, zodat de gecorrigeerde gegevens kunnen worden opgenomen in de rekeningen voor het begrotingsjaar 2007.	c) Zie de paragrafen 4.28-4.32 in de bovenstaande tekst.	c) Hoewel de in 2007 meegedeelde nieuwe Griekse bnp/bni-gegevens door het bni-comité als geschikt werden beschouwd voor de vaststelling van de eigen middelen, zijn de cijfers nog niet definitief (er bestaan specifieke punten van voorbehoud voor de jaren 1995-2001, algemene punten van voorbehoud voor de jaren 2002-2004 en op de volgende jaren is de vierjaarregel van toepassing). De werkzaamheden van Eurostat in samenwerking met Griekenland moeten in 2008 worden voortgezet om de verificatie van het Griekse bni-overzicht en de gegevens te voltooien en de specifieke punten van voorbehoud op te heffen.	c) *Naar aanleiding van het verzoek van het bni-comité van oktober 2007 heeft Eurostat zijn samenwerking met het Griekse nationaal bureau voor de statistiek voortgezet. Eurostat verwacht dat de meeste punten van voorbehoud in 2008 kunnen worden opgeheven. De Commissie zal het bni-comité en de Rekenkamer in kennis blijven stellen van het verdere verloop van deze kwestie.*

HOOFDSTUK 5

Landbouw en natuurlijke hulpbronnen

INHOUD

	Paragraaf
Inleiding	5.1-5.7
Specifieke kenmerken van de beleidsgroep Landbouw en natuurlijke hulpbronnen	5.3-5.7
Specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring	5.8-5.58
Reikwijdte van de controle	5.8-5.11
Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen	5.12-5.16
Beoordeling van de toezicht- en controlesystemen	5.17-5.49
Beleidsterrein Landbouw en plattelandsontwikkeling	5.17-5.48
De beleidsterreinen Milieu, Maritieme zaken en visserij en Gezondheidszorg en consumentenbescherming	5.49
Algemene conclusies en aanbevelingen	5.50-5.58
Follow-up van eerdere opmerkingen	5.59-5.67
De gemeenschappelijke marktordening voor ruwe tabak	5.59-5.60
Het beheer en de controle door de Commissie van de maatregelen ter bestrijding van mond-en-klauwzeer	5.61-5.65
Meting van het landbouwinkomen door de Commissie	5.66-5.67

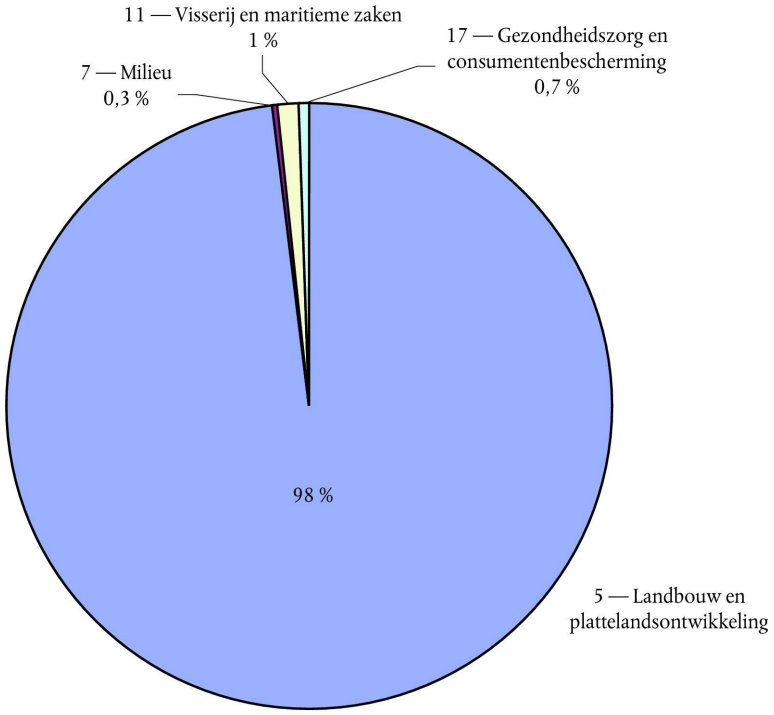
OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

INLEIDING

5.1. Dit hoofdstuk behandelt de bevindingen van de Rekenkamer inzake de beleidsgroep Landbouw en natuurlijke hulpbronnen, die bestaat uit de volgende beleidsterreinen: 05 — Landbouw en plattelandsontwikkeling, 07 — Milieu, 11 — Maritieme zaken en visserij zaken en 17 — Gezondheidszorg en consumentenbescherming. Het totaal van de vastleggingen in 2007 beliep 53 253 miljoen euro, dat van de betalingen 51 044 miljoen euro (1). De uitsplitsing van de betalingen per beleidsterrein wordt weergegeven in ***grafiek 5.1***. Nadere informatie over de uitgaven van het jaar wordt verstrekt in ***bijlage I*** bij dit verslag. Deze uitgaven vallen voornamelijk onder de rubriek Instandhouding en beheer van natuurlijke hulpbronnen (2) van het financiële kader. De controlebevindingen inzake de in de loop van het jaar 2007 gedane uitgaven van het EOGFL-Oriëntatie met betrekking tot de programmeringsperiode 2000-2006 (3 449 miljoen euro) worden besproken in hoofdstuk 6 — Cohesie.

Grafiek 5.1 — Landbouw en natuurlijke hulpbronnen (exclusief administratieve uitgaven) — uitsplitsing van de betalingen per beleidsterrein



Totaal betalingen in 2007: 51 044 miljoen euro

Bron: Jaarrekening van de Europese Gemeenschappen over het begrotingsjaar 2007, deel II, bijlage B.

(1) *Bron:* Jaarrekening van de Europese Gemeenschappen over het begrotingsjaar 2007, deel II, bijlage B.

(2) Het beleidsterrein Gezondheidszorg en consumentenbescherming omvat ook uitgaven van de rubrieken 2 en 3b van het financiël kader.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.2. Krachtens het Verdrag berust de algemene verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de EU-begroting bij de Commissie. Vrijwel alle uitgaven voor landbouw en plattelandsontwikkeling worden in gedeeld beheer verricht. Wat betreft de andere sectoren worden de begrotingsmiddelen uitgegeven in direct of indirect gecentraliseerd beheer, met uitzondering van het Europees Visserijfonds, waarvan het beheer wordt gedeeld op basis van meerjarige programma's.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.2. *De communautaire wetgeving voorziet in een uitgebreid beheers- en controlesysteem voor de landbouwuitgaven dat is gebaseerd op vier elkaar aanvullende niveaus:*

a) *een verplichte administratieve structuur op het niveau van de lidstaten waarbij alles draait om de oprichting van geaccrediteerde betaalorganen;*

b) *gedetailleerde controlesystemen en afschrikkende sancties;*

c) *controles achteraf door onafhankelijke controle-instanties van de jaarrekeningen van de betaalorganen en het functioneren van hun internecontroleprocedures en controles door speciale afdelingen van steunmaatregelen andere dan directe betalingen door het Geïntegreerd Beheers- en Controlesysteem (GBCS);*

d) *goedkeuring van de rekeningen door de Commissie (jaarlijkse financiële goedkeuring en meerjarige conformiteitsgoedkeuring).*

Deze vier niveaus vormen samen voor de Commissie de basis om er een redelijke zekerheid over te verkrijgen dat sprake is van een doeltreffend risicobeheer ten aanzien van mogelijke fouten op het gebied van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties in de landbouw.

Specifieke kenmerken van de beleidsgroep Landbouw en natuurlijke hulpbronnen

5.3. De *bedrijfstoeslagregeling (BTR)*, gefinancierd uit het ELGF, werd ingevoerd om de band te verbreken tussen landbouwproductie en betalingen aan de landbouwers („ontkoppeling"). Om in aanmerking te komen voor de BTR, moeten landbouwers eerst „rechten" verwerven. De nationale autoriteiten berekenden het aantal en de waarde van de toeslagrechten van elke landbouwer volgens een van de in de communautaire regelgeving voorgeschreven modellen ([3]). Elk toeslagrecht leidt, samen met één hectare subsidiabele, door de landbouwer opgegeven en in goede landbouw- en milieuconditie (GLMC) gehouden grond, tenminste tot in 2013 tot een BTR-betaling. De BTR is belangrijker geworden en is nu goed voor 55 % van de uitgaven (28 199 miljoen euro), tegenover 12 % (6 260 miljoen euro) voor de directe

([3]) Volgens het *historische model* krijgt elke landbouwer toeslagrechten op basis van de gemiddelde hoeveelheid ontvangen steun en bebouwde grond gedurende de referentieperiode 2000-2002. In het *regionale model* hebben alle rechten in een regio dezelfde forfaitaire waarde en wordt de landbouwer een recht toegewezen voor elke subsidiabele hectare die in het jaar van de eerste aanvraag is opgegeven. Het *hybride model* combineert het historische element met een forfaitair bedrag en indien het een *dynamisch* model is, neemt de historische component elk jaar af tot het systeem hoofdzakelijk forfaitair is geworden.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

gekoppelde betalingen en 10 % (4 869 miljoen euro) voor de interventiemaatregelen op de landbouwmarkten. De BTR wordt toegepast in 17 lidstaten en de overige 10 ([4]) zijn voornemens ze vanaf 2010 toe te passen.

5.4. De *directe gekoppelde betalingen* uit het ELGF: sinds de invoering van de BTR staat de betaling aan de meeste landbouwers los van de werkelijk geproduceerde hoeveelheid. Niettemin zijn er steunregelingen die gekoppeld blijven ([5]) of kunnen worden ([6]) aan de productie om stopzetting daarvan te voorkomen. De betrokken bedragen worden kleiner naarmate de BTR wordt uitgebreid tot nieuwe producten en lidstaten.

5.5. *Interventiemaatregelen op landbouwmarkten* gefinancierd uit het ELGF: de voornaamste maatregelen zijn interventieopslag en uitvoerrestituties. De uitgaven zijn de laatste jaren sterk verminderd door beleidskeuzes in het kader van de recente hervormingen van het GLB en ook doordat de vraag en de marktprijzen voor landbouwproducten zijn gestegen.

5.6. De uitgaven voor *plattelandsontwikkeling* worden gefinancierd uit het ELFPO en betreffen een groot aantal maatregelen zoals agromilieuregelingen, compensatiebedragen voor landbouw in probleemgebieden, investeringen in landbouwbedrijven en infrastructuur in landelijke gebieden.

5.7. *Milieu, maritieme zaken en visserij, alsmede gezondheidszorg en consumentenbescherming* worden door de Commissie beheerd met specifieke controlesystemen. Het gaat om maatregelen ter bescherming van het milieu en de consument, maatregelen voor dierwelzijn en internationale visserijovereenkomsten en het Europees Visserijfonds.

([4]) De lidstaten die in 2004 en 2007 tot de EU toetraden, behalve Slovenië en Malta, passen momenteel een vereenvoudigde versie van de BTR toe, de zogeheten regeling inzake een enkele areaalbetaling (REAB), aangezien de landbouwers tijdens de referentieperiode geen EU-subsidies ontvingen.

([5]) De specifieke kwaliteitspremie voor durumtarwe, de premie voor proteïnerijke gewassen, de specifieke betaling voor rijst, de areaalbetaling voor noten en de steun voor energierijke gewassen blijven gekoppeld. De steun voor katoen en voor zetmeelaardappelen blijft gedeeltelijk gekoppeld.

([6]) De regelingen betreffen met name steun voor akkerbouwgewassen, schapen en geiten, rundvlees, hop, en zaaizaad. De steun voor tabak kan gedeeltelijk gekoppeld blijven en een specifieke steun voor het behoud van olijfgaarden kan worden verleend indien de lidstaat daartoe besluit.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

SPECIFIEKE BEOORDELING IN HET KADER VAN DE BETROUWBAARHEIDSVERKLARING

Reikwijdte van de controle

5.8. Teneinde zekerheid te verkrijgen over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen van de EU onderzocht de Rekenkamer een enkele representatieve statistische steekproef van 196 verrichtingen betreffende het geheel van de in dit hoofdstuk behandelde uitgaven (zie paragraaf 5.1).

5.9. In het kader van haar beoordeling van de toezicht- en controlesystemen verrichtte de Rekenkamer een uitgebreide controle van de vaststelling van de BTR-rechten en de desbetreffende betalingen in alle lidstaten die de BTR toepasten, met uitzondering van Slovenië en Malta. In de loop van 2007 onderzocht zij de betrouwbaarheid van de toezicht- en controlesystemen, van toepassing op de aanvragen in het kader van de Bedrijfstoeslagregeling, bij geselecteerde betaalorganen in Finland, Frankrijk, Griekenland, Nederland, Italië, Portugal, Zweden, Spanje (Andalusië) en het Verenigd Koninkrijk (Engeland) ([7]).

5.10. De Rekenkamer onderzocht ook de toezicht- en controlesystemen voor directe gekoppelde betalingen in zes lidstaten ([8]). De controle bestond uit een beoordeling van het functioneren van de administratieve controles op alle aanvragen en van de selectie en uitvoering door de betaalorganen van inspecties ter plaatse voor een steekproef van ten minste 5 % van de aanvragen, afhankelijk van de regeling. Bovendien verrichtten de controleurs van de Rekenkamer een aantal hercontroles ter plaatse.

5.11. De Rekenkamer onderzocht tevens de certificaten en verslagen van de verklarende instanties alsook de betrouwbaarheidsverklaringen van de directeuren van de betaalorganen en de desbetreffende opinies van de verklarende instanties over 34 betaalorganen. Bij vijf andere betaalorganen werd onderzocht waarom hun verklaring was voorzien van een beperking. Vier verklarende instanties werden bezocht teneinde het bereik en de kwaliteit van hun werk te evalueren. Verder onderzocht de Rekenkamer de drie conformiteitsbeschikkingen die in 2007 werden genomen ([9]).

([7]) De tien lidstaten die de BTR het eerst toepasten, werden in 2006 gecontroleerd. Zie het jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragrafen 5.15-5.38.

([8]) Duitsland (Beieren), Italië (AGEA) en Portugal die de BTR in 2005 hebben ingevoerd; Frankrijk, Griekenland en Spanje (Castillë en Leon) die de BTR in 2006 hebben ingevoerd.

([9]) Beschikkingen van de Commissie 2007/243/EG (PB L 106 van 24.4.2007, blz. 55), 2007/647/EG (PB L 261 van 6.10.2007, blz. 28) en 2008/68/EG (PB L 18 van 23.1.2008, blz. 12).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen

5.12. Op grond van de resultaten van haar controlewerk concludeert de Rekenkamer dat de onderliggende verrichtingen van de beleidsgroep over het geheel genomen een materieel foutenniveau wat betreft de wettigheid en/of regelmatigheid bevatten. Uit de controle van de Rekenkamer bleek dat de fouten in de betalingen qua ernst en impact niet gelijkelijk over alle beleidsterreinen verdeeld waren. De Rekenkamer herhaalt dat de uitgaven voor plattelandsontwikkeling bijzonder vatbaar zijn voor fouten en merkt op dat de directeur-generaal Landbouw dit erkent en in zijn jaarlijkse activiteitenverslag dan ook een algemeen voorbehoud voor die uitgaven maakt.

5.13. Van de 196 onderzochte verrichtingen bevatten er 61 fouten. Ongeveer twee derde van de fouten (40) werd als „ernstig" aangemerkt. Er was een materieel aantal fouten inzake subsidiabiliteit, nauwkeurigheid of realiteit, zodat de geschatte waarde van het totale foutenpercentage tussen 2 en 5 % ligt. Die schatting verschilt niet noemenswaardig van de waarde van vorig jaar, maar houdt geen rekening met bepaalde ernstige fouten die niet kwantificeerbaar waren. Fouten kwamen in de door de Rekenkamer onderzochte verrichtingen voor plattelandsontwikkeling veel vaker voor dan in de door de Rekenkamer onderzochte verrichtingen die waren gefinancierd uit het ELGF. De rekeningen voor plattelandsontwikkeling bevatten een onevenredig groot deel van het totale foutenpercentage: voor de ELGF-uitgaven schat de Rekenkamer dat het foutenpercentage iets lager dan 2 % is. De voorbeelden hierna illustreren de aard van de voornaamste fouten die werden aangetroffen.

5.12-5.13. *De Commissie streeft ernaar te verzekeren dat de toezicht- en controlesystemen op een doeltreffende manier fouten detecteren en verbeteren, en daarbij rekening houden met de kosten en baten van de controles die ter plaatse moeten gebeuren.*

Wat betreft landbouw en plattelandsontwikkeling, wijst de Commissie op de bevinding van het Hof dat het meest waarschijnlijke algemene foutenniveau niet significant verschilt van dat van vorig jaar, als gerapporteerd in de betrouwbaarheidsverklaring van 2006. Uit de controlestatistieken van de lidstaten blijkt ook dat het foutenniveau op het niveau van de eindbegunstigden in het kader van het Europees Landbouwgarantiefonds (goed voor 85 % van de totale uitgaven voor landbouw en plattelandsontwikkeling) onder het materialiteitsniveau ligt.

De Commissie is het eens met de stelling van de Rekenkamer dat de uitgaven voor plattelandsontwikkeling, in het bijzonder vanwege agromilieumaatregelen, in vergelijking met de uitgaven voor het Europees Landbouwgarantiefonds een hogere frequentie van fouten vertonen. Hoewel de lidstaten op uitdrukkelijk verzoek van de Commissie voor het eerst gedetailleerde controlestatistieken hebben ingediend, zijn deze gegevens onvolledig en werden zij nog niet geverifieerd en gevalideerd door de certificerende instanties. De directeur-generaal van DG AGRI maakte daarom in zijn jaarlijkse activiteitenverslag voor 2007 een voorbehoud met betrekking tot plattelandsontwikkeling, in afwachting van verdere discussies met verschillende instellingen over het aanvaardbare foutenniveau.

De uitgaven voor landbouw en plattelandsontwikkeling voor 2007 die door toekomstige conformiteitsbeschikkingen waarschijnlijk zullen worden uitgesloten van communautaire steun, belopen een geraamde 439 miljoen euro, samen met de 152 miljoen euro uit invorderingen van de eindbegunstigden ([1]).

Zoals beschreven in het jaarlijkse activiteitenverslag voor 2007 vertrouwt het directoraat-generaal Gezondheid en consumenten (DG SANCO) erop dat zijn transacties niet onderhevig zijn aan een materieel foutenniveau op het gebied van de wettigheid en regelmatigheid, aangezien het resterende foutenniveau 1,6 % bedraagt en het daarmede onder het materialiteitsniveau van 2 % ligt.

Zoals beschreven in het jaarlijkse activiteitenverslag voor 2007 van het directoraat-generaal Milieu (DG ENV), werden de controlesystemen en de mechanismen voor het vaststellen van tekortkomingen voortdurend verbeterd en aangevuld waar nodig. Deze mechanismen hebben geen significante tekortkomingen, fouten of risico's aan het licht gebracht die krachtens de richtsnoeren voor de materialiteitscriteria uit het jaarlijkse activiteitenverslag tot voorbehoud aanleiding kunnen geven, behalve op het gebied van de controles achteraf waar het niveau van de door de controleurs aanbevolen terugvorderingen en de regelmatige toename ervan de laatste jaren hebben geleid tot een voorbehoud met betrekking tot de uitgaven die door de begunstigden van subsidies voor het uitvoeren van acties werden gedeclareerd; hier werd het materialiteitsniveau namelijk overschreden met 0,6 %.

([1]) *In 2007 werd 607 miljoen euro door een financiële correctie teruggekregen en werd 247 miljoen euro van de eindbegunstigden door de lidstaten teruggevorderd (zie hoofdstuk 6 van de opmerkingen bij de jaarrekeningen voor 2007).*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.14. Bij het ELGF werden de volgende fouten in de steekproef van de Rekenkamer geconstateerd:

a) BTR: te hoge aanvragen door de landbouwers en/of onjuist berekende rechten, met als resultaat onjuiste betalingen;

b) BTR: te hoge betalingen aan bepaalde aanvragers voor olijfolie, omdat deze extra rechten uit de nationale reserve kregen toegewezen waarvoor ze niet in aanmerking kwamen (Spanje); de gecontroleerde begunstigde ontving een bedrag dat aanzienlijk hoger was dan het gemiddelde bedrag dat in de referentieperiode (1999-2002) werd betaald, hoewel hij niet voldeed aan de investeringscriteria van het programma krachtens hetwelk de extra rechten werden toegewezen;

c) BTR: in haar jaarverslag over het begrotingsjaar 2006 ([10]) wees de Rekenkamer erop dat de GIS-gegevens over de olijventeelt in Griekenland, Spanje en Italië volledig noch betrouwbaar waren en van invloed zouden kunnen zijn op de integratie van de steunregeling voor de olijfolieproductie in de BTR. Die gebreken bestaan nog steeds in Italië en Griekenland, waar vier van de vijf gecontroleerde verrichtingen fouten bevatten; sommige daarvan leidden tot veel te hoge betalingen;

([10]) Paragrafen 5.82-5.84.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.14. *Daar waar de gecontroleerde transacties representatief bedoelen te zijn voor de beleidsgroep als geheel, kunnen uit de vastgestelde fouten niet noodzakelijk conclusies worden getrokken over het functioneren van de individuele steun. Over de door de Rekenkamer vastgestelde fouten die hieronder zijn opgesomd, bestaat slechts gedeeltelijk overeenstemming met de Commissie en de betrokken lidstaten.*

a) *De door de diensten van de Commissie verrichte controles hebben uitgewezen dat over het algemeen de berekening van de toeslagrechten is geschied overeenkomstig de toepasselijke wetgeving en dat de administratieve controles en de controles ter plaatse over het algemeen goed functioneren. Aan de problemen wordt de nodige aandacht besteed in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.*

Wat betalingen betreft die voortkomen uit verkeerdelijk toegekende toeslagrechten, voorziet de toepasselijke regeling erin dat de landbouwer het bedrag in kwestie niet hoeft terug te betalen, indien de fout van de verkeerdelijk toegekende toeslagrechten bij de nationale administratie lag en deze door de landbouwer redelijkerwijze niet kon worden ontdekt. De Commissie is van oordeel dat de conformiteitsgoedkeuring een goed instrument is om het risico voor het fonds te dekken en tegelijk de legitieme verwachtingen van de landbouwers te respecteren.

b) *De bevindingen van de Rekenkamer op dit punt waren de Commissie bekend op basis van haar eigen controlebezoeken en zij zijn reeds het voorwerp van een conformiteitsgoedkeuring.*

c) *Op basis van haar eigen controlebevindingen is de Commissie reeds begonnen met een conformiteitsgoedkeuring in verband met de systeemfouten van het Griekse controlesysteem, met inbegrip van de berekening van de toeslagrechten ([2]).*

De GIS-gegevens over de olijventeelt worden alleen gebruikt als consistentiecontrole voor de productie van olijfolie vóór betaling. Aangezien de toegekende toeslagrechten gebaseerd zijn op de betalingen voor de olijfproductie, is er geen direct verband tussen GIS en de waarde van de toegekende toeslagrechten. Toeslagrechten zijn regelmatig en wettig indien zij worden berekend op basis van het bedrag dat tijdens de referentieperiode is betaald ([3]). De systeemcontrole van de Rekenkamer inzake de vaststelling van de toeslagrechten in Griekenland leidde tot de conclusie dat de toeslagrechten voor de sector olijfolie systematisch onderschat waren.

([2]) Brieven van juni 2006 en april 2007.
([3]) Verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER	ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE
d) directe gekoppelde betalingen: er werden veel te hoge betalingen gesignaleerd als gevolg van oppervlakteverschillen voor noten en krenten (Spanje en Griekenland), en in één geval werden grote onverklaarde verschillen genoteerd tussen het in het register van de landbouwer geregistreerde aantal schapen, op basis waarvan de EU-steun werd betaald, en het vastgestelde werkelijke aantal (Spanje);	**d)** *De tenuitvoerlegging van de steunregeling betreffende krenten en rozijnen in Griekenland gaat gepaard met herhaalde en voortdurende conformiteitsgoedkeuringsprocedures.*
e) andere regelingen (niet GBCS): de fouten betreffen onwettige inhoudingen op betalingen aan landbouwers ([11]) en het niet berekenen van rente over schulden (verscheidene lidstaten), gebreken in de controles op uitvoerrestituties (Portugal) en ontbrekende hoeveelheden rijst in de openbare opslag (Griekenland).	**e)** *De Commissie en de betrokken lidstaat zijn het niet eens met het standpunt van de Rekenkamer dat de inhoudingen op betalingen aan landbouwers onwettig waren.* *Wat de uitvoerrestitutie betreft, noteert de Commissie dat deze transactie niet door een kwantificeerbare fout werd gekenmerkt.*
5.15. Met betrekking tot de acties voor plattelandsontwikkeling constateerde de Rekenkamer de volgende soorten fouten:	**5.15.**
a) agromilieuregelingen: in 9 van de 13 gecontroleerde gevallen voldeden de landbouwers niet aan alle subsidiabiliteitsvoorwaarden (Frankrijk en Ierland);	**a)** *Vele van deze fouten hebben belangrijke financiële gevolgen en betreffen het bijhouden van gegevens over nitraatreductie op het landbouwbedrijf in plaats van op perceelniveau, en het niet voorhanden zijn van permanente afsluitingen ter bescherming van waterlopen. Wat meer bepaald de afsluitingen betreft, is de Commissie van oordeel dat het doel van de maatregel, nl. de bewegingen van dieren tegen te gaan, ook kan worden bereikt door verplaatsbare afsluitingen.*
b) rentesubsidies: de bestaande procedures garanderen geen toereikend controletraject, zodat de regelmatigheid van de betaling van de EU-subsidies aan de eindbegunstigden niet verifieerbaar is (Frankrijk); verder werd geen rekening gehouden met bij inspecties van de lidstaten ontdekte onregelmatigheden bij de berekening van de tot de Commissie gerichte betalingsaanvragen, zodat ongerechtvaardigde uitgaven werden opgegeven en ten laste van de EU-boekhouding gebracht.	**b)** *De Commissie heeft kennis van de kwestie waarnaar de Rekenkamer verwijst en erkent het belang van een gezond financieel beheer van de rentesubsidieregelingen en van een doeltreffend controletraject. De Commissie ziet met de Franse autoriteiten toe op deze kwestie, indien nodig ook binnen het kader van de procedure voor de conformiteitsgoedkeuring.*
5.16. Wat betreft milieu, visserij, gezondheidszorg en consumentenbescherming werden in de gecontroleerde betalingen de volgende fouten ontdekt:	**5.16.**
a) uit het instrument LIFE gefinancierde projecten omvatten niet-subsidiabele uitgaven;	**a)** *Dergelijke niet-subsidiabele uitgaven kunnen alleen worden gedetecteerd bij de laatste betaling of bij een controle achteraf.*
b) er werd ontoereikende documentatie overgelegd om aan te tonen dat het gefactureerde werk daadwerkelijk was verricht (Spanje);	**b)** *Dergelijke fouten kunnen alleen bij een controle achteraf worden ontdekt.*

([11]) Zie artikel 23 van Verordening (EG) nr. 1227/2000 van de Commissie (PB L 143 van 16.6.2000, blz. 1), dat bepaalt dat verschuldigde bedragen volledig aan de begunstigden moeten worden uitgekeerd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

c) voor een programma tot uitroeiing van ziekten werd steun betaald zonder toereikende bewijsstukken; bovendien werden de maxima van de subsidiabele kosten per test niet gerespecteerd en de aanbevolen technische verificaties niet verricht (Duitsland).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

c) *Onlangs is een beschikking van de Commissie goedgekeurd [4] waarin de voorschriften voor financiële rapportage [5] worden verstrengd. De Commissie is van oordeel dat het maximum waarnaar wordt verwezen een maximum is dat voor Elisa-tests [6] wordt toegepast op lidstaatniveau. De Commissie is het niet eens met de zienswijze van de Rekenkamer dat dit per afzonderlijke test moet worden toegepast. Hoewel de betrokken lidstaat recht had op 50 % steun voor het bedoelde programma, werd het eigenlijke subsidiebedrag door de Commissie beperkt tot een niveau dat substantieel onder de geraamde vordering lag. De aanbevolen controle (om dubbele betaling van de controlekosten tussen de uitroeiingsprogramma's en de noodhulpprogramma's te vermijden) werd uitgevoerd en meteen bleek dat deze kosten in het kader van het noodhulpprogramma niet-subsidiabel waren. Daarom waren diepgaandere controles overbodig.*

Beoordeling van de toezicht- en controlesystemen

Beleidsterrein Landbouw en plattelandsontwikkeling

5.17. De uitgaven voor landbouw en plattelandsontwikkeling worden in gedeeld beheer verricht en zijn hoofdzakelijk onderworpen aan de volgende controlesystemen:

a) controles van aanvragen en betalingen in het Geïntegreerd Beheers- en Controlesysteem (GBCS) ([12]);

b) sectorspecifieke controles, bijvoorbeeld voor plattelandsontwikkeling;

c) fysieke controles van landbouwproducten die worden uitgevoerd onder een EU-regeling voor gesubsidieerde export ([13]);

d) onderzoek van handelsdocumenten na de betaling in de vestiging van de handelaars en verwerkers van landbouwgoederen ([14]);

e) de procedure ter goedkeuring van de rekeningen, die achteraf wordt verricht onder verantwoordelijkheid van de Commissie (zie paragraaf 5.39).

5.17. *Zie antwoord op paragraaf 5.2.*

([12]) Verordeningen van de Raad (EEG) nr. 3508/92 (PB L 355 van 5.12.1992, blz. 1) en (EG) nr. 1782/2003 (PB L 270 van 21.10.2003, blz. 1) betreffende dierpremies en oppervlaktesteun.

([13]) Verordening (EEG) nr. 386/90 van de Raad (PB L 42 van 16.2.1990, blz. 6).

([14]) Verordening (EEG) nr. 4045/89 van de Raad (PB L 388 van 30.12.1989, blz. 18) met betrekking tot betalingen boven een bepaalde drempel van uitvoerrestituties, subsidies voor verwerking en veredeling, katoen, olijfolie, tabak en bepaalde maatregelen voor plattelandsontwikkeling.

([4]) SANCO/1182/2008 herz. 3.

([5]) Beschikking 2002/677/EG van de Commissie.

([6]) Enzyme Linked Immuno Sorbent Assay testing (ELISA-testing) maakt diagnose mogelijk van klassieke varkenspest.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.18. Het GBCS omvat de twee belangrijkste regelingen die op het niveau van de lidstaten worden gecontroleerd: de BTR en de directe gekoppelde betalingen. Sommige elementen zijn eigen aan één regeling, andere zijn in beide regelingen gelijk. De specifieke bepalingen die terreinen betreffen zoals plattelandsontwikkeling (waarvan sommige onderdelen eveneens door het GBCS worden gecontroleerd), uitvoerrestituties en controles achteraf van betalingen, vallen ook onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten. De procedure voor de goedkeuring van de rekeningen, die onder de verantwoordelijkheid van de Commissie valt, beoogt te bepalen welke bedragen definitief ten laste van de EU-boekhouding komen. De beoordeling van elk van deze controlesystemen door de Rekenkamer wordt beschreven in de paragrafen 5.19-5.49.

Het Geïntegreerd Beheers- en Controlesysteem (GBCS)

5.19. Het GBCS bestaat in elke lidstaat uit een database van bedrijven en aanvragen, systemen voor de identificatie van percelen landbouwgrond en de registratie van dieren in geval van gekoppelde premies, alsmede een register met toeslagrechten in de lidstaten die de BTR, een nieuwe component van het GBCS, toepassen. Het systeem omvat meerdere subsidiabiliteitscontroles: een administratieve controle van alle aanvragen, kruiscontroles met databases om te voorkomen dat eenzelfde perceel/dier tweemaal wordt aangegeven, en een minimumpercentage van 5 % voor inspecties op bedrijven, uit te voeren door de betaalorganen.

5.20. Het GBCS is doeltreffend in het beperken van het risico van onregelmatige uitgaven, mits correcte en betrouwbare gegevens worden ingevoerd en het systeem behoorlijk wordt toegepast. Het is dan ook het belangrijkste beheers- en controlemiddel voor

— de bedrijfstoeslagregeling (BTR) (zie de paragrafen 5.21-5.26),

— de directe gekoppelde betalingen (zie de paragrafen 5.27 en 5.28),

— gemeenschappelijke elementen (zie de paragrafen 5.29 en 5.30).

Het bestrijkt nu bijna 85 % van het ELGF als gevolg van de opname van nieuwe steunregelingen in de BTR. Deze uitbreiding van het GBCS is bedoeld ter verbetering van het financiële beheer van gebieden met hoge risico's. In het geval van het ELFPO, en vooral op agromilieugebied en probleemgebieden, vallen bepaalde basiselementen, zoals de oppervlakte of het aantal dieren, onder het GBCS en andere onder specifieke controles.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De bedrijfstoeslagregeling (BTR)

5.21. Een correcte *berekening en toewijzing van rechten* door de nationale autoriteiten is een voorwaarde vooraf voor correcte BTR-betalingen aan de individuele begunstigden in het eerste jaar en in alle latere jaren. De lidstaten moeten ook hun algemene nationale maxima respecteren. De Rekenkamer constateerde andermaal ([15]) dat verscheidene lidstaten hebben verzuimd bepaalde essentiële elementen van het systeem voor de vaststelling en het beheer van de in het GBCS opgenomen rechten correct toe te passen. Daarom oordeelt de Rekenkamer dat de systemen voor de rechtenberekening slechts ten dele doeltreffend waren en nog geen redelijke zekerheid bieden dat de jaarlijkse BTR-betalingen op basis van de toegewezen rechten correct zijn.

5.21. *Waar verkeerde berekeningen van toeslagrechten tot een risico voor het fonds hebben geleid, zal de Commissie bij de conformiteitsgoedkeuring hierop toezien. Ten gevolge van legitieme verwachtingen bij de exploitanten is het soms onmogelijk verkeerd toegekende toeslagrechten te corrigeren. Voorts is voor de handel in toeslagrechten en andere hervormingen rechtszekerheid noodzakelijk inzake de toegekende toeslagrechten. Deze kwestie wordt daarom in de gezondheidstest aangekaart.*

5.22. In de rechtenberekening werden bijvoorbeeld de volgende significante tekortkomingen vastgesteld, waarvan de financiële impact moeilijk valt in te schatten:

5.22.

a) in het Verenigd Koninkrijk (Engeland) waren de vier gecontroleerde rechten fout berekend, hoofdzakelijk doordat geen rekening was gehouden met veranderingen in de landbouwpercelen; deze fouten hadden geen significante invloed op de betalingen in 2007 omdat Engeland werkt met het „dynamische" model ([16]), maar als deze initiële rechten niet worden gecorrigeerd, zullen ze ertoe leiden dat later grote bedragen te veel of te weinig worden betaald;

a) *Het probleem was de Commissie reeds bekend op basis van haar eigen controlebezoeken en zij zijn reeds het voorwerp van een conformiteitsgoedkeuring die is begonnen in 2006.*

De herstelmaatregelen van de Britse autoriteiten om de door de Rekenkamer aangemerkte gevolgen te verminderen of te vermijden, zijn een onderdeel van deze procedure.

b) Nederland wees aanvankelijk rechten toe boven het nationale maximum van 4,9 miljoen euro en verrichtte op die basis individuele betalingen. Hoewel het totaal van de betalingen beneden het nationale maximum bleef, werd aan bepaalde landbouwers te veel betaald. Ten tijde van het controlebezoek van de Rekenkamer (januari 2008) was nog geen formele terugvorderingsactie ondernomen.

b) *Volgens de informatie waarover de Commissie beschikt, bedroeg het totale bedrag van de betalingen aan de landbouwers 294 miljoen euro; daarmee werd het nationale maximum van 312 miljoen euro niet overschreden. Wat individuele te hoge betalingen betreft, hebben de Nederlandse autoriteiten zich ertoe verbonden de onterecht uitbetaalde bedragen terug te vorderen van de begunstigden.*

([15]) Jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragraaf 5.66.

([16]) In dit model omvat de betaling voor elk toeslagrecht twee elementen: i) een bedrag gebaseerd op een historische referentieperiode voor elke landbouwer, en ii) een forfaitair bedrag dat voor alle landbouwers gelijk is. In 2005 was de verhouding 90:10, maar het forfaitaire deel wordt elk jaar groter en zal in 2012 op 100 % uitkomen. Als de landbouwer te veel rechten heeft gekregen, zal hij steeds meer geld ontvangen op grond van de forfaitaire component, en dit zal het verlies bij de individuele component meer dan goedmaken.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

c) bij de berekening van de referentiebedragen voor de landbouwers telden de Nederlandse en Griekse autoriteiten runderen mee die tijdens de referentieperiode niet in aanmerking kwamen voor premies; bovendien wezen de Griekse autoriteiten referentiebedragen toe aan akkerbouwers zonder rekening te houden met de verminderingen die tijdens de referentieperiode waren aangebracht;

d) bij de berekening van het aantal rechten hebben de Griekse en Spaanse autoriteiten systematisch de eisen inzake voederareaal veronachtzaamd voor landbouwers die tijdens de referentieperiode uitsluitend premies ontvingen waarvoor ze niet hoefden te beschikken over land en hebben zij hun *speciale rechten* ([17]) in plaats van *rechten op grond van areaal* ([18]) toegewezen, hetgeen leidde tot veel hogere betalingen per hectare en aldus tot een vermindering van de oppervlakte die in goede landbouw- en milieuconditie (GLMC) moest worden gehouden;

e) rechten werden ten onrechte ingetrokken, waardoor steun werd onthouden aan potentiële begunstigden (Griekenland).

5.23. De lidstaten moeten een *nationale reserve* aanleggen ([19]) waaruit zij rechten toewijzen aan nieuwe landbouwers en aan landbouwers die zich in een bijzondere situatie bevinden of vallen onder herstructurerings- of ontwikkelingsprogramma's.

5.24. Bij de controle werden verscheidene gebreken in de toepassing van de nationale reserve geconstateerd:

a) verscheidene gevallen van onjuist gebruik van de nationale reserve (Frankrijk): twee niet in aanmerking komende programma's (voor in totaal 42,4 miljoen euro), niet-inachtneming van de voorgeschreven termijn voor vier andere programma's, het accepteren van investeringen op basis van voor korte tijd gehuurde uitrusting, geen systematische toepassing van bindende voorschriften op nieuwe landbouwers die hun activiteiten tijdens de referentieperiode aanvingen, hetgeen tot een 20,8 miljoen euro hoge toewijzing leidde;

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

c) *Wat de bedrijfstoeslagregeling in Griekenland en Nederland betreft, werd de conformiteitsgoedkeuring respectievelijk in april 2007 en mei 2008 aangevat.*

d) *De bevindingen van de Rekenkamer op dit punt waren de Commissie bekend op basis van haar eigen controlebezoeken en zij zijn reeds het voorwerp van een conformiteitsgoedkeuring, die wat Griekenland betreft, in april 2007, en wat Spanje betreft, in juli 2007 aanving.*

e) *Dit probleem wordt reeds behandeld in een conformiteitsgoedkeuringsprocedure die in april 2007 werd aangevat.*

5.24.

a) *De Commissie is op basis van haar eigen controlebevindingen reeds begonnen met een conformiteitsgoedkeuringsprocedure (per brief van april 2008) in dit verband.*

([17]) Toeslagrechten die aan speciale voorwaarden zijn onderworpen, zijn vastgesteld in de artikelen 47 en 48 van Verordening (EG) nr. 1782/2003, voornamelijk voor gevallen waarin de landbouwer dierpremies had ontvangen maar geen hectaren bezat, of de rechten per hectare uitkomen op een bedrag dat hoger dan 5 000 euro is.

([18]) Verordening (EG) nr. 1782/2003, hoofdstuk 3, deel 1.

([19]) Artikel 42 van Verordening (EG) nr. 1782/2003.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER	ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE
b) onregelmatige toewijzing van rechten voor nieuwe olijfbomen die na de gestelde termijn werden geplant en niet onder een specifiek programma vielen (Italië).	**b)** *De Commissie zal op deze zaak toezien in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.*
5.25. De Italiaanse autoriteiten accepteerden bij de toewijzing van rechten aan olijventelers 153 000 probleemgevallen, louter op basis van het feit dat het betrokken gebied door de regio of provincie was erkend als getroffen gebied. Met de beschikbare informatie valt de totale waarde van de onregelmatige betalingen niet in te schatten.	**5.25.** *De Commissie is op basis van haar eigen controlebevindingen reeds begonnen met een conformiteitsgoedkeuringsprocedure (per brief van augustus 2006) in dit verband.*
5.26. Met betrekking tot het *beheer van en toezicht op de BTR-rechten* werden de volgende gebreken vastgesteld:	**5.26.**
a) onjuiste toepassing van de sancties voor te late aanvragen (Nederland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk (Engeland));	**a)** *Voor Portugal waren de toegepaste sancties te streng: dit vormt geen risico voor het fonds.*
b) in het Verenigd Koninkrijk kan voor hetzelfde perceel een aanvraag worden ingediend door twee „landbouwers" onder verschillende EU-regelingen voor oppervlaktesteun. Bij negen van de twaalf bezoeken ter plaatse bij „nieuwe begunstigden" van de rechtstreekse EU-steun die de Rekenkamer besprak in haar jaarverslag over het begrotingsjaar 2006 ([20]), kwam hetzij het voor de BTR opgegeven areaal geheel of gedeeltelijk niet in aanmerking omdat het niet in goede landbouwconditie was gehouden, of niet hoofdzakelijk voor de landbouw werd gebruikt, hetzij de begunstigde niet in aanmerking omdat hij op het betrokken areaal geen landbouwactiviteit uitoefende;	**b)** *De Commissie is op basis van haar eigen controlebevindingen reeds begonnen met een conformiteitsgoedkeuringsprocedure (per brief van juli 2007 en april 2008) in dit verband.* *Wat de kwestie van de „nieuwe begunstigden" betreft, heeft de Commissie na het jaarverslag van de Rekenkamer in 2006 een speciaal onderzoek gestart in verband met die lidstaten welke voor regionale modellen hebben gekozen en daarom kunnen vallen onder het punt dat door de Rekenkamer wordt aangehaald. Deze onderzoeken lopen nog en de risico's voor het fonds zullen worden gedekt door financiële correcties. De kwestie van de uitsluiting van bepaalde begunstigden van de directe betalingen wordt ook aangekaart in de voorstellen van de Commissie inzake de gezondheidstest.*
c) Portugal heeft rechten toegewezen en BTR-steun betaald aan landbouwers die op „baldio"-grond gelegen oppervlakten opgaven. Dat is meestal openbare grond bestaande uit slecht grasland en veelal begroeid met struiken en bomen. Het toegelaten aantal bomen op dergelijke gronden is opbeperkt en de landbouwers hoeven het niet in GLMC te houden. In 2007 betaalde Portugal 3,5 miljoen euro voor „baldio"-grond. In Italië werd geconstateerd dat de oppervlakten die werden geaccepteerd als blijvend grasland voor de BTR-betalingen, groter waren dan het in aanmerking komende deel dat werkelijk was begroeid met gras of grasachtige voedergewassen;	**c)** *Wat Portugal betreft, zal de Commissie op deze zaak toezien in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure. Wat Italië betreft, is de Commissie op basis van haar eigen controlebevindingen reeds begonnen met een conformiteitsgoedkeuringsprocedure in dit verband.*

([20]) Paragrafen 5.25-5.27.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

d) er werden betalingen verricht aan 275 landbouwers in Frankrijk en 33 landbouwers in Spanje (Andalusië) die geen toeslagrechten bezaten; er werd geen terugvorderingsactie ondernomen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

d) *Volgens informatie waarover de Commissie beschikt, zijn de verschillen die de Rekenkamer in verband met Frankrijk constateerde, te wijten aan de verschillende parameters van de twee dossiers die door de Rekenkamer werden vergeleken; er werden geen betalingen verricht aan landbouwers die geen toeslagrechten hadden. Voor Spanje werden geen betalingen verricht aan landbouwers zonder toeslagrechten. In bijna alle gevallen hadden deze landbouwers vooraf een verzoek tot rectificatie ingediend dat nog in behandeling was op het ogenblik van de betaling. Bij intrekking van de toeslagrechten eiste het betaalorgaan terugbetaling.*

De directe gekoppelde betalingen

5.27. De directe gekoppelde betalingen, die worden beheerd met het GBCS, beliepen in 2007 in totaal ongeveer 5 500 miljoen euro. Voor de op dieren gebaseerde regelingen functioneren de systemen in het algemeen bevredigend, hetgeen aangeeft dat het GBCS voor dit doel betrouwbaar is. De Rekenkamer constateerde echter een aantal systeemgebreken in de controles op stukken en ter plaatse voor de oppervlaktesteun (zie ***bijlage 5.1.1***):

5.27. *Wat tabel 5 betreft, is de Commissie het niet eens met de evaluatie door de Rekenkamer van de systemen in Italië.*

Zoals de Rekenkamer heeft erkend, werden de meeste vastgestelde tekortkomingen ook vastgesteld bij de conformiteitsgoedkeuring door de Commissie en werden daarop passende maatregelen getroffen.

a) gebreken in de controles op stukken, leidend tot fouten zoals: onjuiste invoer van aanvraaggegevens (Griekenland), betalingen voor eenzelfde perceel krachtens meerdere onverenigbare steunregelingen (Italië), en het niet correct toepassen van boeten en sancties, hetgeen tot te hoge betalingen leidt (Griekenland, Italië, Spanje en Portugal);

a) *Wat de verkeerde toepassing van sancties in Italië, Spanje en Portugal betreft, is de Commissie op basis van haar eigen controlebevindingen reeds begonnen met een conformiteitsgoedkeuringsprocedure.*

b) gebrek aan documentatie over de redenen waarom bepaalde criteria voor risicoanalyse zijn geselecteerd, en ontbreken van een jaarlijkse herbeoordeling van de risicoparameters door de betaalorganen voor de selectie van de 5 %-inspecties op de landbouwbedrijven (Portugal, Spanje).

b) *De noodzaak van een jaarlijkse evaluatie is neergelegd in Verordening (EG) nr. 796/2004. Als deel van haar controles onderzoekt de Commissie de verbetering van de risicoanalyse over de jaren heen en ook de doeltreffendheid ervan voor het betrokken jaar. Indien blijkt dat er voortdurend een slecht functionerende risicoanalyse is die een gevaar vormt voor het fonds, wordt de lidstaat verzocht herstelmaatregelen te treffen en wordt de conformiteitsgoedkeuringsprocedure toegepast.*

Daarnaast vereenvoudigde de Commissie de verordening en worden met ingang van 2008 de risicofactoren niet langer vastgesteld bij verordening van de Commissie.

5.28. Hercontroles door de Rekenkamer brachten een aantal specifieke gebreken in de kwaliteit van de controles ter plaatse aan het licht, alsmede niet in aanmerking komende arealen of percelen die de nationale inspecteurs hadden moeten uitsluiten (Griekenland, Italië, Spanje, Portugal). In Italië had een landbouwer voor een perceel met pistachebomen steun ontvangen. Het perceel werd in 2005 wel ter plaatse gecontroleerd door de Italiaanse instanties, maar uit de controle van de Rekenkamer bleek dat het perceel sinds lang begroeid is met gewoon bos en dus niet in aanmerking komt voor steun.

5.28. *De Commissie controleert de controlesystemen van de lidstaten en de tekortkomingen die een risico zijn voor het fonds worden volgens de conformiteitsgoedkeuringsprocedure gevolgd. Dit is het geval voor de lidstaten waarnaar de Rekenkamer verwijst.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Toezicht- en controlesystemen in het GBCS

5.29. Zoals aangegeven in paragraaf 5.19 is de doeltreffendheid van de toezicht- en controlesystemen die deel uitmaken van het GBCS, bepalend voor de doeltreffendheid van het gehele systeem. Dit geldt voor elk van de voornaamste onder het GBCS vallende steunregelingen. Een algemene beoordeling van de betrouwbaarheid van het systeem in de bezochte lidstaten (voor de twee belangrijkste regelingen — de BTR en de directe gekoppelde betalingen) is te vinden in ***bijlage 5.1.2***, respectievelijk ***bijlage 5.1.1***.

5.29. *De Commissie is het niet eens met de algemene evaluatie inzake de doeltreffendheid van het GBCS als bedoeld in tabel 5 met betrekking tot Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk.*

5.30. *Controles op stukken om vast te stellen* of oppervlakten voor steun in aanmerking komen: de doeltreffendheid van de controles op stukken hangt af van de kwaliteit van de in het landbouwpercelenidentificatiesysteem (LPIS ([21])) geregistreerde informatie, het gebruik van technieken op basis van een geautomatiseerd geografisch informatiesysteem voor het grafische aspect van het LPIS, namelijk het geografisch informatiesysteem (GIS), en de toepassing van actuele orthobeelden van lucht- of satellietopnamen:

5.30. *De kwaliteit van het landbouwpercelenidentificatiesysteem (LPIS) is inderdaad cruciaal. De Commissie werkt voordurend samen met het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek om de beste technische hulpmiddelen aan te wenden tot actualisering van het systeem voor perceelidentificatie in de lidstaten en daarmee de doeltreffendheid van de administratieve controles te vergroten.*

a) de controles op stukken in het Verenigd Koninkrijk (Engeland) verschaffen geen zekerheid dat de EU-steun correct wordt betaald; het Verenigd Koninkrijk (Engeland) benut niet de mogelijkheid orthobeelden van lucht- of satellietopnamen te gebruiken ter ondersteuning van het GIS. Het Engelse LPIS bevat niet altijd informatie over voor steun in aanmerking komende oppervlakten van de referentiepercelen;

a) *Het gebruik van orthobeelden is niet wettelijk verplicht. Wat de andere tekortkomingen van het systeem voor perceelidentificatie en de GIS-gegevens in Engeland betreft, waarnaar de Rekenkamer verwijst, is de Commissie op basis van haar eigen controlebevindingen reeds begonnen met een conformiteitsgoedkeuringsprocedure.*

b) in Griekenland zijn de controles op stukken eveneens gebrekkig; het LPIS is onvolledig en vertoont ernstige fouten in de referentienummers van de percelen;

b) *De tekortkomingen van het landbouwpercelenidentificatiesysteem in Griekenland zijn regelmatig het voorwerp van conformiteitsbeschikkingen. Op verzoek van de Commissie hebben de Griekse autoriteiten een actieplan goedgekeurd dat onder meer voorziet in de uitvoering van een nieuw GIS-landbouwpercelenidentificatiesysteem per 31 december 2008.*

c) in Frankrijk en Nederland brengen de betaalorganen op de orthobeelden zichtbare, niet in aanmerking komende elementen niet voldoende in mindering op de in het LPIS geregistreerde, wel in aanmerking komende areaal, en actualiseren zij hun LPIS niet met de resultaten van de inspecties ter plaatse. In Portugal wordt het LPIS met grote vertraging geactualiseerd en Frankrijk en Zweden werken met orthobeelden die soms meer dan vijf jaar oud zijn;

c) *De bevindingen waarnaar de Rekenkamer verwijst, werden ook gedaan door de controles van de Commissie. De lidstaten wordt verzocht herstelmaatregelen te treffen en er is begonnen met een conformiteitsgoedkeuring om het financiële risico ten gevolge van deze tekortkomingen te dekken.*

d) in Frankrijk, Portugal en Zweden wordt de subsidiabiliteit van grond die wordt opgegeven voor het activeren van rechten wegens braaklegging ([22]) niet op betrouwbare wijze geverifieerd.

d) *De Commissie zal zorgen voor een passende vervolgcontrole in de context van de conformiteitsgoedkeuring zodra de Rekenkamer alle relevante informatie heeft verstrekt.*

([21]) Het LPIS is een database waarin het hele landbouwareaal van de lidstaat is geregistreerd onder een eenmalig identificatienummer.

([22]) De vaststelling van braakleggingstoeslagrechten wordt geregeld in artikel 53 van Verordening (EG) nr. 1782/2003.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

GBCS-controles van de lidstaten en inspectieresultaten

5.31. De GBCS-inspectieresultaten die de betaalorganen aan de Commissie rapporteren, bevatten een oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de door landbouwers ingediende aanvragen en werden in 2007 voor het eerst door de verklarende instanties geverifieerd. Deze instanties gaan voor de verificatie en validering van de GBCS-statistieken echter niet tot op het niveau van de eindbegunstigden. Ook de Commissie heeft de betrouwbaarheid van deze statistieken niet geverifieerd. Toen de Rekenkamer het werk van 28 verklarende instanties ten behoeve van zulke verificaties analyseerde, bleek bovendien dat de beoordeling van twee instanties negatief was en dat een instantie niet in staat was de situatie te beoordelen. Verder constateerde de Rekenkamer dat de in de betrokken richtlijn van de Commissie voorgeschreven aansluitingen niet of niet op de voorgeschreven wijze waren verricht, ofwel dat de verstrekte informatie geen conclusie mogelijk maakte over de toereikendheid van het werk.

5.31. *Met ingang van het begrotingsjaar 2007 worden de certificerende instanties krachtens richtsnoeren van de Commissie verplicht de doeltreffendheid te analyseren van de internecontrolesystemen van de betaalorganen met inbegrip van controles ter plaatse en deze statistieken te verifiëren en te valideren. De Commissie gaf daarmee uitvoering aan de aanbeveling van de Rekenkamer in haar jaarverslag betreffende het begrotingsjaar 2005 (paragraag 5.46) dat de certificerende instanties meer werk moesten maken van de verificatie en validering van de statistieken.*

Wat de uitbreiding betreft van de werkzaamheden tot de financiële begunstigden, controleren de certificerende instanties steekproefsgewijs de verslagen van controles ter plaatse en controleren zij of alle (krachtens de controle) vereiste aanpassingen van de vorderingen worden aangebracht in de GBCS-gegevens van de eindbegunstigde.

In ongeveer 90 % van de gevallen verrichtten de certificerende instanties een evaluatie en kwamen zij voor ongeveer 85 % daarvan tot een positieve conclusie; dit is een acceptabel resultaat voor het eerste jaar waarin deze nieuwe controleverplichting geldt. De Commissie erkent dat er nog ruimte is voor verbetering op dit punt, en zij heeft voor het begrotingsjaar 2008 haar richtsnoeren dienovereenkomstig aangepast.

De Commissie analyseert systematisch de GBCS-statistieken op hun consistentie en overeenstemming met de regelgeving. De betrouwbaarheid van de gegevens wordt geverifieerd door de conformiteitscontroles van de Commissie.

Plattelandsontwikkeling

5.32. De onnauwkeurige omschrijving in de nationale wetgeving van bepaalde subsidiabiliteitsvoorwaarden en de vaak ingewikkelde regels, vooral betreffende agromilieumaatregelen, zijn nadelig voor de kwaliteit van de controles die worden verricht om na te gaan of de landbouwers de relevante voorschriften naleven. Die controles zijn andermaal gebrekkig bevonden. De voornaamste geconstateerde gebreken zijn de volgende:

5.32. *Wat de definitie betreft van de subsidiabiliteitsvoorwaarden in de nationale wetgeving en hun complexiteit, is de Commissie het eens met de zienswijze van de Rekenkamer dat zij zo eenvoudig mogelijk dienen te zijn om het risico van fouten te verminderen en de controlekosten te beperken. Meer bepaald agromilieumaatregelen zijn echter uit hun aard een complex gegeven en er is zeer weinig ruimte voor vereenvoudiging zonder de doelstelling van deze maatregelen in gevaar te brengen.*

Wat het controlesysteem betreft, werden maatregelen getroffen om de controlevoorschriften op dit gebied opnieuw aan te scherpen en te versterken; alle subsidiabiliteitscriteria moeten nu verifieerbaar zijn op basis van een aantal verifieerbare indicatoren die door de lidstaten moeten worden vastgesteld ([7]). Bovendien heeft de Commissie richtsnoeren uitgebracht over de verifieerbaarheid van de agromilieumaatregelen.

a) ontoereikende controles van de geldigheid van de ingediende offertes in het kader van particuliere aanbestedingen. De verrichte controles bieden geen redelijke zekerheid inzake de wettigheid van de voorgeschreven inschrijvingsprocedure, hetgeen weer nadelige gevolgen kan hebben voor de subsidiabiliteit van het hele project (Roemenië);

a) *De bevindingen waarnaar de Rekenkamer in haar opmerkingen verwijst, zullen door de Commissie worden gecontroleerd in de context van de conformiteitsgoedkeuring.*

([7]) *Artikel 5 van Verordening (EG) nr. 1975/2006.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER	ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE
b) ontbrekende kruiscontroles met de specifieke databases voor dieren (zeldzame rassen) ter bevestiging van het door de landbouwer opgegeven aantal dieren, dat de basis vormt voor de agromilieubetalingen (Frankrijk);	
c) ontoereikende verificatie van de voor agromilieumaatregelen in aanmerking komende oppervlakte in gevallen waarin die niet overeenkomt met de gegevens in de GBCS-database. Bijgevolg konden niet alle condities voor de toekenning van de steun worden gecontroleerd (Ierland);	**c)** *De bevindingen waarnaar de Rekenkamer verwijst onder c), d) en e), zullen worden gecontroleerd naar aanleiding van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.*
d) er wordt niet systematisch geverifieerd of de gedetailleerde, per bedrijf gespecificeerde agromilieuverbintenissen voldoen aan de algemene voorwaarden van de maatregel (bijvoorbeeld de maximaal toegelaten hoeveelheid chemicaliën);	
e) niet-concludente en slecht gedocumenteerde controles op stukken en ter plaatse waarin te veel wordt afgegaan op de verklaringen van de begunstigden voordat de saldobetalingen worden goedgekeurd (Ierland);	
f) te weinig aandacht voor de in de EU-regelgeving genoemde risicofactoren bij de selectie van een steekproef van ter plaatse te controleren landbouwers (Frankrijk en Ierland);	**f)** *Wat de risicoparameters betreft, heeft de Commissie de wetgeving vereenvoudigd en zijn de risicofactoren met ingang van 2008 niet langer bepaald.*
g) ontoereikende verificatie van de aanwezigheid van particuliere cofinanciering. Projecten werden vaak goedgekeurd zonder het vereiste certificaat van een financiële instelling, waardoor het risico toeneemt dat EU-middelen worden uitgekeerd aan begunstigden die hun deel van de investering niet kunnen betalen (Roemenië);	**g)** *Het risico wordt verminderd door het feit dat voor elk project waarvoor in zelffinanciering is voorzien, een rekeningoverzicht dat niet ouder is dan vijf werkdagen vóór indiening van de betalingsaanvraag aan de aanvraag wordt gehecht.*
h) door het ontoereikende controletraject bij projecten met rentesubsidies was het onmogelijk de eindbegunstigden te traceren die profijt trokken van de EU-financiering. Bijgevolg konden de controleurs niet nagaan of de gedeclareerde bedragen correct waren en of de begunstigden aan alle subsidiabiliteitsvoorwaarden voldeden (zie ook paragraaf 5.15 onder b) — Frankrijk).	**h)** *De Commissie heeft kennis van de kwestie waarnaar de Rekenkamer verwijst en erkent het belang van een gezond financieel beheer van regelingen voor rentesubsidies en het bestaan van een doeltreffend controletraject. De Commissie ziet met de Franse autoriteiten toe op deze kwestie, indien nodig ook binnen het kader van de procedure voor de conformiteitsgoedkeuring.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Controle achteraf van betalingen aan handelaren en verwerkende bedrijven

5.33. De lidstaten moeten jaarprogramma's van controles na betaling op handelsdocumenten afwerken voor uitvoerrestituties, subsidies voor verwerking en veredeling, en bepaalde uitgaven voor plattelandsontwikkeling. De lidstaten moeten zich ervan vergewissen dat de verrichtingen hebben plaatsgehad en correct zijn uitgevoerd, en moeten stappen ondernemen om bedragen die door onregelmatigheden of nalatigheid verloren zijn gegaan, terug te vorderen. Deze controles worden verricht krachtens Verordening (EEG) nr. 4045/1989. De Commissie zorgt voor supervisie en coördinatie.

5.34. Het controleprogramma werd in 2007 tijdiger uitgevoerd. Er is echter nog een klein aantal onvoltooide controles uit elk van de voorgaande perioden, die teruggaan tot 2000/2001 ([23]). Dit brengt het risico mee dat ze niet behoorlijk worden verricht, aangezien de begunstigden de relevante documenten volgens de regelgeving slechts gedurende een beperkte periode hoeven te bewaren en de gedurende een controleperiode onderzochte betalingen normaliter dateren van twee jaar voordien. Dit betekent dat de nog te verrichten controles van de periode 2000/2001 betrekking hebben op betalingen die reeds in 1998/1999 hebben plaatsgevonden. Bovendien zullen de resultaten van de controles van betalingen uit 2006/2007 niet voor 31 december 2009 voor de Commissie beschikbaar komen.

5.34. *Op communautair niveau (gebaseerd op de controlerapporten van 2006/2007) werd het vereiste minimumaantal controles voor elk van de voorafgaande controleperioden bereikt, behalve voor 2002/2003 en 2004/2005. Dit was voornamelijk te wijten aan een achterstand in Italië.*

Volgens informatie die op 29 mei 2008 van de Italiaanse autoriteiten werd ontvangen, werd op communautair niveau het vereiste minimumaantal controles voor elk van de voorafgaande controleperioden bereikt. Toch blijft de verplichting van de lidstaten om de achterstand weg te werken, bestaan.

5.35. De Rekenkamer stelde vast dat de maatregelen voor plattelandsontwikkeling *zowel bij de Commissie als op het niveau van de lidstaten* slechts in beperkte mate werden gecontroleerd, hoewel ze in de controleperiode 2006/2007 goed waren voor 11 % van de uitgaven krachtens de verordening en voor 57 % van alle gemelde potentiële onregelmatigheden.

5.35. *In 2007 heeft de voor de plattelandsontwikkeling bevoegde eenheid hoofdzakelijk controles verricht met betrekking tot niet onder Verordening (EEG) nr. 4045/89 vallende maatregelen zoals de agromilieumaatregelen. De eenheid met horizontale verantwoordelijkheid voor Verordening (EEG) nr. 4045/89 verrichtte echter in samenwerking met de eenheid Plattelandsontwikkeling in het kader van het werkprogramma voor 2007 begin 2008 twee controlebezoeken inzake plattelandsontwikkeling.*

Belangrijker is dat ongeveer 18 % van het totale aantal controles op lidstaatniveau in het controlejaar 2006/2007 betrekking had op maatregelen inzake plattelandsontwikkeling, hetgeen wordt beschouwd als een passend controleniveau.

5.36. De door de Rekenkamer verrichte analyse van de verslagen van de verklarende instanties toonde ook aan dat er verbeteringen nodig zijn in de verificatie van de betaalorganen en in hun rapportage over de follow-up van de gemelde potentiële onregelmatigheden.

5.36. *Voor de betrokken betaalorganen verrichtten de certificerende instanties een evaluatie in 90 % van de gevallen en in 80 % daarvan is de follow-upverklaring van de betaalorganen positief.*

De herziene richtsnoeren die voor het begrotingsjaar 2008 aan de lidstaten werden gepresenteerd, houden rekening met de opmerking van de Rekenkamer.

([23]) Van de bijna 20 000 geplande controles waren er eind 2007 in totaal nog 916 onvoltooid.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Uitvoerrestituties

5.37. Aan de exporteurs van landbouwproducten uit de EU worden uitvoerrestituties betaald om het verschil te dekken tussen de interne EU-prijzen en de wereldmarktprijzen. In 2007 werd 1 445 miljoen euro betaald, ofwel 42 % minder dan in het voorgaande jaar, als gevolg van beleidskeuzes in het kader van de recente GLB-hervormingen en ook van de prijsstijgingen op de wereldmarkt. Krachtens Verordening (EEG) nr. 386/90 van de Raad moeten de lidstaten 5 % van de exporten fysiek controleren om te garanderen dat ze correct zijn omschreven en recht geven op uitvoerrestituties. Zij moeten ook substitutiecontroles verrichten op de plaats waar de goederen de EU verlaten wanneer deze niet dezelfde is als die waar de goederen aan een fysieke controle werden onderworpen. De Commissie moet toezicht houden op de kwaliteit en het aantal van deze controles.

5.37. *De kwaliteit en het aantal van zowel de fysieke als de substitutiecontroles worden nagegaan via de controles ter plaatse en een analyse van de gedetailleerde jaarlijkse informatie die door alle lidstaten wordt ingediend.*

5.38. In haar Speciaal verslag nr. 4/2007 ([24]) wees de Rekenkamer op gebreken met betrekking tot het systeem van fysieke en substitutiecontroles van zendingen waarvoor uitvoerrestituties zijn aangevraagd. De Raad en de Commissie reageerden prompt op de aanbevelingen door de desbetreffende regelgeving ([25]) te wijzigen. Het bijzondere probleem dat uitgevoerde goederen na vervoer via een niet-regelmatige scheepslijndienst opnieuw het EU-grondgebied worden binnengebracht, is echter nog niet aangepakt.

5.38. *De Commissie is van mening dat indien blijkt dat de producten die met restituties worden uitgevoerd, binnen 60 dagen het douanegebied hebben verlaten, de rest van de reis naar het derde land van bestemming wordt voortgezet over internationaal grondgebied of grondgebied van een derde land, eventueel met inbegrip van overlading volgens de artikelen 9 of 10 van Verordening (EG) nr. 800/1999, waarbij de genoemde doorvoer geschiedt door een gedeelte van het communautaire douanegebied onder douanetoezicht, hetgeen na de uitbreiding van de EU sinds 2004 waarschijnlijker is geworden. Het is wettelijk onmogelijk dat de goederen of producten in kwestie na restituties te hebben ontvangen onder een verschillend douanetoezicht in het douanegebied blijven.*

De procedures van de Commissie voor de goedkeuring van de rekeningen

5.39. Daar het beheer van de landbouwuitgaven in het algemeen wordt gedeeld door de lidstaten en de Commissie, wordt de steun uitbetaald door de lidstaten, die deze vervolgens vergoed krijgen door de Commissie. Deze vergoedingen worden beschouwd als voorschotten, hoewel ze in de financiële staten van de Commissie worden vermeld als betalingen. De uiteindelijke erkenning van de uitgaven volgt in een procedure die „goedkeuring van de rekeningen" wordt genoemd en twee fasen omvat: een jaarlijkse financiële beschikking en meerjarige conformiteitsbeschikkingen van de Commissie.

5.39. *De terugbetalingen door de Commissie aan de lidstaten zijn volgens de wettelijke voorschriften gedefinieerd als maandelijkse betalingen en niet als voorschotten ([8]).*

([24]) Vastgesteld door de Rekenkamer op 21 juni 2007 (PB C 252 van 26.10.2007, blz. 1).

([25]) Verordening (EG) nr. 14/2008 van de Raad (PB L 8 van 11.1.2008, blz. 1) en Verordening (EG) nr. 159/2008 van de Commissie (PB L 48 van 22.2.2008, blz. 19).

([8]) *In artikel 5, lid 1, eerste alinea, van Verordening (EG) nr. 1258/1999 van de Raad wordt het volgende gesteld: „De Commissie stelt de financiële middelen ter dekking van de […] uitgaven ter beschikking van de lidstaten via voorschotten […].". Bij Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad van 21 juni 2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid werd Verordening (EG) nr. 1258/1999 echter ingetrokken en wordt in artikel 14, lid 1 (ter vervanging van genoemd artikel 5, lid 1, eerste alinea) het volgende gesteld: „De Commissie stelt de kredieten die nodig zijn voor de financiering van de […] uitgaven, in de vorm van maandelijkse vergoedingen, hierna „maandelijkse betalingen" genoemd, ter beschikking van de lidstaten op basis van de uitgaven die de erkende betaalorganen in een referentieperiode hebben verricht.".*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Financiële goedkeuring

5.40. Op 30 april 2008 gaf de Commissie drie financiële goedkeuringsbeschikkingen voor de uitgaven krachtens ELGF, ELFPO en TIPO en keurde zij de rekeningen goed van alle betaalorganen, behalve die welke in ***bijlage 5.3*** zijn aangegeven. Deze beschikkingen berusten op door onafhankelijke auditors (verklarende instanties) afgegeven certificaten. De Rekenkamer ontdekte bij haar controle geen door de Commissie goedgekeurde uitgaven die in de financiële goedkeuringsbeschikkingen hadden moeten worden afgewezen (losgekoppeld).

5.41. De financiële beschikkingen beperken zich echter tot de waarheidsgetrouwheid, volledigheid en nauwkeurigheid van de rekeningen van de betaalorganen. De wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen („conformiteitskwesties") vallen niet onder de gegevensgerichte controles van de verklarende instanties en de aanvragen voor EU-steun worden door hen gewoonlijk niet ter plaatse gecontroleerd. Een financiële beschikking betekent dus niet dat de „goedgekeurde" uitgaven geen onregelmatige betalingen kunnen omvatten.

5.41. *De gegeven betrouwbaarheidsverklaring heeft niet uitsluitend betrekking op financiële kwesties. Elke verklaring biedt ook een advies over het al dan niet correct functioneren van het internecontrolesysteem van het betaalorgaan voor het begrotingsjaar in kwestie en in deze context worden controles ter plaatse ook geëvalueerd.*

Voorts verstrekken de certificerende instanties een afzonderlijk advies over de betrouwbaarheidsverklaring die door de directeur van elk betaalorgaan wordt afgegeven, alsook een analyse van de doeltreffendheid van de controles ter plaatse en de accuraatheid van de controlestatistieken.

5.42. In 2007 werd het werk van de verklarende instanties uitgebreid. Naast de nieuwe verificatie en validering van de GBCS-statistieken (zie paragraaf 5.31) moesten ze ook advies uitbrengen over de betrouwbaarheidsverklaringen van de directeuren van de betaalorganen en over de internecontroleprocedures. Uit de controle van de Rekenkamer bleek dat deze nieuwe elementen tot nu toe weinig meerwaarde hebben opgeleverd. Bovendien bleef er in drie gevallen een tegenstrijdigheid bestaan tussen de betrouwbaarheidsverklaring van de directeur van het betaalorgaan en het door de verklarende instantie afgegeven controlecertificaat met beperking.

5.42. *Samen met de andere elementen die door de Rekenkamer in haar opmerkingen worden aangehaald, zijn de verificatie- en valideringswerkzaamheden van de certificerende instanties de als gevolg van aanbevelingen van de Rekenkamer in het jaarverslag betreffende het begrotingsjaar 2005 (paragraaf 5.46) en 2006 (paragraaf 5.8) werden opgenomen, een positieve stap naar een grotere verantwoordingsplicht van de betaalorganen en naar meer transparantie en verantwoordelijkheid voor de controleresultaten. Dit wordt ook erkend door de conferentie van directeuren van de betaalorganen en door de onafhankelijke certificerende instanties.*

Elk certificerende instantie analyseert en rapporteert over de mate waarin elk betaalorgaan voldoet aan de accrediteringscriteria als neergelegd in Verordening (EG) nr. 885/2006, en geeft een desbetreffend advies af. Verschillen tussen het advies over de betrouwbaarheidsverklaring en dat van de certificerende instantie bewijzen de toegevoegde waarde van het advies over de betrouwbaarheidsverklaring waarbij deze door de certificerende instantie is geëvalueerd in het licht van haar eigen controlewerkzaamheden, zoals gepland. De drie betrokken betaalorganen zijn momenteel alle drie voorwaardelijk erkend. Voor de overige 79 betaalorganen waren de twee documenten consistent.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.43. Hoewel de Spaanse betaalorganen tijdens het jaar voor het eerst BTR-betalingen verrichtten, hebben de Spaanse verklarende instanties de voorgeschreven verificatie van de rechten niet in hun werkzaamheden opgenomen.

5.44. Op basis van een onderzoek van het werk van de verklarende instanties ([26]) herhaalt de Rekenkamer ([27]) haar twijfels over de nauwkeurigheid van de debiteurenrekeningen: twee verklarende instanties voorzien hun certificaten van beperkingen en 15 instanties wijzen op gebreken in de procedures voor schuldenbeheer van de betaalorganen; 12 verklarende instanties hebben te weinig informatie verstrekt over het verrichte werk en twee hebben de rekeningen onvoldoende geverifieerd. De Commissie heeft wel de procedure ingeleid om corrigerende maatregelen ([28]) te treffen ter ondervanging van de gemelde gebreken, maar de financiële gevolgen van die acties zijn nog niet bekend. Verder constateert de Rekenkamer dat de betaalorganen ten aanzien van de datum van erkenning van de schulden verschillende beleidslijnen volgen, hetgeen leidt tot een inconsistente presentatie van de totale waarde van de schulden.

5.45. In haar antwoord op het jaarverslag 2006 van de Rekenkamer ([29]) heeft de Commissie zich verbonden tot een vervolgonderzoek van de bedragen uit de debiteurentabellen die ten laste van de EU-begroting werden gebracht krachtens de op 27 april 2007 gegeven, eerste financiële goedkeuringsbeschikking voor 2006. De drie controles die de Commissie in 2007 verrichtte, hadden betrekking op ongeveer 7 % van de in die financiële goedkeuringsbeschikking vermelde bedragen.

Conformiteitsgoedkeuring

5.46. Conformiteitsbeschikkingen worden gegeven nadat de Commissie de door de lidstaten opgegeven uitgaven extra heeft geverifieerd. Ze bestrijken meerdere jaren en hebben ten doel uitgaven van EU-financiering uit te sluiten wanneer de Commissie heeft geconstateerd dat ze „niet overeenkomstig de EU-voorschriften zijn verricht" ([30]).

([26]) Bijlage III bij Verordening (EG) nr. 885/2006 van de Commissie (PB L 171 van 23.6.2006, blz. 90).
([27]) Jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragraaf 5.61.
([28]) Artikel 11 van Verordening (EG) nr. 885/2006.
([29]) Jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragraaf 5.61.
([30]) Artikel 31 van Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad (PB L 209 van 11.8.2005, blz. 1).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.43. *De certificerende organen controleerden de gegevens die waren verstrekt door de autonome gemeenschappen voor de berekening van de toeslagrechten, maar niet de berekening die op nationaal niveau was gedaan. De Commissie heeft haar richtsnoeren voor het begrotingsjaar 2008 herzien om te verduidelijken dat indien het systeem centraal op nationaal niveau wordt beheerd, maar het centrale betaalorgaan niet de BTR beheert, zoals in Spanje het geval is, in dat geval de certificerende instantie toch dit deel van haar verslag voor haar rekening moet nemen.*

5.44. *De Commissie is van oordeel dat voor ten minste één van deze twee gevallen voldoende werk is verricht. De Commissie is ook van mening dat zij met het oog op de conformiteitsgoedkeuring en de financiële controle over voldoende informatie beschikt over de schuldenaren. In geen enkel geval bleek de financiële impact op het algemene rekeningniveau (en dus in de zin van de beschikking) groot te zijn.*

De Commissie erkent echter dat er nog ruimte is voor verbetering op dit punt, en zij heeft voor het begrotingsjaar 2008 haar richtsnoeren dienovereenkomstig aangepast. De Commissie zal ook nauw blijven toezien op de situatie (d.m.v. zeven controlebezoeken aan betaalorganen en zes controlebezoeken aan certificerende instanties in 2008).

5.45. *In 2007 werden twee controles inzake schulden verricht bij het Italiaanse betaalorgaan AGEA. De beschikking tot goedkeuring van de rekeningen van AGEA die voor het begrotingsjaar 2006 werden afgesplitst, werd op 30 april 2008 gegeven. Dit betekent dat de controles die in 2007 werden uitgevoerd, ongeveer 41 % van de bedragen bestreken die in de eerste en tweede financiële goedkeuringsbeschikking voor het begrotingsjaar 2006 waren opgenomen (de laatste na de controle van de Rekenkamer).*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.47. In haar jaarverslag over het begrotingsjaar 2006 en in voorgaande jaarverslagen wees de Rekenkamer op de beperkingen die ten dele inherent zijn aan het goedkeuringssysteem, zoals de terugwerkende kracht en de meerjarige aard van de conformiteitsgoedkeuring en het feit dat de financiële correcties feitelijk de lidstaten treffen en niet de eindbegunstigden. Bovendien is de methode waarmee de Commissie de conformiteitsaanpassingen berekent goeddeels gebaseerd op het gebruik van forfaitaire correcties, hetgeen betekent dat er geen deugdelijk verband kan worden gelegd tussen de aldus teruggevorderde bedragen en het werkelijke bedrag aan onregelmatige betalingen ([31]). Deze beperkingen bleken in 2007 nog steeds te bestaan.

