

Publicatieblad

van de Europese Unie

C 373



Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

58e jaargang
10 november 2015

Inhoud

IV Informatie

INFORMATIE AFKOMSTIG VAN DE INSTELLINGEN, ORGANEN EN INSTANTIES VAN DE EUROPESE UNIE

Rekenkamer

2015/C 373/01	Jaarverslag van de Rekenkamer over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2014, vergezeld van de antwoorden van de instellingen	1
2015/C 373/02	Jaarverslag van de Rekenkamer over de activiteiten gefinancierd uit het achtste, negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) over het begrotingsjaar 2014, vergezeld van de antwoorden van de Commissie	289

IV

*(Informatie)*INFORMATIE AFKOMSTIG VAN DE INSTELLINGEN, ORGANEN EN INSTANTIES VAN DE
EUROPESE UNIE

REKENKAMER



Overeenkomstig de bepalingen van artikel 287, leden 1 en 4, van het VWEU en de artikelen 148, lid 1, en 162, lid 1, van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 en de artikelen 43, 48 en 60 van Verordening (EG) nr. 215/2008 van de Raad van 18 februari 2008 houdende het Financieel Reglement van toepassing op het 10e Europees Ontwikkelingsfonds, zoals gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 567/2014

heeft de Rekenkamer van de Europese Unie op haar vergadering van 10 september 2015 vastgesteld haar

JAARVERSLAGEN

over het begrotingsjaar 2014.

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), Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIID, Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Hans Gustaf WESSBERG, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, George PUFAN, Neven MATES, Alex BRENNINKMEIJER, Danièle LAMARQUE, Nikolaos MILIONIS, Phil WYNN OWEN, Klaus-Heiner LEHNE, Oskar HERICS, Bettina JAKOBSEN.

JAARVERSLAG OVER DE UITVOERING VAN DE BEGROTING

(2015/C 373/01)

INHOUD

	<i>Blz.</i>
Algemene inleiding	7
Hoofdstuk 1 — Betrouwbaarheidsverklaring en toelichting daarbij	9
Hoofdstuk 2 — Budgettair en financieel beheer	65
Hoofdstuk 3 — Resultaten behalen met de EU-begroting	83
Hoofdstuk 4 — Ontvangsten	127
Hoofdstuk 5 — „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid”	147
Hoofdstuk 6 — „Economische, sociale en territoriale cohesie”	165
Hoofdstuk 7 — „Natuurlijke hulpbronnen”	213
Hoofdstuk 8 — „Europa als wereldspeler”	261
Hoofdstuk 9 — „Administratie”	275

ALGEMENE INLEIDING

0.1. De Europese Rekenkamer is de instelling die bij het Verdrag is opgericht om de controle van de financiën van de Europese Unie (EU) te verrichten. Als extern controleur van de EU treedt zij op als onafhankelijk hoedster van de financiële belangen van de burgers van de Unie en draagt zij bij tot de verbetering van het financieel beheer van de EU. Meer informatie over ons werk is te vinden in ons jaarlijks activiteitenverslag dat, evenals onze speciale verslagen over de uitgavenprogramma's en de ontvangsten van de EU en onze adviezen over nieuwe of gewijzigde regelgeving, beschikbaar is op onze website:

www.eca.europa.eu

0.2. Dit is ons 38e jaarverslag over de uitvoering van de EU-begroting; het heeft betrekking op het begrotingsjaar 2014. 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. Ons jaarverslag vormt samen met onze speciale verslagen de grondslag voor de kwijtingsprocedure, waarbij het Europees Parlement op aanbeveling van de Raad beslist of de Commissie haar verantwoordelijkheid voor de begrotingsuitvoering naar genoegen heeft vervuld. Wij sturen ons jaarverslag naar de nationale parlementen en tegelijk ook naar het Europees Parlement en de Raad.

0.4. De kern van ons jaarverslag vormt de verklaring over de betrouwbaarheid van de geconsolideerde rekeningen van de EU en over de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen (in het verslag „regelmatigheid van de verrichtingen” genoemd). Wij vullen deze verklaring aan met specifieke beoordelingen voor ieder belangrijk werkterrein van de EU.

0.5. Om ons verslag nuttiger te maken, sluit de indeling in hoofdstukken aan op die van de rubrieken van het meerjarig financieel kader (MFK). Dit kader werd van kracht in 2014 en moet de omvang en verdeling van de EU-uitgaven gedurende de periode tot en met 2020 bepalen. Dit zou het voor de lezer

makkelijker moeten maken, de bevindingen uit ons verslag in verband te brengen met de desbetreffende budgettaire en boekhoudkundige informatie.

0.6. Er zijn geen afzonderlijke financiële staten voor afzonderlijke rubrieken van het MFK; de conclusies die in specifieke beoordelingen worden gepresenteerd, houden dan ook geen controleoordeel in. Veeleer betreffen ze significante kwesties die specifiek zijn voor iedere MFK-rubriek.

0.7. Ons verslag is dit jaar als volgt opgebouwd:

- hoofdstuk 1 bevat de betrouwbaarheidsverklaring en geeft een overzicht van de resultaten van onze controle betreffende de betrouwbaarheid van de rekeningen en de regelmatigheid van de verrichtingen;
- hoofdstuk 2 presenteert onze bevindingen over het begrotings- en financieel beheer;
- hoofdstuk 3 draagt bij tot onze strategische doelstelling van het verbeteren van de openbare verantwoordingsplicht van de EU en is gericht op de mate waarin het prestatiekader de Commissie in staat stelt om de voortgang in de richting van Europa 2020 te monitoren en aan te sturen;
- hoofdstuk 4 bevat onze bevindingen over de ontvangsten;
- de hoofdstukken 5 tot en met 9 tonen (voor de MFK-rubrieken 1a, 1b, 2, 4 en 5)⁽¹⁾ de resultaten van onze toetsing van de regelmatigheid van de verrichtingen en een onderzoek van geselecteerde systemen en jaarlijkse activiteitenverslagen.

0.8. De antwoorden van de Commissie (of de antwoorden van andere EU-instellingen en -organen, waar van toepassing) op onze opmerkingen worden binnen het document weergegeven en bij de beschrijving van onze bevindingen en conclusies worden de antwoorden daarop van de gecontroleerde in aanmerking genomen. Het is echter onze verantwoordelijkheid als extern controleur om verslag uit te brengen over onze bevindingen, conclusies uit die bevindingen te trekken en aldus een onafhankelijk en onpartijdig oordeel te geven over de betrouwbaarheid van de rekeningen en de regelmatigheid van de verrichtingen.

⁽¹⁾ Wij geven geen specifieke beoordeling voor uitgaven in het kader van MFK-rubriek 3 (Veiligheid en burgerschap) en 6 (Compensaties).

HOOFDSTUK 1

Betrouwbaarheidsverklaring

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
De aan het Europees Parlement en de Raad voorgelegde betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer — Verslag van de onafhankelijke accountant	I-XII
Inleiding	1.1-1.3
De EU-uitgaven vormen een belangrijk instrument ter verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen	1.1-1.3
Controlebevindingen betreffende het begrotingsjaar 2014	1.4-1.58
De rekeningen vertoonden geen onjuistheden van materieel belang	1.4-1.8
Regelmatigheid van de verrichtingen: de resultaten van onze algemene controle zijn weliswaar stabiel, maar vertonen een materieel foutenniveau	1.9-1.29
Er zijn allerlei corrigerende maatregelen met een verschillende impact	1.30-1.44
Het syntheseverslag van de Commissie bevestigt de materiële impact van fouten in verrichtingen	1.45-1.57
Wij hebben vermoedelijke gevallen van fraude voorgelegd aan OLAF	1.58
Conclusies	1.59-1.66
Bijlage 1.1 — Controleanpak en -methodologie	
Bijlage 1.2 — Follow-up van opmerkingen uit voorgaande jaren over de betrouwbaarheid van de rekeningen	
Bijlage 1.3 — Uittreksels uit de geconsolideerde rekeningen 2014	
Bijlage 1.4 — Het geschatte foutenpercentage (meest waarschijnlijke fout, MLE) — Niet-aangepaste historische gegevens voor de periode 2009-2013	
Bijlage 1.5 — Frequentie van ontdekte fouten in de controlesteekproef voor het jaar 2014	

**DE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VOORGELEGDE BETROUWBAARHEIDS-
VERKLARING VAN DE REKENKAMER — VERSLAG VAN DE ONAFHANKELIJKE ACCOUNTANT**

I. Wij hebben het volgende gecontroleerd:

- a) de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie, die de geconsolideerde financiële staten ⁽¹⁾ en de samengevoegde verslagen over de uitvoering van de begroting ⁽²⁾ voor het op 31 december 2014 afgesloten begrotingsjaar bevatten, zoals goedgekeurd door de Commissie op 23 juli 2015, en
- b) de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij deze rekeningen, overeenkomstig artikel 287 van het Verdrag en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

De verantwoordelijkheid van de leiding

II. Overeenkomstig de artikelen 317 en 318 van het VWEU en de Financiële Regels is de Commissie verantwoordelijk voor het opstellen en de getrouwe weergave van de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie op basis van de internationaal aanvaarde boekhoudstandaarden voor de overheidssector, alsmede voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen daarbij. Die verantwoordelijkheid omvat het opzetten, invoeren en in stand houden van een internebeheersingssysteem met betrekking tot de opstelling en de weergave van financiële staten die geen afwijkingen van materieel belang als gevolg van fraude of fouten bevatten. De Commissie draagt de eindverantwoordelijkheid voor de wettigheid en de regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de rekeningen van de Europese Unie (artikel 317 van het VWEU).

De verantwoordelijkheid van de controleur

III. Het is onze verantwoordelijkheid om op basis van onze controle aan het Europees Parlement en de Raad een verklaring voor te leggen over de betrouwbaarheid van de rekeningen en over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen daarbij. Wij verrichten onze controle overeenkomstig de internationale controlestandaarden en de regels inzake beroepsethiek van IFAC en de internationale standaarden van hoge controle-instanties van INTOSAI. Volgens die standaarden moeten wij voldoen aan ethische voorschriften en de controle zodanig plannen en uitvoeren dat redelijke zekerheid wordt verkregen dat de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie geen afwijkingen van materieel belang bevatten en de onderliggende verrichtingen bij die rekeningen 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 is afhankelijk van het oordeel van de controleur, dat een inschatting omvat van de risico's op afwijkingen van materieel belang in de geconsolideerde rekeningen en op niet-conformiteit van materieel belang van de onderliggende verrichtingen met vereisten uit de regelgeving van de Europese Unie, hetzij door fraude, hetzij door fouten. Bij deze risico-inschatting wordt gekeken naar de internebeheersingsmaatregelen met betrekking tot de opstelling en getrouwe weergave van de geconsolideerde rekeningen en naar de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen, om controleprocedures op te zetten die onder de gegeven omstandigheden adequaat zijn, maar niet om een oordeel uit te spreken over de doeltreffendheid van de interne beheersing. Een controle houdt tevens een beoordeling in van de geschiktheid van de gehanteerde grondslagen voor financiële verslaglegging en van de redelijkheid van de gemaakte boekhoudkundige schattingen, evenals een beoordeling van de algehele presentatie van de geconsolideerde rekeningen.

V. Ten aanzien van de ontvangsten nemen wij bij onze controle van de eigen middelen op basis van de belasting over de toegevoegde waarde en het bruto nationaal inkomen als uitgangspunt de relevante macro-economische aggregaten die de basis vormen voor de berekening daarvan, en onderzoeken wij de systemen van de Commissie voor de verwerking van de gegevens totdat de bijdragen van de lidstaten zijn ontvangen en opgenomen in de geconsolideerde rekeningen. Bij de traditionele eigen middelen onderzoeken wij de rekeningen van de douaneautoriteiten en analyseren wij de stroom van douanerechten totdat de bedragen zijn ontvangen door de Commissie en opgenomen in de rekeningen.

⁽¹⁾ De geconsolideerde financiële staten omvatten de balans en de staat van de financiële resultaten, het kasstroomoverzicht en het mutatieoverzicht van de nettoactiva, alsook een overzicht van de belangrijkste grondslagen voor financiële verslaglegging en andere toelichtingen (met verslaglegging per begrotingsterrein).

⁽²⁾ De samengevoegde verslagen over de uitvoering van de begroting omvatten de samengevoegde verslagen over de uitvoering van de begroting en de bijbehorende toelichtingen.

VI. Ten aanzien van de uitgaven onderzoeken wij betalingsverrichtingen wanneer de uitgaven zijn gedaan, geregistreerd en goedgekeurd. Dit onderzoek betreft alle soorten betalingen (inclusief die voor de verwerving van activa) behalve voorschotten op het moment dat deze worden gedaan. Voorschotbetalingen worden onderzocht wanneer de ontvanger van de middelen bewijs voor de behoorlijke besteding ervan moet overleggen of overlegt, en de voorschotbetaling wordt afgewikkeld of terugvorderbaar wordt.

VII. Wij zijn van oordeel dat de verkregen controle-informatie toereikend is en geschikt als grondslag voor onze oordelen.

Betrouwbaarheid van de rekeningen

Oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen

VIII. Naar ons oordeel geven de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie over het op 31 december 2014 afgesloten jaar op alle materiële punten een getrouw beeld van de financiële situatie van de Unie per 31 december 2014, van de resultaten van haar verrichtingen en kasstromen en van de veranderingen van de nettoactiva in het op die datum afgesloten jaar, overeenkomstig de Financiële Regels en de boekhoudregels die berusten op internationaal aanvaarde boekhoudstandaarden voor de overheidssector.

Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen

Ontvangsten

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

IX. Naar ons oordeel zijn de onderliggende ontvangsten bij de rekeningen betreffende het per 31 december 2014 afgesloten begrotingsjaar op alle materiële punten wettig en regelmatig.

Betalingen

Grondslag voor een afkeurend oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen

X. De uitgaven die in 2014 zijn geboekt onder de rubrieken 1 t/m 4 van het meerjarige financiële kader⁽³⁾, inzake de operationele uitgaven, vertonen materiële fouten. Het door ons geschatte foutenpercentage voor onderliggende betalingen bij de rekeningen bedraagt 4,4 %. Onze conclusie wordt bevestigd door de analyse door de Commissie van de risicobedragen, zoals gepresenteerd in het syntheseverslag.

Afkeurend oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen

XI. Naar ons oordeel vertonen de onderliggende betalingen bij de rekeningen voor het per 31 december 2014 afgesloten jaar materiële fouten vanwege de significantie van de in de paragraaf met de grondslag voor een afkeurend oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen omschreven aangelegenheden.

⁽³⁾ Deze rubrieken worden behandeld in de hoofdstukken 5 t/m 8 van dit jaarverslag.

Andere informatie

XII. De „Financial Statement Discussion and Analysis” (bespreking en analyse van de financiële staten) maakt geen deel uit van de financiële staten. De informatie die wordt gegeven in de bespreking en analyse van de financiële staten stemt overeen met de financiële staten.

10 september 2015

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

President

Europese Rekenkamer

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxemburg, LUXEMBURG

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

De EU-uitgaven vormen een belangrijk instrument ter verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen

1.1. De EU-uitgaven vormen een belangrijk instrument ter verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen. Andere belangrijke instrumenten zijn het gebruik van wetgeving en het vrije verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen in de Unie. Gemiddeld vertegenwoordigen de EU-uitgaven 1,9 % van de totale overheidsuitgaven van de EU-lidstaten (zie **grafiek 1.1**).

1.2. Overeenkomstig het Verdrag is het onder meer onze rol:

- te controleren of de EU-begroting in overeenstemming met de van toepassing zijnde wetten en voorschriften wordt gebruikt;
- een oordeel uit te spreken over de rekeningen van de EU;
- te rapporteren over de zuinigheid, de efficiëntie en de doeltreffendheid⁽⁴⁾ van de EU-uitgaven;
- adviezen geven over voorstellen voor wetgeving met financiële impact.

Onze werkzaamheden ter onderbouwing van de betrouwbaarheidsverklaring voldoen aan de eerste twee van deze doelstellingen. Deze helpen ons om de risico's op te sporen voor de zuinigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid. Zij vormen belangrijke input voor onze adviezen over voorstellen voor financiële wetgeving.

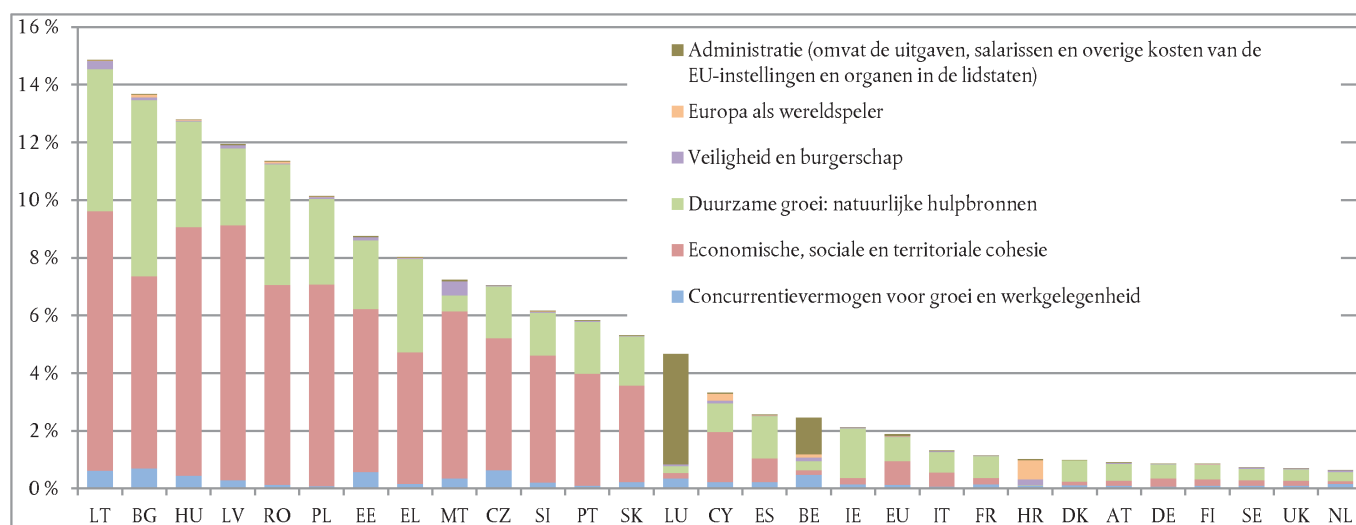
⁽⁴⁾ Dit wordt in artikel 2 van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1) als volgt gedefinieerd:

„Zuinigheid betekent dat de door de instelling voor haar activiteiten ingezette middelen tijdig, in passende hoeveelheid en kwaliteit en tegen de best mogelijke prijs beschikbaar worden gesteld.

Efficiëntie betekent dat de beste verhouding tussen de ingezette middelen en de verkregen resultaten wordt nagestreefd.

Doeltreffendheid betekent dat de gestelde doelen en de beoogde resultaten worden bereikt.”.

Grafiek 1.1 — EU-uitgaven 2014 per lidstaat als onderdeel van de totale overheidsuitgaven



Bronnen:

De uitgaven van de Europese Unie (door de ERK gecompileerde boekhoudgegevens van de Europese Commissie).