5.48. Bij haar controle van de in 2007 gegeven conformiteitsbeschikkingen constateerde de Rekenkamer het volgende:

a) uitgaven werden niet uitgesloten van EU-financiering terwijl dat in feite wel had moeten geschieden en uitgaven werden niet tijdig genoeg onderworpen aan een conformiteitscontrole om het volledige bedrag van de aangetroffen mogelijke onregelmatigheden te kunnen terugvorderen;

([31]) Jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2006, paragraaf 5.63.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.47. *De beperkingen die de Rekenkamer beschrijft, zijn inherent aan het systeem zoals het in de communautaire wetgeving is neergelegd en waartegen de Rekenkamer naar aanleiding van de vaststelling van Verordening (EG) nr. 1290/2005 geen bezwaar had gemaakt.*

Hoewel de financiële consequenties pas aan het einde van de procedures worden bepaald, zijn de voorlopige bevindingen van de in een bepaald jaar verrichte controles van de Commissie reeds op het eind van dat jaar bekend. Aangezien de controles betrekking hebben op de beheers- en controlesystemen van de lidstaten, verschaffen zij niet alleen informatie over de gecontroleerde uitgaven, maar indirect ook over toekomstige uitgaven. Voorts houden de correcties normaal gesproken rekening met de uitgaven die zijn gedaan na de datum van de controle en zijn zij daarom niet alleen retroactief.

De conformiteitsgoedkeuringsprocedure heeft tot doel uitgaven die niet in overeenstemming met de communautaire voorschriften zijn verricht, aan communautaire financiering te onttrekken. Daarentegen is die procedure niet opgezet als een mechanisme om onregelmatige betalingen aan begunstigden terug te vorderen, waarvoor op grond van het beginsel van een gedeeld beheer uitsluitend de lidstaten verantwoordelijk zijn.

Wanneer de conformiteitsgoedkeuringsprocedure ertoe leidt dat onverschuldigde betalingen worden geïdentificeerd, moeten de lidstaten de betrokken bedragen terugvorderen van de eindbegunstigden. Ook waar geen terugvorderingen van de begunstigden noodzakelijk zijn omdat de financiële correctie alleen betrekking heeft op tekortkomingen in het beheer en het controlesysteem van de lidstaten en niet op onterechte betalingen, zijn deze correcties toch een belangrijk middel om de systemen van de lidstaten te verbeteren en aldus onregelmatige betalingen aan begunstigden te voorkomen of te detecteren en terug te vorderen.

Vaste tarieven houden rekening met de ernst van de tekortkomingen in de nationale controlesystemen overeenkomstig het financiële risico voor de Gemeenschap. De Commissie is daarom van oordeel dat er een geldig verband is tussen dit type correctie en het bedrag van onregelmatige betalingen aan eindbegunstigden.

5.48.

a) *De Commissie is van oordeel dat de uitgaven die als gevolg van haar conformiteitscontroles worden uitgesloten van communautaire steun, volstaan om het risico voor het fonds te dekken.*

De wettelijke regeling waarbij de mogelijkheid tot financiële correcties wordt beperkt in de tijd (regel van 24 maanden) is een bewuste keuze van de communautaire wetgever om rechtszekerheid voor de lidstaten te verzekeren. Het is inherent aan de toepassing van deze regel dat op sommige uitgaven geen financiële correcties kunnen worden toegepast hoewel tekortkomingen van invloed kunnen zijn geweest op die uitgaven. De Commissie heeft herhaaldelijk voorgesteld deze limiet uit te breiden, maar deze voorstellen werden zowel door de Raad als het Europees Parlement afgewezen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER	ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE
b) bij twee van de onderzochte correcties waren zes jaar verlopen tussen de eerste controle en de goedkeuringsbeschikking, met het gevolg dat niet-subsidiabele uitgaven pas aan het eind van deze procedure uit de rekeningen werden geschrapt.	**b)** *De twee gevallen waarnaar de Rekenkamer verwijst, waren erg complex en niet representatief voor de conformiteitsgoedkeuringswerkzaamheden van de Commissie.*
De beleidsterreinen Milieu, Maritieme zaken en visserij en Gezondheidszorg en consumentenbescherming	
5.49. Milieu, en Maritieme zaken en visserij worden evenals Gezondheidszorg en consumentenbescherming door de Commissie beheerd met behulp van specifieke controlesystemen. De controle van deze beleidsterreinen door de Rekenkamer bracht de volgende systeemgebreken aan het licht:	**5.49.**
a) bij de milieumaatregelen bevatten uit het hoofdfonds (LIFE) gefinancierde projecten niet-subsidiabele uitgaven. Er kwamen nog steeds grote vertragingen voor bij de afsluiting van de controles, maar de situatie is in 2007 verbeterd. Het jaarlijkse activiteitenverslag van het directoraat-generaal Milieu (DG ENV) erkent deze gebreken door een specifiek voorbehoud te maken;	
b) op het beleidsterrein Visserij is er een gebrek aan passende rechtsvoorschriften en te weinig documentatie over de uitgaven in verband met het verzamelen van gegevens over het visserijbeheer, waardoor het risico van onregelmatige betalingen toeneemt. Daarnaast zijn financiële verplichtingen krachtens specifieke gevallen van vernieuwde bilaterale visserijovereenkomsten niet tijdig gedekt door de vastlegging van dienovereenkomstige kredieten;	**b)** *De wettelijke regels waarnaar de Rekenkamer verwijst in verband met de gegevensverzameling voor het visserijbeheer, werden in 2008 gewijzigd (9). De daarbij horende uitvoeringsverordening en -beschikking van de Commissie zullen in de loop van het jaar 2008 worden goedgekeurd. De nieuwe rechtsgrond omvat duidelijke regels en zou moeten tegemoetkomen aan de bezorgdheid van de Rekenkamer. Wat de huidige situatie betreft, werden er procedures ingesteld om de tekortkomingen die door de Rekenkamer inzake de documentatie zijn vastgesteld, aan te pakken.* *Betalingsverplichtingen in verband met de visserijovereenkomsten kunnen slechts worden aangegaan na vaststelling van de rechtsgrond (beschikking en/of verordening van de Raad). Dit verklaart waarom de betalingsverplichting pas na de juridische verplichting (voorlopige toepassing van het nieuwe protocol) komt, wanneer de vaststelling van de rechtsgrond niet is kunnen geschieden vóór de voorlopige inwerkingtreding van het nieuwe protocol (hetgeen vaak het geval is, ondanks het feit dat rekening wordt gehouden met lange termijnen voor onderhandeling en goedkeuring). De Commissie zal verder nadenken over andere manieren om rekening te houden met de opmerkingen van de Rekenkamer en tegelijk de specifieke vereisten van de visserijovereenkomsten te blijven respecteren.*

(9) Verordening (EG) nr. 199/2008 van de Raad.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Raad kwam op 24 juni tot een politiek akkoord over het voorstel van de Commissie betreffende visvergunningen voor vaartuigen uit de Gemeenschap buiten de territoriale wateren van de Gemeenschap. De nieuwe verordening voorziet in de voorlopige voortzetting van de visserijwerkzaamheden in afwachting van de formele goedkeuring van het nieuwe protocol door de Raad.

c) op het terrein Gezondheidszorg en consumentenbescherming werden betalingen verricht voor veterinaire maatregelen zonder alle vereiste bewijsstukken.

c) *De verklaring van de Rekenkamer heeft betrekking op de ontvangst van vaccins en tests waarvoor door de Commissie geen schriftelijke bevestiging van ontvangst werd verlangd. De Commissie is desondanks op basis van haar contacten met de lidstaten en haar internecontroleprocedures (met inbegrip van de vermelding „voor conform" getekend door twee personeelsleden) van oordeel dat dit gebrek aan formele documentatie met betrekking tot de ontvangst van deze goederen en tests, haar betalingen niet in het gedrang brengt.*

Onlangs is een beschikking van de Commissie ([10]) goedgekeurd waarin de voorschriften voor financiële rapportage van Beschikking 2002/677/EG van de Commissie worden verstrengd.

Algemene conclusies en aanbevelingen

5.50. Op grond van haar controlewerkzaamheden concludeert de Rekenkamer dat de onderliggende verrichtingen bij de gedeclareerde uitgaven van de beleidsgroep over het geheel genomen een materieel foutenniveau wat betreft de wettigheid en/of regelmatigheid bevatten (zie de paragrafen 5.12 en 5.13).

5.50-5.51. *De Commissie streeft ernaar te verzekeren dat de toezicht- en controlesystemen op een doeltreffende manier fouten detecteren en verbeteren, en daarbij rekening houden met de kosten en baten van de controles die ter plaatse moeten gebeuren.*

Wat betreft landbouw en plattelandsontwikkeling, wijst de Commissie op de bevinding van het Hof dat het meest waarschijnlijke algemene foutenniveau niet significant verschilt van dat van vorig jaar, als gerapporteerd in de betrouwbaarheidsverklaring van 2006. Uit de controlestatistieken van de lidstaten blijkt ook dat het foutenniveau op het niveau van de eindbegunstigden in het kader van het Europees Landbouwgarantiefonds (goed voor 85 % van de totale uitgaven voor landbouw en plattelandsontwikkeling) onder het materialiteitsniveau ligt.

Het GBCS, waaronder het grootste deel van de landbouwuitgaven valt, is doeltreffend voor het beperken van het risico van onregelmatige uitgaven, mits correcte en betrouwbare gegevens worden ingevoerd en het systeem behoorlijk wordt toegepast.

De uitgaven voor landbouw en plattelandsontwikkeling voor 2007 die door toekomstige conformiteitsbeschikkingen waarschijnlijk zullen worden uitgesloten van communautaire steun, belopen een geraamde 439 miljoen euro, samen met de 152 miljoen euro uit invorderingen van de eindbegunstigden.

([10]) *SANCO/1182/2008 herz. 3.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Zoals beschreven in het jaarlijkse activiteitenverslag voor 2007 vertrouwt het directoraat-generaal Gezondheid en consumenten erop dat zijn transacties niet onderhevig zijn aan een materieel foutenniveau op het gebied van de wettigheid en regelmatigheid. Zoals verklaard in het jaarlijkse activiteitenverslag voor 2007 bedraagt het resterende foutenniveau 1,6 % en ligt het onder het materialiteitsniveau van 2 %.

Zoals verklaard in het jaarlijkse activiteitenverslag van het directoraat-generaal Maritieme zaken en visserij kan een redelijke zekerheid worden verschaft omtrent de regelmatigheid en wettigheid van de uitgaven van het directoraat-generaal Maritieme zaken en visserij en zijn de vastgestelde tekortkomingen onvoldoende om een voorbehoud te rechtvaardigen.

DG ENV maakte in het jaarlijkse activiteitenverslag een specifiek voorbehoud met betrekking tot de subsidiabiliteit van de uitgaven die waren gedeclareerd door de begunstigden van subsidies voor het uitvoeren van acties.

5.51. Het globale oordeel van de Rekenkamer betreffende de toezicht- en controlesystemen voor de in dit hoofdstuk behandelde beleidsterreinen is dat ze ten dele doeltreffend zijn.

5.51. *Zoals verklaard in het jaarlijkse activiteitenverslag 2007 van het directoraat-generaal Maritieme zaken en visserij onder de conclusie over de doeltreffendheid van het internecontrolesysteem, bestaat er redelijke zekerheid dat de internecontrolesystemen in het DG naar behoren functioneren.*

Luidens het jaarlijkse activiteitenverslag 2007 is de leiding van het directoraat-generaal Milieu tevreden over de algemene toestand van de interne controle en het financiële en operationele beheer in DG ENV. Deze conclusie wordt ook bevestigd door de resultaten van de analyse van de gesubdelegeerde ordonnateurs en de beheersverslagen aan de directeur-generaal die in januari 2008 van alle ordonnateurs werden verlangd. De interne controlecapaciteit van DG ENV heeft naar aanleiding van de controles in 2007 geen materiële tekortkomingen ontdekt in de financiële controlesystemen of ernstige tekortkomingen in de beheerssystemen. De zwakke punten die in 2007 door het beheer werden aangemerkt, waren te wijten aan specifieke omstandigheden en zullen in 2008 verder worden aangepakt.

5.52. Toch concludeert de Rekenkamer dat het GBCS een doeltreffend middel blijft om het risico van onregelmatige uitgaven te beperken, mits het correct wordt toegepast en er nauwkeurige en betrouwbare gegevens worden ingevoerd over de BTR-betalingen op basis van toegewezen rechten (zie de paragrafen 5.20 en 5.21). De recente opneming van steunregelingen in de BTR, zoals die voor olijfolie (zie paragraaf 5.14), is een positieve ontwikkeling, hoewel ze op korte termijn tot een hogere foutenfrequentie zou kunnen leiden.

5.53. Ongeveer 20 procent van de op het niveau van de eindbegunstigde gecontroleerde betalingen bleek andermaal onjuist, en een beperkt aantal daarvan had een grote financiële impact. De Rekenkamer constateerde verder fouten in de interpretatie van de verordeningsbepalingen. Worden al deze fouten niet gecorrigeerd, dan zullen ze jarenlang aanzienlijke cumulatieve gevolgen hebben.

5.52-5.53. *De door de diensten van de Commissie verrichte controles hebben uitgewezen dat over het algemeen de berekening van de toeslagrechten is geschied overeenkomstig de wetgeving en dat de administratieve controles en de controles ter plaatse over het algemeen goed functioneren. Aan de vastgestelde problemen wordt de nodige aandacht besteed in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.*

Wat de frequentie en de gevolgen van fouten betreft, wijzen de GBCS-statistieken die zijn verstrekt door de lidstaten (behalve Griekenland) en die werden geverifieerd en gevalideerd door de certificerende instanties, erop dat de foutenfrequentie met inbegrip van het begrotingsjaar 2007 voortdurend afneemt en de financiële gevolgen van de fouten beperkt zijn tot slechts 0,83 % van de betrokken uitgaven.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.54. Hoewel de systemen ter goedkeuring van de rekeningen (evenals de controles na betaling) ten doel hebben uitgaven die niet voldoen aan de EU-regelgeving uit te sluiten, is dit momenteel niet het geval bij de betalingen aan de eindbegunstigden; die betalingen worden in feite opgebracht door de lidstaten, zodat er geen deugdelijk verband kan worden gelegd tussen de uitgesloten bedragen en het werkelijke bedrag aan onregelmatige betalingen.

5.55. De conformiteitsbeschikkingen van de Commissie zijn voor geen enkel jaar na 2000 volledig. Daar de beschikkingen met betrekking tot 2007 nog niet zijn gegeven, worden de uitgaven in latere jaren mogelijk gecorrigeerd na verificaties door de Commissie. In het algemeen veranderen correcties in latere jaren echter niets aan de orde van grootte van de door de lidstaten gemelde betalingen.

5.56. De Rekenkamer beveelt aan de systeemgebreken die tot dergelijke fouten leiden, te ondervangen. In dit verband zijn de meest dringende acties met betrekking tot de betrouwbaarheid van de BTR-betalingen de volgende:

a) de vaststelling, de registratie en het beheer van de rechten verbeteren;

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.54. *De conformiteitsgoedkeuringsprocedure heeft tot doel uitgaven die niet in overeenstemming met de communautaire voorschriften zijn verricht, aan communautaire financiering te onttrekken. Daarentegen is die procedure niet opgezet als een mechanisme om onregelmatige betalingen aan begunstigden terug te vorderen, waarvoor op grond van het beginsel van een gedeeld beheer uitsluitend de lidstaten verantwoordelijk zijn.*

Wanneer de conformiteitsgoedkeuringsprocedure ertoe leidt dat onverschuldigde betalingen worden geïdentificeerd, moeten de lidstaten de betrokken bedragen terugvorderen van de eindbegunstigden. Ook waar geen terugvorderingen van de begunstigden noodzakelijk zijn omdat de financiële correctie alleen betrekking heeft op tekortkomingen in het beheer en het controlesysteem van de lidstaten en niet op onterechte betalingen, zijn deze correcties toch een belangrijk middel om de systemen van de lidstaten te verbeteren en aldus onregelmatige betalingen aan begunstigden te voorkomen of te detecteren en terug te vorderen.

De Commissie is van oordeel dat er een geldig verband is tussen haar financiële correcties en het bedrag van onregelmatige betalingen aan eindbegunstigden.

5.55. *Van de ongeveer 1 400 in het jaar 2003 en daarvoor verrichte controles, in het kader waarvan financiële correcties kunnen worden toegepast ten aanzien van de periode vóór 2002, waren er eind 2007 slechts 24 nog niet afgesloten. De financiële correcties in verband met deze controles voor wat de uitgaven betreft van de periode vóór 2002, worden geraamd op ongeveer 6 miljoen euro. Dit betekent dat de werkzaamheden voor de conformiteitsgoedkeuring van de uitgaven in het jaar 2001 en daarvoor grotendeels zijn voltooid.*

Wat de grootte betreft van de financiële correcties, belopen de uitgaven voor landbouw en plattelandsontwikkeling voor 2007 die door toekomstige conformiteitsbeschikkingen waarschijnlijk zullen worden uitgesloten van communautaire steun, een geraamde 439 miljoen euro, samen met de 152 miljoen euro uit invorderingen van de eindbegunstigden ([11]).

5.56. *De meeste tekortkomingen waarnaar de Rekenkamer verwijst, zijn bekend en worden aangepakt in de conformiteitsgoedkeuring. De tekortkomingen zijn niet het gevolg van onduidelijke wettelijke bepalingen maar door een gebrekkige tenuitvoerlegging daarvan.*

a) *De lidstaten worden aangemoedigd hun systemen te verbeteren en inzake deze kwesties nauw samen te werken met de diensten van de Commissie en het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek.*

([11]) *In 2007 werd 607 miljoen euro door een financiële correctie teruggekregen en werd 247 miljoen euro van de eindbegunstigden door de lidstaten teruggevorderd (zie hoofdstuk 6 van de opmerkingen bij de jaarrekeningen voor 2007).*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

b) niet in aanmerking komende oppervlakten en begunstigden uit de database verwijderen en zorgen voor actuele informatie over percelen grond (bv. door orthobeelden);

c) de aan de maatregelen ten grondslag liggende regels verduidelijken en vereenvoudigen — met name het gebruik van de nationale reserve.

5.57. Er zijn ook nog steeds aanzienlijke inspanningen nodig om ervoor te zorgen dat de begunstigden voldoen aan hun verplichtingen op het gebied van plattelandsontwikkeling, dat bijzonder vatbaar is voor fouten wegens de vaak complexe regels en subsidiabiliteitsvoorwaarden.

5.58. Tenslotte moeten de systeemgebreken worden verholpen die op de beleidsterreinen Milieu, Maritieme zaken en visserij, en Gezondheidszorg en consumentenbescherming zijn geconstateerd.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

b) *De diensten van de Commissie (DG AGRI en GD GCO) hebben al in 2002 richtsnoeren opgesteld voor het registreren van subsidiabele gebieden en het verzekeren van geactualiseerde informatie. Deze richtsnoeren werden bij diverse gelegenheden besproken met de lidstaten. Indien blijkt dat het niet naleven van deze richtsnoeren kan leiden tot onregelmatige betalingen, worden in het kader van de conformiteitsgoedkeuring maatregelen genomen en de lidstaten wordt verzocht in detail een actieplan aan te geven om de problemen te verhelpen. Daarbij geven de diensten van de Commissie (DG AGRI en DG GCO) de noodzakelijke bijstand.*

c) *Er worden vereenvoudigingen voorgesteld in de voorstellen van de Commissie inzake de gezondheidstest: door verdere ontkoppeling van sommige gedeeltelijke betalingen en door de lidstaten in staat te stellen geleidelijk aan over te gaan naar meer vaste bedragen per toeslagrecht, wordt de BTR doeltreffender en eenvoudiger.*

5.57. *De Commissie heeft in haar controleprogramma 2008 prioriteit gegeven aan de agromilieumaatregelen.*

De Commissie is het eens met de stelling van de Rekenkamer dat de maatregelen voor plattelandsontwikkeling, in het bijzonder vanwege de inherente complexiteit van de agromilieumaatregelen, in vergelijking met de uitgaven voor het Europees Landbouwgarantiefonds een hogere frequentie van fouten vertonen. Agromilieumaatregelen zijn uit hun aard een complex gegeven en er is zeer weinig ruimte voor vereenvoudiging zonder de doelstelling van deze maatregelen in gevaar te brengen.

De Commissie is daarom van oordeel dat vanwege de toegevoegde waarde van deze maatregelen en hun grote complexiteit, er een grotere foutenmarge moet kunnen zijn.

Ondanks deze overwegingen werden voor de programmeerperiode 2007-2013 van het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling belangrijke verbeteringen ingevoerd in het controlekader voor plattelandsontwikkeling. Bijvoorbeeld moeten de lidstaten nu garanderen dat de subsidiabiliteitscriteria van de communautaire wetgeving of de programma's voor plattelandsontwikkeling kunnen worden gecontroleerd volgens een door hen vastgestelde reeks verifieerbare indicatoren. Vanwege de complexiteit van de subsidiabiliteitscriteria werden door de diensten van de Commissie diverse regels en richtsnoeren opgesteld om de lidstaten te helpen bij hun interpretatie.

Voorts werd de toepassing van het GBCS verder versterkt voor maatregelen voor plattelandsontwikkeling in het kader van as 2 met betrekking tot oppervlaktesteun en dieren (44 % van de totale geprogrammeerde uitgaven).

5.58. *Het directoraat-generaal Gezondheid en consumenten verwijst naar zijn verklaring in paragraaf 5.51.*

Zie het antwoord in punt 5.51 voor visserij.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

FOLLOW-UP VAN EERDERE OPMERKINGEN

De gemeenschappelijke marktordening voor ruwe tabak

5.59. In haar Speciaal verslag nr. 7/2004 ([32]) constateerde de Rekenkamer een aantal gebreken, met name onbetrouwbare gegevens, ontoereikende analyse van de marktsituatie en het niet bereiken van de gestelde doelen, zoals het stimuleren van de omschakeling van de productie naar andere sectoren. De Rekenkamer deed een aantal aanbevelingen die door het Parlement en de Raad werden gesteund.

5.60. De GMO voor ruwe tabak werd sindsdien herzien in het kader van de algemene hervorming van het GLB in 2003. De Commissie heeft goeddeels gevolg gegeven aan de aanbevelingen van de Rekenkamer, met name inzake het verzamelen en benutten van meer complete en betrouwbare gegevens. Ook wordt de steun geleidelijk aan geheel losgekoppeld van de productie. Zodra deze ontkoppeling zijn beslag zal hebben gekregen, zal zij tezamen met de financiering van omschakelingsmaatregelen de gebreken van de marktmaatregelen ondervangen en de producenten ertoe aanzetten vrijwillig de tabaksproductie stop te zetten.

Het beheer en de controle door de Commissie van de maatregelen ter bestrijding van mond-en-klauwzeer

5.61. In haar Speciaal verslag nr. 8/2004 ([33]) merkte de Rekenkamer op dat de Commissie en de Raad reeds veel van de in haar controle belichte gebreken in de regelgeving hadden verholpen. Toch beval zij nog verdere maatregelen aan, met name:

5.61.

a) buiten crisistijd het preventie- en bestrijdingssysteem regelmatig te evalueren en het toezicht op de toepassing ervan te versterken;

b) middelen te onderzoeken om de veehouders nauwer te betrekken bij de snelle melding van de ziekte en de inachtneming van de vervoersbeperkingen;

([32]) PB C 41 van 17.2.2005, blz. 1.
([33]) PB C 54 van 3.3.2005, blz. 1.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

c) het op epidemieën bij dieren toepasselijke financiële kader te verhelderen en daarbij de financiële risico's voor de EU-begroting zoveel mogelijk te beperken.

5.62. De Commissie verrichtte in 2006 een grootscheepse evaluatie van de preventie- en bestrijdingsmaatregelen en nam een reeks initiatieven waarmee aan de aanbevelingen van de Rekenkamer gedeeltelijk gevolg werd gegeven.

5.63. Niettemin oordeelt de Rekenkamer dat verdere inspanningen nodig zijn om:

a) de regelgeving betreffende gezondheid en welzijn van dieren te vereenvoudigen ([34]);

([34]) Referentie: Mededeling over een nieuwe strategie voor diergezondheid (2007-2013) COM(2007) 539 def. van 19.9.2007.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

c) *In de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over een nieuwe strategie voor diergezondheid voor de Europese Unie (2007-2013) „Voorkomen is beter dan genezen" (COM(2007) 539 def.) werd de ontwikkeling van een geharmoniseerd communautair kader voor de criteria inzake verantwoordingsplicht en kostendeling in het vooruitzicht gesteld. Dit moet worden bereikt door een herziening van het communautaire financiële instrument betreffende uitgaven voor dierziekten (Beschikking 90/424/EEG van de Raad) in het kader van het actieplan van de nieuwe strategie voor diergezondheid. Er is reeds met voorbereidend werk begonnen. Verdere maatregelen, met inbegrip van een haalbaarheidsstudie en een overlegprocedure, zijn gepland.*

5.62. *In december 2004 is de Commissie begonnen met een externe evaluatie om de resultaten van het optreden van de EU op het gebied van diergezondheid te beoordelen en een koers voor de toekomst uit te zetten. Op basis van de resultaten van de evaluatie en de uitgebreide raadpleging van de belanghebbenden presenteerde de Commissie in september 2007 ([12]) haar voorstel voor een nieuwe strategie voor diergezondheid voor de EU. Het was de eerste keer dat de Commissie haar strategische doelstellingen en oogmerken inzake diergezondheid uiteenzette.*

5.63. *De Raad (in december 2007), het Europees Economisch en Sociaal Comité (in januari 2008) en het Europees Parlement (in mei 2008) verwelkomden de ontwikkeling van een strategische aanpak voor het communautaire beleid inzake diergezondheid en zij steunen de algemene doelstellingen en beginselen die hun uitdrukking vinden in de strategie voor diergezondheid voor de periode 2007-2013. Gebaseerd op de resultaten van discussies in deze interinstitutionele forums zal de Commissie in de nabije toekomst goedkeuring hechten aan haar actieplan voor diergezondheid om voor de volgende vijf jaar en daarna haar strategische visie bekend te maken.*

a) *In het kader van het beleid voor betere regelgeving werden reeds belangrijke stappen gezet om het bestaande wettelijke kader te vereenvoudigen, bv. de nieuwe Richtlijn 2006/88/EG betreffende aquacultuurdieren ([13]) en het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vereenvoudiging van de procedures voor het opstellen en*

([12]) *COM(2007) 539 def, goedgekeurd op 19 september 2007. http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/docs/animal_health_strategy_en.pdf.*

([13]) *Richtlijn 2006/88/EG van de Raad van 24 oktober 2006 betreffende veterinairrechtelijke voorschriften voor aquacultuurdieren en de producten daarvan en betreffende de preventie en bestrijding van bepaalde ziekten bij waterdieren (PB L 328 van 24.11.2006, blz. 14).*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

publiceren van lijsten met informatie op veterinair en zoötechnisch gebied en tot wijziging van 22 bestaande richtlijnen ([14]) dat momenteel bij de Raad in de laatste fase voor goedkeuring verkeert. Zoals uitgelegd in de mededeling over een nieuwe strategie voor diergezondheid is de Commissie echter ook van plan een voorstel in te dienen voor nieuwe diergezondheidswetgeving die de bestaande wetgeving aanzienlijk moet vereenvoudigen.

b) meer personele middelen in te zetten voor de controle van de toepassing van de EU-regelgeving, waarbij rekening wordt gehouden met de uitbreiding van de Unie;

b) *Op het gebied van de voedselveiligheid en de diergezondheid werkt het Voedsel- en veterinair bureau (VVB) van de Commissie eraan doeltreffende controlesystemen te garanderen en de naleving van de EU-normen binnen de EU en in derde landen in de context van hun handel met de EU, te evalueren. Het VVB doet dit hoofdzakelijk aan de hand van inspecties in de lidstaten en in derde landen die naar de EU uitvoeren.*

Het VVB voert in totaal ongeveer 250 tot 270 controlebezoeken per jaar uit.

De aanwerving is volgens de aanwervingsvereisten aan de gang: bij voorkeur deskundigen uit de onlangs toegetreden lidstaten.

c) de nog steeds bestaande gebreken in de rampenplannen, die met name worden belicht in de verslagen van het Voedsel- en veterinair bureau, te verhelpen;

c) *Dit punt zal op de voet worden gevolgd.*

d) de organisatie en follow-up van realtime-alarmoefeningen te verbeteren;

d) *De Commissie verzamelt momenteel geactualiseerde informatie uit de lidstaten om deze aanbeveling degelijk om te zetten.*

e) de frequente vertragingen bij het melden van verplaatsingen van runderen en bij het registreren daarvan in de centrale database te verminderen en de regelgeving inzake de identificatie en verplaatsing van varkens te verbeteren;

e) *De tekortkomingen die door het VVB werden gesignaleerd, hebben betrekking op de tenuitvoerlegging van de relevante communautaire wetgeving betreffende de identificatie van dieren, de registratie van bedrijven en van de bewegingen; zij betreffen niet de voorzieningen van de respectieve verordeningen en van de richtlijn.*

([14]) Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vereenvoudiging van de procedures voor het opstellen en publiceren van lijsten met informatie op veterinair en zoötechnisch gebied en tot wijziging van de Richtlijnen 64/432/EEG, 77/504/EEG, 88/407/EEG, 88/661/EEG, 89/361/EEG, 89/556/EEG, 90/427/EEG, 90/428/EEG, 90/429/EEG, 90/539/EEG, 91/68/EEG, 92/35/EEG, 92/65/EEG, 92/66/EEG, 92/119/EEG, 94/28/EG en 2000/75/EG, Beschikking 2000/258/EG en de Richtlijnen 2001/89/EG, 2002/60/EG en 2005/94/EG (COM(2008) 120 def. — 2008/0046 (CNS)).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

f) de in 2004 vastgestelde voorschriften inzake voedselhygiëne op te nemen in de bepalingen betreffende ingevoerd vlees.

5.64. Met betrekking tot de grotere betrokkenheid van de veehouders bij de snelle melding van de ziekte is tot dusverre slechts weinig vooruitgang geboekt.

5.65. Wat ten slotte de verheldering van het financiële kader betreft, heeft de Commissie in 2005 maatregelen vastgesteld ter beperking van de compensatie op basis van de marktprijzen. Toch zijn er nog meer maatregelen nodig, aangezien de betaling van nationale steun tussen de lidstaten sterk uiteenloopt.

Meting van het landbouwinkomen door de Commissie

5.66. In haar Speciaal verslag nr. 14/2003 ([35]) over de beoordeling van het landbouwinkomen door de Commissie concludeerde de Rekenkamer dat de EU-statistieken niet voldoende informatie verschaften over het beschikbare inkomen van landbouwhuishoudens en niet de mogelijkheid boden de levensstandaard van de landbouwbevolking te beoordelen. Dit ondanks het feit dat er drie afzonderlijke instrumenten beschikbaar waren, die alle waren gericht op het vaststellen van het landbouwinkomen maar niet met hetzelfde doel waren ontwikkeld. De Rekenkamer beval de Commissie aan de beschikbare statistieken over de situatie van de landbouwbedrijven en -huishoudens te evalueren en zorgvuldig het statistische kader te definiëren om te controleren in hoeverre de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, met name die inzake een redelijke levensstandaard voor landbouwers, werden verwezenlijkt. Het Europees Parlement en de Raad steunden de aanbevelingen van de Rekenkamer.

([35]) PB C 45 van 20.2.2004, blz. 1.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

f) *De Commissie heeft reeds in de tweede helft van 2007 een passend voorstel voorbereid (SANCO/10018/2007) en kreeg een positieve reactie van de lidstaten op de SCoFCAH-vergadering ([15]) van 10 september 2007. Het document verkeert nu in de legislatieve procedure voor formele goedkeuring door de Commissie en vervolgens publicatie in het Publicatieblad.*

5.64. *Alle uitbraken van belangrijke besmettelijke dierziekten (klassieke varkenspest, mond-en-klauwzeer, aviaire influenza) die de laatste vijf jaar in de EU hebben plaatsgevonden, hebben geleid tot slechts zeer lage kosten voor het communautaire budget en werden met succes uitgeroeid. Een van de verklaringen voor deze resultaten is dat over het algemeen kennisgeving van de ziekte tijdig is geschied. De lidstaten hebben vaak ter ontrading geen (volledige) compensatie geboden aan die landbouwers welke niet volledig hadden meegewerkt met de autoriteiten of de ziekte niet tijdig hadden gemeld.*

5.65. *De maximumbedragen die in de wetgeving zijn opgenomen, geven een algemeen beeld van de compensaties van de lidstaten.*

Als basisregel blijft echter geldig dat de compensatie de marktwaarde van het dier niet mag overschrijden. Door een correcte toepassing van de wetgeving kunnen over- en onderwaarderingen worden vermeden.

De wetgeving inzake compensaties en staatssteun is geharmoniseerd en identiek voor alle lidstaten van de Europese Unie. De verschillen die op het terrein worden geconstateerd, zijn te wijten aan een verschillend gebruik van de beschikbare instrumenten.

([15]) SCoFCAH: Permanent Comité voor de voedselketen en de diergezondheid.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.67. Intussen heeft de Commissie een aantal initiatieven genomen, onder meer ter harmonisatie van de in de lidstaten toegepaste statistische methoden, met name betreffende het informatienet inzake landbouwbedrijfsboekhoudingen (ILBB). Daarnaast nam de Commissie een reeks initiatieven ter verbetering van de betrouwbaarheid van de andere beschikbare instrumenten, namelijk de LR en het ISLH. Verder verrichtte de Commissie haalbaarheidsstudies voor de oprichting van een meer compleet Europees statistisch kader. Maar tot dusverre is er maar weinig vooruitgang te bespeuren, goeddeels omdat er tussen de lidstaten geen consensus bestaat over de prioriteit van dit project, gezien de kennelijk prohibitieve kosten om volledigere informatie te verzamelen over het landbouwinkomen, inclusief inkomen uit niet-agrarische activiteiten. De Rekenkamer herhaalt dat volledigere statistieken en indicatoren onmisbaar zijn om beter zicht te krijgen op het rendement van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, waarbij ongeveer tweederde van de begrotingsmiddelen is bestemd voor inkomenssteun voor landbouwers.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.67. *De evaluatie van de haalbaarheidsstudie is opgenomen in het communautaire statistische programma voor 2008-2012. Uit een eerste discussie binnen het Permanent Comité voor landbouwstatistieken is gebleken dat de lidstaten zich voorzichtig opstellen gezien de bestaande conceptuele, technische en financiële moeilijkheden. Er is besloten het ILB en de LR te handhaven als primaire bronnen van informatie m.b.t. landbouwinkomen.*

BIJLAGE 5.1.1

Beoordeling van de toezicht- en controlesystemen — Directe gekoppelde betalingen — beheerd volgens het GBCS

Lidstaat	Oppervlaktesteun				Dierpremies				Algehele beoordeling
	Administratieve procedures en controles om correcte betaling te verzekeren	Risicoanalyse en selectieprocedures voor inspecties	Inspectie-methodologie, kwaliteitscontrole en rapportage over afzonderlijke resultaten	Opstelling en betrouwbaarheid van statistieken over inspecties en resultaten	Administratieve procedures en controles om correcte betaling te verzekeren	Risicoanalyse en selectieprocedures voor inspecties	Inspectie-methodologie, kwaliteitscontrole en rapportage over afzonderlijke resultaten	Opstelling en betrouwbaarheid van statistieken over inspecties en resultaten	
Duitsland (Beieren)					n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	
Spanje (Castillë en Leon)	1	2	3			14	4		
Italië (AGEA)	5	n.g.	3		n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	
Portugal		n.g.	6		n.g.		7		
Frankrijk		8				9	10		
Griekenland	1/11		12	13	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	

Verklaring:

	Doeltreffend
	Deels doeltreffend
	Niet doeltreffend
n.v.t.	Niet van toepassing
n.g.	Niet geverifieerd

Resultaat van het testen van verrichtingen

Op een steekproef gebaseerde schatting van het aandeel van de verrichtingen dat fouten bevat	31 %
foutenniveau	Tussen 2 en 5 %

1 Het geografisch informatiesysteem (GIS) waarop het beheer van de EU-steunregelingen berust, bevat niet altijd complete en betrouwbare informatie over de al dan niet subsidiabele oppervlakten per referentieperceel.
2 De Spaanse autoriteiten hebben niet aangetoond, dat de gegrondheid van de risicocriteria en de specifieke weging ervan voor het jaar 2006 op enigerlei wijze is geëvalueerd.
3 De resultaten van de nationale controles ter plaatse en de verwerking ervan in het GIS zijn niet betrouwbaar (permanente niet-subsidiabele kenmerken of verschillende soorten grondgebruik werden door de inspecteurs niet ontdekt, het GIS werd dus niet geactualiseerd en bijgevolg werd aan de landbouwers te veel betaald).
4 In de administratieve toepassingen betreffende diercontroles ter plaatse werden enige gebreken ontdekt, zoals het formaat van de controleverslagen en de bedrijfsregisters.
5 Het toezicht van AGEA is niet zodanig, dat het orgaan greep heeft op het correct functioneren van de gedelegeerde bevoegdheden inzake controle en beheer. Vastgesteld werd dat wijzigingen na de termijn waren geaccepteerd en betalingen waren verricht voordat de definitieve resultaten van de controle ter plaatse bekend waren.
6 In de procedures voor controle ter plaatse werden enige gebreken ontdekt (niet-subsidiabele gebieden niet ontdekt, subsidiabiliteitscriteria niet gecontroleerd).
7 In de procedures voor controle ter plaatse werden enige gebreken ontdekt (controlewerkzaamheden op dierregisters niet behoorlijk uitgevoerd of niet gedocumenteerd).
8 De risicoparameters voor de traditionele controles ter plaatse werden niet geëvalueerd. Die controles maken 20 % uit van alle controles ter plaatse; de rest vindt plaats met teledetectie, waarvoor wel evaluaties bestaan.
9 Geen evaluatie van de doeltreffendheid van de in voorgaande jaren gebruikte parameters voor de risicoanalyse.
10 Volgens de controleprocedures moeten de dieren worden gemerkt die zijn vermeld op een uittreksel uit de nationale gecomputeriseerde database, maar hoeven alle aanwezige dieren niet apart te worden geteld.
11 Er werden fouten ontdekt in de invoer van aanvraaggegevens en deze gegevens werden gewijzigd na de datum van indiening.
12 De meetmethoden, resultaten en toegepaste toleranties zijn niet gedocumenteerd in de controleverslagen.
13 Per 1 april 2008 waren de controlestatistieken voor 2006 nog niet bij de Commissie ingediend (de termijn was juli 2007).
14 Bij de evaluatie van de steunregelingen voor dieren werd alleen gekeken naar de specifieke weging van de risicofactoren en niet naar de aard van die factoren.

BIJLAGE 5.1.2

GBCS-toezichtselementen — Bedrijfstoeslagregeling (BTR) (*)

Lidstaat	Administratieve procedures en controles om correcte betaling te verzekeren	Risicoanalyse en selectieprocedures voor inspecties	Inspectiemethodologie, kwaliteitscontrole en rapportage over afzonderlijke resultaten	Opstelling en betrouwbaarheid van statistieken over inspecties en resultaten	Algehele beoordeling
Finland	4/13/15/21	23	25		
Frankrijk	2/4/6/7/11/12/13/15/17	22/23		26	
Nederland	2/5/6/8/10/13/14/15/16	24			
Portugal	3/5/6/14/15/17	22/23			
Spanje (Andalusië)	11/15	22			
Zweden	2/7/9/13/17	22			
VK (Engeland)	1/6/13/14/15/17/18/19/20	24		26	

Verklaring:

Doeltreffend
Deels doeltreffend
Niet doeltreffend

1 Geen orthobeelden beschikbaar voor administratieve kruiscontroles, hetgeen hoewel niet verplicht, de betrouwbaarheid van de voor kruiscontroles gehanteerde gegevens aanzienlijk verhoogt.
2 Niet-subsidiabele elementen, zichtbaar op luchtfoto's of gemeld door de landbouwer, niet verwijderd uit de in het LPIS geregistreerde subsidiabele oppervlakte.
3 Bosbouwpercelen niet systematisch uitgesloten van de subsidiabele oppervlakte.
4 Subsidiabiliteit van nieuwe percelen niet systematisch gecontroleerd.
5 Minimumomvang voor subsidiabiliteit van percelen landbouwgrond niet vastgesteld.
6 Het landbouwpercelenidentificatiesysteem (LPIS) wordt niet toereikend bijgewerkt met de resultaten van inspecties ter plaatse en/of gegevens uit de topografische database.
7 De administratieve kruiscontroles zijn deels gebaseerd op verouderde orthobeelden.
8 De GBCS-database van rechten is niet betrouwbaar, geen betrouwbare cijfers over de actuele aantallen en waarde van de voor 2006 en 2007 in de database opgenomen rechten, rechten waarvoor niet was voldaan aan de minimale activeringseisen werden niet ingetrokken.
9 Geen laatste administratieve kruiscontrole op nationaal niveau voordat betalingen werden goedgekeurd.
10 Nederland wees eerst rechten toe boven het nationale maximum van 4,9 miljoen euro. Op die basis werden betalingen aan individuele landbouwers verricht.
11 BTR-betalingen toegestaan aan landbouwers die geen toeslagrechten hadden.
12 Betalingen worden niet systematisch geblokkeerd totdat alle anomalieën zijn opgelost of de nodige documenten beschikbaar zijn.
13 Aanvraagregistratieprocedures leveren onvoldoende bewijs van de precieze ontvangstdatum en/of worden niet behoorlijk gecontroleerd.
14 Onjuiste toepassing van sancties voor te late aanvragen.
15 Systematisch onjuiste berekening van betalingen wanneer de vastgestelde oppervlakte onvoldoende is voor alle gedeclareerde rechten.
16 EU-bepalingen inzake sancties niet toegepast wanneer een te hoge opgave van oppervlakten was gedaan.
17 Geen of onvoldoende administratieve kruiscontroles of de voor braaklegging opgegeven oppervlakte aan de rechtsvoorschriften voldoet.
18 Onvoldoende beheerscontrole van wijzigingen in de database.
19 Voor eenzelfde perceel kunnen verschillende landbouwers aanvragen krachtens verschillende EU-steunregelingen indienen.
20 Voor de oppervlakte van het referentieperceel wordt een te hoge opgave tot 2 % getolereerd.
21 Voor moestuinen werd maximaal 0,3 ha per aanvraag betaald zonder dat er sprake was van rechten (719,62 ha, 134 535,85 euro).
22 Selectie van inspecties ten dele gebaseerd op verouderde gegevens en/of op een onvolledige populatie van aanvragen.
23 Het inspectieniveau werd in de loop van het jaar niet verhoogd.
24 Bij inspecties op basis van risicoanalyse kwam een lager foutenpercentage aan het licht dan bij inspecties na willekeurige selectie.
25 Toepassing van onvoldoende nauwkeurige meetmethoden.
26 Aanzienlijke verschillen tussen de aan de Commissie voorgelegde statistieken en de aan de controleurs verstrekte onderliggende gegevens.

(*) Aspecten betreffende naleving van randvoorwaarden zijn buiten beschouwing gelaten.

BIJLAGE 5.2

Follow-up van de voornaamste opmerkingen in de betrouwbaarheidsverklaring

	Opmerkingen van de Rekenkamer in het Jaarverslag 2006	Getroffen maatregelen	Analyse van de Rekenkamer	Antwoord van de Commissie
GBCS	Voor het vijfde achtereenvolgende jaar bevat de verklaring van de directeur-generaal een voorbehoud met betrekking tot de ontoereikende tenuitvoerlegging van het GBCS in Griekenland. Voor 2006 hebben de Commissie en de Rekenkamer bevestigd dat essentiële controles nog steeds niet werden uitgevoerd (5.11 (*)).	Volgens haar antwoorden gaat de Commissie door met een intensief auditprogramma en zal zij Griekenland zo lang als nodig is financiële correcties opleggen. Bovendien volgt de Commissie nauwlettend en oefent zij toezicht uit op de uitvoering van het actieplan dat de Griekse autoriteiten op uitdrukkelijk verzoek van en in nauwe samenwerking met de Commissie hebben opgesteld om de bovengenoemde tekortkomingen te verhelpen. Het actieplan bevat strikte termijnen voor de uitvoering van de verschillende acties, die vanaf het begrotingsjaar 2007 (aanvraagjaar 2006) hun eerste resultaten zouden moeten opleveren.	Bij de DAS-controle 2007 werden in Griekenland, Italië, Spanje en Portugal gebreken ontdekt in de controles op stukken betreffende directe gekoppelde betalingen: onjuiste invoer van aanvraaggegevens, betalingen voor eenzelfde perceel krachtens meerdere onverenigbare steunregelingen en het niet correct toepassen van boeten en sancties, hetgeen tot te hoge betalingen leidt (5.27 onder a) (**)). In Griekenland is het LPIS onvolledig en vertoont het fouten in de referentienummers van de percelen. In sommige landen bevat het grafische deel van het LPIS (GIS) alleen luchtfoto's die meer dan vijf jaar oud zijn (Frankrijk en Zweden). In Portugal wordt het LPIS met grote vertraging geactualiseerd (5.30 onder b) en c) (**)). Het jaarlijkse activiteitenverslag 2007 van de directeur-generaal Landbouw bevat andermaal een voorbehoud wegens de ontoereikende toepassing van het GBCS in Griekenland.	*De kwesties die worden genoemd in het jaarverslag 2007 worden over het algemeen al gevolgd door middel van een conformiteitsgoedkeuringsprocedure.*
BTR	Het Verenigd Koninkrijk wees rechten toe aan grondeigenaren die hun grond het grootste deel van het jaar verpachten (5.20 (*)). In strijd met de regels breidde een aantal lidstaten de bepaling inzake de consolidatie van toeslagrechten uit tot alle gevallen waarin een landbouwer in 2005 minder hectaren dan rechten had (5.23 (*)). De BTR leverde een aantal neveneffecten op: er is steun betaald aan grondeigenaren en nieuwe begunstigden (5.28 (*)); in veel lidstaten mochten „landbouwers" hun onverwachte winst houden (5.30 (*)); ondeugdelijke investeringscriteria hebben geleid tot de twijfelachtige toewijzing van extra toeslagrechten (5.34 (*)).	Volgens het antwoord van de Commissie zal aan de in het jaarverslag over het begrotingsjaar 2006 genoemde punten de nodige aandacht worden besteed via de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.	Bij de controle werden de volgende systematische tekortkomingen geconstateerd in de rechtenberekening: — toewijzing van rechten boven het nationale maximum (Nederland) (5.22 onder b) (**)), — toewijzing van rechten voor niet in aanmerking komende productie, grond of investeringen (5.26 onder b), 5.22 onder c) en d) (**)), — niet-naleving of onjuiste toepassing van verordeningen/speciale regels (5.22 onder e), 5.24 onder b), 5.25 (**)). Hercontroles door de Rekenkamer brachten een aantal specifieke gebreken in de kwaliteit van de controles ter plaatse aan het licht, alsmede niet in aanmerking komende arealen of percelen die de nationale inspecteurs hadden moeten uitsluiten (Griekenland, Italië, Spanje, Portugal) (5.28 (**)). Toch concludeert de Rekenkamer dat het GBCS een doeltreffend middel blijft om het risico van onregelmatige uitgaven te beperken, mits het correct wordt toegepast en er nauwkeurige en betrouwbare gegevens worden ingevoerd over de BTR-betalingen op basis van toegewezen rechten. De recente opneming van steunregelingen in de BTR, zoals die voor olijfolie, is een positieve ontwikkeling, hoewel ze op korte termijn tot een hogere foutenfrequentie zou kunnen leiden (5.52 (**)).	*Zie antwoord op paragraaf 5.22. b).* *De kwesties die worden genoemd in het jaarverslag 2007 worden over het algemeen al gevolgd door middel van een conformiteitsgoedkeuringsprocedure.*

	Opmerkingen van de Rekenkamer in het Jaarverslag 2006	Getroffen maatregelen	Analyse van de Rekenkamer	Antwoord van de Commissie
Olijfolie	De controles ter plaatse in de belangrijkste producerende landen brachten algemene problemen aan het licht die van invloed zijn op de betrouwbaarheid en nauwkeurigheid van het GIS, en bijgevolg op de correcte berekening van de toeslagrechten in het kader van de BTR (5.84 (*)).	Volgens het antwoord van de Commissie in het jaarverslag over het begrotingsjaar 2006 heeft zij sinds het begrotingsjaar 2000 reeds financiële correcties ten bedrage van ongeveer 180 miljoen euro toegepast en lopen er procedures voor nog grotere correcties. Met ingang van 1 januari 2006 is de productiesteun voor olijfolie volledig ontkoppeld en geïntegreerd in de bedrijfstoeslagregeling (alleen Spanje heeft een klein deel gekoppelde steun gehandhaafd).	De invloed van nauwkeurigheid in het GIS voor olijfolie op de integratie van de productiesteunregeling in de BTR is bevestigd in Griekenland en Italië, waar vier van de vijf gecontroleerde BTR-transacties in olijfolie fouten bevatten; sommige daarvan leidden tot veel te hoge betalingen (5.14 onder c) (**)).	*Verdere financiële correcties inzake de productiesteun voor olijfolie werden toegepast in 2007 en 2008.* *Zie antwoord op paragraaf 5.14. onder c).*
Controles achteraf	De voor plattelandsontwikkeling verantwoordelijke conformiteitseenheid verrichtte geen enkele controle inzake Verordening (EEG) nr. 4045/89 (5.50 (*)). De Commissie weet nog steeds niet hoeveel van de aanvankelijk krachtens Verordening (EEG) nr. 4045/89 gemelde potentiële onregelmatigheden tot terugvordering hebben geleid of waarom dit niet is gebeurd (5.52 (*)). Er is nog steeds sprake van achterstanden bij de afronding van controles na betaling in Duitsland, Italië en Spanje (5.53 (*)).	n.v.t. De Commissie heeft de verklarende instanties de verplichting opgelegd controles te verrichten van en verslag uit te brengen over de follow-up die de betaalorganen geven aan de gemelde potentiële onregelmatigheden (5.40-5.45 (**)). Er is nog een klein aantal onvoltooide controles uit elk van de voorgaande perioden, die teruggaan tot 2000/2001 (5.34 (**)).	De Rekenkamer stelde (andermaal) vast dat de maatregelen voor plattelandsontwikkeling zowel bij de Commissie als op het niveau van de lidstaten slechts in beperkte mate werden gecontroleerd (5.35 (**)). De door de Rekenkamer verrichte analyse van de verslagen van de verklarende instanties toonde aan dat er verbeteringen nodig zijn in de verificatie van de betaalorganen en in hun rapportage over de follow-up van de gemelde potentiële onregelmatigheden (5.36 (**)). Het controleprogramma werd in 2007 tijdiger uitgevoerd (5.34 (**)).	*Zie antwoord op paragraaf 5.35.* *Zie antwoord op paragraaf 5.36.*
Goedkeuring van de rekeningen	Hoewel met de goedkeuringssystemen evenals met controles na betaling wordt beoogd uitgaven uit te sluiten die niet voldoen aan de communautaire regelgeving, geschiedt dit momenteel niet bij de betalingen aan de begunstigden (5.76 (*)).	n.v.t.	De Rekenkamer herhaalt haar standpunt uit het vorige jaarverslag over het systeem voor de goedkeuring van de rekeningen.	*De Commissie is het hiermede oneens en verwijst naar haar antwoord op paragraaf 5.47.*
Uitvoerrestituties	De eigen controle van de Rekenkamer betreffende de fysieke en substitutiecontroles bij uitvoerrestituties leidde tot Speciaal verslag nr. 4/2007 van 21 juni 2007. Een analyse van de Rekenkamer wijst uit dat de informatie over fysieke en substitutiecontroles niet betrouwbaar is (5.55 (*)).	De Raad en de Commissie reageerden prompt op de aanbevelingen in het speciaal verslag door de desbetreffende regelgeving te wijzigen (5.38 (**)).	Het bijzondere probleem dat uitgevoerde goederen na vervoer via een niet-regelmatige scheepslijndienst opnieuw het communautaire grondgebied worden binnengebracht, is nog niet aangepakt (5.38 (**)).	*Zie antwoord op paragraaf 5.38.*
Plattelands-ontwikkeling	Wat betreft de agromilieumaatregelen constateert de Rekenkamer nog steeds een hoog foutenniveau omdat landbouwers hun verbintenissen niet nakomen of de voornaamste subsidiabiliteitsvoorwaarden niet door de autoriteiten worden gecontroleerd (5.44 (*)).	De Commissie is van mening dat de door de Rekenkamer geconstateerde hoge frequentie van fouten bij de agromilieumaatregelen niet representatief is voor de totale uitgaven voor plattelandsontwikkeling.	De Rekenkamer herhaalt dat de uitgaven voor plattelandsontwikkeling bijzonder vatbaar zijn voor fouten en merkt op dat de directeur-generaal Landbouw dit erkent en in zijn jaarlijkse activiteitenverslag 2007 dan ook een algemeen voorbehoud voor die uitgaven maakt (5.12 (**)). Er zijn nog steeds aanzienlijke inspanningen nodig om ervoor te zorgen dat de begunstigden voldoen aan hun verplichtingen op het gebied van plattelandsontwikkeling, dat bijzonder vatbaar is voor fouten wegens de vaak complexe regels en subsidiabiliteitsvoorwaarden (5.57 (**)).	*Zie antwoord op paragraaf 5.12.* *Zie antwoord op paragraaf 5.57.*

(*) Paragraafnummer in het Jaarverslag 2006 van de ERK.
(**) Paragraafnummer in het Jaarverslag 2007 van de ERK.

BIJLAGE 5.3

Voor 2007 losgekoppelde rekeningen van betaalorganen

Lidstaat	Betaalorgaan	Losgekoppelde rekeningen (1)		
		ELGF (miljoen euro)	ELFPO (miljoen euro)	TIPO (miljoen euro)
Oostenrijk	AMA		79,00	
België	ALV		25,00	
België	Waals Gewest		14,00	
Duitsland	Baden-Württemberg		52,00	
Duitsland	Beieren		159,00	
Estland	PRIA	38,00		41,00
Griekenland	OPEKEPE	2 378,00	194,00	
Finland	MAVI	580,00	217,00	
Italië	ARBEA	101,00		
Malta	MRAE	2,00		4,00
Nederland	Dienst Regelingen	1 050,00		
Portugal	IFADAP	6,00		
Portugal	INGA	528,00		
Portugal	IFAP	197,00	90,00	
	Totaal	**4 868,00**	**830,00**	**45,00**

(1) Rekeningen die de Commissie meende niet te mogen goedkeuren in haar beschikkingen van 30 april 2008, om aan de betrokken lidstaten te wijten redenen die nader onderzoek vergen.

Bron: Beschikkingen van de Commissie 2008/395/EG, 2008/396/EG en 2008/397/EG (PB L 139 van 29.5.2008).

HOOFDSTUK 6

Cohesie

INHOUD

	Paragraaf
Inleiding	6.1-6.20
Specifieke kenmerken van het cohesiebeleid	6.2-6.20
Beleidsdoelstellingen en -instrumenten: 2000-2006	6.4-6.6
Hoe het geld wordt besteed	6.7-6.8
Toezicht- en controlesystemen	6.9-6.14
Financiële correcties	6.15
Soorten fouten in projecten in het kader van het cohesiebeleid	6.16-6.17
Periode 2007-2013	6.18-6.20
Specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring	6.21-6.36
Reikwijdte van de controle	6.21
Controlebevindingen	6.22-6.31
Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen	6.22-6.27
Beoordeling van de toezicht- en controlesystemen	6.28-6.31
Algemene conclusie en aanbevelingen	6.32-6.36
Algemene conclusie	6.32
Aanbevelingen	6.33-6.36
Follow-up van eerdere opmerkingen	6.37

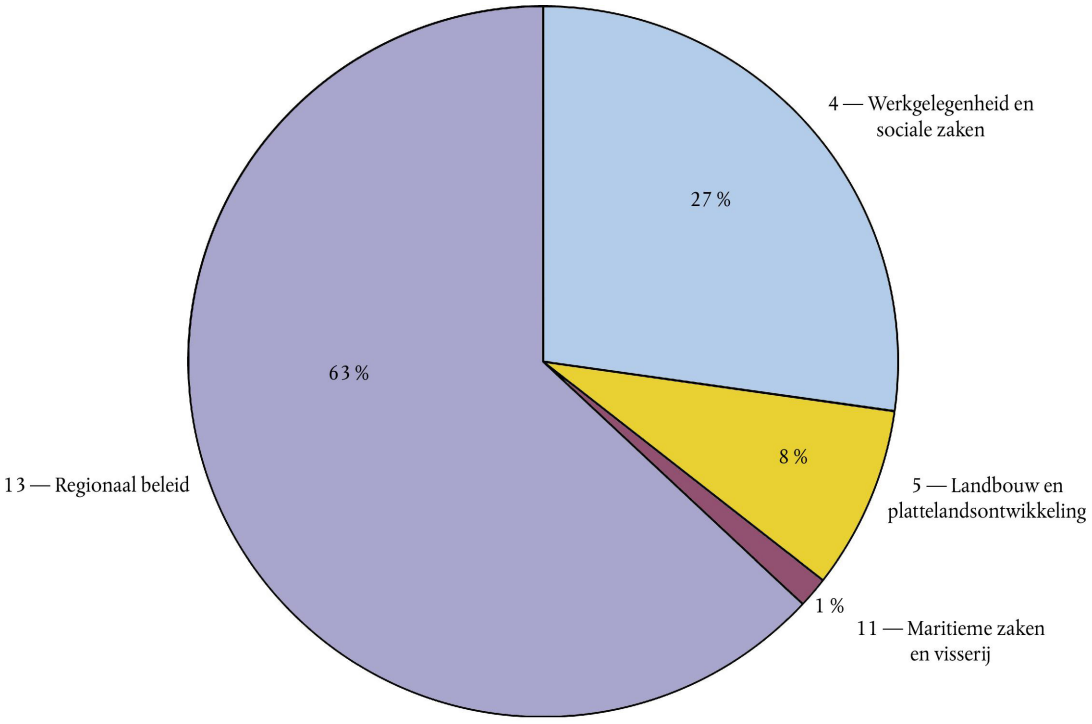
OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

INLEIDING

6.1. Dit hoofdstuk bevat de bevindingen van de Rekenkamer op twee beleidsterreinen die de economische en sociale cohesie bevorderen: 4 — Werkgelegenheid en sociale zaken en 13 — Regionaal beleid. Het behandelt ook de uitgaven van 2000-2006 voor plattelandsontwikkeling en visserij (delen van de beleidsterreinen 5 — Landbouw en plattelandsontwikkeling en 11 — Maritieme zaken en visserij). In 2007 beliepen de vastleggingen in totaal 45 575 miljoen euro en de betalingen 42 015 miljoen euro. De verdeling van de betalingen per beleidsterrein is weergegeven in ***grafiek 6.1***.

Grafiek 6.1 — Cohesie — uitsplitsing van de betalingen per beleidsterrein



Totaal betalingen in 2007: 42 015 miljoen euro

Bron: Jaarrekening 2007.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Specifieke kenmerken van het cohesiebeleid

6.2. De uitgaven van de EU voor cohesie worden gepland in meerjarige „programmeringsperioden"; betalingen met betrekking tot elke programmeringsperiode blijven enkele jaren doorgaan na het einde van de programmeringsperiode. Dit hoofdstuk heeft betrekking op betalingen over de programmeringsperiode 2000-2006, daar deze het merendeel van de uitgaven omvatten (84 %) [1]. Aangelegenheden met betrekking tot de periode 2007-2013 worden behandeld in de paragrafen 6.18-6.20.

6.3. De EU-financiering van het cohesiebeleid vindt plaats in de vorm van cofinanciering: ook de lidstaten moeten bijdragen aan de kosten van de gesteunde projecten. De steun van de Gemeenschap komt uit een reeks „fondsen" in de begroting: de structuurfondsen (zie paragraaf 6.5) en het Cohesiefonds (zie paragraaf 6.6).

Beleidsdoelstellingen en -instrumenten: 2000-2006

6.4. In de programmeringsperiode 2000-2006 werden de uitgaven voor het cohesiebeleid voor drie doelstellingen aangewend:

a) structurele aanpassing van de regio's met een ontwikkelingsachterstand (doelstelling 1);

b) economische en sociale omschakeling van gebieden die in structurele moeilijkheden verkeren (doelstelling 2);

c) modernisering van de systemen voor onderwijs en werkgelegenheid (doelstelling 3);

en voor een reeks meer specifieke „communautaire initiatieven", betreffende bijvoorbeeld interregionale samenwerking in de EU en stadsvernieuwing.

6.5. De financiering is afkomstig uit vier structuurfondsen:

a) het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) steunt de doelstellingen 1 en 2 door cofinanciering van investeringen in de infrastructuur, het creëren of behouden van arbeidsplaatsen, lokale ontwikkelingsinitiatieven en activiteiten van kleine en middelgrote ondernemingen;

[1] Betalingen met betrekking tot de periode 2007-2013 bestonden slechts uit voorschotten en omvatten 16 % van de uitgaven.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

b) het Europees Sociaal Fonds (ESF) steunt de doelstellingen 1, 2 en 3 door financiële bijstand te verlenen ter bestrijding van werkloosheid, ontwikkeling van menselijke hulpbronnen en bevordering van integratie op de arbeidsmarkt;

c) het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie (EOGFL-Oriëntatie) cofinanciert projecten voor plattelandsontwikkeling, en

d) het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV) cofinanciert maatregelen met het oog op een duurzaam evenwicht tussen visbestanden en de exploitatie ervan, en ter versterking van het concurrentievermogen en de ontwikkeling in de visserijsector.

6.6. Bovendien steunt het Cohesiefonds de verbetering van de milieu- en vervoersinfrastructuur in de lidstaten waarvan het bruto nationaal product per hoofd van de bevolking minder dan 90 % van het gemiddelde van de Europese Unie bedraagt ([2]).

Hoe het geld wordt besteed

6.7. De structuurfondsen cofinancieren *projecten* in het kader van *operationele programma's*. Voor de periode 2000-2006 bestonden er 545 operationele programma's, die in omvang varieerden van minder dan 500 000 euro tot meer dan 8 miljard euro. De uitgaven voor projecten binnen deze programma's varieerden van een paar honderd euro voor een individuele begunstigde tot honderden miljoenen euro's voor een groot infrastructuurproject. In het kader van het Cohesiefonds bestaan er geen operationele programma's, alleen maar projecten voor de programmeringsperiode 2000-2006. Voor deze periode waren er 1 094 projecten van het Cohesiefonds. Ze varieerden van 50 000 euro tot meer dan 1 miljard euro.

6.8. Cofinanciering van een project door een structuurfonds of het Cohesiefonds neemt doorgaans de vorm aan van een *vergoeding* van kosten ([3]) op basis van een *uitgavendeclaratie* van de projectontwikkelaar ([4]). Een projectontwikkelaar dient gewoonlijk meerdere tussentijdse uitgavendeclaraties in en één definitieve, aan het eind van het project.

([2]) Verordening (EG) nr. 1164/94 van de Raad (PB L 130 van 25.5.1994, blz. 1).

([3]) Afhankelijk van het type en de complexiteit van het project kunnen er veel posten en soorten kosten zijn waarmee een aanvraag om terugbetaling wordt onderbouwd.

([4]) Projectontwikkelaars zijn eindbegunstigden en eindontvangers, en kunnen particuliere personen zijn, maar ook verenigingen, particuliere of overheidsbedrijven of lokale, regionale of nationale organen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Toezicht- en controlesystemen

6.9. De verantwoordelijkheid voor de regelmatigheid van de uitgaven voor cohesiebeleid begint bij de lidstaat, maar de Commissie draagt de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de correcte uitvoering van de begroting.

6.9. *Op grond van de sectorale verordeningen moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de bij de Commissie gedeclareerde uitgaven voor cofinanciering volgens de regels hebben plaatsgevonden. In het kader van de regelingen inzake gedeeld beheer heeft de Commissie een toezichthoudende rol en controleert zij of de controlesystemen van de lidstaten goed werken. Als zij concludeert dat dat niet het geval is, treft zij corrigerende maatregelen met het oog op haar verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de begroting (artikel 53 ter, lid 4, van het Financieel Reglement). De Commissie vervult haar toezichthoudende rol via auditactiviteiten, maar ook via programmaonderhandelingen, comités van toezicht, jaarlijkse vergaderingen met de beheers- en auditinstanties, richtsnoeren en workshops. Het toezicht van de Commissie zal worden uitgebreid aan de hand van het door de Commissie op 19 februari 2008 goedgekeurde actieplan.*

6.10. Er bestaan twee controleniveaus bij projecten van het Cohesiefonds. Het eerste is het controlesysteem in de lidstaat, dat is bedoeld om onjuiste vergoedingen van projectkosten en andere onregelmatigheden te voorkomen, dan wel op te sporen en te corrigeren. Het tweede niveau is het toezicht van de Commissie. Dit is bedoeld om te verzekeren dat de controlesystemen van de lidstaten zijn opgezet en functioneren zoals voorgeschreven en het risico van controlegebreken in de lidstaten verminderen.

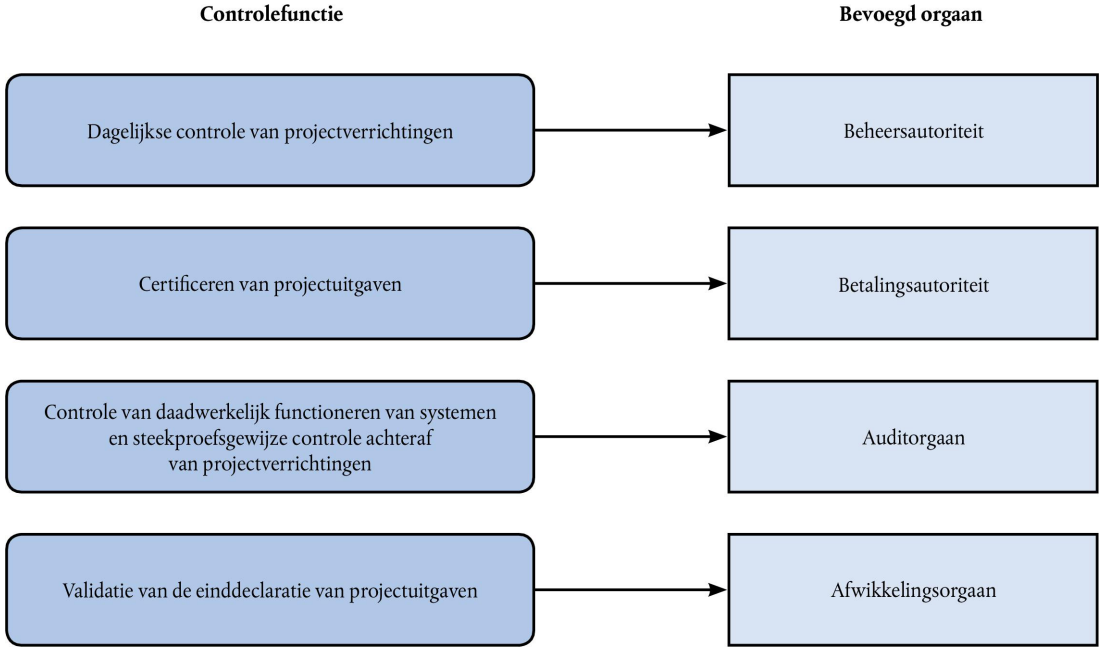
6.11. Voor de programmeringsperiode 2000-2006 omvat het controlesysteem in de lidstaat vier essentiële controlefuncties. Deze moeten duidelijk omschreven zijn en toegewezen worden aan instanties die, behalve het auditorgaan en het afwikkelingsorgaan, onafhankelijk van elkaar moeten zijn. Zie ***figuur 6.2***.

6.12. De regelingen variëren tussen de lidstaten. In sommige lidstaten zijn de controlefuncties gecentraliseerd op het nationale niveau. In andere lidstaten zijn de controlefuncties via intermediairs gedelegeerd aan entiteiten op regionaal of lokaal niveau of aan een sectorspecifieke entiteit (gedecentraliseerde controles).

6.13. Het toezicht van de Commissie omvat hoofdzakelijk controles achteraf en de oplegging van financiële correcties wanneer ernstige controlegebreken worden ontdekt.

6.13. *De Commissie verwijst naar haar antwoord onder paragraaf 6.9.*

Figuur 6.2 — Essentiële controles in de lidstaten



6.14. Een audit van de Commissie kan een doeltreffend toezichtinstrument zijn:

6.14.

a) als de audit is gebaseerd op een beoordeling van het risico van gebreken in een controlesysteem van de lidstaat;

b) als de audit een resultaat met praktisch nut oplevert, dus ofwel goede gronden voor corrigerende maatregelen biedt, ofwel redelijke zekerheid dat zulke maatregelen niet nodig zijn, en

c) als het auditresultaat leidt tot tijdige, passende corrigerende maatregelen.

c) *Voorbeelden van corrigerende maatregelen na een audit van de Commissie zijn de uitvoering van correcties en/of de toepassing van een financiële correctie door de nationale autoriteiten of de toepassing van een financiële correctie door de Commissie tijdens de uitvoering of bij de voltooiing van een programma.*

De Rekenkamer beoordeelt deze audits op basis van de voornoemde criteria.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Financiële correcties

6.15. De Commissie bleef bij haar standpunt dat de meeste opgespoorde en door de Rekenkamer in haar jaarverslagen gerapporteerde fouten waarschijnlijk zullen worden ontdekt en gecorrigeerd door het meerjarige correctiesysteem ([5]). De Commissie is echter niet in staat toereikend bewijs voor correcties van de lidstaten te leveren. De systemen voor het toepassen van de financiële correcties worden besproken in hoofdstuk 3 (zie de paragrafen 3.21-3.29 en grafiek 3.2) en de werkelijk aangebrachte financiële correcties in hoofdstuk 1 (zie de paragrafen 1.36 en 1.38).

6.15. *De Commissie heeft aanzienlijke inspanningen gedaan om de kwaliteit van de door de lidstaten verstrekte gegevens te verbeteren en controleert momenteel de volledigheid en de juistheid van deze gegevens. Zoals beschreven in het antwoord van de Commissie bij paragraaf 3.25 is er dus sprake van vorderingen wat betreft het leveren van betrouwbaar bewijs dat de meerjarige correctiemechanismen goed werken.*

Soorten fouten in projecten in het kader van het cohesiebeleid

6.16. Er bestaat een groot risico dat de kosten van projecten in het kader van het cohesiebeleid onjuist worden gedeclareerd en bijgevolg onjuist worden vergoed. In het kader van dit verslag is een onjuiste vergoeding een *te hoge vergoeding*. Zij kan voortvloeien uit:

a) een fout inzake de subsidiabiliteit — de vergoede uitgave voldoet niet aan een subsidiabiliteitsregel in de specifieke verordeningen waaronder de uitgaven vallen;

b) een fout inzake de realiteit — de vergoede uitgave omvat kosten die niet werkelijk zijn gemaakt of niet zijn gedocumenteerd;

c) een fout inzake de nauwkeurigheid — wanneer kosten onjuist berekend zijn, of

d) een meervoudige fout — wanneer een vergoede uitgave meer dan een van de voornoemde fouten bevat.

6.16. *Betalingen in het kader van het cohesiebeleid lopen per definitie een groot risico vanwege het aantal instanties die op verschillende niveaus bij de uitvoering zijn betrokken en het grote aantal begunstigden en gecofinancierde maatregelen in verhouding tot de totale omvang van de fondsen. Als de beheerscontroles op het eerste niveau en de certificeringsfunctie naar behoren werken, kan dit risico adequaat worden beheerst.*

6.17. Een project kan *nalevingsfouten* vertonen. Dit zijn hoofdzakelijk fouten in procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten en niet-naleving van openbaarheidsvoorschriften. Deze worden aangemerkt als niet-kwantificeerbare fouten. Ernstige gevallen van niet-naleving van procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten die van invloed zijn op de betalingsvoorwaarden worden echter aangemerkt als subsidiabiliteitsfouten (zie de paragrafen 1.9-1.11).

([5]) Zie bijvoorbeeld het jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, antwoord van de Commissie op paragraaf 6.39.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Periode 2007-2013

6.18. Voor de programmeringsperiode 2007-2013 zijn er drie doelstellingen (de convergentiedoelstelling, de doelstelling regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid, en de doelstelling Europese territoriale samenwerking). Er zijn drie fondsen: het regionale-ontwikkelingsfonds, het sociaal fonds en het Cohesiefonds. De programma's zijn bedoeld om de aantrekkelijkheid van de lidstaten en hun regio's en steden te verhogen, innovatie, ondernemerschap, werkgelegenheid en de kenniseconomie te bevorderen, regionale economieën te ontwikkelen en nieuwe en betere banen te creëren.

6.19. 2007, het eerste jaar van de nieuwe programmeringsperiode, was voornamelijk een voorbereidend stadium, waarin geen uitgaven ter vergoeding werden gedeclareerd. De betalingen voor het jaar beliepen 6,8 miljard euro, bestaande uit voorfinancieringen ten bedrage van 2 % voor de goedgekeurde programma's (2,5 % voor Cohesiefondsprojecten in de nieuwe lidstaten). Daar er geen vergoedingen waren voor het begrotingsjaar 2007, hadden de gedetailleerde controlewerkzaamheden van de Rekenkamer alleen betrekking op projecten en programma's uit de periode 2000-2006.

6.20. In de verordeningen met betrekking tot de programmeringsperiode 2007-2013 ([6]) worden de bepalingen over de controle verder verfijnd en verscherpt, en worden de respectieve verantwoordelijkheden van de Commissie en de lidstaten verder verhelderd. De bepalingen inzake audit worden aanzienlijk uitgebreid voor de nieuwe programmeringsperiode. De lidstaten moeten een auditstrategiedocument ([7]) en een conformiteitsverklaring met een beschrijving van de systemen van elk operationeel programma ter goedkeuring bij de Commissie indienen. Jaarlijkse controleverslagen gebaseerd op systeemgerichte controles en de controle van een representatieve steekproef van verrichtingen die resulteren in een jaarlijks oordeel over de audit worden ook verlangd.

([6]) Met name Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 25) en Verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie (PB L 371 van 27.12.2006, blz. 1).

([7]) Hoewel dit voor kleinere programma's (minder dan 750 miljoen euro en 40 % EU-financiering) niet wordt verlangd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

SPECIFIEKE BEOORDELING IN HET KADER VAN DE BETROUWBAARHEIDSVERKLARING

Reikwijdte van de controle

6.21. De Rekenkamer controleerde 180 tussentijdse vergoedingen ([8]) die zijn gedaan in het jaar 2007 (voor de programmeringsperiode 2000-2006) voor 176 onder de structuurfondsen vallende projecten (99 EFRO, 56 ESF, 21 EOGFL) en 4 Cohesiefondsprojecten. De 176 Structuurfondsprojecten werden uitgevoerd binnen 16 operationele programma's betreffende tien lidstaten. Voor elk operationeel programma zette de respectieve lidstaat ten minste één controlesysteem op zoals geïllustreerd in ***figuur 6.2***. De Rekenkamer beoordeelde deze controlesystemen op de naleving van de verordeningen en de doeltreffendheid ervan voor het beheer van het risico inzake wettigheid en regelmatigheid. De Rekenkamer beoordeelde ook een gedeelte van de toezichthoudende activiteit van de Commissie, en analyseerde daartoe 20 door de Commissie verrichte audits.

Controlebevindingen

Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen

6.22. Een samenvatting van de bevindingen over de regelmatigheid van de EU-financiering van onder het cohesiebeleid vallende projecten wordt gegeven in de ***tabellen 6.1 en 6.2***.

6.23. ***Tabel 6.1*** laat zien dat slechts 46 % van de projecten in de representatieve statistische steekproef van de Rekenkamer vrij van fouten wat betreft wettigheid en regelmatigheid bleek te zijn (31 % in 2006).

6.23. *De toepassing van bepaalde regels met betrekking tot de subsidiabiliteit van uitgaven kan aanleiding geven tot interpretatieverschillen. In tabel 6.1 constateert de Rekenkamer fouten bij 97 projecten. De Commissie is van mening dat bij 7 projecten de door de Rekenkamer geconstateerde fouten geen aanleiding geven tot financiële correcties of ander vervolgmaatregelen.*

6.24. ***Tabel 6.2*** geeft een analyse van de fouten die van invloed zijn op de vergoeding, per type. De verdeling is grosso modo dezelfde als in 2006.

([8]) De controle van elke vergoeding omvat de verificatie van een groot aantal onderliggende facturen en andere documenten.

Tabel 6.1 — Kruistabel: naleving en juistheid van de vergoeding [1]

Projecten	Projecten		**Totaal**
	met onjuiste vergoeding	met juiste vergoeding	
met nalevingsfouten	29 gevallen 16 %	27 gevallen 15 %	**56 gevallen** **31 %**
zonder nalevingsfouten	41 gevallen 23 %	83 gevallen 46 %	**124 gevallen** **69 %**
Totaal	**70 gevallen** **39 %**	**110 gevallen** **61 %**	**180 gevallen** **100 %**

[1] Nalevingsfouten zijn niet-kwantificeerbare fouten (zie de paragrafen 1.9-1.11).

Tabel 6.2 — Analyse van fouten die van invloed zijn op de vergoeding, per type

Juistheid van vergoeding	Fonds				**Totaal**
	EFRO	ESF	EOGFL	Cohesiefonds	
Fout inzake de subsidiabiliteit	18 gevallen 18 %	7 gevallen 13 %	3 gevallen 14 %	2 gevallen 50 %	**30 gevallen** **17 %**
Fout inzake de realiteit	5 gevallen 5 %	0 gevallen 0 %	3 gevallen 14 %	0 gevallen 0 %	**8 gevallen** **4 %**
Fout inzake de nauwkeurigheid	8 gevallen 8 %	4 gevallen 7 %	0 gevallen 0 %	0 gevallen 0 %	**12 gevallen** **7 %**
Meervoudige fout	5 gevallen 5 %	15 gevallen 27 %	0 gevallen 0 %	0 gevallen 0 %	**20 gevallen** **11 %**
Juiste vergoeding	63 gevallen 64 %	30 gevallen 54 %	15 gevallen 72 %	2 gevallen 50 %	**110 gevallen** **61 %**
Totaal	**99 gevallen** **100 %**	**56 gevallen** **100 %**	**21 gevallen** **100 %**	**4 gevallen** **100 %**	**180 gevallen** **100 %**

6.25. In de controlesteekproef van de Rekenkamer waren de meest voorkomende oorzaken van onjuiste terugbetalingen uit het EFRO fouten inzake de subsidiabiliteit:

a) meetelling van kosten die naar hun aard niet hadden mogen worden terugbetaald, en

b) ernstige overtreding van de regels voor het plaatsen van opdrachten.

6.25. *De Commissie onderzoekt de conclusies en zal ervoor zorgen dat passende maatregelen worden getroffen.*

b) *De Commissie constateert ook dat inbreuken op de regels voor overheidsopdrachten tot veel onregelmatigheden leiden. Daarom concentreert zij haar eigen auditactiviteiten op dit risicogebied en heeft zij ook andere maatregelen getroffen, zoals het uitvaardigen van richtsnoeren aan de lidstaten over de toe te passen financiële correcties.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Voorbeeld:

Een in een gebied van doelstelling 1 gelegen universiteit liet werkzaamheden voor een roboticaproject uitvoeren in een laboratorium buiten het gebied van doelstelling 1. Dit was niet toegestaan volgens de nationale wetgeving inzake staatssteun voor onderzoek, krachtens welke het EFRO het project cofinancierde, waardoor de uitgaven niet-subsidiabel werden.

De eigenaars van een vakantiedorp lieten na een openbare inschrijvingsprocedure te houden voor renoveringswerkzaamheden waarvoor zij subsidies ontvingen van in totaal 63 % van de kosten, inclusief een belastingkorting van 33 % en een subsidie van 25 % uit het EFRO. Aangezien de EU-regels inzake plaatsing van overheidsopdrachten van toepassing zijn op projecten van particuliere firma's zodra de financiering uit openbare middelen 50 % of meer bedraagt, had de inbreuk op die regels tot gevolg dat het project niet meer met EU-gelden kon worden gesubsidieerd.

6.26. Bij het ESF waren de meest voorkomende fouten:

a) gebrek aan bewijs dat de algemene kosten of personeelskosten in feite relevant waren voor het project,

b) te hoge raming van de personeelskosten of algemene kosten,

c) meetellen van niet-subsidiabele kosten (subsidiabiliteitsfouten).

Voorbeeld:

Bij een project was er onvoldoende bewijs dat de externe personeelskosten relevant waren voor het project: er waren wel maandelijkse staten die de dagelijkse aanwezigheid van de betrokken personeelsleden aangaven, maar geen dagelijkse roosters met een beschrijving van hun concrete dagelijkse werkzaamheden. Bij gebreke van een gedetailleerde tijdregistratie om de in rekening gebrachte werkdagen te onderbouwen, mogen de kosten in kwestie niet ten laste van het project worden gebracht. De uitgaven werden derhalve niet-subsidiabel geacht.

Bij een ander project waren de personeelskosten te hoog aangeslagen: de kosten voor verscheidene personeelsleden werden volledig ten laste van het gecofinancierde ESF-project gebracht, maar het personeel in kwestie was ook betrokken bij andere werkzaamheden die geen deel uitmaakten van het gecofinancierde project.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.26. *De Commissie onderzoekt de conclusies en zal ervoor zorgen dat passende maatregelen worden getroffen.*

a) en b) *De Commissie stelt dit type fout met regelmaat vast. De regelgeving voor de periode 2007-2013 is in dit opzicht vereenvoudigd. Algemene kosten mogen voortaan op forfaitaire basis worden gedeclareerd, als een percentage van de directe kosten, zonder verdere toelichting.*

c) *De Commissie heeft de lidstaten reeds aangeraden meer informatie te verstrekken aan de begunstigden. Samen met betere dagelijkse beheerscontroles zou dit type fout hierdoor minder vaak moeten voorkomen.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.27. Een materieel foutenniveau werd in het begrotingsjaar 2007 aangetroffen in de vergoedingen voor projecten van het Cohesiefonds voor de programmeringsperiode 2000-2006. Het aandeel projecten in de steekproef waarbij kwantificeerbare en/of niet-kwantificeerbare fouten voorkwamen (zie de paragrafen 1.9-1.11), is 54 % ([9]). De Rekenkamer schat dat ten minste 11 % van het totaal vergoede bedrag niet terugbetaald had mogen worden.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.27. *Veel niet-kwantificeerbare fouten zouden geen effect hebben gehad op de betaling, zelfs als zij eerder waren ontdekt. Voorbeelden hiervan zijn te late publicatie van de kennisgeving inzake de gunning van het contract of gebreken in de documentatie van de comités die de aanbestedingen beoordelen.*

De schatting van de Rekenkamer van het bedrag dat ten onrechte is betaald, omvat ook de gevallen waarin de Commissie van mening is dat de door de Rekenkamer geconstateerde omstandigheden geen aanleiding geven tot financiële correcties, of in ieder geval niet van de voorgestelde omvang.

Beoordeling van de toezicht- en controlesystemen

6.28. De bevindingen van de Rekenkamer betreffende de beheers- en controlesystemen in de lidstaten voor de 16 door haar beoordeelde operationele programma's worden weergegeven in ***bijlage 6.1***. In elf gevallen beoordeelde de Rekenkamer de beheerssystemen als „deels doeltreffend", in drie gevallen als „niet doeltreffend" en in twee gevallen als „doeltreffend". Het blijvend hoge foutenniveau dat de gegevensgerichte controles van de onderliggende verrichtingen door de Rekenkamer aan het licht brachten, doet ook vermoeden dat de systemen in de lidstaten in het algemeen het risico van onwettigheid en onregelmatigheid bij de vergoedingen slechts ten dele doeltreffend wisten te beheersen.

6.28. *De conclusies van de Rekenkamer houden een aanzienlijke verbetering in ten opzichte van de situatie in 2006, toen de Rekenkamer van mening was dat 13 van de 19 systemen ondoeltreffend waren. Vorig jaar zei de Rekenkamer dat de steekproef een algemeen beeld gaf van de doeltreffendheid van de controlesystemen in de lidstaten en dat deze in het algemeen ondoeltreffend of slechts matig doeltreffend waren. Uitgaande van de steekproef van de Rekenkamer is het algemene beeld voor 2007 beter en zijn niet alle systemen ondoeltreffend, maar er is een duidelijk verschil in de mate van doeltreffendheid.*

Drie programma's worden in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directoraten-generaal van de Commissie beter beoordeeld dan door de Rekenkamer in bijlage 6.1.

6.29. De voornaamste door de Rekenkamer gesignaleerde gebreken waren:

6.29.

a) beheersautoriteiten — oefenden onvoldoende dagelijkse controles uit op de realiteit van de uitgaven, stelden niet vast welke uitgavendeclaraties niet onderbouwd waren met geschikte bewijsstukken en identificeerden geen gebreken in de aanbestedingsprocedures;

b) betalingsautoriteiten — constateerden niet wanneer de beheersautoriteiten geen adequate dagelijkse verificaties hadden verricht;

c) auditorganen — voerden geen toereikende verificaties uit om zekerheid te verkrijgen over het doeltreffend functioneren van de controlesystemen.

c) *De Rekenkamer kwalificeert de werkzaamheden van de afwikkelingsorganen voor 14 van de 16 beoordeelde programma's als „doeltreffend".*

([9]) Zie ***bijlage 6.2***. In 2006 was het desbetreffende cijfer 69 %.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.30. De Rekenkamer beoordeelde 20 controles, verricht door de directoraten-generaal voor structurele acties (directoraat-generaal Regionaal beleid (DG REGIO), directoraat-generaal Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen (DG EMPL), directoraat-generaal Landbouw en plattelandsontwikkeling (DG AGRI) en directoraat-generaal Maritieme zaken en visserij (DG MARE)). In de meeste gevallen zijn de controles adequaat gepland en uitgevoerd, maar in zes van de gevallen waren er te laat passende corrigerende maatregelen genomen. In drie gevallen maakten de gebreken in de controledocumentatie een beoordeling van het controleresultaat moeilijk. Dit vermindert de doeltreffendheid van deze essentiële toezichtprocedure.

6.31. De voornaamste doelstelling van het toezicht van de Commissie is te verzekeren dat de lidstaten controlesystemen opzetten en ten uitvoer leggen overeenkomstig de geldende verordeningen. De hiervoor weergegeven bevindingen wijzen erop dat deze doelstelling niet volledig is bereikt.

Algemene conclusie en aanbevelingen

Algemene conclusie

6.32. Op basis van haar controlewerkzaamheden (zie paragraaf 6.21) concludeert de Rekenkamer dat de vergoeding van uitgaven voor onder het cohesiebeleid vallende projecten een materieel foutenniveau wat betreft de wettigheid en/of regelmatigheid vertoont. Het oordeel van de Rekenkamer over de toezicht- en controlesystemen in de lidstaten luidt dat ze „deels doeltreffend" zijn, en dat de toezichtsystemen van de Commissie ook „deels doeltreffend" zijn in het verzekeren van de wettigheid en regelmatigheid van vergoedingen van uitgaven.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.30. *De Commissie is van mening dat in de meeste gevallen binnen een redelijke termijn passende corrigerende maatregelen zijn getroffen naar aanleiding van de auditresultaten, dat de documenten voor de audits adequaat waren en dat de audits daarom operationeel bruikbare resultaten hebben opgeleverd. In het kader van het actieplan voor de structurele acties heeft de Commissie toegezegd maatregelen te zullen treffen om haar auditwerkzaamheden doeltreffender te maken door sneller schorsingen en financiële correcties toe te passen.*

6.31. *De Rekenkamer concludeert dat de maatregelen van de Commissie nog niet het gewenste effect hebben gehad wat betreft het voorkomen van fouten bij de betaling. De conclusies hebben geen betrekking op de doeltreffendheid van de maatregelen die de Commissie neemt om de risico's als gevolg van zwakke controlesystemen in de lidstaten te beperken. De Commissie controleert of de door de lidstaten opgezette controlesystemen goed werken. Wanneer de Commissie tekortkomingen constateert, neemt zij maatregelen om het risico te beperken, bijvoorbeeld door de lidstaten te verplichten corrigerende actieplannen uit te voeren, betalingen te schorsen of financiële correcties toe te passen. De verantwoordelijke directoraten-generaal hebben in hun jaarlijkse activiteitenverslag alle systemen nauwkeurig beoordeeld, onder vermelding van de lopende corrigerende maatregelen voor alle programma's waarbij sprake is van wezenlijke tekortkomingen.*

6.32. *Nu de uitvoering van de programma's voor de periode 2000-2006 ten einde loopt, heeft de Commissie slechts beperkte mogelijkheden om fouten te voorkomen. Zij richt zich vooral op maatregelen om de risico's als gevolg van zwakke nationale beheers- en controlesystemen te beperken.*

De directoraten-generaal die verantwoordelijk zijn voor het structuurbeleid hebben in hun jaarlijkse activiteitenverslagen de resultaten beschreven van hun evaluaties met betrekking tot de werking van de systemen voor 545 nationale programma's, waaruit de volgende duidelijke verdeling blijkt: ongeveer 37 % van de systemen werkt goed, ongeveer 51 % van de systemen werkt, maar moet worden verbeterd en ongeveer 12 % werkt niet goed. De Commissie heeft aanzienlijke middelen geïnvesteerd om een hoge auditdekking te bereiken. De nationale systemen zijn aanzienlijk verbeterd door de toepassing van de „actieplanmethode". De Commissie heeft betalingen geschorst en financiële correcties toegepast. Met de uitvoering van het in februari 2008 goedgekeurde actieplan wordt de toezichthoudende rol van de Commissie verder versterkt.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Aanbevelingen

6.33. Evenals vorig jaar blijft de noodzaak bestaan de preventie van fouten in de eerste fasen van een project te versterken door samen te werken met de projectontwikkelaars en door ervoor te zorgen dat de controles op het eerste niveau doeltreffend werken:

6.33. *In de in juni 2008 door de Commissie gepubliceerde richtsnoeren voor beheerscontroles en het actieplan van februari 2008 wordt benadrukt dat de beheersinstanties preventieve maatregen moeten treffen door een effectieve communicatiestrategie ten opzichte van de begunstigden en worden gedetailleerde richtsnoeren en goede praktijken beschreven met betrekking tot de administratieve controles en de controles ter plaatse die moeten worden uitgevoerd om er redelijkerwijs vanuit te kunnen gaan dat de uitgaven volgens de regels hebben plaatsgevonden.*

a) de beheersautoriteiten/intermediairs moeten vroeg contact opnemen met de projectontwikkelaars om hen vertrouwd te maken met de voorschriften, hen te helpen bij het opzetten van hun systemen en hen bewust te maken van de foutenrisico's;

b) de beheersautoriteiten/intermediairs moeten personeel selecteren en opleiden dat in staat is fouten op te sporen in de projectkostendeclaraties en in de procedures van de begunstigden. Zij moeten hen uitrusten met checklists die alle risico's bestrijken;

a) en b) *Deze aanbevelingen zijn verwerkt in de richtsnoeren en de Commissie ziet toe op de uitvoering.*

c) de Commissie moet doeltreffend toezicht houden op de primaire controles in de lidstaten, op basis van een risicoanalyse na een beoordeling van de controledoeltreffendheid van de diverse beheersautoriteiten/intermediairs;

c) *De Commissie doet dit en zal dit blijven doen, overeenkomstig punt 1.1 van het actieplan.*

d) de Commissie en de lidstaten moeten bijzondere aandacht schenken aan het doeltreffend functioneren van de feedbackmechanismen (beheersautoriteit/intermediair aan begunstigden, betalingsautoriteit aan beheersautoriteit, auditorgaan aan beheers- en betalingsautoriteit) ter eliminatie van de in het systeem vervatte oorzaken van fouten.

d) *Deze aanbeveling is verwerkt in de regels voor de periode 2007-2013 in het kader van de werkzaamheden van de auditinstantie. Ook wordt hier specifiek naar verwezen in de richtsnoeren inzake beheerscontroles en de taken van de certificeringinstantie.*

6.34. De Rekenkamer herhaalt tevens de aanbeveling aan de Commissie, zo mogelijk gebruik te maken van de vereenvoudigingen waarin de verordeningen en voorschriften over de uitgaven voorzien, zonder de doeltreffendheid van de uitgaven te ondermijnen. Dit zou het risico van fouten verminderen en de administratieve last van de projectontwikkelaars verlichten.

6.34. *Deze aanbeveling is als punt 4.3 opgenomen in het actieplan van de Commissie en wordt momenteel uitgevoerd.*

6.35. Bovendien moet de Commissie bij de voorbereiding en uitvoering van de periode 2007-2013 optimaal gebruikmaken van het werk van de controle-autoriteiten in de lidstaten, maar tegelijkertijd toezien op dit werk om te garanderen dat het aan de normen voldoet, door de concrete controlewerkzaamheden op basis van de naar de Commissie gezonden rapporten zowel na te zien als nog eens over te doen. Daarvoor zullen aanzienlijke inspanningen en middelen nodig zijn.

6.35. *Na afronding van de conformiteitsbeoordelingsprocedure, die de opzet van de systemen voor 2007-2013 zal waarborgen, zal de Commissie de werkzaamheden van de auditautoriteiten evalueren om na te gaan of zij kan vertrouwen op hun werk en hun jaarlijkse auditadviezen overeenkomstig artikel 73 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.36. De Commissie moet doeltreffend gebruikmaken van de corrigerende instrumenten waarover zij beschikt om te garanderen dat de EU-middelen correct worden gebruikt:

a) door ervoor te zorgen dat de rechtsvoorschriften met betrekking tot foutencorrectie en naleving van de systemen stelselmatig worden toegepast;

b) door volledig gebruik te maken van alle daartoe voorziene instrumenten, zoals opschorting van betaling, financiële correcties en terugvorderingen.

Dit zal een aanzienlijke toename van het veldwerk in de lidstaten vergen en kan dan ook niet geschieden zonder dat de implicaties voor de middelen in aanmerking worden genomen.

FOLLOW-UP VAN EERDERE OPMERKINGEN

6.37. Een samenvatting van de resultaten van de follow-up door de Rekenkamer van de voornaamste opmerkingen in recente jaarverslagen is te vinden in ***bijlage 6.3***.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.36. *Overeenkomstig punt 8 van het actieplan heeft de Commissie stappen ondernomen om het effect van haar auditwerkzaamheden te vergroten door de procedures voor de schorsing van betalingen en toepassing van financiële correcties te versnellen. Voor de periode 2007-2013 zal gebruik worden gemaakt van een aanvullende procedure waarmee betalingen voor een periode van zes maanden kunnen worden onderbroken.*

b) *De strategie van de Commissie voor de periode 2007-2013 is om de werkzaamheden van de auditautoriteiten in de lidstaten te controleren zodat kan worden nagegaan of op hun werk kan worden vertrouwd. Als de conclusie positief is, hoeft de Commissie hun werkzaamheden niet over te doen door eigen audits uit te voeren op het niveau van de begunstigden (overeenkomstig het „eenauditbeginsel").*

BIJLAGE 6.1

Beoordeling van de toezicht- en controlesystemen

Programma	Essentiële interne controle				Algehele beoordeling
	Beheers-autoriteit	Betalings-autoriteit	Auditorgaan	Afwikkelings-orgaan	
EOGFL — Portugal					
EOGFL — Spanje					
ESF — Denemarken — Doelst. 3					
ESF — Griekenland — Gezondheid					
ESF — Italië — Campania					
ESF — Portugal — Norte					
ESF — Spanje — Ondernemerschapsinitiatief					
EFRO — Spanje — Concurrentievermogen					
EFRO — Tsjechische Republiek — Industrie en onderneming					
EFRO — Duitsland — Mecklenburg-Voor-Pommeren — Doelst. 1					
EFRO — Griekenland — Informatiemaatschappij					
EFRO — Frankrijk — Martinique					
EFRO — VK/Ierland — Peace II					
EFRO — Italië — Onderzoek					
EFRO — Tsjechische Republiek — Infrastructuur					
EFRO — Slowakije — Basisinfrastructuur					

Verklaring:

Doeltreffend

Deels doeltreffend

Niet doeltreffend

BIJLAGE 6.2

Resultaten van het testen van verrichtingen

Op een steekproef gebaseerde schatting van het aandeel van de verrichtingen dat fouten bevat	54 %
Foutenpercentage	Meer dan 5 %

BIJLAGE 6.3

Follow-up van de voornaamste opmerkingen in de betrouwbaarheidsverklaringen

<table>
<tr><th>Opmerking van de Rekenkamer</th><th>Getroffen maatregelen</th><th>Analyse van de Rekenkamer</th><th>Antwoord van de Commissie</th></tr>
<tr><td colspan="4">1. Acties van de Commissie ter verbetering van het beheer van projecten die onder het Cohesiefonds vallen</td></tr>
<tr><td>De laatste jaren heeft de Rekenkamer herhaaldelijk een materieel foutenniveau ontdekt in onder het Cohesiefonds vallende projecten. De Rekenkamer beoordeelde de controlesystemen in de lidstaten als niet effectief of matig effectief en signaleerde dat het eigen toezicht van de Commissie fouten op het niveau van de lidstaten niet doeltreffend kan voorkomen.

(Zie bijvoorbeeld het jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragrafen 6.37-6.45, jaarverslag over het begrotingsjaar 2005, paragrafen 6.38-6.45, jaarverslag over het begrotingsjaar 2004, paragrafen 5.47-5.54, en het jaarverslag over het begrotingsjaar 2003, paragrafen 5.55, 5.56 en 5.66-5.69)</td><td>Begin 2008 stelde de Commissie een actieplan vast ter versterking van haar toezichthoudende rol in het kader van het gedeelde beheer van structurele acties (COM(2008) 97 def., gepubliceerd op 19.2.2008).</td><td>De Rekenkamer is verheugd over het initiatief van de Commissie en neemt akte van de reeds gestarte acties. Zij acht het echter voorbarig de impact van de acties van de Commissie te beoordelen. De Rekenkamer zal over deze kwesties rapporteren in het jaarverslag over het begrotingsjaar 2008.</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="4">2. Betrouwbaarheidsverklaring 2005: follow-up door de Commissie van de opmerkingen van de Rekenkamer</td></tr>
<tr><td>In 2005 constateerde de Rekenkamer een materieel foutenniveau in de uitgavendeclaraties voor projecten bij alle gecontroleerde programma's. Van de 95 gecontroleerde projecten uit de programmeringsperiode 2000-2006 bevatten er 60 fouten van materieel belang. Ook bij de programma's uit de periode 1994-1999 waren er van de 65 onderzochte projecten 33 die fouten van materieel belang bevatten.

(Jaarverslag over het begrotingsjaar 2005, paragrafen 6.13-6.15 en 6.26-6.28)</td><td>De Commissie had zich in haar antwoord ertoe verbonden gevolg te geven aan de vaststellingen van de Rekenkamer en te zorgen voor de nodige correcties.

(Jaarverslag over het begrotingsjaar 2005, paragrafen 6.13 en 6.26, antwoorden van de Commissie)</td><td>De Rekenkamer onderzocht de follow-up door de Commissie van de opmerkingen die de Rekenkamer naar aanleiding van 15 controles in de betrouwbaarheidsverklaring betreffende het begrotingsjaar 2005 heeft geformuleerd. Acht hiervan hadden betrekking op het EFRO, één op het Cohesiefonds en zes op het ESF (1).

Uit de analyse van de Rekenkamer blijkt dat acht gevallen een tijdige en bevredigende follow-up kregen, in zes gevallen was die deels bevredigend en in één geval onbevredigend.
<table>
<tr><th>Beoordeling: de follow-up was</th><th>DG REGIO</th><th>DG EMPL</th></tr>
<tr><td>Bevredigend</td><td>5</td><td>3</td></tr>
<tr><td>Deels bevredigend</td><td>4</td><td>2</td></tr>
<tr><td>Onbevredigend</td><td>0</td><td>1</td></tr>
<tr><td>Totaal</td><td>9</td><td>6</td></tr>
</table>
De voornaamste door de Rekenkamer ontdekte problemen waren:

a) aanzienlijke vertragingen bij de follow-up;

b) opmerkingen over systemen en formele fouten werden niet opgevolgd.</td><td>De Commissie garandeert dat passende corrigerende maatregelen zijn genomen in alle gevallen die in de controle van de Rekenkamer naar voren kwamen. Hoewel daarbij in een paar gevallen vertraging is opgetreden, is de Commissie het niet eens met de analyse van de Rekenkamer met betrekking tot een aantal gevallen. De Commissie kan bijvoorbeeld geen correcties toepassen ten opzichte van de lidstaten wat betreft de individuele fouten die de Rekenkamer in de controle over 2005 aantoonde als de lidstaat achteraf voldoende bewijs of argumenten heeft aangedragen.</td></tr>
</table>

(1) Het EFRO en het Cohesiefonds worden beheerd door DG REGIO, het ESF door DG EMPL.

HOOFDSTUK 7

Onderzoek, energie en vervoer

INHOUD

	Paragraaf
Inleiding	7.1-7.11
Specifieke kenmerken van onderzoek, energie en vervoer	7.2-7.11
Specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring	7.12-7.43
Reikwijdte van de controle	7.12-7.13
Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen	7.14-7.23
Sancties	7.23
Beoordeling van de toezicht- en controlesystemen	7.24-7.39
Controles aan de hand van stukken — kostendeclaraties — vóór de vergoeding van uitgaven	7.26-7.30
Controlecertificering van kostendeclaraties	7.31-7.33
De financiële controles achteraf van de Commissie	7.34-7.39
Algemene conclusies en aanbevelingen	7.40-7.43
Follow-up van eerdere opmerkingen	7.44-7.49
Follow-up van de voornaamste opmerkingen uit de betrouwbaarheidsverklaring	7.44
Follow-up van Speciaal verslag nr. 6/2005 over het trans-Europees vervoersnet (TEN-T)	7.45-7.49

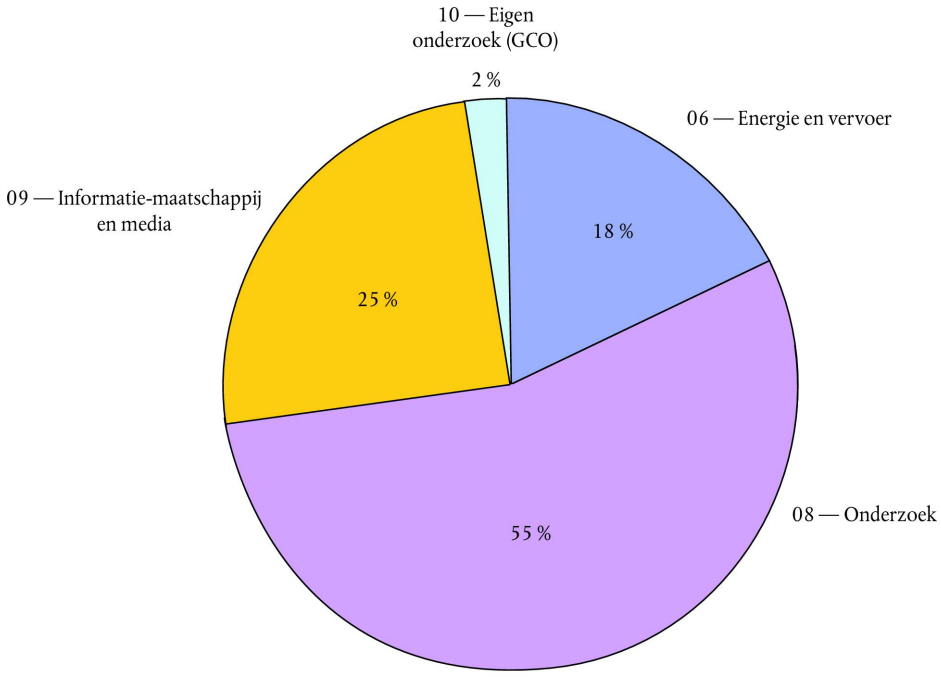
OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

INLEIDING

7.1. Dit hoofdstuk bevat de bevindingen van de Rekenkamer op de volgende beleidsterreinen: 06 — Energie en vervoer; 08 — Onderzoek; 09 — Informatiemaatschappij en media, en 10 — Eigen onderzoek. In 2007 beliepen de totale vastleggingen 6 795 miljoen euro (7 340 miljoen in 2006) en de totale betalingen 4 484 miljoen euro (6 493 miljoen in 2006). De uitsplitsing van de betalingen per beleidsterrein wordt weergegeven in ***grafiek 7.1***. Gedetailleerder gegevens over de uitgaven van het jaar worden verstrekt in ***bijlage I*** van dit verslag.

Grafiek 7.1 — Onderzoek, vervoer en energie — uitsplitsing van betalingen per beleidsterrein



Totaal betalingen in 2007 — 4 484 miljoen euro

Bron: Jaarrekening 2007.

Specifieke kenmerken van onderzoek, energie en vervoer

7.2. Het onderzoeksbeleid is gericht op de totstandbrenging van de Europese onderzoeksruimte en moet bijdragen tot de tenuitvoerlegging van de Lissabonstrategie voor werkgelegenheid, internationaal concurrentievermogen en economische en sociale cohesie door het promoten van de EU als een ruimte van onderwijs, opleiding, onderzoek en innovatie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.3. Energie- en vervoerbeleid is gericht op het — met oog voor het milieu — ondersteunen van de economische groei, de veiligheid en de zekerheid van de voorziening, waarbij de nadruk ligt op de voltooiing van de interne markt van de EU en het evenwicht verschuift naar duurzame vervoersvormen en het ontwikkelen van het geïntegreerde trans-Europese netwerk.

7.4. De informatiemaatschappij en het mediabeleid zijn gericht op het strategisch initiatief i2010 van de EU ([1]), dat dient ter ondersteuning van innovatie en concurrentievermogen door middel van onderzoek en ontwikkeling van informatie- en communicatietechnologieën en moet bijdragen tot een sterkere Europese audiovisuele sector.

7.5. De meeste uitgaven zijn bestemd voor projecten met betrekking tot onderzoek en technologische ontwikkeling op alle beleidsterreinen ([2]). De financiering van onderzoek loopt via meerjarige kaderprogramma's (KP's), die worden gekenmerkt door een veelheid aan financieringsregelingen ter ondersteuning van diverse thematische gebieden en soorten projecten.

7.6. De financiering staat onder direct gecentraliseerd beheer ([3]): de Commissie verricht doorgaans betalingen aan de begunstigden zonder dat nationale, regionale of plaatselijke overheden in de lidstaten hierin worden gemoeid. De begunstigden kunnen onderzoeksinstituten, universiteiten, overheidsdiensten, bedrijven of particulieren zijn.

7.7. Bij onderzoeksprojecten zijn doorgaans de begunstigden of deelnemers betrokken ([4]) die aan een project werken als een consortium vanuit een aantal lidstaten. Elke projectpartner sluit een subsidieovereenkomst met de Commissie. Eén partner per project wordt benoemd als „projectcoördinator" om contact te houden met de Commissie en toezicht te houden op de financiële en administratieve aspecten van de overeenkomst.

([1]) In de i2010-strategie komen alle EU-beleidslijnen, -initiatieven en -acties samen die gericht zijn op het stimuleren van de ontwikkeling en het gebruik van digitale technologieën. i2010 maakt deel uit van de Lissabonstrategie die van Europa een meer competitieve en dynamischere kenniseconomie moet maken. De meeste financiering is afkomstig van de kaderprogramma's voor onderzoek.

([2]) Met uitgaven voor eigen onderzoek wordt het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de EU (GCO: 2 % van de totale betalingen in 2007) gesteund, dat een directoraat-generaal van de Commissie is. Het beschikt over zeven onderzoeksinstituten en verleent wetenschappelijke en technische ondersteuning voor het uitstippelen, ontwikkelen, uitvoeren en volgen van het beleid van de EU.

([3]) Voor het beheer van de financiering van onderzoek zijn hoofdzakelijk de volgende vier directoraten-generaal van de Commissie verantwoordelijk: directoraat-generaal Onderzoek (DG RTD) en directoraat-generaal Informatiemaatschappij en media (DG INFSO) zijn de voornaamste betrokken diensten; verder zijn directoraat-generaal Energie en vervoer (DG TREN) en directoraat-generaal Ondernemingen en industrie (DG ENTR) hierbij betrokken. In het kader van het zevende kaderprogramma zijn de DG's die zich met onderzoek bezighouden voornemens een deel van hun begroting in indirect gecentraliseerd beheer uit te voeren.

([4]) De projecten hebben gemiddeld ongeveer 20 deelnemers, al kan dat aantal oplopen tot 95.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

7.5-7.10. *In het systeem voor interne controle dat wordt gebruikt om de kaderprogramma's voor onderzoek te beheren, kunnen vier verschillende stadia worden onderscheiden:*

Evaluatie van de voorstellen:

Het algemene doel van de controle is alleen die voorstellen te selecteren die voor wetenschappelijke topkwaliteit staan en duidelijk zijn afgestemd op de operationele doelstellingen zoals omschreven in de door het Parlement en de Raad goedgekeurde specifieke programma's.

Selectie van de voorstellen en onderhandelingen over de contracten:

De onderhandelingsfase heeft tot doel overeenstemming te bereiken over een contract voor elk van de in aanmerking genomen voorstellen voor wetenschappelijk onderzoek. Een dergelijk contract vormt het juridisch bindende instrument voor het wetenschappelijke en ook het financiële beheer van het betrokken project.

Beheer van de projecten en van de betrokken contracten:

In dit stadium gaat het erom er vóór een betaling voor te zorgen dat alle geldende eisen van operationele en financiële aard zoals bepaald in het contract en in de regelgeving zijn nageleefd.

Financiële audits en andere controles achteraf:

Dit stadium heeft tot doel de belangrijke systematische fouten die voorafgaande controles niet altijd aan het licht kunnen brengen, op meerjarenbasis op te sporen en te corrigeren. De controles achteraf leveren een wezenlijke bijdrage aan de verzekering op meerjarenbasis van de wettigheid en regelmatigheid van de transacties en zijn erop gericht te komen tot een resterend foutenpercentage dat lager is dan de materialiteitsdrempel.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

7.8. Subsidies voor onderzoeksprojecten kunnen variëren van circa 20 000 euro ter ondersteuning van individuele onderzoekers tot 30 miljoen euro voor grote geïntegreerde projecten waarbij grote consortia van partners betrokken zijn. Er zijn weliswaar meer dan 15 000 begunstigden, maar de 200 grootste ontvangen circa 40 % van de totale betalingen.

7.9. Met de uitgaven aan het programma voor energie en vervoer van de trans-Europese vervoersnetwerken (TEN-T) worden grote energie- en vervoersprojecten ondersteund (67 in 2007, met een gemiddelde subsidie van 2,4 miljoen euro). De begunstigden zijn doorgaans autoriteiten van de lidstaten maar het kan ook om publieke of private ondernemingen gaan.

7.10. Voor zowel onderzoeks- als TEN-projecten worden de subsidies doorgaans in termijnen betaald: een voorschot bij de ondertekening van de subsidieovereenkomst of het subsidiecontract, gevolgd door tussentijdse betalingen en een saldobetaling waarbij de subsidiabele uitgaven worden vergoed die de begunstigde periodiek heeft gedeclareerd.

7.11. Het voornaamste risico voor de wettigheid en regelmatigheid is dat begunstigden te hoge kostendeclaraties indienen en dat dit niet wordt voorkomen, of nadien ontdekt en gecorrigeerd door de toezicht- en controlesystemen van de Commissie (controlecertificering van kostendeclaraties, controles op basis van stukken vóór vergoeding, controles achteraf).

7.11. *Het risico dat begunstigden te hoge kostendeclaraties indienen, vloeit grotendeels voort uit de complexiteit van de financieringsmechanismen waarin de geldende regelgeving voorziet, welke mechanismen zijn gebaseerd op de vergoeding van werkelijke kosten. Daarmee verband houdende fouten kunnen vooral door audits ter plaatse en bureaucontroles worden ontdekt. Daarom heeft de Commissie haar systeem voor interne controle aangepast met het doel op meerjarenbasis meer zekerheid over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven te verkrijgen dankzij een groter aantal audits en een sterke uitbreiding van het gecontroleerde deel van de begrotingsuitgaven (zie ook de antwoorden op de paragrafen 7.15, 7.16, 7.20, 7.21, 7.26 en 7.29).*

Het effect van het meerjarige auditprogramma zal in de loop van de uitvoeringsperiode van vier jaar geleidelijk toenemen.

SPECIFIEKE BEOORDELING IN HET KADER VAN DE BETROUWBAARHEIDSVERKLARING

Reikwijdte van de controle

7.12. De specifieke beoordeling ([5]) is gebaseerd op:

a) gegevensgerichte controle ([6]) van onderliggende verrichtingen aan de hand van een representatieve statistische steekproef van 180 betalingen ([7]) die de Commissie in 2007 verrichtte;

([5]) In hoofdstuk 10 van dit verslag worden de onderzoeksuitgaven op het beleidsterrein Ondernemingen behandeld.

([6]) Verificaties van facturen en andere bewijsstukken. Bij de Commissie ter vergoeding ingediende kostendeclaraties betreffen voornamelijk personeelskosten en indirecte kosten, alsmede reiskosten, verbruiksgoederen en andere directe kosten.

([7]) Deze bestaan uit 59 voorschotten (39 voor KP6, 13 voor KP7, 1 voor TEN-T, 6 andere) die de Commissie de begunstigden heeft betaald na het sluiten van de subsidieovereenkomst; 12 niet voor projecten verrichte betalingen, zoals facturen voor dienstverlening door externe deskundigen die projectvoorstellen beoordelen; 109 tussentijdse en eindvergoedingen (85 voor KP6, 11 voor KP5, 6 voor TEN-T, 1 voor TEN-E, 6 andere).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

b) beoordeling van de werking van geselecteerde aspecten van de toezicht- en controlesystemen:

i) controles aan de hand van stukken, te weten kostendeclaraties, voordat de uitgaven door DG TREN worden vergoed;

ii) controlecertificering van kostendeclaraties;

iii) controles achteraf van kostendeclaraties.

7.13. De Rekenkamer gaf ook een follow-up aan eerdere opmerkingen betreffende:

a) de voornaamste fouten die werden gemeld in de betrouwbaarheidsverklaring 2005;

b) tekortkomingen in het certificeringssysteem;

c) steeds weer te late betalingen aan de begunstigden door de Commissie.

Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen

7.14. De Rekenkamer ontdekte een materieel foutenpercentage betreffende de wettigheid en/of de regelmatigheid in haar steekproef van gecontroleerde betalingen. De resultaten van de gegevensgerichte controle van de Rekenkamer worden beknopt weergegeven in ***tabel 7.1*** en ***bijlage 7.1***.

Tabel 7.1 — Resultaten van gegevensgerichte controle

Soort betaling	Betalingen met kwantificeerbare fout	Betalingen met uitsluitend niet-kwantificeerbare fout	Betalingen zijn voor juist bedrag vergoed maar vertonen procedurele gebreken	Totale betalingen met fouten	Betalingen zonder fouten	Totaal
Voorschotten	0	0	8	**8**	**51**	**59**
Tussentijdse en eindvergoedingen	61	6	10	**77**	**32**	**109**
Andere	0	0	1	**1**	**11**	**12**
Totaal	**61**	**6**	**19**	**86**	**94**	**180**

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.15. De tabel geeft aan dat 86 betalingen (48 %) in de steekproef van de Rekenkamer fouten vertoonden. De meeste fouten betreffen de vergoeding door de Commissie van te hoge bedragen aan subsidiabele kosten die begunstigden in hun kostendeclaraties hebben opgevoerd.

7.16. De belangrijkste soorten fouten betroffen:

a) het opvoeren van te hoge bedragen aan subsidiabele personeels- en indirecte kosten (45 % van de gevallen waarin fouten optraden);

b) het declareren van andere, niet-subsidiabele kosten (20 % van de gevallen waarin fouten optraden);

c) ontoereikende bewijsstukken tot staving van gedeclareerde kosten (16 % van de gevallen waarin fouten optraden);

d) het declareren van begrote bedragen in plaats van werkelijke kosten (6 % van de gevallen waarin fouten optraden), en

e) het declareren van kosten die niet aan het project kunnen worden toegewezen (13 % van de gevallen waarin fouten optraden).

7.17. In de gevallen met niet-kwantificeerbare fouten gaat het om niet-inachtneming van een betalingsvoorwaarde met een rechtstreekse financiële impact, waarvan het bedrag niet precies kon worden bepaald doordat het ontbrak aan bewijsstukken voor de gedeclareerde uitgaven. Zo liet in één geval de gecontroleerde begunstigde na toereikende bewijsstukken over te leggen tot staving van de gedeclareerde kosten, hetgeen in strijd was met de bepalingen van de subsidieovereenkomst. Bij gebreke van essentiële bewijsstukken kan de impact van de fout niet worden gekwantificeerd.

7.18. In de gevallen van procedurele tekortkomingen gaat het hoofdzakelijk om opmerkingen inzake problemen rond de controlecertificering van kostendeclaraties (zie de paragrafen 7.31-7.33) en vertragingen bij betalingen door de Commissie aan de begunstigden (zie ook ***bijlage 7.2***).

7.19. De fouten zijn opgetreden in het kader van complexe regelgeving die een groot aantal subsidiabiliteitscriteria bevat. Een belangrijke contractuele verplichting voor begunstigden is het vereiste, slechts de werkelijke, subsidiabele kosten te declareren die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het project. Het nalaten hiervan vormt een constante in de door de Rekenkamer aangetroffen fouten.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

7.15. en 7.16. *De eigen audits van de Commissie bevestigen dat nog steeds sprake is van een materieel foutenniveau, hoofdzakelijk als gevolg van een te hoge opgave van subsidiabele kosten door begunstigden, zoals in detail is beschreven in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de voor onderzoek bevoegde directoraten-generaal.*

Om dit probleem aan te pakken, heeft de Commissie haar controles achteraf sterk geïntensiveerd in het kader van haar gemeenschappelijke auditstrategie (zie ook het antwoord op paragraaf 7.11).

7.18. *De Commissie is het met de Rekenkamer eens wat de in accountantsverklaringen ontdekte tekortkomingen betreft. Zij is begonnen met een reeks corrigerende maatregelen (zie de antwoorden op de paragrafen 7.32 en 7.33).*

De accountantsverklaringen hebben echter reeds een preventief effect laten zien. Zij leveren een belangrijke bijdrage tot een lager foutenpercentage bij het zesde kaderprogramma vergeleken met het vijfde kaderprogramma, waarvoor geen accountantsverklaringen werden verlangd.

Alle voor onderzoek bevoegde directoraten-generaal zijn erin geslaagd het percentage tijdige betalingen te verhogen. Met het oog op verdere verbetering worden de ontwikkelingen op dit gebied nauwlettend gevolgd en wordt de grootst mogelijke aandacht aan dit aspect besteed.

7.19. *De Commissie is het met de Rekenkamer eens wat de complexiteit van de geldende regelgeving en subsidiabiliteitscriteria betreft. Die complexiteit is ook de voornaamste oorzaak van de fouten die bij de eigen controles van de Commissie worden ontdekt.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.20. In de door de Rekenkamer getrokken steekproef van betalingen kwam een aantal belangrijke begunstigden voor die elk deelnemen aan een groot aantal EU-projecten. Dergelijke begunstigden beschikken over het algemeen over complexe boekhouden administratieve systemen. Met het oog hierop bieden de regels een zekere flexibiliteit, zoals het hanteren van gemiddelde bedragen voor de berekening van aan een project toerekenbare personeelskosten, mits dit geen aanzienlijk hogere bedragen dan de feitelijke kosten oplevert.

7.21. Aangezien deze begunstigden dezelfde gemiddeldekostenmethodologie op al hun kostendeclaraties toepassen, impliceert bewijs van bij deze begunstigden voorkomende fouten dat het risico bestaat dat aanzienlijke bedragen aan niet-subsidiabele kosten ten onrechte zijn vergoed door de Commissie.

7.22. Zo constateerde de Rekenkamer bij één grote begunstigde (goed voor vijf verrichtingen in de steekproef van de Rekenkamer) dat de voor de berekening van personeels- en indirecte kosten gehanteerde methodologie had geleid tot het opgeven van 10 % te hoge subsidiabele kosten. In het geval van een andere grote begunstigde waarvoor de Rekenkamer twee projecten controleerde, leidde de gemiddeldekostenmethodologie die werd gehanteerd voor het opstellen van de kostendeclaraties tot overdeclaratie van subsidiabele kosten in de orde van 5 à 6 %.

Sancties

7.23. Een uitgebreid sanctiesysteem was een van de belangrijkste corrigerende maatregelen die bij aanvang van KP6 in 2002 werden doorgevoerd ([8]). De Commissie heeft in de loop van KP6 geen sancties toegepast. Het is zelfs zo dat begunstigden kostendeclaraties kunnen indienen in de wetenschap dat het grootste risico dat zij in de praktijk bij het opgeven van te hoge uitgaven lopen, is dat zij een deel van het overgedeclareerde bedrag moeten terugbetalen, zonder dat rente in rekening wordt gebracht of een bijkomende geldboete wordt opgelegd.

([8]) De Commissie is niet alleen gerechtigd om middelen terug te vorderen, maar ook om een (vaste) schadevergoeding te eisen van een begunstigde die blijkt te hoge subsidiabele kosten te hebben opgegeven en bijgevolg ten onrechte een bijdrage van de EU heeft ontvangen. Wanneer wordt vastgesteld dat een begunstigde herhaaldelijk zijn contractuele verplichtingen niet is nagekomen, kan hem ook een forfaitaire geldboete worden opgelegd.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

7.20. en 7.21. *De begunstigden mogen gemiddelde tarieven voor de personeelskosten hanteren als dat in overeenstemming is met hun gebruikelijke boekhoudmethoden.*

Om de door de Rekenkamer in paragraaf 7.21 genoemde risico's doeltreffend aan te pakken, worden in het kader van de gemeenschappelijke auditstrategie voor het zesde kaderprogramma de 200 grootste deelnemers aan dat programma allemaal gecontroleerd. Die deelnemers ontvangen samen 40 % van de totale begrotingsmiddelen voor dat programma.

Bovendien moet extrapolatie naar de niet aan een audit onderworpen contracten het risico beperken dat de Commissie belangrijke bedragen die zij onverschuldigd heeft betaald voor niet-subsidiabele kosten, niet terugkrijgt.

Voor de begunstigden die gemiddelde tarieven hanteren, kunnen de gedeclareerde kosten uiteraard verschillen van de werkelijke kosten. Om zich een goed oordeel over de juistheid van een gemiddeld tarief te kunnen vormen, moet de Commissie in een steekproef die groot genoeg is, de verschillen naar boven en naar beneden ten opzichte van het gemiddelde onderzoeken. De Commissie en de Rekenkamer zijn momenteel in gesprek over deze kwestie van de controle van transacties in het kader van op de gemiddelde kosten gebaseerde systemen.

Voor het zevende kaderprogramma heeft de Commissie het initiatief genomen tot een systeem voor een facultatieve voorafgaande certificering van de door een begunstigde te gebruiken berekeningsmethodologie op basis van de gemiddelde kosten, welk systeem vooral voor grote begunstigden zal worden toegepast. Momenteel wordt de laatste hand gelegd aan de maatregelen voor de praktische uitvoering van dat systeem voor voorafgaande certificering.

7.22. *Voor de tweede begunstigde waarnaar de Rekenkamer verwijst, geldt dat de betrokken problemen ook zijn ontdekt door het controlesysteem van de Commissie. In beide gevallen worden de ontwikkelingen nu op de voet gevolgd.*

7.23. *De Commissie onderscheidt verschillende soorten sancties:*

De belangrijkste in een contract bepaalde sanctie is de beëindiging van dat contract wanneer de contractuele verplichtingen niet worden nagekomen. Deze sanctie gold reeds bij eerdere kaderprogramma's dan het zesde.

Voor het zesde kaderprogramma heeft de Commissie de mogelijkheid van een vooraf bepaalde schadevergoeding ingevoerd. Als onderdeel van de auditstrategie wordt een vooraf bepaalde schadevergoeding toegepast telkens wanneer uit een vervolgaudit blijkt dat de contractant bij een eerdere audit geconstateerde fouten nog steeds niet heeft gecorrigeerd. Met de uitvoering van de auditstrategie voor het zesde kaderprogramma is in 2007 begonnen en de eerste vervolgaudits worden in de loop van 2008 georganiseerd. Als de resultaten daar aanleiding toe geven, zal een vooraf bepaalde schadevergoeding worden opgelegd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Beoordeling van de toezicht- en controlesystemen

7.24. De Commissie voert diverse controles uit in elke fase van de projectcyclus, teneinde het risico van onregelmatige betalingen te beperken (***grafiek 7.2***):

a) controles van selectieprocedures die waarborgen dat subsidies worden toegekend aan subsidiabele begunstigden op basis van de verdienste van de voorstellen, en

b) verificaties van betalingen aan begunstigden die het risico op het verrichten van onverschuldigde betalingen moeten minimaliseren.

7.25. De Rekenkamer heeft de controles aan de hand van stukken, te weten kostendeclaraties, beoordeeld vóór de vergoeding van de uitgaven door DG TREN en de door de Commissie verrichte controles achteraf van vergoede uitgaven. Ook is de Rekenkamer nagegaan hoe betrouwbaar het certificeringssysteem is ter waarborging van de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven. De resultaten worden beknopt samengevat in ***bijlage 7.1***.

Controles aan de hand van stukken — kostendeclaraties — vóór de vergoeding van uitgaven

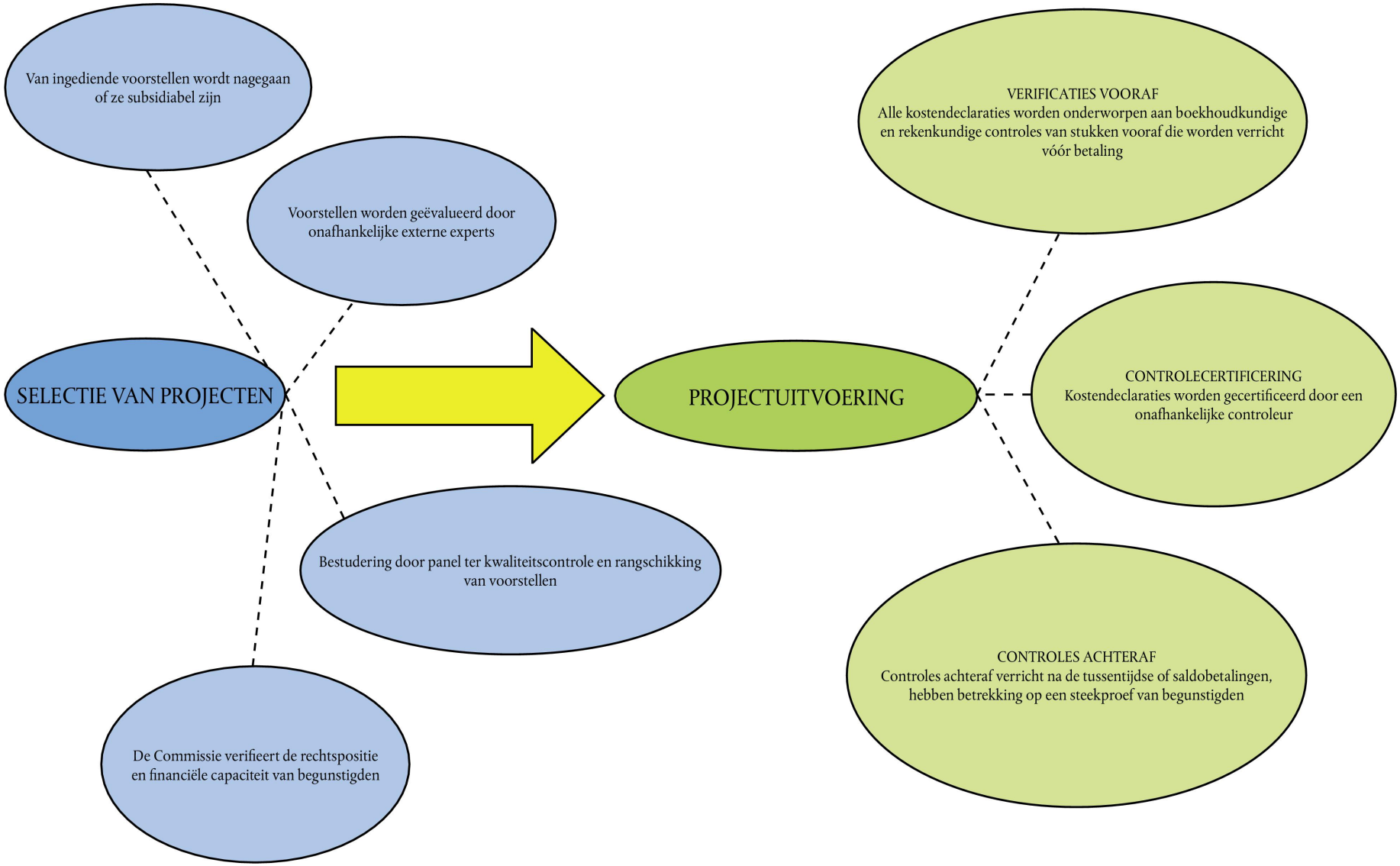
7.26. De Commissie verricht boekhoudkundige en rekenkundige verificaties om te waarborgen dat de kostendeclaraties en controlecertificaten conform de subsidieovereenkomst zijn ingediend. In sommige gevallen kan de Commissie de verificaties uitbreiden tot het verifiëren van afzonderlijke kostenposten op basis van aanvullende informatie zoals facturen of loonstrookjes die bij de begunstigde worden opgevraagd.

7.27. De Rekenkamer onderzocht richtsnoeren en procedures, alsmede de regelingen inzake rapportage en toezicht voor de verificaties bij DG TREN. De Rekenkamer testte de werking van de verificaties voor de 15 vergoedingen van DG TREN ([9]) die in haar gegevensgerichte steekproef voorkwamen.

7.26. *De complexiteit van de financieringsmechanismen waarin de geldende regelgeving voorziet, beperkt de reikwijdte van de bureaucontroles die redelijkerwijs vóór de vergoeding van de uitgaven kunnen worden verricht. Daarom heeft de Commissie haar controles achteraf aanzienlijk uitgebreid en heeft zij een gemeenschappelijke auditstrategie opgezet (zie ook het antwoord op paragraaf 7.11).*

([9]) 8 voor onderzoek, 7 voor TEN.

Grafiek 7.2 — Kaderprogramma's voor onderzoek — essentiële controles



OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER	ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE
7.28. DG TREN heeft uitgebreide richtsnoeren voor zaken als de aanpak van de steekproef en de methodologie voor uitgebreide verificaties. Het DG beschikt ook over gedetailleerde schriftelijke procedures en werkt met standaardcontrolelijsten.	
7.29. De regelingen voor rapportage en toezicht voor controles aan de hand van stukken bij DG TREN zijn nog steeds zoals omschreven in de opmerkingen van de Rekenkamer in 2006. Zij beperken zich tot het genereren van geaggregeerde informatie over aanvaarde of afgewezen kosten, zonder vermelding van gedetailleerde informatie over de soorten en percentages fouten, hetgeen zou bijdragen tot een gerichtere aanpak.	**7.29.** *De huidige controlestrategie heeft de afhankelijkheid van voorafgaande bureaucontroles sterk verminderd. De controlesystemen zijn veel beter geworden door de invoering van accountantsverklaringen met ingang van het zesde kaderprogramma en ook door de intensivering van de controles achteraf, als gevolg van de voor het zesde kaderprogramma ingevoerde auditstrategie. Een grondige analyse van de resultaten van de audits achteraf levert adequate informatie op over de soorten van fouten en de foutenpercentages. Alle voor onderzoek bevoegde directoratengeneraal verstrekken daarover gegevens in hun respectieve jaarlijkse activiteitenverslagen.*
7.30. De Rekenkamer ontdekte één geval (een vergoeding aan een begunstigde die zich bezighield met onderzoek) waarin de verificaties niet toereikend functioneerden. In de kostendeclaratie van de begunstigde werd gewerkt met begrote in plaats van werkelijke bedragen voor personeelskosten, hetgeen resulteerde in een overdeclaratie van 16 %. Dit had kunnen worden opgespoord door redelijkheidscontroles alvorens de betalingsopdracht wordt gegeven.	**7.30.** *De Commissie zal de fout corrigeren door een invorderingsopdracht uit te schrijven.*
Controlecertificering van kostendeclaraties	
7.31. Voor de 62 bij de begunstigde gecontroleerde verrichtingen waarbij een certificaat was overgelegd, heeft de Rekenkamer de resultaten van haar eigen test met het certificaat vergeleken.	
7.32. In 32 gevallen (52 %) had de certificerende controleur een goedkeurende verklaring afgegeven, terwijl de Rekenkamer ernstige fouten in de kostendeclaraties constateerde. Dit bevestigt de eerdere bevinding van de Rekenkamer dat deze controle niet altijd voldoende zekerheid biedt over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven.	**7.32. en 7.33.** *De Commissie is het ermee eens dat de betrouwbaarheid van de accountantsverklaringen voor het zesde kaderprogramma te wensen overlaat, gezien het resterende foutenniveau dat bij audits wordt geconstateerd. Bij het zesde kaderprogramma is het algemene foutenniveau echter lager dan het niveau van de fouten die werden geconstateerd in de zonder accountantsverklaring ingediende kostendeclaraties voor het vijfde kaderprogramma. Daaruit blijkt dat de accountantsverklaringen wel degelijk bijdragen tot juistere kostendeclaraties.*
7.33. Door de interpretatiemarge die de complexe financieringsregels voor KP6 laten, ontstaat onzekerheid bij de begunstigden en certificerende controleurs over subsidiabiliteitskwesties (met name voor personeels- en indirecte kosten). Dit, in combinatie met het gebrek aan een verplicht modelcontrolecertificaat voor KP6, blijft afbreuk doen aan de doeltreffendheid van dit essentiële element van de toezicht- en controlesystemen. De maatregelen die de Commissie heeft getroffen ter verbetering van de kwaliteit van de controlecertificering voor KP7, zoals een aantal verplichte procedures en een verplicht rapport, bevinden zich in een vroege uitvoeringsfase.	*Wat het zesde kaderprogramma betreft, is er geen verplicht model voor de accountantsverklaring. Voor het merendeel van de ingediende accountantsverklaringen is echter gebruikgemaakt van het voorgestelde model.* *Voor het zevende kaderprogramma heeft de Commissie de betrouwbaarheid van de accountantsverklaringen verder verbeterd door te werken met de formule van „specifiek overeengekomen werkzaamheden", d.w.z. een uitvoerige beschrijving van de auditwerkzaamheden die de betrokken accountants moeten verrichten, waarbij ook een facultatieve certificering van de kostenmethodologie wordt aanbevolen.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De financiële controles achteraf van de Commissie

7.34. In 2007 bestreken de controles achteraf meer uitgaven (***tabel 7.2***), waarmee wordt tegemoetkomen aan eerdere kritiekpunten van de Rekenkamer. Er moeten echter nog steeds inspanningen worden gedaan om het aantal nog openstaande controledossiers te verminderen en uitstaande, te veel gedeclareerde bedragen zonder al te grote vertraging terug te vorderen.

7.34. *De voor onderzoek bevoegde directoraten-generaal hebben hun auditinspanningen in 2007 sterk opgevoerd en hebben hun streefcijfers voor dat jaar gehaald.*

Na die grotere auditinspanningen in 2007 gaat de aandacht nu uit naar de correctie van de ontdekte fouten. De voor onderzoek bevoegde directoraten-generaal streven actief naar betere bewakingsinstrumenten en vaardigen nauwkeurigere administratieve en financiële richtsnoeren uit. Een en ander zal naar verwachting de terugvordering (inclusief extrapolaties en het vervolgonderzoek naar aanleiding van de bevindingen van de Rekenkamer) doelmatiger en completer maken.

7.35. Er doen zich nog steeds tekortkomingen voor bij het delen van controleresultaten tussen de voor onderzoek verantwoordelijke DG's, die lokale IT-tools blijven gebruiken zonder automatische invoer in de centrale controletraceerfaciliteit van de Commissie.

7.35. *Aanzienlijke inspanningen worden geleverd om de informatie over de auditresultaten op doeltreffende wijze te delen. Om het de voor onderzoek bevoegde directoraten-generaal mogelijk te maken informatie te delen, is sinds mei 2008 een gemeenschappelijk archief van auditresultaten operationeel.*

De gegevens over de audits voor het vijfde en het zesde kaderprogramma zijn overgebracht naar de centrale voorziening van de Commissie voor de tracering van de audits, terwijl de werkzaamheden met het oog op een automatische overbrenging van de nieuwe auditgegevens vanuit alle lokale IT-instrumenten die door de voor onderzoek bevoegde directoraten-generaal worden gebruikt, aan de gang zijn.

7.36. In 2007 begonnen de DG's voor onderzoek een gemeenschappelijke strategie voor controles achteraf voor KP6 te implementeren, die meer zekerheid over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven moest bieden.

7.37. De strategie omvat diverse initiatieven die waarschijnlijk zullen bijdragen tot een doeltreffender werking van deze controle. Het gaat onder meer om het hanteren van gemeenschappelijke risicocriteria en steekproefselectiemethoden, die gericht zijn op grote begunstigden. Ook behelst de strategie verbeterde kwaliteitscontroleprocedures, de oprichting van een werkgroep voor het delen van controleresultaten, het ontwikkelen van een gemeenschappelijke controlehandleiding, gemeenschappelijke controleteams en maandelijkse coördinatievergaderingen om gevallen te bespreken en gemeenschappelijke standpunten vast te stellen.

Tabel 7.2 — In de periode 2005-2007 afgeronde financiële controles achteraf van kaderprogramma's voor onderzoek

Directoraat-generaal	Aantal afgeronde controles			Aantal gecontroleerde deelnemingen			Aantal openstaande contracten			Waarde van gecontroleerde deelnemingen (miljoen euro)			Waarde van openstaande contracten (miljoen euro)			Aanpassingen van de niet-subsidiabele kosten ten gunste van de Commissie als gevolg van de controles						% waarde van gecontroleerde deelnemingen/van openstaande contracten		
																2005		2006		2007				
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	Waarde (miljoen euro)	% waarde gecontroleerde contracten	Waarde (miljoen euro)	% waarde gecontroleerde contracten	Waarde (miljoen euro)	% waarde gecontroleerde contracten	2005	2006	2007
Energie en vervoer (1)	16	69	126	20	100	188	1 099	1 166	294	21,49	66,48	73,08	899,46	929,55	1 063,30	0,85	3,9	5,47	8,2	3,70	5,1	2,4	7,2	6,9
Informatiemaatschappij en media (2)	30	80	143	72	192	339	1 520	1 415	1281	32,61	79,45	167,67	1 809,00	1 889,00	2 022,00	2,57	7,9	3,59	4,5	6,86	4,1	1,8	4,2	8,3
Ondernemingen en industrie (3)	1	44	108	8	69	127	1 672	2 369	224	22,28	28,66	29,67	305,75	1 179,00	332,11	1,38	6,2	0,64	2,2	0,78	2,6	7,3	2,4	8,9
Onderzoek (2)	23	151	305	35	198	565	8 906	12 070	9441	38,25	58,68	293,40	5 032,43	6 663,85	4 713,16	0,72	1,9	3,47	5,9	4,81	1,6	0,8	0,9	6,2
Totaal	**70**	**344**	**682**	**135**	**559**	**1 219**	**13 197**	**17 020**	**11 240**	**114,63**	**233,26**	**563,82**	**8 046,64**	**10 661,41**	**8 130,57**	**5,52**	**4,8**	**13,18**	**5,6**	**16,15**	**2,9**	**1,4**	**2,2**	**6,9**

(1) Met uitzondering van projecten van het trans-Europees vervoersnet. Voor 2005 en 2006 hebben de cijfers betrekking op alle (onderzoeks- en niet-onderzoeks-) programma's die door het directoraat-generaal zijn gecontroleerd.
(2) In de waarde van de gecontroleerde deelnemingen zijn alle kosten (voor de EU en de deelnemer) begrepen.
(3) Voor 2005 en 2006 hebben de cijfers betrekking op alle (onderzoeks- en niet-onderzoeks-) programma's die door het directoraat-generaal zijn gecontroleerd.
Bron: Door de Commissie verstrekte gegevens.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER	ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE
7.38. Verder is de strategie erop gericht het controlecertificeringsproces te versterken door de begunstigden en de certificerende controleurs te blijven ondersteunen en door het ontwikkelen van certificering vooraf van kostenberekeningsmethoden in KP7.	
7.39. Hoewel de nieuwe strategie een degelijke grondslag biedt om de door de Rekenkamer gesignaleerde problemen aan te pakken, hangen de potentiële voordelen af van de volledige en doeltreffende implementatie ervan met ingang van 2008.	**7.39.** *De uitvoering van de gemeenschappelijke auditstrategie voor het zesde kaderprogramma ligt volledig op schema. De eerste resultaten waren reeds in 2007 merkbaar (zie ook de antwoorden op de paragrafen 7.15, 7.16, 7.20, 7.21, 7.26 en 7.29).*
Algemene conclusies en aanbevelingen	
7.40. Op basis van haar controlewerk concludeert de Rekenkamer dat de betalingen in 2007 voor de beleidsgroep Onderzoek, Energie en Vervoer uit een oogpunt van wettigheid en/of regelmatigheid een materieel foutenpercentage vertonen.	**7.40. en 7.41.** *De controlestrategie van de Commissie is erop gericht fouten op te sporen en te corrigeren om te bereiken dat, na de volledige uitvoering ervan over een periode van vier jaar, het resterende foutenpercentage (de ongecorrigeerd gebleven fouten) lager zal zijn dan de materialiteitsdrempel, wat uitvoerig zal worden beschreven in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de voor onderzoek bevoegde directoraten-generaal.*
7.41. De Rekenkamer oordeelt dat de toezicht- en controlesystemen voor de beleidsgroep Onderzoek, Energie en Vervoer deels doeltreffend zijn.	
7.42. De Rekenkamer spreekt opnieuw de aanbeveling uit, de regels voor het berekenen en declareren van kosten door begunstigden te vereenvoudigen en te verduidelijken, zo mogelijk door ruimer gebruik te maken van financiering op basis van forfaitaire bedragen en over te schakelen op een op resultaten in plaats van input gebaseerd financieringssysteem.	**7.42.** *De Commissie is het ermee eens dat een verdere vereenvoudiging nodig is ten aanzien van de subsidiabiliteit van de kosten, in het bijzonder de personeels- en de indirecte kosten. Zij vestigt de aandacht op de juridische beperkingen die voor het zevende kaderprogramma gelden, en op de problemen die rijzen wanneer wordt gepoogd forfaitaire bedragen en percentages te bepalen die representatief zijn.* *Voorts betekent de voor het zevende kaderprogramma ingevoerde voorafgaande certificering van de methodologie voor de berekening van de kosten een belangrijke stap in de richting van vereenvoudiging. De Commissie verwijst naar de zaken die zijn behandeld in haar antwoord op de paragrafen 7.20 en 7.21.* *Wat de ontwikkeling betreft van alternatieve financieringsmechanismen voor de toekomst (zoals forfaitaire bedragen en een financiering op basis van resultaten), staat de Commissie open voor besprekingen met de Rekenkamer en andere betrokkenen.*
7.43. Binnen het huidige kader van een financieringssysteem dat is gebaseerd op vergoeding van door de begunstigden gedeclareerde kosten dient de Commissie:	**7.43.**
a) hardnekkige fouten in betalingen aan te pakken, en daarbij op doeltreffende wijze gebruik te maken van de sanctiemechanismen die ter beschikking staan in het kader van de KP6-regels (paragrafen 7.14-7.23);	**a)** *De auditstrategie voor het zesde kaderprogramma is erop gericht hardnekkige fouten bij de betalingen aan te pakken. Tot die auditstrategie, die sinds 2007 wordt toegepast, behoren sancties waaronder met name een van tevoren bepaalde schadevergoeding.*
b) te waarborgen dat controles van stukken vóór betalingen aan begunstigden zorgvuldig worden verricht en haar analyse van aangetroffen fouten te verbeteren (paragrafen 7.26-7.30);	**b)** *Doordat voor het zesde kaderprogramma accountantsverklaringen zijn ingevoerd, is de voorafgaande verificatie sterk verbeterd vergeleken met de eerdere kaderprogramma's.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER	ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE
	De verificatie ter plaatse van kostendeclaraties door middel van audits blijft een hoeksteen van de strategie ter verkrijging van zekerheid en verschaft op gegevensgerichte controle gebaseerde informatie over de gemaakte fouten. Daarom heeft de Commissie via de invoering van de auditstrategie voor het zesde kaderprogramma haar controles achteraf opgevoerd. Die strategie voorziet in een belangrijke uitbreiding van de auditinspanningen en van de maatregelen om de geconstateerde fouten te corrigeren. Een en ander vormt een doeltreffend alternatief voor de door de Rekenkamer aanbevolen maatregelen.
c) begunstigden en certificerende controleurs ondersteuning te blijven bieden voor het controlecertificeringsproces en te waarborgen dat de maatregelen die zijn doorgevoerd ter verbetering van de certificering van de kostendeclaraties voor KP7 doeltreffend ten uitvoer worden gelegd (paragrafen 7.31-7.33);	**c)** *Om de kwaliteit van de accountantsverklaringen voor het zesde kaderprogramma te verbeteren, is een aantal acties ondernomen zoals de opstelling van instructies ten behoeve van de begunstigden en de accountants die dergelijke verklaringen afgeven, de oprichting van een taskforce op dit gebied en de organisatie van workshops en opleidingscursussen voor de betrokken accountants.* *Voor het zevende kaderprogramma heeft de Commissie de accountantsverklaringen betrouwbaarder gemaakt door te werken met de formule van „specifiek overeengekomen werkzaamheden", d.w.z. een uitvoerige beschrijving van de auditwerkzaamheden die de met de afgifte van die verklaringen belaste accountants moeten verrichten.* *De Commissie bevordert ook een facultatieve certificering van de kostenmethodologie, waartoe momenteel de laatste hand wordt gelegd aan uitvoeringsmaatregelen.*
d) haar gemeenschappelijke strategie voor controle achteraf ten behoeve van KP6 te volgen, met name door gemeenschappelijke beheersinformatiesystemen te ontwikkelen en controleresultaten tijdig en op doeltreffende wijze te implementeren (paragrafen 7.34-7.39).	**d)** *Inspanningen zullen worden geleverd om doeltreffend en tijdig gevolg te geven aan de auditresultaten. Om de audits en ook de invorderingsopdrachten en de verrekeningen te traceren, zal worden gebruikgemaakt van het ABAC-systeem.*

FOLLOW-UP VAN EERDERE OPMERKINGEN

Follow-up van de voornaamste opmerkingen uit de betrouwbaarheidsverklaring

7.44. De resultaten van de follow-up door de Rekenkamer van de voornaamste opmerkingen in recente betrouwbaarheidsverklaringen worden weergegeven in ***bijlage 7.2***.

7.44. *Zie de antwoorden van de Commissie in bijlage 7.2.*

Follow-up van Speciaal verslag nr. 6/2005 over het trans-Europees vervoersnet (TEN-T)

7.45. Speciaal verslag nr. 6/2005 over het trans-Europees vervoersnet (TEN-T) ([10]) bracht tekortkomingen aan het licht, met

([10]) PB C 94 van 21.4.2006.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

name in de gerichtheid van de financiering en in de selectie van en het toezicht op de projecten. De Rekenkamer gaf de Commissie in overweging:

a) de financiering toe te spitsen op de projectonderdelen met de hoogste toegevoegde waarde voor Europa, door voorrang te verlenen aan grensoverschrijdende projecten en de financieringspercentages te verhogen;

b) een doeltreffender, doorzichtiger en strengere evaluatieprocedure te volgen voor het selecteren van te financieren projecten;

c) strenger toezicht op projecten te houden.

7.46. Met de door de Commissie getroffen maatregelen zijn de aanbevelingen van de Rekenkamer deels opgevolgd.

7.47. Het maximumpercentage voor financiële bijstand voor grensoverschrijdende projecten is in de nieuwe regelgeving opgetrokken tot 30 % en de minimale financiering is verhoogd van 1 miljoen tot 1,5 miljoen euro.

7.48. De evaluatieprocedure voor de selectie van projecten is verbeterd doordat er meer wordt gewerkt met externe experts en door het invoeren van een gids voor aanvragers.