Totale overheidsuitgaven van de lidstaten: (Eurostat — Overheidsstatistieken — Overheidsontvangsten en -uitgaven en de belangrijkste aggregaten — Totaal overheidsuitgaven 2014)

(<http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>). Zie **bijlage 1.5** voor een overzicht van de gebruikte afkortingen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.3. In dit hoofdstuk van het jaarverslag:

- wordt de achtergrond beschreven van de betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer en worden haar controleaanpak (zie **bijlage 1.1**), bevindingen en conclusies samengevat;
- worden de verschillende risico's in verband met de EU-uitgaven geanalyseerd, en
- worden de maatregelen gepresenteerd die de Commissie heeft getroffen als reactie op de opmerkingen en aanbevelingen die wij in onze voorgaande jaarverslagen hebben gedaan inzake de betrouwbaarheid van de rekeningen (zie **bijlage 1.2**).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**CONTROLEBEVINDINGEN BETREFFENDE HET
BEGROTINGSJAAR 2014****De rekeningen vertoonden geen onjuistheden van
materieel belang**

1.4. Onze opmerkingen hebben betrekking op de geconsolideerde rekeningen⁽⁵⁾ (de „rekeningen”) van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2014. Wij ontvingen deze, samen met de „representation letter” van de rekenplichtige, op 23 juli 2015⁽⁶⁾. De rekeningen gaan vergezeld van een zogeheten „Financial Statement Discussion and Analysis” (bespreking en analyse van de financiële staten)⁽⁷⁾. Deze analyse valt niet onder ons controleoordeel. Overeenkomstig de controlenormen hebben wij de analyse evenwel beoordeeld op haar consistentie met de informatie in de rekeningen.

1.5. Uit de rekeningen (samengevat in **bijlage 1.3**) blijkt dat op 31 december 2014 de totale passiva 220,7 miljard euro bedroegen, tegen totale activa ad 162,7 miljard euro. Het economisch resultaat voor 2014 vertoont een tekort van 11,3 miljard euro (zie ook de paragrafen 2.12 en 2.13).

1.6. Tijdens onze controle stelden wij vast dat de rekeningen geen onjuistheden van materieel belang vertonen (zie ook **bijlage 1.2**). Onze opmerkingen over het begrotings- en financieel beheer van EU-middelen zijn te vinden in hoofdstuk 2.

⁽⁵⁾ De geconsolideerde rekeningen omvatten:

- a) de geconsolideerde financiële staten, die de balans (met de activa en passiva aan het eind van het jaar), de staat van de financiële resultaten (met de inkomsten en uitgaven over het jaar), het kasstroomoverzicht (dat toont hoe mutaties in de rekeningen van invloed zijn op geldmiddelen en kasequivalenten) en het mutatieoverzicht van de netto-activa, alsook de bijbehorende toelichtingen bevatten;
- b) de samengevoegde verslagen over de uitvoering van de begroting, betreffende de ontvangsten en uitgaven van het jaar, alsook de bijbehorende toelichtingen.

⁽⁶⁾ Wij hebben de voorlopige rekeningen samen met de „representation letter” van de rekenplichtige ontvangen op 31 maart 2015, de uiterste indieningsdatum krachtens de Financiële Regels (zie artikel 147 van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012). De definitieve rekeningen werden acht dagen vóór de uiterste termijn voor indiening, te weten 31 juli, zoals bepaald in artikel 148, ontvangen. De door de Commissie herziene versie van haar begeleidende „Financial Statement Discussion and Analysis” (FSDA) werd de Rekenkamer op 1 september 2015 toegezonden.

⁽⁷⁾ Zie Recommended Practice Guideline 2 (RPG ofwel aanbevolen praktisch richtsnoer 2) „Financial Statements Discussion and Analysis” van de International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.7. In 2014 voerde de Commissie diverse wijzigingen door in de manier waarop de rekeningen worden gepresenteerd. Hierbij wordt rekening gehouden met het nieuwe MFK en wordt de afstemming op de internationale normen verder verbeterd. De presentatie van bepaalde toelichtingen bij de rekeningen is aanmerkelijk verbeterd ⁽⁸⁾.

Aspecten die van invloed zijn op de rekeningen

1.8. De volgende aspecten zijn van invloed op de rekeningen:

- a) De Commissie heeft vooruitgang geboekt inzake de presentatie van toelichting 6 bij de rekeningen (inzake „Bescherming van de EU-begroting”), zoals besproken in paragraaf 1.13 van ons Jaarverslag 2013 en punt 2 van de tabel met follow-up voor dit jaar (*bijlage 1.2*). De toelichting bevat nu meer gerichte informatie. Voor Cohesie laat deze nu de mate zien waarin er correcties worden aangebracht voorafgaand aan de registratie van de verrichting, gedurende de uitvoering en na afsluiting. De toelichting beschrijft nu (maar kwantificeert niet altijd) de impact van de corrigerende maatregelen op de begroting van de EU (bijvoorbeeld de totstandbrenging van bestemmingsontvangsten, intrekkingen en vervangingen door lidstaten, enz.) ⁽⁹⁾.
- b) Toelichting 2.5.2 over voorfinanciering (voorschotten aan lidstaten) geeft aan dat de Commissie weinig informatie heeft over het gebruik van voorschotten voor financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer (FISM) (3,8 miljard euro) en andere steunregelingen (3,6 miljard euro). Dit kan hun waardering per jaarultimo beïnvloeden. De Commissie moet wellicht aanzienlijke aanpassingen verrichten bij de afsluiting van de programmeringsperiode 2007-2013.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.7. De Commissie waardeert de erkenning van de Rekenkamer voor de doorgevoerde verbeteringen. Deze verbeteringen, zoals de vrijwillige mededeling van informatie in het kader van de bespreking en analyse van de financiële staten, zijn doorgevoerd teneinde een leidende rol te blijven vervullen op het gebied van de financiële verslaglegging in de overheidssector door de gebruikers van EU-rekeningen nuttige informatie te verstrekken.

1.8.

- a) Wat toelichting 6 betreft, deze geeft een samenvatting van de resultaten van de corrigerende maatregelen van de Commissie (vastgesteld en uitgevoerd), alsook van haar preventieve acties voor het jaar 2014. Nadere informatie over dit onderwerp is opgenomen in de jaarlijkse mededeling van de Commissie over de bescherming van de EU-begroting.

⁽⁸⁾ Met inbegrip van de geconsolideerde presentatie van vlottende en vaste activa en kortlopende en langlopende verplichtingen, alsmede de vereenvoudigde presentatie van informatie per segment.

⁽⁹⁾ De Commissie is voornemens, de beslissingen van het Europees Hof van Justitie van juni 2015 tot nietigverklaring van beschikkingen inzake financiële correcties ten bedrage van 457 miljoen euro, weer te geven in toelichting 6 van de rekeningen over 2015. Deze beslissingen worden in toelichting 2.10 „Voorzieningen” reeds behandeld als gebeurtenissen na de balansdatum die aanleiding geven tot wijzigingen (arresten van het Hof van 24 juni 2015 in gevoegde zaken C-549/12 P en C-54/13 P tot nietigverklaring van twee beschikkingen van de Commissie waarmee een bedrag van 94 miljoen euro gemoeid was in verband met EFRO-programma's in Duitsland, en in zaak C-263/13 P tot nietigverklaring van drie beschikkingen van de Commissie ten bedrage van 363 miljoen euro voor EFRO-programma's in Spanje. Deze beschikkingen waren van invloed op de uitgaven in het kader van operationele programma's 1994-1999.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Regelmatigheid van de verrichtingen: de resultaten van onze algemene controle zijn weliswaar stabiel, maar vertonen een materieel foutenniveau

1.9. Wij onderzoeken de ontvangsten en de uitgaven van de EU om te beoordelen of deze in overeenstemming zijn met de van toepassing zijnde wetten en voorschriften. Wij presenteren onze controleresultaten over de ontvangsten in hoofdstuk 4 en over de uitgaven in de hoofdstukken 5-9 (zie **tabel 1.1**).

1.10. De inkomsten bevatten geen materiële fouten (zie paragraaf 4.26). De uitgaven vertonen nog steeds een materieel foutenniveau. Het geschatte foutenpercentage in de uitgaven (waarbij rekening is gehouden met relevante corrigerende maatregelen, zie paragraaf 1.32 ⁽¹⁰⁾) was 4,4 %, wat vergelijkbaar is met het niveau van 2013 (4,5 % ⁽¹¹⁾) (zie **tabel 1.1**). De uitgaven uit hoofde van rubriek 5 van het MFK (Administratie) bevatten geen materiële fouten (zie paragraaf 9.15). De uitgaven uit hoofde van de overige rubrieken met beleidsuitgaven vertoonden materiële fouten (zie de paragrafen 5.32, 5.33, 6.76, 6.77, 7.72, 7.73, 8.26 en 8.27).

1.10. De Commissie is het eens met de beoordeling van de Rekenkamer van de meeste fouten die zijn gemeld inzake ontvangsten in hoofdstuk 4 en inzake uitgaven in de hoofdstukken 5 tot en met 9, en zal voor passende follow-up van deze fouten zorgen om de EU-begroting te beschermen.

Tabel 1.1 Samenvatting van de bevindingen over 2014 inzake de regelmatigheid van verrichtingen

Hoofdstuk van het jaarverslag	MFK-rubriek	Aan controle onderhevige verrichtingen (miljard euro)	Geschat foutenpercentage 2014 (%)	Betrouwbaarheidsinterval (%)		Geschat foutenpercentage 2013 (%)
				Onderste foutengrens (LEL)	Bovenste foutengrens (UEL)	
5. Concurrentievermogen	Rubriek 1a	13,0	5,6	3,1	8,1	4,0
6. Cohesie	Rubriek 1b	55,7	5,7	3,1	8,2	5,3
7. Natuurlijke hulpbronnen	Rubriek 2	57,5	3,6	2,7	4,6	4,4
8. Europa als wereldspeler	Rubriek 4	7,4	2,7	0,9	4,4	2,1
9. Administratie	Rubriek 5	8,8	0,5	0,1	0,9	1,1

⁽¹⁰⁾ Het is niet juist om een vergelijking te maken tussen correcties van declaraties die „aan de bron” zijn gedaan welke niet tot een betaling of tot een lagere betaling hebben geleid enerzijds, en het niveau van de definitieve betalingen anderzijds.

⁽¹¹⁾ Het door ons in het Jaarverslag 2013 gemelde geschatte foutenpercentage bedroeg 4,7 %. Het hier gepresenteerde vergelijkbare geschatte foutenpercentage ligt 0,2 procentpunt lager doordat wij onze kwantificering van aanbestedingsfouten hebben geactualiseerd (zie de paragrafen 1.13 en 1.14).

Hoofdstuk van het jaarverslag	MFK-rubriek	Aan controle onderhevige verrichtingen (miljard euro)	Geschat foutenpercentage 2014 (%)	Betrouwbaarheidsinterval (%)		Geschat foutenpercentage 2013 (%)
				Onderste foutengrens (LEL)	Bovenste foutengrens (UEL)	
Overige ⁽¹⁾	Rubriek 3, 6 en overige	2,1	—	—	—	—
Totaal		144,5	4,4	3,3	5,4	4,5
Ontvangsten		143,9	0	0	0	0

⁽¹⁾ Wij geven geen specifieke beoordeling over en wijden geen apart hoofdstuk aan uitgaven in het kader van de MFK-rubrieken 3 (Veiligheid en burgerschap) en 6 (Compensaties), noch voor overige uitgaven (speciale instrumenten buiten het kader van het MFK 2014-2020, zoals de reserve voor noodhulp, het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering, het Solidariteitsfonds van de Europese Unie en het flexibiliteitsinstrument). De werkzaamheden op dit gebied hebben echter bijgedragen tot onze algemene conclusie met betrekking tot de uitgaven voor het jaar 2014.

Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.11. De algemene controleresultaten zijn betrekkelijk stabiel en liggen op een niveau dat aanmerkelijk hoger is dan onze benchmark voor materialiteit gedurende de afgelopen drie jaar (zie **grafiek 1.2**).

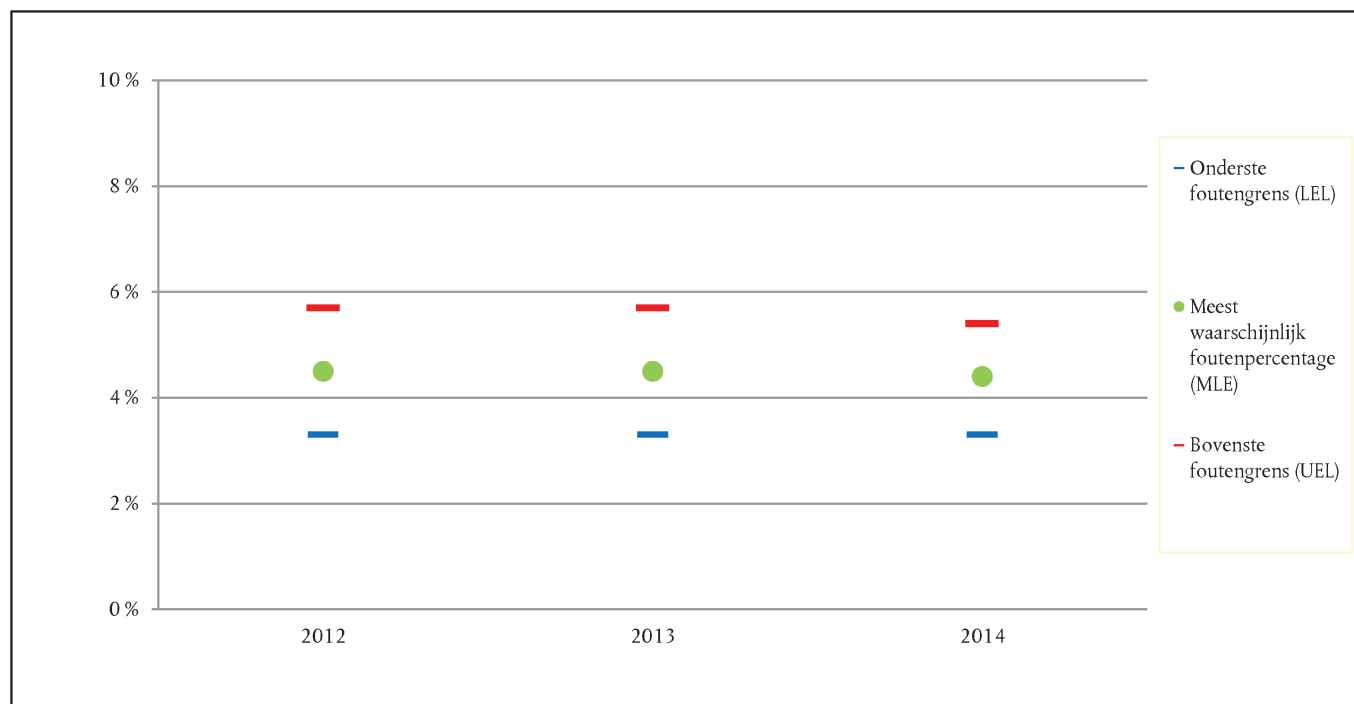
ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.11. De Commissie merkt op dat het door de Rekenkamer gerapporteerde foutenpercentage een jaarlijkse schatting is, waarbij rekening wordt gehouden met correcties van projectuitgaven die vóór de aankondiging van de controle door de Rekenkamer zijn ontdekt.

De Commissie wijst erop dat zij is gebonden door de Financiële Regels, die in artikel 32, lid 2, onder e), bepalen dat haar internecontrolesystemen, onder andere, „een adequate beheersing moeten verzekeren van de risico's in verband met de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen, rekening houdend met het meerjarige karakter van de programma's en met de aard van de betrokken betalingen”.

In het syntheseverslag 2014 (COM(2015) 279 final) schatte de Commissie de toekomstige gevolgen van corrigerende maatregelen op 2,7 miljard euro, hetgeen neerkomt op 1,9 % van de betalingen uit de EU-begroting.

De Commissie zal haar rol van toezichthouder blijven vervullen door middel van financiële correcties en terugvorderingen op het niveau dat overeenkomt met dat van de vastgestelde onregelmatigheden en tekortkomingen in de gehele periode en zelfs na de afsluiting van de programma's.

Grafiek 1.2 — Het geschatte foutenpercentage (meest waarschijnlijke fout, MLE) (2012-2014) ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Het geschatte foutenpercentage voor 2012 en 2013 werd aangepast om rekening te houden met de geactualiseerde aanpak bij de kwantificering van ernstige fouten inzake openbare aanbesteding (zie paragraaf 1.13).

Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.12. De EU-uitgaven worden overheerst door twee soorten uitgavenprogramma's met verschillende risicoprofielen ⁽¹²⁾:

- rechtenprogramma's, waarbij de betaling gebaseerd is op de vervulling van bepaalde voorwaarden. Dergelijke programma's omvatten studie- en onderzoeksbeurzen (hoofdstuk 5), rechtstreekse steun voor landbouwers (hoofdstuk 7), rechtstreekse begrotingssteun ⁽¹³⁾ (hoofdstuk 8), salarissen en pensioenen (hoofdstuk 9);
- vergoedingsregelingen, waarbij de EU subsidiabele kosten voor subsidiabele activiteiten vergoedt. Dergelijke regelingen omvatten onderzoeksprojecten (hoofdstuk 5), investeringsregelingen op het gebied van regionale en plattelandsontwikkeling (hoofdstukken 6 en 7), opleidingsregelingen (hoofdstuk 6) en ontwikkelingsprojecten (hoofdstuk 8).

⁽¹²⁾ In de paragrafen 1.20-1.22 worden deze verschillende risico's nader geanalyseerd.

⁽¹³⁾ Betalingen voor rechtstreekse begrotingssteun vormen een bijdrage aan de algemene begroting van een staat of de begroting voor een specifiek beleid of doel (zie ook de paragrafen 8.7 en 8.8).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Wij hebben onze controleaanpak geactualiseerd ...

1.13. Voor 2014 hebben wij onze aanpak ten aanzien van de kwantificering van ernstige inbreuken op de aanbestedingsregels geactualiseerd. Dit heeft geleid tot een verduidelijking van de manier waarop wij de impact van deze inbreuken beoordelen. In het bijzonder hebben wij bij het berekenen van de fouten in verband met wijzigingen in opdrachten een proportionele aanpak ingevoerd.

1.14. Ter waarborging van de vergelijkbaarheid van de in dit verslag gepresenteerde resultaten hebben wij de cijfers over 2013 en 2012 in **tabel 1.1** en in de **grafieken 1.2, 1.3, 1.4, 1.5** en **1.6** aangepast overeenkomstig de geactualiseerde aanpak. De niet-aangepaste historische informatie over het geschatte foutenpercentage dat in de periode 2009-2013 is gemeld, wordt verstrekt in **bijlage 1.4**. Als gevolg van de aanpassing is het geschatte foutenpercentage in 2013 met 0,2 % en in 2012 met 0,3 % verminderd. Deze aanpassing is niet van invloed op de voor elk van de jaren geformuleerde conclusies. Het foutenniveau blijft duidelijk van materieel belang.

1.15. In 2015 zullen we onze aanpak ten aanzien van de randvoorwaarden aanpassen aan het gewijzigde rechtskader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Wij zullen verslag uitbrengen van de informatie die de Commissie over de randvoorwaarden verstrekt, maar toetsen dit element niet meer als onderdeel van onze controlewerkzaamheden. Dit jaar hebben wij bij één op de vier bezochte landbouwbedrijven een groot aantal fouten inzake de randvoorwaarden vastgesteld. De bijdrage daarvan tot het door ons geschatte foutenpercentage bedraagt 0,2 procentpunt (2013: 0,2) ⁽¹⁴⁾, en 0,6 procentpunt voor het hoofdstuk Natuurlijke hulpbronnen (2013: 0,5).