7.49. Het toezicht is verbeterd door de invoering van systematische inspecties ter plaatse en van één database met projecten. De Commissie heeft de definities van „studies", respectievelijk „werken" verduidelijkt, zoals de Rekenkamer suggereerde, maar heeft de structuur voor de omschrijving van werken, noch het technische en financiële toezicht geharmoniseerd.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

7.49. *Toen de Commissie en het Uitvoerend Agentschap voor het trans-Europese vervoersnetwerk (TEN-T) samen het nieuwe model voor financiële beschikkingen voor de nieuwe programmaperiode 2007-2013 aan het uitwerken waren, hebben zij bijzondere aandacht besteed aan alles wat kan zorgen voor een betere technische en financiële bewaking van de acties die in het kader van het TEN-T-programma worden gefinancierd. Als gevolg daarvan zijn wijzigingen aangebracht in het model voor financiële beschikkingen zelf en is een degelijker bewakingssysteem ontworpen dat is gebaseerd op een nieuw gedetailleerd strategisch actieplan voor de uitvoering van het betrokken project dat de begunstigde uiterlijk zes maanden na de kennisgeving van de beschikking moet indienen. De invoering van deze nieuwe eis en van een gestroomlijnd systeem voor de jaarlijkse verslaglegging zal naar verwachting de bewaking van de projecten verbeteren en de begunstigden tijdens de uitvoeringsfase helpen door problemen in een vroeg stadium op te sporen.*

BIJLAGE 7.1

Beoordeling van de toezicht- en controlesystemen

Betrokken systeem	Essentiële interne controle			Algehele beoordeling
	Controle van stukken vóór betaling	Controlecertificering	Financiële controles achteraf	
Zesde kaderprogramma (KP6)				

Verklaring

Doeltreffend

Deels doeltreffend

Niet doeltreffend

Resultaten van het testen van verrichtingen

Op een steekproef gebaseerde schatting van het aandeel van de verrichtingen dat fouten bevat	48 %
Foutenpercentage	Tussen 2 en 5 %

BIJLAGE 7.2

Follow-up van de voornaamste opmerkingen over de betrouwbaarheidsverklaring

Opmerking van de Rekenkamer	Getroffen maatregel	Analyse van de Rekenkamer	Antwoord van de Commissie
1. *Betrouwbaarheidsverklaring 2005: materieel foutenpercentage in door de begunstigden gedeclareerde kosten*			
In 2005 ontdekte de Rekenkamer een materieel foutenpercentage in 17 van de 22 bij de begunstigden gecontroleerde onderliggende verrichtingen. De meest frequente soorten fouten waren: ontbreken van bewijsstukken, met name voor in rekening gebrachte werktijd, of het tweemaal in rekening brengen van kosten; gebruik van gemiddelde tarieven voor personeelskosten die sterk afwijken van de feitelijke kosten; ongerechtvaardigde toewijzing van indirecte kosten aan de actie; declaratie van kosten die niet aan de subsidiabiliteitscriteria voldeden. (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2005, paragrafen 7.6-7.8)	In drie gevallen was de Commissie het niet eens met de bevindingen van de Rekenkamer en trof zij geen corrigerende maatregelen. In tien gevallen heeft de Commissie financiële correcties aangebracht, ofwel door het afgeven van een invorderingsopdracht of door het aanpassen van betalingen aan de begunstigden in daaropvolgende perioden. In vier gevallen heeft de Commissie corrigerende maatregelen ingeleid die nog moeten worden afgerond.	De Commissie heeft weliswaar naar aanleiding van de meeste bevindingen van de Rekenkamer corrigerende maatregelen getroffen, maar in diverse gevallen hebben de financiële correcties heel wat tijd in beslag genomen (tot 20 maanden) of zijn zij niet afgerond. Vertragingen in de correctie van onverschuldigde betalingen zijn nadelig voor het financiële beheer van de uitgaven.	*Enerzijds is de Commissie het ermee eens dat verrekening met de volgende betaling tot enige vertraging van financiële correcties kan leiden. Voor lopende projecten vindt de Commissie dit echter een geschikt systeem.* *Anderzijds blijft de Commissie de vervolgactie naar aanleiding van haar audits verbeteren om ongerechtvaardigde vertragingen te beperken/voorkomen.*
2. *Tekortkomingen in het certificeringssysteem van KP6*			
Het laattijdig uitbrengen van richtsnoeren door de Commissie, in combinatie met de complexiteit van de financiële bepalingen van KP6, hebben het certificeringssysteem negatief beïnvloed. Er zijn verbeterde richtsnoeren nodig om een eind te maken aan de onduidelijkheid over subsidiabiliteitskwesties en de onafhankelijkheid van de certificerende controleurs. Tijdens de controles die de Rekenkamer bij de begunstigden verrichtte, werden stelselmatig grote bedragen aan niet-subsidiabele kosten in de kostendeclaraties ontdekt waarvoor de certificerende controleur een goedkeurende verklaring had afgegeven. De problemen hebben veelal betrekking op niet-subsidiabele personeelsuitgaven en gebruikmaking van kostenberekeningssystemen die niet stroken met de contractuele bepalingen. (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2004, paragraaf 6.11; jaarverslag over het begrotingsjaar 2005, paragrafen 7.15-7.17; jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragrafen 7.14-7.17)	De Commissie heeft de ondersteuning van certificerende controleurs en begunstigden, alsmede van haar eigen operationele diensten verbeterd. De strategie voor de controle achteraf van KP6 moet bijdragen tot de beoordeling van de doeltreffendheid van het certificeringssysteem. Kwesties in verband met controlecertificaten worden regelmatig besproken door de voor onderzoek verantwoordelijke DG's in vergaderingen van de coördinatiegroep voor externe controle bij de DG's voor onderzoek. Voor KP7 heeft de Commissie verdere maatregelen ingevoerd ter verbetering van de kwaliteit van controlecertificaten: „overeengekomen procedures", verplichte certificering van de berekeningsmethode voor gemiddelde personeelskosten en optionele certificering van personeelskosten en indirectekostenmethoden.	De Rekenkamer blijft constateren dat, in de meeste gevallen waarvoor zij significante fouten in kostendeclaraties heeft ontdekt, de certificerende controleur een goedkeurende verklaring heeft afgegeven. Voor KP6 blijft gelden dat controlecertificaten nog niet als betrouwbaar controlehulpmiddel functioneren.	*De Commissie is het met de Rekenkamer eens dat de betrouwbaarheid van de accountantsverklaringen voor het zesde kaderprogramma nog te wensen overlaat, gezien het resterende foutenniveau dat bij audits wordt geconstateerd. Het algemene foutenniveau bij het zesde kaderprogramma is echter lager dan het niveau van de fouten die werden geconstateerd in de kostendeclaraties zonder accountantsverklaring voor het vijfde kaderprogramma. Daaruit blijkt dat de accountantsverklaringen bijdragen tot juistere kostendeclaraties.* *Voorts heeft de Commissie voor het zevende kaderprogramma de betrouwbaarheid van de accountantsverklaringen verbeterd door te werken met de formule van „specifiek overeengekomen werkzaamheden", d.w.z. een uitvoerige beschrijving van de auditwerkzaamheden die de betrokken accountants moeten verrichten.*

Opmerking van de Rekenkamer	Getroffen maatregel	Analyse van de Rekenkamer	Antwoord van de Commissie
3. *Aanhoudende vertragingen in betalingen door de Commissie*			
In een aanzienlijk deel van de gevallen is de Commissie ongerechtvaardigd traag tot betaling aan de begunstigden overgegaan, waardoor de in het Financieel Reglement gestelde uiterste termijnen voor uitgaven niet in acht werden genomen. In 2005 werden 11 van de 69 door de Rekenkamer gecontroleerde betalingen (ofwel 16 %) laattijdig verricht. Voor 2006 constateerde de Rekenkamer dat er in 21 van de 113 gevallen (ofwel 18,6 %) laattijdig was betaald. In 2007 stelde de Rekenkamer vast dat betalingen in 30 van de 180 gecontroleerde gevallen (ofwel 17 %) laattijdig waren verricht. (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2003, paragraaf 6.22; jaarverslag over het begrotingsjaar 2004, paragraaf 6.27; jaarverslag over het begrotingsjaar 2005, paragraaf 7.10; jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragraaf 7.29 en bijlage 7.1)	De Commissie houdt beter toezicht op de vertragingen, die het voorwerp zijn van regelmatige beheersvergaderingen. De Commissie heeft de redenen voor vertragingen geanalyseerd. Er zijn opleidingssessies georganiseerd en aanvullende instructies voor het betalingsproces gegeven aan de financiële functionarissen.	Hoewel er stappen zijn ondernomen om het probleem te verhelpen, heeft de Commissie in de loop van KP6 weinig waarneembare vooruitgang geboekt in het beperken van vertragingen bij betalingen. Zoals ook werd opgemerkt door de diensten Interne audit van de Commissie, nemen door de hardnekkige vertragingen de risico's voor de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven toe. Afgezien van het financiële risico (begunstigden kunnen rente eisen) en de operationele risico's (het kan zijn dat evaluerende experts niet bereid zijn nog aan toekomstige evaluaties deel te nemen en projecten kunnen in liquiditeitsproblemen komen), zet de Commissie ook nodeloos haar reputatie op het spel.	*Alle voor onderzoek bevoegde directoraten-generaal zijn erin geslaagd het percentage tijdige betalingen te verhogen. De ontwikkelingen op dit gebied worden nauwlettend gevolgd en met het oog op verdere verbetering wordt de grootst mogelijke aandacht aan dit aspect besteed.*

HOOFDSTUK 8

Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding

INHOUD

	Paragraaf
Inleiding	8.1-8.6
Specifieke kenmerken van externe steun, ontwikkeling en uitbreiding	8.1-8.6
Specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring	8.7-8.33
Reikwijdte van de controle	8.7-8.8
Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen	8.9-8.10
Beoordeling van de toezicht- en controlesystemen	8.11-8.30
Controles vooraf	8.11-8.16
Toezicht op de uitvoerende organisaties	8.17-8.22
Externe audits van uitgavendeclaraties voor projecten	8.23-8.28
Interne audit	8.29-8.30
Algemene conclusies en aanbevelingen	8.31-8.33
Conclusies	8.31-8.32
Aanbevelingen	8.33
Follow-up van eerdere opmerkingen	8.34-8.52
Follow-up van belangrijke opmerkingen in betrouwbaarheidsverklaringen	8.34
Follow-uponderzoek van Speciaal verslag nr. 2/2006 over de prestaties van uit Tacis gefinancierde projecten in de Russische Federatie	8.35-8.52
Inleiding	8.35-8.38
Opmerkingen van de Rekenkamer	8.39-8.50
Conclusies en aanbevelingen	8.51-8.52

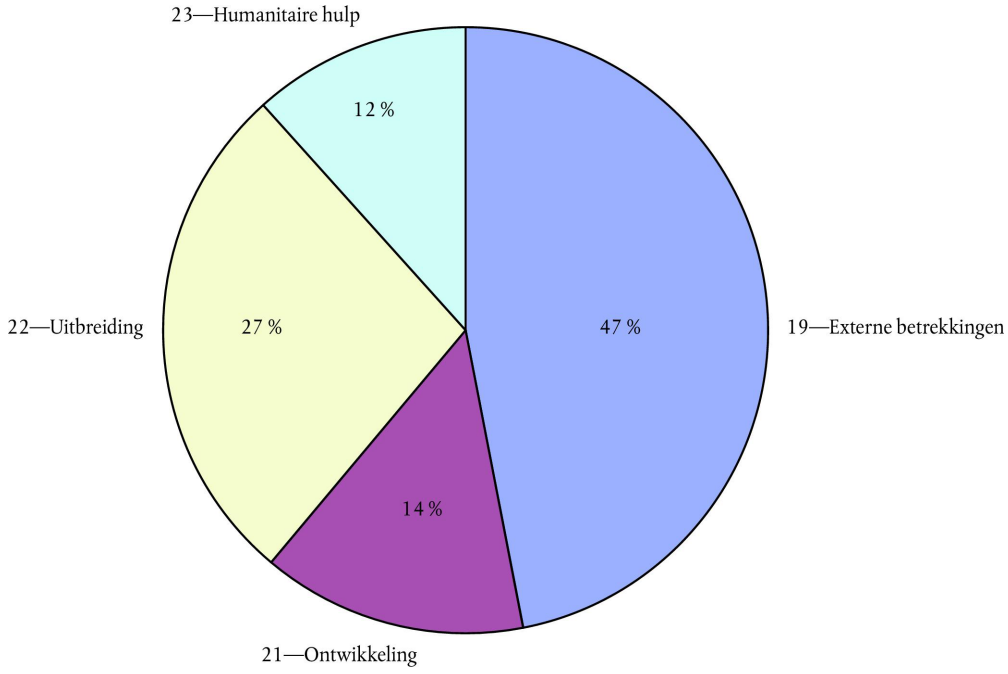
OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER | ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

INLEIDING

Specifieke kenmerken van externe steun, ontwikkeling en uitbreiding

8.1. Dit hoofdstuk behandelt de bevindingen van de Rekenkamer betreffende de beleidsgroep Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding, die de volgende beleidsterreinen omvat: 19 — Externe betrekkingen; 21 — Ontwikkeling en betrekkingen met de staten in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan (ACS-staten) [1]; 22 — Uitbreiding; en 23 — Humanitaire hulp. In 2007 beliepen de vastleggingen in totaal 6 090 miljoen euro (7 153 miljoen in 2006) en de betalingen 6 199 miljoen euro (6 292 miljoen euro in 2006). De verdeling van de betalingen over de beleidsterreinen wordt getoond in ***grafiek 8.1***. Meer gedetailleerde informatie over de uitgaven tijdens het jaar is te vinden in ***bijlage I*** bij dit verslag.

Grafiek 8.1 — Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding — uitsplitsing van betalingen naar beleidsterrein



Totaal betalingen in 2007: 6 199 miljoen euro

Bron: Jaarrekening 2007.

[1] Over steun via de Europese Ontwikkelingsfondsen wordt afzonderlijk gerapporteerd, daar deze niet uit de algemene begroting wordt gefinancierd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.2. De uitgaven voor externe betrekkingen en ontwikkeling, die vooral worden gedaan door de Dienst voor samenwerking EuropeAid (EuropeAid), betreffen:

a) financiële en technische bijstand aan en economische samenwerking met landen in Azië en Latijns-Amerika;

b) Europees nabuurschapsbeleid, waaronder het strategische partnerschap met Rusland;

c) thematische programma's, waaronder voedselveiligheid, niet-statale actoren en lokale instanties, milieu, gezondheid en onderwijs, democratie en mensenrechten.

8.3. Voor de meeste uitgaven geldt direct gecentraliseerd beheer door de diensten van de Commissie, hetzij op het hoofdkantoor, hetzij — voor circa 80 % van de uitgaven — bij de delegaties van de Commissie in de betrokken derde landen. De via internationale organisaties verstrekte steun wordt gezamenlijk beheerd.

8.4. Een groot deel van de betalingen bestaat uit voorschotten/voorfinanciering aan de organisaties die ontwikkelingsprojecten uitvoeren, waaronder overheidsinstanties, ngo's en internationale organisaties. De ondersteunde projecten zijn verspreid over meer dan 150 landen en de uitvoerende organisaties lopen sterk uiteen qua omvang en bevoegdheid. Binnen elk project worden grote aantallen individuele betalingen verricht waarvoor complexe regels gelden, met name inzake aanbesteding en de oorsprong van leveringen.

8.5. Het directoraat-generaal Uitbreiding beheert de steunuitgaven voor de omschakeling en de vorming van instellingen krachtens het instrument voor pretoetredingssteun, het programma Phare, Cards ([2]) en de samenwerking met Turkije. De betalingen vinden meestal plaats op basis van een gedecentraliseerd uitvoeringssysteem (DIS) of een uitgebreid gedecentraliseerd uitvoeringssysteem (EDIS). Bij een DIS worden door de Commissiedelegatie controles vooraf verricht van de besluiten inzake de gunning van contracten, bij een EDIS wordt afgezien van controles vooraf.

([2]) Phare was het voornaamste financiële instrument van de pretoetredingsstrategie voor de landen in Midden- en Oost-Europa. Cards is het programma van communautaire bijstand voor wederopbouw, ontwikkeling en stabilisatie in de Balkan.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.4. *Door het meerjarige karakter van talrijke projecten en controlesystemen kunnen fouten die in de loop van een project worden ontdekt, en eventuele hiermee verbonden onverschuldigde bedragen, in een later jaar dan dat waarop de controle betrekking heeft, worden rechtgezet. Het controlesysteem is immers zo ontworpen dat op cruciale momenten in de projectuitvoering controles worden uitgevoerd van de door de begunstigden ingediende betalingsverzoeken. Hierdoor kunnen fouten die worden ontdekt bij vooruitbetalingen/voorfinanciering, worden rechtgezet naar aanleiding van daaropvolgende betalingen in een later jaar dan dat waarop de controle betrekking heeft.*

Saldobetalingen vinden plaats wanneer een project voltooid is en mits het eindverslag door de Commissie wordt goedgekeurd.

8.5. *Voor potentiële kandidaat-lidstaten worden twee andere beheersmethoden gebruikt. In Albanië en Bosnië en Herzegovina wordt de bijstand beheerd door de EG-delegaties (gedeconcentreerd gecentraliseerd rechtstreeks beheer). In Montenegro, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië (FYROM), Servië en Kosovo wordt de bijstand door het Europees Bureau voor wederopbouw op gecentraliseerde indirecte wijze beheerd.*

Het gecentraliseerde beheer wordt gebruikt voor programma's met meerdere begunstigden en voor bijstand aan de Turks-Cypriotische gemeenschap.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.6. Humanitaire hulp, waaronder voedselhulp, wordt uitgevoerd door het directoraat-generaal Humanitaire hulp (DG ECHO). De uitgaven worden beheerd op het hoofdkantoor van de Commissie. Ongeveer de helft van de vastgelegde kredieten heeft betrekking op ngo's (direct gecentraliseerd beheer), de andere helft op de VN of andere internationale organisaties (gezamenlijk beheer).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

SPECIFIEKE BEOORDELING IN HET KADER VAN DE BETROUWBAARHEIDSVERKLARING

Reikwijdte van de controle

8.7. Met de controle werd beoogd tot een conclusie te komen inzake de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen betreffende externe steun, ontwikkeling en uitbreiding. De controle omvatte twee hoofdcomponenten:

a) gegevensgerichte controles van de onderliggende verrichtingen van de Commissie of haar delegaties in 2007 door middel van een representatieve statistische steekproef van 145 verrichtingen. De steekproef bestond uit betalingen aan uitvoerende organisaties, betalingen voor begrotingssteun en betalingen aan trustfondsen, alsook andere, direct door de Commissie/delegatie gedane betalingen, bijvoorbeeld op grond van contracten voor werken, diensten of leveringen. Zo nodig werden de uitvoerende organisaties ter plaatse bezocht ter verificatie van de in financiële of auditverslagen opgegeven onderliggende betalingen;

b) een evaluatie van de toezicht- en controlesystemen van de Commissie, zowel op het hoofdkantoor als bij de delegaties, inclusief:

   i) verificaties vooraf van contracten en betalingen;

   ii) monitoring van uitvoerende organisaties;

   iii) externe audits;

   iv) interne audit.

8.8. In het kader van de controle werden acht landen bezocht voor een gedetailleerde controle ter plaatse van de verrichtingen: Indonesië, Nicaragua, Costa Rica, Egypte en de Filipijnen betreffende uitgaven voor externe betrekkingen, en Bulgarije, Turkije en Kroatië betreffende uitbreiding.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen

8.9. De gegevensgerichte controles van de beleidsgroep als geheel brachten een materieel foutenniveau inzake de wettigheid en/of de regelmatigheid aan het licht. Een schatting van het percentage fouten en het aandeel van de verrichtingen met fouten — meestal op het niveau van de uitvoerende organisaties — is weergegeven in ***bijlage 8.1***. De volgende soorten fouten werden geconstateerd:

8.9. *Het gaat meestal om fouten in uitgaven die door uitvoeringsorganisaties zijn gedaan in het kader van voorschotten/voorfinancieringsbetalingen. De volgens het controlesysteem van de Commissie voorgeschreven financiële controles voorafgaand aan eindbetalingen stellen de Commissie in staat de fouten te ontdekken en recht te zetten.*

a) fouten inzake de subsidiabiliteit, die bijvoorbeeld ontstaan door het niet behoorlijk toepassen van contractprocedures, uitgaven buiten de gespecificeerde uitvoeringsperiode of kostencategorieën van de projecten of betalingen door het begunstigde land zonder rechtsgrondslag of voordat de betrokken diensten waren verstrekt;

a) *Wat één voorbeeld betreft, wijkt de beoordeling van de Commissie af van de bevindingen van de Rekenkamer.*

De fouten hebben betrekking op overeenkomsten die door de begunstigde landen zijn gesloten volgens een regeling waarbij zij aanspraak kunnen maken op voorschotten van de Commissie (voorfinanciering). Zodra de Commissie de eindafrekening en de bewijsstukken ontvangt van landen die voor pretoetredingssteun in aanmerking komen, controleert zij de subsidiabiliteit van de uitgaven zorgvuldig. Saldobetalingen voor uitgaven die niet met de regels in overeenstemming zijn, worden door de Commissie ingehouden of ingetrokken.

b) fouten inzake de realiteit: voor sommige betalingen ontbraken de bewijsstukken (bv. facturen, ontvangstbewijzen en bankafschriften) die nodig zijn ter validatie van de betalingen.

8.10. Ten aanzien van drie betalingen aan organisaties van de Verenigde Naties konden verder sommige van de noodzakelijke documenten niet tijdig door de betrokken organisaties worden bezorgd.

8.10. *De Commissie heeft alle gegevens verstrekt waarover zij beschikt en steunt het verzoek van de Rekenkamer aan de organisaties van de Verenigde Naties om verdere bewijsstukken over te leggen.*

Zodra de Commissie door de Rekenkamer in kennis was gesteld van de moeilijkheden die zich op dit vlak voordeden, heeft zij contact opgenomen met de bevoegde diensten bij de Verenigde Naties om een oplossing te vinden en ervoor te zorgen dat de gevraagde gegevens ter beschikking van de Rekenkamer werden gesteld.

Beoordeling van de toezicht- en controlesystemen

Controles vooraf

8.11. Hoewel er enige specifieke fouten werden ontdekt, zorgde het systeem van de Commissie van controles vooraf van betalingen en contracten in het algemeen voor een doeltreffende controle op de verrichtingen die rechtstreeks voortvloeien uit de werkzaamheden van de eigen diensten van de Commissie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.12. Niettemin werd in Bulgarije vastgesteld dat, hoewel een EDIS-erkenning was verleend (en dus werd afgezien van controles vooraf door de delegatie), de betrokken systemen significante tekortkomingen vertonen. In twee uitvoerende agentschappen die in juni 2007 een EDIS-erkenning hadden ontvangen, waren er gebreken in verband met de naleving van de toepasselijke procedures voor aanbesteding en contractgunning, maar ook met het vervullen van de contractuele uitvoeringsvoorwaarden. Dit werd bevestigd door de diensten van de Commissie en leidde tot een voorbehoud in de jaarlijkse verklaring van de directeur-generaal van DG Uitbreiding.

8.13. Wat betreft de begrotingssteun werden zeven betalingen onderzocht, samen met de in de betrokken delegaties toegepaste toezicht- en controlesystemen.

8.14. Begrotingssteun kan worden verleend indien het beheer van de openbare uitgaven van het partnerland voldoende transparant, betrouwbaar en doeltreffend is en wanneer een welomschreven sectoraal of macro-economisch beleid tot stand is gebracht dat door de voornaamste geldverschaffers, waaronder eventueel de internationale financiële instellingen, is goedgekeurd ([3]). Op die basis ontwikkelde de Commissie specifieke richtlijnen met de voorwaarden voor het uitgeven van middelen, waarbij de betaling van de opeenvolgende tranches afhankelijk werd gesteld van het boeken van voldoende vooruitgang met de verwezenlijking van de doelstellingen ([4]). Maar de prestatie-indicatoren die werden gehanteerd om de evaluaties op te stellen en de gemaakte vorderingen te meten, waren niet in alle onderzochte gevallen tijdgebonden, helder en ondubbelzinnig, en haalbaar.

8.15. Bij twee betalingen was meer dan de helft van de indicatoren (in één geval zes van de negen) niet tijdgebonden, waardoor het onmogelijk werd nuttige conclusies te trekken uit het feit dat de voorwaarde op een bepaalde datum niet was vervuld. Bovendien was meer dan 40 % van de indicatoren niet meetbaar of niet specifiek, bijvoorbeeld het bereikte percentage bosareaal zonder opgave van de metingscriteria, of verbetering van de prestaties van overheidspersoneel zonder toelichting van de te beoordelen elementen. In een geval werd meer dan 70 % van de indicatoren geëvalueerd met behulp van in het Arabisch gestelde documenten, hoewel de financieringsovereenkomst specifiek Engels voorschreef, zodat het aantal actoren dat de informatie ten volle kon begrijpen, aanzienlijk werd beperkt.

([3]) Verordening (EG) nr. 1638/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 2006 houdende algemene bepalingen tot invoering van een Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (PB L 310 van 9.11.2006, blz. 1) (artikel 15, lid 2, onder e)) en Verordening (EG) nr. 1905/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 tot invoering van een financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking (PB L 378 van 27.12.2006, blz. 41) (artikel 25, lid 1, onder b)).

([4]) Guidelines on the Programming, Design & Management of General Budget Support (Richtlijnen voor het programmeren, opzetten en beheren van algemene begrotingssteun), januari 2007.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.12. *In februari 2008 werden de betalingen aan twee uitvoerende agentschappen opgeschort. Tenzij zeer spoedig passende maatregelen worden genomen, zal de Commissie hun erkenning intrekken zodat zij geen pre- en posttoetredingsmiddelen meer mogen beheren.*

De Commissie zal nauwgezet toezicht blijven uitoefenen op de systemen in de begunstigde landen. Er is een actieplan voor verbeteringen opgesteld. Er is reeds enige vooruitgang geboekt, maar de nationale autoriteiten moeten verdere maatregelen nemen.

8.14. *Aangezien het in deze gevallen om de vrijgave van „vlottende" tranches gaat, vindt de uitbetaling plaats wanneer aan de voorwaarde(n) is voldaan. Prestatie-indicatoren en voorwaarden in het algemeen konden dus niet tijdgebonden zijn. Deze benadering wordt door verschillende donoren gebruikt. Wat bijvoorbeeld de arme landen met een zware schuldenlast (HIPC) betreft, gaat het om „vlottende" voorwaarden en zijn de verschillende fasen niet tijdgebonden. De Commissie deelt de algemene opmerking van de Rekenkamer dat in specifieke gevallen een termijn dient te worden vastgesteld om de verwezenlijking van de voorwaarde voorspelbaarder te maken. De Commissie streeft in alle gevallen naar duidelijkheid en ondubbelzinnigheid, en naar haalbare prestatie-indicatoren.*

8.15. *Zoals eerder al werd aangegeven, is tijdgebondenheid geen vereiste op zich. De Commissie is het er wel mee eens dat er altijd ruimte voor verbetering is en dat sommige indicatoren en voorwaarden duidelijker kunnen worden geformuleerd en meer prestatiegericht zouden kunnen zijn. Sectorhervormingen moeten evenwel als een proces worden beschouwd. Eerdere stappen die gericht waren op voorbereidende fasen, zijn in sommige gevallen noodzakelijk binnen het geheel van het proces.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.16. De richtlijnen van de Commissie inzake algemene begrotingssteun laten in de praktijk ruimte voor interpretatie, en zelfs als de programmaresultaten volgens de prestatiemetingen niet uitkomen op 100 %, kunnen de begunstigde landen toch 100 % van de overeengekomen middelen ontvangen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.16. *Niettegenstaande naar zo precies mogelijke betalingsvoorwaarden moet worden gestreefd, moet bij de toetsing van de indicatoren evenwel een zekere beoordelingsmarge worden gelaten. Dit met name om rekening te houden met sommige externe invloeden waarvoor de overheden niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden. Er moet in alle gevallen een rigoureuze beoordeling worden gemaakt.*

Toezicht op de uitvoerende organisaties

8.17. Fouten op het niveau van de uitvoerende organisaties zijn vaak te wijten aan gebreken in hun financiële procedures. Wat betreft het beleidsterrein Externe betrekkingen en ontwikkeling ontdekte de Rekenkamer tekortkomingen bij vijf van de negen bezochte uitvoerende organisaties.

8.18. De voornaamste ontdekte gebreken betroffen ontoereikende procedures inzake bewijsstukken en archivering, en boekhoudsystemen die niet volstonden om te verzekeren dat alle uitgaven correct worden weergegeven, zelfs gelet op de vaak geringe omvang van de organisaties. Verder werden ontoereikende procedures voor het boeken van uitgaven geconstateerd, waardoor voorschotten in het boekhoudsysteem systematisch werden geboekt als werkelijke uitgaven en wisselkoersen inconsistent werden toegepast. De Rekenkamer is van mening dat dergelijke gebreken kunnen worden voorkomen door het toezicht en de steun van de delegaties doelgerichter te maken.

8.19. Wanneer de actie door uitvoerende organisaties in samenwerking met hun lokale partners werd ondernomen, stelde de Rekenkamer in drie gevallen ook vast dat de bestaande systemen niet garandeerden dat de bepalingen in het contract tussen de uitvoerende organisatie en de Commissie bij de lokale partners bekend waren en door hen ook werden toegepast.

8.20. Een groot deel van de uitgaven van EuropeAid en DG ECHO (betalingen ten belope van 820 miljoen euro in 2007) loopt via organisaties van de Verenigde Naties. De op 29 april 2003 ondertekende financiële en administratieve kaderovereenkomst (FAFA) tussen de Europese Gemeenschap en de Verenigde Naties omschrijft de voorwaarden voor de verificatie van de daaruit voortvloeiende uitgaven.

8.17.-8.20. *Uitvoerende organisaties maken geen deel uit van het internecontrolesysteem van de Commissie, maar hebben met haar een contract afgesloten om specifieke acties uit te voeren. De Commissie ziet prioritair toe op de naleving van het contract, en waar nodig op essentiële aspecten van de internecontrolesystemen van de uitvoerende organisaties. Het feit dat bij een uitvoerende organisatie een tekortkoming wordt vastgesteld, betekent niet dat het controlesysteem van de Commissie zelf een tekortkoming vertoont en evenmin dat deze tekortkoming niet door de Commissie zal worden opgespoord.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.21. In 2007 initieerde of verrichtte de Commissie 57 FAFA-controlebezoeken, terwijl dat er tussen 2004 en 2006 slechts 22 waren. De resultaten van deze controles vormen een belangrijke component van de zekerheid van de Commissie wat betreft de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Maar ten tijde van de controle van de Rekenkamer hadden slechts vier van die bezoeken (betreffende zeven projecten) geleid tot een eindverslag. Daarom kan de Rekenkamer niet uitmaken wat de totale bijdrage ervan is aan het toezicht en de controle van de Commissie.

8.22. Wat betreft het beleidsterrein Uitbreiding werden gebreken vastgesteld bij een uitvoerend agentschap in Turkije, namelijk onvoldoende scheiding van functies en personeelsproblemen. In dit geval was de controle vooraf door de EG-delegatie van de aanbestedingen en contractgunningen in gedecentraliseerd beheer (DIS) toereikend om de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen te garanderen.

Externe audits van uitgavendeclaraties voor projecten

8.23. EuropeAid werkt met een systeem van audits om zekerheid te krijgen dat de uitgavendeclaraties voor projecten voor vergoeding in aanmerking komen. Het eerste niveau van zekerheid wordt geboden door audits op projectniveau die de aanvragen om verdere financiering onderbouwen. In de meeste gevallen zijn auditverslagen vereist voordat er betalingen worden gedaan aan de organisaties die de projecten uitvoeren. De kwaliteit van die verslagen en van het onderliggende controlewerk is dus van het grootste belang voor de goedkeuring van de desbetreffende betalingen.

8.24. Met betrekking tot deze projectaudits werden in 2007 verbeteringen vastgesteld. Toch is de kwaliteit ervan nog niet altijd voldoende. De voornaamste geconstateerde tekortkomingen waren:

— bij drie van de elf voor onderzoek ter plaatse bij de delegaties geselecteerde verslagen ontdekte de Rekenkamer niet-subsidiabele uitgaven, niet-naleving van de aanbestedingsprocedures en in twee gevallen gebreken in het internecontrolesysteem die niet waren ontdekt door de externe controleurs;

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.22. *Voor de controlebezoeken wordt een cyclus gevolgd die niet altijd overeenstemt met de jaarkalender. De meeste controlebezoeken vonden plaats in de tweede helft van 2007.*

De complexe en aanvullende controles, waarvan de controlebezoeken slechts een onderdeel vormen, zijn de grondslag van de betrouwbaarheidsverklaring die de directeuren-generaal in het jaarlijkse activiteitenverslag afgeven. Andere informatiebronnen zijn ook beschikbaar, zoals de vierpijlerevaluatie (voltooid voor meer dan 97 % van de bijdragen aan FAFA-ondertekenaars), inachtneming van de rapportageverplichtingen en door de diensten van de Commissie uitgevoerde controles.

8.23. *Op verzoek van de Commissie hebben de Turkse autoriteiten maatregelen genomen — waaronder de goedkeuring van wetgeving om de rol van de centrale financierings- en contracteringseenheid (CFCU) te versterken — waardoor de overwogen opschorting van DIS werd afgewend. Als gevolg hiervan is de scheiding van de functies ondertussen een feit en is de personeelssterkte aanzienlijk opgevoerd. Permanent toezicht en verdere follow-up blijven een topprioriteit.*

8.24. *De externe audit is een van de onderdelen van het internecontrolesysteem van EuropeAid en maakt deel uit van een geheel van controles om de wettigheid en regelmatigheid van onderliggende verrichtingen vast te stellen.*

De Commissie verheugt zich over de waardering die de Rekenkamer voor de vastgestelde verbeteringen uitspreekt.

Deze auditverslagen hebben betrekking op overeenkomsten die vóór februari 2006 werden ondertekend. Bijgevolg was het door EuropeAid voor externe audits opgestelde mandaat dat geldt voor nieuwe contracten die vanaf die datum werden afgesloten, in deze gevallen niet van toepassing. Het nieuwe mandaat heeft specifiek tot doel tekortkomingen zoals die welke de Rekenkamer vermeldt, te voorkomen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

— van twee van deze drie was de kwaliteit niet gegarandeerd omdat de selectie van de controleurs niet doorzichtig was;

— in een ander geval was de reikwijdte van de audit onvoldoende, daar alleen het controleverslag over de organisatie werd ingediend, dat geen informatie bevatte over het project in kwestie.

Voor uitgavenverificaties op initiatief van de begunstigden geldt een nieuwe taakomschrijving voor sinds februari 2006 ondertekende contracten. Deze laat de vóór die datum bestaande contracten echter onverlet en dus zal het nog enige tijd duren voordat de voordelen ervan volledig merkbaar worden. Voor audits op initiatief van de Commissie is sinds oktober 2007 een herziene taakomschrijving verplicht.

8.25. Om een tweede niveau van zekerheid te bereiken, geeft EuropeAid bijkomende projectaudits in opdracht op basis van risicoanalyses. Maar er zijn nog geen volledige procedures ontwikkeld om deze audits ten volle te kunnen benutten:

a) de dekking van de uitgaven door de geplande bijkomende audits liep bij de voornaamste geografische directoraten uiteen van 8 tot 43 %. Technische afwijkingen van de richtlijnen verhinderen een consolidatie van de gegevens op het niveau van EuropeAid als geheel en het is dan ook niet duidelijk of er een consistent minimum aan bijkomende zekerheid wordt verkregen;

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Beide contracten werden in 2005 ondertekend en een externe controleur moet, overeenkomstig de algemene voorwaarden voor subsidieovereenkomsten vanaf februari 2003, het financiële eindverslag van een maatregel certificeren voordat het bij de Commissie wordt ingediend. Deze controleur wordt door de begunstigde geselecteerd en moet door de Commissie worden aanvaard. Zijn naam wordt vermeld in de specifieke contractbepalingen. Hij moet „lid zijn van een toonaangevend internationaal toezichthoudend orgaan op het gebied van wettelijke controle".

Deze overeenkomst werd door de Commissie in 2002 gesloten. Toen konden de begunstigden samen met de financiële en inhoudelijke verslagen een controleverslag indienen dat alleen betrekking had op hun jaarrekeningen. Sinds 2003 zijn de regels voor subsidieovereenkomsten gewijzigd. Thans is een specifiek controleverslag over de maatregel vereist vooraleer de saldobetaling wordt uitgevoerd.

De Commissie verwacht dat de tot stand gebrachte verbeteringen steeds zichtbaarder zullen worden.

8.25.

a) *De meerderheid van de controles in het kader van het jaarlijkse auditplan (JAP) vindt plaats tijdens de uitvoering van de maatregel en hangt grotendeels af van het tempo van uitvoering.*

Afhankelijk van het financiële volume dat door een delegatie wordt beheerd, de samenstelling van de projectportefeuille (aantal en type projecten) en de stand van de uitvoering, kunnen auditactiviteiten van delegatie tot delegatie en van jaar tot jaar verschillen. Door voor de audits een streefpercentage vast te stellen op grond van de beheerde bedragen, zouden schommelingen in de auditactiviteit van jaar tot jaar niet kunnen worden voorkomen. Daarnaast zou de auditactiviteit ook sterk worden beïnvloed door het type en de waarde van de gecontroleerde projecten.

De betrouwbaarheid wordt in het systeem van EuropeAid niet verkregen via een vooraf vastgesteld auditdekkingspercentage, maar door aan de hand van een risico-inschatting erop toe te zien dat alle relevante controleonderwerpen aan bod komen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER	ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE
b) het oorspronkelijke controleplan telde 373 controles, maar werd in de loop van het jaar aanzienlijk gewijzigd (109 audits werden geschrapt en 99 toegevoegd, zodat er 363 audits overbleven). Die sterke wijzigingen kort na de goedkeuring van het plan doen de vraag rijzen of de controleplanning wel systematisch en risicogericht is. De computertoepassing *CRIS-Audit*, waarmee toezicht wordt gehouden op voortgang en resultaten, werd in 2007 nog niet maximaal benut. Het eindverslag vermeldt geen criteria voor de planning, zoals de doelpopulatie en de dekkingsgraad, en bijgevolg kunnen de resultaten niet worden vergeleken met de planning;	**b)** *Het auditplan omvat een aantal verplichte controles, betreffende projecten die qua maturiteit aanzienlijk verschillen. Sommige audits die tijdens het jaar zijn gepland, worden naar latere jaren verschoven en andere audits zullen vervroegd worden uitgevoerd, al naargelang de maturiteit van het project.* *Sinds 1 januari 2008 worden de geboekte vooruitgang en de resultaten van de audits, waaronder die van het JAP 2007, via het CRIS-Audit-systeem bijgehouden.* *Ondertussen ziet de Commissie tijdens het jaar op gezette tijden toe op de uitvoering van het JAP, onder meer aan de hand van regelmatige verslagen en updates van de delegaties.*
c) aan het eind van het jaar waren voor slechts 121 van de geplande audits verslagen ontvangen. Deze lage uitvoeringsgraad vermindert de kwaliteit van de zekerheid die de externe audit biedt voor het betrokken jaar;	**c)** *Eind 2007 was voor twee derde van de audits van het auditplan 2007 opdracht gegeven en was een derde van de rapporten beschikbaar. Dit ligt in de lijn van de vorige jaren. De Commissie had op dat moment bijna alle verslagen van de in het jaarlijkse auditplan 2006 opgenomen audits ontvangen (171 van de 177 geplande audits), hetgeen kan worden bestempeld als een normaal verloop van een jaarlijks auditplan, dat doorgaans in jaar n+1 wordt voltooid.*
d) de rapportage over de voortgang en de analyse van de resultaten van de externe audit waren in 2007 nog niet volledig ontwikkeld. De centrale dienst die bevoegd is inzake de auditmethodologie bracht een syntheseverslag uit, maar dit dekte niet alles. Zo werd bijvoorbeeld niet gekeken naar audits door lokale kantoren krachtens contracten met de afzonderlijke delegaties, waar het kwaliteitsrisico groter kan zijn dan bij centrale kaderovereenkomsten.	**d)** *Het jaarlijks opgestelde syntheseverslag heeft betrekking op audits die in het kader van de auditkaderovereenkomst (FWC) worden gefinancierd. Deze omvatten zowel door het hoofdkantoor van EuropeAid als door delegaties beheerde audits en geven dus een representatief beeld van de door de controleurs vastgestelde problemen en mogelijke oplossingen.*
8.26. Controles achteraf (afsluitende audits) worden door externe controleurs onder contract verricht op geselecteerde, onlangs afgesloten programma's op het beleidsterrein Uitbreiding. Wegens een wijziging van de methodologie waren er in 2007 uitzonderlijk veel verslagen en sommige ervan kregen niet tijdig follow-up. DG Uitbreiding ontving 99 eindverslagen in 2007, en bij 66 daarvan was de follow-up nog niet voltooid ten tijde van de controle van de Rekenkamer in april 2008, terwijl zes in 2006 niet voltooide verslagen nog niet waren behandeld. In sommige gevallen duurt het na het eindverslag meer dan een jaar voordat een definitief antwoord van het begunstigde land is ontvangen.	**8.26.** *De Commissie is erin geslaagd het uitzonderlijk hoge aantal verslagen te verwerken: in vergelijking met 2006 steeg het aantal behandelde verslagen met 70 %.* *Veel van de verslagen konden op het einde van het jaar niet worden afgesloten, omdat de Commissie pas een definitief standpunt kan innemen nadat de gecontroleerde de door haar gemaakte opmerkingen heeft beantwoord en onregelmatigheden moeten worden onderzocht. Dit duurt gemiddeld drie tot vier maanden.* *Wegens de complexiteit van de bevindingen en de nauwkeurigheid die vereist is bij de oplegging van mogelijke financiële correcties, moeten af en toe langere verwerkingstermijnen worden aanvaard.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.27. DG ECHO geeft controles in opdracht bij de hoofdkantoren van zijn uitvoerende ngo-partners en controles ter plaatse van projecten. Dit DG verhoogde het aantal controles in het veld in 2007 aanzienlijk, maar evenals in 2006 werd het merendeel van de controles verricht op het hoofdkantoor van de partners, waar de realiteit van de uitgaven niet volledig kan worden nagegaan.

8.28. Deze controles op het hoofdkantoor omvatten steekproeven van betalingen van ongeveer een derde van de projecten. In 2007 werd van 2,6 % van het gecontroleerde bedrag gesignaleerd dat het mogelijk niet subsidiabel was hoewel na de van de ngo's ontvangen toelichting de uiteindelijke terugvordering slechts voor een deel daarvan waarschijnlijk is. Er zijn geen regels om de resultaten te extrapoleren en het controlesysteem biedt dus niet de mogelijkheid het totaal van de mogelijk niet-subsidiabele uitgaven te beoordelen. Ten aanzien van de hoofdkantoren van twee door de Rekenkamer ter plaatse gecontroleerde ngo's werd in de door DG ECHO in opdracht gegeven controleverslagen nagelaten de aandacht te vestigen op gebreken in de aanbestedingsprocedures en op niet-subsidiabele uitgaven.

Interne audit

8.29. De interneauditfunctie (IAF) die zowel EuropeAid als DG ECHO bedient, verwacht een jaarlijkse totaalbeoordeling van de stand van de interne controle bij EuropeAid te kunnen verzorgen in 2010, na de afronding van een meerjarig controleplan dat op een interne risicoanalyse van de IAF berust en de periode 2007-2009 bestrijkt. De interne risicoanalyse van de IAF spoort niet volledig met EuropeAids' eigen risicoanalyse en voor sommige als zeer riskant aangemerkte terreinen zijn in de periode 2007-2009 geen controles gepland.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.27. *Zoals opgemerkt in het antwoord van de Commissie op het jaarverslag 2006 van de Rekenkamer, moeten de audits worden bezien tegen de achtergrond van een overkoepelende controlestrategie (zie paragraaf 8.18 van de antwoorden van de Commissie op het jaarverslag 2006 van de Rekenkamer). De Commissie legt de klemtoon op toezicht door middel van een intensieve follow-up door zowel deskundigen op het terrein als door de diensten van de Commissie op het hoofdkantoor. Bovendien wordt de informatie die de partners in de diverse verslagen verstrekken, door de Commissie grondig geanalyseerd.*

De van de boven beschreven controles afkomstige informatie wordt door de externe controleurs gebruikt voor controles op het hoofdkwartier, om de realiteit en de wettigheid van de projectuitgaven te beoordelen.

8.28. *Aan de hand van diverse procedures, bijvoorbeeld de beoordeling van de partner voorafgaand aan de ondertekening van een kaderpartnerschapsovereenkomst, de jaarlijkse evaluatie van de partners door DG ECHO, en de beoordeling — in het kader van de op het hoofdkantoor verrichte audits — van de aanwezige controlesystemen, gaat DG ECHO na of zijn partners controlesystemen hebben opgezet. Deze procedures bieden gelijkwaardige garanties voor betalingen, conform artikel 117 van het Financieel Reglement en artikel 180 van de uitvoeringsvoorschriften, die toestaan dat de bevoegde ordonnateur, na een risicoanalyse, in bepaalde omstandigheden vrijstelling verleent van de verplichting tot het overleggen van een gecertificeerde verklaring betreffende de financiële staten en de onderliggende rekeningen.*

8.29. *De risicoanalyse van de interne-auditfunctie (IAF) staat los van de eigen risicoanalyse van EuropeAid. Bij het opstellen van het risicoregister van het IAF wordt evenwel ook rekening gehouden met de risicoanalyse van EuropeAid. Een gebied kan volgens het risicoregister van de IAF zeer riskant zijn en toch niet zijn opgenomen in het controleplan voor een bepaald jaar, omdat het bedrijfsproces nog niet binnen het werkterrein van het DG of de beheerscyclus voor bepaalde programma's valt. Daarnaast zullen sommige te controleren punten zijn opgenomen in het auditplan van de Dienst interne audit (IAS) in plaats van dat van de IAF, aangezien het auditplan van de IAF voor de periode 2007-2009 in coördinatie met IAS wordt opgesteld.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.30. In 2007 werden voor de controle van DG ECHO zeer weinig middelen (slechts één professionele controleur) ingezet en er werd geen alomvattend controleplan goedgekeurd of uitgevoerd. Eind 2007 werd een nieuwe, aparte IAF gevormd om het interne-auditwerk voor DG ECHO te verrichten.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.30. *De Commissie heeft twee personeelsleden toegewezen om de inspanningen bij DG ECHO op het vlak van interne audit te ondersteunen. Het auditplan van de IAF was risicogebaseerd en hield rekening met de aanzienlijke hoeveelheid auditwerk dat met betrekking tot humanitaire activiteiten door zowel de Dienst interne audit (IAS) als de Rekenkamer was verricht. In het licht van het residuele risico kon het werkprogramma 2007 van de IAF als adequaat worden aangemerkt.*

Algemene conclusies en aanbevelingen

Conclusies

8.31. Op grond van haar controlewerkzaamheden concludeert de Rekenkamer dat de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de uitgaven in de beleidsgroep Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding een materieel foutenniveau wat betreft de wettigheid en/of regelmatigheid vertonen (zie paragraaf 8.9).

8.31. *Het gaat meestal om fouten in uitgaven die door uitvoeringsorganisaties zijn gedaan in het kader van voorschotten/voorfinancieringsbetalingen. De volgens het controlesysteem van de Commissie voorgeschreven financiële controles voorafgaand aan eindbetalingen stellen de Commissie in staat de fouten te ontdekken en recht te zetten.*

Zodra de Commissie de eindafrekening en de bewijsstukken ontvangt van de landen die voor pretoetredingssteun in aanmerking komen, controleert zij de subsidiabiliteit van de uitgaven zorgvuldig. Saldobetalingen voor uitgaven die niet met de regels in overeenstemming zijn, worden door de Commissie ingehouden of ingetrokken.

8.32. Het oordeel van de Rekenkamer over de toezicht- en controlesystemen voor externe betrekkingen, ontwikkeling, uitbreiding en humanitaire hulp is dat deze deels doeltreffend zijn (zie ***bijlage 8.1*** en de paragrafen 8.11-8.30).

Aanbevelingen

8.33. Om deze tekortkomingen te verhelpen, doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

8.33.

a) EuropeAid dient het personeel voor de projectfinanciering meer opleiding en steun te bieden en actiever toezicht te houden op hun werk door de afdelingen „financiën en contracten" van de delegaties;

a) *De diensten van de Commissie houden tijdens de looptijd van een actie toezicht op de uitvoering ervan via overleg met de plaatselijke autoriteiten, technische vergaderingen met de begunstigden en bezoeken op het terrein. Deze activiteiten worden aangevuld met een jaarlijkse door onafhankelijke deskundigen uitgevoerde resultaatgerichte monitoring (ROM), waarmee de vooruitgang, de geboekte resultaten en effecten en potentiële problemen van de lopende projecten worden gecontroleerd. Na een risicobeoordeling kunnen zowel op operationeel als op financieel vlak extra projectaudits worden uitgevoerd.*

b) EuropeAid moet ervoor zorgen dat plannen voor op risico gebaseerde controles realistisch zijn en meteen worden uitgevoerd, en het moet ook de resultaten van het hele controleprogramma verzamelen en analyseren om de kwaliteit te controleren en zoveel mogelijk lering te trekken uit de ervaringen;

b) *De JAP-methodologie wordt jaar na jaar verfijnd om de aanwijzing van risicogebaseerde controles zo nauw mogelijk bij de realiteit te laten aansluiten. De uitvoering van het JAP zal in de loop van 2008 nauwlettend worden gevolgd en de controleresultaten zullen zo optimaal mogelijk worden aangewend.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER	ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE
c) voor het beheer van de programma's voor begrotingssteun moet de Commissie steunen op meetbare, haalbare, tijdgebonden en relevante indicatoren en moet zij betrouwbaar en doorslaggevend bewijsmateriaal eisen voor de beoordeling ervan, maar ook om aan te tonen dat er een duidelijk verband bestaat tussen financiering en prestaties;	**c)** *De terbeschikkingstelling van communautaire middelen in het kader van maatregelen voor begrotingssteun is gekoppeld aan prestaties. In dit verband streeft de Commissie naar meetbare en haalbare indicatoren die gedurende een bepaalde termijn of op een specifiek tijdstip relevant zijn. In vele gevallen worden op betrouwbare gegevens gebaseerde prestatiebeoordelingen uitgevoerd door de donorgemeenschap overeenkomstig de Verklaring van Parijs. De Commissie levert binnen dit kader aanzienlijke inspanningen om meer output- en resultaatgerichte prestatie-indicatoren in te voeren.*
d) er dienen dringend verdere maatregelen te worden getroffen ter correctie van de gebreken in het beheer van de EU-middelen in Bulgarije en het noodzakelijke toezicht in Turkije moet worden gehandhaafd;	**d)** *Wat Bulgarije betreft, zal de Commissie van nabij toezicht blijven uitoefenen op de beheersystemen. Er is een actieplan opgesteld om ervoor te zorgen dat verbeteringen worden doorgevoerd. De nationale autoriteiten moeten dringend maatregelen nemen om de situatie recht te zetten; er zal van dichtbij op de uitvoering van de voorgestelde maatregelen worden toegezien en er zal worden gecontroleerd of zij de gewenste verbeteringen opleveren.* *Wat Turkije betreft, hebben de nationale autoriteiten op verzoek van de Commissie maatregelen genomen. De functies zijn ondertussen gescheiden en de personeelssterkte is aanzienlijk opgevoerd. Permanent toezicht en verdere follow-up blijven topprioriteiten.*
e) de vertragingen bij de ontvangst van de definitieve antwoorden op de afsluitende controles moeten worden verminderd;	**e)** *De Commissie is erin geslaagd het uitzonderlijk hoge aantal in 2007 ontvangen verslagen te verwerken: in vergelijking met 2006 steeg het aantal behandelde verslagen met 70 %.* *Veel van de verslagen konden op het einde van het jaar niet worden afgesloten, omdat de Commissie pas een definitief standpunt kan innemen nadat de gecontroleerde de door haar gemaakte opmerkingen heeft beantwoord en onregelmatigheden moeten worden onderzocht. Dit duurt gemiddeld drie tot vier maanden. Wegens de complexiteit van de bevindingen en de nauwkeurigheid die vereist is bij de oplegging van mogelijke financiële correcties, moeten af en toe langere verwerkingstermijnen worden aanvaard.*
f) DG ECHO moet zijn controlestrategie verbeteren door te zorgen voor een betere dekking van de activiteiten op het niveau van de uitvoerende organisaties en meer specifiek in het veld voor alle soorten partners.	**f)** *De Commissie zal de aanbeveling van de Rekenkamer ter harte nemen en heeft in 2007 reeds het aantal controles op het terrein verhoogd.* *Een verhoging van het auditdekkingspercentage boven het huidige optimale niveau zou meer middelen kosten en ten nadele van de beleidsuitvoering gaan, wat op zijn beurt aanleiding zou kunnen geven tot groter ongenoegen bij de partners van de Commissie die de humanitaire bijstand op het terrein moeten verstrekken.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

FOLLOW-UP VAN EERDERE OPMERKINGEN

Follow-up van belangrijke opmerkingen in betrouwbaarheidsverklaringen

8.34. Een samenvatting van de resultaten van de follow-up door de Rekenkamer van belangrijke opmerkingen in recente betrouwbaarheidsverklaringen is te vinden in ***bijlage 8.2***.

Follow-uponderzoek van Speciaal verslag nr. 2/2006 over de prestaties van uit Tacis gefinancierde projecten in de Russische Federatie

Inleiding

8.35. In april 2006 publiceerde de Rekenkamer Speciaal verslag nr. 2/2006 over de prestaties van Tacis-projecten in de Russische Federatie ([5]). De voornaamste conclusie was dat te veel projecten hun doelstellingen niet hadden verwezenlijkt, ten dele door tekortkomingen in het beheer van de Commissie:

a) het ontbrak aan een dialoog met de Russische autoriteiten en begunstigden om de werkelijke behoeften vast te stellen;

b) de projectdoelstellingen waren vaag en niet meetbaar en de onderliggende veronderstellingen onrealistisch (ook wat betreft de tijd);

c) cofinanciering ter vergroting van de betrokkenheid werd praktisch niet toegepast;

d) er werd te weinig aandacht besteed aan aspecten als projectevaluatie, verspreiding van de projectresultaten en duurzaamheid.

8.36. De aanbevelingen van de Rekenkamer waren er dan ook op gericht deze aspecten van het beheer van de Commissie te verbeteren. Ook het Europees Parlement ([6]) en de Europese Raad ([7]) verzochten om een intensievere dialoog tussen de Commissie en de bevoegde Russische autoriteiten teneinde de nationale behoeften, prioriteiten en koers nauwkeurig vast te stellen. De kwijtingverlenende autoriteit riep ook op alleen projecten te financieren die duidelijke en gemeenschappelijke doelstellingen hadden, en beval bovendien aan meer met cofinanciering te werken, de duurzaamheid realistischer te bekijken en ervoor te zorgen dat evaluaties werden verricht en projectresultaten werden verspreid.

([5]) PB C 119 van 19.5.2006.
([6]) Werkdocument PE 374.332 van de commissie Begrotingscontrole.
([7]) Ontwerp-conclusies van de Raad van 6 juli 2006, nr. 196/06 Rev. 1.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.37. In haar antwoorden op het speciaal verslag erkende de Commissie dat de door de Rekenkamer gemelde gebreken goeddeels inderdaad bestonden, maar beklemtoonde zij dat ze reeds verbeteringen had aangebracht in het beheer van haar programma's voor externe bijstand. De Commissie stelde dat de meeste tekortkomingen waren verholpen door de hervorming van de externe bijstand van de EG die heeft plaatsgevonden in de periode 2002-2005, vooral door de overdracht van verantwoordelijkheden aan de delegaties.

8.38. Dit beperkte follow-uponderzoek, dat werd verricht in de tweede helft van 2007, had tot doel te onderzoeken in hoeverre de Commissie werkelijk gevolg had gegeven aan de voornaamste aanbevelingen. Daartoe werden relevante documenten geanalyseerd en gesprekken gevoerd met de diensten van de Commissie. Daarnaast werd ter plaatse een representatieve statistische steekproef onderzocht van tien (van de 13) Tacis-projecten met een totale waarde van 27,3 miljoen euro, die waren voltooid tussen december 2006 en juni 2007.

Opmerkingen van de Rekenkamer

Een productievere dialoog

8.39. De overdracht van beheersverantwoordelijkheden van het hoofdkantoor van de Commissie naar de delegatie in Moskou heeft stellig een positief effect gehad op de kwaliteit van de projectidentificatie en -voorbereiding. Er zijn tekenen dat de dialoog met de Russische autoriteiten is verbeterd, waardoor een grotere betrokkenheid van het partnerland is verzekerd. Een groter aantal begunstigden heeft deelgenomen aan de besprekingen tussen de Commissie en de Russische centrale regeringsinstanties over de vaststelling van de behoeften en prioriteiten. Dit had tot gevolg dat de programmering, projectidentificatie en -voorbereiding in het algemeen zijn verbeterd en nauwer aansluiten bij de prioriteiten van het partnerschap Rusland-EU.

8.39. *De Commissie verheugt zich over de waardering van de Rekenkamer voor de vooruitgang die werd geboekt als gevolg van de deconcentratie en de hierdoor teweeggebrachte positieve effecten.*

8.40. Toch zou de samenwerking met de Russische wederpartij verder kunnen worden ontwikkeld. Doordat Rusland de actieprogramma's te laat ondertekent, is de beschikbare tijd voor een effectieve projectuitvoering nog steeds beperkt. De Russische regionale autoriteiten die de begunstigden van de projecten zijn, worden nog steeds te weinig betrokken bij de voorbereiding ervan. Dat is bijzonder jammer omdat de Russische autoriteiten op regionaal niveau zich de projecten meer eigen maken en er meer personele middelen voor beschikbaar stellen dan de partners die ze op centraal niveau uitvoeren.

8.40. *De hervorming van de externe bijstand (RELEX-hervorming), onder meer door middel van de in de periode 2002-2005 tot stand gebrachte overdracht van het beheer van de communautaire externe steun aan de EU-delegaties, heeft vanaf de voorbereidende fase tot de definitieve tenuitvoerlegging geleid tot een betere dialoog met en een grotere betrokkenheid van het partnerland. De financiële bijstand aan de Russische Federatie is de voorbije jaren qua omvang afgenomen; de meeste projecten hebben als belangrijkste doelstelling bij te dragen tot de ontwikkeling van het recht, het beleid en/of praktijken in bepaalde sectoren in Rusland. In zulke projecten zijn de centrale (federale) autoriteiten de voor de hand liggende partners.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Betere omschrijving van doelstellingen, maar nog lange planningsschema's

8.41. Het nieuwe proces voor onderzoek van de kwaliteitsbewaking op het hoofdkantoor van de Commissie („QSG") ([8]), dat sinds 2005 ook de bijstandsprogramma's voor Rusland bestrijkt, heeft een positief effect gehad op de algemene planning en het stellen van doelen. De projectdoelstellingen zijn beter geformuleerd en relevant voor de lopende Russische hervormingen. De contractanten maken gebruik van logische kaders bij de opstelling en uitvoering van hun actieplannen. In het algemeen kenden de gecontroleerde projecten meer succes dan tijdens de eerste controle was vastgesteld.

8.41. *De Commissie onderschrijft de opmerkingen van de Rekenkamer over de betere projectvoorbereiding en vaststelling van doelstellingen als gevolg van de invoering van nieuwe kwaliteitsborginginstrumenten.*

8.42. Maar wegens de uitgebreide programmeringsprocedures die de Commissie moet toepassen, bleven de langdurige planningsschema's meestal bestaan. Bij twee onderzochte projecten waren de doelstellingen achterhaald door de feiten of althans gedeeltelijk irrelevant geworden.

8.42. *De Commissie houdt rekening met de in de verordening voorgeschreven termijnen voor programmering en raadplegingsprocedures. Om het risico op loze projecten aanzienlijk te verminderen, treedt de Commissie vanaf het begin van het ontwerp met de betrokken partijen in dialoog. De toezichtrapporten over Rusland, waaruit blijkt dat de relevantie en de kwaliteit van de waarderingscijfers voor projectontwerpen in de loop van de jaren sinds de RELEX-hervorming gestaag zijn verbeterd, staven deze ontwikkeling.*

8.43. De Rekenkamer deelt de kritiek van sommige begunstigde organisaties dat het met de EU-procedures niet mogelijk is snel en „onbureaucratisch" te reageren op Russische verzoeken om steun. Aan die Russische vraag om snelle, kleinschalige steun voor de noodzakelijke hervormingen zou mogelijk kunnen worden voldaan met een nieuwe faciliteit „Gemeenschappelijke Ruimten" (waarvan de details werden besproken in 2007), waarmee snel kan worden ingegaan op verzoeken om bijstand op korte en middellange termijn om een gezamenlijke actie in het kader van de vier „gemeenschappelijke ruimten" ([9]) te vergemakkelijken.

8.43. *De Commissie heeft de faciliteit „Gemeenschappelijke ruimten" opgezet om snel te kunnen reageren op Russische verzoeken voor kleinschalige bijstand.*

Cofinanciering blijft een probleem

8.44. Ten tijde van deze follow-up studeerden de Commissie en de Russische regering samen op technische oplossingen voor de invoering van nationale cofinanciering voor alle toekomstige bijstandsmaatregelen krachtens het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI) ([10]).

8.44. *Momenteel onderzoeken de Commissie en Rusland mogelijkheden om een kader voor de cofinanciering van projecten tot stand te brengen. Een groot aantal gecofinancierde projecten is al in uitvoering, waaronder het Instituut voor Europese Studies en het Milieupartnerschap voor de Noordelijke Dimensie (NDEP), evenals subsidieprogramma's zoals het Partnerschapsprogramma voor institutionele capaciteitsopbouw (IBPP) en nabuurschapsprogramma's. De Russische regering is van plan in de toekomst 122 miljoen euro bij te dragen aan de ENPI-programma's voor grensoverschrijdende samenwerking (als aanvulling op de middelen die de Commissie voor deze programma's ter beschikking heeft gesteld).*

([8]) De „iQSG" (inter-service Quality Support Group — overkoepelende dienst voor kwaliteitsbewaking) werd opgericht om de kwaliteit te verbeteren van de voornaamste strategische en programmeringsdocumenten, zoals de nationale strategiedocumenten en de nationale indicatieve programma„s. De" oQSG' (office Quality Support Group — interne dienst voor kwaliteitsbewaking) werd opgericht door EuropeAid om de kwaliteit van de voorbereidings- en formuleringsfasen van projecten te verbeteren, voornamelijk door het verrichten van „peer reviews" van relevante documenten.

([9]) Tijdens de top van Sint-Petersburg in mei 2003 kwamen de EU en Rusland overeen, hun samenwerking te versterken door in het kader van de Overeenkomst voor Partnerschap en Samenwerking op lange termijn vier „gemeenschappelijke ruimten" te creëren: de gemeenschappelijke economische ruimte, die economische zaken en milieu betreft, de gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, de gemeenschappelijke ruimte van externe veiligheid en de gemeenschappelijke ruimte van onderzoek en onderwijs, die ook culturele aspecten omvat.

([10]) Verordening (EG) nr. 1638/2006 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 310 van 9.11.2006, blz. 1).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.45. Tot dusverre zijn er, afgezien van bijdragen in natura, geen tekenen van een grotere financiële betrokkenheid van de centrale, regionale of lokale betrokkenen. Zelfs de eis dat de begunstigden kantoorruimte ter beschikking stellen, wordt sinds de vorige controle nog zelden gesteld.

8.46. Evenals in het verleden blijft het zonder grotere nationale cofinanciering van projecten door de Russische Federatie moeilijk de inzet en betrokkenheid te versterken.

De evaluatie is verbeterd, maar de verspreiding van de projectresultaten en de duurzaamheid vertonen nog gebreken

8.47. Hoewel de gecontroleerde projecten niet afzonderlijk door de Commissie zijn geëvalueerd, erkent de Rekenkamer dat de situatie in het algemeen is verbeterd: sinds 2006 heeft de delegatie meerdere sectorale evaluaties achteraf verricht, zoals een impactstudie over de hervorming van het openbaar bestuur en de ambtelijke dienst, alsmede beoordelingen van de EU-steun op enkele andere terreinen.

8.48. Toch was de verspreiding van waardevolle resultaten in het land nog onvoldoende verzekerd. In dit opzicht waren de primaire projectpartners op het centrale regeringsniveau erg zwak. Af en toe waren er verspreidingsacties binnen de projecten, maar zelden na afloop van de projecten. Bijna alle websites die waren opgezet ter bevordering van de verspreiding, werden verlaten toen de projecten tot een eind waren gekomen.

8.49. In 2007 besloot de Commissie dat de externe toezichthouders de projecten niet alleen tijdens de looptijd moesten controleren, maar ook achteraf toezichtsverslagen moesten uitbrengen. In de toekomst moet dit de toezichthouders de mogelijkheid bieden, althans op indicatieve wijze, te rapporteren over aspecten van duurzaamheid.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.45. *In de periode 2000-2001 (de periode waarin de projectidentificatie voor de in het Speciaal verslag nr. 2/2006 geëvalueerde projecten plaatsvond) was cofinanciering geen wettelijke Tacis-vereiste. Bij de programmering waren de cofinancieringsmogelijkheden van de Russische Federatie beperkt en de noodzakelijke instrumenten ontbraken toen nog.*

De Commissie ziet zich voor de opgave gesteld de projectvereisten te verzoenen met een wet die verbiedt dat buitenlanders in gebouwen van de Russische regering werken.

8.46. *De regel van het nieuwe financieringsinstrument, het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI) dat in 2006 werd ingevoerd, is dat bijstand normaliter door het partnerland wordt meegefinancierd om voor meer betrokkenheid en meer eigen inbreng bij de verschillende acties te zorgen.*

8.47. *In deze gevallen heeft de Commissie gekozen voor sectorale evaluaties om een vollediger beeld te verkrijgen van de effecten van de communautaire bijstand in dergelijke specifieke sectoren.*

8.48. *De Commissie hanteert strikte zichtbaarheids- en verspreidingsrichtsnoeren (cf. het handboek betreffende de communicatie omtrent en de zichtbaarheid van externe acties van de Gemeenschap) voor al haar projecten.*

Na afloop van een project zijn het de projectbegunstigden die verantwoordelijk zijn voor het verder beschikbaar houden van informatie en het opzetten van verspreidingsacties.

8.49. *In aansluiting op de evaluatie van de testfase onderzoekt de Commissie momenteel de mogelijkheid om steeds een controle achteraf uit te voeren.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.50. Tot dusverre blijft de duurzaamheid van de projectresultaten een probleem. Er waren geen tekenen dat de Commissie specifieke maatregelen had genomen om dit aspect tijdens de planningfase te verbeteren. De meeste onderzochte projecten vertoonden tekortkomingen. Dit kwam bijvoorbeeld doordat de ontvangers op centraal niveau niets hadden ondernomen om de nodige wetten, verordeningen en regels op te stellen en goed te keuren voor het opzetten van duurzame bestuursstructuren. Bovendien was er vaak een gebrek aan lokale financiering voor follow-upactiviteiten.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.50. *De Commissie is van oordeel dat de onderzochte projecten voor het merendeel hun doelstellingen hebben bereikt. Wat de duurzaamheid betreft, heeft de Commissie in de fase van de planning maatregelen genomen via het kwaliteitsbeoordelingssysteem. De kwaliteitsbeoordeling die door de groepen voor kwaliteitsondersteuning in de identificatie- en programmeringsfasen is uitgevoerd — een instrument waarvan de Rekenkamer de positieve effecten op de algemene projectplanning heeft erkend —, heeft ook tot taak de aangetoonde eigen inbreng en betrokkenheid van de partneroverheid bij de voorgestelde acties te evalueren. Sinds 2005 zijn met andere woorden reeds meer garanties op het vlak van de duurzaamheid van projecten vanaf de planningfase ingebouwd.*

Conclusies en aanbevelingen

8.51. De Commissie heeft daadwerkelijk maatregelen genomen om haar steun aan Rusland doeltreffender te maken. Daardoor is de kwaliteit van de planningsdocumentatie duidelijk verbeterd en dat geldt ook voor de relevantie van de projecten voor de Russische hervormingen en het niveau van de onmiddellijk bereikte resultaten sinds de eerste controle. Toch zijn de corrigerende maatregelen van de Commissie nog ontoereikend om de betrokkenheid te versterken en de duurzaamheid van de projectresultaten te verbeteren.

8.51. *Wat in het geval van Rusland de betrokkenheid betreft, bouwt de Commissie voor de samenwerking voort op de politieke dialoog over de gemeenschappelijke ruimten en steunt zij initiatieven die uit de stappenplannen van 2005 zijn voortgekomen. De financiële samenwerking na 2005 is dus toegespitst op beleidsdoelstellingen waarover beide partijen reeds overeenstemming hebben bereikt. Uit de vaststellingen van de in de loop van de voorbije vijf jaar opgestelde resultaatmonitoringverslagen (ROM) blijkt reeds dat de kwaliteit van de programmering en uitvoering van de projecten in de oostelijke regio van het ENPI is gestegen. In 2007 bedroeg de gemiddelde ROM-score voor Rusland 2,94 op 4,00, waarmee de projecten in het land tot de best scorende in de oostelijke regio van het ENPI behoren.*

8.52. De Rekenkamer beveelt de Commissie aan:

8.52. *De Commissie is het eens met de aanbevelingen van de Rekenkamer; daarnaast merkt zij het volgende op:*

a) ervoor te zorgen dat de in het kader van het ENPI gefinancierde maatregelen in beginsel door de Russische ontvangers worden gecofinancierd en van voldoende middelen voorzien;

a) *de regel van het nieuwe financieringsinstrument, het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI) dat in 2006 werd ingevoerd, is dat bijstand normaliter door het partnerland wordt meegefinancierd. Zoals hierboven gezegd, heeft de Russische overheid reeds aanzienlijke middelen toegezegd voor de programma's waarover reeds overeenstemming is bereikt.*

(Zie paragrafen 8.44, 8.45 en 8.46.)

b) ervoor te zorgen dat de in het kader van het ENPI gefinancierde maatregelen bepalingen bevatten om de projectresultaten duurzaam te maken en om de resultaten en de beste praktijken de ruimst mogelijke verspreiding in Rusland te geven;

b) *De Commissie besteedt bijzondere aandacht aan een ruime verspreiding van projectoutputs en -resultaten. De inspanningen die zijn geleverd voor meer betrokkenheid van de projectpartners (overleg met betrokken partijen in de programmerings- en planningsfase, nieuwe kwaliteitsborginginstrumenten) zullen de partners ook sterker motiveren om na afloop van projecten de resultaten ervan te verspreiden.*

c) het planningsproces van de projecten te bekorten om zoveel mogelijk tijd te hebben voor de uitvoering ervan en ervoor te zorgen dat snelle bijstand beschikbaar is wanneer zulks is vereist in het kader van de lopende Russische hervormingen.

c) *Door de betrokken partijen bij de planningsfase te betrekken, kunnen de timingvereisten voor een doeltreffende uitvoering beter worden ingeschat en in de algemene planningparameters worden verdisconteerd. Het initiatief van de delegatie voor de faciliteit gemeenschappelijke ruimten kan een flexibel instrument opleveren om sneller in te spelen op Russische bijstandsverzoeken.*

(Zie paragrafen 8.41, 8.42, 8.43.)

BIJLAGE 8.1

Beoordeling van de toezicht- en controlesystemen

Betrokken systeem	Voornaamste interne controles (diensten van de Commissie)				Voornaamste interne controles in nationale instanties	Algehele beoordeling
	Controles vooraf van contracten en betalingen	Toezicht op organisaties die projecten uitvoeren	Externe audits/afsluitende audits van projectaanvragen	Interne audit		
Dienst voor samenwerking EuropeAid					n.v.t.	
Uitbreiding		n.v.t.				
DG Humanitaire hulp (ECHO)		n.v.t.			n.v.t.	

Verklaring:

	Doeltreffend
	Deels doeltreffend
	Niet doeltreffend
n.v.t.	Niet van toepassing of niet beoordeeld

Noot: Met betrekking tot de als „deels doeltreffend" aangemerkte controles moet deze tabel worden gelezen in samenhang met ***bijlage 8.2*** die aangeeft waar vooruitgang is geboekt.

Resultaten van het testen van verrichtingen

Op een steekproef gebaseerde schatting van het aandeel van de verrichtingen dat fouten bevat	11 %
Foutenpercentage	Tussen 2 en 5 %

BIJLAGE 8.2

Follow-up van de voornaamste opmerkingen in de betrouwbaarheidsverklaring

Opmerking van de Rekenkamer	Getroffen maatregelen	Analyse van de Rekenkamer	Antwoord van de Commissie
Externe betrekkingen en ontwikkeling			
Gebreken in verband met de uitvoerende organisaties			
Evenals in voorgaande jaren trof de Rekenkamer een materieel foutenpercentage aan in de steekproef van betalingen die werd getest op het niveau van de uitvoerende organisaties. (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragrafen 8.9 en 8.10)	De taakomschrijving voor de door de begunstigden te verrichten financiële controle is herzien.	Sommige effecten van de nieuwe taakomschrijving waren reeds merkbaar in 2007. Maar daar ze pas in oktober 2007 bindend werd, zal het volle profijt pas in de toekomst zichtbaar worden.	*De Commissie verheugt zich over de opmerking van de Rekenkamer betreffende de betere kwaliteit van de controleverslagen. In dit verband moet evenwel op het volgende worden gewezen:* *— de nieuwe taakomschrijving voor financiële controles in opdracht van begunstigden geldt voor alle nieuwe overeenkomsten die na februari 2006 zijn gesloten;* *— de nieuwe taakomschrijving voor financiële controles in opdracht van de Commissie is sinds juli 2007 beschikbaar en moet sinds oktober 2007 verplicht worden toegepast. De Commissie benadrukt evenwel dat de kwaliteit van de vorige versie van de taakomschrijving die tot in 2007 werd gebruikt, voldoende hoog was om de ordonnateurs in staat te stellen de juiste beslissingen te nemen.*
Informatie over audits en de resultaten ervan			
De verslagen over het beheer van de externe steun (EAMR's), noch het computersysteem voor managementinformatie CRIS (gemeenschappelijk RELEX-informatiesysteem) bevatten complete en systematische informatie over audits van projecten en de resultaten daarvan. (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragrafen 8.22 en 8.23)	Het door de delegaties gebruikte model voor de verslagen over de uitvoering van het jaarlijkse controleplan 2007 is gewijzigd. Verdere verbeteringen zijn aangebracht inzake CRIS-Audit.	Verbeteringen zijn aangebracht. CRIS-Audit werd gedurende 2007 echter niet ten volle benut en de door uitvoerende organisaties beheerde audits worden nog steeds niet opgenomen in de verslagen.	*Alle audits in het kader van het jaarlijkse auditplan 2007, alsook de audits van het lopende jaar, zijn in CRIS-Audit opgenomen.*
Uitbreiding			
Uitgebreid gedecentraliseerd uitvoeringssysteem (EDIS)			
Er werden gebreken vastgesteld op het niveau van de systemen voor toezicht van de nationale overheden in Roemenië en Bulgarije, bevestigd door de vertraging van de EDIS-erkenning voor Phare in Bulgarije. (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragraaf 9.19)	De Commissie hield nauwlettend toezicht op de geboekte vooruitgang in de nationale beheerssystemen.	Ondanks de ter zake getroffen maatregelen in Bulgarije bleek uit het verrichte controlewerk dat er nog ruimte is voor verbetering op het niveau van de nationale toezicht- en controlesystemen.	*In nauwe samenwerking met de Bulgaarse autoriteiten zal de Commissie van nabij toezicht blijven uitoefenen op de beheersystemen. Er zal van dichtbij op de uitvoering van de voorgestelde maatregelen worden toegezien en er zal worden gecontroleerd of zij de gewenste verbeteringen opleveren.*
Humanitaire hulp			
Externe audits			
Het merendeel van de controles wordt op het hoofdkantoor van de partners verricht. Aangezien de realiteit van de uitgaven in het veld doeltreffender kan worden gecontroleerd, dient er meer nadruk te worden gelegd op controles ter plaatse. (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragraaf 8.18)	Een nieuwe kaderovereenkomst werd gesloten in augustus 2006.	Ondanks de nieuwe kaderovereenkomst werd het merendeel van de controles in 2007 op het hoofdkantoor van de partners verricht.	*In vergelijking met 2006 heeft de Commissie het aantal controles op het terrein verdubbeld. De Commissie is van oordeel dat een verdere opvoering van het aantal controles op het terrein niet kosteneffectief zou zijn.*

HOOFDSTUK 9

Onderwijs en burgerschap

INHOUD

	Paragraaf
Inleiding	9.1-9.4
Specifieke kenmerken van onderwijs en burgerschap	9.1-9.4
Specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring	9.5-9.26
Reikwijdte van de controle	9.5-9.6
Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen	9.7-9.11
Beoordeling van de toezicht- en controlesystemen	9.12-9.24
Het programma Een Leven Lang Leren	9.13-9.18
Europees Vluchtelingenfonds II en Buitengrenzenfonds	9.19-9.21
Verificaties vooraf van uitgaven voor communicatie	9.22-9.23
Conclusie over de toezicht- en controlesystemen	9.24
Algemene conclusie en aanbevelingen	9.25-9.26
Follow-up van eerdere opmerkingen	9.27

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

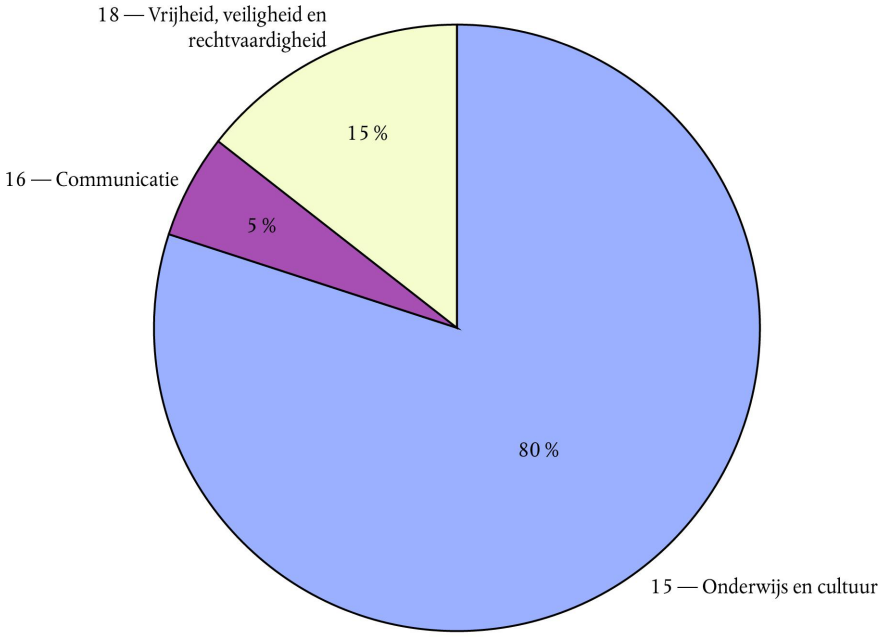
INLEIDING

Specifieke kenmerken van onderwijs en burgerschap

9.1. Dit hoofdstuk behandelt de bevindingen van de Rekenkamer met betrekking tot de beleidsgroep Onderwijs en burgerschap, die de volgende beleidsterreinen omvat: 15 — Onderwijs en cultuur, 16 — Communicatie, en 18 — Vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. In 2007 bedroegen de vastleggingen in totaal 1 888 miljoen euro (1 649 miljoen euro in 2006) en de betalingen 1 453 miljoen euro (1 569 miljoen euro in 2006). De verdeling van de betalingen per beleidsterrein is weergegeven in ***grafiek 9.1***. De begrotingsuitvoering voor het jaar 2007 werd gekenmerkt door de invoering van nieuwe meerjarenprogramma's binnen het financieel kader 2007-2013 ([1]).

9.1. *Voor de beleidsterreinen 15 en 18 werden de meeste wetgevingsbesluiten aangenomen aan het einde van 2007, hetgeen tot specifieke beperkingen bij de uitvoering van de begroting en tot de invoering van nieuwe financiële instrumenten heeft geleid.*

Grafiek 9.1 — Onderwijs en burgerschap — uitsplitsing van de betalingen (*) per beleidsterrein



Totaal betalingen in 2007: 1 453 miljoen euro

(*) Exclusief administratieve uitgaven.
Bron: Jaarrekening 2007.

([1]) Behalve voor uitgaven van beleidsterrein 16.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.2. De Commissie beheert het leeuwendeel van de uitgaven op indirecte gecentraliseerde wijze of via gedeeld beheer, waarbij de uitvoering van de acties in de vorm van meerjarenprogramma's wordt gedelegeerd aan de nationale agentschappen of soortgelijke beheersstructuren in de lidstaten ([2]). De verantwoordelijke entiteiten in de lidstaten kennen subsidies en contracten toe voor projecten of maatregelen die worden uitgevoerd door particuliere en overheidsbegunstigden. De subsidies worden gewoonlijk in tranches betaald: een voorschot bij de ondertekening van de subsidieovereenkomst, gevolgd door tussentijdse en/of saldobetalingen waarmee de door de begunstigden in de periodieke kostenstaten gedeclareerde subsidiabele uitgaven worden vergoed.

9.3. De uitvoering van de programma's overeenkomstig het nieuwe financiële kader ging gepaard met een verandering in de internecontrolestructuur, met een hoger verantwoordelijkheidsniveau voor de lidstaten ([3]). Zo moet een nationale autoriteit een garantieverklaring afgeven betreffende het financiële beheer van de uitgaven in de lidstaat in kwestie. De relatie tussen de Commissie, het nationale agentschap en de nationale autoriteit is in elke lidstaat thans duidelijker geworden dan in de voorgaande jaren.

9.4. EU-steun op het gebied van onderwijs en burgerschap wordt gekenmerkt door een veelheid aan financieringsregelingen voor diverse thematische gebieden en soorten projecten, zoals subsidies voor acties ten behoeve van het burgerschap of voor mobiliteit in de sectoren onderwijs en opleiding. De projecten worden niet alleen door onderwijsorganisaties uitgevoerd, maar ook door particuliere firma's en overheidsinstanties. De eindbegunstigden zijn particulieren, gewoonlijk EU-burgers.

([2]) Het beheer van sommige programma's, zoals het Europees Vluchtelingenfonds en het Buitengrenzenfonds, wordt echter gedeeld met de lidstaten.

([3]) Met name in verband met het programma Een Leven Lang Leren (ELLL), dat wordt beheerd door het directoraat-generaal Onderwijs en cultuur (DG EAC).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

9.2. *Op beleidsterrein 15 — Onderwijs en cultuur, voert de Commissie de begroting uit via indirect gecentraliseerd beheer door de nationale agentschappen (68 %) en door een uitvoerend agentschap (22 %), terwijl het resterende gedeelte rechtstreeks door de Commissie (7 %) en door regelgevende agentschappen (3 %) wordt uitgevoerd.*

9.3. *De uitvoering van het nieuwe meerjarenprogramma op onderwijsgebied ging gepaard met de invoering van een single-auditaanpak, in overeenstemming met het stappenplan voor het internecontrolekader dat door de Commissie werd goedgekeurd. Hiertoe diende de Commissie een gemeenschappelijk controlekader alsmede een vernieuwde toezichtstrategie te ontwikkelen.*

In het regelgevende en contractuele kader zijn de soorten controles, de minimumnormen voor de interne controle, de gemeenschappelijke vereisten wat de procedure betreft alsmede de indeling van en het minimumaantal door de nationale agentschappen verrichte verificaties gedefinieerd. DG EAC heeft bovendien gezorgd voor vereenvoudiging, in het bijzonder van de grondslag voor de berekening van de subsidiabele uitgaven (uitgebreid gebruik van financiering op grond van vaste tarieven).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER	ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE
SPECIFIEKE BEOORDELING IN HET KADER VAN DE BETROUWBAARHEIDSVERKLARING	
Reikwijdte van de controle	
9.5. De specifieke beoordeling is gebaseerd op:	**9.5.**
a) gegevensgerichte controles van een representatieve statistische steekproef van 150 ([4]) betalingen;	
b) een beoordeling van het functioneren van de toezicht- en controlesystemen voor het beleidsterrein Communicatie, en ook van die welke zijn neergelegd in de respectieve EU-besluiten voor het programma Een Leven Lang Leren (ELLL) ([5]), dat verband houdt met het beleidsterrein Onderwijs en cultuur, en voor het Buitengrenzenfonds (BGF) en het Europees Vluchtelingenfonds (EVF) II ([6]), die verband houden met het beleidsterrein Vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. De volgende elementen van de toezicht- en controlesystemen werden beoordeeld:	**b)**
i) de toezichtsverificaties van de Commissie op de verklaring vooraf of de beoordeling betreffende de beheersstructuren door de autoriteiten van de lidstaten;	
ii) de bestaande controlesystemen voor uitgaven bij onderwijs en cultuur en bij communicatie;	**ii)** *De systemen voor controle achteraf van het programma Een Leven Lang Leren (ELLL) 2007-2013 konden niet worden beoordeeld omdat in 2007 geen saldobetalingen werden verricht.*
c) een follow-up van de voornaamste opmerkingen van de Rekenkamer in recente betrouwbaarheidsverklaringen.	

([4]) De steekproef omvatte 104 betalingen voor onderwijs en cultuur, 24 voor vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid en 22 voor communicatie. De steekproef omvatte 95 voorschotten en 55 tussentijdse en saldobetalingen (waarvan 19 voor communicatie); laatstgenoemde vertegenwoordigen een aanzienlijk hoger risico.

([5]) Dit programma, gebaseerd op Besluit nr. 1720/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 327 van 24.11.2006, blz. 45) en Beschikking C(2007) 1807 def. van de Commissie was goed voor 84 % van de vastleggingskredieten voor onderwijs en cultuur voor het begrotingsjaar 2007.

([6]) Deze twee programma's, gebaseerd op respectievelijk Beschikking nr. 574/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 144 van 6.6.2007, blz. 22), Beschikking 2004/904/EG van de Raad (PB L 381 van 28.12.2004, blz. 52) en Beschikking 2006/401/EG van de Commissie (PB L 162 van 14.6.2006, blz. 20) waren goed voor 42 % van de vastleggingskredieten voor vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid voor het begrotingsjaar 2007.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.6. In overeenstemming met het verwachte uitgavenpatroon voor het begrotingsjaar 2007 omvatte de steekproef van betalingen voor gegevensgerichte controles van de Rekenkamer 95 voorschotten ([7]), waarvan er 43 waren onderworpen aan simpele voorwaarden, in de regel het ondertekenen van een contract. Op de overige 52 voorschotten waren extra voorwaarden van toepassing ([8]). Een voorbeeld van zulke extra voorwaarden betreft de beoordeling door de Commissie van een garantieverklaring vooraf van de lidstaten die vergezeld gaat van een beschrijving van het beheerssysteem voor de nationale agentschappen die belast zijn met het beheer van het ELLL.

Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen

9.7. Een belangrijk element van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen in de beleidsgroep Onderwijs en burgerschap is de juistheid van de gedeclareerde kosten. Te hoge uitgavendeclaraties van de begunstigden kunnen het gevolg zijn van fouten met betrekking tot:

a) subsidiabiliteit: kosten die volgens de voorschriften niet voor vergoeding in aanmerking komen;

b) realiteit: kosten waarvoor ontoereikend bewijs is geleverd;

c) nauwkeurigheid: onjuist berekende kosten.

9.8. De Rekenkamer constateerde een materieel foutenniveau wat betreft de wettigheid en/of regelmatigheid bij 21 % van de betalingen, waarvan 7 procentpunt kwantificeerbare en 14 procentpunt niet-kwantificeerbare fouten waren. Sommige betalingen bevatten meer dan één fout. ***Tabel 9.1*** laat zien hoeveel van de fouten in verschillende soorten betalingen werden aangetroffen en ***tabel 9.2*** hoeveel op elk beleidsterrein.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

9.8. *Twee van de bij DG COMM vastgestelde fouten zijn het gevolg van situaties die vooraf bekend waren bij het management van genoemd directoraat-generaal, dat geen andere keuze had dan deze in het belang van de voortzetting van de ondernomen acties te accepteren. Een van deze beide gevallen is een „uitzondering" die op grond van interne norm 18 het voorwerp van een verklaring vooraf is geweest.*

Tabel 9.1 — Hoeveel voorschotten en tussentijdse/saldobetalingen bevatten fouten en hoeveel waren er vrij van fouten?

Betalingen per type / Betalingen volgens regelmatigheid	Voorschotten	Tussentijdse/ saldobetalingen	**Totaal**
Betalingen met ernstige fouten	9	16 (*)	**25**
Betalingen met geringe fouten	2	4	**6**
Betalingen vrij van significante fouten	84	35	**119**
Totaal	**95**	**55**	**150**

(*) Een van deze betalingen werd beheerd door DG Werkgelegenheid.

([7]) In het begrotingsjaar 2007 gingen grote nieuwe programma's binnen het financiële kader 2007-2013 van start.

([8]) Deze hebben betrekking op voorschotbetalingen aan nationale agentschappen in de lidstaten die belast zijn met het beheer van de programma's Een Leven Lang Leren en Jeugd in actie.

Tabel 9.2 — Hoeveel betalingen met fouten en hoeveel zonder fouten waren er op elk van de drie beleidsterreinen?

Betalingen volgens regelmatigheid / Betalingen per beleidsterrein	OEC	VVR	COMM	**Totaal**
Betalingen met ernstige fouten	13	7	5	**25**
Betalingen met geringe fouten	4	0	2	**6**
Betalingen vrij van significante fouten	87	17	15	**119**
Totaal	**104**	**24**	**22**	**150**

Verklaring:
OEC — Onderwijs en cultuur
VVR — Vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid
COMM — Communicatie

9.9. De aangetroffen fouten omvatten:

a) ongerechtvaardigde toewijzing van indirecte kosten aan het project (subsidiabiliteit);

b) niet-subsidiabele kosten (subsidiabiliteit);

c) ontoereikende bewijsstukken ter onderbouwing van de gedeclareerde kosten (realiteit);

d) aangaan van verbintenissen door twee directoraten-generaal (DG Justitie, vrijheid en veiligheid en DG Onderwijs en cultuur) vóór de vaststelling van het desbetreffende financieringsbesluit (het jaarlijkse werkprogramma van deze DG's) voor vijf communautaire agentschappen.

9.10. De fouten doen zich voor in de context van een ingewikkeld geheel van rechtsvoorschriften met veelvuldige (soms onduidelijke) subsidiabiliteitscriteria. Evenals in voorgaande jaren constateerde de Rekenkamer dat de begunstigden vaak niet in staat zijn personeelskosten naar behoren te onderbouwen. Zoals uit de voorgaande tabellen blijkt, hebben de tussentijdse en saldobetalingen meer te lijden van fouten dan de voorschotbetalingen (bijna één op de vier geteste tussentijdse of saldobetalingen bevatte ernstige fouten). Dit verklaart ook waarom relatief meer fouten zijn aangetroffen in de betalingen die waren goedgekeurd binnen het beleidsterrein Communicatie, waar de meeste van de in de steekproef opgenomen betalingen tussentijdse en saldobetalingen waren.

9.11. Op basis van haar controlewerkzaamheden concludeert de Rekenkamer dat de in de beleidsgroep Onderwijs en burgerschap gedane betalingen te lijden hebben van een materieel foutenniveau wat betreft de wettigheid en/of regelmatigheid. Het foutenpercentage bedroeg volgens de inschatting van de Rekenkamer tussen 2 en 5 % (zie ***bijlage 9.1***).

9.10. *De fouten betreffende DG EAC houden verband met de saldobetalingen voor acties in het kader van het vroegere geheel van rechtsvoorschriften [1].*

Bij het opzetten van de nieuwe programma's 2007-2013 werd rekening gehouden met de in voorgaande jaren door de Rekenkamer geformuleerde aanbevelingen om de regels te vereenvoudigen en uitgebreid gebruik te maken van financiering op grond van vaste tarieven. Het foutenpercentage zou hierdoor in de toekomst worden teruggedrongen.

[1] In de resultaten van de door DG EAC verrichte controles achteraf, zoals deze zijn aangegeven in het jaarlijkse activiteitenverslag 2007, wordt geen materieel foutenniveau vastgesteld.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Beoordeling van de toezicht- en controlesystemen

9.12. De Commissie heeft een aanzienlijk deel van het beheer van de uit haar subsidies gefinancierde projecten gedelegeerd aan entiteiten in de lidstaten. Vele fouten inzake wettigheid en regelmatigheid kunnen slechts worden opgespoord (en dus gecorrigeerd) door controles ter plaatse te verrichten. Maar dergelijke verificaties elk jaar voor elk project verrichten zou resulteren in prohibitieve kosten. Het toezicht- en controlesysteem voor uitgaven voor onderwijs en cultuur betreffende de programmeringsperiode 2000-2006 was grotendeels gebaseerd op achteraf verrichte verificaties ter plaatse. Volgens dit systeem verrichte controles achteraf in 2007, die door de Rekenkamer werden onderzocht, brachten geen significante gebreken aan het licht. Voor de periode 2007-2013 van het financiële kader tracht de Commissie voor haar toezicht- en controlesysteem, met name bij de uitgaven voor Onderwijs en cultuur, meer zekerheid te verkrijgen uit het toezicht en de verificaties van de lidstaten. Belangrijke elementen in dit proces zijn de garantieverklaring vooraf en de jaarlijkse garantieverklaringen achteraf, die de nationale autoriteiten afgeven met betrekking tot de EU-uitgaven die door de lidstaten worden beheerd.

9.12. *De huidige toezichtstrategie van DG EAC is gebaseerd op een reeks controles, waaronder ook controles ter plaatse.*

Voorts heeft DG EAC de afgelopen jaren bij alle nationale agentschappen systeemaudits verricht en een aantal controlebezoeken afgelegd. Door deze bezoeken ter plaatse heeft de Commissie een duidelijk beeld gekregen van de wijze waarop de nationale agentschappen in 2007, bij het begin van het ELLL, functioneerden.

Het programma Een Leven Lang Leren

9.13. Het huidige systeem voor ELLL is onder meer [9] gebaseerd op een garantieverklaring vooraf en een jaarlijkse garantieverklaring achteraf, die moet worden afgegeven door de nationale autoriteiten in de lidstaten met betrekking tot de kwaliteit van het beheer door de nationale agentschappen en de desbetreffende controlebezoeken van de Commissie aan de lidstaten. De Commissie kan in dit systeem voorafgaande verklaringen aanvaarden, voorwaardelijk (dat wil zeggen met beperkingen) aanvaarden of verwerpen. In geval van voorwaardelijke aanvaarding kan de Commissie besluiten voorzorgsmaatregelen te treffen die gelden voor haar contractuele relatie met het nationale agentschap.

9.13. *De Commissie heeft bij het opzetten van de nieuwe toezicht- en controlesystemen en bij de beoordeling van de door de nationale autoriteiten gepresenteerde beheersstructuren rekening gehouden met de aanbevelingen van de Rekenkamer de afgelopen jaren en met haar eigen ervaring met de systeemaudits en controlebezoeken.*

9.14. In 2007 verrichtte de Commissie een beoordeling van de door de lidstaten ingediende garantieverklaringen vooraf. De afronding van deze beoordelingsprocedure was nodig voordat met de nationale agentschappen een contractuele relatie kon worden aangegaan.

[9] Het controlesysteem omvat voornamelijk de primaire controles die worden uitgevoerd door de nationale agentschappen, de secundaire controles uitgevoerd door de nationale autoriteiten, en het toezicht van de Commissie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.15. De Rekenkamer controleerde het beoordelingsproces betreffende de verklaringen vooraf. Zij concludeerde dat de toepassing in 2007 van de procedure van de voorafgaande verklaring weinig zekerheid opleverde over de kwaliteit van het beheer van de betrokken uitgaven in 2007 (zie paragraaf 9.16). De Rekenkamer is evenwel van oordeel dat het systeem — mits juist toegepast — in de toekomst een toereikende basis voor zekerheid zou kunnen bieden.

9.16. De Rekenkamer constateerde de volgende gebreken in de procedure betreffende de voorafgaande garantieverklaring:

a) uiteenlopende benaderingen bij de nationale autoriteiten om een basis te verkrijgen voor de garantieverklaring vooraf en verschillen in de mate van bekendmaking van de door deze autoriteiten gehanteerde procedures. Dit heeft geleid tot verschillen in de mate van vertrouwen die de Commissie in de verklaringen stelt;

b) de beoordeling van de Commissie bleef beperkt tot een controle aan de hand van stukken van de systemen en controles; derhalve werd het daadwerkelijk functioneren van deze systemen en controles door de Commissie niet geverifieerd;

c) voor alle lidstaten keurde de Commissie de verklaringen goed met diverse beperkingen die eind 2007 verholpen moesten zijn. Het aantal voor de 39 agentschappen relevante beperkingen bedroeg 329 en varieerde van 3 tot 13 per agentschap. Onder deze beperkingen waren er die verband hielden met essentiële internecontrolekenmerken, zoals de scheiding van functies, de opzet van een interne-auditfunctie en het functioneren van de financiële systemen. Voor deze beperkingen nam de Commissie geen voorzorgsmaatregel in haar contractuele relatie met de betrokken agentschappen, zoals bepaald in de relevante beschikking van de Commissie. Er bestond geen strikte follow-up van de corrigerende maatregelen, de termijnen werden vaak niet nageleefd en een groot aantal (240) van de beperkingen was eind 2007 nog niet opgeheven;

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

9.15. *Het toezichtsysteem van DG EAC omvat: a) controlebezoeken vanaf 2007, b) controle van de jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaringen, inclusief de uiterlijk in april 2008 te publiceren activiteitenverslagen en financiële verslagen, c) verificaties ter plaatse van de nationale controlemethoden en d) financiële controles.*

Het systeem bedoeld in de rechtsgrond van het ELLL 2007-2013 betekent een verdere ontwikkeling van het systeem van 2000-2006, waarbij de aanbevelingen van de Rekenkamer in aanmerking werden genomen. De controles van de Commissie in voorgaande jaren hebben samen met de in 2007 verrichte controles bijgedragen tot de conclusie van DG EAC dat controlesystemen een redelijke zekerheid bieden, hoewel de toepassing van de controlesystemen op het niveau van de verificaties door de nationale autoriteiten aanzienlijk dient te worden verbeterd.

9.16.

a) *Het regelgevingskader belet de Commissie niet de verschillende door de lidstaten ingevoerde controlesystemen te aanvaarden mits bepaalde doelstellingen worden bereikt. Daarom heeft de Commissie geen „eenheidsmodel" opgelegd. Op grond van de eerste ervaring met de verklaringen heeft de Commissie echter de controledoelstellingen voor de door de nationale autoriteiten verrichte verificaties nader omschreven in richtsnoeren die in februari 2008 aan de lidstaten zijn verstrekt.*

b) *DG EAC is in oktober 2007 begonnen met bezoeken ter plaatse, die in 2008 en de komende jaren worden voortgezet. Uit de eerste resultaten van de verificaties ter plaatse blijkt dat de algemene controle aan de hand van stukken doeltreffend is geweest.*

c) *Volgens de indeling van DG EAC [2] is de interne audit een nieuwe vereiste en wordt het ontbreken van deze controle aan het begin van de werkzaamheden voor de nieuwe programma's niet cruciaal geacht. Aan de beperkingen met betrekking tot de scheiding van taken en het functioneren van financiële systemen wordt de nodige follow-up gegeven en er zal te zijner tijd verslag over worden uitgebracht (zie hierna). DG EAC is proactief te werk gegaan en waar problemen werden vastgesteld die tot „blokkeringen" konden leiden, werden deze vóór de aanvaarding van het nationale agentschap en de ondertekening van de juridische verbintenis toegelicht en samen met de nationale agentschappen besproken en opgelost, in plaats dat een formeel verslag van niet-aanvaarding werd afgegeven.*

In bepaalde gevallen zijn preventieve maatregelen genomen waardoor de betaling van de eerste voorfinanciering werd voorkomen totdat de met de nationale autoriteit overeengekomen corrigerende maatregel daadwerkelijk was uitgevoerd.

[2] De indeling van de beperkingen werd gebaseerd op de naleving van de gids voor nationale agentschappen en de belangrijkste elementen van de controles vermeld in artikel 18, lid 7, van de overeenkomst EG/NA.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Gezien het zeer strakke tijdschema (goedkeuring van de rechtsgrond in december 2006 en bijgevolg goedkeuring van het afgeleide regelgevende en contractuele kader in 2007) werden de meeste verklaringen vooraf in de tweede helft van 2007 beoordeeld. DG EAC beschouwt het daarom als een succes dat meer dan een derde van de beperkingen tegen het einde van 2007 kon worden opgeheven. Aan de beperkingen zal de nodige follow-up worden gegeven in het kader van de beoordeling van de jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring.

d) sommige door de Commissie binnen de beoordelingsprocedure gehanteerde criteria waren niet adequaat omschreven en lieten onzekerheid bestaan over wat wordt bedoeld met de afronding van het beoordelingsproces en welke voorzorgsmaatregelen er zouden kunnen worden genomen.

d) *DG EAC is van mening dat de controle op de kwaliteit van de beheerssystemen een continue activiteit is en heeft met het oog daarop adequate toezichtactiviteiten ingevoerd. De aanvaarding van een nationaal agentschap is formeel vastgelegd in een door de directeur-generaal ondertekende brief.*

Wanneer de Commissie vaststelt dat er risico's verbonden zijn aan het starten van programma terwijl bepaalde beperkingen nog niet zijn opgeheven, heeft zij de discretionaire bevoegdheid voorzorgsmaatregelen te nemen, zoals de blokkering van de eerste voorfinanciering voor de nationale agentschappen.

Het is de bedoeling van DG EAC de contractuele en financiële beheersinstrumenten en –procedures aan te passen op grond van de resultaten van zijn controles en van een risicobeoordeling teneinde de door de Rekenkamer vastgestelde risico's tot een minimum te beperken.

9.17. Deze gebreken reduceren de waarde van de procedure betreffende de voorafgaande garantieverklaring als element van het toezicht- en controlesysteem. Met name gebreken in de internecontrolesystemen waarop wordt gewezen in paragraaf 9.16 c), vormen een risico voor de wettigheid en regelmatigheid van de betalingen aan de eindbegunstigden en voor de toekomstige betalingen aan de nationale agentschappen. Een systematische follow-up van de beperkingen, in de vorm van controlebezoeken, en een nauwlettende supervisie door de Commissie van de jaarlijkse procedure betreffende de verklaring achteraf is noodzakelijk om voor de komende jaren de zekerheid te verschaffen dat de nationale agentschappen voldoen aan de minimumvereisten wat betreft het beheer en de controle van de uitgaven.

9.17. *EAC is ervan overtuigd dat de maatregelen die zijn getroffen om de nationale controles te versterken ten volle effect zullen sorteren in de context van de jaarlijkse verklaring. Voorts is een systeem van financiële correcties verankerd in de juridische instrumenten.*

9.18. De jaarlijkse garantieverklaringen achteraf ([10]) voor 2007 moesten door de nationale autoriteiten van de lidstaten uiterlijk 30 april 2008 worden afgegeven en zullen door de Rekenkamer dan ook worden beoordeeld in het kader van haar controle 2008 voor de DAS.

9.18. *Eind juni 2008 had DG EAC 85 % van de jaarlijkse verslagen en 50 % van de jaarlijkse verklaringen voor het programma ELLL ontvangen en een begin gemaakt met de beoordeling ervan. Aan de nationale autoriteiten en de nationale agentschappen die niet aan hun verplichtingen hadden voldaan, werden door de directeur-generaal officiële rappelbrieven toegestuurd. Deze maatregelen gingen vergezeld van de opschorting van de betaling van de exploitatiesubsidie in de gevallen waarin het eindverslag ontbreekt.*

([10]) Deze verklaring moet zekerheid verschaffen ten aanzien van de betrouwbaarheid van de financiële systemen en procedures van de nationale agentschappen, en de juistheid van hun jaarrekening; zij moet ook de zekerheid verschaffen dat de middelen werden gebruikt voor het beoogde doel en dat de controlesystemen de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen garanderen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Europees Vluchtelingenfonds II en Buitengrenzenfonds

9.19. De Rekenkamer onderzocht de beoordeling vooraf door de Commissie van de toezicht- en controlesystemen die de lidstaten hebben opgezet voor het Europees Vluchtelingenfonds (EVF) II dat in 2005 werd opgericht en in het jaar 2007 nog steeds functioneerde.

9.20. De beoordeling van de Commissie berust op door de lidstaten toegezonden informatie en is nog steeds aan de gang in de vorm van controlebezoeken aan de lidstaten. De waarde ervan als instrument ter garantie van de conformiteit van de toezicht- en controlesystemen van de lidstaten met de relevante regelgeving wordt gereduceerd door:

9.20.

a) tekortkomingen in de beschrijvingen van de beheers- en controleprocedures die door de lidstaten worden verstrekt;

a) *De Commissie heeft het format van de beschrijving van de beheers- en controlesystemen voor de fondsen in het kader van de financiële vooruitzichten 2007-2013 verbeterd. Tegelijk heeft zij voor de lidstaten aangescherpte richtsnoeren vastgesteld en een team ingesteld voor de conformiteitsanalyse van de systemen van de lidstaten.*

b) het geringe aantal controlebezoeken aan de lidstaten (eind 2007 waren er 10 van de 26 ([11]) lidstaten bezocht) en het feit dat de meeste ervan niet werden afgelegd binnen het tijdvak van twaalf maanden volgend op de indiening van de systeembeschrijvingen, zoals voorgeschreven door de EU-regels;

b) *Momenteel loopt er een actieplan ([3]) dat erop is gericht de controlebezoeken die in 2007 niet werden gerealiseerd vóór september 2008 uit te voeren. Het feit dat slechts een gedeelte van de bezoeken ter plaatse werd uitgevoerd, moet ook worden beoordeeld met inachtneming van de vereisten als gevolg van de instelling van de nieuwe, onder het gedeelde beheer vallende fondsen 2007-2013 en de voorbereiding van de goedkeuring van de rekeningen van de Schengenfaciliteit, een financieel instrument dat van 2004 tot 2008 als een belangrijk risico werd beschouwd. Anderzijds wordt het feit dat slechts een gedeelte van de bezoeken ter plaatse werd uitgevoerd gedeeltelijk gecompenseerd doordat de systemen die de lidstaten voor het EVF I hebben ingesteld bekend zijn van de tussen 2005 en 2007 gerealiseerde bezoeken ter plaatse en/of audits.*

c) de follow-upprocedure om de vorderingen van de lidstaat bij de uitvoering van de vereiste corrigerende maatregelen te volgen, zou meer systematisch moeten zijn.

([11]) Denemarken neemt niet deel aan EVF II.

([3]) *Zie het jaarlijkse activiteitenverslag van de gedelegeerde ordonnateur van DG JLS.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.21. Daar beschrijvingen van de toezicht- en controlesystemen van de lidstaten voor het Buitengrenzenfonds (BGF) pas in het laatste kwartaal van 2007 aan de Commissie werden toegezonden ([12]), kon de Commissie de systemen van de lidstaten eind 2007 niet beoordelen. Bijgevolg waren er gedurende het begrotingsjaar 2007 ([13]) geen overdrachten van middelen naar de verantwoordelijke autoriteiten in de lidstaten.

Verificaties vooraf van uitgaven voor communicatie

9.22. Alvorens de gedeclareerde uitgaven te vergoeden verricht de Commissie bij de tussentijdse en saldobetalingen voor de projecten dossiercontroles van de kostendeclaraties die worden ingediend door de begunstigden.

9.23. In het geval van communicatie-uitgaven, waar de meeste betalingen in de steekproef tussentijdse of saldobetalingen waren die aan een hoger risico blootstonden, constateerde de Rekenkamer dat zeven van de twaalf fouten die zij ontdekte, vastgesteld hadden moeten worden bij de controles vooraf van de Commissie.

Conclusie over de toezicht- en controlesystemen

9.24. Het oordeel van de Rekenkamer over de toezichtcontroles van de Commissie (zie de paragrafen 9.12-9.23) luidt ten aanzien van uitgaven voor onderwijs en cultuur en voor het EVF II dat ze deels doeltreffend zijn. Voor het BGF kan geen conclusie worden getrokken, daar de beschrijvingen van de toezicht- en controlesystemen van de lidstaten door de Commissie niet tijdig werden verstrekt. Het systeem van de verificaties vooraf van uitgaven voor communicatie wordt niet doeltreffend bevonden ([14]). Een samenvatting van de resultaten van de beoordeling door de Rekenkamer van geselecteerde toezicht- en controlesystemen is te vinden in ***bijlage 9.1***.

([12]) Met uitzondering van Italië, Luxemburg en Malta, die de verlangde documenten niet eind december 2007 hadden overgelegd.

([13]) De betalingskredieten voor 2007 beliepen 95 miljoen euro.

([14]) Een systeem voor controles achteraf werd pas in november 2007 ingevoerd. DG Communicatie heeft met ingang van 1 november 2007 een gecentraliseerde controlefunctie achteraf ingesteld en is in 2008 begonnen met verificaties ter plaatse.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

9.22. *Bij alle betalingen voor de uitgaven voor communicatie worden verificaties vooraf verricht.*

9.23. *Er wordt gezorgd voor een follow-up van deze fouten en de nodige corrigerende maatregelen zullen worden genomen. DG COMM had, wat de systemen betreft, in zijn jaarlijks activiteitenverslag reeds een voorbehoud gemaakt wegens het gebrek aan toezicht en heeft de nodige saneringsmaatregelen getroffen. De eerste daarvan was de instelling, op 1 november 2007, van een controle-eenheid, die met de controle vooraf van het tweede niveau is belast en tot wier taak ook controles achteraf, inclusief controles ter plaatse, behoren.*

9.24. *De beoordeling van de verklaring vooraf voor het ELLL is het startpunt van een proces dat zal worden afgesloten met de beoordeling vanaf 2008 van de jaarlijkse verklaring en met de volledige uitvoering van de hele set toezichtcontroles.*

Het oordeel van de Rekenkamer dat de verificaties vooraf voor de uitgaven voor communicatie niet doeltreffend zijn, is gebaseerd op een analyse van, hoofdzakelijk, tussentijdse en saldobetalingen, terwijl 63 % van de voor de beleidsgroep Onderwijs en burgerschap gekozen betalingen vooruitbetalingen betreft. Dit oordeel moet worden gezien in het licht van het feit dat aan saldobetalingen een groter risico is verbonden dan aan vooruitbetalingen, die subsidiabel zijn zodra het contract is ondertekend.

Er zijn reeds en er zullen nog maatregelen worden genomen om het algemene controleniveau te verbeteren.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Algemene conclusie en aanbevelingen

9.25. Op basis van haar controlewerkzaamheden concludeert de Rekenkamer dat de betalingen die ten grondslag liggen aan de beleidsgroep Onderwijs en burgerschap een materieel foutenniveau vertonen wat betreft de wettigheid en/of regelmatigheid. Het oordeel van de Rekenkamer over de toezicht- en controlesystemen luidt dat deze deels doeltreffend waren.

9.25. *Vele van de door de Rekenkamer vastgestelde fouten hadden betrekking op onder de vorige kaderprogramma's op het gebied van onderwijs en cultuur vallende acties. Bij het opzetten van de nieuwe programma's 2007-2013 op dit gebied werd rekening gehouden met de aanbeveling van de Rekenkamer om de regels te vereenvoudigen en uitgebreid gebruik te maken van financiering op grond van vaste tarieven. Het foutenpercentage zou hierdoor in de toekomst verder worden teruggedrongen. De Commissie was op de hoogte van het gebrek aan toezicht in verband met de uitgaven voor communicatie en in het jaarlijkse activiteitenverslag werd derhalve een voorbehoud geformuleerd. Er zijn nu controles achteraf, inclusief controles ter plaatse, ingevoerd.*

9.26. De Rekenkamer beveelt de Commissie aan de volgende acties te ondernemen:

9.26.

a) haar beoordeling vooraf van de toezicht- en controlesystemen die de lidstaten hebben opgezet voor ELLL en het EVF te verbeteren ([15]), via frequentere controlebezoeken die gericht zijn op het bestaan en de uitvoering van beheersprocedures en verificaties zoals beschreven door de lidstaten;

a) *Met het oog op de uitvoering vóór september 2008 van de bezoeken die niet zijn gerealiseerd in 2007, loopt er voor het Vluchtelingenfonds II momenteel een actieplan dat in het jaarlijkse activiteitenplan van de gedelegeerde ordonnateur van DG JLS is omschreven.*

Voor het programma Een Leven Lang Leren vormt de uitvoering van deze aanbeveling een integrerend onderdeel van de meerjarige toezichtstrategie waarmee in 2007 van start werd gegaan. De cyclus zal pas voltooid zijn na de analyse van de jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring in 2008 en de daarmee samenhangende verificaties.

b) geleidelijk de kwaliteit van de verificaties vooraf met betrekking tot de uitgaven voor communicatie te verbeteren via passende checklists die stelselmatig moeten worden gehanteerd.

b) *Er worden reeds checklists gehanteerd. Met het oog op een coherenter gebruik daarvan en ter verbetering van de kwaliteit van de verificaties voordat tot een betaling wordt overgegaan, zal worden gezorgd voor een meer doorgedreven opleiding van de gesubdelegeerde ordonnateurs, de hoofden van administratieve diensten en het operationele personeel.*

FOLLOW-UP VAN EERDERE OPMERKINGEN

9.27. De resultaten van de follow-up door de Rekenkamer van de voornaamste opmerkingen in recente betrouwbaarheidsverklaringen worden gegeven in ***bijlage 9.2***. De opmerkingen hebben betrekking op de afwezigheid van een betrouwbaar beheersinformatiesysteem voor te late betalingen bij DG EAC en de uitwisseling van de resultaten van controles achteraf die de doeltreffendheid en doelmatigheid ervan kunnen verhogen.

9.27. *De Commissie verwijst naar haar antwoorden in bijlage 9.2.*

([15]) In 2008 zal EVF II worden opgevolgd door EVF III.

BIJLAGE 9.1

Beoordeling van de toezicht- en controlesystemen

Betrokken systeem	Essentiële interne controle				Algehele beoordeling
	Beoordeling door de Commissie van de garantie-verklaring vooraf	Garantie-verklaring achteraf	Verificaties vooraf van betalingen	Verificaties/ controles achteraf	
Programma's Onderwijs en cultuur (2000-2006)	n.v.t.	n.v.t.			
Programma Een Leven Lang Leren (2007-2013)		n.v.t.		n.v.t.	
Buitengrenzenfonds	kon niet worden beoordeeld				
Europees Vluchtelingenfonds II		n.v.t.		n.v.t.	
DG COMM	n.v.t.	n.v.t.		n.v.t.	

Verklaring:

	Doeltreffend
	Deels doeltreffend
	Niet doeltreffend
n.v.t.	Niet van toepassing of niet beoordeeld

Resultaten van het testen van verrichtingen

Op een steekproef gebaseerde schatting van het aandeel van de verrichtingen dat fouten bevat	21 %
Foutenpercentage	Tussen 2 en 5 %

BIJLAGE 9.2

Follow-up van de voornaamste opmerkingen over de betrouwbaarheidsverklaringen

Opmerking van de Rekenkamer	Getroffen maatregel	Analyse van de Rekenkamer	Antwoord van de Commissie
1. *Te late betalingen door de Commissie*			
1.1 DG EAC heeft geen betrouwbare beheersinformatie over door haar te laat verrichte betalingen. (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2004, paragraaf 6.27; jaarverslag over het begrotingsjaar 2005, paragraaf 7.10; jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragraaf 7.29 en bijlage 7.1)	Sinds begin 2007 stelt DG EAC een verslag betreffende „Financiële indicatoren" op dat een afdeling over te late betalingen bevat. Dit maandverslag wordt naar de raad van bestuur gezonden.	DG EAC moet ervoor zorgen dat er afdoende en tijdige actie wordt ondernomen naar aanleiding van de informatie in dit verslag.	*Behalve statistieken over te late betalingen zoals aangegeven in de ABAC, d.w.z. nadat de betaling daadwerkelijk is verricht, wordt aan de directeuren van de taskforce een verslag over nog te verrichten betalingen en een analyse per operationele eenheid voorgelegd. Deze maandelijkse verslaglegging heeft bijgedragen tot een aanzienlijke vermindering, zowel in aantal als in bedrag, van de te late betalingen.*
2. *Uitwisseling van de resultaten van de verificaties achteraf kan de doeltreffendheid en doelmatigheid ervan vergroten*			
2.1 Evenals bij de controles vooraf aan de hand van stukken kan uitwisseling van de resultaten van de controles achteraf bijdragen tot meer efficiëntie en doeltreffendheid. De Rekenkamer constateerde dat DG EAC de resultaten niet stelselmatig doorgeeft aan andere DG's en geen procedures heeft opgezet. In november 2006 voerde de Commissie een controletraceersysteem in om de controleresultaten van alle afdelingen van de Commissie te kunnen registreren in een centrale database waartoe alle directoraten-generaal toegang hebben. De Rekenkamer onderzocht het gebruik van het instrument en stelde vast dat het nog niet door DG EAC wordt gebruikt. (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragrafen 7.18-7.23)	In reactie op de opmerking van de Rekenkamer en in het kader van het actieplan voor een geïntegreerd interne-controlekader besloot de Commissie de controlegegevens in haar financiële en controlesysteem te integreren om de coördinatie van de controles en de uitwisseling van de resultaten tussen de DG's te bevorderen. In 2007 had DG EAC de nodige procedures echter nog niet opgezet. In april 2008 moesten ze nog steeds worden geformaliseerd om een uitwisseling met terugwerkende kracht van de resultaten van de in 2007 afgesloten controles achteraf via het ABAC-systeem te kunnen omvatten.	DG EAC moet zo snel mogelijk de uitwisseling van de resultaten van alle in 2007 afgesloten controles achteraf voltooien en ervoor zorgen dat deze procedure stelselmatig wordt toegepast op de controles achteraf die in de toekomst worden ondernomen.	*Het personeel is opgeleid om met het ABAC-instrument te werken en heeft toegang tot dit instrument gekregen. Er kan nu auditinformatie in het systeem worden ingevoerd, zoals op Commissieniveau voorgeschreven is.*

HOOFDSTUK 10

Economische en financiële zaken

INHOUD

	Paragraaf
Overzicht	10.1
Specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring	10.2-10.35
Inleiding	10.2-10.15
Reikwijdte van de controle	10.4-10.5
Specifieke kenmerken van het beleidsterrein	10.6-10.9
Voornaamste risico's voor de wettigheid en regelmatigheid	10.10-10.15
Controlebevindingen	10.16-10.31
Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen	10.16-10.19
Beoordeling van de toezicht- en controlesystemen	10.20-10.31
Algemene conclusie en aanbeveling	10.32-10.34
Toezichtselementen	10.35
Resultaten van de controle van het Garantiefonds voor externe acties	10.36-10.39
Resultaten van de controle van de EGKS in liquidatie	10.40-10.42
Follow-up van eerdere opmerkingen	10.43

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

OVERZICHT

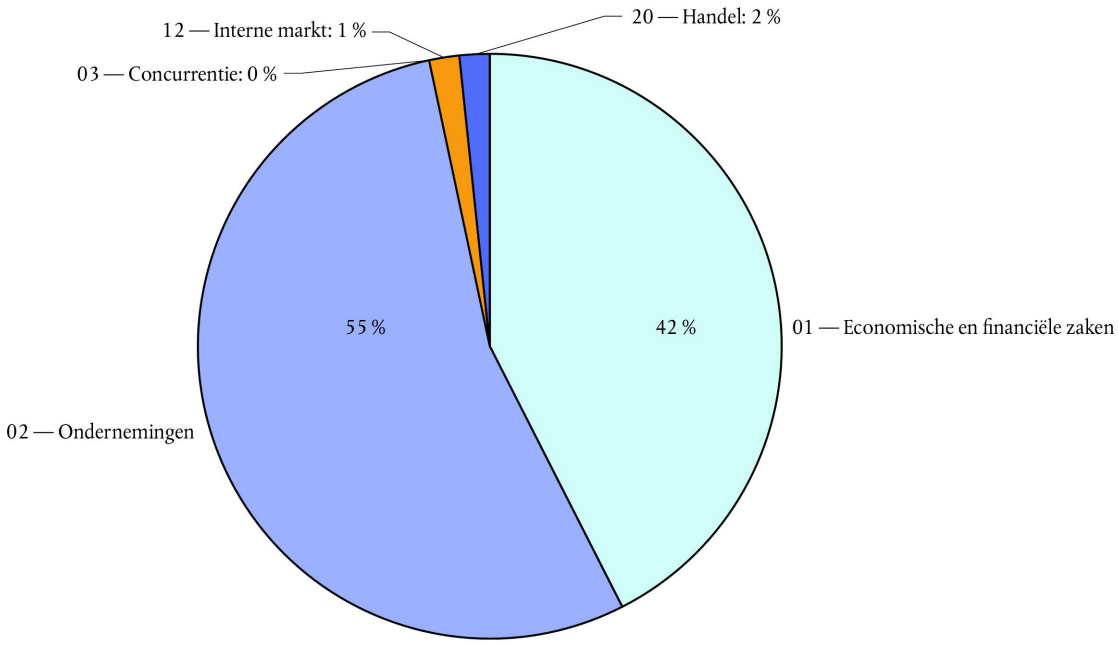
10.1. Hoofdstuk 10 bestaat uit vier delen. Het bevat allereerst de specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring (zie de paragrafen 10.2-10.34), gevolgd door de resultaten van de jaarlijks terugkerende controles van het Garantiefonds voor externe acties (zie de paragrafen 10.36-10.39) en de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal in liquidatie (zie de paragrafen 10.40-10.42). Het hoofdstuk wordt besloten met een follow-up van opmerkingen in voorgaande jaren.

SPECIFIEKE BEOORDELING IN HET KADER VAN DE BETROUWBAARHEIDSVERKLARING

Inleiding

10.2. Dit hoofdstuk heeft betrekking op de bevindingen van de Rekenkamer inzake de beleidsgroep Economische en financiële zaken, die de volgende beleidsterreinen bestrijkt: 01 — Economische en financiële zaken, 02 — Ondernemingen, 03 — Concurrentie, 12 — Interne markt, en 20 — Handel. In 2007 bedroegen de verplichtingen in totaal 697 miljoen euro (639 miljoen euro in 2006) en de betalingen in totaal 490 miljoen euro (501 miljoen euro in 2006). De uitsplitsing van de betalingen per beleidsterrein wordt weergegeven in ***grafiek 10.1***. Meer gedetailleerde informatie over de bestedingen betreffende het jaar wordt verstrekt in ***bijlage I*** van dit verslag.

Grafiek 10.1 — Economische en financiële zaken — uitsplitsing van betalingen per beleidsterrein



Totale betalingen in 2007: 490 miljoen euro

Bron: Jaarrekening 2007.
NB: Titel 03 — Concurrentie is in werkelijkheid goed voor 0,1 %.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.3. Uit een oogpunt van betalingen zijn de beleidsterreinen Ondernemingen (266 miljoen euro) en Economische en financiële zaken (208 miljoen euro) de twee belangrijkste activiteitenterreinen. De begrotingsuitvoering voor het begrotingsjaar 2007 betrof onder meer nieuwe meerjarenprogramma's in het kader van het financiële kader 2007-2013. De betalingen voor deze nieuwe programma's zijn weliswaar nog beperkt, maar zullen de komende jaren geleidelijk toenemen.

Reikwijdte van de controle

10.4. De specifieke beoordeling is gebaseerd op:

a) gegevensgerichte controle van een representatieve statistische steekproef van één vastleggingsverrichting en 55 betalingsverrichtingen die de Commissie in 2007 deed. Dit omvatte de procedures voor de uitnodiging tot het indienen van voorstellen en voor de uitnodiging tot inschrijving;

b) een beoordeling van de volgende toezicht- en controlesystemen:

   — controles vooraf aan de hand van stukken inzake door de Commissie verrichte betalingen in verband met aanbestedingscontracten;

   — controles vooraf aan de hand van stukken inzake door de Commissie verrichte subsidiebetalingen;

   — controlecertificering door onafhankelijke controleurs van declaraties van projectkosten;

   — controles achteraf in het kader van de gemeenschappelijke auditstrategie voor het zesde kaderprogramma (KP6).

10.5. De representatieve statistische steekproef van 55 betalingsverrichtingen omvatte 15 voorschotten en 40 tussentijdse, saldo- of enkelvoudige betalingen; acht van de 40 betalingsverrichtingen werden op het niveau van de begunstigde gecontroleerd. Voor deze tussentijdse en saldobetalingen kon uitsluitend ter plaatse voldoende bewijs worden verzameld. De resterende betalingsverrichtingen konden aan de hand van de bij de Commissie beschikbare documentatie worden gecontroleerd.

Specifieke kenmerken van het beleidsterrein

10.6. De controle bestreek de betalingen die waren verricht voor tal van verschillende beleidsterreinen of (sub-)programma's. ***Tabel 10.1*** geeft een overzicht van al deze terreinen met betalingen boven de 20 miljoen euro [1].

[1] Dergelijke betalingen werden niet verricht voor de beleidsterreinen Concurrentie, Interne markt en Handel.

Tabel 10.1 — Betalingen boven de 20 miljoen euro, verricht voor de voornaamste beleidsterreinen of (sub-)programma's op het in 2007 gecontroleerde beleidsterrein

Begrotingstitel	Beleidsterrein of (sub-)programma	Betalingen 2007 *(miljoen euro)*	Verhouding tot totale betalingen
02	Zesde kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling	75,60	15,4 %
01	Financiële instrumenten in het kader van het meerjarenprogramma (MAP)	71,60	14,6 %
01	Financiële instrumenten vallend onder het kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie (CIP)	71,40	14,6 %
02	Financiering van traditionele agentschappen	52,40	10,7 %
01	Kapitaalvermeerdering EIF	30,63	6,3 %
02	Zevende kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling	28,01	5,7 %
01	Macro-economische hulp	20,21	4,1 %
02	Interoperabele levering van pan-Europese e-overheidsdiensten aan overheden, ondernemingen en burgers (IDABC)	20,16	4,1 %
	Totaal	**370,01**	**75,5 %**

10.7. De meeste betalingen zijn subsidies aan eindbegunstigden. Voor een aanzienlijk deel van de gecontroleerde betalingsverrichtingen worden de onderliggende uitgaven echter gedaan nadat de aanbestedingsprocedures zijn afgerond. In de steekproef van betalingsverrichtingen voor de gegevensgerichte controle hebben 29 van de geselecteerde betalingsverrichtingen betrekking op subsidies en nog eens acht op trustrekeningen in het kader van het meerjarenprogramma (MAP) en het kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie (CIP). De betalingen voor aanbestedingscontracten vertegenwoordigden 15 van alle gecontroleerde betalingsverrichtingen. De overige drie gecontroleerde betalingsverrichtingen betroffen de deelneming in de kapitaalvermeerdering van het Europees Investeringsfonds (EIF).

10.8. De uitgaven staan veelal onder direct gecentraliseerd beheer. De hoofdprogramma's op het beleidsterrein Economische en financiële zaken, dat wil zeggen de financiële instrumenten die onder MAP en CIP vallen, worden uitgevoerd met gebruikmaking van de methoden voor indirect gecentraliseerd, respectievelijk gezamenlijk beheer. Deze programma's worden beheerd door het EIF in het kader van „trust- en beheersovereenkomsten".

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.9. Vanwege het specifieke karakter van deze financiële instrumenten werd de controle van betalingen van de Commissie aan het EIF beperkt tot de stortingen van de middelen op trustrekeningen ([2]). Deze trustrekeningen worden door het EIF gebruikt voor de uitvoering van de programma's.

Voornaamste risico's voor de wettigheid en regelmatigheid

10.10. Bepaalde subsidies worden betaald nadat kostendeclaraties door de begunstigden zijn ingediend ([3]). Het voornaamste risico voor de wettigheid en regelmatigheid van subsidies is dat te hoge bedragen in de kostendeclaraties worden opgevoerd en dat dit niet wordt ontdekt bij de controles door de Commissie.

10.11. Dit risico wordt te groot bevonden. Wegens het grote aantal kostendeclaraties is de Commissie niet in staat elke declaratie ter plaatse op het niveau van de begunstigde te controleren. Het betreft hier hoofdzakelijk onderzoeksprojecten die uit hoofde van het beleidsterrein Ondernemingen in het kader van het vijfde en het zesde kaderprogramma worden gefinancierd. Voor andere onderzoeksuitgaven wordt ook verwezen naar hoofdstuk 7 van dit jaarverslag.

10.12. Op andere subsidies in de steekproef wordt weer een andere risicobeoordeling toegepast. Subsidies voor macro-economische hulp worden in de nationale begrotingen van derde landen gestort die vorderingen maken met hun economische programma's. Kostendeclaraties hoeven niet bij de Commissie te worden ingediend. In dit geval is het risico van onwettige of onregelmatige betalingen beperkt.

([2]) Deze programma's omvatten financiële waarborg- en investeringsactiviteiten voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's). Voor de uitvoering van de programma's worden middelen van de algemene begroting op trustrekeningen gestort ter dekking van eventuele toekomstige betalingen. Deze betalingen kunnen worden verricht op enig moment gedurende de looptijd van het programma — dat kan enkele jaren na de eerste financiering van de trustrekeningen zijn — en kunnen worden onderworpen aan speciale controles van de Rekenkamer. Zie ook het jaarverslag over het begrotingsjaar 2003, paragrafen 10.5-10.27 (PB C 293 van 30.11.2004).

([3]) Bij de gecontroleerde betalingsverrichtingen gold dit voor subsidies in het kader van het vijfde en het zesde kaderprogramma, en voor één subsidie die in het kader van MAP werd gefinancierd.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.10. *Het risico dat begunstigden te hoge kosten opvoeren in hun declaraties is grotendeels te wijten aan de inherente complexiteit van de financieringsmechanismen waarin de toepasselijke regelgeving voorziet en die uitgaan van de vergoeding van de daadwerkelijk gemaakte kosten. Fouten kunnen voornamelijk worden ontdekt door controles ter plaatse en documentaire controles. De Commissie heeft daarom haar systeem voor interne controle aangepast om op meerjarenbasis meer zekerheid te verkrijgen over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven, door meer controles uit te voeren en een aanzienlijk groter deel van de begroting te bestrijken.*

Het effect van het meerjarige controleprogramma zal gedurende de vierjarige looptijd geleidelijk toenemen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.13. De stortingen op trustrekeningen voor de financiële instrumenten die onder MAP en CIP vallen en de financiering van de agentschappen worden evenmin beschouwd als grote risico's uit een oogpunt van wettigheid en regelmatigheid.

10.14. Aanbestedingscontracten bepalen doorgaans dat vaste prijzen worden betaald voor geleverde goederen en verleende diensten (bv. de hoofdbetalingen voor IDABC). De belangrijkste risico's zijn dat goederen of diensten niet worden geleverd zoals contractueel overeengekomen en dat dit niet aan het licht komt bij de controles van de Commissie. Dit risico wordt niet groot geacht, gelet op de bestaande controlemaatregelen.

10.15. Ten slotte worden de betalingen voor de deelneming in de kapitaalvermeerdering van het EIF evenmin beschouwd als risicovol uit een oogpunt van wettigheid en regelmatigheid.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Controlebevindingen

Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen

10.16. De Rekenkamer constateerde fouten met betrekking tot de wettigheid en/of regelmatigheid in vier van de 55 gecontroleerde betalingsverrichtingen. Bij drie betalingsverrichtingen hadden de fouten niet tijdens de door de Commissie verrichte controles van stukken vooraf kunnen worden ontdekt (zie paragraaf 10.24). Deze drie onjuiste betalingsverrichtingen werden gefinancierd in het kader van het vijfde ofwel het zesde kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling. In alle drie de betalingsverrichtingen werden ernstige kwantificeerbare fouten alsmede niet-kwantificeerbare fouten aangetroffen ([4]). De soorten fouten die in dit verband werden geconstateerd, zijn consistent met de in hoofdstuk 7 gemelde fouten.

10.16. *De Commissie geeft toe dat de drie kwantificeerbare fouten met betrekking tot betalingen uit hoofde van de kaderprogramma's voor onderzoek materieel waren. De Commissie onderstreept dat de Rekenkamer alle fouten van 2 % of meer als ernstig aanmerkt.*

De Commissie neemt de nodige maatregelen om financiering die betrekking had op niet-subsidiabele kosten terug te vorderen.

10.17. De fouten deden zich voor in de context van een complex juridisch kader met tal van (niet altijd even duidelijke) criteria betreffende de kostensubsidiabiliteit ([5]). De fouten die in de drie verrichtingen werden ontdekt, waren toe te schrijven aan:

— ontoereikende of ontbrekende bewijsstukken ter motivering van de gedeclareerde kosten (bijv. adequate tijdschrijflijsten ter onderbouwing van gemaakte personeelskosten of adequate bewijsstukken voor reiskosten);

([4]) Een fout wordt als „ernstig" aangemerkt wanneer hiermee 2 % of meer van de waarde van de verrichting gemoeid is.

([5]) Zie het jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragraaf 7.11 (PB C 273 van 15.11.2007).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

— het hanteren van begrote cijfers, hetgeen niet strookt met het contractuele vereiste dat de werkelijke kosten worden gehanteerd;

— het declareren van gemaakte kosten buiten de subsidiabiliteitsperiode;

— het declareren van kosten die niet rechtstreeks verband houden met het gefinancierde project, en

— het opvoeren van diverse niet-subsidiabele kosten (bv. belasting over de toegevoegde waarde).

10.18. De vierde betaling had betrekking op een aanbestedingsprocedure waarbij het gunningsbesluit in maart 2008 door het Gerecht van eerste aanleg was vernietigd ([6]). Door deze vernietiging ontstond een financieel risico voor de Europese Gemeenschap. Dit financiële risico wordt dan ook beschouwd als een niet-kwantificeerbare fout.

10.19. Over het geheel genomen vertoonden de gecontroleerde vastleggings- en betalingsverrichtingen geen materiële fouten betreffende de wettigheid en regelmatigheid. De Rekenkamer constateerde fouten bij vier van de 55 gecontroleerde betalingsverrichtingen. De financiële impact blijft echter beneden de materialiteitsdrempel van 2 %.

Beoordeling van de toezicht- en controlesystemen

Financiële circuits en aan controles vooraf op stukken onderworpen aanbestedingscontracten

10.20. De Rekenkamer evalueerde de financiële circuits van de directoraten-generaal die bij uitstek betrokken zijn bij de uitvoering van de beleidsterreinen Economische en financiële zaken, Ondernemingen en Interne markt ([7]). De consistente toepassing van het financiële circuit en van adequate controles vooraf op stukken werd gecontroleerd voor elk van de 15 betalingsverrichtingen die betrekking hadden op aanbestedingsprocedures (zie paragraaf 10.7) alsmede voor de betalingsverrichtingen voor de kapitaalvermeerdering van het EIF. Aanvullende systeemgerichte controles werden verricht bij het directoraat-generaal dat bij uitstek verantwoordelijk is voor het beleidsterrein Interne markt, aangezien er in de steekproef geen verrichtingen waren opgenomen die betrekking hadden op dat beleidsterrein.

([6]) Zaak T-345/03.

([7]) De controle werd beperkt tot de twee directoraten-generaal die verantwoordelijk zijn voor de grootste beleidsterreinen, en tot één van de kleine beleidsterreinen. De overige twee kleine beleidsterreinen Concurrentie en Handel zullen de komende jaren worden gecontroleerd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.21. De Rekenkamer was van oordeel dat de financiële circuits en de aan controles op stukken vooraf onderworpen aanbestedingscontracten in het algemeen zodanig zijn opgezet dat zij onwettige en/of onregelmatige betalingen voorkomen. Hoewel in één geval de controles vooraf een fout niet aan het licht hadden gebracht die de Rekenkamer ontdekte, waren de toezicht- en controlesystemen voor aanbestedingen doeltreffend.

Controles op stukken vooraf voor de voornaamste subsidieprogramma's

10.22. Bij tussentijdse en saldobetalingen van subsidies op basis van kostendeclaraties onderwerpt de Commissie de door de begunstigden ingediende kostendeclaraties aan controles op stukken vooraf alvorens de gedeclareerde kosten te vergoeden. Voor niet op kostendeclaraties gebaseerde subsidies wordt nagegaan of aan de subsidievoorwaarden is voldaan. De beoordeling door de Rekenkamer betrof de controles op stukken vooraf die hadden plaatsgevonden voor elk van de in de steekproef opgenomen betalingsverrichtingen waarvoor tussentijdse of saldobetalingen van subsidies waren gedaan (23 betalingsverrichtingen).

10.23. Uit de beoordeling bleek dat adequate checklists en rekenbladen werden gebruikt voor subsidies gebaseerd op kostendeclaraties ([8]), hetgeen nuttig was voor het ontdekken van fouten inzake de nauwkeurigheid, en in mindere mate inzake de subsidiabiliteit en de realiteit.

10.24. Met name in het geval van projecten die worden gefinancierd uit hoofde van de kaderprogramma's kennen de controles op stukken vooraf inherente beperkingen en vormen zij bijgevolg een gebrek in het systeem. Ten aanzien van de subsidiabiliteit en de realiteit moet de Commissie dan ook bouwen op controlecertificering en/of controles achteraf (zie de paragrafen 10.11, 10.16 en 10.27-10.31).

([8]) Dit heeft betrekking op de gecontroleerde betalingsverrichtingen, gefinancierd in het kader van het meerjarige programma (één betalingsverrichting), het vijfde kaderprogramma (één betalingsverrichting), en het zesde kaderprogramma (7 betalingsverrichtingen).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.21. *Ook de Commissie is van oordeel dat de financiële circuits en de documentaire controles vooraf op aanbestedingscontracten in het algemeen zodanig zijn opgezet dat onwettige en/of onregelmatige betalingen worden voorkomen en dat de toezicht- en controlesystemen voor aanbestedingen doeltreffend waren.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.25. Het Financieel Reglement bepaalt dat dezelfde kosten niet tweemaal ten laste van de algemene begroting mogen worden gebracht ([9]). Voor projecten die uit hoofde van de kaderprogramma's worden gefinancierd op basis van kostendeclaraties is de Commissie thans niet in staat in dit opzicht een coherente controle op stukken achteraf te verrichten. Er is nog geen volledige, Commissiebrede database met alle begunstigden opgezet die betere controles mogelijk zou maken.

10.26. Wat betreft de overige subsidies en stortingen op trustrekeningen in de steekproef ([10]) constateerde de Rekenkamer dat er adequate checklists en rekenbladen zijn. De verrichte controles op stukken vooraf waarborgen in het algemeen wettige en regelmatige betalingen.

([9]) Artikel 111 van het Financieel Reglement.

([10]) Dit heeft betrekking op de gecontroleerde betalingsverrichtingen, gefinancierd uit hoofde van het kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie (vier betalingsverrichtingen), het meerjarige programma (vijf betalingsverrichtingen), en macro-economische hulp (vijf betalingsverrichtingen).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.25. *Bij de kaderprogramma's voor onderzoek moeten aanvragers verklaren dat in het kader van het voorgestelde project voor dezelfde actie geen andere communautaire medefinanciering wordt ontvangen ([1]). Blijkt de verklaring van de begunstigde vals, dan kan hij worden uitgesloten ([2]) van alle opdrachten en subsidies die door de Gemeenschap worden gefinancierd, en kunnen financiële sancties worden opgelegd ([3]). Een begunstigde kan aan meer dan één project deelnemen en voor elk van de projecten verschillende kosten declareren. Kosten die in het kader van andere projecten zijn gedeclareerd, komen in geen geval voor subsidie in aanmerking.*

Hoewel de onderzoeks-DG's wel degelijk gegevens over deelnemers delen, is de Commissie er gezien de opzet van het zesde kaderprogramma niet van overtuigd dat met het opzetten van een database voor controles vooraf, zoals de Rekenkamer voorstelt, het risico op dubbele financiering van kosten wordt weggenomen. De voorgestelde database zou vereisen dat voor alle door de Gemeenschap gefinancierde projecten, ook wanneer die onder verschillende beheersvormen vallen, voor elke deelnemer elke regel van elke kostendeclaratie zou moeten worden gecodeerd. Er zou bijvoorbeeld moeten worden vastgelegd hoeveel uur elke dag voor elk project gewerkt is, in alle gevallen waarin de verstrekking van dergelijke informatie contractueel verplicht is. De in de database vast te leggen informatie behoort niet tot de normale contractueel verplichte rapportage van de begunstigden en zou door de Commissie specifiek moeten worden opgevraagd, aangezien deze informatie alleen bij controles ter plaatse beschikbaar is. De kosten van het coderen, bijhouden en verifiëren van al deze gegevens zouden enorm oplopen.

Om deze redenen houdt de Commissie het risico binnen de perken door ter plaatse controles achteraf uit te voeren. De Commissie heeft ten behoeve van de controles een module voor het delen van gegevens ingevoerd, waarmee de onderzoeks-DG's informatie over geplande en uitgevoerde controles kunnen uitwisselen en hun activiteiten beter kunnen coördineren. Ook kunnen mogelijke dubbele kostendeclaraties worden opgespoord.

([1]) Op grond van artikel 111 van het Financieel Reglement, dat van toepassing is op alle aanvragen voor communautaire financiering, niet uitsluitend voor aanvragen voor onderzoeksprogramma's.

([2]) Op grond van de artikelen 94 en 96 van het Financieel Reglement en artikel 134 ter van de uitvoeringsvoorschriften ervan, en met name artikel 94, onder b), van het Financieel Reglement.

([3]) Op grond van artikel 134 ter van de uitvoeringsvoorschriften van het Financieel Reglement.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Controlecertificering van declaraties van projectkosten

10.27. In het algemeen schrijft de financiële regelgeving van de EU voor dat bij kostendeclaraties boven een bepaalde drempel een controlecertificaat moet worden gevoegd. Op het gecontroleerde beleidsterrein geldt dit met name voor het zesde kaderprogramma. In deze gevallen moeten kostendeclaraties worden gecertificeerd door een externe accountant die onafhankelijk is van de contractant, of een daartoe bevoegd ambtenaar in het geval van bepaalde overheidsinstanties. Deze controlecertificaten vormen een essentiële controle voor de Commissie bij onderzoeksprojecten, aangezien de door de Commissie verrichte controles op stukken vooraf per definitie beperkt zijn (zie paragraaf 10.24).

10.28. Bij elk van de op het niveau van de begunstigde gecontroleerde projecten waarvoor controlecertificaten waren verstrekt, ging de Rekenkamer na of deze controle daadwerkelijk de risico's op fouten inzake de subsidiabiliteit, realiteit en nauwkeurigheid vermindert.

10.29. De Rekenkamer constateerde dat bij drie projecten die op het niveau van de eindbegunstigde waren gecontroleerd, controlecertificaten vereist waren. Al deze projecten werden uit hoofde van het vijfde of het zesde kaderprogramma gefinancierd. In alle drie de gevallen had de certificerende controleur een goedkeurende verklaring afgegeven, terwijl de Rekenkamer ernstige kwantificeerbare fouten ontdekte. Bovendien konden in een van deze gevallen vraagtekens worden gezet bij de onafhankelijkheid van de controleur, aangezien deze rekeningen certificeerde die deels door hemzelf waren opgesteld.

10.29. *De Commissie geeft toe dat de drie kwantificeerbare fouten met betrekking tot betalingen uit hoofde van de kaderprogramma's voor onderzoek materieel waren.*

De Commissie heeft de begunstigde geïnformeerd over de vereisten die bij het zesde kaderprogramma gelden betreffende de onafhankelijkheid van de certificerende controleur. De begunstigde is verzocht erop toe te zien dat zijn kostendeclaraties door een onafhankelijke accountant worden gecertificeerd.

10.30. Deze bevinding ligt in de lijn van de resultaten van het voorgaande jaar ([11]) en van de resultaten van de beoordeling door de Commissie zelf. De Commissie stelde vast dat van de 95 achteraf gecontroleerde contracten op het beleidsterrein Ondernemingen, er 38 fouten op het niveau van de begunstigde vertoonden, hoewel er controlecertificaten waren verstrekt ([12]). Dit wijst erop dat controlecertificaten slechts ten dele als betrouwbaar controlemiddel fungeren.

10.30. *Gezien de bij de controles nog geconstateerde fouten, is de Commissie het ermee eens dat de betrouwbaarheid van de controlecertificering in het kader van het zesde kaderprogramma enigszins te wensen overlaat. Niettemin is het aantal fouten bij het zesde kaderprogramma over het algemeen kleiner dan de fouten die zijn geconstateerd bij niet-gecertificeerde kostendeclaraties met betrekking tot het vijfde kaderprogramma. Dit wijst erop dat de controlecertificering bijdraagt tot de nauwkeurigheid van de kostendeclaraties.*

Er is wat het zesde kaderprogramma betreft, geen verplicht model voor de certificaten. Het voorgestelde model is echter gehanteerd bij de meeste ingediende controlecertificaten.

([11]) Zie het jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragraaf 7.17.

([12]) De cijfers zijn ontleend aan een interne database van de Commissie inzake het resultaat van in 2007 afgeronde controles achteraf op het beleidsterrein Ondernemingen voor projecten, gefinancierd uit hoofde van het zesde kaderprogramma.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER	ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE
	Voor het zevende kaderprogramma heeft de Commissie de betrouwbaarheid van de controlecertificaten verder versterkt door gebruik te maken van overeengekomen procedures die in detail aangeven welke controles de certificerende controleurs moeten uitvoeren. Bovendien wordt facultatieve certificering van de methode voor kostenberekening gestimuleerd.
Controles achteraf in het kader van de gemeenschappelijke auditstrategie voor KP6	
10.31. De bevindingen van de Rekenkamer inzake de projecten op het beleidsterrein Ondernemingen die uit hoofde van het zesde kaderprogramma zijn gefinancierd, zijn vergelijkbaar met de in hoofdstuk 7 gerapporteerde bevindingen.	
Algemene conclusie en aanbeveling	
10.32. Op basis van haar controlewerk concludeert de Rekenkamer dat de beleidsgroep Economische en financiële zaken geen materiële fouten vertoont. De Rekenkamer vestigt echter de aandacht op de in de paragrafen 10.16 en 10.17 uiteengezette fouten, die weliswaar niet van materieel belang zijn voor de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen voor de beleidsgroep als geheel, maar niettemin nadere aandacht verdienen.	
10.33. De Rekenkamer beoordeelt de toezicht- en controlesystemen voor de beleidsgroep Economische en financiële zaken als doeltreffend. Niettemin vestigt de Rekenkamer de aandacht op de in de paragrafen 10.24, 10.25 en 10.27-10.31 beschreven gebreken, die weliswaar niet van materieel belang zijn voor de doeltreffendheid van de systemen voor de beleidsgroep als geheel, maar niettemin nadere aandacht verdienen.	
10.34. In het algemeen dient de Commissie passende maatregelen te treffen ten aanzien van het verrichten van betalingen voor onderzoekscontracten teneinde:	**10.34.**
— wat de subsidiabele kosten betreft vereenvoudigde financiële voorschriften te hanteren;	— *De Commissie is het ermee eens dat wat de subsidiabele kosten betreft, de financiële voorschriften moeten worden vereenvoudigd, met name voor personeelskosten en indirecte kosten. Zij wijst op de juridische beperkingen die ten aanzien van het zevende kaderprogramma gelden en op het feit dat het moeilijk is vaste bedragen en bedragen voor forfaitaire financiering vast te stellen die representatief zijn.* *De in het zevende kaderprogramma ingevoerde certificering vooraf van de methode voor de kostenberekening is een grote stap voorwaarts in de richting van eenvoudigere procedures.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER	ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE
	Wat het ontwikkelen van alternatieve financieringsmechanismen betreft (zoals vaste bedragen en op resultaten gebaseerde financiering), staat de Commissie open voor besprekingen met de Rekenkamer en andere betrokkenen.
— de begunstigden en de certificerende controleurs te blijven ondersteunen in het certificeringsproces en de doeltreffende tenuitvoerlegging te waarborgen van de maatregelen die zijn doorgevoerd ter verbetering van de certificering van kostendeclaraties voor KP7;	— *Voor het zevende kaderprogramma heeft de Commissie de betrouwbaarheid van de controlecertificaten versterkt door gebruik te maken van overeengekomen procedures die in detail aangeven welke controles de certificerende controleurs moeten uitvoeren.* *Bovendien stimuleert de Commissie facultatieve certificering van de methode voor kostenberekening op basis van uitvoeringsmaatregelen waaraan momenteel de laatste hand wordt gelegd.*
— de begunstigden erop te wijzen dat de gekozen controleurs onafhankelijk dienen te zijn en geen kostendeclaraties zullen certificeren die geheel of gedeeltelijk door henzelf zijn opgesteld;	— *De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.*
— een database op te zetten die het mogelijk maakt op coherente wijze te testen of dezelfde kosten tweemaal ten laste van de algemene begroting zijn gebracht.	— *Hoewel de onderzoeks-DG's wel degelijk gegevens over deelnemers delen, is de Commissie er gezien de huidige stand van de technologie niet van overtuigd dat met het opzetten van een database voor controles vooraf, zoals de Rekenkamer voorstelt, het risico op dubbele financiering van kosten wordt weggenomen. De voorgestelde database zou vereisen dat voor alle door de Gemeenschap gefinancierde projecten, ook wanneer die onder verschillende beheersvormen vallen, voor elke deelnemer elke regel van elke kostendeclaratie zou moeten worden gecodeerd. Er zou bijvoorbeeld moeten worden vastgelegd hoeveel uur elke dag voor elk project gewerkt is, in alle gevallen waarin de verstrekking van dergelijke informatie contractueel verplicht is. De in de database vast te leggen informatie behoort niet tot de normale contractueel verplichte rapportage van de begunstigden en zou door de Commissie specifiek moeten worden opgevraagd, aangezien deze informatie alleen bij controles ter plaatse beschikbaar is. De kosten van het coderen, bijhouden en verifiëren van al deze gegevens zouden enorm oplopen en een dergelijk project zou enorme implicaties hebben op het gebied van gegevensbescherming.* *Om deze redenen houdt de Commissie het risico binnen de perken door ter plaatse controles achteraf uit te voeren. De Commissie heeft ten behoeve van de controles een module voor het delen van gegevens ingevoerd, waarmee DG's informatie over geplande en uitgevoerde controles kunnen uitwisselen en hun activiteiten beter kunnen coördineren. Ook kunnen mogelijke dubbele kostendeclaraties worden opgespoord.*

Toezichtselementen

10.35. Zie ***bijlage 10.1***.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

RESULTATEN VAN DE CONTROLE VAN HET GARANTIEFONDS VOOR EXTERNE ACTIES

10.36. Het Garantiefonds voor externe acties ([13]) („het Fonds"), dat garanties geeft voor leningen aan derde landen, heeft ten doel de crediteuren ([14]) van de Gemeenschap terug te betalen ingeval een begunstigde in gebreke blijft, en een rechtstreeks beroep op de communautaire begroting te vermijden. Het administratieve beheer van het Fonds wordt verzorgd door het directoraat-generaal Economische en financiële zaken (DG ECFIN), en de EIB is verantwoordelijk voor het beheer van de kasmiddelen ([15]). Per 31 december 2007 beliep het totaal van de middelen van het Fonds 1 152 miljoen euro, tegenover 1 379 miljoen euro per 31 december 2006. Het verschil houdt voornamelijk verband met de terugstorting van 261 miljoen euro in de algemene begroting vanwege de toetreding van Roemenië en Bulgarije tot de EU per 1 januari 2007 ([16]).

10.37. Per 1 januari 2007 veranderde de voorziening van het Fonds van een ex-ante-in een ex-postmechanisme met slechts één jaarlijkse betaling aan het Fonds. Om betalingen van grote bedragen uit de algemene begroting wegens het in gebreke blijven bij leningen of gegarandeerde leningen te vermijden, werd een „afvlakkingsmechanisme" geïntroduceerd dat de jaarlijkse betalingen uit de begroting aan het Fonds tot 200 miljoen euro zou moeten beperken. In 2007 werd er geen beroep gedaan op de garantie van het Fonds.

10.38. De EIB past een benchmarkindex toe op het Garantiefonds. Hoewel de jaarlijkse resultaten van de portefeuille van het Fonds in 2007 3,1 % bedroegen, liggen ze 0,16 % lager dan de benchmarkindex.

10.38. *De ernstige financiële crisis waardoor sinds augustus 2007 de markten zijn verstoord, heeft onvermijdelijk ook gevolgen gehad voor de marktwaarden en dus voor de resultaten. Bij deze crisis hebben obligatieportefeuilles met een hoger kredietrisico dan de benchmarks relatieve verliezen geleden, doordat de „vlucht naar kwaliteit", namelijk naar staatsobligaties met een AAA-rating, tot grotere spreads heeft geleid.*

Hoewel de benchmarkindex niet is gehaald, is het positieve absolute jaarresultaat van 3,1 % gunstig te noemen in vergelijking met de grote particulier beheerde wereldwijde obligatiefondsen, waarvan een aantal negatieve totaalcijfers behaalde.

([13]) Verordening (EG, Euratom) nr. 2728/94 van de Raad van 31 oktober 1994 tot instelling van een Garantiefonds (PB L 293 van 12.11.1994, blz. 1), zoals laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG, Euratom) nr. 89/2007 (PB L 22 van 31.1.2007, blz. 1).

([14]) Hoofdzakelijk de EIB, maar ook crediteuren uit hoofde van externe Euratom-leningen en leningen in het kader van macro-financiële bijstand aan derde landen.

([15]) Beheersovereenkomst tussen de EIB en de Europese Gemeenschap, zoals laatstelijk gewijzigd op 28 april en 8 mei 2002. Een nieuwe aanvullende overeenkomst werd op 25 februari 2008 gesloten.

([16]) Aangezien leningen en garanties voor lidstaten niet door het Fonds worden gedekt, moest het bedrag met betrekking tot de toetredingslanden in de algemene begroting worden teruggestort.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.39. De Rekenkamer stelde vast dat het Garantiefonds gedurende 2007 naar tevredenheid was beheerd.

RESULTATEN VAN DE CONTROLE VAN DE EGKS IN LIQUIDATIE

10.40. Na het verstrijken van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal op 23 juli 2002 werden de activa en passiva van de EGKS overgedragen aan de Europese Gemeenschap ([17]). De nettowaarde hiervan, aangeduid als de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal in liquidatie (EGKS i.l.), is toegewezen aan onderzoek in de kolen- en staalindustrie.

10.41. De financiële verrichtingen van de EGKS i.l. worden afgewikkeld met inachtneming van de desbetreffende wetgeving, waaronder de meerjarige financiële richtsnoeren.

10.42. Per 31 december 2007 beliepen de totale activa van de EGKS i.l. 2 152 miljoen euro, tegenover 2 174 miljoen euro per 31 december 2006. De nettowinst voor 2007 bedroeg 5,3 miljoen euro, tegenover 23,8 miljoen euro in 2006. Dit was voornamelijk toe te schrijven aan verlies bij de verkoop van voor verkoop beschikbare obligaties en andere financiële lasten ([18]). De resultaten van de portefeuille van de EGKS i.l. bedroegen 2,13 % voor het gehele jaar 2007 terwijl het benchmark dat dient als referentiepercentage voor de EGKS i.l., 2,75 % bedroeg. Het relatieve jaarresultaat beliep zodoende – 0,62 %, en viel dan ook buiten de aanvaardbare marge van – 0,44 %, zoals gedefinieerd door de Commissie.

FOLLOW-UP VAN EERDERE OPMERKINGEN

10.43. Zie ***bijlage 10.2***.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.42. *De daling van de winst (met 18 miljoen euro) hield verband met de financiële afwikkeling van de EGKS in liquidatie en is voornamelijk te wijten aan de afname van de totaalbedragen aan geannuleerde vastleggingen die gekoppeld zijn aan de exploitatiebegroting (7 miljoen euro) en de stijging van andere financiële lasten (11 miljoen euro) die met de berekening van de netto contante waarde samenhangen.*

De „spread range" is een beheersinstrument dat bedoeld is om het gedrag van de portefeuille van de EGKS i.l. ten opzichte van de benchmark voor normale omstandigheden te beoordelen.

In crisistijden, zoals met de huidige hypotheekcrisis die in augustus 2007 is begonnen, kan worden verwacht dat de spreads abnormaal gedrag vertonen en dus afwijken van de cijfers die berekend zijn op basis van historische gegevens uit tijden dat er van een crisis geen sprake was.

Hoewel de benchmarkindex niet is gehaald, is het positieve absolute jaarresultaat van 2,13 % gunstig te noemen in vergelijking met de grote particulier beheerde wereldwijde obligatiefondsen, waarvan een aantal negatieve totaalcijfers behaalde.

([17]) Protocol betreffende de financiële gevolgen van de beëindiging van het EGKS-Verdrag en betreffende het Fonds voor onderzoek inzake kolen en staal (PB C 80 van 10.3.2001, blz. 67).

([18]) Wijziging in de netto contante waarde van de bijdrage van de nieuwe lidstaten aan het Fonds voor onderzoek inzake kolen en staal, en negatieve mutatie van de reële waarde van derivaten.