1.13. De Commissie is ingenomen met de nieuwe aanpak van de Rekenkamer bij de kwantificering van ernstige inbreuken op de regels voor het plaatsen van overheidsopdrachten.

1.15. De Commissie is ingenomen met de verandering in de aanpak van de Rekenkamer vanaf 2015. Met betrekking tot 2014 herhaalt zij haar standpunt dat de inbreuken op de randvoorwaarden niet van invloed zijn op de voorwaarden om in aanmerking te komen voor betalingen (zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 7.7).

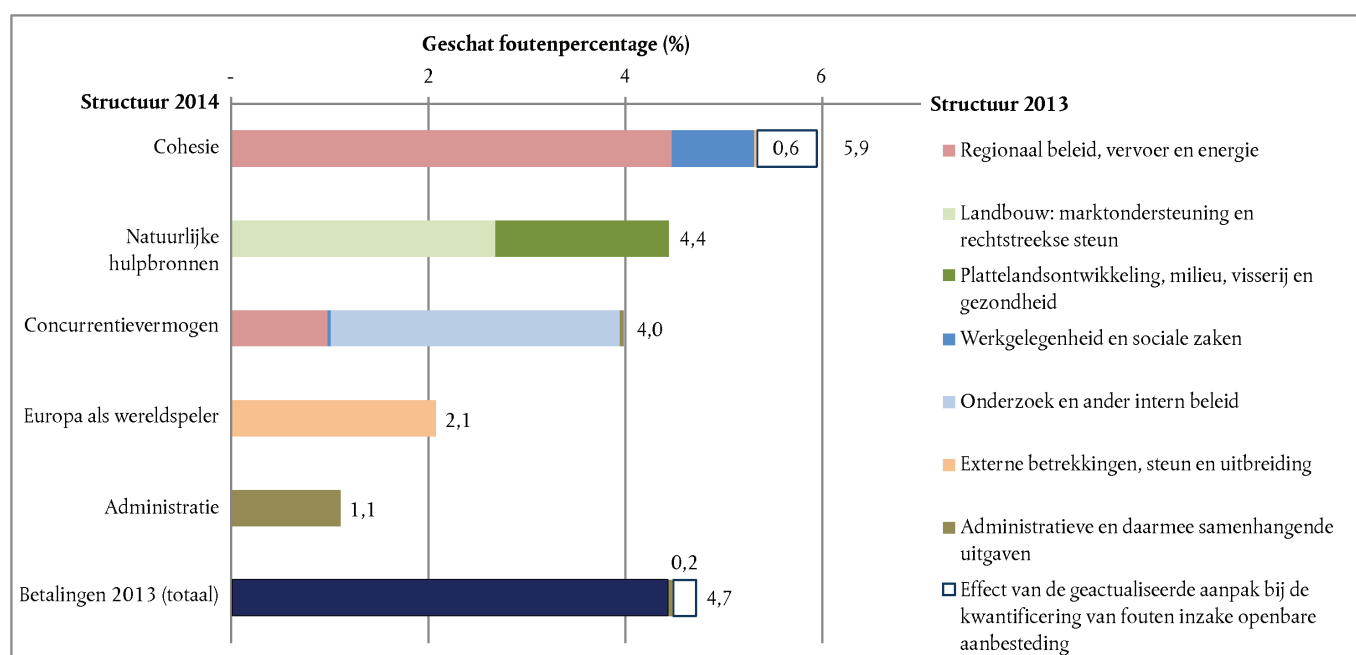
⁽¹⁴⁾ Zie ook paragraaf 1.21 van het Jaarverslag 2013.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

... alsmede de structuur van ons jaarverslag

1.16. Zoals in de algemene inleiding (paragraaf 0.5-0.7) is beschreven, hebben wij de hoofdstukken in het jaarverslag anders gestructureerd. Met het oog op de vergelijkbaarheid laten we hieronder (**grafiek 1.3**) zien hoe de controleresultaten voor vorig jaar er in de nieuwe structuur zouden hebben uitgezien, mede rekening houdend met de geactualiseerde aanpak ten aanzien van de kwantificering van fouten inzake openbare aanbesteding (zie de paragrafen 1.13 en 1.14). Wij hebben deze gegevens gebruikt in **tabel 1.1**.

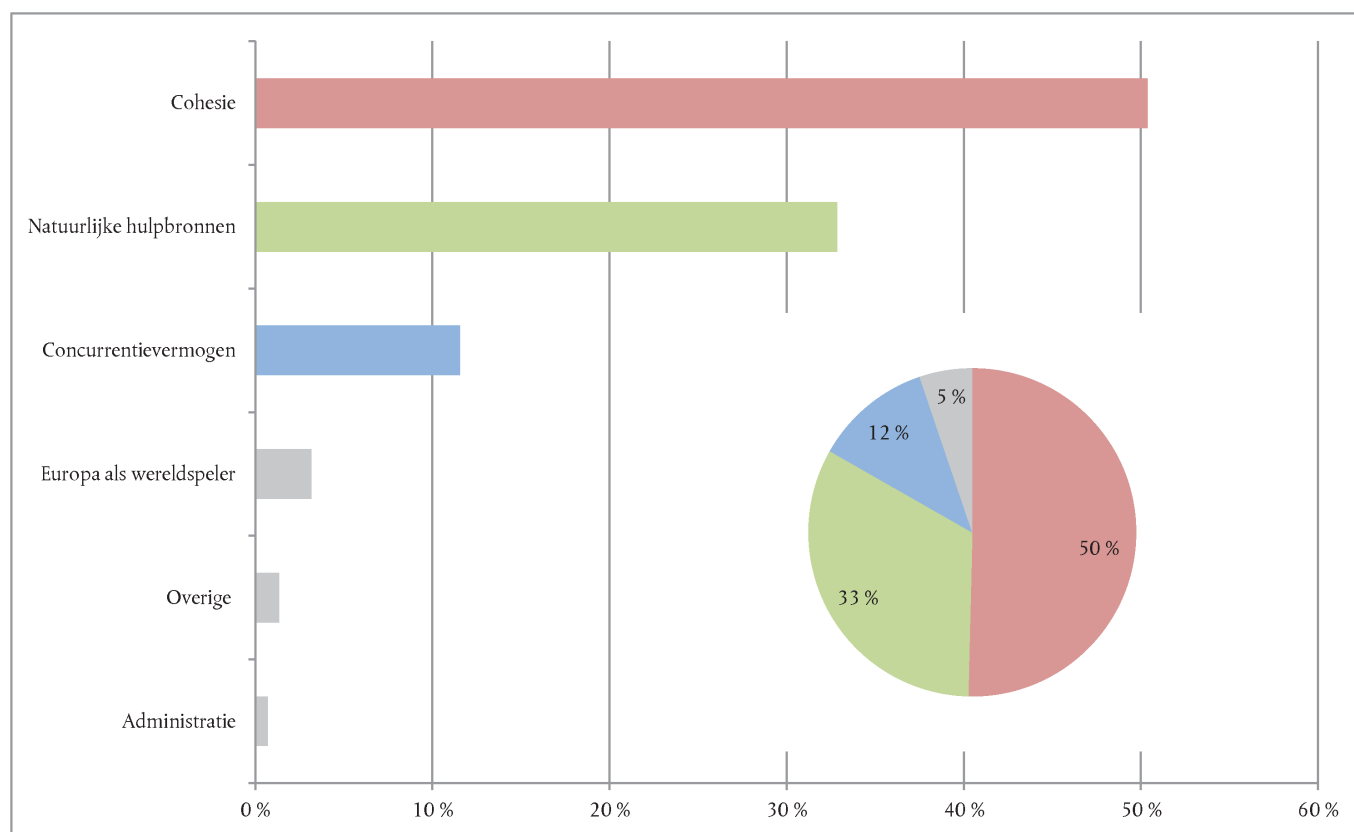
Grafiek 1.3 — Herindeling van de controleresultaten van 2013 op basis van de structuur van het jaarverslag 2014, mede rekening houdend met de geactualiseerde aanpak ten aanzien van de kwantificering van fouten inzake openbare aanbesteding



Bron: Europese Rekenkamer, rekening houdend met de gewijzigde structuur van het jaarverslag en de geactualiseerde aanpak ten aanzien van ernstige inbreuken op de aanbestedingsregels.

1.17. Zoals uit **grafiek 1.4** blijkt, leverde Cohesie de grootste bijdrage aan het door ons geschatte foutenpercentage voor 2014, gevolgd door Natuurlijke hulpbronnen, Concurrentievermogen en Europa als wereldspeler. Deze verdeling komt overeen met onze bevindingen voor 2013.

Grafiek 1.4 — Aandeel in het globale geschatte foutenpercentage per rubriek van het MFK



Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.18. Bij de ontdekte fouten van 2014 komen fouten inzake de subsidiabiliteit onder kostenvergoedingsregelingen het vaakst voor (zie ook de paragrafen 1.20-1.22 en de **grafieken 1.5** en **1.6**).

- a) Bij de uitgaven voor vergoedingen bedraagt het geschatte foutenpercentage 5,5 % (2013: 5,6 %). Typische fouten op dit terrein omvatten:
- opname van niet-subsidiabele kosten in de kosten-declaraties;
 - niet-subsidiabele projecten, activiteiten en begunstigden;
 - ernstige inbreuken op de aanbestedingsregels tijdens aanbestedingsprocedures, en
 - ernstige inbreuken op de aanbestedingsregels tijdens de uitvoering van opdrachten (d.w.z. wijzigingen in opdrachten en gunning van bijkomende werken).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.18.

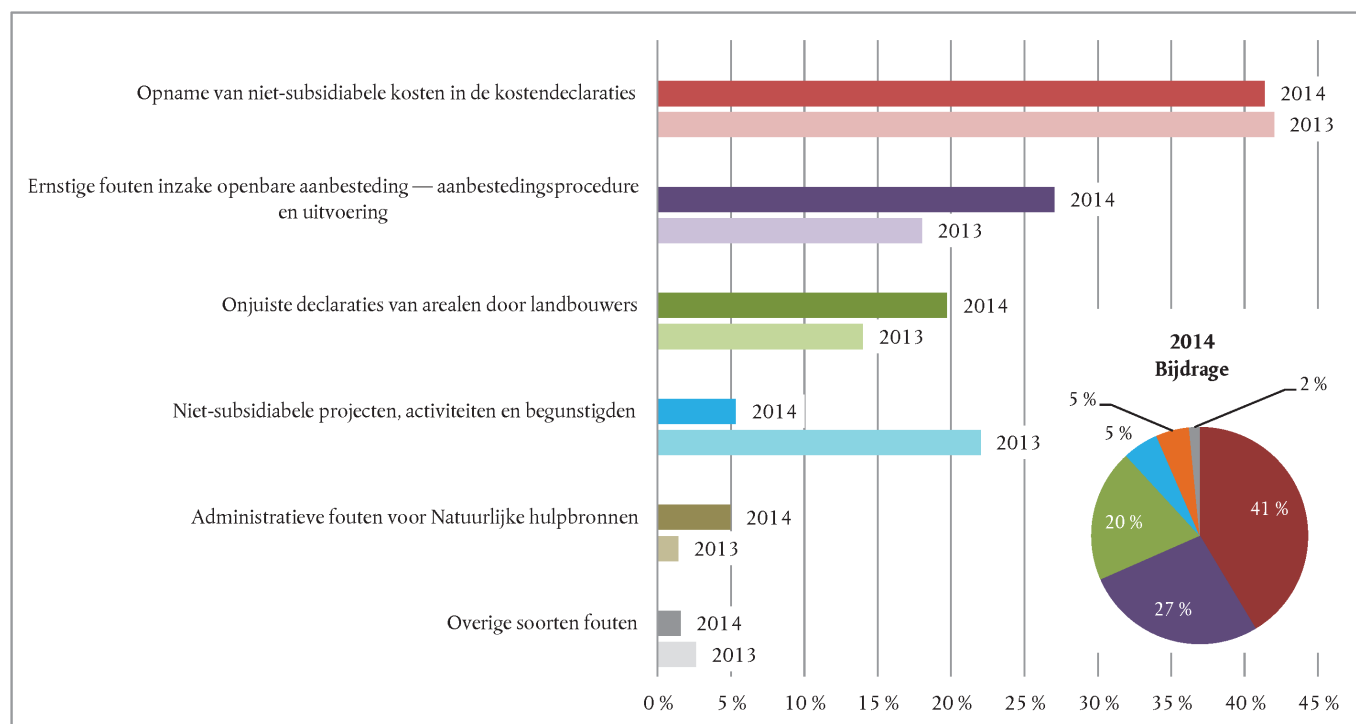
- a) De Commissie heeft tijdens haar controles ook problemen van dergelijke aard vastgesteld. Zij heeft tijdens de programmeringsperiode 2007-2013 aanzienlijke inspanningen geleverd om de hoofdoorzaak van de problemen te achterhalen en waar nodig corrigerende maatregelen uit te voeren.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

b) Bij rechtenprogramma's bedraagt het geschatte foutenpercentage 2,7 % (2013: 3,0 %). Typische fouten op dit terrein omvatten:

- te hoge opgave van landbouwarealen door landbouwers, en
- administratieve fouten betreffende betalingen aan landbouwers.

Grafiek 1.5 — Aandeel in het globale geschatte foutenpercentage per soort



Bron: Europese Rekenkamer.

1.19. De gegevens voor 2013 in **grafiek 1.5** zijn gebaseerd op dezelfde grondslag als die voor 2014, namelijk op basis van de in paragraaf 1.13 beschreven aanpak.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Er is een sterk verband tussen de soort uitgaven en het foutenpercentage

1.20. Wij hebben het verband tussen de soort uitgaven en het risico op fouten geanalyseerd. De EU-uitgaven worden gekenmerkt door de mate waarin de juiste berekening van betalingen aan de ontvangers van middelen afhankelijk is van door de ontvangers zelf verstrekte informatie. Dit geldt voor de grootste categorie uitgaven bij rechtenprogramma's: de aan landbouwers uitgekeerde areaalsubsidies. Het is met name van belang voor vergoedingsactiviteiten: de ontvangers moeten hun bewering dat zij een subsidiabele activiteit uitoefenen en kosten hebben gemaakt die voor vergoeding in aanmerking komen, onderbouwen. Dit is van invloed op alle beheerswijzen⁽¹⁵⁾.

1.21. **Grafiek 1.6** is gebaseerd op alle controles van EU-uitgaven gedurende de afgelopen twee jaar⁽¹⁶⁾, voor de jaarverslagen over de algemene begroting en de Europese ontwikkelingsfondsen. De betalingsstromen zijn gegroepeerd naar hun aard. De grootte van de cirkels in deze grafiek komt overeen met hun aandeel in de uitgaven als geheel; hun plaats op de lijn met een hoek van 45° geeft het relatieve geschatte foutenpercentage aan; hun kleur geeft aan of de uitgave is gebaseerd op een recht of op een vergoeding.

1.22. Deze grafiek bevat elementen van zowel professionele oordeelsvorming (beoordeling van het effect van stelsels en van risico's in verband met het soort verrichting — zie **bijlage 1.1**, paragraaf 1) als proefondervindelijke vaststellingen (meting van de geschatte foutenpercentages gedurende twee jaar). De grafiek beantwoordt aan verzoeken van belanghebbenden om meer informatie over verschillende risicoprofielen en is tevens bedoeld om de Commissie te helpen bij het treffen van maatregelen op gebieden met voortdurend hoge foutenpercentages.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.20. Het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS) — dat het landbouwpercelenidentificatiesysteem (LPIS) omvat — levert een aanzienlijke bijdrage aan het voorkomen van fouten en de vermindering van het foutenpercentage (zie paragraaf 7.32).

Het LPIS is ingesteld en wordt beheerd door de nationale autoriteiten. Betalingen aan de eindbegunstigden zijn pas mogelijk nadat hun vordering is gecontroleerd aan de hand van de informatie in het LPIS.

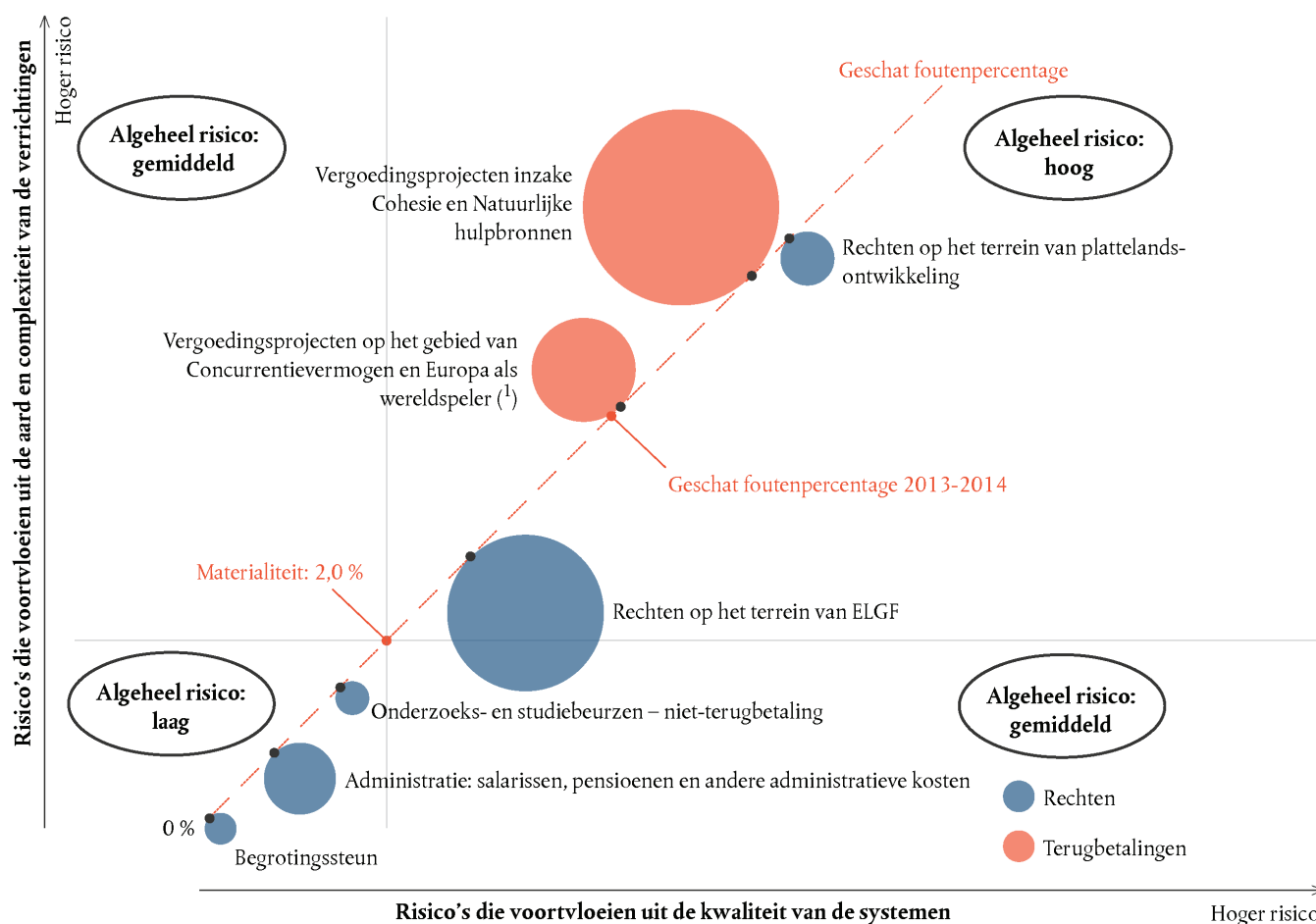
Als gevolg van het LPIS is het foutenniveau voor areaalgebonden subsidies lager dan voor alle andere soorten subsidies in het kader van gedeeld beheer.

De Commissie is van oordeel dat de tekstvakken 1.2 en 1.3 deze zienswijze bevestigen.

⁽¹⁵⁾ Direct beheer (de begroting wordt rechtstreeks door de Europese Commissie uitgevoerd), indirect beheer (de uitvoering van de begroting wordt toevertrouwd aan partnerlanden buiten de EU, internationale organisaties enz.), gedeeld beheer (de uitvoering van de begroting wordt gedeeld tussen de Commissie en de lidstaten).

⁽¹⁶⁾ Beide jaren zijn geëvalueerd op grond van dezelfde aanpak (zie de paragrafen 1.13 en 1.14).

Grafiek 1.6 — Verband tussen soort verrichting, risico en geschat foutenpercentage in EU-verrichtingen (2013-2014)



⁽¹⁾ Vergoedingen voor „Europa als wereldspeler” omvatten multidonorprojecten die in de praktijk veel weg hebben van uitgaven uit hoofde van rechten en worden gekenmerkt door lagere foutenniveaus.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Resultaten op verschillende uitgaventerreinen vertonen uiteenlopende foutenpatronen

1.23. Concurrentievermogen (hoofdstuk 5): het geschatte foutenpercentage is 5,6 %, wat hoger is dan de overeenkomstige resultaten in 2013 (4,0 % ⁽¹⁷⁾). De uitgaven worden grotendeels gedaan op basis van kostenvergoedingen, en de fouten in dit verband weerspiegelen verschillende categorieën niet-subsidiabele kosten (te weten personeelskosten, overige directe kosten en indirecte kosten).

1.24. Cohesie (hoofdstuk 6): het geschatte foutenpercentage is 5,7 %, wat hoger is dan de overeenkomstige resultaten in 2013 (5,3 % ⁽¹⁷⁾). Nagenoeg alle uitgaven op dit terrein worden gedaan in de vorm van kostenvergoedingen. De fouten houden voornamelijk verband met ernstige inbreuken op de aanbestedingsregels (ruim de helft van het geschatte foutenpercentage), gevolgd door niet-subsidiabele kosten in uitgavendeclaraties (meer dan een kwart van het geschatte foutenpercentage). De overige fouten behelzen niet-naleving van de regels inzake overheidssteun en niet-subsidiabele projecten.

1.25. Natuurlijke hulpbronnen (hoofdstuk 7): het geschatte foutenpercentage bedraagt 3,6 %, een daling ten opzichte van de overeenkomstige resultaten in 2013 (4,4 % ⁽¹⁷⁾). Het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) is goed voor meer dan drie kwart van de uitgaven op dit gebied en vertoont minder fouten dan plattelandsontwikkeling, waarbij we sinds lange tijd hoge foutenniveaus vaststellen, met name op het gebied van uitgaven op basis van kostenvergoedingen. Over het geheel genomen vertegenwoordigden te hoge opgaven van landbouwareaal of het aantal dieren door landbouwers ongeveer een derde van het aantal fouten. Fouten in verband met niet-subsidiabele begunstigden, activiteiten of uitgaven vertegenwoordigden het op één na hoogste aantal fouten (bijna een kwart van het geschatte foutenpercentage). Fouten in verband met de randvoorwaarden (een zesde) en administratieve fouten (een zesde) vertegenwoordigen de belangrijkste resterende fouten.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.23. Zie de antwoorden van de Commissie op hoofdstuk 5 van het jaarverslag (paragrafen 5.6-5.17).

1.24. Zie de antwoorden van de Commissie op hoofdstuk 6 van het jaarverslag (paragrafen 6.23-6.45 en paragraaf 6.76).

1.25. Het lagere foutenpercentage voor het ELGF weerspiegelt de doeltreffendheid van het GBCS, met name het LPIS, indien het adequaat wordt toegepast, bij de preventie van fouten vanaf het allereerste begin van het proces. De Commissie is van mening dat het GBCS als geheel een solide systeem voor het beheer van GLB-uitgaven is.

Zie ook de antwoorden op de paragrafen 1.15 en 1.20, 7.15-7.19 en 7.25-7.29.

⁽¹⁷⁾ Dit vergelijkende cijfer houdt zowel rekening met de herindeling van begrotingsonderdelen om ervoor te zorgen dat hoofdstukken met MFK-rubrieken overeenkomen, als met de geactualiseerde aanpak van fouten inzake openbare aanbesteding. Zie ook **grafiek 1.3**.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.26. Europa als wereldspeler (hoofdstuk 8): het geschatte foutenpercentage is 2,7 %, wat hoger is dan de overeenkomstige resultaten in 2013 (2,1 % ⁽¹⁸⁾) ⁽¹⁹⁾. Door de Commissie vergoede niet-subsidiabele kosten zijn goed voor meer dan de helft van het totale aantal fouten. Betalingen voor niet-geleverde werken, diensten of goederen maken een kwart van het totaal uit. De overige fouten zijn het gevolg van ontbrekende bewijsstukken (circa een tiende van het geschatte foutenpercentage), onjuiste berekening van uitgaven en overtreding van de aanbestedingsregels.

1.27. Administratie (hoofdstuk 9): het geschatte foutenpercentage bedraagt 0,5 %, een daling ten opzichte van de overeenkomstige resultaten in 2013 (1,1 % ⁽¹⁸⁾). Het merendeel van de uitgaven op dit gebied heeft betrekking op de door EU-instellingen en -agentschappen betaalde salarissen, pensioenen en toelagen. Een klein aantal fouten in de toelagen maakte het merendeel van de fouten op dit terrein uit, die over het geheel genomen niet van materieel belang zijn.

1.28. Zoals in de algemene inleiding wordt toegelicht, wijden wij geen afzonderlijk hoofdstuk aan de uitgaven die buiten de MFK-rubrieken 1-2 en 4-5 vallen. De overige uitgaven, ten bedrage van 2,1 miljard euro (1,5 % van de uitgaven die onder onze controle vallen), worden derhalve beschreven in dit hoofdstuk ⁽²⁰⁾. Van het totaal van 2,1 miljard euro vertegenwoordigt 0,5 miljard euro bestedingen via en door tien agentschappen die worden behandeld in onze specifieke jaarverslagen ⁽²¹⁾. De voornaamste fouten die op dit gebied zijn geconstateerd, houden verband met de vergoeding van niet-subsidiabele kosten (zie tekstvak 1.1).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.26. Zie de antwoorden van de Commissie op hoofdstuk 8 van het jaarverslag (paragrafen 8.11-8.15).

1.27. Zie de antwoorden van de Commissie op hoofdstuk 9 van het jaarverslag (paragrafen 9.13-9.17).

⁽¹⁸⁾ Dit vergelijkende cijfer houdt zowel rekening met de herindeling van begrotingsonderdelen om ervoor te zorgen dat hoofdstukken met MFK-rubrieken overeenkomen, als met de geactualiseerde aanpak van fouten inzake openbare aanbesteding. Zie ook **grafiek 1.3**.

⁽¹⁹⁾ Het grootste deel van de uitgaven over 2013 uit het hoofdstuk Externe betrekkingen, steun en uitbreiding bleef gelijk voor het overeenkomstige hoofdstuk voor de MFK-rubriek Europa als wereldspeler, een klein deel verhuisde naar het hoofdstuk Economische, sociale en territoriale cohesie, zie ook **grafiek 1.3**.

⁽²⁰⁾ Zie voetnoot 1 van **tabel 1.1**.

⁽²¹⁾ Europees Agentschap voor justitiële samenwerking, het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen, Europees Agentschap voor het operationele beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht, Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken, Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding, de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid, het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving, Europese Politieacademie, de Europese Politiedienst, het Europees Bureau voor de grondrechten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Tekstvak 1.1 — Voorbeelden van fouten bij de kostenvergoeding voor een project in het kader van MFK-rubriek 3 Veiligheid en burgerschap

Wij hebben een steekproef genomen van een door de Commissie verrichte betaling aan een begunstigde die optreedt als coördinator van een samenwerkingsproject in het kader van het programma Grondrechten en burgerschap.

De begunstigde, een publiekrechtelijke instantie, detacheerde twee permanente personeelsleden (ambtenaren) parttime aan het project en voerde een deel van hun salaris op in de kostenstaat van het project. Het gedetacheerde personeel moet aanvullende kosten vertegenwoordigen die slechts kunnen worden verantwoord als deze kosten ontstaan door de aanwerving van andere personeelsleden ter vervanging van de ambtenaren in hun gewone activiteiten. Aangezien de begunstigde geen vervanging voor de ambtenaren heeft aangesteld, zijn deze kosten niet-subsidiabel.

In totaal beliepen de gedeclareerde kosten 237 000 euro, waarvan de niet-subsidiabele, door de begunstigde gedeclareerde kosten 58 000 euro bedroegen.

Wij hebben door de Commissie betaalde, niet-subsidiabele kosten vastgesteld bij 8 van de 25 projecten voor MFK-rubriek 3 uit de steekproef.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 1.1 — Voorbeelden van fouten bij de kostenvergoeding voor een project in het kader van MFK-rubriek 3 Veiligheid en burgerschap

De Commissie was zich terdege bewust van de problemen waarmee overheidsinstanties te maken hadden bij de inachtneming van de voorwaarden voor de subsidiëring van personeelskosten voor overheidsorganen (die andere personeelsleden in dienst nemen ter vervanging van ambtenaren bij de uitoefening van hun gebruikelijke activiteiten). Dat is de reden waarom de Commissie vanaf 2011 de subsidiabiliteitsregels voor personeel van overheidsinstanties heeft gewijzigd, waarbij zij gebruik heeft gemaakt van de flexibiliteit die de uitvoeringsvoorschriften van de Financiële Regels in dit opzicht bieden. De kosten die de Rekenkamer in verband met de genoemde subsidie als niet-subsidiabel heeft aangemerkt (personeelskosten voor personeel van openbare organen waarbij geen sprake van vervanging is), zouden nu als subsidiabel worden beschouwd.

1.29. Het geschatte foutenpercentage voor uitgaven onder gedeeld beheer bedraagt in totaal 4,6 % (2013: 4,9 %⁽²²⁾) en voor alle andere vormen van operationele uitgaven⁽²³⁾ 4,6 % (2013: 3,7 %⁽²²⁾). Het geschatte foutenpercentage voor administratieve uitgaven bedraagt 0,5 % (2013: 1,0 %⁽²²⁾).

⁽²²⁾ Bij deze vergelijking is rekening gehouden met de geactualiseerde aanpak van fouten inzake openbare aanbesteding. Zie ook de paragrafen 1.13 en 1.14.

⁽²³⁾ Hoofdzakelijk uitgaven vermeld in de hoofdstukken 7 en 8, maar ook gedeelten van de uitgaven die door de hoofdstukken 5 en 6 worden bestreken. De geëxtrapoleerde fout voor uitgaven onder gedeeld beheer is gebaseerd op onderzoek van 687 verrichtingen (getrokken uit een populatie van 113 miljard euro); de extrapolatie voor andere vormen van beleidsuitgaven is gebaseerd op onderzoek van 497 verrichtingen (getrokken uit een populatie van 23 miljard euro).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Er zijn allerlei corrigerende maatregelen met een verschillende impact

1.30. Bij ons onderzoek van de „fouten en correcties” besteden wij aandacht aan de complexe mechanismen met betrekking tot het treffen en registreren van corrigerende maatregelen en proberen wij te achterhalen hoe deze mechanismen onze controlewerkzaamheden kunnen beïnvloeden. Wanneer de uitgaven voor de nieuwe programmeringsperiode op gang komen, zal de Commissie op sommige uitgaventerreinen over nieuwe instrumenten kunnen beschikken.

Corrigerende maatregelen

1.31. Wij houden zoveel mogelijk rekening met corrigerende maatregelen door de lidstaten en de Commissie voor zover deze vóór betaling of vóór ons onderzoek zijn getroffen. We nemen ook nota van correcties die zijn aangebracht nadat onze controles zijn aangekondigd, maar we kunnen het geschatte foutenpercentage niet verlagen wanneer onze controle zelf aanzette tot corrigerende maatregelen⁽²⁴⁾. Wij controleren de toepassing van deze correcties (met inbegrip van terugvorderingen bij begunstigen en correcties op projectniveau) en passen de kwantificering van de fouten zo nodig aan. Het effect van de corrigerende maatregelen varieert echter aanzienlijk tussen de verschillende uitgaventerreinen en tussen de verschillende corrigerende maatregelen.

1.32. Voor 24 verrichtingen die in 2014 steekproefsgewijs zijn gecontroleerd, hebben de Commissie en de instanties van de lidstaten corrigerende maatregelen toegepast die rechtstreeks van invloed waren op de verrichting in kwestie en die van belang waren voor onze berekeningen. Deze corrigerende maatregelen verminderden het door ons geschatte foutenpercentage met 1.1 procentpunt (2013: 1,6 procentpunt), wat overeenkomt met ongeveer 1,6 miljard euro. Veranderingen in het aantal verrichtingen met fouten en de impact op het door ons geschatte foutenpercentage duiden er niet op dat corrigerende maatregelen meer of minder doeltreffend zijn geworden: aangezien deze maatregelen van toepassing zijn op een verhoudingsgewijs klein deel van onze steekproef, zijn van jaar tot jaar schommelingen te verwachten.

1.30. De Commissie is van mening dat het jaarlijkse representatieve foutenpercentage van de Rekenkamer moet worden gezien tegen de achtergrond van het corrigerend vermogen van de Commissie zoals aangegeven in de verschillende jaarlijkse activiteitenverslagen en het syntheseverslag. De Financiële Regels vereisen dat naar behoren rekening wordt gehouden met de risico's in verband met de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen, en dat daarbij wordt gelet op het meerjarige karakter van de controlesystemen en de aard van de betalingen.

1.31. Gezamenlijk antwoord op de paragrafen 1.31 en 1.32

In het syntheseverslag 2014 (COM(2015) 279 final) schatte de Commissie de toekomstige gevolgen van correctieve mechanismen op 2,7 miljard euro, hetgeen neerkomt op 1,9 % van de betalingen uit de EU-begroting.

Voor een uitsplitsing van de cijfers per beleidsterrein, zie tabel 1 van het syntheseverslag.

De Commissie benadrukt dat alle soorten financiële correcties en terugvorderingen uitgaven die in strijd met de wetgeving zijn, uitsluiten van vergoeding uit de EU-begroting (zie toelichting 6 bij de jaarrekening).

⁽²⁴⁾ Zie de paragrafen 1.19-1.37 van het Jaarverslag 2012.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Er is een breed scala aan corrigerende maatregelen

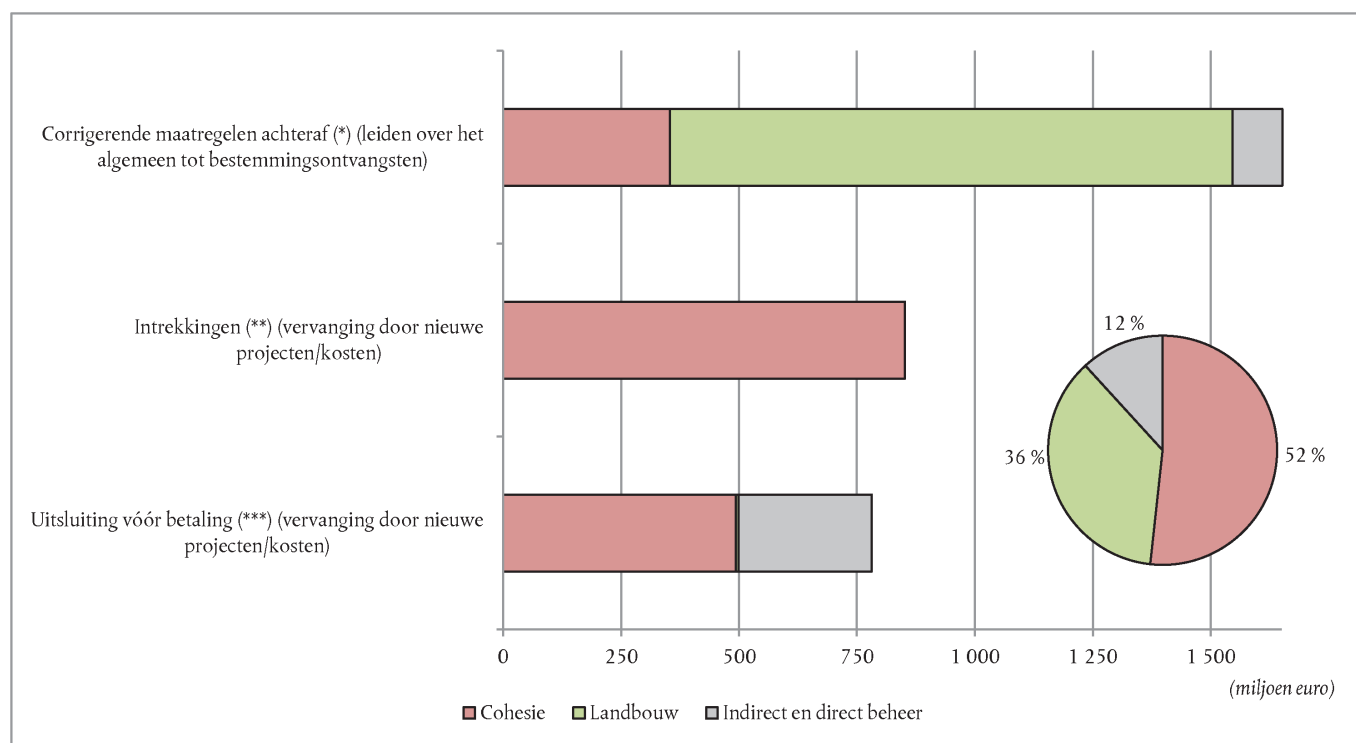
1.33. De Commissie hanteert de termen „financiële correcties” en „terugvorderingen” voor een breed scala aan corrigerende maatregelen, die worden toegepast voor en nadat uitgaven worden gedaan (of vergoed).

1.34. In toelichting 6.2.2 bij de rekeningen wordt een totaal van 3 285 miljoen euro voor in 2014 uitgevoerde corrigerende maatregelen genoemd. In **grafiek 1.7** tonen wij onze classificatie van de met de uitgevoerde correcties gemoeide bedragen in verschillende fasen van de uitgavencyclus. Een kwart van de in 2014 uitgevoerde corrigerende maatregelen vertegenwoordigt correcties en terugvorderingen „aan de bron” (voordat de Commissie de daarmee samenhangende betalingen had verricht) ⁽²⁵⁾. Nog een kwart bestaat uit de intrekking en vervanging van cohesieprojecten (gedurende de uitvoering of bij de afsluiting van operationele programma's).

1.33. De Commissie is van mening dat de termen „financiële correcties” en „terugvorderingen” worden gebruikt in overeenstemming met het rechtskader dat is vastgesteld in de Financiële Regels en de betreffende sectorale wetgeving. Meer gedetailleerde informatie over de verschillende preventie- en correctieve mechanismen waarin de toepasselijke wetgeving voorziet, is te vinden in toelichting 6 bij de jaarrekening van de EU en in de mededeling over de bescherming van de EU-begroting.