BIJLAGE 10.1

Beoordeling van de toezicht- en controlesystemen

Betrokken systeem	Essentiële interne controle				Algehele beoordeling
	Adequate checklists	Verificaties vooraf	Controle-certificering	Controle achteraf	
Aanbestedingen			n.v.t.	n.v.t.	
Subsidies voor andere dan onderzoeksprojecten			n.v.t.	n.v.t.	
Subsidies voor onderzoeksprojecten					

Verklaring:

	Doeltreffend
	Deels doeltreffend
	Niet doeltreffend
n.v.t.	Niet van toepassing of niet beoordeeld

Resultaten van het testen van verrichtingen

Op een steekproef gebaseerde schatting van het aandeel van de verrichtingen dat fouten bevat	7,3 %
Foutenpercentage	Beneden 2 %

BIJLAGE 10.2

Follow-up van eerdere opmerkingen van de Rekenkamer

Opmerking van de Rekenkamer	Getroffen maatregel	Analyse van de Rekenkamer	Antwoord van de Commissie
Het afbouwen van verrichtingen met risicodragend kapitaal			
In haar jaarverslag over het begrotingsjaar 2005, paragrafen 11.6-11.13, rapporteerde de Rekenkamer over het afbouwen van vijf verrichtingen met risicodragend kapitaal: de door DG AIDCO beheerde European Community Investment Partners (ECIP), de door DG INFSO beheerde Media-programma's en drie door DG ECFIN beheerde programma's (Venture Consort, Eurotech Capital Programme en Joint Venture Programme). Hierna volgen de voornaamste opmerkingen van de Rekenkamer:			
ECIP-programma			
De Commissie boekte weinig vooruitgang bij het afsluiten van het programma en 1 276 van de meest problematische dossiers waren nog niet afgesloten. Vele dossiers misten essentiële financiële gegevens. Er was geen follow-up gegeven aan onjuiste betalingen en invorderingsopdrachten werden niet gevolgd of afgegeven. In maart 2006 zou naar schatting van DG AIDCO nog een bedrag van 21 miljoen euro moeten worden ingevorderd.	In haar antwoord deelde de Commissie mee dat eind 2006 alle dossiers zullen zijn nagezien en dat zij dan volledige en betrouwbare financiële staten zal kunnen voorleggen. Intussen zijn nieuwe, vereenvoudigde checklists voor de afsluiting in gebruik genomen. Per 31.12.2007 waren er nog 77 ECIP-dossiers in behandeling voor een totaalbedrag van 6,1 miljoen euro, met als dekking een waardevermindering ad 4,7 miljoen euro.	Ondanks de vooruitgang die is geboekt met het afsluiten van de dossiers kan de Rekenkamer nog steeds niet de betrouwbaarheid en volledigheid bevestigen van de financiële staten met betrekking tot de ECIP, hoofdzakelijk vanwege onzekerheden rond de afsluiting van de acties (aanhangige gerechtelijke procedures, nu de financiële intermediair geen contact meer heeft met de begunstigde) en inconsistenties in de waardering wegens onjuiste waardecorrecties. Er kan geen einddatum voor de liquidatie van het ECIP-programma worden gegeven.	*De liquidatie van het ECIP-programma is in 2007 en de eerste maanden van 2008 voortgezet. Eind mei 2008 resteerden er nog 30 af te sluiten acties, terwijl er in maart 2005 nog meer dan 1 700 dossiers niet waren afgesloten. Sindsdien heeft de Commissie meer dan 31,5 miljoen euro ingevorderd. Om bepaalde partners te traceren, moet ingewikkeld onderzoek worden verricht, wat veel tijd in beslag heeft genomen.* *Naar aanleiding van de informatie die wij bij dit onderzoek van onze partners hebben verkregen, hebben wij de cijfers herzien. Omdat veelvuldig waardecorrecties moeten worden aangebracht, passen wij de boekhouding pas aan als een aanvaardbaar betrouwbaarheidspeil is bereikt.*
Media-programma's			
Voor de leningen en subsidies aan de audiovisuele industrie gelden bijzonder ingewikkelde voorwaarden die constant toezicht over een lange periode vergen. Tot 2005 werd het programma Media II namens de Commissie beheerd door een bureau voor technische bijstand (BTB). De Rekenkamer stelde vast dat de diensten van de Commissie bij financiële verrichtingen van vóór 2001 niet beschikten over gedetailleerde boekhoudinformatie over het programma, noch over een specifiek controlecertificaat voor de betrokken financiële verrichtingen. Bij recentere verrichtingen was de documentatie vaak onvolledig en de follow-up ontoereikend, hetgeen in sommige gevallen meebracht dat de invorderingsopdrachten niet tijdig werden afgegeven.	Het beheer van de dossiers van het programma Media werden per 1 januari 2006 overgenomen door het nieuwe Uitvoerend Agentschap Onderwijs, audiovisuele media en cultuur (EACEA). Het EACEA heeft specifieke procedures opgezet, het toezichtkader verbeterd, gezorgd voor standaardisatie van de documentatie van de dossiers en een database opgezet die de financiële situatie van elk dossier gedetailleerd moet weergeven.	De database die wordt gebruikt voor het beheer van de Media-programma's ad 35,5 miljoen euro, met als dekking een daarmee samenhangende waardevermindering van 24,85 miljoen euro, is een hele prestatie. In deze database zijn echter onnauwkeurigheden aangetroffen en verbeteringen zijn nog steeds geboden.	*De Commissie neemt nota van de opmerking van de Rekenkamer betreffende het opzetten van de database. Zij erkent dat naar aanleiding van de bevindingen van de Rekenkamer de waardering van de potentiële vorderingen is teruggebracht van 35,5 miljoen euro naar 35,0 miljoen euro. De Commissie is voornemens deze vorderingen opnieuw te onderzoeken om vast te stellen of de potentiële aard ervan geen aanleiding moet geven tot een wijziging van de tot dusver gehanteerde boekhoudbeginselen.*

Opmerking van de Rekenkamer	Getroffen maatregel	Analyse van de Rekenkamer	Antwoord van de Commissie
ECFIN-programma's			
De controle van drie door DG ECFIN beheerde programma's (Venture Consort, Eurotech Capital Programme en Joint Venture Programme) bracht tekortkomingen aan het licht in het beheer, de follow-up en de afsluiting van de programma's.	In haar antwoord verwees de Commissie naar de toepassing van een proactieve en overkoepelende strategie voor de afsluiting van de resterende dossiers en zegt zij van oordeel te zijn dat zij thans redelijke zekerheid heeft over de nauwkeurigheid en volledigheid van de cijfers betreffende de drie programma's.	Eind 2007 werd het Eurotech-programma volledig afgesloten. Voor Venture Consort staan twee projecten open voor een oorspronkelijke bijdrage van 0,4 miljoen euro en voor het Joint Venture Programme staan vier projecten open voor een oorspronkelijke investering van 1,1 miljoen euro. De bedragen werden volledig afgeschreven en de rekeningen werden door de Rekenkamer bevestigd.	*De Commissie is het eens met de analyse van de Rekenkamer van de situatie eind 2007. De Commissie heeft inmiddels in 2008 nog twee projecten afgesloten, één in het kader van Venture Consort en één in het kader van het Joint Venture Programme.*

HOOFDSTUK 11

Administratieve en andere uitgaven [1]

INHOUD

	Paragraaf
Inleiding	11.1-11.4
Specifieke kenmerken van de administratieve uitgaven en bepaalde beleidsuitgaven	11.3-11.4
Specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring	11.5-11.25
Reikwijdte van de controle	11.5
Specifieke opmerkingen	11.6-11.25
Op salarissen toepasselijke vermenigvuldigingsfactor	11.7-11.11
Parlement	11.12-11.13
Raad	11.14
Commissie	11.15-11.18
Hof van Justitie	11.19
Rekenkamer	11.20
Europees Economisch en Sociaal Comité	11.21
Comité van de Regio's	11.22
Europese Ombudsman	11.23
Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming	11.24
Algemene conclusies	11.25
Agentschappen van de Europese Unie	11.26-11.27
Europese Scholen	11.28-11.29

[1] Zie paragraaf 11.1.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

11.1. Dit hoofdstuk betreft de bevindingen van de Rekenkamer inzake de administratieve uitgaven van de instellingen, zoals bedoeld in artikel 1 van het Financieel Reglement ([2]), opgenomen in rubriek 5 („Administratie") van het financiële kader ([3]), verdere administratieve uitgaven van de Commissie die niet in de bovengenoemde rubriek 5 zijn opgenomen ([4]) en de beleidsuitgaven met betrekking tot de titels 24-27 en 29 van de afdeling betreffende de Commissie van de algemene begroting ([5]). In 2007 bedroegen de betalingen in totaal 8 230 miljoen euro. De spreiding van de betalingen over de genoemde terreinen wordt weergegeven in ***grafiek 11.1*** en de onderverdeling per instelling in ***tabel 11.1***.

11.2. Verder heeft dit hoofdstuk betrekking op de agentschappen en andere gedecentraliseerde organen, en de Europese Scholen.

Specifieke kenmerken van de administratieve uitgaven en bepaalde beleidsuitgaven

11.3. De begrotingsmiddelen met betrekking tot de administratieve uitgaven worden rechtstreeks beheerd door de instellingen en dienen voor de betaling van salarissen, toelagen en pensioenen van de leden en personeelsleden, alsmede van huur, aankopen en diverse administratieve uitgaven.

11.4. Uit eerdere controles die de Rekenkamer heeft verricht, bleek dat de geconstateerde fouten niet van materieel belang waren. ***Bijlage 11.2*** geeft de follow-up weer van opmerkingen uit eerdere jaarverslagen.

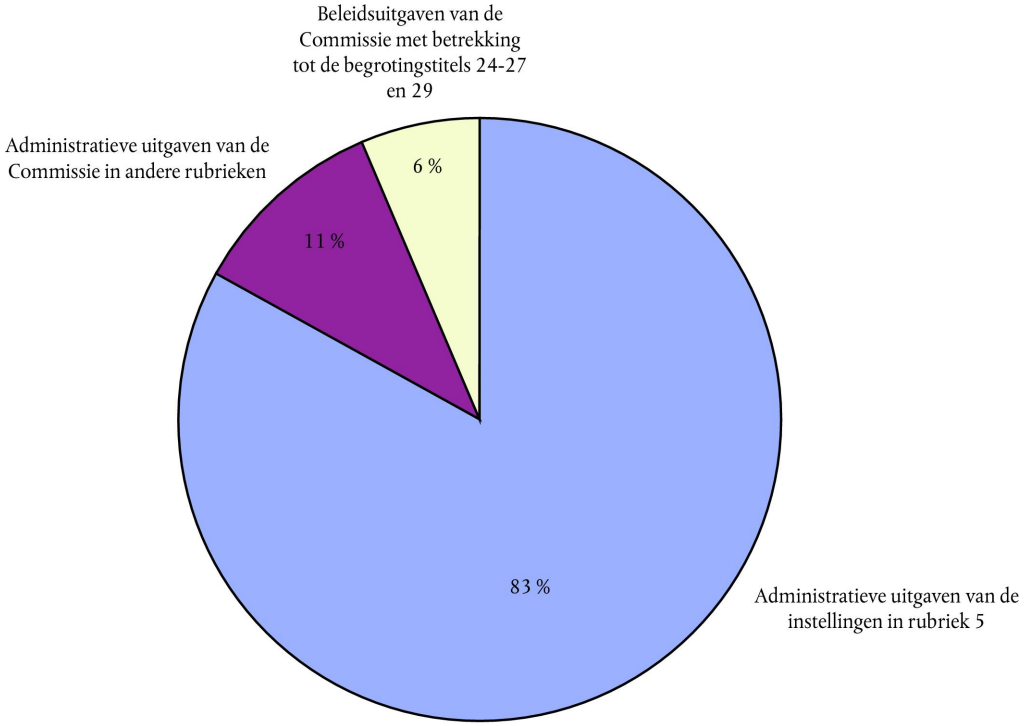
([2]) Europees Parlement, Raad, Commissie, Hof van Justitie, Rekenkamer, Europees Economisch en Sociaal Comité, Comité van de Regio's, Europese Ombudsman, Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming.

([3]) Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie betreffende de begrotingsdiscipline en een goed financieel beheer (PB C 139 van 14.6.2006).

([4]) Artikel 41, lid 2, van het Financieel Reglement bepaalt dat in de afdeling van de Commissie van de algemene begroting de administratieve kredieten binnen eenzelfde titel worden samengebracht in één hoofdstuk. Dit is gedaan in hoofdstuk 1 van elke titel. Niet al deze administratieve kredieten hebben betrekking op de administratieve uitgaven die in „rubriek 5" zijn opgenomen; sommige betreffen andere rubrieken van het financiële kader.

([5]) Titel 24 betreft „Fraudebestrijding", titel 25 „Beleidscoördinatie en juridisch advies van de Commissie", titel 26 „Administratie van de Commissie", titel 27 „Begroting" en titel 29 „Statistiek".

Grafiek 11.1 — Betalingen per terrein



Totale betalingen in 2007: 8 230 miljoen euro

Bron: Jaarrekening 2007.

Tabel 11.1 — Betalingen in 2007

(miljoen euro)

Europees Parlement	1 329
Raad	558
Commissie	4 333
Hof van Justitie	265
Rekenkamer	107
Europees Economisch en Sociaal Comité	109
Comité van de Regio's	68
Europese Ombudsman	7
Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming	4
Rubriek 5 van het financiële kader	**6 780**
Administratieve uitgaven van de Commissie in andere rubrieken [1]	932
Beleidsuitgaven van de Commissie [1]	518
Totaal	**8 230**

[1] Voor 2006 werden deze uitgaven behandeld in andere hoofdstukken van het jaarverslag van de Rekenkamer over dat jaar.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

SPECIFIEKE BEOORDELING IN HET KADER VAN DE BETROUWBAARHEIDSVERKLARING

Reikwijdte van de controle

11.5. De Rekenkamer heeft de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen met betrekking tot de in paragraaf 11.1 omschreven uitgaven onderzocht, teneinde een specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring af te geven. De controle betrof ook een representatieve statistische steekproef van 56 verrichtingen die uit alle bovengenoemde uitgaven was getrokken, alsmede onderzoek van bijkomende steekproeven van verrichtingen betreffende onderwerpen in verband waarmee tijdens eerdere controles specifieke risico's waren vastgesteld ([6]). De Rekenkamer heeft ook de door elk van de instellingen gehanteerde toezicht- en controlesystemen beoordeeld om vast te stellen of zij aan de vereisten van het Financieel Reglement voldoen.

Specifieke opmerkingen

11.6. In 2007 maakten alle instellingen naar behoren gebruik van de door het Financieel Reglement voorgeschreven toezicht- en controlesystemen en de geteste verrichtingen vertoonden geen materiële fouten betreffende de wettigheid en regelmatigheid. De Rekenkamer brengt echter de hierna uiteengezette bevindingen onder de aandacht, die weliswaar niet van materieel belang zijn voor de algemene conclusies in paragraaf 11.25, maar toch door de betrokken instellingen in overweging dienen te worden genomen.

Op salarissen toepasselijke vermenigvuldigingsfactor

11.7. Artikel 7 van bijlage XIII bij het Statuut, dat sinds 1 mei 2004 van kracht is, voorziet in de progressieve toepassing van nieuwe salarisschalen met gebruikmaking van een vermenigvuldigingsfactor waardoor het aan een vóór 1 mei 2004 geworven ambtenaar uit te betalen maandelijks basissalaris ten opzichte van de nieuwe, hogere salarisschaal wordt verlaagd.

11.8. Artikel 5, lid 5, van het Statuut bepaalt dat „voor alle ambtenaren die tot dezelfde functiegroep behoren, dezelfde voorwaarden inzake aanwerving en loopbaanverloop [gelden]". De hierna uiteengezette bevindingen tonen aan dat dit niet geldt voor de toepassing van de vermenigvuldigingsfactor.

11.7-11.11. ANTWOORD VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Artikel 7 van bijlage XIII bij het Statuut introduceert een ingewikkeld mechanisme, en de vermenigvuldigingsfactoren maken daar onderdeel van uit, voor het waarborgen van de overgang van de oude naar de nieuwe salarisschalen die gelden voor vast en tijdelijk personeel van de Europese instellingen. De inherente complexiteit van het betreffende mechanisme wordt verder vergroot doordat het is vastgelegd in een tekst die buitengewoon ondoorzichtig (en zelfs tegenstrijdig) is en derhalve niet één, ondubbelzinnige interpretatie mogelijk maakt. Het Parlement had in 2005, toen het regels moest opstellen voor de op stapel staande interne bevorderingsronde, graag interinstitutionele richtsnoeren voor de toepassing van dit mechanisme ontvangen of over die toepassing met de andere instellingen een consensus bereikt, maar daartoe is het niet gekomen. Bij de toepassing van het systeem heeft het Parlement rekening gehouden met de reusachtige moeilijkheden en anomalieën die inherent zijn aan een extreem lange overgangsperiode (alsmede met het toelichtende document

([6]) Het gaat om de volgende punten: de toepassing van de vermenigvuldigingsfactor bij de berekening van de salarissen van het personeel, het aantrekken van arbeidscontractanten en betalingen ten laste van overgedragen kredieten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

van de Commissie van vóór de hervorming, dat voorzag in beëindiging van het duale salarisstelsel in 2006). Hoewel inmiddels duidelijk is geworden dat de andere instellingen een verschillende benadering hebben gevolgd, beschouwde het Parlement het inkorten van de overgangsperiode een te verdedigen doelstelling. Er zij op gewezen dat de twee systemen relatief snel zullen convergeren, met name wanneer rekening wordt gehouden met de gevolgen van de tweede bevordering. Hoe het ook zij, een wijziging van het bestaande systeem zou waarschijnlijk tot aanzienlijke juridische problemen leiden.

De secretaris-generaal zal desalniettemin een administratieve werkgroep instellen om het onderwerp diepgaand te onderzoeken en, indien gewenst, de nodige aanpassingen voor te stellen.

11.9. Na de eerste bevordering wordt een nieuwe vermenigvuldigingsfactor berekend, die vervolgens elke twee jaar wordt herberekend overeenkomstig de uit de salarisschaal resulterende salarisstijgingen. Bij andere instellingen dan het Parlement ontvangt het personeel niet het volledige salaris zoals weergegeven in de salaristabel, zolang de herberekende vermenigvuldigingsfactor minder dan 1 bedraagt. Het Parlement past een vermenigvuldigingsfactor 1 toe, twee jaar na de eerste bevordering, op iedereen die na bevordering een vermenigvuldigingsfactor minder dan 1 heeft. In 2007 waren er 503 van zulke gevallen. Deze procedure resulteerde in meerkosten in vergelijking met de procedure die door de overige instellingen werd gevolgd.

11.10. Wanneer na een bevordering een vermenigvuldigingsfactor groter dan 1 wordt berekend, handhaaft het Economisch en Sociaal Comité deze vermenigvuldigingsfactor twee jaar na de bevordering, bij de eerste plaatsing in een hogere salaristrap, terwijl de overige instellingen de vermenigvuldigingsfactor terugbrengen tot 1 na de eerste plaatsing in de hogere salaristrap, en het deel van de waarde dat uitgaat boven de 1 omrekenen in anciënniteit in de salaristrap. Door een vermenigvuldigingsfactor groter dan 1 te blijven toepassen in plaats van het saldo boven de waarde 1 om te zetten in anciënniteit in de salaristrap, kent het Economisch en Sociaal Comité haar personeel een financieel voordeel toe dat de andere instellingen niet verlenen.

11.10. ANTWOORD VAN HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Het Comité heeft er weet van dat het in sommige andere instellingen gebruikelijk is om na de eerste plaatsing in een hogere salaristrap, een vermenigvuldigingsfactor van meer dan 1 te converteren in een „gelijkwaardige" anciënniteit. Het is er echter niet van overtuigd dat dit de beste interpretatie is van het Statuut van de ambtenaren.

Het Comité is in dit verband op de hoogte van de verschillende, door leden van het personeel van de Commissie op grond van artikel 90, lid 2, van het Statuut van de ambtenaren ingediende bezwaren, en van één formeel beroep bij het Hof van Justitie (F-22/07, L/Commissie).

Zolang de uitspraak van het Hof er nog niet is, ziet het Comité geen reden om zijn werkwijze te veranderen. In het belang van de instelling zijn alle betrokken ambtenaren van het Comité ervan op de hoogte gesteld dat de huidige werkwijze kan worden herzien. Indien nodig zal het Comité die, desgewenst met terugwerkende kracht, aanpassen aan de uitspraak. Op deze manier zal — mits de andere Europese instellingen zich ook voegen naar de uitspraak van het Hof — het personeel van het Comité op dezelfde manier worden behandeld als het personeel van de andere instellingen.

In het Comité zijn er sinds de inwerkingtreding van het nieuwe Statuut van de ambtenaren (jaren 2004 tot en met 2007) op een totaal van 237 bevorderingen tot nog toe, 25 gevallen geweest waarin sprake was van een vermenigvuldigingsfactor van meer dan 1.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

11.11. De Statuutsbepalingen inzake de vermenigvuldigingsfactor dienen door alle instellingen op dezelfde wijze te worden geïnterpreteerd en toegepast ter waarborging van een wettige en regelmatige toepassing van het Statuut door alle instellingen, zodat gelijke behandeling van hun personeel mogelijk wordt gemaakt.

Parlement

Betalingen ten laste van overgedragen kredieten

11.12. Op 20 december 2006 sloot het Parlement een contract betreffende de levering van „hoge definitie"-omroepcamera's voor het D5-gebouw in Brussel. In het contract was bepaald dat de eindbetaling van 30 % van de totale prijs moest worden verricht na ontvangst en installatie van de apparatuur. Een eindbetaling van 1 486 598 euro, waarin de bovenbedoelde 30 % (637 111 euro) was begrepen, werd verricht op 19 december 2007. Hoewel de apparatuur was ontvangen, vermeldde het document d.d. 17 december 2007 waarin werd gerapporteerd over de definitieve aanvaarding van de goederen, dat de installatie ter plaatse niet vóór juni 2008 zou plaatsvinden. De definitieve betaling (30 %) had niet mogen plaatsvinden, aangezien deze nog niet vereist was door het contract; het overeenkomstige bedrag aan overgedragen kredieten van 2006 had moeten worden geannuleerd en voor elke in 2008 verschuldigde betaling hadden kredieten van de begroting 2008 moeten worden gebruikt.

11.12. ANTWOORD VAN HET EUROPEES PARLEMENT

In het contract betreffende de levering van „hoge definitie"-omroepcamera's voor het D5-gebouw in Brussel was bepaald dat de eindbetaling van 30 % van de totale prijs moest worden verricht na ontvangst en installatie van de apparatuur.

De ontvangst vond plaats op 17 december 2007, maar de installatie kon geen doorgang vinden omdat het gebouw niet klaar was.

De eindbetaling werd op 19 december 2007 verricht, met inachtneming van de volgende overwegingen: een controle van de werking van elke camera werd equivalent geacht met installatie; de contractuele garantie van twee jaar vanaf de definitieve ontvangst werd met zes maanden verlengd; de leverancier verklaarde zich bereid de camera's te installeren zodra het gebouw klaar is.

De ordonnateur was van oordeel dat dit alles volstond om, met gebruikmaking van de kredieten die van het begrotingsjaar 2006 waren overgedragen, de eindbetaling te verrichten.

Follow-up van opmerkingen uit eerdere jaarverslagen

11.13. De controle gaf aanleiding tot de in ***bijlage 11.2*** opgenomen opmerkingen inzake de maatregelen en besluiten die zijn genomen ter follow-up van opmerkingen uit eerdere jaarverslagen over de terugbetaling van tijdens dienstreizen gemaakte verblijfkosten, inzake de betaling van assistentietoelagen aan de leden van het Europees Parlement en de aanvullende pensioenregeling voor leden van het Europees Parlement.

Raad

Follow-up van opmerkingen uit eerdere jaarverslagen

11.14. De controle gaf aanleiding tot de in ***bijlage 11.2*** opgenomen opmerkingen betreffende de maatregelen die zijn genomen ter follow-up van opmerkingen uit eerdere jaarverslagen over de betaling van extra, niet opgenomen vakantieverlof.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Commissie (7)

Uitgaven voor huur (DG RELEX)

11.15. Gemeentelijke belastingen ten bedrage van circa 44 000 euro voor een gebouw dat door een delegatie van de Commissie werd gehuurd, werden namens de verhuurder betaald op grond van een mondelinge overeenkomst, terwijl op grond van artikel 88 van het Financieel Reglement contracten schriftelijk moeten worden gesloten. Er werd een verzoek om terugbetaling aan de verhuurder gestuurd, doch niet in de vorm van een „debetnota" zoals voorgeschreven in artikel 78, lid 3, van de uitvoeringsvoorschriften bij het Financieel Reglement (met name werd er geen termijn voor de betaling van de schuld vastgesteld en de debiteur werd niet meegedeeld dat, indien verzuimd werd binnen de termijn te betalen, terugvordering door verrekening mogelijk was). Ook werd er geen invorderingsopdracht gegeven. Doordat bovengenoemde regels niet in acht werden genomen, werden de financiële belangen van de Europese Unie op het spel gezet. Had de delegatie tijdig een formeel correcte debetnota verstrekt, dan had de vordering kunnen worden geïnd door middel van verrekening met de betaling van de jaarhuur voor 2008.

11.15. ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie aanvaardt dat de desbetreffende delegatie de passende administratieve en financiële procedures niet in acht heeft genomen. De beheer- en controlesystemen in de delegatie worden thans grondig geëvalueerd en in voorkomend geval zullen passende maatregelen worden genomen.

Wat betreft de betaling van gemeentelijke belastingen namens de eigenaar van een gehuurd gebouw, is de Commissie het eens met de Rekenkamer dat de delegatie in dit verband een specifieke clausule in de onderpachtovereenkomst had moeten opnemen.

Wat betreft het feit dat er geen invorderingsopdracht werd gegeven en dat er geen termijn voor de betaling werd vastgesteld, worden de opmerkingen en kanttekeningen van de Rekenkamer aanvaard, aangezien de door het Financieel Reglement en de uitvoeringsvoorschriften voorgeschreven procedures niet werden toegepast.

De delegatie heeft deze kwestie evenwel opgevolgd en het volledige vooruitbetaalde bedrag teruggevorderd (op 14 april 2008 heeft de eigenaar van het gehuurde gebouw het totale bedrag, dat ongeveer neerkwam op 44 000 euro, aan de delegatie terugbetaald). Hoewel de passende procedures niet zijn nageleefd, zijn er als gevolg van deze terugbetaling de facto geen financiële gevolgen voor de Commissie.

Betalingen ten laste van overgedragen kredieten (OIL)

11.16. In december 2007 betaalde het OIL, om annulering van overgedragen kredieten te vermijden, een vijfde voorschot van 55 000 euro op service- en onderhoudskosten voor een gebouw. Volgens het leasecontract hoefden slechts vier kwartaalvoorschotten te worden betaald. Aangezien de betaling van een extra voorschot geen „rechtmatig aangegane verplichtingen" (artikel 9, lid 4, van het Financieel Reglement) betrof, had deze niet mogen worden verricht en had eenzelfde bedrag aan overgedragen kredieten moeten worden geannuleerd.

11.16. ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Het OIL beheert uitsluitend administratieve kredieten, die overeenkomstig artikel 179, lid 1, van het Financieel Reglement niet-gesplitste kredieten zijn. De kredieten die overeenkomen met bij de afsluiting van het begrotingsjaar rechtmatig aangegane verplichtingen, kunnen uitsluitend naar het eerstvolgende begrotingsjaar worden overgedragen (artikel 9, lid 4, van het Financieel Reglement).

Voor de afrekening van de kosten voorziet het leasecontract voor het desbetreffende gebouw in vier voorschotten en een eindafrekening. Eind 2007 is het OIL ervan in kennis gesteld dat de gezamenlijke eigenaars van dit gebouw hadden geweigerd de door de beheerder van het gebouw opgestelde eindafrekening van de service- en onderhoudskosten 2006 te betalen. Het te betalen saldo wordt geraamd op meer dan 55 000 euro.

Om niet tweemaal afbreuk te doen aan het jaarperiodiciteitsbeginsel, één keer met betrekking tot de annulering van de overgedragen kredieten van 2006 en een tweede keer met betrekking tot de kredieten 2008, heeft het OIL de beheerder van het gebouw schriftelijk verzocht een extra voorschot van 55 000 euro te innen. Begin juni 2008 was de eindafrekening nog steeds niet opgesteld.

(7) De volgende diensten van de Commissie zijn verantwoordelijk voor het merendeel van de administratieve uitgaven: directoraat-generaal (DG) Personeelszaken en algemeen beheer (ADMIN), DG Vertaling (DGT), DG Tolken (SCIC), DG Communicatie (COMM), DG Buitenlandse betrekkingen (RELEX), Bureau infrastructuur en logistiek — Luxemburg (OIL), Bureau infrastructuur en logistiek — Brussel (OIB), Bureau beheer en afwikkeling van de individuele rechten (PMO), Europees Bureau voor personeelsselectie (EPSO) en Publicatiebureau (OPOCE).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Salarisbetalingen (PMO)

11.17. Controles achteraf door het PMO toonden aan dat, als gevolg van een fout bij het verwerken van dossiers, in januari 2007 in totaal een bedrag van ruim 365 000 euro aan 118 voormalige tijdelijke functionarissen was betaald, zelfs al waren zij niet langer werkzaam bij de Commissie. De fout was bij controles vooraf vóór de definitieve verwerkingsgang van de loonlijsten niet ontdekt, hetgeen illustreert dat toereikende controle over de processen voor het verwerken van de loonlijsten ontbreekt. In 2008 wordt er nog steeds teruggevorderd.

11.17. ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Toen dit voorval plaatsvond, werden de meeste gegevens die voor salarisberekeningen werden gebruikt, overgedragen van Sysper (het beheersysteem voor personeelsgegevens — sindsdien vervangen door Sysper2) naar het salarisberekeningssysteem NAP.

Op 28 december 2006 werden bij een verbetering van gegevens in Sysper nieuwe fouten gemaakt, met als gevolg dat er foutieve gegevens werden overgedragen. Dit kon door de controles vooraf niet worden ontdekt, omdat deze toen reeds waren uitgevoerd. De foutieve overdracht werd ook niet vastgesteld door de controlemechanismen die normaal gesproken op het laatste moment nog worden uitgevoerd, wegens de vakantieperiode en de beperkte personeelsbezetting in de diensten.

Medio januari 2007 kwam de fout aan het licht, maar de bedragen waren toen reeds uitbetaald aan de voormalige tijdelijke functionarissen. In de meeste gevallen leverde de terugvordering geen problemen op en momenteel (juli 2008) blijven er nog slechts 9 van de 118 gevallen af te wikkelen (met inbegrip van terugbetalingen in termijnen).

De aandacht van de betrokken diensten werd gevestigd op de handleiding inzake termijnen voor ingrepen die op de valreep worden uitgevoerd, en de periode tussen de laatste controles vooraf en de definitieve uitbetaling van de lonen is verkort.

Gezien de uitzonderlijke omstandigheden kan volgens de Commissie uit dit voorval niet worden geconcludeerd dat de controle ontoereikend is.

Follow-up van opmerkingen uit eerdere jaarverslagen

11.18. De controle gaf aanleiding tot de in ***bijlage 11.2*** uiteengezette opmerkingen inzake de maatregelen die zijn genomen ter follow-up van opmerkingen uit eerdere jaarverslagen over de terugbetaling van tijdens dienstreizen gemaakte verblijfkosten en gezinstoelagen.

Hof van Justitie

Arbeidscontractanten

11.19. Tijdens de controle werd geconstateerd dat het besluit van het administratief comité van het Hof van Justitie inzake de werving en aanstelling van arbeidscontractanten niet voorziet in enige selectieprocedure voor „arbeidscontractanten voor hulptaken" (artikel 3 ter van de „Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Gemeenschappen"). Het Hof van Justitie heeft dan ook geen formele selectieprocedures vastgesteld voor de werving van personeel met kortlopende contracten ter vervanging van bepaalde personen die niet in staat zijn hun taken te vervullen. Wanneer bijvoorbeeld taaleenheden binnen de vertaaldienst vertalers die met moederschapsverlof zijn, moeten vervangen, beslist het betrokken diensthoofd over de selectie van vervangende arbeidscontractanten. Bij gebreke van specifieke selectieprocedures voor „arbeidscontractanten voor hulptaken" (waaronder bijvoorbeeld gebruikmaking van selectiecomités) waarborgen de bij het Hof van Justitie toegepaste bepalingen niet dat in dergelijke gevallen de voorschriften in

11.19. ANTWOORD VAN DE HOF VAN JUSTITIE

In het algemeen werft het Hof van Justitie alleen „artikel 3 ter"-arbeidscontractanten aan ter vervanging van ambtenaren of tijdelijke functionarissen die moederschaps- of ziekteverlof genieten of, in buitengewone omstandigheden, om te beschikken over extra personeel in verband met een uitzonderlijk zware werklast op een bepaald gebied. Dergelijke aanwervingen zijn gewoonlijk voor korte perioden. Bovendien is hiervoor meestal gespecialiseerd personeel nodig (bijvoorbeeld juristen-linguïsten), dat niet bereid is voor een arbeidsovereenkomst van korte duur naar Luxemburg te komen.

Deze twee factoren — de korte duur van de arbeidsovereenkomsten en het frequente tekort aan gekwalificeerde kandidaten — verklaren waarom tot nu toe voor de aanwerving van „artikel 3 ter"-arbeidscontractanten formeel geen specifieke selectieprocedures zijn voorgeschreven.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

artikel 82, lid 1, van de „Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Gemeenschappen" ([8]) volledig in acht worden genomen en dat elke mogelijke schijn van niet-objectieve selectie wordt vermeden.

Het Hof is niet op de hoogte van enig geval waarvan gezegd zou kunnen worden dat het besluit tot aanwerving is beïnvloed door niet-objectieve elementen. Wat in het bijzonder de vervanging betreft van juristen-linguïsten met moederschapsverlof in de vertaaleenheden, waarnaar de Rekenkamer verwijst, vond elke aanwerving van een „artikel 3 ter"-personeelslid plaats op grond van een besluit van het tot het aangaan van aanstellingsovereenkomsten bevoegde gezag (dat wil zeggen de griffier van het Hof), op voorstel van het hoofd van een eenheid, nadat de directeur-generaal Vertalingen was geraadpleegd. Er werd dikwijls gebruikgemaakt van ad-hocselectieprocedures. Alle voor deze hulptaken aangeworven arbeidscontracten voldeden, wat de juridische bekwaamheden, de talenkennis en de ervaring op het gebied van juridische vertalingen betreft, aan de vereisten van het werk.

Rekenkamer

11.20. De Rekenkamer wordt gecontroleerd door een onafhankelijk extern accountantskantoor ([9]) dat een onafhankelijk verslag over de betrouwbaarheid heeft afgegeven betreffende de wettigheid en regelmatigheid van de besteding van de middelen van de Rekenkamer, en de in de periode van 1 januari 2007 tot 31 december 2007 bestaande controleprocedures. Blijkens het verslag is naar het oordeel van de accountant „niets onder onze aandacht gekomen wat ons doet aannemen dat in alle materiële opzichten en op basis van (vastgestelde) criteria a) de aan de Rekenkamer toegewezen middelen niet voor de gestelde doelen zijn gebruikt, en b) de bestaande controleprocedures niet de noodzakelijke waarborgen bieden dat de financiële verrichtingen in overeenstemming met de toepasselijke voorschriften en regelgeving zijn". Het verslag wordt bekendgemaakt in het Publicatieblad.

Europees Economisch en Sociaal Comité

11.21. Behoudens het in paragraaf 11.10 genoemde punt heeft de controle geen aanleiding gegeven tot bijzondere opmerkingen.

Comité van de Regio's

11.22. De controle heeft geen aanleiding gegeven tot bijzondere opmerkingen.

([8]) „Arbeidscontractanten worden op een zo ruim mogelijke geografische basis aangeworven uit de onderdanen van de lidstaten, zonder onderscheid ten aanzien van raciale of etnische afkomst, politieke, filosofische of godsdienstige overtuiging, leeftijd of handicap, geslacht of seksuele geaardheid, en ongeacht de burgerlijke staat of de gezinssituatie."

([9]) PriceWaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Europese Ombudsman

11.23. De controle heeft geen aanleiding gegeven tot bijzondere opmerkingen.

Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming

11.24. De controle heeft geen aanleiding gegeven tot bijzondere opmerkingen.

Algemene conclusies

11.25. Op basis van haar controlewerk concludeert de Rekenkamer dat de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen betreffende de uitgaven genoemd in paragraaf 11.1 geen materiële fouten vertonen en dat de gehanteerde toezicht- en controlesystemen beantwoorden aan de vereisten van het Financieel Reglement.

AGENTSCHAPPEN VAN DE EUROPESE UNIE

11.26. Controles van de agentschappen en andere gedecentraliseerde organen van de Europese Unie zijn het voorwerp van de specifieke jaarverslagen die afzonderlijk worden gepubliceerd in het Publicatieblad. De Rekenkamer controleerde voor het begrotingsjaar 2007 27 agentschappen. Hun begrotingen voor 2007 beliepen in totaal 1 243,5 miljoen euro. De belangrijkste gegevens betreffende de agentschappen zijn opgenomen in ***tabel 11.2***.

11.27. De Rekenkamer gaf voor alle gecontroleerde agentschappen ([10]) goedkeurende verklaringen over de betrouwbaarheid van de rekeningen en over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen af, behalve voor de Europese Politieacademie ([11]) en de Europese GNSS-toezichtautoriteit ([12]).

([10]) De jaarverslagen van de Rekenkamer over de jaarrekeningen van de agentschappen zijn te vinden op haar website (http://www.eca.europa.eu) en worden bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, met uitzondering van het Voorzieningsagentschap van Euratom.

([11]) Verklaring met voorbehoud ten aanzien van de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen.

([12]) Verklaring van oordeelsonthouding ten aanzien van de betrouwbaarheid van de rekeningen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

EUROPESE SCHOLEN

11.28. Het specifieke jaarverslag van de Rekenkamer met betrekking tot de Europese Scholen (niet gepubliceerd in het Publicatieblad) wordt de raad van bestuur en de directeuren van de Europese Scholen toegezonden. De begroting 2007 van de Europese Scholen ad 240,7 miljoen euro werd hoofdzakelijk met een subsidie van de Commissie (129,2 miljoen euro) en met bijdragen van de lidstaten (51,9 miljoen euro) gefinancierd ([13]). De voornaamste gegevens betreffende de Europese Scholen worden weergegeven in ***tabel 11.3***.

11.29. De Rekenkamer constateerde geen materiële fouten die afbreuk kunnen doen aan de betrouwbaarheid van de door haar onderzochte rekeningen of aan de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij deze rekeningen.

([13]) *Bron:* Algemene inleiding bij de begroting 2008 van de Europese Scholen.

Tabel 11.2 — EU-agentschappen — voornaamste gegevens

Agentschappen en andere gedecentraliseerde organen van de Europese Unie	Hoofdkantoor	Eerste jaar van financiële autonomie	Begroting (1) *(miljoen euro)*		Aantal toegestane ambten	
			2007	2006	2007	2006
Agentschappen						
Voorzieningsagentschap van Euratom	Luxemburg	1960	0,3	0,2	—	—
Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding	Thessaloniki	1977	17,4	16,8	97	95
Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden	Dublin	1977	20,2	19,8	94	94
Europees Milieuagentschap	Kopenhagen	1994	35,1	37,1	116	115
Europese Stichting voor Opleiding	Turijn	1994	25,5	27	100	105
Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving	Lissabon	1995	13,8	13	82	77
Europees Geneesmiddelenbureau	Londen	1994	163,1	139	441	424
Vertaalbureau voor de organen van de Europese Unie	Luxemburg	1995	46,1	40,9	200	189
Communautair Bureau voor plantenrassen	Angers	1995	13,4	11,2	42	41
Harmonisatiebureau voor de interne markt (merken, tekeningen en modellen)	Alicante	1995	276	211,7	647	675
Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk	Bilbao	1996	14,9	14,1	42	40
Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (2)	Wenen	1998	14,5	9,4	46	37
Europees Bureau voor wederopbouw	Thessaloniki	2000	250	271	108	108
Europese Politieacademie (3)	Bramshill	2006	7,4	5	22,5	22
Eurojust	Den Haag	2002	18,4	14,7	147	112
Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart	Keulen	2003	72	65,7	467	328
Europees Agentschap voor maritieme veiligheid	Lissabon	2003	48,2	44,7	153	132
Europese Autoriteit voor voedselveiligheid	Parma	2003	52,2	40,2	300	250
Europees Agentschap voor netwerk- en informatiebeveiliging	Heraklion	2005	8,3	6,8	44	44
Europees Spoorwegbureau (3)	Valenciennes	2006	16,6	14,4	116	95
Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding	Stockholm	2005	28,9	17,1	90	50
Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen (3)	Warschau	2006	42,2	19,2	49	28
Europese GNSS-toezichtautoriteit (3)	Brussel (4)	2006	7,0	7	39	30
Communautair Bureau voor visserijcontrole (3)	Vigo	2007	5	—	38	
Uitvoerende agentschappen						
Uitvoerend Agentschap voor concurrentievermogen en innovatie (3)	Brussel	2006	6,9	5,6	35	46
Uitvoerend Agentschap Onderwijs, audiovisuele media en cultuur (3)	Brussel	2006	36	29,2	83	75
Uitvoerend Agentschap voor gezondheid en consumenten (3)	Luxemburg	2007	4,1	—	28	—
		Totaal	**1 243,5**	**1 080,7**	**3 626,5**	**3 212**

(1) Betalingskredieten.
(2) Voorheen het Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat.
(3) Financieel onafhankelijk geworden in 2006.
(4) Voorlopige zetel.

Tabel 11.3 — Europese Scholen — voornaamste gegevens

Europese School	Land	Begroting (1) (2) *(miljoen euro)*		Van de Commissie ontvangen subsidie (2) *(miljoen euro)*		Aantal leerlingen (3)	
		2007	2006	2007	2006	2007	2006
Bureau	België	9,3	8,8	7,5	7,5	—	—
Luxemburg I	Luxemburg	35,1	34,1	21,1	21,5	3 376	3 285
Luxemburg II	Luxemburg	7,0	6,9	2,9	3,7	897	922
Brussel I Ukkel	België	30,4	27,8	21,0	19,0	3 045	2 954
Brussel II (Woluwe)	België	29,3	27,6	19,2	18,0	2 893	2 919
Brussel III (Elsene)	België	26,2	25,8	16,7	17,0	2 621	2 646
Brussel IV	België	2,4	—	1,8	—	172	—
Mol	België	11,2	10,9	6,0	6,1	657	654
Varese	Italië	17,9	16,5	8,8	8,4	1 317	1 317
Karlsruhe	Duitsland	11,9	11,7	3,5	3,4	1 001	964
München	Duitsland	18,9	18,5	0,4	1,0	1 666	1 599
Frankfurt	Duitsland	10,3	10,7	3,8	4,7	978	937
Alicante	Spanje	11,3	11,1	4,2	6,0	1 017	990
Bergen	Nederland	9,8	10,0	4,6	5,4	554	563
Culham	Verenigd Koninkrijk	11,1	10,8	5,9	5,4	827	832
Totaal		**242,1**	**231,1**	**127,4**	**127,1**	**21 021**	**20 582**

(1) Totale ontvangsten en uitgaven zoals opgenomen in de begroting van elke Europese School en het Bureau, met inbegrip van alle wijzigingen in de aanvankelijk vastgestelde begrotingen.
(2) *Bron:* Europese Scholen, jaarrekening 2007.
(3) *Bron:* Jaarverslag 2007 van de secretaris-generaal voor de Raad van bestuur van de Europese Scholen.
N.B.: De totalen kunnen afwijkingen vertonen door afrondingen.

BIJLAGE 11.1

Resultaten van het testen van verrichtingen met betrekking tot administratieve uitgaven en bepaalde beleidsuitgaven (1)

Op een steekproef gebaseerde schatting van het aandeel van de verrichtingen dat fouten bevat	7 %
Foutenpercentage	Beneden 2 %

(1) Deze tabel bevat geen gegevens over de agentschappen en de Europese Scholen.

BIJLAGE 11.2

Follow-up van opmerkingen uit eerdere jaarverslagen

Opmerkingen van de Rekenkamer	Getroffen maatregelen	Analyse van de Rekenkamer	Antwoord
Terugbetaling van verblijfkosten tijdens dienstreizen Jaarverslag over het begrotingsjaar 2004, paragraaf 9.6, en het jaarverslag over het begrotingsjaar 2005, paragraaf 10.7: „Het gewijzigde Statuut, dat op 1 mei 2004 in werking trad, bepaalt dat tijdens dienstreizen gemaakte verblijfkosten na overlegging van bewijsstukken worden vergoed tot een per land vastgesteld maximum (artikel 13 van bijlage VII van het Statuut). In strijd met dit voorschrift voorzagen alle instellingen behalve het Hof van Justitie, de Rekenkamer en de Ombudsman in hun interne voorschriften in de betaling van een forfaitair bedrag, tussen 30 en 60 % van het maximaal toe te kennen bedrag, aan personeelsleden die geen enkel bewijs van gemaakte verblijfkosten overleggen."	Inmiddels hebben de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's hun interne regels gewijzigd om te waarborgen dat deze overeenstemmen met het Statuut.	Het Parlement en de Commissie dienen hun interne regels te wijzigen, teneinde te waarborgen dat tijdens dienstreizen gemaakte verblijfkosten worden terugbetaald overeenkomstig het Statuut, dat werd gewijzigd naar aanleiding van een voorstel van de Commissie waarmee het Parlement instemde.	Antwoorden van het Europees Parlement *De situatie van het Europees Parlement verschilt van die van alle andere instellingen omdat een zeer groot aantal EP-ambtenaren in het kader van de uitoefening van hun normale werkzaamheden tussen Brussel, Luxemburg en Straatsburg moet reizen. Deze reizen tussen de drie vestigingsplaatsen zijn goed voor 91 % van alle dienstreizen van het EP en voor 88 % van alle uitgaven voor dienstreizen. Met het oog op goed financieel beheer is het dan ook praktischer om voor personeelsreizen tussen de drie vestigingsplaatsen het systeem van forfaitaire bedragen toe te passen. Voor dienstreizen naar andere bestemmingen dan de drie vestigingsplaatsen worden de kosten, overeenkomstig het Statuut, vergoed tegen overlegging van bewijsstukken.* *Sinds de vorige opmerkingen van de Rekenkamer over de dienstreisregels van het Parlement heeft de interne controleur deze regels aan een audit onderworpen. De conclusies in zijn verslag zullen resulteren in een aantal door de secretaris-generaal voor te stellen wijzigingen daarvan.* Antwoorden van de Commissie *De handleiding voor dienstreizen van de Commissie is herzien om rekening te houden met de opmerking van de Rekenkamer. De goedkeuring van deze tekst heeft vertraging opgelopen als gevolg van andere meningsverschillen met de personeelsvertegenwoordiging waarvoor ondertussen een oplossing is gevonden. De herziene handleiding zal ten vroegste in september 2008 worden goedgekeurd.*
Toelagen voor assistentie aan de leden van het Europees Parlement Jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragrafen 10.10-10.12: „Daar het grootste deel van de bedragen die voor de assistentietoelage aan de parlementsleden zijn betaald niet achteraf is gestaafd door toereikende bewijsstukken betreffende de namens de parlementsleden gedane uitgaven, oordeelt de Rekenkamer dat er onvoldoende bewijs voorhanden is dat de parlementsleden daadwerkelijk gebruik hebben gemaakt van de diensten van één of meer assistenten en dat de taken of diensten die zijn genoemd in de door de parlementsleden ondertekende contracten ook werkelijk zijn uitgevoerd. Het Bureau moet actie ondernemen om de stukken te verkrijgen die van essentieel belang worden geacht om te bewijzen dat de uitgaven gerechtvaardigd waren. Worden die stukken niet binnen een redelijke termijn overgelegd, dan moeten voor de nietonderbouwde bedragen passende maatregelen worden getroffen, zoals het opschorten van de betalingen en/of het afgeven van invorderingsopdrachten."	Op 13 december 2006 wijzigde het Bureau de regels betreffende de toelage voor parlementair medewerkers. Volgens de gewijzigde regels, die gelden voor toelagen die in 2006 en 2007 zijn betaald, hoeven facturen en honorariumnota's die door betalingsgemachtigden en dienstverleners worden verstrekt, niet langer door de parlementsleden te worden overgelegd, maar moeten ze worden bewaard. In plaats daarvan zijn parlementsleden verplicht exemplaren in te dienen van „uitgavenstaten" en „overzichten van gefactureerde bedragen", afgegeven door betalingsgemachtigden en dienstverleners. Het Bureau besloot tijdens zijn vergadering van 10 december 2007 dat voor de periode van juli 2004 tot eind 2005 „uitgavenstaten" en „overzichten van gefactureerde bedragen" ook zouden volstaan. Tegen het eind van de controle door de Rekenkamer betreffende 2007 was de overgrote meerderheid van de documenten tot staving van de uitgaven over 2006 en 2007 ingediend en geregulariseerd door de administratie van het Parlement. Ook waren vorderingen geboekt met het verzamelen van documenten betreffende de uitgaven over 2004 en 2005. In 2008 rondde de interne auditor van het Europees Parlement een controle inzake de toelage voor parlementaire medewerkers af en deed deze verslag van tekortkomingen op dit terrein. In de resolutie van 22 april 2008 betreffende de kwijting voor 2006 riep het Parlement zijn administratie op de regels correct en consistent toe te passen en de uitvoeringsprocedures alsmede de communicatie met de parlementsleden te verbeteren. In diezelfde resolutie merkte het Parlement ook op dat het Bureau de secretarisgeneraal contact had laten opnemen met de Commissie en de Raad teneinde een nieuw pakket voorschriften aan te nemen, en een werkgroep had belast met het evalueren van de werking van de huidige regels en het zo nodig formuleren van wijzigingsvoorstellen.	Het Parlement dient:	

Opmerkingen van de Rekenkamer	Getroffen maatregelen	Analyse van de Rekenkamer	Antwoord
		— te waarborgen dat *alle* betrokken parlementsleden jaarlijks „uitgavenstaten" en „overzichten van gefactureerde bedragen" overleggen;	Antwoorden van het Europees Parlement — *De administratie doet al het mogelijke om ervoor te zorgen dat de regulariseringsdocumenten betreffende de kosten voor parlementaire medewerkers voldoen aan de regels. In februari en maart 2008 hebben alle betrokken Europarlementsleden een brief ontvangen met lijsten van de te regulariseren medewerkers en bedragen, en met de uiterste termijn voor het indienen van de documenten voor de begrotingsjaren 2004 en 2005 (te weten 31 mei 2008).* *Voor de regularisering 2007 is alle betrokken Europarlementsleden in de loop van de maand april een eerste herinnering gestuurd. Alle parlementsleden die voor één of meerdere van deze jaren helemaal geen of onvolledige documenten hebben ingediend, hebben een herinnering gekregen van de administratie, ondertekend door de secretaris-generaal. Van de leden die aan deze laatste herinnering geen gevolg hebben gegeven, worden de betalingen aan hun medewerkers opgeschort of worden de reeds gedane betalingen ingevorderd overeenkomstig artikel 27.3 van de Regeling kosten en vergoedingen van de leden (hierna KVL).* *De regularisering betreffende de uitgaven voor parlementaire medewerkers 2006 is afgerond. In alle gevallen waarin helemaal geen of onvolledige documenten waren ingediend (0,2 % van de uitgaven) is de invorderingsprocedure gestart. Hetzelfde geldt voor de begrotingsjaren waarvoor de regularisering nu in gang is (periode juli-december 2004, 2005 en 2007).* *Tijdens een controle ex post door de beheerdienst eind 2007 is vastgesteld dat in een zeer klein aantal gevallen het attest betreffende de socialezekerheidsdekking in het dossier ontbrak. Overeenkomstig artikel 14, punt 5, onder a), van de KVL zijn de betalingen opgeschort voor alle dossiers die niet binnen de aan de betrokken leden gemelde termijnen waren vervolledigd.* *Wat de regulariseringen 2004 en 2005 aangaat, betreffen de op 12 september 2008 door de leden opgestuurde bewijsstukken 99,45 %, respectievelijk 99,33 % van de verrichte betalingen. Voor 2007 bedraagt dit 99,63 %. Voor de drie jaren samen, en uitgaande van de tot nu toe door de diensten gecontroleerde bewijsstukken, hebben de documenten die als adequate rechtvaardiging zijn aanvaard betrekking op ongeveer 91 % van de verrichte betalingen. Een deel van de binnengekomen documenten wordt nog bekeken en ten aanzien van een ander deel is om aanvullende informatie gevraagd. Vóór de termijn van 15 oktober 2008 ontvangt de Rekenkamer geactualiseerde gegevens.*
		— de controles van de assistentietoelage aan de parlementsleden verder te verbeteren, waaronder de aselecte tests van facturen in het bezit van de parlementsleden;	— *Het Bureau is zich terdege bewust van de noodzaak van meer grondige, steekproefsgewijze controles in het geval van verstrijking van de in de laatste herinnering genoemde deadline.*
		— actie te ondernemen om ervoor te zorgen dat, wanneer er geen toereikende documentatie is ingediend om aan te tonen dat diensten die zijn betaald ook werden verleend, er ten aanzien van de niet verantwoorde bedragen passende maatregelen worden getroffen, zoals het opschorten van betalingen en/of het geven van invorderingsopdrachten;	— *Sinds het begin van 2008 heeft de secretaris-generaal met betrekking tot 2006 een tiental leden een brief gestuurd en hen daarin in kennis gesteld van het feit dat tegen hen de invorderingsprocedure van artikel 27, lid 3 KVL in gang is gezet wegens niet-inachtneming van de regels betreffende de kosten voor parlementaire medewerkers, en heeft hij in nog eens ongeveer tien gevallen opdracht gegeven tot opschorting van de betalingen.*
		— de op de assistentietoelage aan de parlementsleden toegepaste regelgeving verder te ontwikkelen, teneinde de tekortkomingen ervan te verhelpen.	— *Op 10 maart 2008 heeft het Bureau, na een aanbeveling van de Conferentie van voorzitters, de secretaris-generaal opdracht gegeven zorg te dragen voor een stelselmatige toepassing en handhaving van de interne regels van het EP betreffende de vergoeding van de uitgaven voor parlementaire assistentie, de secretaris-generaal verzocht contact met de Commissie en de Raad op te nemen met het oog op het uitwerken van nieuwe regels, en een werkgroep opgedragen de werking van de bestaande regels onder de loep te nemen en indien nodig voorstellen te doen voor wijzigingen.* *Op 9 juli heeft het Bureau, in het kader van de goedkeuring van uitvoeringsbepalingen voor het statuut van de leden, goedkeuring gehecht aan nieuwe, op aanbevelingen van de werkgroep stoelende regels.*

Opmerkingen van de Rekenkamer	Getroffen maatregelen	Analyse van de Rekenkamer	Antwoord
Aanvullende pensioenregeling voor leden van het Europees Parlement Jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, tabel 10.2: „In de regeling moeten duidelijke regels worden vastgelegd inzake de aansprakelijkheden en verantwoordelijkheden van het Europees Parlement en de deelnemers aan de regeling, ingeval zich een tekort voordoet."	Er zijn geen regels vastgelegd inzake de aansprakelijkheden en verantwoordelijkheden van het Europees Parlement en de deelnemers aan de regeling, ingeval zich een tekort voordoet.	Er dienen passende regels te worden vastgelegd inzake de aansprakelijkheden en verantwoordelijkheden van het Europees Parlement en de deelnemers aan de regeling, ingeval zich een tekort voordoet.	Antwoorden van het Europees Parlement *Naar aanleiding van een boekhoudkundig tekort van 43 765 745 euro eind 2004 heeft het Bureau tijdens zijn vergadering van 30 november 2005 een debat gewijd aan het beheer van de vrijwillige aanvullende pensioenregeling van de leden. Bij deze gelegenheid heeft het Bureau goedkeuring gehecht aan de conclusies van zijn werkgroep Pensioenfonds, in het bijzonder aan:* — *de goedkeuring van een wijziging van de KVL, teneinde het totale bijdragepercentage met ingang van 1 januari 2006 te verhogen van 39 % naar 45 %;* — *de instelling van een werkgroep met als mandaat om op basis van een onafhankelijk boekhoudkundig onderzoek een verslag voor te leggen over de financiële situatie van het fonds na de goedkeuring van het statuut van de leden;* — *de vaststelling van maatregelen (in het kader van de toepassing van het nieuwe statuut van de leden) die ook na de inwerkingtreding van het nieuwe statuut in 2009 de aanvullendepensioenbetalingen garanderen;* — *de constatering dat, zodra deze maatregelen zijn vastgesteld, de overeenkomst inzake de betrekkingen tussen en de respectieve bevoegdheden van het fonds en het Parlement kan worden uitgewerkt, zoals gevraagd door de Rekenkamer.* *In de programmering van de door het Bureau op 30 november 2005 goedgekeurde maatregelen staat dat pas „zodra deze maatregelen zijn vastgesteld de overeenkomst inzake de betrekkingen tussen en de respectieve bevoegdheden van het fonds en het Parlement kan worden uitgewerkt, zoals gevraagd door de Rekenkamer". In overeenstemming hiermee heeft het Parlement opdracht gegeven tot het uitvoeren van een boekhoudkundig onderzoek. Dit onderzoek is eind 2007 afgerond en de resultaten ervan zijn voorgelegd aan de werkgroep van het Bureau die uitvoeringsbepalingen voor het statuut van de leden uitwerkt. Artikel 77 van de ontwerp-uitvoeringsbepalingen betreft de situatie van het Pensioenfonds.* *Tijdens zijn vergadering van 19 mei 2008 heeft het Bureau besloten een eind te maken aan het systeem waarbij de premies van de leden werden ingehouden op de vergoeding voor algemene uitgaven. De secretaris-generaal heeft de leden vóór het zomerreces van deze procedurele wijziging op de hoogte gesteld.* *Op 9 juli 2008 heeft het Bureau uitvoeringsbepalingen goedgekeurd, waardoor kan worden overgegaan op de volgende fase. Dit betekent in concreto dat op korte termijn, op basis van hetgeen in deze bepalingen is vastgesteld met betrekking tot de toekomst van het Pensioenfonds, een begin kan worden gemaakt met de onderhandelingen gericht op het uitwerken van een overeenkomst inzake de betrekkingen tussen en de bevoegdheden van het fonds en het Parlement, en dat deze onderhandelingen naar verwachting begin volgend jaar zullen kunnen worden afgerond.*
Betaling door de Raad van extra, niet opgenomen vakantieverlof Jaarverslag over het begrotingsjaar 2004, paragraaf 9.18, en het jaarverslag over het begrotingsjaar 2005, tabel 10.2: „Bij de Raad wordt extra vakantieverlof dat vóór 31 december 1997 ter compensatie van overwerk is toegekend, bij de pensionering betaald indien de ambtenaar het extra verlof niet heeft opgenomen. Daar personeelsleden van de categorieën A en B geen recht hebben op compensatie voor overwerk, zijn dergelijke betalingen niet in overeenstemming met artikel 56 van het Statuut."	Het secretariaat-generaal heeft weliswaar maatregelen genomen om de voorraad vóór 31 december 1997 toegekend compensatieverlof voor personeelsleden van de categorieën A en B geleidelijk weg te werken, maar in 2007 werden nog steeds betalingen verricht ter compensatie van niet opgenomen extra verlof.	De betaling van niet opgenomen extra verlof dient te worden beëindigd.	Antwoorden van de Raad *Zoals moge blijken uit de antwoorden op de verslagen van de Rekenkamer over de voorgaande jaren, is het secretariaat-generaal van de Raad zich bewust van het standpunt van de Rekenkamer ten aanzien van het betalen van voorraden niet opgenomen compenserende verlofdagen die voor 31 december 1997 werden aangelegd, en stemt het volledig met de Rekenkamer in dat het lopende regularisatieproces zo spoedig mogelijk moet worden afgerond. Overeenkomstig de opmerkingen van de Rekenkamer werd een verplichte regeling ingevoerd in het kader waarvan alle resterende verlofdagen uiterlijk in 2009 volledig zullen zijn verdwenen.* *In dit verband herhaalt het secretariaat-generaal dat het meent dat deze regeling, met behulp waarvan deze bestanden geleidelijk worden geliquideerd, tot en met de laatste fase in 2009 moet worden uitgevoerd, omdat zulks onontkoombaar voortvloeit uit de verplichting verworven rechten te respecteren en de basisbeginselen van de Europese wetgeving, rechtmatige verwachtingen en gelijke behandeling, te eerbiedigen.* *Voorts zou het secretariaat-generaal erop willen wijzen dat het reeds in 1997 maatregelen heeft getroffen teneinde te voorkomen dat een dergelijke situatie zich in de toekomst ooit nog mocht voordoen.* *Het secretariaat-generaal heeft ook een besluit genomen dat zal voorkomen dat bij pensionering compenserende verlofdagen kunnen worden uitbetaald. Tevens dient te worden opgemerkt dat het secretariaat-generaal voornemens is in de loop van 2009 de laatste hand te leggen aan de werkzaamheden die ten doel hebben alle compensatiemaatregelen van niet-financiële aard die niet in overeenstemming zijn met artikel 56 van het Statuut, af te schaffen.*

Opmerkingen van de Rekenkamer	Getroffen maatregelen	Analyse van de Rekenkamer	Antwoord
Follow-up door de Commissie met betrekking tot gezinstoelagen Jaarverslag over het begrotingsjaar 2005, paragraaf 10.12, en het jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, tabel 10.2: „Personeel dat een kostwinnerstoelage ontvangt zonder kinderen ten laste te hebben, wordt niet verplicht de informatie regelmatig bij te werken. Er was geen bewijs dat 676 van de betrokken 1 605 in Brussel gevestigde personeelsleden van de Commissie verzocht was hun oorspronkelijke opgaven te bevestigen of bij te werken. Ook werden onvoldoende controles verricht van gevallen waarin mogelijk nationale toelagen voor kinderen ten laste zijn ontvangen die dan in mindering hadden moeten worden gebracht op de toelagen die overeenkomstig het Statuut zijn uitbetaald." „De Commissie [gaf] in 2006 follow-up aan 231 van de 676 gevallen en wil dit voor de overige gevallen binnen twee jaar doen."	De follow-up betreffende de diverse soorten toelagen wordt nog steeds hoofdzakelijk gebaseerd op het vrijwillig indienen van informatie door personeelsleden. In februari 2008 waren er nog steeds 703 gevallen waarvan de meest recente controle vóór 2005 was verricht; hierbij gaat het om meer dan 37 % van alle in Brussel gevestigd personeel dat een kostwinnerstoelage ontvangt zonder kinderen ten laste te hebben.	De Commissie dient verdere maatregelen te nemen om de gezinstoelagen regelmatig te verifiëren.	Antwoorden van de Commissie *Momenteel wordt voorrang gegeven aan de controle van het recht op kostwinnerstoelagen. Vanaf mei 2008 is één personeelslid er specifiek mee belast om de bij het controleproces opgelopen achterstand weg te werken. Tegelijkertijd worden voor dezelfde personen de uit andere bronnen ontvangen kostwinnerstoelagen gecontroleerd en in voorkomend geval worden de bedragen met terugwerkende kracht gecorrigeerd. Vervolgens zal er ook een verificatie plaatsvinden van andere personen die eventueel toelagen uit andere bronnen ontvangen en die niet recentelijk werden gecontroleerd.*

BIJLAGE I

Financiële informatie betreffende de algemene begroting

INHOUD

ACHTERGRONDINFORMATIE BETREFFENDE DE BEGROTING

1. Ontstaan van de begroting
2. Rechtsgrondslag
3. Begrotingsbeginselen, neergelegd in de Verdragen en het Financieel Reglement
4. Inhoud en structuur van de begroting
5. Financiering van de begroting (begrotingsontvangsten)
6. Soorten begrotingskredieten
7. Uitvoering van de begroting
   - 7.1. Verantwoordelijkheid voor de uitvoering
   - 7.2. Ontvangsten
   - 7.3. Uitgaven
   - 7.4. Geconsolideerde staten over de begrotingsuitvoering en vaststelling van het saldo van het begrotingsjaar
8. Indiening van de rekeningen
9. Externe controle
10. Kwijting en follow-up

TOELICHTING

Bronnen van de financiële gegevens

Munteenheid

Gebruikte afkortingen en tekens

GRAFIEKEN

ACHTERGRONDINFORMATIE BETREFFENDE DE BEGROTING

1. ONTSTAAN VAN DE BEGROTING

De begroting omvat de uitgaven van de Europese Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom). Tevens omvat zij de administratieve uitgaven voor de samenwerking op het gebied van „justitie en binnenlandse zaken" en voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, alsmede elke andere uitgave die de Raad ten laste van de begroting meent te moeten brengen om de uitvoering van deze beleidsvormen mogelijk te maken.

2. RECHTSGRONDSLAG

Voor de begroting gelden de financiële bepalingen van de Verdragen van Rome [1] [2] (artikelen 268-280 EG en artikelen 171-183 Euratom), en de financiële reglementen [3].

3. BEGROTINGSBEGINSELEN, NEERGELEGD IN DE VERDRAGEN EN HET FINANCIEEL REGLEMENT

Alle ontvangsten en alle uitgaven van de Gemeenschap dienen in één begroting te worden opgenomen (eenheid en waarachtigheid). De begroting wordt vastgesteld voor één begrotingsjaar (jaarperiodiciteit). De ontvangsten en uitgaven moeten in evenwicht zijn (evenwicht). De opstelling, uitvoering en rekening en verantwoording van de begroting geschieden in euro (rekeneenheid). 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 (universaliteit). De kredieten worden gespecificeerd per titel en hoofdstuk; de hoofdstukken worden onderverdeeld in artikelen en posten (specialiteit). De begrotingskredieten moeten worden aangewend volgens de beginselen van zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid (goed financieel beheer). De begroting wordt opgesteld, uitgevoerd en aan rekening en verantwoording onderworpen met inachtneming van het transparantiebeginsel (transparantie). Op deze algemene beginselen bestaan enkele kleine uitzonderingen.

4. INHOUD EN STRUCTUUR VAN DE BEGROTING

De begroting omvat een „samenvattende staat van de ontvangsten en de uitgaven" en afdelingen, verdeeld in „staten van ontvangsten en uitgaven" van elke instelling. De negen afdelingen zijn: afdeling I — Parlement; afdeling II — Raad; afdeling III — Commissie; afdeling IV — Hof van Justitie; afdeling V — Rekenkamer; afdeling VI — Economisch en Sociaal Comité; afdeling VII — Comité van de Regio's; afdeling VIII — Europese Ombudsman en afdeling IX — Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming.

Binnen elke afdeling worden de ontvangsten en uitgaven naar hun aard of bestemming ondergebracht in begrotingsonderdelen (titels, hoofdstukken, artikelen en eventueel posten).

5. FINANCIERING VAN DE BEGROTING (BEGROTINGSONTVANGSTEN)

De begroting wordt voornamelijk gefinancierd uit de eigen middelen van de Gemeenschappen: eigen middelen op basis van het bni, eigen middelen afkomstig uit de btw, douanerechten, landbouwrechten en suiker- en isoglucoseheffingen [4].

Naast de eigen middelen bestaan er nog andere ontvangsten, die van geringe betekenis zijn (zie ***grafiek I***).

6. SOORTEN BEGROTINGSKREDIETEN

Ter dekking van de voorziene uitgaven onderscheidt de begroting de volgende soorten begrotingskredieten:

a) gesplitste kredieten (GK), die zijn bestemd ter financiering van meerjarige activiteiten op bepaalde begrotingsterreinen. Zij omvatten vastleggingskredieten (VK) en betalingskredieten (BK):

   — met vastleggingskredieten kunnen tijdens het begrotingsjaar juridische verplichtingen worden aangegaan voor werkzaamheden waarvan de uitvoering zich uitstrekt over meerdere begrotingsjaren,

---

[1] Verdrag van Rome (25 maart 1957): Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG).

[2] Verdrag van Rome (25 maart 1957): Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom).

[3] Voornamelijk het Financieel Reglement (FINREG) van 25 juni 2002 (PB L 248 van 16.9.2002).

[4] Voornaamste rechtsvoorschriften betreffende de eigen middelen: Besluit 2007/436/EG van de Raad van 7 juni 2007 (PB L 163 van 23.6.2007); Besluit 2000/597/EG, Euratom van de Raad van 29 september 2000 (PB L 253 van 7.10.2000); 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 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 347 van 11.12.2006); Richtlijn 89/130/EEG, Euratom van de Raad van 13 februari 1989 betreffende de harmonisatie van de opstelling van het bruto nationaal produkt tegen marktprijzen (PB L 49 van 21.2.1989); Verordening (EG, Euratom) nr. 1287/2003 van de Raad van 15 juli 2003 betreffende de harmonisatie van het bruto nationaal inkomen tegen marktprijzen (PB L 181 van 19.7.2003).

— met betalingskredieten kunnen uitgaven worden gefinancierd die voortvloeien uit verplichtingen die zijn aangegaan in het lopende en vorige begrotingsjaren;

b) niet-gesplitste kredieten (NGK), waarmee uitgaven kunnen worden vastgelegd en betaald betreffende jaarlijkse activiteiten tijdens elk begrotingsjaar.

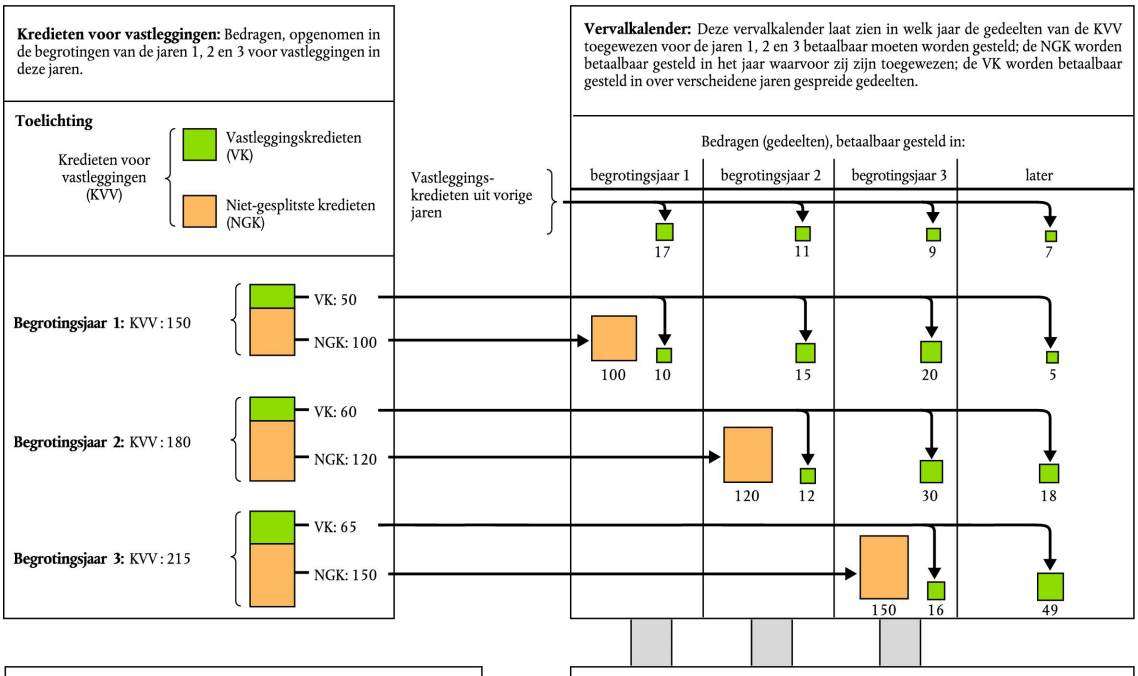
Het is dan ook van belang om voor elk begrotingsjaar de volgende twee totalen vast te stellen:

a) het totaal van de kredieten voor vastleggingen (KVV) ([5]) = niet-gesplitste kredieten (NGK) + vastleggingskredieten (VK) ([5]);

b) het totaal van de kredieten voor betalingen (KVB) ([5]) = niet-gesplitste kredieten (NGK) + betalingskredieten (BK) ([5]).

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 wat de weerslag van deze soorten kredieten op ieder begrotingsjaar is.



Samenvatting van alle soorten kredieten

Begroting \ Soort kredieten	Niet-gesplitste kredieten (NGK) (1)	Gesplitste kredieten (GK)		Kredieten voor vastleggingen (KVV) (1) + (2)	Kredieten voor betalingen (KVB) (1) + (3)
		Vastleggingskredieten (VK) (2)	Betalingskredieten (BK) (3)		
Begrotingsjaar 1	100	50	27	150	127
Begrotingsjaar 2	120	60	38	180	158
Begrotingsjaar 3	150	65	75	215	225

([5]) Belangrijk is 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.

7. UITVOERING VAN DE BEGROTING

7.1. 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 ([6]). Het Financieel Reglement omschrijft nauwkeurig de uitvoeringsprocedures en met name de verantwoordelijkheid van de ordonnateurs, de rekenplichtigen, de beheerders van voorschotkassen en de interne auditors van de instellingen. Op de twee grootste uitgaventerreinen (ELGF en Structuurfondsen) wordt het beheer over de middelen van de Gemeenschap met de lidstaten gedeeld.

7.2. Ontvangsten

De geraamde ontvangsten worden in de begroting opgenomen onder voorbehoud van eventuele wijzigingen via gewijzigde 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 ([7]). 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.

7.3. 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 begrotingen + bestemmingsontvangsten + overschrijvingen + uit het voorgaande begrotingsjaar overgedragen vastleggingskredieten + niet-automatische overdrachten van het voorgaande begrotingsjaar, die nog niet zijn vastgelegd + van voorgaande begrotingsjaren vrijgemaakte en wederopgevoerde vastleggingskredieten;

   ii) *besteding van de kredieten*: de definitieve kredieten voor vastleggingen zijn tijdens het begrotingsjaar beschikbaar voor het aangaan van verbintenissen (bestede kredieten voor vastleggingen = bedrag van de aangegane verbintenissen);

   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 op besluit van de betrokken instelling. De als bestemmingsontvangsten beschikbare kredieten worden van rechtswege 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 begrotingen + bestemmingsontvangsten + overschrijvingen + uit het vorige begrotingsjaar overgedragen kredieten in de vorm van automatische overdrachten (of overdrachten van rechtswege) of van niet-automatische overdrachten;

   ii) *besteding van de kredieten van het begrotingsjaar*: de kredieten voor betalingen van het begrotingsjaar 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 op besluit van de betrokken instelling. De als bestemmingsontvangsten beschikbare kredieten worden van rechtswege overgedragen;

([6]) Zie de artikelen 274 EG, 179 Euratom en 50 van het FINREG.

([7]) Zie de artikelen 69-74 van het FINREG en Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000.

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 7.4) = betalingen ten laste van de kredieten voor betalingen van het begrotingsjaar + naar het volgende begrotingsjaar overgedragen kredieten voor betalingen van het begrotingsjaar.

7.4. 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.

8. INDIENING VAN DE REKENINGEN

De rekeningen van een begrotingsjaar worden voorgelegd aan het Parlement, de Raad en de Rekenkamer; deze rekeningen worden ingediend in de vorm van financiële staten en overzichten van de begrotingsuitvoering en gaan vergezeld van een verslag over het begrotings- en financieel beheer. De voorlopige rekeningen worden uiterlijk 31 maart van het volgende begrotingsjaar ingediend, de definitieve rekeningen op 31 juli van dat jaar.

De jaarrekening 2007 van de Europese Gemeenschappen is de derde die is opgesteld volgens de regels van de boekhouding op transactiebasis die door de Europese Gemeenschappen in 2005 zijn ingevoerd. 2007 was ook het jaar waarin het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen werd bijgewerkt: de nieuwe versie trad op 1 mei 2007 in werking.

Er zij op gewezen dat in de geconsolideerde rekeningen 2007:

— de totale activa van 67 332 miljoen euro uit 2006 zijn gestegen tot 75 720 miljoen euro, terwijl de totale passiva van 131 550 miljoen euro zijn opgelopen tot 131 646 miljoen euro. Het verschil tussen activa en passiva zal op korte termijn worden gefinancierd uit reeds gevoteerde begrotingsmiddelen, of op lange termijn worden gegarandeerd door de lidstaten;

— het economisch resultaat van het begrotingsjaar is toegenomen van een overschot van 197 miljoen euro in 2006 tot een overschot van 10 120 miljoen euro in 2007.

9. EXTERNE CONTROLE

Sinds 1977 wordt de externe controle van de begroting verricht door de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen ([8]). De Rekenkamer onderzoekt de rekeningen van alle ontvangsten en uitgaven van de 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 wordt 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, in de lidstaten en in derde landen. 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.

10. KWIJTING EN FOLLOW-UP

Sinds 1977 zijn de volgende bepalingen van toepassing ([9]): 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, alsmede het jaarverslag en de speciale verslagen 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.

([8]) Zie de artikelen 246, 247 en 248 EG, 160 A, 160 B en 160 C Euratom en de artikelen 139-147 van het FINREG.

([9]) Zie de artikelen 276 EG en 180 ter Euratom.