⁽²⁵⁾ Voor het EFRO en het Cohesiefonds belopen de correcties „aan de bron”, die zijn gerapporteerd als uitgevoerd in 2014, [430] miljoen euro. Daarvan was 75 % reeds uitgevoerd in voorgaande jaren.

Grafiek 1.7 — Indeling van de in 2014 uitgevoerde corrigerende maatregelen



(*) Besluiten van de Commissie (merendeels conformiteitsbeschikkingen inzake landbouw), correcties na afsluiting die tot vrijmakingen leiden en terugvorderingen bij begunstigden.

(**) Vermindering van vergoede kosten en de invoering van nieuwe projecten/kosten gedurende de uitvoering van programma's en na afsluiting.

(***) Correcties voor betaling bij gedeeld beheer, niet-subsidiabele bedragen en kredietnota's bij direct en indirect beheer (vermeld als „terugvorderingen” in toelichting 6).

Bron: Toelichting 6 bij de geconsolideerde rekeningen voor 2014 van de EU en de onderliggende gegevens. Bij Cohesie is het onderscheid tussen „uitsluiting vóór betaling” en „intrekkingen” gebaseerd op een analyse van significante correcties gedurende deze periode.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.35. De in deze afdeling van het jaarverslag beschreven corrigerende maatregel bestrijkt ook de werkzaamheden van de autoriteiten van de lidstaten af, alsmede terugvorderingen door zowel de nationale autoriteiten als de Commissie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Een aanzienlijk deel van de impact van de corrigerende maatregelen is merkbaar wanneer de uitgaven door de Commissie worden aanvaard

1.36. In alle betrokken sectorale regelingen onder gedeeld beheer zijn voorschriften vastgesteld voor eerstelijnscontroles of verlagingen van door eindbegunstigden gedeclareerde bedragen die door nationale instanties worden uitgevoerd voordat de uitgaven worden gecertificeerd. Daarnaast stemmen de nationale instanties soms in met een verlaging of schrapping van bepaalde doorlopende kosten in declaraties vanwege fouten met impact op de lange termijn (zoals doorlopende betalingen krachtens een overeenkomst met een fout inzake openbare aanbesteding). Dergelijke aanpassingen kunnen aanwijsbare gevolgen hebben op het niveau van de voor afzonderlijke projecten aangevraagde vergoedingen of de aan individuele landbouwers uitgekeerde subsidies, waardoor de correctie het door ons geschatte foutenpercentage kan verlagen.

1.37. Bij direct en indirect beheer omvatten de door de Commissie geregistreerde „terugvorderingen” inhoudingen van niet-subsidiabele bedragen op kostendeclaraties voorafgaand aan de goedkeuring van de betaling. De subsidiabiliteit van de bedragen wordt vastgesteld na controles op stukken van de beschikbare documenten, of is gebaseerd op de resultaten van uitgevoerde controles (zie ook **grafiek 1.7**). Ook hierdoor kunnen wij het door ons geschatte foutenpercentage verlagen.

Conformiteitsbeschikkingen leiden tot bestemmingsontvangsten waaruit landbouwuittgaven worden gefinancierd

1.38. Conformiteitsbeschikkingen („financiële correcties” voor landbouw) worden vaak verricht op basis van forfaitaire percentages. In het algemeen hebben deze betrekking op systeemgebreken en niet op fouten op het niveau van de eindbegunstigden. De correcties leiden zelden tot terugvorderingen bij de betrokken landbouwers. Dergelijke corrigerende maatregelen vormen een aansporing voor de lidstaten om hun beheers- en controlesystemen te verbeteren. Zij dragen bij tot de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen op het niveau van de eindbegunstigden voor zover zij leiden tot een verdere verbetering van de declaraties die door de betaalorganen zijn aanvaard (zie de tekstvakken 1.2 en 1.3).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.37. De diensten van de Commissie gaan ook over tot terugvordering „aan de bron” door niet-subsidiabele uitgaven (die zijn vastgesteld in eerdere of actuele kostendeclaraties) af te trekken van de verrichte betalingen.

1.38. Financiële correcties door de Commissie voor landbouwuittgaven zijn bedoeld ter bescherming van de EU-begroting en worden aan de lidstaten opgelegd.

Zij leiden niet onmiddellijk tot terugvorderingen bij landbouwers omdat de Commissie niet rechtstreeks de uiteindelijke begunstigden betaalt, maar de lidstaten vergoedt voor de aan de landbouwers verrichte betalingen. Wanneer dergelijke onregelmatige betalingen echter kunnen worden vastgesteld als gevolg van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure, verwacht de Commissie dat de lidstaten daaraan gevolg geven door bij de begunstigden tot terugvordering over te gaan. Zie het antwoord bij tekstvak 1.3.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.39. Betaalorganen voeren conformiteitsbeschikkingen uit door toekomstige, door de Commissie te vergoeden declaraties te verlagen voor betalingen aan landbouwers. De Commissie registreert het volledige aan landbouwers betaalde bedrag als besteding (dit betekent dat de hoeveelheid geregistreerde betalingen niet wordt verminderd door de correctie). In plaats daarvan worden de verschillen tussen de betalingen aan de landbouwers en de aan de betaalorganen terugbetaalde bedragen geregistreerd als bestemmingsontvangsten, waaruit landbouw-uitgaven kunnen worden gefinancierd ⁽²⁶⁾.

Meer dan twee derde van de voor Cohesie in 2014 geboekte „financiële correcties” vertegenwoordigt een vervanging door nieuwe uitgaven ...

1.40. Bij de „financiële correcties” voor Cohesie gaat het, in ruim twee derde van het totaal aan geregistreerde gevallen, om gevallen waarin de autoriteiten van de lidstaten aanvankelijk gedeclareerde uitgaven intrekken en deze vervangen door nieuwe uitgaven. In sommige gevallen van „intrekking” worden er geen specifieke projecten genoemd als ingetrokken. In plaats daarvan declareren de lidstaten extra projecten, waarmee zij in feite een lager cofinancieringspercentage ontvangen. Intrekkingen zijn alleen doeltreffend als corrigerende maatregel indien de vervangende uitgaven zelf geen materiële fouten bevatten.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.40. De Commissie is van mening dat alle financiële correcties, inclusief die waarbij de lidstaten wordt toegestaan om de gecorrigeerde bedragen opnieuw te gebruiken voor nieuwe projecten en nieuwe uitgaven, de EU-begroting tegen onrechtmatige uitgaven beschermen en de lidstaten stimuleren om bij begunstigden tot terugvordering over te gaan (en zo bijdragen tot de verbetering van beheers- en controle-systemen). De afschrikkende werking van financiële nettocorrecties, waarbij de lidstaten de gecorrigeerde en teruggevorderde bedragen niet opnieuw kunnen gebruiken en de middelen dus mislopen, is zeker groter.

⁽²⁶⁾ Indien bijvoorbeeld een betaalorgaan voor landbouw aan een financiële correctie van 5 % is onderworpen en aan landbouwers een betaling doet van 100 miljoen euro, zal de Commissie 95 miljoen euro daarvan vergoeden, maar 100 miljoen euro aan uitgaven boeken, wat wordt gecompenseerd met bestemmingsontvangsten ad 5 miljoen euro.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

... en zijn nettocorrecties minder gangbaar

1.41. Wanneer vervanging niet mogelijk is, leiden correcties tot derving van EU-middelen voor de betrokken lidstaat⁽²⁷⁾. Deze situatie kan zich voordoen wanneer de lidstaat niet genoeg subsidiabele uitgaven kan declareren en indien vervanging niet langer mogelijk⁽²⁸⁾ of toegestaan⁽²⁹⁾ is; dit komt echter betrekkelijk weinig voor. De Commissie verwacht dat netto-correcties vanwege wetswijzigingen in de toekomst vaker zullen voorkomen.

1.41. Naar het voorbeeld van de landbouwsector heeft de wetgever besloten dat een soortgelijk mechanisme van financiële nettocorrecties moet worden toegepast op het cohesiebeleid voor de programmeringsperiode 2014-2020. Dit geeft de lidstaten een extra prikkel om ernstige tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen vóór het indienen van de jaarrekeningen bij de Commissie te voorkomen of op te sporen en aan te pakken. Anders dient de Commissie, als er nog steeds ernstige tekortkomingen worden ontdekt door de Commissie of de Rekenkamer wanneer de jaarrekeningen al zijn ingediend, de nettocorrectie toe te passen onder de voorwaarden die in de desbetreffende regelingen zijn vastgesteld, waardoor er voor de lidstaat middelen verloren gaan.

Voorts is de Commissie van mening dat bij gedeeld beheer alle financiële correcties en terugvorderingen een negatief effect op de nationale begrotingen hebben, ongeacht de wijze van uitvoering. Om geen EU-financiering te verliezen, moet de lidstaat in de plaats van niet-subsidiabele uitgaven aanvullende subsidiabele maatregelen voorstellen.

Dit betekent dat de lidstaat via zijn nationale begroting de financiële gevolgen draagt van het verlies van EU-cofinanciering van uitgaven die niet-subsidiabel worden geacht, tenzij hij het geld terugvordert van individuele begunstigten.

⁽²⁷⁾ In de vorm van hetzij een korting van de betalingen, hetzij een terugstorting van middelen in de EU-begroting. In het laatste geval ontstaan er bestemmingsontvangsten (zie **grafiek 2.2**).

⁽²⁸⁾ Na afsluiting van de programma's.

⁽²⁹⁾ Ingeval de lidstaten en de Commissie het niet eens zijn (zie paragraaf 1.25 b) van het Jaarverslag 2012).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

In 2014 hebben de Commissie en de lidstaten al deze vormen van corrigerende maatregelen toegepast

1.42. In de tekstvakken 1.2-1.4 worden de verschillende categorieën corrigerende maatregelen en de impact ervan toegelicht.

Tekstvak 1.2 — Voorbeeld van de verbetering van beheers- en controlesystemen — Griekenland: opschoning van de LPIS-databank

De Commissie drong aan op verbetering van het landbouwpercelenidentificatiesysteem (LPIS) dat wordt gebruikt als grondslag voor betalingen aan landbouwbedrijven, zoals de bedrijfstoelageregeling (BTR — de grootste afzonderlijke uitgavenregeling van de EU). Dit proces kende verscheidene stadia, met als gevolg dat het areaal aan „subsidiabel” blijvend grasland in de Griekse LPIS-databank in oktober 2014 van 3,6 miljoen hectare in 2012 is teruggebracht tot 1,5 miljoen hectare. Onregelmatige declaraties van „blijvend grasland” dat niet in aanmerking komt voor EU-steun, zijn al enige jaren bepalend voor het geschatte foutenpercentage in Natuurlijke hulpbronnen.

Wij hebben rekening gehouden met de impact van de correcties op afzonderlijke betalingen aan eindbegunstigden in de steekproef voor het ELGF en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo). Daarnaast heeft het betaalorgaan vele niet-subsidiabele declaraties afgewezen, waardoor dergelijke declaraties werden verwijderd uit de uitgaven waaruit onze steekproef afkomstig was.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 1.2 — Voorbeeld van de verbetering van beheers- en controlesystemen — Griekenland: opschoning van de LPIS-databank

Andere voorbeelden van het positieve effect van actieplannen worden door het Hof gegeven in hoofdstuk 7. Actieplannen worden telkens wanneer dat nodig wordt geacht, uitgevoerd; de Commissie ziet daar nauwlettend op toe en brengt verslag uit over de genomen corrigerende maatregelen in het jaarlijks activiteitenverslag van het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling.

Het LPIS voorkomt dat de begunstigden aanspraken doen gelden ten aanzien van grond die niet bestaat of die niet voldoet aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden, of grond ten aanzien waarvan reeds een andere begunstigde aanspraken heeft doen gelden. Bij een correcte toepassing is dit een zeer doeltreffend instrument om fouten te verminderen. Het omvat 75 % van de GLB-uitgaven. De foutenpercentages voor areaalgerelateerde betalingen zijn lager dan voor andere maatregelen, zoals blijkt uit het jaarlijks activiteitenverslag 2014 van het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Tekstvak 1.3 — Voorbeeld van correcties als gevolg van conformiteitsgoedkeuringsprocedures⁽³⁰⁾ — Conformiteitsbeschikking 47 en de impact daarvan op Franse landbouwers

In 2014 aanvaardde Frankrijk een correctie ter hoogte van 1,1 miljard euro (984 miljoen euro voor het ELGF en 94 miljoen euro voor het Elfpo)⁽³¹⁾. De nationale instanties kondigden aan dat dit geen gevolgen zou hebben voor de landbouwers en dat het bedrag ten laste van de nationale begroting zou komen. In eerdere jaarverslagen hebben wij gesteld dat een dergelijke handelwijze de begunstigen er niet toe aanspoort om fouten te verhelpen⁽³²⁾.

De correctie was hoofdzakelijk te wijten aan tekortkomingen in LPIS-GIS (695 miljoen euro) en overschrijding van het maximum voor toeslagrechten, waardoor de landbouwers te veel ontvingen (141 miljoen euro). Een kleiner deel had betrekking op inbreuken in verband met de verplichting in het kader van de randvoorwaarden om verplaatsingen van dieren tijdig te melden (123 miljoen euro). Een en ander heeft betrekking op betalingen die in de periode 2009-2013 zijn verricht. Er zijn geen correcties doorgevoerd voor 2014 en de niet-inachtneming van het maximum voor toeslagrechten en het in de Franse LPIS-databank geboekte niet-subsidiabele areaal dragen voor 0,3 procentpunt bij aan het door ons geschatte foutenpercentage voor Natuurlijke hulpbronnen dit jaar.

Tekstvak 1.4 — Voorbeeld van correcties die hebben geleid tot bijkomende uitgaven: ESF Roemenië

In de Jaarverslagen 2012 en 2013 hebben wij corrigerende maatregelen in Roemenië vermeld. In 2013 zijn wij erin geslaagd om het door ons geschatte foutenpercentage voor een aantal Roemeense projecten van het Europees Sociaal Fonds (ESF) te verlagen, omdat de nationale instanties de impact op projectniveau hadden vastgesteld. Ook in 2014 was dit het geval. Een aantal van de projecten die wij hebben onderzocht op problemen die niet onder de correcties vallen, bevatten nog steeds fouten. In zijn jaarlijks activiteitenverslag voor 2014 meldt directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie (DG EMPL) dat het follow-up blijft geven aan de uitvoering van het overeengekomen actieplan. De uitgevoerde financiële correcties hoeven niet te betekenen dat Roemenië minder EU-financiering ontvangt, aangezien de lidstaten de mogelijkheid hebben om een groter bedrag aan uitgaven te declareren⁽³³⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 1.3 — Voorbeeld van correcties als gevolg van conformiteitsgoedkeuringsprocedures — Conformiteitsbeschikking 47 en de impact daarvan op Franse landbouwers

In het kader van gedeeld beheer hebben de lidstaten de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat controlesystemen naar behoren functioneren. De financiële correctie van 1,1 miljard euro zal terugvloeien naar de begroting van de EU in drie jaarlijkse tranches (2015, 2016 en 2017).

De Commissie wenst te onderstrepen dat het vanwege de aard van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure, die achteraf, nadat de rekeningen voor het betreffende jaar zijn goedgekeurd, en na een contradictoire fase die de betrokken lidstaat de gelegenheid biedt zijn eigen argumenten en berekening te presenteren, van toepassing is, zelden voorkomt dat een financiële correctie reeds in het op de betrokken uitgaven volgend jaar kan worden vastgesteld. Er vindt een conformiteitsgoedkeuringsprocedure plaats die de EU-begroting voor 2014 zal beschermen.

⁽³⁰⁾ Een meerjarige procedure met het oog op de terugvordering van aan de lidstaten betaalde bedragen indien deze betalingen in strijd met de EU-regels zijn verricht of indien de beheers- en controlesystemen van de lidstaat in kwestie tekortkomingen vertonen. Zie ook paragraaf 7.59.

⁽³¹⁾ Frankrijk is daarop bij het Hof van Justitie van de Europese Unie in beroep gegaan tegen de beslissing om de financiële correctie op te leggen.

⁽³²⁾ Zie de paragrafen 1.26 en 1.32 van het Jaarverslag 2012.

⁽³³⁾ Dit zou in feite neerkomen op een verlaging van het cofinancieringspercentage van de EU.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Bij de rapportage over corrigerende maatregelen kwantificeert de Commissie niet altijd de uiteenlopende impact ervan ...

1.43. Toelichting 6 bij de rekeningen betreft de voornamelijk vrijwillige mededeling van informatie die niet wordt voorgeschreven in boekhoudnormen. Een aanzienlijk deel van deze informatie wordt niet uit boekhoudsystemen gehaald. De toelichting beschrijft de uiteenlopende impact van de verschillende corrigerende aanpassingen op de EU-begroting, maar kwantificeert deze niet altijd.

... en verdere verbeteringen zouden een betere analyse mogelijk maken

1.44. Het vermogen van de Commissie om de kwaliteit van de uitgaven te verbeteren is niet simpelweg afhankelijk van de bedragen in kwestie, maar van de impact ervan. Een rigoureuze beoordeling van de impact van de corrigerende maatregelen vergt betere informatie over het soort fout dat is gecorrigeerd en de manier waarop de correcties zijn uitgevoerd⁽³³⁾. Wanneer het betrokken directoraat-generaal van de Commissie de impact van zijn corrigerende maatregelen beoordeelt, brengt het de nodige aanpassingen aan in de cijfers die aan toelichting 6 worden ontleend (zie paragraaf 1.55).

Het syntheseverslag van de Commissie bevestigt de materiële impact van fouten in verrichtingen

1.45. Elk directoraat-generaal van de Commissie stelt een jaarlijks activiteitenverslag op. Dit verslag omvat het volgende:

- een overzicht van de voornaamste bereikte beleidsdoelstellingen (zie de beschrijving in hoofdstuk 3);
- een door de directeur-generaal opgesteld beheersverslag voor het College van commissarissen;
- een verklaring waarin de directeur-generaal zekerheid geeft dat het verslag een getrouw beeld geeft van de financiële informatie en dat de verrichtingen onder zijn/haar verantwoordelijkheid wettig en regelmatig zijn.

1.43. De wetgever heeft voor de Commissie in het instrument van financiële correcties voorzien teneinde ervoor te zorgen dat onrechtmatige uitgaven niet worden gefinancierd uit de EU-begroting. Deze financiële correcties houden primair verband met systeemgebreken die een foutenrisico tot gevolg hebben. Het behoort tot de taak van de lidstaten, maar niet tot die van de Commissie, om vast te stellen of er sprake van onregelmatige bedragen is en deze van begunstigden terug te vorderen. Indien dit niet gebeurt, worden de EU-middelen vervangen door nationale middelen, omdat financiële correcties ten laste van de nationale begrotingen komen.

1.44. Sommige diensten hebben hun cijfers met betrekking tot de bescherming van de EU-begroting in toelichting 6 naar behoren aangepast teneinde een schatting te geven van de toekomstige correcties in het licht van hun specifieke omstandigheden.

⁽³⁴⁾ Zie het Jaarverslag 2013, de paragrafen 1.13-1.15.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.46. In het syntheseverslag wordt deze informatie samengevat en is een verklaring opgenomen dat de Commissie bij de aanvaarding ervan de algemene politieke verantwoordelijkheid voor het beheer van de EU-begroting op zich neemt.