TOELICHTING

BRONNEN VAN DE FINANCIËLE GEGEVENS

De in deze bijlage opgenomen financiële gegevens zijn ontleend aan de jaarrekeningen van de Europese Gemeenschappen, alsmede aan verschillende andere door de Commissie verstrekte financiële staten. De geografische verdeling vond plaats aan de hand van de landencodes van het boekhoudinformatiesysteem van de Commissie (ABAC). Zoals de Commissie beklemtoont zijn alle per lidstaat uitgesplitste gegevens, ongeacht of het om ontvangsten of uitgaven gaat, het resultaat van rekenkundige bewerkingen die een onvolledig beeld geven van het profijt dat elke lidstaat van de Unie trekt. Zij moeten dus voorzichtig worden geïnterpreteerd.

MUNTEENHEID

Alle financiële gegevens zijn in miljoenen euro's weergegeven. De totalen zijn afgerond op basis van elke exacte waarde en hoeven dus niet per se overeen te komen met de som van de afgeronde cijfers.

GEBRUIKTE AFKORTINGEN EN TEKENS

Afd.	Afdeling van de begroting
AT	Oostenrijk
BE	België
BG	Bulgarije
BK	Betalingskredieten
Bni	Bruto nationaal inkomen
Btw	Belasting over de toegevoegde waarde
CY	Cyprus
CZ	Tsjechische Republiek
DE	Duitsland
DK	Denemarken
EE	Estland
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschap(pen)
EGA of Euratom	Europese Gemeenschap voor Atoomenergie
EL	Griekenland
ES	Spanje
EU	Europese Unie
EU-27	Alle 27 lidstaten van de Europese Unie tezamen
EVA	Europese Vrijhandelsassociatie
FI	Finland
FINREG	Financieel Reglement van 25 juni 2002
FR	Frankrijk
G	Grafiek waarnaar wordt verwezen in een andere grafiek (bijv.: G III)
GK	Gesplitste kredieten
HU	Hongarije

IE	Ierland
IT	Italië
KVB	Kredieten voor betalingen
KVV	Kredieten voor vastleggingen
LT	Litouwen
LU	Luxemburg
LV	Letland
MT	Malta
NGK	Niet-gesplitste kredieten
NL	Nederland
PB	*Publicatieblad van de Europese Unie*
PL	Polen
PT	Portugal
RO	Roemenië
SE	Zweden
SI	Slovenië
SK	Slowakije
T.	Titel van de begroting
UK	Verenigd Koninkrijk
VK	Vastleggingskredieten
0,0	Tussen nul en 0,05
—	Geen gegevens voorhanden

GRAFIEKEN

BEGROTING VOOR HET JAAR 2007 EN BEGROTINGSUITVOERING IN HET JAAR 2007

G I Begroting 2007 — Geraamde ontvangsten en definitieve kredieten voor betalingen

G II Begroting 2007 — Kredieten voor vastleggingen

G III In 2007 beschikbare kredieten voor vastleggingen en besteding daarvan

G IV In 2007 beschikbare kredieten voor betalingen en besteding daarvan

G V Eigen middelen in 2007, per lidstaat

G VI In 2007 verrichte betalingen, per lidstaat

GECONSOLIDEERDE REKENINGEN OVER HET BEGROTINGSJAAR 2007

G VII Geconsolideerde balans

G VIII Geconsolideerde economische resultatenrekening

Grafiek I

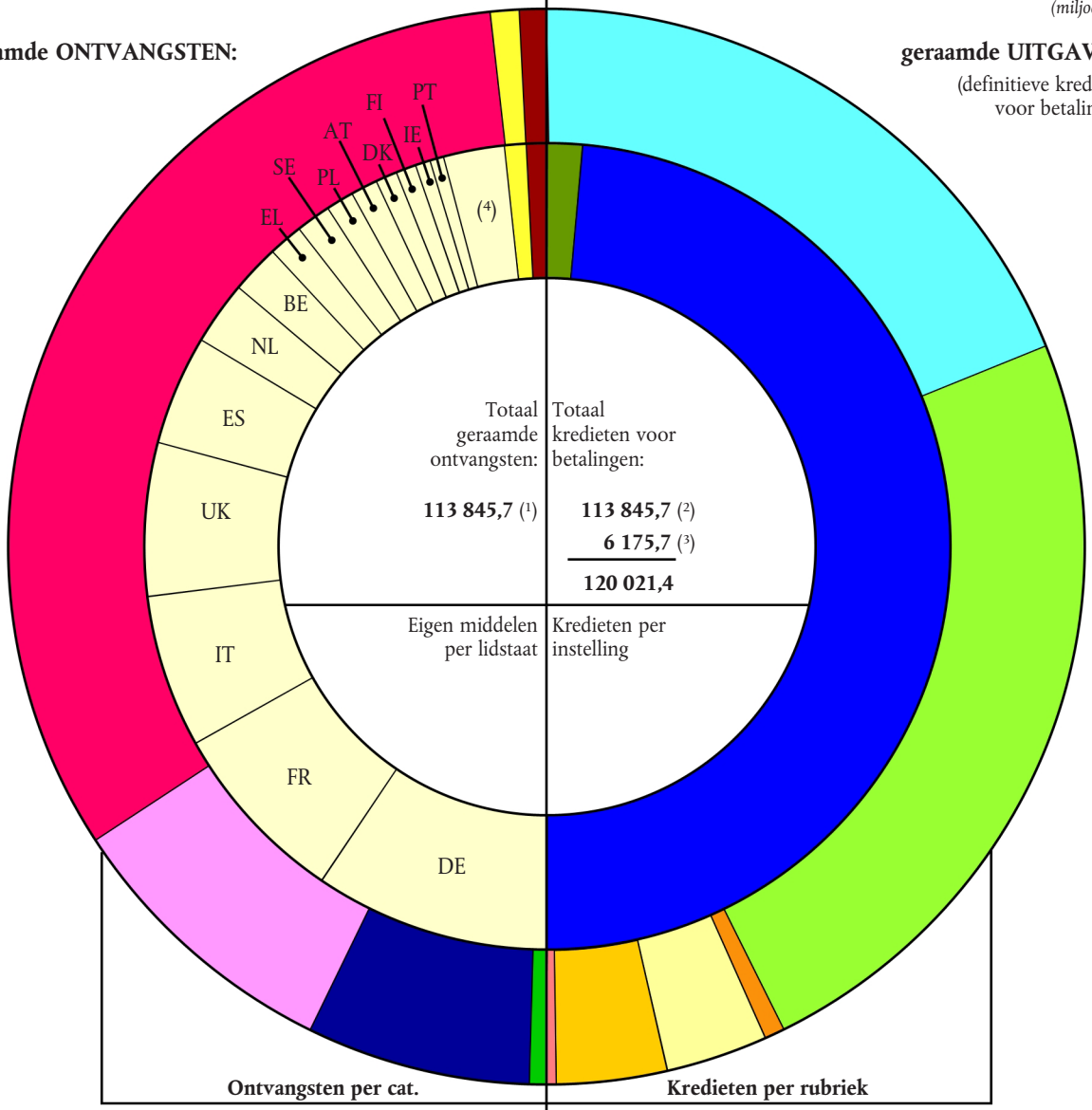
Begroting 2007 — Geraamde ontvangsten en definitieve kredieten voor betalingen

[voor de ontvangsten, zie „Achtergrondinformatie betreffende de begroting", paragraaf 7.2; voor de uitgaven, zie „Achtergrondinformatie betreffende de begroting", paragraaf 7.3; voor meer gedetailleerde informatie, zie G IV, kolom (a)]

(miljoen euro en %)

geraamde ONTVANGSTEN:

geraamde UITGAVEN:
(definitieve kredieten voor betalingen)



Verklaring betreffende de ontvangsten

Totaal eigen middelen (naar lidstaat)		
Landbouwrechten	1 486,8	(1,3 %)
Heffingen en bijdr. suiker en isoglucose	– 37,7	(0 %)
Douanerechten	15 083,8	(13,2 %)
Eigen middelen uit btw	19 478,6	(17,1 %)
Eigen middelen op basis van bni	74 022,0	(65 %)
Overige ontvangsten	1 703,7	(1,5 %)
Beschikbaar overschot vorig begr.jaar	2 108,6	(1,9 %)

Verklaring betreffende de uitgaven

Rubrieken van het financieel kader

1. Duurzame groei	45 461,8	(37,9 %)
2. Instandh. beheer v natuurlijke hulpbronnen	57 019,7	(47,5 %)
3. Burgersch., vrijh., veiligh. en rechtvaardigh.	1 356,2	(1,1 %)
4. De EU als mondiale partner	7 779,5	(6,5 %)
5. Administratie	7 959,5	(6,6 %)
6. Compensatie	444,6	(0,4 %)
Kredieten ter besch. v.d. andere instellingen	3 046,6	(2,5 %)
Kredieten ter beschikking van de Commissie	116 974,8	(97,5 %)
waaronder beleidskredieten	112 061,9	(93,4 %)

(1) Na gewijzigde begrotingen.

(4) Door CZ, RO, HU, SK, SI, LU, BG, LT, LV, EE, CY, MT bijgedragen ontvangsten zijn samengebracht.

(2) Na gewijz. begrotingen en overschr. van de ene naar de andere begrotingslijn.

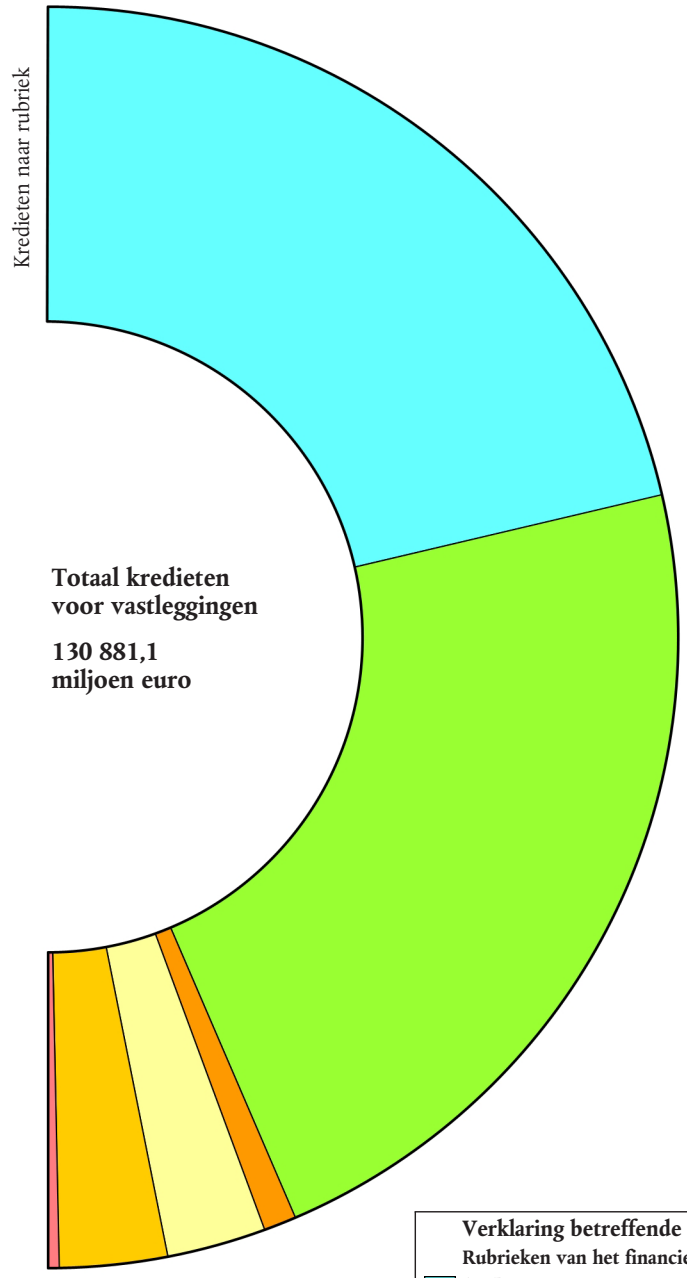
(3) Bestemmingsontvangsten, wederopgevoerde kredieten en overgedr. kredieten.

Grafiek II

Begroting 2007 — Kredieten voor vastleggingen

[na gewijzigde begrotingen; voor meer gedetailleerde informatie, zie G III, kolom (b)]

(miljoen euro en %)



NB:

Er is geen evenwicht tussen het totaal van de kredieten voor vastleggingen en de begrotingsontvangsten 2007, aangezien in de vastleggingskredieten ook bedragen zijn begrepen die zullen worden gefinancierd met ontvangsten uit latere begrotingsjaren.

Verklaring betreffende de uitgaven

Rubrieken van het financieel kader:		
1. Duurzame groei	56 060,3	(42,8 %)
2. Instandh. en beheer v. natuurlijke hulpbronnen	58 399,1	(44,6 %)
3. Burgersch., vrijh., veiligh. en rechtvaardigheid	1 543,8	(1,2 %)
4. De EU als mondiale partner	7 142,3	(5,5 %)
5. Administratie	7 291,0	(5,6 %)
6. Compensatie	444,6	(0,3 %)

Grafiek III

In 2007 beschikbare kredieten voor vastleggingen en besteding daarvan

(miljoen euro en %)

Afdelingen (Afd.) en titels (T.) overeenkomend met de begrotingsnomenclatuur 2007 en rubrieken van het financieel kader		Financieel kader	Definitieve kredieten		Besteding van de kredieten					
			Bedrag (1)	Best.gr. (%)	Aangegane verplichtingen	Best. Graad (%)	Overdrachten 2008 (2)	Best.gr. (%)	Annuleringen	Best.gr. (%)
		(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(b)	(d)	(d)/(b)	(e) = (b) – (c) – (d)	(e)/(b)
	Begrotingsnomenclatuur									
I	Parlement (Afd. I)		**1 453,6**		**1 379,7**	**94,9**	**57,2**	**3,9**	**16,6**	**1,1**
II	Raad (Afd. II)		**650,2**		**532,4**	**81,9**	**107,8**	**16,6**	**10,0**	**1,5**
III	Commissie (Afd. III) (3)		**128 183,3**		**120 326,5**	**93,9**	**4 531,8**	**3,5**	**3 325,0**	**2,6**
III.1	Economische en financiële zaken (T.01)		330,3		309,0	93,6	1,3	0,4	19,9	6,0
III.2	Ondernemingen (T.02)		575,0		537,5	93,5	28,0	4,9	9,6	1,7
III.3	Concurrentie (T.03)		74,4		72,0	96,7	1,4	1,9	1,0	1,4
III.4	Werkgelegenheid en sociale zaken (T.04)		10 908,1		10 860,9	99,6	23,0	0,2	24,1	0,2
III.5	Landbouw en plattelandsontwikkeling (T.05)		57 040,8		52 026,7	91,2	3 385,7	5,9	1 628,4	2,9
III.6	Energie en vervoer (T.06)		1 884,6		1 835,7	97,4	37,9	2,0	11,0	0,6
III.7	Milieu (T.07)		373,9		348,5	93,2	13,4	3,6	11,9	3,2
III.8	Onderzoek (T.08)		4 049,5		3 838,8	94,8	204,4	5,0	6,2	0,2
III.9	Informatiemaatschappij en media (T.09)		1 537,0		1 491,0	97,0	42,0	2,7	4,0	0,3
III.10	Eigen onderzoek (T.10)		662,8		401,7	60,6	260,9	39,4	0,2	0,0
III.11	Visserij en maritieme zaken (T.11)		958,9		706,5	73,7	5,3	0,6	247,1	25,8
III.12	Interne markt (T.12)		57,3		55,3	96,5	0,9	1,5	1,1	2,0
III.13	Regionaal beleid (T.13)		35 434,0		34 880,2	98,4	135,1	0,4	418,8	1,2
III.14	Belastingen en douane-unie (T.14)		113,8		100,9	88,7	1,8	1,6	11,1	9,7
III.15	Onderwijs en cultuur (T.15)		1 440,2		1 326,7	92,1	110,8	7,7	2,7	0,2
III.16	Communicatie (T.16)		204,1		196,9	96,5	1,2	0,6	5,9	2,9
III.17	Gezondheidszorg en consumentenbescherming (T.17)		571,9		502,2	87,8	9,4	1,7	60,2	10,5
III.18	Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (T.18)		693,2		626,0	90,3	10,6	1,5	56,7	8,2
III.19	Externe betrekkingen (T.19)		3 882,8		3 782,5	97,4	36,9	1,0	63,4	1,6
III.20	Handel (T.20)		73,8		71,6	97,0	0,9	1,3	1,3	1,7
III.21	Ontwikkeling en betrekkingen met de ACS-staten (T.21)		1 409,9		1 304,9	92,5	97,3	6,9	7,8	0,6
III.22	Uitbreiding (T.22)		1 133,1		1 052,6	92,9	77,7	6,9	2,7	0,2
III.23	Humanitaire hulp (T.23)		759,3		758,0	99,8	0,8	0,1	0,5	0,1
III.24	Fraudebestrijding (T.24)		72,6		68,8	94,7	0,0	0,0	3,8	5,3
III.25	Beleidscoördinatie en juridisch advies van de Commissie (T.25)		177,6		169,4	95,4	3,5	2,0	4,7	2,7
III.26	Administratie van de Commissie (T.26)		1 048,1		995,4	95,0	29,1	2,8	23,6	2,3
III.27	Begroting (T.27)		508,8		499,1	98,1	1,8	0,3	7,9	1,5
III.28	Audit (T.28)		9,9		9,1	91,8	0,2	1,7	0,6	6,4
III.29	Statistiek (T.29)		130,0		114,1	87,7	2,0	1,6	13,9	10,7
III.30	Pensioenen (T.30)		997,5		994,5	99,7	0,0	0,0	3,0	0,3
III.31	Talendiensten (T.31)		403,4		389,8	96,6	8,5	2,1	5,1	1,3
III.40	Reserves (T.40)		666,7		—	—	—	—	666,7	100,0
IV	Hof van Justitie (Afd. IV)		**274,7**		**266,0**	**96,8**	**1,6**	**0,6**	**7,1**	**2,6**
V	Rekenkamer (Afd. V)		**121,5**		**109,6**	**90,2**	**0,3**	**0,2**	**11,6**	**9,6**
VI	Economische en Sociaal Comité (Afd. VI)		**116,3**		**106,6**	**91,6**	**0,6**	**0,5**	**9,1**	**7,8**
VII	Comité van de Regio's (Afd. VII)		**68,2**		**65,7**	**96,2**	**0,1**	**0,1**	**2,5**	**3,7**
VIII	Eur. Ombudsman (Afd. VIII)		**8,2**		**7,4**	**90,5**	**—**	**—**	**0,8**	**9,5**
IX	Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (Afd. IX)		**5,0**		**4,3**	**86,1**	**—**	**—**	**0,7**	**13,9**
	Totaal-generaal kredieten voor vastleggingen	**124 455,0**	**130 881,1**	**105,2**	**122 798,4**	**93,8**	**4 699,4**	**3,6**	**3 383,3**	**2,6**
	Financieel kader (4)									
1	Duurzame groei	53 978,0	56 060,3		54 255,6	96,8	782,9	1,4	1 021,9	1,8
2	Instandhouding en beheer van natuurlijke hulpbronnen	55 142,0	58 399,1		53 121,7	91,0	3 353,5	5,7	1 923,9	3,3
3	Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid	1 273,0	1 543,8		1 421,9	92,1	46,0	3,0	76,0	4,9
4	EU als mondiale partner	6 578,0	7 142,3		6 636,8	92,9	273,7	3,8	231,8	3,2
5	Administratie	7 039,0 (5)	7 291,0		6 917,8	94,9	243,3	3,3	129,9	1,8
6	Compensatie	445,0	444,6		444,6	100,0	—	—	—	—
	Totaal-generaal kredieten voor vastleggingen	**124 455,0**	**130 881,1**	**105,2**	**122 798,4**	**93,8**	**4 699,4**	**3,6**	**3 383,3**	**2,6**
	Totaal-generaal kredieten voor betalingen	**122 190,0**	**120 021,4**	**98,2**	**113 953,3**	**94,9**	**4 603,3**	**3,8**	**1 464,8**	**1,2**

(1) Definitieve begrotingskredieten na overschrijvingen tussen begrotingsonderdelen, kredieten betreffende bestemmingsontvangsten of daarmee gelijkgestelde kredieten en uit het voorgaande jaar overgedragen kredieten. Bijgevolg overschrijden de beschikbare kredieten de limiet die was vastgesteld voor enkele rubrieken van het financieel kader.

(2) Inclusief kredieten overeenkomend met bestemmingsontvangsten of daarmee gelijkgestelde kredieten.

(3) Voor Afdeling III (Commissie) betreffen de titels (T.) de activiteiten/beleidssectoren zoals door de instelling omschreven voor de uitvoering van „activity based budgeting" (ABB).

(4) De limiet van de rubrieken van het financieel kader omvat de aanpassing zoals voorgeschreven in punt 48 van het Interinstitutioneel Akkoord van 2006.

(5) In de bijlage bij het Interinstitutioneel Akkoord van 2006 wordt bepaald dat de limiet voor deze rubriek onder aftrek van de personeelsbijdragen aan de pensioenregeling wordt weergegeven, tot een maximum van 500 miljoen euro tegen prijzen van 2004 voor de periode 2007-2013. In 2007 bedraagt deze aftrek 75,8 miljoen euro.

Grafiek IV

In 2007 beschikbare kredieten voor betalingen en besteding daarvan

(miljoen euro en %)

Afdelingen (Afd.) en titels (T.) overeenkomend met de begrotingsnomenclatuur 2007 en rubrieken van het financieel kader		Definitieve kredieten (1)	Besteding van de kredieten					
			In 2007 verrichte betalingen	Best. Graad (%)	Overdrachten 2008	Best.gr. (%)	Annuleringen	Best.gr. (%)
		(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a) – (b) – (c)	(d)/(a)
	Begrotingsnomenclatuur							
I	Parlement (Afd. I)	**1 668,2**	**1 329,1**	**79,7**	**308,5**	**18,5**	**30,6**	**1,8**
II	Raad (Afd. II)	**741,4**	**557,6**	**75,2**	**163,0**	**22,0**	**20,8**	**2,8**
III	Commissie (Afd. III) (2)	**116 974,8**	**111 506,5**	**95,3**	**4 092,6**	**3,5**	**1 375,7**	**1,2**
III.1	Economische en financiële zaken (T.01)	328,7	262,1	79,7	6,9	2,1	59,6	18,1
III.2	Ondernemingen (T.02)	549,7	369,8	67,3	62,5	11,4	117,3	21,3
III.3	Concurrentie (T.03)	81,6	70,7	86,7	8,8	10,7	2,1	2,6
III.4	Werkgelegenheid en sociale zaken (T.04)	11 664,4	11 547,4	99,0	27,9	0,2	89,0	0,8
III.5	Landbouw en plattelandsontwikkeling (T.05)	55 802,4	53 685,2	96,2	1 965,0	3,5	152,1	0,3
III.6	Energie en vervoer (T.06)	1 142,3	918,8	80,4	162,8	14,3	60,7	5,3
III.7	Milieu (T.07)	283,9	231,8	81,6	23,0	8,1	29,1	10,3
III.8	Onderzoek (T.08)	3 311,8	2 678,5	80,9	609,4	18,4	24,0	0,7
III.9	Informatiemaatschappij en media (T.09)	1 436,4	1 226,7	85,4	180,8	12,6	29,0	2,0
III.10	Eigen onderzoek (T.10)	656,0	405,9	61,9	238,7	36,4	11,4	1,7
III.11	Visserij en maritieme zaken (T.11)	1 248,1	1 039,0	83,2	13,1	1,0	196,0	15,7
III.12	Interne markt (T.12)	63,9	54,4	85,2	6,5	10,2	2,9	4,6
III.13	Regionaal beleid (T.13)	26 693,1	26 583,0	99,6	14,2	0,1	95,8	0,4
III.14	Belastingen en douane-unie (T.14)	122,9	84,7	68,9	7,9	6,4	30,3	24,6
III.15	Onderwijs en cultuur (T.15)	1 449,8	1 260,5	86,9	162,0	11,2	27,3	1,9
III.16	Communicatie (T.16)	223,1	182,8	81,9	20,8	9,3	19,5	8,7
III.17	Gezondheidszorg en consumentenbescherming (T.17)	582,5	447,8	76,9	42,6	7,3	92,1	15,8
III.18	Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (T.18)	428,4	258,8	60,4	97,5	22,8	72,1	16,8
III.19	Externe betrekkingen (T.19)	3 429,3	3 264,6	95,2	67,7	2,0	97,0	2,8
III.20	Handel (T.20)	75,8	65,1	85,9	6,4	8,5	4,3	5,7
III.21	Ontwikkeling en betrekkingen met de ACS-staten (T.21)	1 343,7	1 192,8	88,8	105,8	7,9	45,1	3,4
III.22	Uitbreiding (T.22)	1 793,2	1 748,5	97,5	19,6	1,1	25,1	1,4
III.23	Humanitaire hulp (T.23)	764,3	755,6	98,9	6,9	0,9	1,7	0,2
III.24	Fraudebestrijding (T.24)	75,0	59,7	79,6	5,8	7,8	9,4	12,6
III.25	Beleidscoördinatie en juridisch advies van de Commissie (T.25)	194,4	170,2	87,5	18,5	9,5	5,7	2,9
III.26	Administratie van de Commissie (T.26)	1 154,7	965,4	83,6	150,9	13,1	38,5	3,3
III.27	Begroting (T.27)	517,7	497,9	96,2	10,8	2,1	9,1	1,8
III.28	Audit (T.28)	10,8	8,9	83,0	1,0	9,4	0,8	7,5
III.29	Statistiek (T.29)	133,6	102,0	76,4	12,6	9,4	18,9	14,2
III.30	Pensioenen (T.30)	997,5	994,5	99,7	0,0	0,0	3,0	0,3
III.31	Talendiensten (T.31)	415,9	373,4	89,8	36,0	8,7	6,5	1,6
III.40	Reserves (T.40)	—	—	—	—	—	—	—
IV	Hof van Justitie (Afd. IV)	**288,0**	**264,7**	**91,9**	**14,5**	**5,0**	**8,7**	**3,0**
V	Rekenkamer (Afd. V)	**128,8**	**107,0**	**83,1**	**9,1**	**7,1**	**12,6**	**9,8**
VI	Economische en Sociaal Comité (Afd. VI)	**127,6**	**109,3**	**85,7**	**7,9**	**6,2**	**10,4**	**8,2**
VII	Comité van de Regio's (Afd. VII)	**77,7**	**67,5**	**86,9**	**6,2**	**8,0**	**4,0**	**5,1**
VIII	Eur. Ombudsman (Afd. VIII)	**8,6**	**7,3**	**84,0**	**0,6**	**6,4**	**0,8**	**9,6**
IX	Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (Afd. IX)	**6,4**	**4,2**	**66,7**	**1,0**	**16,0**	**1,1**	**17,3**
	Totaal-generaal kredieten voor betalingen	**120 021,4**	**113 953,3**	**94,9**	**4 603,3**	**3,8**	**1 464,8**	**1,2**
	Financieel kader							
1	Duurzame groei	45 461,8	43 713,0	96,2	1 359,1	3,0	389,7	0,9
2	Instandhouding en beheer van natuurlijke hulpbronnen	57 019,7	54 648,4	95,8	1 957,7	3,4	413,6	0,7
3	Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid	1 356,2	1 049,8	77,4	162,6	12,0	143,8	10,6
4	EU als mondiale partner	7 779,5	7 291,8	93,7	184,0	2,4	303,8	3,9
5	Administratie	7 959,5	6 805,6	85,5	940,0	11,8	214,0	2,7
6	Compensatie	444,6	444,6	100,0	—	—	—	—
	Totaal-generaal kredieten voor betalingen	**120 021,4**	**113 953,3**	**94,9**	**4 603,3**	**3,8**	**1 464,8**	**1,2**

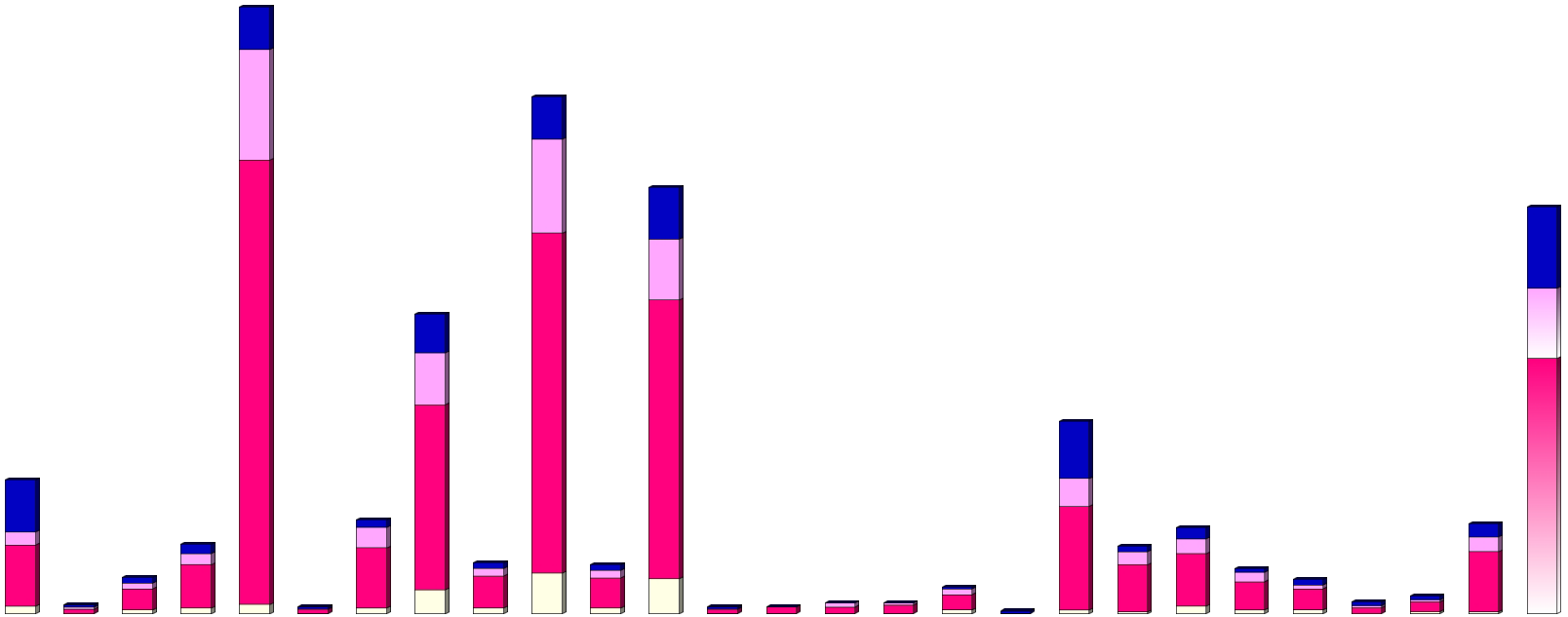
(1) Definitieve begrotingskredieten na verrekening van overschrijvingen tussen begrotingsonderdelen, kredieten betreffende bestemmingsontvangsten of daarmee gelijkgestelde kredieten en uit het voorgaande jaar overgedragen kredieten.

(2) Voor Afd. III (Commissie) betreffen de titels (T.) de activiteiten/beleidssectoren zoals door de instelling omschr. voor de uitvoering van „activity based budgeting" (ABB).

Grafiek V

Eigen middelen in 2007, per lidstaat

Resultaat ontvangsten *(miljoen euro en %)*



	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	EL	ES	FI	FR	IE	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	SE	UK (1)	EU 27
— Traditionele eigen middelen	1 685,1	60,8	178,8	329,8	3 126,8	42,8	229,6	1 290,1	148,9	1 332,5	218,0	1 687,2	46,4	30,9	45,4	19,2	110,9	11,8	1 873,5	201,1	338,4	137,1	159,2	82,5	90,5	438,4	2 657,0	**16 573,0**
— Eigen middelen btw	468,5	46,3	199,9	332,8	3 635,2	26,8	697,9	1 722,8	260,7	3 113,8	276,4	2 030,1	25,0	35,2	47,1	53,2	137,8	9,1	936,3	409,0	508,7	269,4	162,1	55,9	84,6	486,6	3 409,6	**19 440,8**
— Eigen middelen bni	1 985,8	163,0	703,8	1 393,5	14 653,8	95,8	1 946,6	6 073,4	1 087,7	11 215,7	972,2	9 143,7	88,2	118,0	158,3	202,2	546,7	32,5	3 400,6	1 564,9	1 745,6	940,1	681,7	198,3	302,5	1 948,9	12 551,2	**73 914,8**
— Correctie Verenigd Koninkrijk	232,5	20,8	84,4	162,9	294,2	11,2	145,8	751,7	132,0	1 326,9	119,6	1 163,2	10,7	14,9	20,1	21,2	74,9	3,6	92,4	43,0	215,8	113,9	86,4	22,6	41,6	41,3	5 188,9	**58,9**
TOTAAL	**4 371,9**	**290,8**	**1 167,0**	**2 219,0**	**21 710,0**	**176,7**	**3 019,9**	**9 838,2**	**1 629,4**	**16 988,9**	**1 586,4**	**14 024,2**	**170,3**	**199,0**	**271,0**	**295,8**	**870,2**	**57,0**	**6 302,8**	**2 218,1**	**2 808,6**	**1 460,4**	**1 089,4**	**359,4**	**519,2**	**2 915,2**	**13 429,0**	**109 987,5**
	4,0 %	0,3 %	1,1 %	2,0 %	19,7 %	0,2 %	2,7 %	8,9 %	1,5 %	15,4 %	1,4 %	12,8 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,3 %	0,8 %	0,1 %	5,7 %	2,0 %	2,6 %	1,3 %	1,0 %	0,3 %	0,5 %	2,7 %	12,2 %	100,0 %

(1) Voor het Verenigd Koninkrijk wordt op het brutobedrag van de eigen middelen (18 617,8 miljoen euro) een correctie (5 188,9 miljoen euro) toegepast. De financiering van deze correctie wordt opgebracht door de andere lidstaten. Deze correctie is alleen op de componenten btw en bni van de bruto eigen middelen toegepast, naar evenredigheid van de respectieve bedragen daarvan.

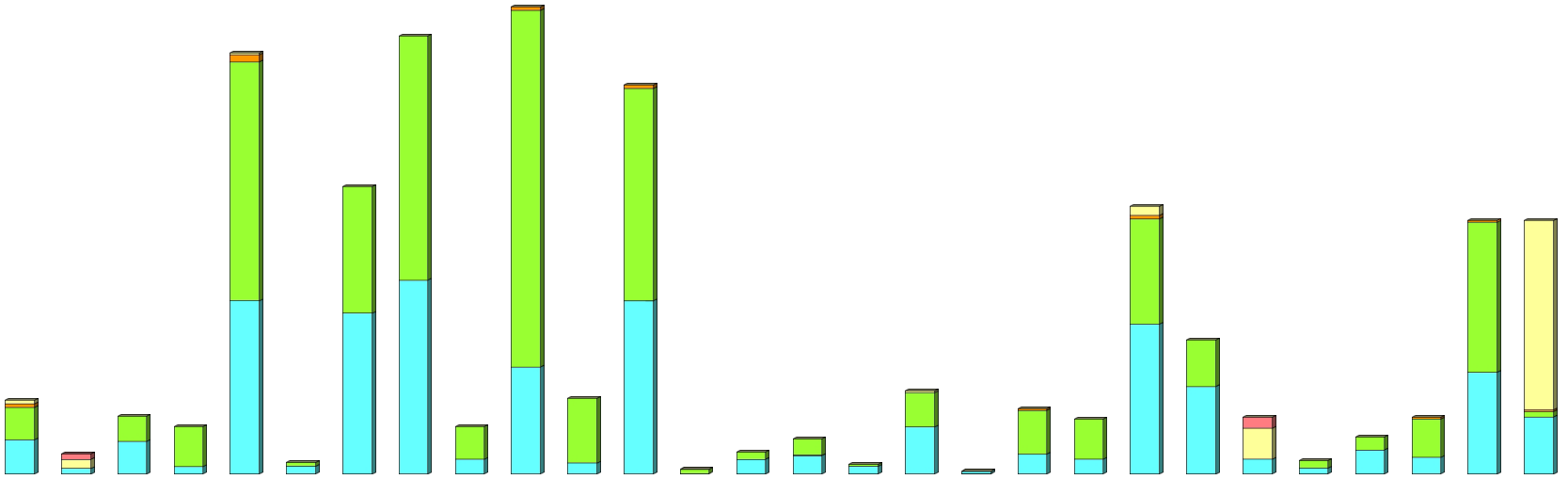
Grafiek VI

In 2007 verrichte betalingen, per lidstaat (1)

NB: In 2007 gedane betalingen = betalingen ten laste van beleidskredieten 2007 + betalingen ten laste van overdrachten uit 2006.

Rubrieken van het financieel kader

(miljoen euro en %)



	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	EL	ES	FI	FR	IE	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	SE	UK	Derde landen en diversen (2)	Totaal
— Duurzame groei	999,8	161,7	952,5	214,5	5 034,1	226,8	4 704,8	5 683,7	400,3	3 089,6	344,5	5 055,5	41,9	449,8	507,6	163,9	1 351,6	54,0	578,3	401,1	4 323,1	2 552,8	450,9	185,9	667,3	459,4	2 949,7	1 707,7	**43 713,0**
Concurrentievermogen	653,0	16,8	34,2	85,3	722,3	10,1	112,2	254,1	78,3	640,3	80,8	603,1	7,5	12,5	42,0	150,8	47,4	4,9	326,9	136,4	106,0	96,8	29,5	23,9	32,1	155,9	592,7	1 683,4	**6 739,0**
Cohesie	346,9	144,9	918,3	129,3	4 311,8	216,8	4 592,6	5 429,6	322,0	2 449,3	263,7	4 452,5	34,4	437,2	465,5	13,1	1 304,2	49,1	251,4	264,7	4 217,1	2 456,1	421,4	162,0	635,2	303,5	2 357,0	24,3	**36 974,0**
— Instandh.natuurlijke hulpbronnen	925,6	6,6	717,1	1 173,3	6 905,9	121,6	3 644,5	7 042,6	977,9	10 378,7	1 841,3	6 152,2	61,0	186,4	483,0	55,6	956,4	8,7	1 229,4	1 130,4	3 114,3	1 341,3	24,2	180,3	380,5	1 117,2	4 328,9	163,6	**54 648,4**
— Burgersch, vrijh, veiligh, rechtv.	91,0	3,3	18,1	8,7	234,4	9,3	19,3	27,3	11,0	99,6	7,2	88,4	9,0	10,0	15,8	10,6	37,4	11,4	39,6	26,9	89,2	21,3	4,4	9,2	13,9	45,1	42,9	45,7	**1 049,8**
— EU als mondiale partner	124,8	279,2	15,5	4,4	47,5	8,3	4,6	21,7	1,6	18,2	0,8	34,0	7,9	20,8	25,7	1,3	62,5	1,7	8,5	10,9	228,0	1,9	805,7	7,7	9,9	6,9	25,8	5 506,1	**7 291,8**
— Compensatie	—	129,3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	315,4	—	—	—	—	—	**444,6**
TOTAAL	**2 141,2**	**580,0**	**1 703,2**	**1 400,9**	**12 221,9**	**366,1**	**8 373,1**	**12 775,3**	**1 390,8**	**13 586,0**	**2 193,9**	**11 330,1**	**119,8**	**667,0**	**1 032,1**	**231,4**	**2 407,9**	**75,8**	**1 855,8**	**1 569,3**	**7 754,6**	**3 917,3**	**1 600,6**	**383,1**	**1 071,6**	**1 628,6**	**7 347,2**	**7 423,1**	**107 147,7**
	2,0 %	0,5 %	1,6 %	1,3 %	11,4 %	0,3 %	7,8 %	11,9 %	1,3 %	12,7 %	2,0 %	10,6 %	0,1 %	0,6 %	1,0 %	0,2 %	2,2 %	0,1 %	1,7 %	1,5 %	7,2 %	3,7 %	1,5 %	0,4 %	1,0 %	1,5 %	6,9 %	6,9 %	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 (ABAC).

(2) De bedragen onder „Derde landen en diversen" bestaan hoofdzakelijk uit uitgaven in verband met projecten die buiten de Unie worden uitgevoerd, en waaraan derde landen deelnemen. Ook vallen daaronder de uitgaven waarbij geen geografische verdeling kon worden aangebracht.

Grafiek VII

Geconsolideerde balans

(miljoen euro)

	31.12.2007	31.12.2006
Niet-vlottende activa:		
Immateriële activa	44,0	37,0
Vaste bedrijfsmiddelen	4 523,0	4 586,0
Langetermijnbeleggingen	1 973,0	2 157,0
Leningen	1 806,0	2 023,0
Voorfinancieringen op lange termijn	14 015,0	22 425,0
Vorderingen op lange termijn	127,0	328,0
	22 488,0	**31 556,0**
Vlottende activa:		
Voorraden	88,0	115,0
Kortetermijnbeleggingen	1 420,0	1 426,0
Voorfinancieringen op korte termijn	20 583,0	8 055,0
Vorderingen op korte termijn	12 051,0	9 796,0
Geldmiddelen en kasequivalenten	18 756,0	16 384,0
	52 898,0	**35 776,0**
Totaal activa	**75 386,0**	**67 332,0**
Niet-vlottende passiva:		
Personeelsbeloningen	– 33 480,0	– 32 200,0
Voorzieningen op lange termijn	– 1 079,0	– 989,0
Financiële verplichtingen op lange termijn	– 1 574,0	– 1 862,0
Overige verplichtingen op lange termijn	– 1 989,0	– 2 020,0
	– 38 122,0	**– 37 071,0**
Vlottende passiva:		
Voorzieningen op korte termijn	– 369,0	– 379,0
Kortlopende financiële verplichtingen	– 135,0	– 20,0
Crediteuren	– 95 380,0	– 94 080,0
	– 95 884,0	**– 94 479,0**
Totaal passiva	**– 134 006,0**	**– 131 550,0**
Nettoactiva	**– 58 620,0**	**– 64 218,0**
Reserves	2 806,0	2 855,0
Bij de lidstaten op te vragen bedragen:		
Personeelsbeloningen (lange termijn)	– 33 480,0	– 32 200,0
Overige bedragen	– 27 946,0	– 34 873,0
Nettoactiva	**– 58 620,0**	**– 64 218,0**

Grafiek VIII

Geconsolideerde economische resultatenrekening

(miljoen euro)

	31.12.2007	31.12.2006
Beleidsontvangsten		
Eigen middelen en ontvangsten uit bijdragen	112 084	105 118
Overige beleidsontvangsten	9 080	8 368
	121 164	**113 486**
Beleidsuitgaven		
Administratieve uitgaven	– 7 120	– 6 619
Beleidsuitgaven	– 104 682	– 106 803
	– 111 802	**– 113 422**
Overschot beleidsactiviteiten	**9 362**	**64**
Financiële ontvangsten	674	621
Financiële uitgaven	– 354	– 331
Mutatie in de verplichting personeelsbeloningen	– 2 207	108
Nettoaandeel overschot (tekort) van geassocieerde deelnemingen en gemeenschappelijke ondernemingen	– 13	– 265
Economisch resultaat begrotingsjaar	**7 462**	**197**

BIJLAGE II

Lijst met speciale verslagen die de Rekenkamer sinds het laatste jaarverslag heeft uitgebracht

— Speciaal verslag nr. 6/2007 over de doeltreffendheid van de technische bijstand in het kader van de capaciteitsontwikkeling

— Speciaal verslag nr. 7/2007 over de controle-, inspectie- en sanctiesystemen betreffende de voorschriften in verband met de instandhouding van de communautaire visbestanden

— Speciaal verslag nr. 8/2007 over de administratieve samenwerking op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde

— Speciaal verslag nr. 9/2007 over „De evaluatie van de Europese kaderprogramma's voor onderzoek en technologische ontwikkeling (OTO): kan de aanpak van de Commissie worden verbeterd?"

— Speciaal verslag nr. 1/2008 over het proces van onderzoek en evaluatie van grote investeringsprojecten in de programmeringsperioden 1994-1999 en 2000-2006

— Speciaal verslag nr. 2/2008 over bindende tariefinlichtingen (BTI's)

— Speciaal verslag nr. 3/2008 — Het Solidariteitsfonds van de Europese Unie: hoe snel, efficiënt en flexibel is het?

— Speciaal verslag nr. 4/2008 betreffende de uitvoering van de melkquota in de op 1 mei 2004 tot de Europese Unie toegetreden lidstaten

— Speciaal verslag nr. 5/2008 — Agentschappen van de Europese Unie: resultaten bereiken

— Speciaal verslag nr. 6/2008 over de rehabilitatiehulp van de Europese Commissie na de tsunami en orkaan Mitch

— Speciaal verslag nr. 7/2008 over het programma Intelligente energie 2003-2006

Deze verslagen kunnen worden ingezien of gedownload op de website van de Europese Rekenkamer:
www.eca.europa.eu
Het verslag is op aanvraag in papieren vorm en als CD-ROM verkrijgbaar bij de Rekenkamer:

Europese Rekenkamer
Eenheid „Communicatie en verslagen"
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
Tel.: (+352) 4398-1
E-mail: euraud@eca.europa.eu

of door een elektronische bestelbon bij EU-Bookshop in te vullen.

JAARVERSLAG OVER DE ACTIVITEITEN GEFINANCIERD UIT HET ZEVENDE, ACHTSTE EN NEGENDE EUROPEES ONTWIKKELINGSFONDS (EOF)

(2008/C 286/02)

Jaarverslag over de activiteiten gefinancierd uit het zevende, achtste en negende Europees Ontwikkelingsfonds (EOF)

INHOUD

	Paragraaf
Inleiding	1-5
Hoofdstuk I — Uitvoering van het zevende, achtste en negende EOF	6-13
Financiële uitvoering	6-11
Jaarverslag van de Commissie over het financiële beheer van de EOF's	12-13
Hoofdstuk II — Betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer over de EOF's	14-56
Betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer over het zevende, achtste en negende Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) voor het begrotingsjaar 2007	I-XI
Toelichting bij de betrouwbaarheidsverklaring	14-50
Reikwijdte en aard van de controle	14-15
Betrouwbaarheid van de rekeningen	16-18
Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen	19-50
Conclusies en aanbevelingen	51-56

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

INLEIDING

1. De Europese Ontwikkelingsfondsen (EOF's) zijn ontstaan uit internationale overeenkomsten of akkoorden [1] tussen de Gemeenschap en haar lidstaten enerzijds en bepaalde staten in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan (ACS) anderzijds, en uit besluiten van de Raad betreffende de associatie van landen en gebieden overzee (LGO).

1-5. *Het EOF is inderdaad het belangrijkste EU-instrument voor ontwikkelingshulp aan de ACS-landen. Hoewel de Commissie het oordeel van de Rekenkamer op tal van punten onderschrijft, wil zij de aandacht vestigen op de grote risico's die samenhangen met het beheer van het Fonds, gelet op:*

— *het grote volume dat ten uitvoer wordt gelegd;*

— *het zwakke bestuur van een aantal partnerlanden;*

— *de vele problemen, waaronder de grote bestuurlijke tekortkomingen, in de meeste begunstigde landen.*

Gezien deze situatie heeft de Commissie op verschillende niveaus een controlestrategie ingevoerd, waarbij onder meer gebruik wordt gemaakt van toezichthouders en controleurs, en van controles die worden verricht door de aanbestedende autoriteiten, maar ook rechtstreeks door de delegaties en de centrale diensten van de Commissie.

Deze controlestrategie vereist natuurlijk een risicobeoordeling, maar ook de verhouding kosten-baten moet in aanmerking worden genomen. De Commissie is van mening dat de door haar getroffen voorzieningen doeltreffend zijn en voldoen aan de vastgestelde criteria. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Rekenkamer, maar ook op basis van haar eigen ervaring, heeft de Commissie deze strategie de afgelopen jaren verfijnd. Zij zal dit blijven doen.

Bij lezing van het verslag van de Rekenkamer dient men zich bewust te zijn van de omgeving waarin de Commissie genoodzaakt is te werken en rekening te houden met het risico dat inherent is aan dit soort activiteiten.

2. De Commissie is verantwoordelijk voor en belast met het beheer van de meeste uitgaven van de EOF's. De investeringsfaciliteit van het EOF wordt sinds 1 april 2003 volledig door de Europese Investeringsbank [2] (EIB) beheerd. De betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer en de kwijtingsprocedure van het Europees Parlement hebben geen betrekking op deze faciliteit [3] [4].

[1] De Overeenkomst van Yaoundé I dateert van 1964. Het meest recente akkoord (Cotonou) dateert van 23 juni 2000 en werd op 25 juni 2005 te Luxemburg herzien.

[2] Zo bedraagt de oorspronkelijke toewijzing in het kader van het negende EOF 13 800 miljoen euro; voor 2 200 miljoen euro hiervan is de EIB verantwoordelijk.

[3] Artikelen 96, 103 en 112 van het Financieel Reglement van 27 maart 2003 van toepassing op het negende EOF (PB L 83 van 1.4.2003, blz. 1). De Rekenkamer heeft in haar Advies nr. 12/2002 over het voorstel voor deze verordening (PB C 12 van 17.1.2003) benadrukt dat deze artikelen de reikwijdte van de kwijting van het Europees Parlement inperken.

[4] De controle van deze verrichtingen door de Rekenkamer is geregeld in een tripartiete overeenkomst tussen de EIB, de Commissie en de Rekenkamer (artikel 112 van voornoemd financieel reglement van 27 maart 2003 van toepassing op het negende EOF).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3. Na de programmeringsfase worden de EOF-middelen in twee keer ter beschikking gesteld. Nadat de Commissie een verzoek van een ACS-staat heeft ontvangen, neemt zij het financieringsbesluit (in de boeken opgenomen als financiële vastleggingen). Vervolgens omschrijven de Commissie en de ACS-staat de voorwaarden voor de uitvoering van die besluiten door de nationale ordonnateur (NO) van het betrokken land in het kader van een financieringsovereenkomst of rechtstreeks door de Commissie. De NO sluit contracten (in de boeken opgenomen als individuele juridische verbintenissen) en geeft betalingsopdrachten, die door de Commissie zullen worden gecontroleerd en uitgevoerd.

4. Begrotingssteun is niet onderworpen aan dit beheerssysteem. Financieringsovereenkomsten vormen juridische verbintenissen en geven aanleiding tot betalingen zonder dat afzonderlijke juridische verbintenissen worden aangegaan. Nadat de Commissie zich ervan heeft verzekerd dat aan de voorwaarden van de Overeenkomst van Cotonou en de financieringsovereenkomst is voldaan, gaat zij over tot een eerste overdracht van middelen ten gunste van de begroting van het ontvangende land. Na de overdracht gaan die middelen op in de begroting van de ACS-staat, waar voor de besteding en de controle ervan de wetgeving en procedures van het ontvangende land gelden. Samen met andere belangrijke internationale kapitaalverschaffers beoordeelt de Commissie de in het beheer van de overheidsfinanciën in die staten aangebrachte verbeteringen en de resultaten wat betreft vermindering van de armoede. Alvorens over te gaan tot volgende uitbetalingen, vergewist de Commissie zich ervan dat er is voldaan aan de in de financieringsovereenkomst vastgelegde voorwaarden.

5. Binnen de Commissie worden de meeste EOF-programma's door de Dienst voor samenwerking EuropeAid (hierna: EuropeAid) beheerd. Een klein deel van de EOF-projecten ([5]) houdt verband met humanitaire hulp en wordt door het directoraat-generaal Humanitaire hulp (DG ECHO) beheerd.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

HOOFDSTUK I — UITVOERING VAN HET ZEVENDE, ACHTSTE EN NEGENDE EOF

Financiële uitvoering

6. Na de afsluiting van het zesde EOF in 2006 werden het zevende, achtste en negende EOF in 2007 tegelijk uitgevoerd. Verwacht wordt dat het zevende EOF in 2008 zal worden afgesloten.

7. In 2007 beliepen de van de lidstaten ontvangen bijdragen in totaal 2 679 miljoen euro, inclusief 39 miljoen euro aan vrijwillige bijdragen voor de Afrikaanse Vredesfaciliteit in het kader van samenwerking binnen de ACS ([6]). In de loop van 2007 begon de Commissie bijdragen in het kader van het negende EOF af te roepen omdat de bijdragen van het achtste EOF volledig waren opgebruikt.

6.-8. *Overeenkomstig de agenda van Monterrey en Parijs heeft de Commissie haar inspanningen om de steun te verhogen en doeltreffender te maken in 2007 voortgezet. In het jaar 2007 heeft de uitvoering van de EOF's — net als in 2006 — zeer goede resultaten opgeleverd, met recordcijfers voor contracten en betalingen, aanzienlijke verlagingen van oude en slapende betalingsverplichtingen, en vorderingen in de richting van de uiteindelijke afsluiting van het zevende EOF. Het streefdoel voor eind 2007 was alle middelen van het negende EOF vast te leggen, wat ertoe heeft geleid dat in de periode 2003-2007 15,9 miljard euro, ofwel 100 % van de middelen van het negende EOF, is besteed. Het betreft het hoogste cijfer in de geschiedenis van de Europese Ontwikkelingsfondsen.*

([5]) Goed voor 0,8 % van de betalingen in 2007.

([6]) Besluit nr. 2/2007 van de ACS-EG-Raad van ministers van 25 mei 2007 (PB L 175 van 5.7.2007, blz. 35).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8. De middelen van het tiende EOF zullen in de periode 2008-2013 worden vastgelegd; het tiende EOF voorziet in 21 966 miljoen euro aan communautaire steun aan ACS-staten; dit houdt een toename in van 62 % ten opzichte van de financiële toewijzingen van het negende EOF.

9. De ***tabellen 1 en 2*** geven de cumulatieve besteding van de door de Commissie beheerde EOF-middelen en de financiële uitvoering weer. De ***grafieken I en II*** geven de middelen en besluiten per steunsector cumulatief weer. In mei 2005 besloot de Raad dat de middelen van het negende EOF vóór 31 december 2007 moesten worden vastgelegd ([7]). In de lijn van deze vervalclausule waren nagenoeg alle middelen in het kader van het negende EOF tegen die datum vastgelegd. Dat werd bereikt door een aanzienlijke verhoging van de globale vastleggingen met 16,7 %, tot een totaal van 3 172 miljoen euro. De nettobetalingen namen met 4,1 % toe en bedroegen 2 874 miljoen euro, wat als gevolg van kasstroombeperkingen aan het eind van het jaar ietwat lager is dan het oorspronkelijke streefcijfer.

10. Als gevolg daarvan namen de niet-afgewikkelde betalingen toe van 10 281 miljoen euro eind 2006 tot 10 579 miljoen euro aan het eind van 2007. Op het totaal van de niet-afgewikkelde betalingen houdt 903 miljoen euro verband met middelen die meer dan vijf jaar geleden werden vastgelegd. De globale vastleggingen waarvoor in de laatste twee jaar geen individuele juridische verbintenissen werden aangegaan of betalingen werden verricht, zijn echter aanzienlijk afgenomen tot 100 miljoen euro aan het eind van het jaar. De uitvoeringsgraad, uitgedrukt als de verhouding tussen het totaal van de niet-afgewikkelde middelen en de jaarlijkse betalingen, bleef stabiel op 3,7 jaar.

([7]) Besluit 2005/446/EG van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen (PB L 156 van 18.6.2005, blz. 19), als gewijzigd bij Besluit 2007/792/EG van 26 november 2007 (PB L 320 van 6.12.2007, blz. 31).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Wat kwaliteit betreft, zorgde de Commissie in 2006 voor een dekking van 100 % van alle EOF-financieringsvoorstellen door de kwaliteitsondersteuningsgroep, zowel in de identificatie- als in de beoordelingsfase. Deze aanpak is ook in 2007 gevolgd.

Commissie zal doorgaan met haar inspanningen om de uitvoering van de EOF's verder te verbeteren en zal de aanbevelingen van de Rekenkamer blijven toepassen.

De toewijzing van 21 966 miljoen euro van het tiende EOF (operationele kredieten voor de ACS-landen, met uitzondering van landen en gebieden overzee (LGO)) bestrijkt een periode van zes jaar, tegenover een periode van vijf jaar voor het negende EOF (beginbedrag, exclusief de overdracht van het saldo van de vorige EOF's — zie punt 9 —, van 13 500 miljoen euro). Om een vergelijking te kunnen maken, moeten de fondsen worden omgerekend op jaarbasis: de nominale toename bedraagt in dat geval niet meer dan 35,6 %.

9. *Het is de eerste keer dat een EOF volledig is vastgelegd voor de inwerkingtreding van het volgende EOF. Bij de inwerkingtreding van het negende EOF in april 2003 was bijna 2 miljard euro uit hoofde van het achtste EOF niet vastgelegd.*

10. *De Commissie heeft in 2007 een uitzonderlijke prestatie geleverd: de betalingen zijn aanzienlijk toegenomen met 12 %, de verplichtingen stegen met 9 % en de stijging van de nog betaalbaar te stellen bedragen bleef beperkt tot 2,8 %.*

De uitvoeringsgraad van 3,7 jaar komt overeen met de gemiddelde uitvoeringstermijn van de projecten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

11. De sector sociale infrastructuur, waartoe onderwijs, gezondheidszorg, water en basissanitair behoren, ontving in 2007 met 852 miljoen euro (31 % van de totale betalingen) de meeste hulp van de Europese Unie, gevolgd door de sectoren transport, communicatie en energie met 799 miljoen euro (28 %). Het totaal van de betalingen die werden gedaan op het gebied van grondstoffen en algemene programmasteun, met inbegrip van voedselhulp en voedselveiligheid, bedroeg 557 miljoen euro, waarvan 455 miljoen euro (16 % van de totale betalingen) was besteed via programma's voor algemene begrotingssteun. Voor de uitvoering van de hulp werd ook dit jaar weer nauw samengewerkt met VN-organisaties en de Wereldbank (306,5 miljoen euro, d.w.z. 10,7 % van de betalingen).

Jaarverslag van de Commissie over het financiële beheer van de EOF's

12. Krachtens het Financieel Reglement van toepassing op het negende EOF ([8]) dient de Commissie jaarlijks verslag uit te brengen over het financiële beheer van de EOF's. De Rekenkamer heeft dit verslag onderzocht om vast te stellen of het een getrouwe beschrijving geeft van de verwezenlijking van doelstellingen, de financiële situatie en de gebeurtenissen die een aanzienlijke invloed hebben gehad op de activiteiten van het jaar. De beoordeling omvatte een verificatie van de juistheid van de overgelegde financiële gegevens en de follow-up van eerdere opmerkingen van de Rekenkamer en aanbevelingen van de kwijtingverlenende autoriteit.

13. De Rekenkamer is van mening dat het verslag over het financiële beheer een nauwkeurige beschrijving geeft van de verwezenlijking van de doelstellingen in het begrotingsjaar, de financiële situatie en de gebeurtenissen die een aanzienlijke invloed hebben gehad op de in 2007 verrichte activiteiten. Het overzicht van de follow-up van opmerkingen van de Rekenkamer door de Commissie biedt echter in een aantal gevallen onvoldoende informatie over de ondernomen of geplande acties; de Rekenkamer presenteert haar eigen analyse van de situatie in ***tabel 4***. Bovendien blijft de informatie die door de ACS-staten wordt verstrekt in verband met de besteding van Stabex-middelen ([9]) en banktegoeden bij banken in de ACS-staten onbetrouwbaar door de complexiteit van de maatregel en de beperkte controle door EuropeAid. Deze is zich hiervan bewust en had zich voorgenomen in 2007 de Stabex-middelen in alle betrokken ACS-staten aan controles te onderwerpen. Er werden echter slechts in vier van de 38 begunstigde landen controles uitgevoerd.

13. *De Commissie hecht groot belang aan de aanbevelingen van de Rekenkamer en heeft deze alle opgevolgd. De Commissie meent dat er naar aanleiding van de aanbevelingen van de Rekenkamer over het geheel genomen toereikende maatregelen zijn getroffen, maar zij zal in de toekomst meer gedetailleerde informatie verstrekken.*

Hoewel dit geen vereiste is krachtens het bepaalde in artikel 212 van de Overeenkomst Lomé IV, besloot de Commissie de controle van de Stabex-middelen te verscherpen door middel van audits. Van de in totaal 38 begunstigde landen registreerden er 10 in 2007 geen enkele beweging van deze middelen en werden er 14 onderworpen aan controles betreffende de betrouwbaarheid van de Stabex-rekeningen (8 landen) of van met Stabex-middelen gefinancierde projecten (6 landen).

([8]) Artikelen 96 en 102.

([9]) Het financiële belang van het Stabex-programma neemt af, aangezien de maatregel wordt afgebouwd. Aan het eind van 2007 stond er nog ongeveer 100 miljoen euro op garantierekeningen in Europa die onder de uitsluitende controle van de Commissie vallen, terwijl dat eind 2006 nog 192 miljoen euro was. De Commissie heeft zich ten doel gesteld die middelen tegen 31 december 2010 te hebben betaald op voorwaarde dat aan alle betalingsvoorwaarden is voldaan.

HOOFDSTUK II — BETROUWBAARHEIDSVERKLARING VAN DE REKENKAMER OVER DE EOF'S

Betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer over het zevende, achtste en negende Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) voor het begrotingsjaar 2007

I. Krachtens het bepaalde in artikel 248 van het Verdrag heeft de Rekenkamer gecontroleerd:

a) de „definitieve jaarrekening voor het begrotingsjaar 2007 van het 7e, 8e en 9e Europees Ontwikkelingsfonds", die de geconsolideerde financiële staten ([10]) en het geconsolideerde verslag over de financiële uitvoering van het zevende, achtste en negende EOF omvat, en

b) de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen binnen het wettelijke kader van de EOF's ten aanzien van het gedeelte van de EOF-middelen waarvan de Commissie de financiële uitvoering verzorgt ([11]).

De verantwoordelijkheid van de leiding

II. Overeenkomstig het Financieel Reglement van toepassing op het zevende, achtste en negende EOF is het management ([12]) verantwoordelijk voor het opstellen en de getrouwe weergave van de definitieve jaarrekening van de EOF's en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen;

a) de verantwoordelijkheid van het management inzake de definitieve jaarrekening van de EOF's omvat het opzetten, invoeren en in stand houden van de interne controle met betrekking tot het voorbereiden en getrouw weergeven van financiële staten die geen significante onjuistheden als gevolg van fraude of fouten bevatten, het selecteren en toepassen van adequate grondslagen voor financiële verslaglegging op basis van door de rekenplichtige van het EOF vastgestelde boekhoudregels ([13]), en het maken van boekhoudkundige ramingen die in de gegeven omstandigheden redelijk zijn. De definitieve jaarrekening van de EOF's wordt door de Commissie goedgekeurd;

([10]) De geconsolideerde financiële staten omvatten de balans, de economische resultatenrekening, de tabel van de kasstromen en een staat van de vorderingen van de Europese Ontwikkelingsfondsen. De onderhavige verklaring heeft geen betrekking op de door de EIB verschafte financiële staten en gegevens (zie voetnoot 11).

([11]) Overeenkomstig artikel 1 en artikel 103, lid 3, van het Financieel Reglement van toepassing op het negende EOF heeft de betrouwbaarheidsverklaring geen betrekking op het deel van de middelen van het negende EOF dat wordt beheerd door, en onder de verantwoordelijkheid valt van de EIB.

([12]) Op het niveau van de Commissie omvat het management de leden van de instelling, de gedelegeerde en gesubdelegeerde ordonnateurs, de rekenplichtige en de leidinggevenden van financiële, audit- of controle-eenheden. Op het niveau van de begunstigde staten omvat het management de nationale ordonnateurs, rekenplichtigen, betalingsgemachtigden en de leidinggevenden van de uitvoerende organisaties.

([13]) De door de rekenplichtige van het EOF vastgestelde boekhoudregels zijn afgeleid van de International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) uitgebracht door de Internationale Federatie van Accountants (IFAC), of, bij ontbreken daarvan, de International Accounting Standards (IAS)/International Financial Reporting Standards (IFRS), uitgebracht door de International Accounting Standards Board (IASB). Overeenkomstig het Financieel Reglement worden de „geconsolideerde financiële staten" over het begrotingsjaar 2007 op basis van deze boekhoudregels opgesteld door de rekenplichtige van het EOF, die de periodetoerekeningsbeginselen heeft aangepast aan de specifieke context van de Gemeenschappen, terwijl de „geconsolideerde verslagen over de EOF-uitvoering" nog steeds hoofdzakelijk op kasstromen zijn gebaseerd.

b) de wijze waarop het management zijn verantwoordelijkheid voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen uitoefent, is afhankelijk van de voor de uitvoering van de EOF's gevolgde methode. In het geval van direct gecentraliseerd beheer worden uitvoeringstaken door de diensten van de Commissie verricht, onder gedecentraliseerd beheer worden uitvoeringstaken gedelegeerd aan derde landen en onder indirect gecentraliseerd beheer aan andere organen. In geval van gezamenlijk beheer worden de uitvoeringstaken gedeeld door de Commissie en internationale organisaties. Uitvoeringstaken moeten verenigbaar zijn met het beginsel van goed financieel beheer, dat vereist dat een doeltreffende en doelmatige interne controle wordt opgezet, uitgevoerd en in stand wordt gehouden, waarbij ook naar behoren toezicht wordt uitgeoefend en passende maatregelen worden getroffen ter voorkoming van onregelmatigheden en fraude en, indien nodig, vervolging wordt ingesteld om ten onrechte betaalde of verkeerd gebruikte middelen terug te vorderen. Ongeacht de toegepaste uitvoeringsmethode draagt de Commissie uiteindelijk de verantwoordelijkheid voor de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de rekeningen van de EOF's.

Verantwoordelijkheid van de controleur

III. Het is de verantwoordelijkheid van de Rekenkamer op basis van haar controle 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. De Rekenkamer verrichtte haar controle overeenkomstig de internationale controlenormen en de regels inzake beroepsethiek van IFAC en INTOSAI, voor zover deze in de communautaire context van toepassing zijn. Deze normen schrijven voor dat de Rekenkamer de controle zodanig plant en uitvoert dat redelijke zekerheid kan worden verkregen over de vraag of de „definitieve jaarrekening van de Europese Gemeenschappen" geen materiële onjuistheden bevat en de onderliggende verrichtingen over het geheel genomen wettig en regelmatig zijn.

IV. In de context zoals omschreven in paragraaf III houdt een controle in dat procedures worden uitgevoerd om controle-informatie te verkrijgen over de bedragen en mededelingen in de definitieve geconsolideerde rekeningen en over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. De selectie van de procedures wordt aan de controleur overgelaten, waaronder beoordeling van de risico's van materiële onjuistheden in de definitieve geconsolideerde rekeningen en van niet-conformiteit in materieel opzicht van de onderliggende verrichtingen met de voorschriften van de communautaire regelgeving, hetzij door fraude, hetzij door fouten. Bij deze risicobeoordelingen kijkt de controleur naar de interne controle met betrekking tot de opstelling en getrouwe weergave van de definitieve geconsolideerde rekeningen en naar de toezicht- en controlesystemen die worden gehanteerd ter waarborging van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen om controleprocedures op te zetten die in de gegeven omstandigheden adequaat zijn. In dit verband houdt een controle tevens het beoordelen van de geschiktheid van de gehanteerde grondslagen voor financiële verslaglegging en de redelijkheid van de gemaakte boekhoudkundige ramingen in, alsmede het beoordelen van de algemene presentatie van de definitieve geconsolideerde rekeningen en de jaarlijkse activiteitenverslagen.

V. De Rekenkamer is van oordeel dat de verkregen controle-informatie toereikend is en geschikt als grondslag voor haar betrouwbaarheidsverklaring.

Oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen

VI. Naar het oordeel van de Rekenkamer geeft de definitieve jaarrekening van het zevende, achtste en negende EOF een in elk materieel opzicht getrouw beeld van de financiële situatie van de EOF's per 31 december 2007, en van de resultaten van hun verrichtingen en kasstromen voor het op die datum afgesloten begrotingsjaar, overeenkomstig de bepalingen van het Financieel Reglement en de door de rekenplichtige vastgestelde boekhoudregels.

VII. Zonder een voorbehoud te maken bij het in paragraaf VI gegeven oordeel, wijst de Rekenkamer op het feit dat de geldigheid van de veronderstellingen die zijn gehanteerd om de voorziening voor gemaakte kosten te ramen, niet door de Commissie is aangetoond en dat deze kunnen leiden tot een te lage weergave van de toegerekende uitgaven, alsmede tot een te hoge weergave van de zekerheidsstellingen die worden vermeld in de toelichtingen bij de financiële staten.

Oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen

VIII. Naar het oordeel van de Rekenkamer en behoudens de invloed van de in paragraaf IX vermelde zaken zijn de onderliggende verrichtingen van de ontvangsten en vastleggingen van het begrotingsjaar over het geheel genomen wettig en regelmatig.

IX. De controle van de Rekenkamer wees uit dat een materieel foutenpercentage van invloed was op de onderliggende verrichtingen bij de betalingen.

X. Zonder afbreuk aan het in paragraaf VIII gegeven oordeel te doen, wijst de Rekenkamer op het hoge fiduciaire risico voor de begrotingssteun door de „dynamische interpretatie" die de Commissie geeft aan de subsidiabiliteitscriteria, zodat landen niet hoeven te voldoen aan minimumeisen inzake geloofwaardig beheer van de overheidsfinanciën voordat de begrotingssteun wordt toegekend.

XI. De Rekenkamer neemt nota van de verbeteringen die de Commissie heeft aangebracht in haar toezicht- en controlesystemen, maar onderstreept dat verdere inspanningen nodig zijn om bepaalde belangrijke elementen van de globale controlestrategie te verduidelijken en het ontwerp en/of de toepassing van bepaalde systemen te verbeteren.

18 september 2008

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
President

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

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Toelichting bij de betrouwbaarheidsverklaring

Reikwijdte en aard van de controle

14. De werkzaamheden in verband met de betrouwbaarheid van de rekeningen van de EOF's zijn erop gericht voldoende zekerheid te krijgen om te kunnen vaststellen in welke mate alle ontvangsten en uitgaven en het gehele vermogen naar behoren zijn geboekt en of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de financiële situatie aan het eind van het begrotingsjaar. De opmerkingen over de betrouwbaarheid van de rekeningen in de paragrafen VI en VII van de betrouwbaarheidsverklaring zijn gebaseerd op een controle van de geconsolideerde financiële staten ([14]) en het geconsolideerde verslag over de financiële uitvoering van het zevende, achtste en negende EOF ([15]). De controle omvatte een passende reeks controleprocedures die ten doel hadden de bewijsstukken met betrekking tot de bedragen en de toelichtingen steekproefsgewijs te onderzoeken. Tevens werden de gehanteerde boekhoudbeginselen, door het management gemaakte relevante ramingen en de algehele presentatie van de geconsolideerde rekeningen beoordeeld.

15. De opmerkingen over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen in de paragrafen VIII tot en met XI van de betrouwbaarheidsverklaring zijn gebaseerd op:

a) een beoordeling van de toezicht- en controlesystemen bij de centrale diensten van EuropeAid en bij vijf delegaties (Ghana, Guinee-Bissau, Niger, Madagaskar en Soedan) met verantwoordelijkheid voor zes landen;

b) een onderzoek bij elke bezochte delegatie van een statistische steekproef van verrichtingen die alle terreinen bestrijkt, begrotingssteun uitgezonderd. Er zijn in totaal 90 betalingen en 15 individuele juridische verbintenissen gecontroleerd;

c) een statistische steekproef voor begrotingssteun van 30 betalingen en 15 financiële vastleggingen. Deze steekproef vertegenwoordigde 46,0 % van de totale betalingen in het kader van begrotingssteun en 62,1 % van de financiële vastleggingen. Het onderzoek bestond uit een onderzoek aan de hand van stukken en, voor acht betalingen, een verdere analyse in vier van de bezochte landen (Ghana, Guinee-Bissau, Niger en Madagaskar);

d) een onderzoek van een statistische steekproef van 30 betalingen waartoe de centrale diensten van EuropeAid opdracht hadden gegeven;

([14]) Artikel 100 van het Financieel Reglement van 27 maart 2003 van toepassing op het negende EOF: de financiële staten omvatten de financiële balans, de economische resultatenrekening, de tabel van de kasstromen en een staat van de vorderingen van het EOF.

([15]) Artikel 101 van het Financieel Reglement van 27 maart 2003 van toepassing op het negende EOF: de staten van de financiële uitvoering omvatten tabellen waarin de toewijzingen, vastleggingen en betalingen worden vermeld.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

e) een onderzoek van een statistische steekproef van 30 reeds achteraf door de centrale diensten van EuropeAid gecontroleerde verrichtingen;

f) een onderzoek van een statistische steekproef van 30 financiële vastleggingen;

g) een onderzoek van het jaarlijkse activiteitenverslag en de verklaring van de directeur-generaal van EuropeAid, evenals van de procedure voor de opstelling ervan.

Betrouwbaarheid van de rekeningen

16. Zoals de Rekenkamer al in haar jaarverslag over het EOF voor het begrotingsjaar 2006 ([16]) opmerkte, bevat het voor het EOF gebruikte boekhoudsysteem niet alle elementen die nodig zijn voor een efficiënte en doeltreffende rapportage van economische informatie op transactiebasis. De verwerking van gegevens op kasbasis tot een jaarrekening op transactiebasis voor het EOF vergt daarom een uitvoerige handmatige verwerking waardoor het risico op fouten toeneemt. Bovendien kan het boekhoudsysteem de financiële impact van wisselkoersschommelingen niet afzonderlijk vaststellen, en kan deze informatie er evenmin handmatig worden uitgehaald ([17]). De opname van het EOF in het boekhoudsysteem dat al door de Commissie wordt gehanteerd voor het verantwoorden van begrotingsuitgaven was oorspronkelijk gepland voor 2006, maar werd wegens technische moeilijkheden meermaals uitgesteld en is nu voorzien voor begin 2009.

16. *De invoering van het nieuwe boekhoudsysteem met ingang van 2009 zal de huidige beperkingen ondervangen. De handmatige verwerking wordt grondig gecontroleerd om de risico's te beperken. Met het huidige boekhoudsysteem van het EOF kan de financiële impact van schommelingen in de wisselkoers niet worden vastgesteld, maar in het nettoresultaat voor het begrotingsjaar 2007 zijn de winsten en verliezen als gevolg van wisselkoersverschillen verdisconteerd.*

Bovendien wordt slechts 9 % van de betalingen verricht in valuta die aan koersschommelingen onderhevig zijn. De Rekenkamer acht deze mogelijke wisselkoersverschillen dan ook niet van materieel belang voor de rekeningen als geheel.

17. De financiële staten bevatten een voorziening voor de in de verslagperiode gemaakte kosten waarvoor aan het eind van het begrotingsjaar nog geen facturen zijn ontvangen. Deze voorziening wordt op basis van een aantal veronderstellingen statistisch geraamd en bedraagt 2 087 miljoen euro, ofwel 83 % van de totale passiva. Zoals de Rekenkamer in haar jaarverslag over het EOF voor het begrotingsjaar 2006 ([18]) opmerkte, heeft de Commissie de deugdelijkheid van de veronderstelling inzake de lineariteit van projectuitgaven niet aangetoond. Uit een analyse ([19]) van de Rekenkamer blijkt dat de door EuropeAid gehanteerde methode tot een te lage opgave van de nog te betalen uitgaven kan leiden. Het is echter niet mogelijk om het effect op de geconsolideerde balans aan het eind van 2007 te kwantificeren.

17. *De Commissie heeft de berekening van de voorziening in 2007 nog verfijnd door voor elk soort overeenkomst (subsidies, werkzaamheden, diensten en leveringen) een specifiek uitvoeringsniveau toe te passen.*

Een afzonderlijke analyse van elke overeenkomst (er lopen er thans meer dan 8 000) zou tot een buitensporige werklast leiden ten opzichte van de huidige wijze van berekenen. De Commissie is van plan een studie uit te laten voeren om de bij deze aanpak gehanteerde criteria te verbeteren.

([16]) Zie paragraaf 15 (PB C 259 van 31.10.2007).

([17]) Bekendmaking hiervan is vereist volgens IPSAS 4 — The Effects of Changes in Foreign Exchange Rates (de effecten van wijzigingen in wisselkoersen van buitenlandse valuta's).

([18]) Paragraaf 17.