1.47. Hieronder worden de resultaten van onze analyse van de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directoraten-generaal alsmede het syntheseverslag van de Commissie gepresenteerd⁽³⁵⁾. Daarbij ligt de nadruk op de consistentie en de deugdelijkheid van de door de Commissie gemaakte schatting van:

- het foutenniveau dat zich voordoet wanneer de Commissie de kosten vergoedt of betalingsopdrachten voor haar eigen uitgaven geeft (de Commissie spreekt in dit geval van het „risicobedrag”), en
- de mate waarin fouten worden verholpen door latere correcties (de Commissie spreekt in dit geval van haar „corrigerend vermogen” of „geschatte toekomstige correcties”⁽³⁶⁾).

Directeuren-generaal doen jaarlijks verslag van de regelmatigheid

1.48. Wanneer de directeuren-generaal geen zekerheid kunnen verschaffen ten aanzien van een significant segment van de uitgaven, maken ze een voorbehoud (zie tekstvak 1.5). Directeuren-generaal doen dit indien:

- zich een gebeurtenis met ernstige gevolgen voor de reputatie van de Commissie heeft voorgedaan, of
- de impact van de geschatte foutenpercentages na verrekening van de reeds verrichte financiële correcties en terugvorderingen van materieel belang blijft.

⁽³⁵⁾ Het syntheseverslag en de jaarlijkse activiteitenverslagen van de Commissie zijn beschikbaar op de website van de Commissie: syntheseverslag: http://ec.europa.eu/atwork/planning-and-preparing/synthesis-report/index_en.htm, jaarlijkse activiteitenverslagen: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm

⁽³⁶⁾ Zie de voetnoten 10 en 13 op blz. 12 van het syntheseverslag.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Tekstvak 1.5 — Punten van voorbehoud bij de jaarlijkse activiteitenverslagen voor 2014

De directeuren-generaal maakten in totaal 20 gekwantificeerde punten van voorbehoud in 2014 tegenover 17 in 2013. Deze toename van het aantal punten van voorbehoud is toe te schrijven aan:

- drie nieuwe punten van voorbehoud door de directeuren-generaal van de directoraten-generaal Communicatienetwerken, Inhoud en Technologie (DG CONNECT) ⁽³⁷⁾, Europees Nabuurschapsbeleid en Uitbreidingsonderhandelingen (DG NEAR) ⁽³⁸⁾ ⁽³⁹⁾ en door het hoofd van de dienst Instrumenten buitenlands beleid (FPI) ⁽⁴⁰⁾;
- de splitsing van één terugkerend voorbehoud in twee punten van voorbehoud ⁽⁴¹⁾, en
- de opheffing van één punt van voorbehoud ⁽⁴²⁾.

Het bedrag van de uitgaven waarbij een voorbehoud werd gemaakt, daalde van 2,4 miljard euro in 2013 tot 2,3 miljard euro in 2014 ⁽⁴³⁾.

1.49. In zijn kwijtingsresolutie 2013 verzocht het Europees Parlement ⁽⁴⁴⁾ de Commissie de berekening van risicobedragen verder te verduidelijken door de geschatte impact van corrigerende maatregelen op dit bedrag verder uit te leggen.

⁽³⁷⁾ Voorbehoud ten aanzien van landen in het ondersteuningsprogramma voor het beleid inzake informatie- en communicatietechnologieën (ICT-PSP) van het kaderprogramma Concurrentievermogen en Innovatie (CIP) wegens een restfoutenpercentage van meer dan 2 % (2,94 %).

⁽³⁸⁾ Voorbehoud inzake indirect beheer door begunstigde landen wegens een restfoutenpercentage van meer dan 2 % (2,67 %).

⁽³⁹⁾ Problemen die werden vastgesteld in het Jaarverslag 2013 leidden tot een nieuw reputationeel voorbehoud bij DG NEAR (het voormalige directoraat-generaal Uitbreiding (DG ELARG), zie paragraaf 7.16 van het Jaarverslag 2013).

⁽⁴⁰⁾ Voorbehoud bij uitgaven in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) omdat het restfoutenpercentage hoger was dan 2 % (2,13 %).

⁽⁴¹⁾ Het directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (DG REGIO) splitste zijn terugkerend voorbehoud bij het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO)/Cohesiefonds (CF)/instrument voor pretoetredingssteun (IPA) in twee punten: één ten aanzien van EFRO/CF en één ten aanzien van het IPA.

⁽⁴²⁾ Directoraat-generaal Gezondheid en Voedselveiligheid (DG SANTE) heeft zijn voorbehoud bij de programma's voor de uitroeiing en de bewaking van dierziekten op het beleidsterrein Levensmiddelen en diervoeders opgeheven.

⁽⁴³⁾ Zie bijlage 2 bij het syntheseverslag.

⁽⁴⁴⁾ Verslag over het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2013, afdeling III — Commissie en uitvoerende agentenschappen, 2014/2075(DEC) (A8-0101/2015).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.50. Voorts heeft de Commissie in antwoord op het verzoek van de kwijtingverlenende autoriteit in 2014 interne richtsnoeren⁽⁴⁵⁾ uitgewerkt voor de weergave van informatie in jaarlijkse activiteitenverslagen. Zij vroeg de directeurs-generaal een „gemiddeld ontdekt foutenpercentage” te vermelden⁽⁴⁶⁾. Door toepassing van dit foutenpercentage op de totale betalingen van het jaar wordt het „risicobedrag” berekend⁽⁴⁷⁾. In dit syntheseverslag worden deze gegevens gepresenteerd samen met de schatting van het toekomstige corrigerende vermogen van controles achteraf door de Commissie.

De Commissie erkent dat de uitgaven een materieel foutenpercentage bevatten ...

1.51. In het syntheseverslag 2014 presenteert de Commissie het „risicobedrag” als een bereik tussen 3,7 en 5 miljard euro. Dit komt overeen met 2,6 % à 3,5 % van de door het syntheseverslag bestreken betalingen van 2014⁽⁴⁸⁾. Deze cijfers laten zien dat de totale uitgaven een materieel foutenniveau vertonen.

... maar wijst op de geschatte impact van toekomstige correcties.

1.52. In het syntheseverslag voor 2014 wordt een raming gegeven van de som van de geschatte toekomstige correcties (of het corrigerend vermogen). Op basis van de geregistreerde correcties in de laatste zes jaar⁽⁴⁹⁾ verwacht de Commissie dat zij de komende jaren „fouten zal vaststellen en corrigeren ten belope van in totaal ongeveer 2,7 miljard euro”⁽⁵⁰⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.50. De schatting van een „gemiddeld foutenpercentage” vormt een nieuw concept met een ander doel, namelijk het voor de gedelegeerde ordonnateurs mogelijk maken om in hun jaarlijkse activiteitenverslagen voor 2014 voor het eerst hun beste schatting op te nemen van het totale risicobedrag, voor de gehele begroting die onder hun verantwoordelijkheid valt. In vorige jaren gebeurde dit slechts voor het deel van de uitgaven waarvoor voorbehouden golden.

1.51. De Commissie erkent dat „de uitgaven [...] een materieel foutenniveau [bevatten]”, telkens wanneer de directeur-generaal een financieel voorbehoud maakt.

1.52. In het syntheseverslag 2014 verklaart de Commissie dat zij corrigerende controles zal blijven uitvoeren en geeft zij haar beste raming van correctiebedragen, op basis van vroegere prestaties over een periode die lang genoeg is om cyclische effecten af te zwakken. Daarmee wordt beoogd te voldoen aan het verzoek in de kwijtingsresolutie om „de geschatte impact van corrigerende maatregelen verder uit te leggen”.

⁽⁴⁵⁾ De vaste instructies voor de jaarlijkse activiteitenverslagen 2014 (SEC(2014)553).

⁽⁴⁶⁾ Dit is het vastgestelde of geschatte foutenpercentage ten tijde van het verrichten van de betalingen (niet het restfoutenpercentage), d.w.z. zonder aanpassingen voor achteraf gecorrigeerde fouten. Het foutenpercentage wordt berekend op basis van een weging voor het directoraat-generaal in zijn geheel.

⁽⁴⁷⁾ Het risicobedrag is de waarde van het deel van de uitgaven dat na toepassing van controles ter mitigatie van nalevingsrisico's naar verwachting niet conform de passende wettelijke en contractuele regels is. Wanneer voor bepaalde uitgavencategorieën of controlesystemen geen specifiek foutenpercentage beschikbaar is, worden het gemiddelde foutenpercentage en het risicobedrag gepresenteerd als een bereik, ervan uitgaand dat het foutenpercentage voor de betrokken uitgavencategorieën of controlesystemen tussen 0 % en 2 % ligt.

⁽⁴⁸⁾ Zie tabel 1 in het syntheseverslag.

⁽⁴⁹⁾ Zie ook paragraaf 1.55.

⁽⁵⁰⁾ Zie deel 2.4, blz. 13 van het syntheseverslag.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De cijfers worden echter beïnvloed door enkele kwesties met betrekking tot nauwkeurigheid en consistentie

Directoraten-generaal verantwoordelijk voor middelen onder gedeeld beheer pasten door nationale instanties aangeleverde gegevens aan

1.53. Voor meer dan drie kwart van de uitgaven voor 2014 (MFK-rubrieken 1b en 2) baseren de directoraten-generaal hun ramingen van de risicobedragen op gegevens die zijn aangeleverd door de nationale instanties. De Commissie verklaart in het syntheseverslag echter dat de betrouwbaarheid van de controleverslagen van de lidstaten een uitdaging blijft ⁽⁵¹⁾. Derhalve passen de directoraten-generaal aanzienlijke aanpassingen toe op de gemelde foutenpercentages ⁽⁵²⁾. Dergelijke aanpassingen zijn nodig, maar de Commissie geeft geen samenvatting van haar eigen werkzaamheden (waarop zij haar aanpassing baseert).

De meeste directoraten-generaal hebben de nieuwe methodiek voor de raming van risicobedragen voor direct en indirect beheer consistent toegepast

1.54. Bij direct en indirect beheer hebben de meeste directoraten-generaal de nieuwe methodiek toegepast. Ten behoeve van het syntheseverslag verhoogde de Commissie het geraamde risicobedrag voor DG DEVCO echter met ongeveer 60 miljoen euro ⁽⁵³⁾.

1.53. Er bestaan problemen omtrent de nauwkeurigheid op het niveau van de lidstaten. Daarom heeft de Commissie maatregelen genomen om de nauwkeurigheid te verbeteren en pastte zij, waar nodig, de cijfers op grond van redelijke en voorzichtig criteria aan. Als gevolg daarvan is de kwaliteit van de schatting verbeterd.

Elk betrokken JAV omvat a) een beschrijving van de procedure inzake toetsing en validatie of aanpassing van de door de lidstaten verstrekte informatie; b) een overzichtstabel waarin de gevolgen van de aanpassing per lidstaat worden weergegeven, en c) met ingang van dit jaar, gedetailleerde gegevens over elk operationeel programma of betaalorgaan voor alle betrokken DG's.

1.54. Hoewel DG DEVCO in zijn JAV een nettobedrag voorstelde, heeft het ook naar behoren aangegeven dat meer dan de helft van zijn gemiddelde correcties betrekking zou hebben op maatregelen die vóór de betaling werden genomen. Daarom is in het syntheseverslag het cijfer van DG DEVCO aangepast om een dergelijk verrekeningseffect teniet te doen.

⁽⁵¹⁾ Zie deel 2.3, blz. 9 van het syntheseverslag.

⁽⁵²⁾ Bij Cohesie is het door de controleautoriteiten gemelde gemiddelde foutenpercentage voor EFRO/CF van 1,8 % gewijzigd in 2,6 %, en voor het ESF van 1,9 % in 2,8 %. Bij Landbouw zijn de door de betaalorganen gemelde foutenpercentages van 0,55 % gewijzigd in 2,54 % voor rechtstreekse betalingen en van 1,52 % in 5,09 % voor plattelandsontwikkeling.

⁽⁵³⁾ Deze aanpassing heeft betrekking op DG DEVCO. De Commissie paste de schatting van het toekomstig corrigerend vermogen dienovereenkomstig aan.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie heeft de berekening van het corrigerend vermogen verbeterd

1.55. DG BUDG heeft de directoraten-generaal het gemiddelde bedrag aan terugvorderingen en financiële correcties voor hun diensten sinds 2009 gemeld op basis van de informatie in toelichting 6 bij de rekeningen (zie de paragrafen 1.8 en 1.44). Verscheidene directeuren-generaal hebben deze cijfers aangepast om rekening te houden met kwesties inzake consistentie die de ruwe gegevens beïnvloeden. De belangrijkste aanpassingen die zijn verricht:

- het schrappen van correcties vooraf of „aan de bron” die niet van belang waren voor de correctie van verrichte betalingen (zie **grafiek 1.7**) (Uitvoerend Agentschap onderwijs, audiovisuele media en cultuur, Uitvoerend Agentschap voor kleine en middelgrote ondernemingen, DG EMPL, DG MARE, DG REGIO en DG SANTE) ⁽⁵⁴⁾;
- het schrappen van correcties voor perioden die van weinig belang zijn voor de huidige programma's (zo schrapte DG MARE correcties in verband met de programmeringsperiode 1994-1999, omdat deze van weinig belang voor de lopende programma's werden geacht; DG AGRI hanteerde het gemiddelde jaarlijkse bedrag aan financiële nettocorrecties en terugvorderingen alleen voor de afgelopen drie jaar);
- schrapping van correcties in verband met problemen die buiten de definitie van risico vallen (bv. randvoorwaarden bij DG AGRI).

1.56. Bij verscheidene DG's is de raming van de toekomstige correcties hoger dan het geraamde risicobedrag ⁽⁵⁵⁾. Op het gebied van het cohesiebeleid verklaart de Commissie dat dit vooral komt door het feit dat het corrigerend vermogen berust op een gemiddelde over zes jaar, terwijl het risicobedrag samenhangt met het in 2014 geschatte foutenpercentage, dat lager is dan in voorgaande jaren.

1.55. De Commissie is van mening dat er van de door de Rekenkamer genoemde kwesties inzake samenhang geen sprake is. Aanpassingen van historische gegevens over de bescherming van de EU-begroting in toelichting 6 vonden alleen plaats om een redelijke schatting te geven voor een aanverwante, maar andere aangelegenheid, namelijk het toekomstig corrigerend vermogen van systemen, zoals gevraagd in de resolutie van het Europees Parlement.

⁽⁵⁴⁾ De impact van deze aanpassingen was aanzienlijk: zo leidde de verwijdering van correcties vooraf in het geval van DG REGIO tot een vermindering van het geraamde corrigerend vermogen met 153 miljoen euro tot 1,2 miljard euro.

⁽⁵⁵⁾ Voor acht DG's die één schatting van het risicobedrag presenteren, is het geschatte corrigerend vermogen hoger dan het geschatte risicobedrag. Voor de DG's die een schatting van de bovenste foutengrens en de onderste foutengrens geven, overschrijdt de geschatte toekomstige correctie in vier gevallen de geschatte onderste foutengrens; in één geval wordt de geschatte bovenste foutengrens overschreden.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Andere problemen die in het syntheseverslag worden behandeld

1.57. Een belangrijke vernieuwing bij de laatste belangrijke herziening van de in oktober 2012 vastgestelde Financiële Regels heeft betrekking op de invoering van de vereiste dat de Commissie gebieden met voortdurend hoge foutenpercentages evalueert. Hoewel deze evaluatie overeenkomstig de interne instructies ⁽⁵⁶⁾ na drie jaar zou moeten plaatsvinden, kondigt de Commissie in het syntheseverslag aan dat zij niet van plan is dergelijke evaluaties uit te voeren voordat zij in staat is om vast te stellen welke uitwerking de nieuwe beheers- en controle-systemen van de programmeringsperiode 2014-2020 hebben op het foutenniveau ⁽⁵⁷⁾.

Wij hebben vermoedelijke gevallen van fraude voorgelegd aan OLAF

1.58. Wanneer wij tijdens onze controle op gevallen stuiten waarin een vermoeden van fraude bestaat, leggen wij deze voor analyse en eventueel onderzoek voor aan het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Wij kunnen niet ingaan op afzonderlijke gevallen of op de reactie van OLAF hierop. Over de controle betreffende 2014 merken wij echter het volgende op:

- wij beoordeelden de wettigheid en de regelmatigheid van ongeveer 1 200 verrichtingen;
- wij ontdekten 22 gevallen van vermoedelijke fraude (2013: 14) die wij aan OLAF hebben voorgelegd ⁽⁵⁸⁾;
- de meestvoorkomende gevallen van vermoedelijke fraude betroffen kostendeclaraties die niet voldeden aan de subsidiabiliteitscriteria, gevolgd door belangenconflicten en andere onregelmatigheden in aanbestedingen en het kunstmatig scheppen van voorwaarden voor het ontvangen van subsidies.

1.58.

De Commissie benadrukt dat het op grond van het huidige juridische kader, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Unie, moeilijk aan te tonen is dat er kunstmatig voorwaarden geschapen zijn.

Zie ook de antwoorden en opmerkingen in tekstvak 7.4.

⁽⁵⁶⁾ Bladzijde 33 van de vaste instructies voor de jaarlijkse activiteitenverslagen 2014.

⁽⁵⁷⁾ Zie deel 3.1, blz. 16 en 17 van het syntheseverslag.

⁽⁵⁸⁾ In het kalenderjaar 2014 legden we 16 gevallen voor aan OLAF (in verband met de controlejaren 2013 en 2014) (in 2013: 14). Sommige van deze gevallen werden ontdekt bij werkzaamheden die geen verband houden met de betrouwbaarheidsverklaring.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

CONCLUSIES

1.59. Dit hoofdstuk dient hoofdzakelijk ter onderbouwing van het in de betrouwbaarheidsverklaring gegeven controleoordeel.

Controleresultaten

1.60. Onze controleresultaten zijn in aanzienlijke mate consistent met die van eerdere jaren.

1.61. Uit de resultaten, die worden weergegeven in **grafiek 1.6**, blijkt een sterk verband tussen de uitgavencategorie en het foutenniveau. Deze analyse beantwoordt aan verzoeken van belanghebbenden om meer informatie over verschillende risicoprofielen en moet de Commissie helpen om maatregelen te treffen op terreinen met voortdurend hoge foutenpercentages.

Fouten en correcties

1.62. De in toelichting 6 bij de rekeningen vermelde corrigerende maatregelen omvatten enkele belangrijke instrumenten die het mogelijk maken om onregelmatige uitgaven uit te sluiten en om aan te zetten tot verbetering van de controlesystemen. Waar mogelijk hebben wij bij onze beoordeling van afzonderlijke verrichtingen rekening gehouden met relevante corrigerende maatregelen en hierdoor viel ons geraamde foutenpercentage voor 2014 lager uit.

Jaarlijkse activiteitenverslagen en syntheseverslag

1.63. In het syntheseverslag erkent de Commissie dat de totale uitgaven een materieel foutenpercentage vertonen.

1.64. De Commissie heeft stappen ondernomen om haar analyse van de impact van corrigerende maatregelen te verbeteren. Daardoor heeft zij het risico dat de impact van corrigerende maatregelen wordt overschat of van beperkt belang is, verminderd, maar niet weggenomen. De beoordeling van de Commissie van de impact van corrigerende maatregelen kan verder worden verbeterd.

1.64. In het syntheseverslag 2014 verklaart de Commissie dat zij corrigerende controles zal blijven uitvoeren en geeft zij haar beste raming van correctiebedragen, op basis van vroegere prestaties over een periode die lang genoeg is om cyclische effecten af te zwakken. Daarmee wordt beoogd te voldoen aan het verzoek in de kwijtingsresolutie om „de geschatte impact van corrigerende maatregelen verder uit te leggen”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.65. Het is een hele opgave om de risicobedragen en het corrigerend vermogen op consistente wijze weer te geven. Er zijn tal van verschillende systemen in gebruik, zowel bij de Commissie als in de lidstaten, die informatie verschaffen over de risicobedragen en het corrigerend vermogen. Het is verre van eenvoudig om samenhang tussen deze systemen te bewerkstelligen. De nieuwe richtsnoeren van de Commissie (zie paragraaf 1.50) hebben geleid tot enkele verbeteringen in de presentatie van haar raming van het waarschijnlijke foutenpercentage, maar hebben niet het risico weggenomen dat foutenpercentages significant worden onderschat of (in mindere mate) dat het corrigerend vermogen te hoog wordt ingeschat. De door talloze DG's (zie blz. 12 van het syntheseverslag) ingevoerde aanpassingen zouden de Commissie voldoende aanknopingspunten moeten bieden om de informatiesystemen verder te verbeteren.

1.66. De Commissie heeft nog geen analyse gemaakt van gebieden met voortdurend hoge foutenpercentages. Wij achten het van belang dat een dergelijke analyse vóór of in het kader van de tussentijdse beoordeling van het MFK 2014-2020 wordt verricht.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.65. *Er bestaan problemen omtrent de nauwkeurigheid op het niveau van de lidstaten. Daarom heeft de Commissie maatregelen genomen om de nauwkeurigheid te verbeteren en pastte zij, waar nodig, de cijfers op grond van redelijke en voorzichtige criteria aan. Als gevolg daarvan is de kwaliteit van de raming verbeterd.*

De aanpassingen zijn bovendien het gevolg van de toepassing van kwaliteitscontroles door de Commissie. Zoals aangegeven in het syntheseverslag, was de Commissie van mening dat dit de beste indicatie was voor de raming van het toekomstige corrigerend vermogen.

(Zie antwoord op paragraaf 1.53.)

1.66. *De Commissie zal, zodra er voldoende gegevens over nieuwe programma's beschikbaar zijn, gebieden met voortdurend hoge foutenniveaus evalueren.*

BIJLAGE 1.1

CONTROLEAANPAK EN -METHODOLOGIE

1. Onze controleaanpak wordt beschreven in de Handleiding financiële en nalevingsgerichte controle (FCAM — Financial and Compliance Audit Manual); deze handleiding is beschikbaar op onze website. In onze planning houden wij rekening met het risico dat zich fouten voordoen (inherent risico) en het risico dat dergelijke fouten niet worden voorkomen, dan wel opgespoord en gecorrigeerd (internebeheersingsrisico).

Deel 1 — Controleaanpak en -methodologie voor de betrouwbaarheid van de rekeningen

2. De geconsolideerde rekeningen bestaan uit:

- A. de geconsolideerde financiële staten, en
- B. de samengevoegde verslagen over de uitvoering van de begroting.

De geconsolideerde rekeningen dienen een in elk materieel opzicht getrouwe weergave te vormen van:

- de financiële situatie van de Europese Unie aan het eind van het jaar;
- de resultaten van haar verrichtingen en kasstromen, en
- de veranderingen in de nettoactiva voor het afgesloten jaar.

Onze controle omvat:

- a) een evaluatie van de boekhoudcontroleomgeving;
- b) controles van de werking van de essentiële boekhoudprocedures en het proces van afsluiting van het begrotingsjaar;
- c) analytische controles (samenhang en redelijkheid) van de voornaamste boekhoudgegevens;
- d) analyses en aansluitingen van rekeningen en/of saldi;
- e) gegevensgerichte controles van vastleggingen, betalingen en specifieke balansposten op basis van representatieve steekproeven;
- f) voor zover mogelijk en in overeenstemming met de internationale controlestandaarden, de gebruikmaking van het werk van andere controleurs. Dit is met name het geval voor de controle van door de Commissie beheerde verstrekte en opgenomen leningen waarvoor externe controlecertificaten voorhanden zijn.

Deel 2 — Controleaanpak en -methodologie voor de regelmatigheid van de verrichtingen

3. De controle van de regelmatigheid van de verrichtingen die aan de rekeningen ten grondslag liggen, omvat de rechtstreekse toetsing van verrichtingen (zie **tabel 1.1**). Wij stellen vast of deze voldoen aan de relevante regels en rechtsvoorschriften.

Hoe wij de verrichtingen toetsen

4. De rechtstreekse toetsing van verrichtingen verrichten wij voor iedere specifieke beoordeling (hoofdstukken 4-9) op basis van een representatieve steekproef van verrichtingen. Onze toetsing maakt het mogelijk een inschatting te maken van de mate waarin de verrichtingen binnen de betrokken populatie onregelmatig zijn.

5. Bij de toetsing van verrichtingen wordt iedere geselecteerde verrichting onderzocht. Wij bepalen of de declaratie of betaling al dan niet plaatsvond voor doeleinden die krachtens de begroting waren toegestaan en in de relevante wetgeving waren gespecificeerd. Wij onderzoeken de berekening van het bedrag van de declaratie of betaling (voor grotere declaraties een representatieve selectie van de posten waarop de subsidie werd gebaseerd). Hierbij volgen wij de verrichting van de begrotingsrekeningen tot op het niveau van de eindbegunstigde (bv. een landbouwer, een organisator van cursussen, of een projectontwikkelaar op het gebied van ontwikkelingshulp). Wij toetsen de naleving op ieder niveau. De verrichting (op welk niveau dan ook) wordt geacht een fout te bevatten wanneer:

- deze onjuist is berekend;
- deze niet in overeenstemming is met een rechtsvoorschrift of contractbepaling.

6. Ten aanzien van de ontvangsten nemen wij bij onze controle van de eigen middelen op basis van de belasting over de toegevoegde waarde en het bruto nationaal inkomen de relevante macro-economische aggregaten als uitgangspunt die de basis vormen voor de berekening daarvan. Wij onderzochten de controlesystemen van de Commissie voor de verwerking van de gegevens totdat de bijdragen van de lidstaten zijn ontvangen en opgenomen in de geconsolideerde rekeningen. Bij de traditionele eigen middelen onderzoeken wij de rekeningen van de douaneautoriteiten en de stroom van douanerechten totdat de bedragen zijn ontvangen door de Commissie en opgenomen in de rekeningen.

7. Ten aanzien van de uitgaven onderzoeken wij betalingen wanneer de uitgaven zijn gedaan, geregistreerd en goedgekeurd („verrichte betalingen”). Dit onderzoek betreft alle soorten betalingen (inclusief die voor de verwerving van activa). Wij onderzoeken geen voorschotten op het tijdstip van verrichting. Voorschotbetalingen worden onderzocht indien:

- de eindontvanger van EU-middelen (bv. een landbouwer, een onderzoeksinstituut of een bedrijf dat uitbestede werken of diensten levert) het passende gebruik ervan aantoont, en
- de Commissie (of een andere instelling die of een ander orgaan dat EU-middelen beheert) accepteert dat het uiteindelijke gebruik van de middelen gerechtvaardigd is door het verrekenen van de voorschotbetaling.

8. Onze controlesteekproef is zo opgezet dat een schatting kan worden gemaakt van het foutenniveau in de gecontroleerde populatie als geheel. Wij onderzoeken grotere declaraties of betalingen door het selecteren van objecten (bv. facturen voor een project, percelen in de opgave van een landbouwer, zie paragraaf 5) voor de controle van afzonderlijke verrichtingen volgens de methode van „monetary unit sampling” (MUS, selectie op geldwaarde). Wanneer de onderzochte elementen deel uitmaken van een project of een opgave van een landbouwer, geldt het gemelde foutenpercentage voor deze elementen dus niet voor het gecontroleerde project of de opgave door de landbouwer, maar draagt het wel bij tot de algemene evaluatie van de EU-uitgaven.

9. Wij onderzoeken niet elk jaar verrichtingen in iedere lidstaat, begunstigde staat en/of regio. De voorbeelden in het jaarverslag dienen ter illustratie en laten zien wat voor soort fouten worden aangetroffen. Het feit dat bepaalde lidstaten, begunstigde staten en/of regio's bij name worden genoemd, wil niet zeggen dat de gegeven voorbeelden zich niet elders voordoen. De illustratieve voorbeelden in dit verslag bieden geen grondslag voor het trekken van conclusies over de desbetreffende lidstaten, begunstigde staten en/of regio's.

10. Onze aanpak is er niet op gericht om gegevens te verzamelen over de foutenfrequentie in de populatie. Cijfers over de frequentie van fouten zeggen dan ook niets over de frequentie van fouten in door de EU gefinancierde verrichtingen of in de afzonderlijke lidstaten. Bij onze steekproefbenadering wordt aan verschillende verrichtingen een verschillend gewicht toegekend. Bij onze steekproefneming wordt de waarde van de desbetreffende uitgaven en de intensiteit van de controlewerkzaamheden in aanmerking genomen. Deze weging wordt verwijderd in een frequentietabel, waarin derhalve evenveel gewicht wordt toegekend aan rechtstreekse steun op het gebied van Natuurlijke hulpbronnen en uitgaven van het Sociaal Fonds als aan regionale en cohesiebetalingen in het hoofdstuk Cohesie. De relatieve foutenfrequentie in steekproeven uit verschillende lidstaten is geen maatstaf voor het relatieve foutenniveau in de verschillende lidstaten.

Hoe wij de resultaten van de toetsing van verrichtingen evalueren en presenteren

11. Fouten in verrichtingen hebben verschillende oorzaken. Zij nemen verschillende vormen aan, afhankelijk van de aard van de overtreding en de specifieke regel of contractbepaling die niet werd nageleefd. Fouten kunnen een individuele verrichting in haar geheel of voor een gedeelte beïnvloeden. Fouten die worden opgespoord en gecorrigeerd vóór de door ons verrichte controles en die daar los van staan, worden niet meegenomen in de berekening van de foutenfrequentie. Zij tonen aan dat de controlesystemen doeltreffend werken. Wij merken individuele fouten aan als kwantificeerbaar of niet-kwantificeerbaar. Daarbij houden wij rekening met de mate waarin het mogelijk is, te meten welk deel van het gecontroleerde bedrag fouten vertoonde.

12. Veel fouten worden gemaakt bij de toepassing van regelgeving voor openbare aanbesteding. Om de in de EU-wetgeving vervatte basisbeginselen van concurrentie in acht te nemen, moeten belangrijke procedures worden aangekondigd. Offertes moeten worden beoordeeld volgens gespecificeerde criteria. Contracten mogen niet op kunstmatige wijze worden gesplitst om onder bepaalde drempelwaarden uit te komen ⁽¹⁾.

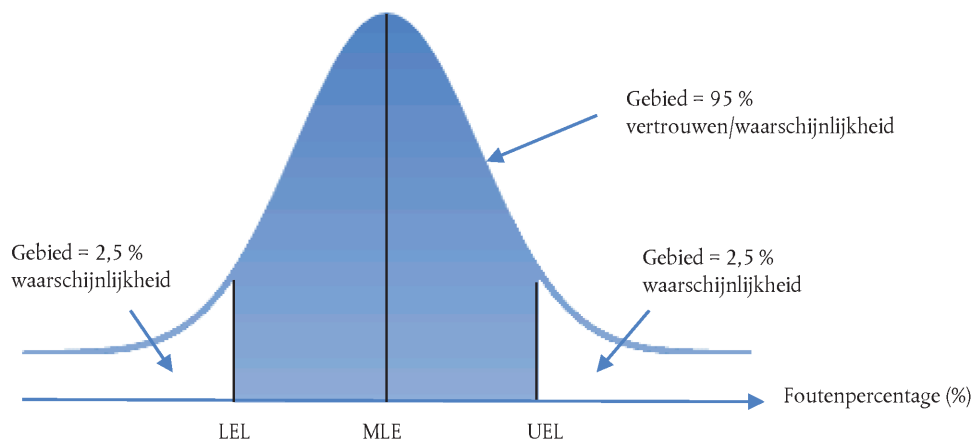
⁽¹⁾ Zie ook de paragrafen 6.30-6.35 en Speciaal verslag nr. 10/2015 „Er moet meer worden gedaan om de problemen met openbare aanbesteding bij EU-cohesie-uitgaven aan te pakken”.

13. Onze criteria voor de kwantificering van fouten inzake openbare aanbesteding worden beschreven in het document „Niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten — soorten onregelmatigheden en basis voor kwantificering” ⁽²⁾.

14. Onze kwantificering kan afwijken van die welke gehanteerd wordt door de Commissie of de lidstaten wanneer besloten wordt op welke wijze gereageerd zal worden op de onjuiste toepassing van de aanbestedingsregels.

Geschat foutenpercentage (meest waarschijnlijke fout)

15. Wij maken een schatting van het foutenniveau aan de hand van het meest waarschijnlijke foutenpercentage (MLE). Wij doen dit voor elke MFK-rubriek en voor de uitgaven uit de EU-begroting als geheel. Alleen gekwantificeerde fouten maken deel uit van de berekening. Het MLE is een statistische schatting van het percentage fouten dat waarschijnlijk in de populatie voorkomt. Voorbeelden van fouten zijn kwantificeerbare inbreuken op toepasselijke rechtsvoorschriften, regels en contract- en subsidievoorwaarden. Wij schatten eveneens de onderste foutengrens (LEL — „lower error limit”) en de bovenste foutengrens (UEL — „upper error limit”) (zie de illustratie hierna).



16. Het percentage van het gearceerde gebied onder de curve geeft aan hoe waarschijnlijk het is dat het foutenniveau van de populatie tussen de LEL en de UEL ligt.

17. Wij plannen onze werkzaamheden aan de hand van een materialiteitsdrempel van 2 %. Wij laten ons bij het beoordelen van de controleresultaten leiden door het materialiteitsniveau. Ook houden bij de vorming van ons oordeel rekening met de aard, het bedrag en de context van de fouten.

Hoe wij systemen beoordelen en verslag doen van de resultaten

18. Door de Commissie, door andere EU-instellingen en -organen, door autoriteiten van de lidstaten en door begunstigde landen en/of regio's worden systemen ingesteld. Zij gebruiken deze systemen om de risico's voor de begroting te beheren, waarbij het tevens gaat om de regelmatigheid van de verrichtingen. Het onderzoeken van systemen is vooral nuttig voor de vaststelling van aanbevelingen voor verbeteringen.

19. Elke MFK-rubriek, waaronder ontvangsten, omvat vele individuele systemen. Ieder jaar selecteren wij een steekproef van te beoordelen systemen. De resultaten worden samen met aanbevelingen ter verbetering gepresenteerd.

Hoe wij tot ons oordeel in de betrouwbaarheidsverklaring komen

20. Al onze werkzaamheden die worden beschreven in de hoofdstukken 4-9 vormen de grondslag voor ons oordeel over de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie. Ons oordeel wordt beschreven in de betrouwbaarheidsverklaring. Om tot ons oordeel te komen, gaan wij na of de fouten wijdverbreid zijn. Onze werkzaamheden stellen ons in staat om tot een gefundeerd oordeel te komen inzake de vraag of de fouten in de populatie de materialiteitsdrempel al dan niet overschrijden. Onze beste schatting van het foutenpercentage voor het geheel van de uitgaven in 2014 is 4,4 %. Wij hebben meer dan 95 % zekerheid dat het foutenniveau voor de gecontroleerde populatie van materieel belang is. Het bij de verschillende MFK-rubrieken geconstateerde geschatte foutenpercentage loopt uiteen, zoals wordt beschreven in de hoofdstukken 4 t/m 9. Wij beoordeelden de fouten als wijdverbreid — verspreid over het merendeel van de uitgaventerreinen.

⁽²⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf

Vermoeden van fraude

21. Als wij redenen hebben om te vermoeden dat er frauduleus is gehandeld, melden wij dit bij OLAF, het fraudebestrijdingsbureau van de Unie. OLAF heeft de verantwoordelijkheid om op grond daarvan een onderzoek in te stellen. Wij melden meerdere gevallen per jaar bij OLAF.

Deel 3 — Het verband tussen het controleoordeel betreffende de betrouwbaarheid van de rekeningen en dat betreffende de regelmatigheid van de verrichtingen

22. Wij hebben:

- a) een controleoordeel afgegeven betreffende de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie voor het afgesloten begrotingsjaar, en
- b) controleoordelen afgegeven betreffende de regelmatigheid van de ontvangsten en betalingen die ten grondslag liggen aan die rekeningen.

23. Wij verrichten onze werkzaamheden en geven onze controleoordelen af overeenkomstig de internationale controlestandaarden en de regels inzake beroepsethiek van IFAC en de internationale standaarden van hoge controleinstanties van INTOSAI.

24. Deze standaarden bepalen ook dat ingeval controleurs controleoordelen afgeven betreffende de betrouwbaarheid van de rekeningen en betreffende de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij die rekeningen, een aangepast oordeel over de regelmatigheid van de verrichtingen op zichzelf niet leidt tot een aangepast oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen. In de financiële staten waarover wij een oordeel afgeven, met name toelichting 6, wordt erkend dat er een materieel vraagstuk speelt in verband met inbreuken op de regels inzake uitgaven die ten laste van de EU-begroting worden gebracht. Wij hebben dan ook besloten dat het bestaan van een materieel foutenpercentage dat van invloed is op de regelmatigheid, op zichzelf genomen geen reden is om ons afzonderlijke oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen te wijzigen.