([19]) Daar in verband met de situatie aan het eind van 2007 onvoldoende informatie beschikbaar was, onderzocht de Rekenkamer de deugdelijkheid van de methode door de voorziening zoals van kracht op 31 december 2006 te controleren voor een statistische steekproef van 60 individuele contracten die betrekking hadden op 18 projecten in 13 ACS-staten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

18. Het in noot 1.4 bij de financiële staten vermelde bedrag aan garanties was 1 004 miljoen euro aan het eind van 2007. De Rekenkamer stelde vast dat dit bedrag 4,1 % te hoog is opgegeven.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

18. *In de loop 2007 heeft de Commissie grote inspanningen geleverd om de kwaliteit van de in het boekhoudsysteem vastgelegde gegevens te verbeteren. Bij de jaarlijkse afsluiting van de boekhouding zijn aanvullende verificaties en correcties verricht met het oog op de opstelling van de jaarrekeningen. De impact op de jaarrekeningen blijft dus zeer beperkt en wordt niet significant geacht.*

Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen

Gegevensgerichte controles van verrichtingen

Projectvastleggingen

19. Krachtens de Overeenkomst van Cotonou ([20]) dienen financieringsovereenkomsten tussen de Commissie en de betrokken ACS-staat of -staten binnen 60 dagen na het besluit van de Commissie te worden opgesteld. De controle van de Rekenkamer wees uit dat een belangrijk aantal financieringsovereenkomsten (acht van de 30 onderzochte besluiten van de Commissie) niet binnen deze termijn door het ontvangende land is ondertekend.

19. *De Commissie en de begunstigde landen hebben geen inbreuk gepleegd op de in de Overeenkomst van Cotonou vastgestelde termijn van 60 dagen, aangezien die regel betrekking heeft op de opstelling en niet op de ondertekening van de financieringsovereenkomsten. De termijn voor de ondertekening van financieringsovereenkomsten is 31 december van jaar n+1, waarbij n het jaar is waarin de financiële vastlegging van de Commissie is goedgekeurd (artikel 54, lid 2, van het Financieel Reglement van toepassing op het negende EOF). Uit voorzorg zorgt de Commissie er in praktisch alle gevallen voor dat niet alleen de opstelling maar ook de ondertekening van de financieringsovereenkomsten binnen 60 dagen na het besluit van de Commissie plaatsvindt.*

20. Er werden veelvuldig fouten (vijf fouten die van invloed zijn op vier van de 15 gecontroleerde individuele juridische verbintenissen) ontdekt betreffende de wettelijk voorgeschreven bankgaranties ten behoeve van aanbestedingen en contracten. In één individuele juridische verbintenis werd een afwijking van de aanbestedingsregels toegestaan hoewel niet aan de wettelijke voorwaarde daarvoor was voldaan.

20. *De Commissie acht het financiële risico nihil, aangezien er geen enkele betaling wordt verricht voordat een bankgarantie is ontvangen.*

De Commissie is van mening dat de afwijking gerechtvaardigd was door de dringende noodzaak.

Betalingen voor projecten

21. Van twee van de elf geselecteerde betalingen aan VN-organisaties kon de wettigheid en regelmatigheid niet volledig worden gecontroleerd omdat de Rekenkamer er niet in slaagde de onderliggende documentatie van de betrokken VN-organisaties te krijgen ([21]). Daarom kan de Rekenkamer de wettigheid en regelmatigheid van deze verrichtingen niet vaststellen. Ook vestigt de Rekenkamer de aandacht op het feit dat de controle van de andere VN-verrichtingen werd gehinderd door onvoldoende medewerking van de VN-organisaties en uiteindelijk slechts mogelijk werd door tijdig ingrijpen van de Commissie.

21. *De Commissie ondersteunt het verzoek van de Rekenkamer om het nodige aanvullende bewijsmateriaal van VN-organisaties te krijgen volledig, en dit beginsel is duidelijk vervat in de FAFA. Zodra de Commissie door de Rekenkamer op de hoogte werd gesteld van de moeilijkheden die zich hierbij voordeden, heeft zij haar collega's bij de VN benaderd om een oplossing te vinden en te verzekeren dat de Rekenkamer de nodige informatie zou ontvangen.*

([20]) Artikel 17, paragraaf 2, van bijlage 4.

([21]) Bevolkingsfonds en Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

22. De controle door de Rekenkamer van door delegaties en de centrale diensten van EuropeAid geautoriseerde betalingen bracht een materieel foutenniveau (27 fouten die van invloed zijn op 24 van de 120 onderzochte verrichtingen) aan het licht die doorwerken in het bedrag van de gecontroleerde onderliggende verrichtingen. De meeste van deze fouten zijn ernstig ([22]) en houden hoofdzakelijk verband met:

— de subsidiabiliteit van de uitgaven, zoals betalingen buiten de toegestane periode, betaling van btw, betalingen die het toegestane budget overschrijden en betalingen van uitgaven die niet in het contract zijn voorzien (17 fouten die van invloed zijn op 15 van de 120 onderzochte verrichtingen);

— verrekening van voorfinanciering hoewel de kosten nog niet werden gemaakt (zes fouten die van invloed zijn op zes van de 120 onderzochte verrichtingen);

— betaling van onjuiste bedragen als gevolg van rekenfouten, betaling voor opgegeven hoeveelheden die niet met de werkelijkheid overeenkwamen en niet-naleving van technische vereisten voor werken (drie fouten die van invloed zijn op drie van de 120 onderzochte verrichtingen).

23. De meeste fouten hadden voorkomen of door de ordonnateurs ontdekt en gecorrigeerd moeten worden voordat verrekeningen van de voorfinanciering of betalingen werden geautoriseerd. Andere fouten worden verklaard door ontoereikende controles door toezichthouders of auditors. Dit wijst op tekortkomingen van de toezicht- en controlesystemen (zie de paragrafen 32-47). Hoewel door de Commissie geplande controles zouden kunnen leiden tot de ontdekking en correctie van een aantal fouten, zal het aantal resterende fouten waarschijnlijk van materieel belang blijven (zie paragraaf 39).

24. De controle van de Rekenkamer heeft ook andere steeds terugkerende fouten aan het licht gebracht die van invloed kunnen zijn op het bedrag van de onderliggende verrichtingen en hoofdzakelijk betrekking hebben op de wettelijk voorgeschreven bankgaranties en de aanbestedings- en contractregels (16 fouten die van invloed zijn op 15 van de 120 onderzochte verrichtingen). Er zijn ook fouten geconstateerd die niet doorwerken in het bedrag van de onderliggende verrichtingen, zoals voortijdige betalingen, het onvoldoende zichtbaar maken van de financiële steun uit het EOF en uitgaven die aan de verkeerde programmaramingen werden toegewezen (zes fouten die van invloed zijn op zes van de 120 onderzochte verrichtingen).

([22]) Voor de Rekenkamer gelden fouten als „ernstig” als het percentage ervan boven 2 % ligt.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

22. *Het door de Commissie ingevoerde controlesysteem voor de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven is gebaseerd op het werk van toezichthouders en externe auditors, alsook op interne controles. De Commissie erkent dat het systeem een zeker resterend foutenrisico inhoudt. Aangezien het echter financieel niet haalbaar is om alle verrichtingen te controleren, zal de Commissie haar systeem — dat gebaseerd is op een tot redelijke zekerheid leidende kosteneffectiviteit — blijven verbeteren.*

23. *De meeste aangehaalde gevallen betreffen ofwel betalingen op basis van auditverslagen en door de opdrachtgever opgestelde afrekeningen, ofwel vereffeningen van voorschotten die later kunnen worden gecorrigeerd.*

24. *Twee gevallen hebben betrekking op de verlenging van garanties voor aflopende overeenkomsten. Het resterende risico was dus nihil. In alle andere gevallen zijn de waarborgen na ondertekening van de overeenkomst verleend, doch er is geen enkele betaling verricht voordat waarborgen waren ontvangen. Er heeft zich dus geen financieel risico voorgedaan.*

De Commissie heeft in april 2008 een handleiding gepubliceerd voor de zichtbaarheid van de EU bij externe acties.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Vastleggingen voor begrotingssteun

25. De Overeenkomst van Cotonou bepaalt dat rechtstreekse begrotingssteun (budgettaire steun) wordt verleend indien het beheer van de overheidsuitgaven op voldoende transparante, verantwoordelijke en doeltreffende wijze geschiedt ([23]). De Commissie interpreteert deze voorwaarde dynamisch ([24]). Zij is van mening dat ten tijde van het financieringsbesluit in het beheer van de overheidsfinanciën voorkomende gebreken niet behoeven te beletten dat een programma voor begrotingssteun wordt gestart, mits de wil tot hervormingen bestaat en de hervormingen toereikend worden geacht. Het Europees Parlement heeft vraagtekens geplaatst bij de „dynamische interpretatie" door de Commissie van de criteria om in aanmerking te komen voor begrotingssteun en stelde dat begrotingssteun alleen mag worden verleend aan landen met een minimumniveau aan geloofwaardigheid op het gebied van het beheer van de overheidsfinanciën ([25]).

25. *De Commissie is zich ervan bewust dat het Europees Parlement — bij zijn beoordeling van de follow-up van de kwijtingsaanbevelingen voor 2006 — vraagtekens heeft geplaatst bij de aanpak volgens de „dynamische interpretatie", zoals de Rekenkamer opmerkt. Toch blijft de Commissie van mening dat deze benadering, toegepast op elk land afzonderlijk, nuttig en geschikt is, aangezien de Commissie de verbeteringen op het gebied van het beheer van de overheidsfinanciën er beter mee kan ondersteunen, teneinde het algehele ontwikkelingseffect van de begrotingssteun voor de begunstigde te versterken. Het vaststellen van ijkpunten voor alle landen is niet alleen methodologisch moeilijk, maar zou het ook minder gemakkelijk voor de Commissie maken om hervormingen op het gebied van het beheer van de overheidsfinanciën te ondersteunen — zowel wanneer er niet aan deze ijkpunten is voldaan, als wanneer dit wel het geval is. De aanpak van de Commissie is dan ook gericht op een alomvattende diagnostische evaluatie met behulp van de PEFA-methodologie (Public Expenditure and Financial Accountability), een betrouwbare en relevante hervormingsstrategie en toezicht op de toereikende tenuitvoerlegging daarvan. Net als de meeste andere donoren (waaronder de instellingen van Bretton Woods) gebruikt de EG de eerste diagnose van het beheer van de overheidsfinanciën als referentie om de voortgang van uitvoering van de hervormingsstrategie aan af te meten. Hoewel de Commissie erkent dat zij de beoordeling van de hervorming van de overheidsfinanciën beter moet structureren en moet formaliseren, merkt zij op dat hoe meer bewijzen er worden geproduceerd (naarmate er meer PEFA-evaluaties beschikbaar zijn), hoe beter zij zich een oordeel kan vormen over de positie van een land en de snelheid waarmee vorderingen worden geboekt. Ten slotte wil de Commissie erop wijzen dat subsidiabiliteit in alle programmafasen wordt getoetst en dat in het specifieke geval van landen in kwetsbare situaties, de Commissie de bijbehorende risico's doorgaans beheert door als voorwaarde te stellen dat er voor fundamentele zaken als kasmiddelenbeheer en begrotingscontrole een programma van het Internationaal Monetaire Fonds (IMF) is.*

26. De controle van de Rekenkamer toonde aan dat in vijf van de 15 onderzochte verbintenissen ([26]) begrotingssteun wordt verleend aan ACS-staten waar niet wordt voldaan aan de vereisten van de Overeenkomst van Cotonou volgens welke het beheer van de overheidsuitgaven op voldoende transparante, verantwoordelijke en doeltreffende wijze dient te geschieden. De Rekenkamer stelde ernstige tekortkomingen vast in het interne toezicht op de begroting, de boekhoudsystemen en de maatregelen voor openbare aanbestedingen of bestrijding van corruptie. Belangrijke redenen voor bezorgdheid zijn het niet tijdig kunnen overleggen van gecontroleerde rekeningen en de ondoeltreffendheid van de externe controle, die, zoals de Rekenkamer al heeft benadrukt,

26. *De Commissie is het niet eens met het oordeel van de Rekenkamer over de vier betrokken landen. Zoals opgemerkt in paragraaf 25, zijn alle vastleggingen in de door de Rekenkamer genoemde landen in kwetsbare situaties gedaan nadat werd vastgesteld dat de systemen voor overheidsfinanciën voldoende positieve voortgang vertoonden, wat werd gestaafd door IMF-evaluaties. De betrokken landen zijn het beheer van hun overheidsfinanciën blijven verbeteren en komen nog steeds in aanmerking voor verdere begrotingssteun.*

De Commissie heeft de aanbeveling van de Rekenkamer niet opgevat als een verzoek om minimumnormen vast te stellen voor alle landen en zij beschouwt dit, zoals uitgelegd in paragraaf 25, ook niet als aangewezen. In 2007 is de Commissie de dynamische aanpak blijven volgen, die zij het geschiktst acht.

Anticorruptiemaatregelen worden geanalyseerd in het kader van de financieringsovereenkomsten en gecontroleerd in het kader van de jaarlijkse verslagen van de delegaties over het beheer van de overheidsfinanciën.

([23]) Artikel 61, lid 2, onder a).

([24]) Zie de paragrafen 28 en 29 van Speciaal verslag nr. 2/2005 over de begrotingssteun uit het EOF aan de ACS-staten (PB C 249 van 7.10.2005).

([25]) Verslag van het Europees Parlement van 22 april 2008 over het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de begroting van het zesde, zevende, achtste en negende Europees Ontwikkelingsfonds voor het begrotingsjaar 2006, punt 32.

([26]) De vijf verbintenissen hebben betrekking op Burundi, de Centraal-Afrikaanse Republiek, Guinee-Bissau en Haïti. In 2007 bedragen de vastleggingen voor begrotingssteun voor deze landen 83,7 miljoen euro, ofwel 24,9 % van de vastleggingen voor begrotingssteun.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

essentieel zijn voor het aantonen van transparantie en verantwoordelijkheid. Onder deze omstandigheden begrotingssteun te verlenen houdt een erg groot fiduciair risico in. In haar jaarverslag over het EOF voor het begrotingsjaar 2006 ([27]) deed de Rekenkamer de aanbeveling om de naleving van de Overeenkomst van Cotonou te toetsen aan de hand van basisvereisten. Er is geen gehoor gegeven aan deze aanbeveling.

27. In meerdere gevallen (zeven van de 33 onderzochte financieringsovereenkomsten) waren bepalingen van de financieringsovereenkomsten voor begrotingssteun onvolledig of onduidelijk; de algemene voorwaarden voor begrotingssteun ontbraken of de methode voor de berekening van het bedrag van de betalingen werd er op vage wijze in vastgelegd; of er werd verwezen naar verbintenissen van de overheid zonder dat werd vermeld tegen welke datum deze moesten zijn nagekomen of wat de gevolgen waren als zij niet werden nagekomen.

27. *De Commissie wijst er in al haar financieringsovereenkomsten en beoordelingen van de vrijgeving van tranches op dat de Overeenkomst van Cotonou van toepassing is. Niettemin erkent de Commissie dat het de voorkeur verdient de subsidiabiliteitscriteria uitdrukkelijk te vermelden in de financieringsovereenkomsten en de daarin vervatte algemene voorwaarden, overeenkomstig de richtsnoeren voor het programmeren, opzetten en beheren van algemene begrotingssteun. De Commissie zal dan ook proberen de kwaliteit van de financieringsovereenkomsten in het kader van het tiende EOF verder te verbeteren. Wat betreft het vaststellen van de data waarop de uitbetalingsvoorwaarden worden beoordeeld, is het tijdschema in de financieringsovereenkomst slechts bedoeld ter indicatie.*

Betalingen van begrotingssteun

28. De controle van begrotingssteunbetalingen door de Rekenkamer bracht een materieel foutenniveau (vier fouten die van invloed waren op vier van de 30 onderzochte betalingen) aan het licht die doorwerkten in het bedrag van de gecontroleerde onderliggende verrichtingen. In de vastgestelde gevallen gaat het om de berekening van bedragen van betalingen op basis van een positieve conclusie aangaande vooruitgang wat betreft het beheer van de overheidsfinanciën die niet strookte met de onderliggende beoordeling van de situatie, en om het gebruik van een berekeningsmethode die niet in de financieringsovereenkomst is opgenomen. In drie andere gevallen werden betalingen verricht zonder dat er actuele verslagen over het beheer van de overheidsfinanciën beschikbaar waren. Dit houdt het risico in dat niet aan de voorwaarden inzake begrotingssteun werd voldaan.

28. *In elk van de vier gevallen die de Rekenkamer noemt, heeft de Commissie getracht tot een gegronde beslissing te komen op basis van een met redenen omklede interpretatie van de bepalingen van de betrokken financieringsovereenkomsten.*

In twee van de drie gevallen (Botswana en Namibië) waren verslagen over het beheer van de overheidsfinanciën beschikbaar, overeenkomstig de richtsnoeren over algemene begrotingssteun, en werd de subsidiabiliteit aangetoond. In het geval van Nieuw-Caledonië (2007BS-EE16) zijn de door de Rekenkamer bedoelde verbintenissen begeleidende maatregelen en geen uitbetalingsvoorwaarden.

([27]) Zie paragraaf 55.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

29. In een aanzienlijk aantal gevallen (zes van de 30 onderzochte betalingen) toonde de Commissie niet op gestructureerde en geformaliseerde wijze aan dat de betalingsvoorwaarden betreffende het beheer van de overheidsfinanciën werden nageleefd. In de vastgestelde gevallen ging het om beoordelingen van de vooruitgang die onredelijk optimistisch waren of berustten op verouderde of verkeerde informatie, conclusies die niet door de onderliggende informatie werden gestaafd, het uitgaan van toekomstige in plaats van plaatsgevonden gebeurtenissen en de onjuiste beoordeling van indicatoren.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

29. *Ook de Commissie acht het nodig op gestructureerde en geformaliseerde wijze aan te tonen dat de betalingsvoorwaarden betreffende het beheer van de overheidsfinanciën worden nageleefd.*

Het belangrijkste instrument dat de Commissie gebruikt om een systeem voor het beheer van overheidsfinanciën te beoordelen is de PEFA-evaluatie; deze wordt aangevuld met andere informatie over de meest recente voortgang bij de hervorming van de overheidsfinanciën (vaak in samenwerking met andere ontwikkelingspartners).

Bij het verrichten van een betaling baseert de Commissie haar beslissing op alle beschikbare informatie. Daarnaast worden delegaties verzocht een jaarlijks verslag over de overheidsfinanciën in te dienen, met informatie over recente en geplande hervormingen. De Commissie is het ermee eens dat de delegaties voor een aantal van genoemde betalingen duidelijker hadden kunnen maken op welke informatie zij hun beoordeling baseerden.

Wat betreft de opmerking over onredelijk optimistische beoordelingen: de Commissie houdt rekening met de bereikte voortgang op het gebied van overheidsfinanciën, de geloofwaardige en relevante verbintenis tot hervormingen, de resultaten van de dialoog met partnerlanden en ontwikkelingspartners, en de voorziening van aanvullende bijstand. Zo weegt de Commissie de bereikte voortgang, de politieke hervormingsgezindheid en de overige aandachtspunten om tot een gegronde beslissing te komen.

Activiteitenverslag van de directeur-generaal van EuropeAid

30. In het activiteitenverslag van de directeur-generaal van EuropeAid worden de beleidsresultaten, de kwaliteit van het beheer van de diensten en de belangrijkste controleresultaten weergegeven. In het verslag wordt ook de follow-up beschreven die de Commissie heeft gegeven aan aanbevelingen van de Rekenkamer, de dienst Interne audit (DIA) en de interne-auditfunctie (IAF) van EuropeAid.

31. In het activiteitenverslag staan specifieke indicatoren betreffende wettigheid en regelmatigheid ([28]). Financiële informatie zoals de reikwijdte van de controle, foutenpercentages die door de controles werden vastgesteld, het bedrag van de afgegeven invorderingsopdrachten en de daadwerkelijk ingevorderde bedragen, maakt echter geen deel uit van de indicatoren. Daarom is het niet duidelijk op welke grond de directeur-generaal van EuropeAid kon verklaren redelijke zekerheid te hebben verkregen dat de ingevoerde controleprocedures de nodige waarborgen boden betreffende de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. De controle van de Rekenkamer bracht een materieel foutenniveau en tekortkomingen in de toezicht- en controlesystemen aan het licht.

31. *Het activiteitenverslag 2007 (plus bijlagen) van EuropeAid bevat indicatoren voor wettigheid en regelmatigheid, zoals de resultaten van controles achteraf en de tenuitvoerlegging van de jaarlijkse controleplannen. De directeur-generaal beschikte over de resultaten van door de diensten van EuropeAid verrichte terugvorderingsactiviteiten en van andere controles.*

De redelijke zekerheid van de directeur-generaal wordt niet mechanisch afgeleid uit een enkele indicator. De verklaring berust op de beoordeling van een aantal elementen, waaronder: regelmatige activiteiten op het gebied van beheerstoezicht, resultaten van regelmatige beoordelingen van het functioneren van de interne controles, regelmatige verslaglegging door de gesubdelegeerde ordonnateurs, het uitvoeren van actieplannen op basis van de aanbevelingen van de verschillende controle-instanties, resultaten van controles achteraf.

([28]) Jaarlijks activiteitenverslag 2007 van EuropeAid, bladzijde 57.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Toezicht- en controlesystemen

Algemene controlestrategie

32. Ten vervolge op het actieplan van de Commissie „Naar een geïntegreerd internecontrolekader" en de aanbeveling ([29]) van de Rekenkamer over de totstandbrenging van een algemene controlestrategie voor EuropeAid is de beschrijving van de voornaamste beheers- en controlesystemen uiteengezet in modelformulieren voor interne controles die zijn opgenomen in het activiteitenverslag van de directeur-generaal van EuropeAid. Hoewel dit een aanzienlijke vooruitgang betekent, bevat de beschrijving nog niet belangrijke elementen als essentiële indicatoren met het oog op de te verkrijgen mate van zekerheid, de reikwijdte van bepaalde controles en de coördinatie tussen de controles vooraf en de controles achteraf.

32. *EuropeAid streeft ernaar deze elementen van zijn controlestrategie beter te presenteren.*

33. Het aantal personeelsleden van de Commissie neemt in verhouding tot de vastgelegde middelen af ([30]). Bovendien is niet in een aanzienlijke toename van het aantal personeelsleden voorzien, ondanks de verwachte substantiële toename van de vastleggingen in het kader van het tiende EOF. Hoewel het natuurlijk legitiem is te zorgen voor een efficiënt gebruik van de personele middelen, bestaat het risico dat een tekort aan of een gebrekkige verdeling van personeelsleden of het ontbreken van specifieke vaardigheden en kennis van invloed is op de kwaliteit van de controles, de verificaties en het toezicht. Het Europees Parlement heeft zijn bezorgdheid hierover geuit ([31]). Bovendien zijn door de toename van de begrotingssteun in het kader van het EOF specifieke vaardigheden en kennis vereist, en de Rekenkamer merkt op dat de interne-auditfunctie (IAF) van EuropeAid heeft aanbevolen, in verband met begrotingssteun een personeelsbeleid te ontwikkelen met doelstellingen voor het aantal personeelsleden belast met begrotingssteun en de vaardigheden en kennis waarover zij moeten beschikken.

33. *De Commissie is het eens met de Rekenkamer dat het moeilijk is om te voorzien in voldoende en toereikend gekwalificeerd personeel.*

([29]) Zie Advies nr. 2/2004 van de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen over het model „single audit" (en een voorstel voor een communautair internecontrolekader) (PB C 107 van 30.4.2004), het jaarverslag over de activiteiten gefinancierd uit het zesde, zevende, achtste en negende Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) voor het begrotingsjaar 2005 (PB C 263 van 31.10.2006, blz. 205), paragraaf 40, en het jaarverslag over de activiteiten gefinancierd uit het zesde, zevende, achtste en negende Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) voor het begrotingsjaar 2006, paragraaf 54.

([30]) 4,8 personeelsleden per vastgelegde 10 miljoen euro in 2004 en 4,2 in 2007.

([31]) Resolutie van het Europees Parlement van 24 april 2007 met opmerkingen die een integrerend deel uitmaken van het besluit over het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de begroting van het zesde, zevende, achtste en negende Europees Ontwikkelingsfonds voor het begrotingsjaar 2005 (PB C 74 E van 20.3.2008) en resolutie van het Europees Parlement van 22 april 2008 met opmerkingen die een integrerend deel uitmaken van het besluit tot het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de begroting van het zevende, achtste en negende Europees Ontwikkelingsfonds voor het begrotingsjaar 2006.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Uitvoerende organisaties

34. De Rekenkamer stelde vast dat zwakke internecontrolestructuren vaak kenmerkend zijn voor kleine entiteiten ([32]) die programmaramingen beheren en voor begunstigden van subsidieovereenkomsten. Deze entiteiten beschikken bijvoorbeeld vaak niet over een geschikt boekhoudsysteem voor het boeken van de projectuitgaven. Bovendien blijven bij de controles die in opdracht van de uitvoerende organisaties worden uitgevoerd, vaak problemen verborgen die van invloed zijn op de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen.

34. *Ter verbetering van de internecontrolesystemen van de beheerseenheden heeft de Commissie richtsnoeren uitgewerkt en verzorgt zij regelmatig opleidingen (in 2007 in 22 landen). Ook overweegt zij algemene instrumenten voor boekhoudkundig en financieel beheer te creëren.*

Sinds februari 2006 bevatten de subsidiecontracten (bijlage VII) taakomschrijvingen betreffende de uitgavenverificaties. Deze technische specificaties bieden een strikte omschrijving van de reikwijdte en de methodologie die de controleur, in opdracht van de begunstigde organisatie, moet toepassen; zo dragen zij bij tot de verbetering van de controles.

Toezichthouders

35. Voor belangrijke opdrachten voor werken, leveringen en diensten wordt een externe toezichthouder aangesteld om leiding te geven aan en/of toe te zien op de uitvoering van het contract. In sommige gevallen heeft de controle van de Rekenkamer uitgewezen dat de kwaliteit van de door de toezichthouders verrichte controles ontoereikend was, hetgeen van invloed was op de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen.

35. *De Commissie heeft haar delegaties verzocht de werkzaamheden van de toezichthouders beter te controleren. Zij zal onderzoeken of er een instrument kan worden ingevoerd om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de door de toezichthouders verrichte controles voldoet aan de vereisten van wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen en dat het toezicht doeltreffender wordt.*

ACS-staten

36. De Commissie heeft haar inspanningen voortgezet om de capaciteit van de diensten van de nationale ordonnateurs (NO's) te versterken door het verlenen van technische bijstand, uitrusting en opleiding, waardoor deze diensten een doeltreffende controle van de EOF-uitgaven kunnen verrichten. Desondanks houdt het gebrek aan betrokkenheid van de ACS-staten in vele gevallen in dat de delegaties slechts in beperkte mate kunnen vertrouwen op de door de diensten van de NO's verrichte controles, waardoor de werklast toeneemt voor het personeel van de delegaties dat moet verzekeren dat de controles toereikend zijn.

36. *De Commissie zet haar inspanningen op het gebied van ondersteuning en opleiding voort. In 2007 hebben 1 430 deelnemers uit 22 ACS-landen een volledige opleiding gekregen in de financiële en contractuele procedures van het EOF.*

Ordonnateurs bij de delegaties en de centrale diensten van EuropeAid

37. De Rekenkamer heeft tekortkomingen vastgesteld in de kwaliteit van sommige door de ordonnateurs uitgevoerde controles, met name in verband met de autorisatie van de verrekening van voorfinancieringen en het onderzoek van stukken ter onderbouwing van uitgaven, inclusief het werk en de resultaten van de controleurs, alsook in de follow-up van de controlebevindingen. Ook is het personeel van de delegaties onvoldoende in het veld aanwezig, bijvoorbeeld om de toezichthouders te monitoren.

37. *Om te waarborgen dat de bepalingen van het Financieel Reglement over de afwikkeling van de uitgaven door de bevoegde ordonnateur in acht worden genomen, gebruikt de Commissie voor iedere verrichting financiële kringlopen en standaardcontrolelijsten. Dit draagt bij tot de harmonisatie en de kwaliteit van de verrichtingen.*

De Commissie zal de ordonnateurs herinneren aan de beginselen inzake het verrekenen van voorfinanciering. Wat betreft de follow-up van controles, zien de verantwoordelijke ordonnateurs erop toe dat er altijd terugvorderingsopdrachten worden gegeven wanneer dit noodzakelijk is.

([32]) Publieke of semipublieke agentschappen of diensten van de betrokken staat of staten of de rechtspersoon verantwoordelijk voor de uitvoering van de verrichting.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

38. Controles van uitgaven die door delegaties en de centrale diensten van EuropeAid worden geïnitieerd en aan particuliere accountantskantoren worden uitbesteed, vormen een essentieel element van de toezicht- en controlesystemen van de Commissie en zijn bedoeld om de betrouwbaarheid van de EOF-uitgaven te helpen garanderen.

39. Het jaarlijkse controleplan bevat verplichte controles en op risicoanalyse gebaseerde controles. Door de ontoereikende documentatie over risicoanalyse heerst er onduidelijkheid over het proces voor het uitvoeren van risicoanalyses en over de vraag of dit proces door de delegaties consequent wordt uitgevoerd. Het algemene uitvoeringsniveau van het jaarlijks controleplan ligt laag, in het bijzonder bij de delegaties: 55 % van alle geplande controles wordt binnen het jaar gestart, terwijl de andere worden uitgesteld of soms geannuleerd. Dat heeft ten dele te maken met het beperkte vermogen van de delegaties tot organisatie en follow-up van controles. Wanneer de controles werden gestart, is de controlecyclus bovendien lang en worden de eindverslagen geruime tijd nadat de kosten zijn gemaakt, gepubliceerd. Zulke tekortkomingen van het systeem kunnen afbreuk doen aan het algehele niveau van zekerheid ten opzichte van hetgeen gepland was.

40. De Commissie heeft op het gebied van controles een belangrijke stap gezet door in oktober 2007 een nieuwe taakomschrijving te publiceren die op alle controles van toepassing is. Hoewel het effect ervan, gezien de zeer recente invoering, nog moet blijken, zijn er toch positieve tekenen dat de taakomschrijving een consequentere rapportage door de controleurs mogelijk zou moeten maken, in het bijzonder wat betreft de vorm van controleverklaring en de toegepaste materialiteitsdrempel.

Toezicht door de centrale diensten van EuropeAid

41. Het belangrijkste instrument voor het toezicht op de delegaties wordt gevormd door de verslagen over het beheer van de externe steun (External Assistance Management Reports — EAMR's), halfjaarlijkse verslagen opgesteld door de delegaties. Deze periodieke informatiebron stelt de verzelfstandigde delegaties in staat de belangrijkste gegevens over de interne organisatie, projectuitvoering en externe controles toe te zenden aan de centrale diensten van EuropeAid. Vervolgens geven de centrale diensten van EuropeAid feedback aan de delegaties. Problemen die meermaals door de delegaties zijn gemeld, gaan over een gebrek aan vermogen en middelen van de diensten van de NO (zie paragraaf 36) en beperkte personele middelen (zie paragraaf 33).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

39. *De procedure voor risicoanalyse wordt duidelijk omschreven in de operationele richtsnoeren voor het jaarlijkse controleplan en risicoanalyse. De Commissie erkent dat de procedure voor het documenteren van de risicoanalyse dient te worden verbeterd.*

In het jaarlijkse controleplan worden de te verrichten controles vastgesteld; deze hebben over het algemeen betrekking op de verificatie van projectuitgaven. Een aantal van deze controles wordt begonnen en afgerond in hetzelfde jaar (n+1), andere in het volgende jaar (n+2); dit is afhankelijk van de plaats van tenuitvoerlegging van het project/programma en de betrokken controleprocedure.

De aanpak leidt tot aanpassingen van het oorspronkelijke plan en elke beslissing tot schrappen of uitstellen van een controle moet naar behoren worden onderbouwd. Dit houdt niet automatisch in dat alle controles die niet zijn begonnen gedurende het jaar, worden uitgesteld. De uitvoeringsgraad van het controlepan 2007 beloopt door dit soort aanpassingen 77 %. Dit komt overeen met de plannen van eerdere jaren, die een levenscyclus van twee jaar hebben.

De zekerheid is gewaarborgd doordat een aan controle onderhevige betaling niet wordt verricht, voordat de resultaten van de betrokken controle ontvangen en in aanmerking genomen zijn.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

42. Er is geen gecentraliseerde beheersinformatie over de reikwijdte en de resultaten van de in 2007 door de delegaties geïnitieerde controles. Hierdoor kan aan deze controles veel minder zekerheid worden ontleend dan wanneer er sprake zou zijn van een gedegen beheersinformatiesysteem. Een bestaand geautomatiseerd instrument, CRIS-Audit, werd aangepast om de toepassing ervan, die vanaf januari 2008 verplicht is, te vergemakkelijken. Omdat dit nog van zo recente datum is, kon de effectiviteit nog niet worden beoordeeld, maar er zijn positieve signalen dat het als systeem voor het toezicht op de vooruitgang nuttig zal blijken. Bepaalde verbeteringen moeten nog worden aangebracht om de reikwijdte van de controles van uitgaven te kunnen beoordelen en om dit systeem te kunnen gebruiken voor het verzamelen en analyseren van en het reageren op controlebevindingen en -aanbevelingen die een constante beoordeling van problemen mogelijk moeten maken en verzekeren dat waar nodig onmiddellijk en tijdig wordt gereageerd.

43. De audits waartoe de centrale diensten van EuropeAid opdracht geven, worden al jarenlang scherp gecontroleerd en er wordt jaarlijks een syntheseverslag opgesteld om hieruit informatie te vergelijken met de bedoeling waar nodig verbeteringen in systemen aan te brengen. In 2007 werden de audits waartoe de delegaties opdracht gaven en die de meerderheid van de controles vormden, aan een vergelijkbare behandeling onderworpen. Er wordt hierbij methodisch te werk gegaan en de belangrijkste aandachtspunten, zoals de naleving van de taakomschrijving, komen aan bod. Het verslag bevatte veel feitelijke informatie over aantallen en categorieën van bevindingen.

Verificatie door de centrale diensten van EuropeAid

44. De verificaties van de centrale diensten van EuropeAid omvatten controlebezoeken waarbij de werking van de internecontrolesystemen van de delegaties wordt onderzocht, alsmede controles achteraf van verrichtingen en door de centrale diensten van EuropeAid geïnitieerde controles.

45. In 2007 brachten de centrale diensten van EuropeAid één controlebezoek aan een delegatie, waarbij de opzet en het functioneren van de toezicht- en controlesystemen werden onderzocht. Het bezoek was goed opgezet en leidde tot praktische aanbevelingen ter verbetering van controlesystemen, maar het is het enige controlebezoek van deze aard dat heeft plaatsgevonden. EuropeAid ontwikkelde in 2007 een gestandaardiseerde methodologie voor deze controlebezoeken. In dit kader werden bij wijze van proef twee controlebezoeken afgelegd waarbij voorrang werd gegeven aan operationele aangelegenheden in plaats van aan het functioneren van de toezicht- en controlesystemen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

42. *EuropeAid heeft passende instrumenten voor het uitvoeren van audits ontwikkeld, en diverse mechanismen dragen bij tot de kwaliteitscontrole en tot de consolidatie en het gebruik van de auditresultaten.*

De delegaties en centrale diensten dragen zorg voor de planning en de follow-up van auditresultaten. Betalingen waarvoor een controle verplicht is, zijn pas toegestaan nadat de resultaten van de audits zijn ontvangen en verwerkt. Bij het opstellen van het jaarlijkse controleplan worden eerdere controleresultaten in aanmerking genomen.

EuropeAid ziet er op centraal niveau op toe dat het jaarlijkse controleplan wordt uitgevoerd en evalueert sinds 2005 de controleverslagen die gedurende het jaar zijn opgesteld. Deze evaluatie moet bijdragen tot het toezicht op de controleactiviteit in de centrale diensten en in de delegaties en tot verdere verbetering van het controlesysteem op basis van — onder meer — een analyse van de typologie van controlebevindingen.

45. *EuropeAid heeft in maart 2008 een gestandaardiseerde methodologie voor deze controlebezoeken vastgesteld.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

46. Het systeem voor controles achteraf van verrichtingen van EuropeAid is een effectief mechanisme voor het vaststellen van fouten die van invloed zijn op de formele aspecten van verrichtingen, maar is minder effectief in het vaststellen van fouten die doorwerken in het bedrag van de betaling. Zoals vermeld in het jaarverslag voor het begrotingsjaar 2006 kan de controle achteraf van verrichtingen daarom slechts een beperkte bijdrage leveren tot het verkrijgen van algehele zekerheid over systemen en procedures, alsmede de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Een onderzoek door de Rekenkamer van een steekproef van achteraf gecontroleerde verrichtingen wees ook uit dat de controles in sommige gevallen niet behoorlijk waren gedocumenteerd, dat sommige fouten niet waren ontdekt en dat er niet altijd even tijdig werd gereageerd op de bevindingen als mogelijk was geweest.

47. De door de centrale diensten van EuropeAid geïnitieerde, op risicoanalyse gebaseerde controles wijzen op een hoog foutenpercentage. De documentatie betreffende de risicoanalyse is ontoereikend om aan te tonen dat EuropeAid alle controleonderwerpen met hoog risico heeft geselecteerd.

Interne audit

48. De hoofddoelstelling van de interne-auditfunctie (IAF) van EuropeAid is de analyse en evaluatie van het systeem van interne controle. De IAF werkt effectief. Toch stelt de Rekenkamer vast dat in de risicoanalyse van de IAF onvoldoende rekening wordt gehouden met de risicolijst van EuropeAid en dat het controleprogramma niet voldoende flexibel is om in te spelen op mettertijd veranderende inschattingen van het risico. In 2007 verrichtte de IAF controles van begrotingssteun, pool- en trustfondsen; het identificatieproces; geselecteerde normen voor interne controle bij bepaalde delegaties en risicobeheer bij delegaties, evenals een aantal follow-upcontroles. De conclusies van de IAF komen in grote lijnen overeen met de bevindingen van de Rekenkamer.

49. De dienst Interne audit (DIA) van de Commissie verrichtte bij EuropeAid een audit van controleactiviteiten achteraf ([33]). De conclusies ervan bevestigen de bevindingen van de Rekenkamer betreffende de algemene controlestrategie (zie paragraaf 32) en de planning en monitoring van controles (zie paragraaf 38 en 42).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

46. *Zowel het creëren van een systeem voor controles achteraf van verrichtingen, als het definiëren van de kenmerken daarvan, is gebaseerd op een beoordeling van het resterende risico en van de interactie met de andere componenten van het controlesysteem. Controles achteraf van verrichtingen bieden een bijkomende zekerheid bij de beoordeling van de gecontroleerde elementen.*

Het gaat om betalingen, terugvorderingen en verrekening van voorfinancieringen door de Commissie. Het onderzoek van elke verrichting houdt een stelselmatige controle in van de toepasselijke contractvoorwaarden.

De vereiste documentatie wordt per soort van geselecteerde verrichting duidelijk omschreven in de handleiding voor controle achteraf van verrichtingen.

47. *De Commissie erkent dat de procedure voor het documenteren van de risicoanalyse dient te worden verbeterd.*

48. *De risicoanalyse van de IAF vormt de basis voor haar eigen jaarlijkse controleplan. Bovendien wordt bij de door EuropeAid geïnventariseerde risico's rekening gehouden met de impact die zij hebben op het te controleren gebied. Een gebied kan volgens het risicoregister van de IAF zeer riskant zijn en toch niet zijn opgenomen in het controleplan voor een bepaald jaar, omdat het zakelijke proces nog niet binnen het werkterrein van het DG of de beheerscyclus voor bepaalde programma's valt. Het risicoregister van de IAF wordt verschillende keren per jaar bijgewerkt om rekening te houden met eventuele aanwijzingen dat de risico-omgeving van EuropeAid is veranderd.*

49. *De DIA-controle werd uitgevoerd toen de formalisering van de controlestrategie werd voorbereid. Bij de conclusies konden latere ontwikkelingen niet in aanmerking worden genomen.*

([33]) Controles achteraf van verrichtingen en financiële controles.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

50. De DIA verrichtte bij EuropeAid ook een laatste follow-upcontrole van de financiering van ngo's en een controle van de subsidiabiliteit van uitgaven op basis van de financiële en administratieve kaderovereenkomst (FAFA) met de Verenigde Naties. Daaruit bleek dat het FAFA-ontwerp deugdelijk is, maar ook dat de controlemechanismen zowel op projectniveau als bij de partners nog steeds daadwerkelijk en verder moeten worden ingevoerd, door bijvoorbeeld de controles van betalingen te versterken en een geschikt bereik van de controlebezoeken te verzekeren ([34]).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

50. *EuropeAid heeft aanzienlijke vorderingen geboekt sinds de afronding van de in 2006 en begin 2007 verrichte DIA-controles op basis van de FAFA:*

— *de mate waarin de organisaties van de Verenigde Naties (VN) de internationaal erkende normen in acht nemen, is formeel geanalyseerd (dekkingsgraad 97 %);*

— *het aantal controlebezoeken aan de VN is net als de toenemende bijdragen van de Commissie aan de VN fors gestegen (39 in 2007, tegenover 7 in 2005-2006);*

— *de planning van deze verificaties wordt jaarlijks verricht;*

— *de betrokken resultaten worden geconsolideerd;*

— *de Commissie en de VN hebben gemeenschappelijke richtlijnen vastgesteld om de verslaglegging te verbeteren.*

Conclusies en aanbevelingen

51. Op basis van haar controlewerkzaamheden concludeert de Rekenkamer dat de EOF-rekeningen van het op 31 december 2007 afgesloten begrotingsjaar op alle materiële punten betrouwbaar zijn, maar zij vestigt de aandacht op de opmerking in paragraaf 17 over de gemaakte kosten.

52. Op basis van de controlewerkzaamheden concludeert de Rekenkamer het volgende:

a) behoudens de invloed van de in de paragrafen 19, 20 en 27 vermelde zaken bevatten de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de ontvangsten en vastleggingen van de EOF's geen materiële fouten. Verder vestigt de Rekenkamer de aandacht op het hoge fiduciaire risico in de gevallen genoemd in de paragrafen 25 en 26;

b) de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de betalingen van de EOF's bevatten een materieel foutenniveau.

53. Het oordeel van de Rekenkamer over de toezicht- en controlesystemen voor de Europese Ontwikkelingsfondsen luidt dat zij ten dele effectief zijn. ***Tabel 3*** geeft een overzicht van de beoordeling door de Rekenkamer van de toezicht- en controlesystemen van EuropeAid ([35]).

53. *Gelet op de materiële, financiële en menselijke hulpmiddelen waarover de Commissie beschikt, is de Commissie van mening dat zij controlesystemen heeft ingevoerd waarmee redelijke zekerheid kan worden verschaft.*

([34]) Jaarverslag aan de kwijtingsautoriteit over de in 2007 uitgevoerde interne controles, uitgebracht door de Commissie (SEC(2008) 2361 def. van 30.7.2008).

([35]) Zie hoofdstuk 8, Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding, van het jaarverslag van de Rekenkamer over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2007 voor een beoordeling van de toezicht- en controlesystemen van DG ECHO.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER	ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE
54. EuropeAid is doorgegaan met het verhelpen van sommige tekortkomingen die de Rekenkamer in haar vorige jaarverslagen heeft genoemd. EuropeAid heeft nieuwe taakomschrijvingen voor controles ontwikkeld en een beheersinformatiesysteem, CRIS-Audit, ingevoerd met betrekking tot de reikwijdte en de resultaten van controles. De Rekenkamer is ingenomen met de inspanningen van EuropeAid om een controlestrategie te ontwikkelen, maar het ontbreekt nog aan duidelijkheid over bepaalde belangrijke elementen, in het bijzonder wat betreft de reikwijdte van bepaalde controles, de coördinatie tussen de controles vooraf en de controles achteraf en de voornaamste indicatoren ter onderbouwing van de algehele zekerheid die door de directeur-generaal moet worden geboden.	**54.** *Het verheugt de Commissie dat de Rekenkamer oog heeft voor de constante voortgang die de afgelopen jaren is verwezenlijkt.*
55. Het is noodzakelijk inspanningen te blijven leveren ter verbetering van de opzet en/of de uitvoering van sommige systemen. De volgende aanbevelingen moeten in deze context worden gezien:	**55.**
a) de controlestrategie van EuropeAid dient de voornaamste indicatoren ter onderbouwing van de zekerheid die door de directeur-generaal moet worden geboden, de reikwijdte van bepaalde controles en de coördinatie tussen de controles vooraf en de controles achteraf te bevatten en in de vereiste personele middelen te voorzien;	**a)** *EuropeAid streeft ernaar deze elementen van zijn controlestrategie beter te presenteren.*
b) onderzocht moet worden of de centrale diensten van EuropeAid en de delegaties over het niveau en type personeelsleden beschikken dat nodig is om de kwaliteit van de controles te verzekeren;	**b)** *De Commissie is het eens met de Rekenkamer dat het moeilijk is om te voorzien in voldoende en toereikend gekwalificeerd personeel.*
c) het beheer van de uitvoerende organisaties moet beter worden ondersteund. Dit vereist meer aanwezigheid ter plaatse van delegatiepersoneel, ondersteunende boekhoudsystemen en opleiding, in het bijzonder voor projecten die via programmaramingen worden uitgevoerd;	**c)** *EuropeAid zal verschillende instrumenten ontwikkelen om het beheer van uitvoerende organisaties te verbeteren, en zal nieuwe taakomschrijvingen invoeren voor de controle van nieuwe programmaramingen.*
d) bij de controles die de delegaties uitvoeren voordat zij betalingen autoriseren, moeten de betalingsaanvragen grondiger worden onderzocht en dient de aandacht nog sterker te worden gericht op de realiteit, subsidiabiliteit en juistheid van de uitgaven. De kwaliteit van het door de toezichthouders verrichte werk moet beter in het oog worden gehouden;	**d)** *Om te waarborgen dat de bepalingen van het Financieel Reglement over de afwikkeling van de uitgaven door de bevoegde ordonnateur in acht worden genomen, gebruikt de Commissie voor iedere verrichting financiële kringlopen en standaardcontrolelijsten. Dit draagt bij tot de harmonisatie en de kwaliteit van de verrichtingen.*
e) de invoering van CRIS-Audit moet een beter toezicht op de reikwijdte van de controle en de controleresultaten mogelijk maken. Kwalitatieve informatie over de aanbevelingen en de verbeteringen die moeten worden doorgevoerd om werk te maken van de bevindingen, is cruciaal om ervoor te zorgen dat de uiteindelijke doelstellingen van het laten uitvoeren van controles worden gerealiseerd;	**e)** *De inwerkingtreding van de nieuwe module CRIS-Audit op 1 januari 2008, waarbij het met het te controleren contract gemoeide bedrag wordt gerelateerd aan het gecontroleerde bedrag, zal het mogelijk maken zowel de controledekking te berekenen, als de controleresultaten typologisch te analyseren.* *De Commissie onderschrijft de aanbeveling van de Rekenkamer en verzamelt en analyseert controleresultaten om hieruit lering te trekken en passende verbeteringen in te voeren.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER	ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE
f) controles achteraf van verrichtingen dienen een beter onderzoek van de bewijsstukken te omvatten om te waarborgen dat de verrichtingen geen fouten inzake subsidiabiliteit en realiteit bevatten, en om na te gaan of de controles die werden uitgevoerd voordat de betaling werd geautoriseerd, toereikend waren;	**f)** *De Commissie beijvert zich voortdurend voor de verdere verbetering van haar systeem en zal specifiek aandacht besteden aan de verfijning van de ondersteunende documentatie bij programmaramingen.*
g) de gestandaardiseerde methodologie voor controlebezoeken moet worden afgerond en het aantal van dergelijke bezoeken moet stijgen. In de nieuwe methodologie dient de aandacht gericht te blijven op het onderzoek van de opzet en het functioneren van de toezicht- en controlesystemen.	**g)** *EuropeAid heeft in maart 2008 een gestandaardiseerde methodologie voor toezichtbezoeken vastgesteld en er is een vergroting van het aantal toezichtactiviteiten gepland.*
56. Ten aanzien van begrotingssteun doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen:	**56.**
a) naleving van de Overeenkomst van Cotonou dient te worden getoetst aan basisvereisten, zoals de beschikbaarheid van tijdig gepubliceerde en gecontroleerde rekeningen, waaraan moet worden voldaan voordat begrotingssteun wordt verleend;	**a)** *Zoals gesteld in paragraaf 25, gebruikt de Commissie bij de dynamische benadering de eerste diagnose van het beheer van de overheidsfinanciën en het hervormingsprogramma als referentie waaraan de voortgang per land wordt afgemeten, en beschouwt zij het als onwenselijk om gemeenschappelijke minimumstandaarden vast te stellen die uniform voor alle landen gelden.*
b) met de gehanteerde prestatie-indicatoren dient duidelijk te kunnen worden aangetoond dat er waar nodig vooruitgang wordt geboekt op het gebied van het beheer van de overheidsfinanciën. Dit kan worden bereikt door indicatoren te versterken die de voortgang van de resultaten in de tijd meten en die te combineren met procesindicatoren die gebaseerd zijn op eenmalige gebeurtenissen;	**b)** *In vergelijking met andere sectoren is het moeilijker en complexer om resultaatindicatoren voor het beheer van overheidsfinanciën vast te stellen. De Commissie is niettemin voorstander van het gebruik van resultaatindicatoren — indien beschikbaar — die het effect van hervormingen meten, maar zij gebruikt ook procesindicatoren en -maatregelen om de voortgang van de uitvoering van het hervormingsprogramma in het oog te houden.*
c) wil de Commissie haar conclusies over de vorderingen in het beheer van de overheidsfinanciën op gestructureerde wijze formuleren, dan dient zij ervoor te zorgen dat de gegevens waarop de betalingsbesluiten worden gebaseerd, betrouwbaar zijn en meer berusten op de beoordeling van gebeurtenissen die reeds hebben plaatsgevonden dan op prognoses van toekomstige gebeurtenissen;	**c)** *Bij de beoordeling van subsidiabiliteit weegt de Commissie geleverde prestaties en toekomstig engagement tegen elkaar af. Wel is de Commissie het ermee eens dat bij het beoordelen van uitbetalingen de nadruk moet liggen op het aantonen van resultaten.*
d) voor de start van een begrotingssteunprogramma dient EuropeAid zich ervan te vergewissen dat er een duidelijke en volledige beoordeling van het beheer van de overheidsfinanciën is verricht en dat het ontvangende land een geloofwaardig en relevant hervormingsprogramma heeft om alle aanzienlijke tekortkomingen binnen een afzienbaar tijdschema aan te pakken;	**d)** *De Commissie vindt ook dat systemen voor het beheer van overheidsfinanciën moeten worden beoordeeld voordat begrotingssteun wordt verstrekt, en het heeft haar voorkeur om een dergelijke beoordeling binnen het PEFA-kader te verrichten. Naar verwachting zullen voor het eind van 2008 in alle landen die begrotingssteun uit het EOF ontvangen, PEFA-beoordelingen zijn verricht. In de meeste gevallen beschikt de overheid al over een hervormingsprogramma voor het beheer van haar financiën; dit moet wellicht worden aangepast aan de bevindingen. Als er nieuwe programma's moeten worden opgesteld, dient de Commissie ervan overtuigd te worden dat de regering bereid is de vereiste hervormingsmaatregelen op het gebied van de overheidsfinanciën te ontwikkelen en uit te voeren, voordat er begrotingssteun wordt verschaft.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER	ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE
e) de kwaliteit van de financieringsovereenkomsten dient te worden verbeterd door in alle gevallen algemene voorwaarden op te nemen, alsmede ondubbelzinnige bedingen en duidelijke vereisten inzake vooruitgang op het gebied van het beheer van de overheidsfinanciën;	**e)** *De Commissie zal ernaar streven in alle financieringsovereenkomsten algemene voorwaarden op te nemen en de subsidiabiliteit van het beheer van overheidsmiddelen op gestructureerde en geformaliseerde wijze te beoordelen. Specifieke prestatie-indicatoren voor het beheer van de overheidsfinanciën dienen duidelijk en precies te zijn, binnen variabele tranches, zodat de voortgang kan worden gemeten.*
f) in het licht van het toenemende belang van begrotingssteun dient een personeelsbeleid te worden ontwikkeld op basis van een analyse van de vereiste vaardigheden en kennis inzake het beheer van begrotingssteun.	**f)** *De verantwoordelijke diensten van de Commissie stemmen de aanwerving van personeel af op de specifieke behoeften van begrotingssteunprogramma's, en verzorgen verder een groot aantal opleidingscursussen voor EG-personeel van de delegaties en de centrale diensten over specifieke aspecten van begrotingssteun (beheer van overheidsfinanciën, macro-economie, prestatiemeting, sectorspecifieke thema's enz.).*

Tabel 1 — Gecumuleerde besteding van door de Commissie beheerde EOF-middelen per 31 december 2007

(miljoen euro)

		Situatie eind 2006		Begrotingsuitvoering gedurende het begrotingsjaar 2007				Situatie eind 2007				
		Totaal-bedrag	Uitvoerings-graad (2)	7e EOF	8e EOF	9e EOF	**Totaal-bedrag**	7e EOF	8e EOF	9e EOF	**Totaal-bedrag**	Uitvoerings-graad (2)
A —	**MIDDELEN** (1)	**37 269,8**		– 71,9	– 211,0	341,8	**58,8**	10 583,0	10 839,3	15 906,4	**37 328,7**	
B —	**BESTEDING** (3)											
	1. Financiële vastleggingen	**34 107,2**	91,5 %	– 71,9	– 211,0	3 455,1	**3 172,2**	10 583,0	10 839,3	15 857,1	**37 279,4**	99,9 %
	2. Individuele juridische verbintenissen	**28 699,1**	77,0 %	– 5,5	35,0	3 317,3	**3 346,9**	10 517,2	10 484,6	11 044,2	**32 046,0**	85,8 %
	3. Betalingen	**23 826,0**	63,9 %	96,7	483,4	2 293,9	**2 874,0**	10 340,8	9 605,5	6 753,7	**26 700,0**	71,5 %
C —	**NOG TE BETALEN (B1-B3)**	**10 281,2**	27,6 %					242,2	1 233,8	9 103,4	**10 579,4**	28,3 %
D —	**BESCHIKBAAR SALDO (A-B1)**	**3 162,6**	8,5 %					0,0	0,0	49,3	**49,3**	0,1 %

(1) Aanvankelijke toewijzingen voor het 7e, 8e en 9e EOF, rente, diverse middelen en overdrachten van eerdere EOF's.
(2) Als percentage van de middelen.
(3) De bedragen van het 9e EOF omvatten de vrijwillige bijdragen van de lidstaten voor de Vredesfaciliteit voor Afrika (financiële vastleggingen: 39,1; individuele juridische verbintenissen: 37,0; betalingen: 29,2).
Bron: Europese Rekenkamer, op basis van de EOF-overzichten van de financiële uitvoering en de jaarrekening per 31 december 2007.

Tabel 2 — Financiële uitvoering in de begrotingsjaren 2003 tot en met 2007

(miljoen euro)

	2003	2004	2005	2006	2007
1. Financiële vastleggingen	3 395,8	2 375,2	3 035,1	2 718,7	3 172,2
2. Individuele juridische verbintenissen	2 742,7	2 746,3	2 652,0	3 072,6	3 346,9
3. Betalingen	2 179,5	2 197,8	2 489,1	2 761,9	2 874,0

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van de EOF-overzichten van de financiële uitvoering en de jaarrekening per 31 december 2007.

Tabel 3 — Beoordeling van de toezicht- en controlesystemen

Betrokken systeem	Essentiële interne controle									Algehele beoordeling
	Controles uigevoerd voordat verrichtingen worden geautoriseerd	Monitorbezoeken		Controles achteraf	Externe audits				Interne audit	
		Kwaliteit	Kwantiteit		Kwaliteit	Kwantiteit/ uitvoering van het controleplan	Follow-up van afzonderlijke controle-bevindingen/ Doeltreffende invorderings-procedures	Algeheel toezicht door centrale diensten op door de delegaties in opdracht gegeven audits		
Centrale diensten EuropeAid										
Delegaties		n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.				n.v.t.		

Verklaring:

	Bevredigend
	Deels bevredigend
	Onbevredigend
n.v.t.	Niet van toepassing of niet beoordeeld

Resultaten van het testen van verrichtingen

	Betalingen voor projecten	Betalingen voor begrotingssteun
Op een steekproef gebaseerde schatting van het aandeel van de verrichtingen dat fouten bevat	30 %	30 %
Foutenpercentage	meer dan 5 %	tussen 2 en 5 %

Tabel 4 — Follow-up van de voornaamste opmerkingen uit de betrouwbaarheidsverklaring

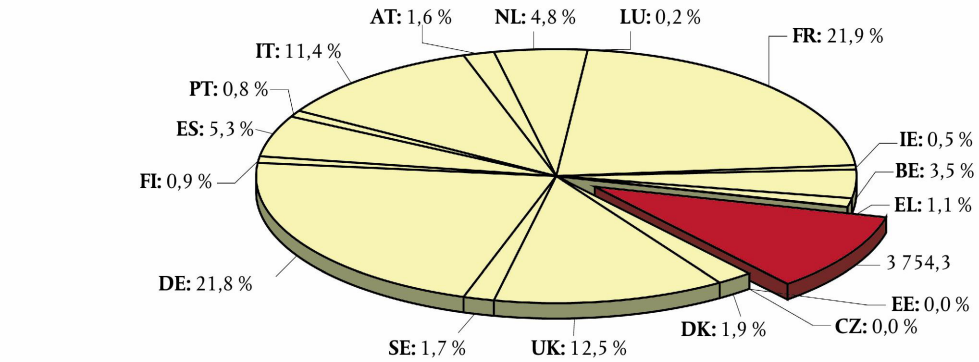
	Opmerking van de Rekenkamer	Getroffen maatregelen	Analyse van de Rekenkamer	Antwoord van de Commissie
1.	De controlestrategie dient eind 2007 opgesteld en operationeel te zijn. Zoals de Rekenkamer reeds eerder heeft opgemerkt, dient deze strategie duidelijke en consistente doelstellingen te bepalen, coördinatie te verzekeren en soort en intensiteit van de controles te specificeren. Hierbij moeten de kosten en baten van de diverse controles tegen elkaar worden afgewogen, waarbij rekening wordt gehouden met het acceptabele foutenrisico in de onderliggende verrichtingen. De controlestrategie dient een goed gestructureerde en gedocumenteerde risicoanalyse te omvatten, waarbij de delegaties officieel en volledig zijn betrokken. (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragraaf 54, onder a)).	EuropeAid heeft zijn algemene controlestrategie geformaliseerd en de directeur-generaal van EuropeAid heeft die in zijn activiteitenverslag opgenomen. Daarin worden de controleprocessen voor elk van de verschillende beheersmethoden beschreven. Er is nog een gebrek aan duidelijkheid over bepaalde belangrijke elementen van de controlestrategie, waaronder de reikwijdte van bepaalde controles, de coördinatie tussen de controles vooraf en de controles achteraf en de voornaamste indicatoren ter onderbouwing van de algemene zekerheid die door de directeur-generaal moet worden geboden.	De controlestrategie van EuropeAid dient de voornaamste indicatoren ter onderbouwing van de zekerheid die door de directeur-generaal moet worden geboden, de reikwijdte van bepaalde controles en de coördinatie tussen de controles vooraf en de controles achteraf te bevatten, en in de vereiste personele middelen te voorzien. (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007, paragraaf 55, onder a)).	*EuropeAid streeft ernaar de presentatie van deze elementen van zijn controlestrategie verder te verbeteren.*
2.	Het beheer van via werkprogramma's gefinancierde projecten dient beter te worden ondersteund. Dit vereist meer aanwezigheid van delegatiepersoneel in het veld, waardoor boekhoudsystemen en opleiding worden ondersteund. Worden er meer controles in een vroeg stadium van de projectuitvoering verricht, dan zou dat ook het monitoren ten goede komen en — eventueel — bijdragen tot verbetering van de door de begunstigden toegepaste controlesystemen. (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragraaf 54, onder b)).	EuropeAid is zich met programmaramingen blijven inspannen ten behoeve van een grotere kwaliteit van beheerde projecten. Daartoe heeft het een nieuwe handleiding geproduceerd en worden regelmatig specifieke opleidingscursussen in de ACS-landen georganiseerd.	Het beheer van de uitvoerende organisaties moet beter worden ondersteund. Dit vereist meer aanwezigheid ter plaatse van delegatiepersoneel, ondersteunende boekhoudsystemen en opleiding, in het bijzonder voor projecten die via programmaramingen worden uitgevoerd. (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007, paragraaf 55, onder c)).	*EuropeAid zal verschillende instrumenten ontwikkelen om het beheer van uitvoerende organisaties te verbeteren en zal nieuwe taakomschrijvingen invoeren voor de controle van nieuwe programmaramingen.*
3.	Bij de controles die de delegaties uitvoeren voordat zij betalingen autoriseren, moeten de betalingsaanvragen grondiger worden onderzocht en dient de aandacht nog sterker te worden gericht op de realiteit, subsidiabiliteit en juistheid van de uitgaven. De kwaliteit van het door de toezichthouders verrichte werk moet beter in het oog worden gehouden. (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragraaf 54, onder c)).	EuropeAid heeft geen specifieke acties ondernomen. Het aantal fouten dat bij de controle door de Rekenkamer van individuele betalingen aan het licht kwam, bevestigt de opmerking dat de financiële controle door de delegaties moet worden versterkt.	Bij de controles die de delegaties uitvoeren voordat zij betalingen autoriseren, moeten de betalingsaanvragen grondiger worden onderzocht en dient de aandacht nog sterker te worden gericht op de realiteit, subsidiabiliteit en juistheid van de uitgaven. De kwaliteit van het door de toezichthouders verrichte werk moet beter in het oog worden gehouden. (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007, paragraaf 55, onder d)).	*De Commissie is zich ervan bewust dat de uitvoering van bepaalde soorten contracten beter dient te worden gecontroleerd. Zij zal onderzoeken of er een instrument kan worden ingevoerd om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de door de toezichthouders verrichte controles voldoet aan de vereisten van wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen. De Commissie zal de ordonnateurs herinneren aan de beginselen inzake het verrekenen van voorfinanciering.*
4.	De door de externe controleurs verrichte controles dienen te worden verbeterd door ervoor te zorgen dat de nieuwe taakomschrijvingen een duidelijke definitie bevatten van het doel van de controle; de toe te passen materialiteitsdrempel; de steekproefneming; de aard van de af te werken controleprocedures; aanwijzingen voor de behandeling van fouten en de rapportage van conclusies. Deze standaardtaakomschrijvingen moeten ook worden gebruikt voor alle door de delegaties geïnitieerde externe audits. (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragraaf 54, onder d)).	In oktober 2007 heeft EuropeAid nieuwe taakomschrijvingen voor alle audits uitgevaardigd. Hoewel de effecten daarvan nog moeten worden afgewacht, omdat ze onlangs pas zijn ingevoerd, zijn er al positieve signalen dat nu een meer consistente rapportage door de controleurs mogelijk is, vooral met betrekking tot de vorm van de beoordeling en de toegepaste materialiteitsdrempel.	Er zijn afdoende maatregelen getroffen.	
5.	Het centrale toezicht op de door de delegaties georganiseerde externe audits dient te worden verbeterd, zodat de resultaten daadwerkelijk aan alle relevante beheersniveaus kunnen worden meegedeeld. Dit moet worden ondersteund door een eind 2007 beschikbaar beheerssysteem dat informatie over het controleproces verschaft en relevante controleresultaten toegankelijker maakt. (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragraaf 54, onder e)).	Er zijn wijzigingen aangebracht in het geautomatiseerde instrument, CRIS-Audit om de toepassing ervan, die vanaf januari 2008 verplicht is, te vergemakkelijken. Bepaalde verbeteringen moeten nog worden aangebracht om de reikwijdte van de controles te kunnen beoordelen en om dit systeem te kunnen gebruiken voor het vergelijken en analyseren van en het reageren op controlebevindingen en aanbevelingen.	De invoering van CRIS-Audit moet een beter toezicht op de reikwijdte van de controle en de controleresultaten mogelijk maken. Kwalitatieve informatie over de aanbevelingen en de verbeteringen die moeten worden doorgevoerd om werk te maken van de bevindingen, is cruciaal om ervoor te zorgen dat de uiteindelijke doelstellingen, het laten uitvoeren van controles, worden gerealiseerd. (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007, paragraaf 55, onder e)).	*Met de inwerkingtreding van de nieuwe module CRIS-Audit op 1 januari 2008, waarbij het met het te controleren contract gemoeide bedrag wordt gerelateerd aan het gecontroleerde bedrag, zal het mogelijk worden om zowel de controledekking te berekenen, als de controleresultaten typologisch te analyseren.* *De Commissie onderschrijft de aanbeveling van de Rekenkamer en verzamelt en analyseert jaarlijks controleresultaten om hieruit lering te trekken en passende verbeteringen in te voeren.*

	Opmerking van de Rekenkamer	Getroffen maatregelen	Analyse van de Rekenkamer	Antwoord van de Commissie
6.	De controle van de delegaties door de centrale diensten van EuropeAid moet worden verscherpt door het aantal controlebezoeken te verhogen. (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragraaf 54, onder f)).	De controlebezoeken zijn goed opgezet en leveren praktische aanbevelingen op voor verbeteringen in controlesystemen. Het aantal controlebezoeken is echter niet verhoogd.	Het aantal controlebezoeken moet toenemen. Daarbij dient de aandacht gericht te blijven op het onderzoek van de opzet en het functioneren van de toezicht- en controlesystemen. (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007, paragraaf 55, onder g)).	*In maart 2008 is de gestandaardiseerde methodologie voor toezichtbezoeken voltooid. In 2008 zullen er meer van dit soort bezoeken plaatsvinden.*
7.	Aangezien de reikwijdte van de controles achteraf van verrichtingen beperkt is, kunnen zij slechts in beperkte mate bijdragen tot het verkrijgen van algemene zekerheid over systemen en procedures en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Bovendien worden zij met grote vertraging uitgevoerd. (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2005, paragrafen 33 en 42).	Aspecten in verband met juridische verbintenissen en gedetailleerde bewijsstukken omtrent uitgaven voor werkprogramma's vallen buiten de reikwijdte van de controles achteraf van verrichtingen.	Controles achteraf van verrichtingen dienen een beter onderzoek van de bewijsstukken te omvatten om te waarborgen dat de verrichtingen geen fouten inzake subsidiabiliteit en realiteit bevatten, en om na te gaan of de controles die werden uitgevoerd voordat de betaling werd geautoriseerd, toereikend waren. (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007, paragraaf 55, onder f)).	*De Commissie werkt voortdurend aan de verdere verbetering van haar systeem en zal specifiek aandacht besteden aan de precisie van de ondersteunende documentatie bij programmaramingen.*
8.	Naleving van de Overeenkomst van Cotonou dient te worden getoetst aan de hand van basisvereisten, zoals de beschikbaarheid van tijdig gepubliceerde en gecontroleerde rekeningen. Voor een duidelijke, officiële presentatie van de conclusies zullen de parameters van de „dynamische interpretatie" uitdrukkelijk moeten worden genoemd, zodat de deugdelijkheid van betalingsbesluiten kan worden nagegaan. (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragraaf 55, onder a)).	EuropeAid heeft geen basisvereisten gedefinieerd. Uit de controle van de Rekenkamer blijkt dat in 5 van de 15 onderzochte verbintenissen begrotingssteun is verleend aan ACS-landen, hoewel de Rekenkamer van mening is dat het beheer van de overheidsuitgaven onvoldoende transparant en doeltreffend is noch voldoende kan worden verantwoord. De strikte toepassing van de dynamische interpretatie door de Commissie van de voorwaarden voor begrotingssteun in de Overeenkomst van Cotonou houdt in deze gevallen een zeer groot fiduciair risico in.	Naleving van de Overeenkomst van Cotonou dient te worden getoetst aan de hand van basisvereisten, zoals de beschikbaarheid van tijdig gepubliceerde en gecontroleerde rekeningen, waaraan moet worden voldaan voordat begrotingssteun wordt verleend. (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007, paragraaf 56, onder a)). Voor de start van een begrotingssteunprogramma dient EuropeAid zich ervan te vergewissen dat er een duidelijke en volledige beoordeling van het beheer van de overheidsfinanciën is verricht en dat het ontvangende land een geloofwaardig en relevant hervormingsprogramma heeft om alle aanzienlijke tekortkomingen binnen een afzienbaar tijdschema aan te pakken. (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007, paragraaf 56, onder d)).	*In 2007 is de Commissie de dynamische aanpak blijven volgen, die zij het geschiktst acht.* *Voor de start van een begrotingsteunprogramma zal de Commissie ervoor blijven zorgen dat er een beoordeling van het beheer van de overheidsfinanciën is verricht, bij voorkeur binnen het PEFA-kader, en dat het ontvangende land een geloofwaardig en relevant hervormingsprogramma heeft om significante tekortkomingen binnen een afzienbaar tijdschema te verhelpen. Zo wordt gewaarborgd dat de dynamische interpretatie van de voorwaarden van de Overeenkomst van Cotonou strikt wordt toegepast en dat het risicobeheer consistent is met de ontwikkelingsdoelstellingen van de Commissie.* *De Commissie is het niet eens met het oordeel van de Rekenkamer over de vijf betrokken verbintenissen.*
9.	Wil de Commissie haar conclusies op gestructureerde wijze formuleren, dan moet zij ervoor zorgen dat de gegevens waarop de betalingsbesluiten worden gebaseerd, meer berusten op de beoordeling van gebeurtenissen die reeds hebben plaatsgevonden dan op prognoses van toekomstige gebeurtenissen. (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragraaf 55, onder b)).	Uit de controle over 2007 is gebleken dat de Commissie in een significant aantal gevallen niet op een gestructureerde en geformaliseerde wijze kon aantonen dat de Overeenkomst van Cotonou op het punt van beheer van overheidsfinanciën wordt nageleefd. In sommige van deze gevallen ligt de verklaring in het feit dat eerder wordt afgegaan op prognoses van toekomstige gebeurtenissen dan op gebeurtenissen die reeds hebben plaatsgevonden. Ook worden indicatoren niet altijd nauwkeurig beoordeeld.	Wil de Commissie haar conclusies over de vorderingen in het beheer van de overheidsfinanciën op gestructureerde wijze formuleren, dan dient zij ervoor te zorgen dat de gegevens waarop de betalingsbesluiten worden gebaseerd, betrouwbaar zijn en meer berusten op de beoordeling van gebeurtenissen die reeds hebben plaatsgevonden dan op prognoses van toekomstige gebeurtenissen. (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007, paragraaf 56, onder c)).	*Bij de beoordeling van subsidiabiliteit weegt de Commissie geleverde prestaties en toekomstig engagement af. Wel is de Commissie het ermee eens dat bij het beoordelen van uitbetalingen de nadruk moet liggen op het aantonen van resultaten.*
10.	Met de gehanteerde indicatoren moet in voorkomend geval duidelijk bewijs kunnen worden geleverd voor een vooruitgang op het gebied van beheer van overheidsfinanciën. Dit kan worden bereikt door indicatoren op te nemen die gedurende langere tijd kunnen worden gemeten en waarmee achtereenvolgende perioden kunnen worden vergeleken — anders dan met indicatoren die gebaseerd zijn op een eenmalige gebeurtenis. (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2006, paragraaf 55, onder c)).	Uit de onderhavige controle bleek dat een heldere analyse van de zwakke punten in het beheer van de overheidsfinanciën bij de aanvang van het programma en vervolgens een gestructureerde benadering om vooruitgang op dit punt te meten, vaak ontbrak. Daarom is het moeilijker om op degelijke en objectieve wijze vorderingen te beoordelen.	Met de gehanteerde prestatie-indicatoren dient duidelijk te worden aangetoond dat er waar nodig vooruitgang wordt geboekt op het gebied van het beheer van overheidsfinanciën. Dit kan worden bereikt door indicatoren te verbeteren die de voortgang van de resultaten in de tijd meten en die te combineren met procesindicatoren betreffende het verloop van eenmalige gebeurtenissen. (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2007, paragraaf 56, onder b)).	*In vergelijking met andere sectoren is het moeilijker en complexer om resultaatindicatoren voor het beheer van de overheidsfinanciën vast te stellen. De Commissie is niettemin voorstander van het gebruik van resultaatindicatoren — indien beschikbaar — die het effect van hervormingen meten, maar zij gebruikt ook procesindicatoren en maatregelen om over de voortgang van de uitvoering van het hervormingsprogramma te waken.*

Grafieken van het zevende, achtste en negende EOF, geconsolideerd per 31 december 2007

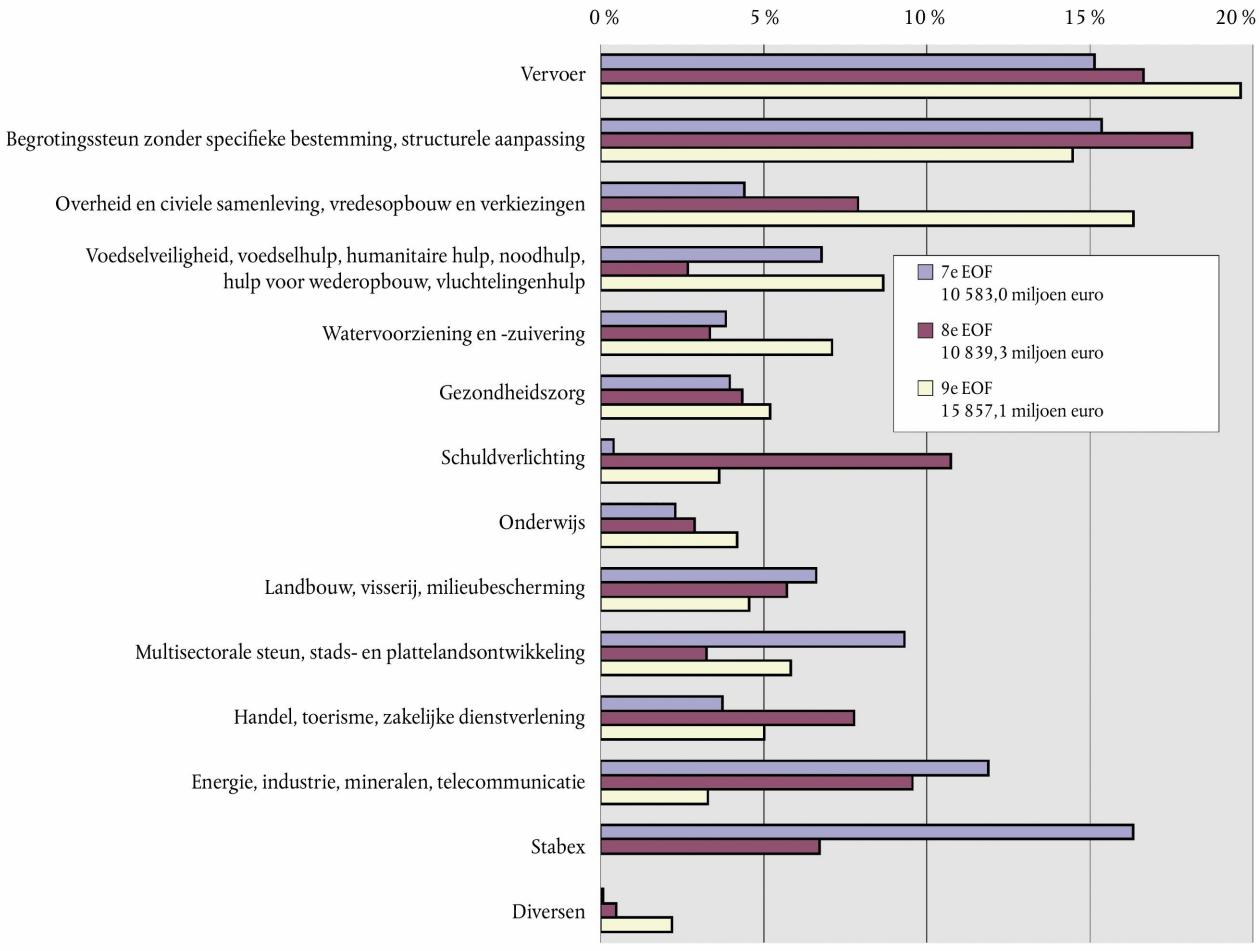
Grafiek I: Gecumuleerde middelen

Totaal = 37 328,65 miljoen euro (1)



Grafiek II: Gecumuleerde besluiten

Totaal = 37 279,4 miljoen euro (1)



Bron: Europese Rekenkamer, op basis van de gegevens in het boekhoudsysteem.

(1) Het verschil tussen de gecumuleerde middelen (37 328,65 miljoen euro) en de gecumuleerde besluiten (37 279,37 miljoen euro) vormt het toe te wijzen beschikbare saldo (49,28 miljoen euro).

BERICHT AAN DE LEZER

De instellingen hebben besloten in hun teksten niet langer te verwijzen naar de laatste wijziging van de aangehaalde besluiten.

Tenzij anders vermeld, zijn de besluiten waarnaar in de hierin gepubliceerde teksten wordt verwezen, de besluiten zoals die momenteel van kracht zijn.