BIJLAGE 1.2

FOLLOW-UP VAN OPMERKINGEN UIT VOORGAAANDE JAREN OVER DE BETROUWBAARHEID VAN DE REKENINGEN

Opmerkingen uit voorgaande jaren	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie
1. Voorfinanciering, crediteuren en afsluitingsprocedures	1. Voorfinanciering, crediteuren en afsluitingsprocedures	1. Voorfinanciering, crediteuren en afsluitingsprocedures
Wat betreft voorfinanciering, crediteuren en de desbetreffende afsluiting hebben wij sinds het begrotingsjaar 2007 boekhoudkundige fouten geconstateerd die over het geheel genomen geen financiële impact van materieel belang, maar wel een hoge frequentie hebben. Dit duidt erop dat er op het niveau van bepaalde directoren-generaal nog verdere verbeteringen nodig zijn. Met betrekking tot de boekhoudkundige verwerking van voorgefinancierde bedragen constateerden wij dat verschillende directoren-generaal schattingen bleven opnemen in de rekeningen, zelfs wanneer zij een toereikende grondslag hadden om de desbetreffende voorfinanciering te verrekenen. Wij constateerden tevens dat de afsluitingsprocedures van sommige directoren-generaal verbeterd, geharmoniseerd en geautomatiseerd dienden te worden. De Commissie nam financieringsinstrumenten voor het eerst op in de rekeningen 2010, en voorschotten van andere steunregelingen voor het eerst in de rekeningen 2011. In beide gevallen wordt er bij de schatting van de openstaande saldi van uitgegaan dat de middelen over de gehele looptijd gelijkmatig worden benut. De Commissie moet deze veronderstelling tegen het licht blijven houden.	De Commissie bleef werken aan de verbetering van de nauwkeurigheid van haar boekhoudkundige gegevens. Ons onderzoek van een representatieve steekproeven van voorfinancieringen en facturen/kostendeclaraties bracht wederom fouten aan het licht met een financiële impact die over het geheel genomen niet van materieel belang is, maar wel een hoge frequentie heeft. Verscheidene directoren-generaal hebben nog niet kunnen zorgen voor tijdige goedkeuring van voorfinanciering of voldoende nauwkeurige procedures voor de berekening van de mate waarin gebruik wordt gemaakt van voorfinanciering, en voor de uitsplitsing van vlottende en niet-vlottende voorfinanciering. Nog te betalen bedragen worden nog steeds geraamd in de veronderstelling dat middelen gedurende de looptijd gelijkmatig worden gebruikt, rekening houdend — indien beschikbaar — met door de lidstaten verstrekte informatie over de financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer. Wat de financiële instrumenten onder gedeeld beheer (voorheen financieringsinstrumenten) betreft, is er bij de looptijd uitgegaan van een veronderstelde verlenging van 31 december 2015 tot 31 maart 2017 op basis van een nieuwe interpretatie van de desbetreffende afsluitingsrichtsnoeren. De beperkte informatie die beschikbaar is over het gebruik van voorschotten voor de financiële instrumenten onder gedeeld beheer en andere steunregelingen kunnen van invloed zijn op de waardering ervan per jaarultimo, en leiden tot significante aanpassingen bij de afsluiting van de programmeringsperiode 2007-2013. Het is van belang dat de betrokken DG's de gebruikmaking van deze middelen verifiëren.	<i>De Commissie erkent dat er altijd verbeteringen mogelijk zijn, maar benadrukt dat voorfinancieringen en facturen in de afgelopen acht jaar correct zijn geboekt.</i>

Opmerkingen uit voorgaande jaren	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie
2. Vermeldingen betreffende terugvorderingen en financiële correcties („bescherming van de EU-begroting”)	2. Vermeldingen betreffende terugvorderingen en financiële correcties („bescherming van de EU-begroting”)	2. Vermeldingen betreffende terugvorderingen en financiële correcties („bescherming van de EU-begroting”)
De rekenplichtige heeft de presentatie van informatie over terugvorderingen en financiële correcties in toelichting 6 bij de financiële staten verfijnd. Deze toelichting is nu gericht en minder wijdlopieg, maar bevat wel informatie die niet uit het boekhoudstelsel afkomstig is. Deze informatie is meer op haar plaats in het verslag over de bescherming van de EU-begroting dat krachtens artikel 150, lid 4, van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 tot vaststelling van de financiële regels, ieder jaar in september aan de begrotingsautoriteiten dient te worden overgelegd.	De Commissie heeft verdere voortgang geboekt met de presentatie van toelichting 6. Voor Cohesie laat deze nu de mate zien waarin er correcties worden aangebracht voorafgaand aan de registratie van de verrichting („aan de bron”), gedurende de uitvoering en bij de afsluiting.	In de mate van het mogelijke en gelet op overwegingen inzake kosten en baten, is de uitsplitsing van de door de Rekenkamer genoemde gegevens nu opgenomen in de jaarlijkse mededeling over de bescherming van de EU-begroting.
Noch toelichting 6, noch het voornoemde verslag over de bescherming van de EU-begroting bevat een samenvatting van de impact van de verschillende corrigerende aanpassingen.	De toelichting beschrijft de impact van de corrigerende maatregelen op de EU-begroting, maar kwantificeert deze niet altijd. Wij hebben vastgesteld dat in toelichting 6 nog steeds geen onderscheid wordt gemaakt tussen: — aanpassingen op projectniveau en correcties op programma-niveau, en — financiële nettocorrecties en overeenkomsten die de vervanging van onregelmatige uitgaven toestaan.	De door de Rekenkamer bedoelde rechtszaken hebben betrekking op de programmeringsperiode 1994-1999 en tussen 2008 en 2010 genomen beslissingen. De ontvangen arresten weerspiegelen procedurele kwesties die voortvloeien uit Verordening (EG) nr. 1083/2006. De Commissie analyseert de gevolgen.
	De Commissie is voornemens, de beslissingen van het Europees Hof van Justitie van juni 2015 tot nietigverklaring van beschikkingen inzake financiële correcties ten bedrage van 457 miljoen euro, weer te geven in toelichting 6 van de rekeningen over 2015.	Zoals de Rekenkamer erkent, voert de Commissie een onderzoek uit naar eventuele nieuwe procedures, maar dit onderzoek moet plaatsvinden binnen de beperkingen van het bestaande systeem van regelgeving en de daaruit voortvloeiende beschikbare informatie.
Om de nauwkeurigheid van de gepresenteerde cijfers te waarborgen, dient de Commissie procedures op te zetten ter bevestiging van het tijdschema, de herkomst en het bedrag van de correctiemechanismen in de lidstaten.	Toelichting 6 bevat nog steeds informatie die niet uit het boekhoudstelsel afkomstig is. De Commissie onderzoekt de situatie momenteel met het doel, nieuwe procedures in te voeren die het mogelijk maken deze verrichtingen in conventionele boekhoudsystemen te boeken. De ingestelde procedures zijn nog niet doeltreffend.	De Commissie zal samen met de lidstaten bekijken hoe bestaande informatiesystemen verder kunnen worden verbeterd in de door de Rekenkamer aangegeven zin.

BIJLAGE 1.3

UITTREKSELS UIT DE GECONSOLIDEERDE REKENINGEN 2014⁽¹⁾

Tabel 1 — Balans (*)

	(miljoen euro)	
	31.12.2014	31.12.2013
Niet-vlottende activa		
Immateriële activa	282	237
Materiële vaste activa	7 937	6 104
Beleggingen die worden verwerkt volgens de vermogensmutatiemethode	409	349
Financiële vaste activa	56 438	59 844
Voorfinanciering	18 358	38 072
Wisselvorderingen en verhaalbare niet-handelsuitgaven	1 198	498
	84 622	105 104
Vlottende activa		
Financiële vaste activa	11 811	5 571
Voorfinanciering	34 237	21 367
Wisselvorderingen en verhaalbare niet-handelsuitgaven	14 380	13 182
Voorraden	128	128
Liquide en snel vrij te maken middelen	17 545	9 510
	78 101	49 758
Totale activa	162 724	154 862
Niet-vlottende passiva		
Pensioenen en andere personeelsbeloningen	(58 616)	(46 818)
Voorzieningen	(1 537)	(1 323)
Financiële passiva	(51 851)	(56 369)
	(112 005)	(104 510)
Vlottende passiva		
Voorzieningen	(745)	(545)
Financiële passiva	(8 828)	(3 163)
Vorderingen	(43 180)	(36 213)
Overlopende posten	(55 973)	(56 282)
	(108 726)	(96 204)
Totaal passiva	(220 730)	(200 714)
Nettoactiva	(58 006)	(45 852)
Reserves	4 435	4 073
Bij de lidstaten op te vragen bedragen	(62 441)	(49 925)
Nettoactiva	(58 006)	(45 852)

(*) De balans wordt gepresenteerd volgens de lay-out van de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie.

⁽¹⁾ De lezer wordt geadviseerd de volledige tekst te raadplegen van de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2014, met inbegrip van de geconsolideerde financiële staten en de toelichtingen daarbij, alsmede de samengevoegde verslagen over de uitvoering van de begroting en de bijbehorende toelichtingen.

Tabel 2 — Staat van de financiële resultaten (*)

	(miljoen euro)	
	2014	2013 (heringedeeld)
Ontvangsten		
Ontvangsten uit niet-ruiltransacties		
Bni-middelen	104 688	110 194
Traditionele eigen middelen	17 137	15 467
Btw-middelen	17 462	14 019
Boeten	2 297	2 757
Terugvordering van uitgaven	3 418	1 777
Overige	5 623	4 045
Totaal	150 625	148 259
Ontvangsten uit ruiltransacties		
Financiële opbrengsten	2 298	1 991
Overige	1 066	1 443
Totaal	3 364	3 434
	153 989	151 693
Uitgaven (**)		
Uitgevoerd door de lidstaten		
Europees Landbouwgarantiefonds	(44 465)	(45 067)
Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en overige plattelandsontwikkelingsinstrumenten	(14 046)	(13 585)
Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en het Cohesiefonds	(43 345)	(47 767)
Europees Sociaal Fonds	(12 651)	(12 126)
Overige	(2 307)	(1 525)
Uitgevoerd door de Commissie en uitvoerende agentschappen	(15 311)	(12 519)
Uitgevoerd door andere EU-agentschappen en organen	(1 025)	(656)
Uitgevoerd door derde landen en internationale organisaties	(2 770)	(2 465)
Uitgevoerd door andere entiteiten	(1 799)	(1 694)
Personeels- en pensioenkosten	(9 662)	(9 058)
Actuariële veronderstellingen voor veranderingen in personeelsbeloningen	(9 170)	(2 033)
Financiële kosten	(2 926)	(2 383)
Aandeel in het nettotekort van gemeenschappelijke ondernemingen en geassocieerde deelnemingen	(640)	(608)
Overige uitgaven	(5 152)	(4 572)
	(165 269)	(156 058)
Economisch jaarresultaat	(11 280)	(4 365)

(*) Deze staat van de financiële resultaten wordt gepresenteerd volgens de lay-out van de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie.

(**) Uitgevoerd door de lidstaten: gedeeld beheer; uitgevoerd door de Commissie en uitvoerende agentschappen: direct beheer; uitgevoerd door andere EU-agentschappen en organen, derde landen, internationale organisaties en andere entiteiten: indirect beheer.

Tabel 3 — Kasstroomoverzicht (*)

	(miljoen euro)	
	2014	2013
Economisch jaarresultaat	(11 280)	(4 365)
Bedrijfsactiviteiten		
Afschrijving	61	48
Afwaardering	408	401
(Toename)/afname leningen	(1 298)	20
(Toename)/afname voorfinanciering	6 844	(1 695)
(Toename)/afname wisselvorderingen en verhaalbare niet-handelsuitgaven	(1 898)	923
(Toename)/afname voorraden	—	10
Toename/(afname) verplichting pensioenen en andere personeelsbeloningen	11 798	4 315
Toename/(afname) voorzieningen	414	(196)
Toename/(afname) financiële passiva	1 146	(330)
Toename/(afname) vorderingen	6 967	14 655
Toename/(afname) overlopende posten	(309)	(12 154)
Begrotingsoverschot van vorig jaar opgevoerd als non-cash ontvangsten	(1 005)	(1 023)
Overige non-cash mutaties	130	(50)
Investeringsactiviteiten		
(Toename)/afname immateriële activa en vaste bedrijfsmiddelen	(2 347)	(624)
(Toename)/afname beleggingen die worden verwerkt volgens de vermogensmutatiemethode	(60)	43
(Toename)/afname voor verkoop beschikbare financiële activa	(1 536)	(1 142)
Netto kasstroom	8 035	(1 164)
Netto toename/(afname) geldmiddelen en kasequivalenten	8 035	(1 164)
Geldmiddelen en kasequivalenten aan het begin van het jaar	9 510	10 674
Geldmiddelen en kasequivalenten aan het einde van het jaar	17 545	9 510

(*) Het kasstroomoverzicht wordt gepresenteerd volgens de lay-out van de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie.

Tabel 4 — Mutatieoverzicht van de nettoactiva (*)

(miljoen euro)

	Reserves (A)		Bij de lidstaten op te vragen bedragen (B)		Nettoactiva = (A) + (B)
	Reëlewaarde-reserve	Overige reserves	Gecumuleerd overschot/ (tekort)	Economisch jaarresultaat	
Balans per 31.12.2012	150	3 911	(39 148)	(5 329)	(40 416)
Mutatie in de reserve Garantiefonds	—	46	(46)	—	—
Mutaties reële waarde	(51)	—	—	—	(51)
Overige	—	12	(9)	—	3
Toewijzing economisch resultaat 2012	—	5	(5 334)	5 329	—
Begrotingsresultaat 2011 gecrediteerd aan de lidstaten	—	—	(1 023)	—	(1 023)
Economisch jaarresultaat	—	—	—	(4 365)	(4 365)
Balans per 31.12.2013	99	3 974	(45 560)	(4 365)	(45 852)
Mutatie in de reserve Garantiefonds	—	247	(247)	—	—
Mutaties reële waarde	139	—	—	—	139
Overige	—	(24)	16	—	(8)
Toewijzing economisch resultaat 2013	—	(0)	(4 365)	4 365	—
Begrotingsresultaat 2013 gecrediteerd aan de lidstaten	—	—	(1 005)	—	(1 005)
Economisch jaarresultaat	—	—	—	(11 280)	(11 280)
Balans per 31.12.2014	238	4 197	(51 161)	(11 280)	(58 006)

(*) Dit mutatieoverzicht van de nettoactiva wordt gepresenteerd volgens de lay-out van de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie.

Tabel 5 — Begrotingsresultaat van de EU (*)

	(miljoen euro)	
	2014	2013
Ontvangsten van een begrotingsjaar	143 940	149 504
Betalingen voor de begrotingskredieten van het lopende jaar	(141 193)	(147 567)
Naar jaar n+1 overgedragen betalingskredieten	(1 787)	(1 329)
Annulering van niet-bestede, uit jaar n-1 overgedragen betalingskredieten	25	34
Ontwikkeling van bestemmingsontvangsten	336	403
Wisselkoersverschillen voor het jaar	110	(42)
Begrotingsresultaat (**)	1 432	1 002

(*) Het begrotingsresultaat van de EU wordt gepresenteerd volgens de lay-out van de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie.

(**) Waarvan het EVA-resultaat in 2014 (3) miljoen euro en in 2013 (4) miljoen euro is.

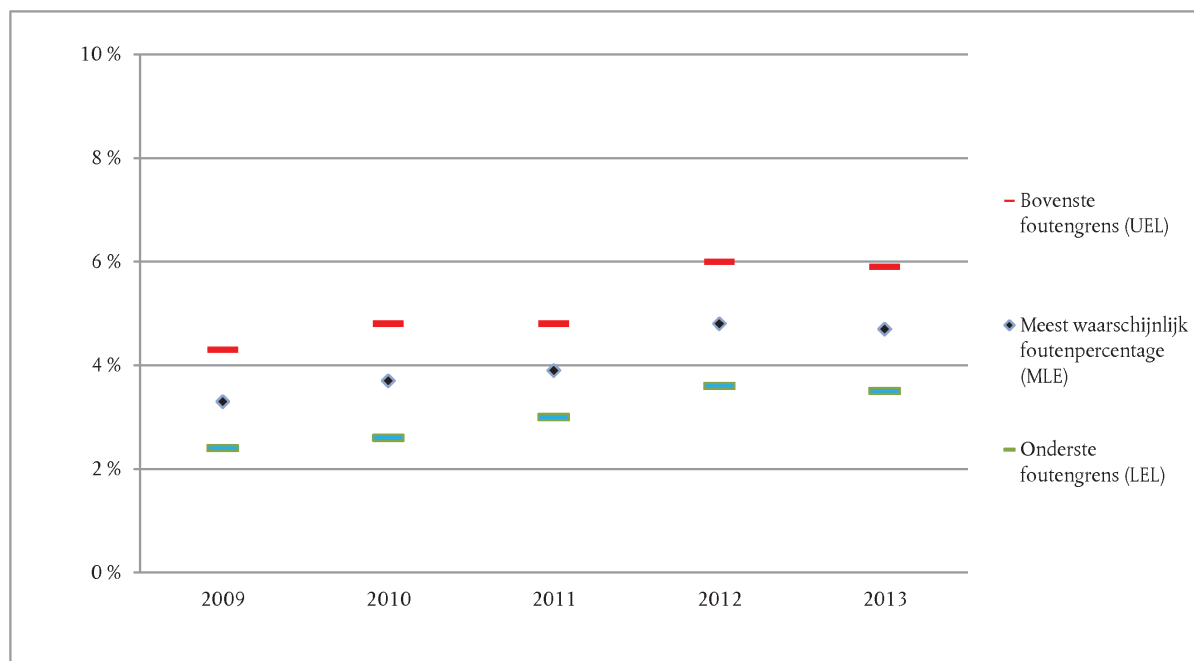
Tabel 6 — Aansluiting van het economisch resultaat met het begrotingsresultaat (*)

	(miljoen euro)	
	2014	2013
Economisch jaarresultaat	(11 280)	(4 365)
Ontvangsten		
Rechten die in het lopende jaar zijn vastgesteld, maar nog niet zijn geïnd	(6 573)	(2 071)
Rechten die in vorige jaren zijn vastgesteld en in het lopende jaar zijn geïnd	4 809	3 357
Toegerekende baten (netto)	(4 877)	(134)
Kosten		
Toegerekende kosten (netto)	9 223	3 216
Uitgaven van een vorig jaar betaald in het lopende jaar	(821)	(1 123)
Netto-effect voorfinanciering	457	(902)
Betalingskredieten overgedragen naar volgend jaar	(1 979)	(1 528)
Betalingen gedaan uit overdrachten en annulering van niet-bestede betalingskredieten	1 858	1 538
Mutaties in voorzieningen	12 164	4 136
Overige	(1 719)	(1 027)
Economisch resultaat agentschappen en EGKS	170	(93)
Jaarresultaat van de begroting	1 432	1 002

(*) De aansluiting van het economisch resultaat met het begrotingsresultaat wordt gepresenteerd volgens de lay-out van de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie.

BIJLAGE 1.4

HET GESCHATTE FOUTENPERCENTAGE (MEEST WAARSCHIJNLIJKE FOUT, MLE) — NIET-AANGEPASTE
HISTORISCHE GEGEVENS VOOR DE PERIODE 2009-2013



In deze grafiek zijn de niet-aangepaste, historische geschatte foutenpercentages opgenomen die zijn bekendgemaakt in de Jaarverslagen 2009 t/m 2013, grafiek 1.1 en tabel 1.2 (zie paragraaf 1.14).

BIJLAGE 1.5

FREQUENTIE VAN ONTDEKTE FOUTEN IN CONTROLESTEKPROEF VOOR HET JAAR 2014

Frequentie van geconstateerde fouten in controlesteekproeven voor 2014 per directoraat-generaal en instelling (alleen uitgaven)

Directoraat-generaal van de Europese Commissie (DG); Overige instellingen en organen (alle beheertypen)	Totaal onderzochte verrichtingen	Aantal verrichtingen met een of meerdere fouten	Aantal verrichtingen met:					
			Andere nalevingsskwesies en niet- kwantificeerbare fouten	Kwantificeerbare fouten	Kwantificeerbare fouten < 20 %	Kwantificeerbare fouten 20 %-80 %	Kwantificeerbare fouten 80 %-100 %	
Europese Commissie:								
AGRI	DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling	345	172	46	126	107	13	6
EMPL	DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie	178	62	32	30	18	7	5
REGIO	DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling	161	75	50	25	10	10	5
DEVCO	DG Internationale Samenwerking en Ontwikkeling	102	31	12	19	14	4	1
RTD	DG Onderzoek en Innovatie	54	37	12	25	18	6	1
PMO	Bureau beheer en afwikkeling van de individuele rechten	58	7	3	4	4	0	0
ECHO	DG Humanitaire Hulp en Civiele Bescherming (ECHO)	37	6	0	6	6	0	0
NEAR	DG Nabuurschapsbeleid en Uitbreidingsonderhandelingen	23	4	2	2	2	0	0
CNECT	DG Communicatienetwerken, Inhoud en Technologie	20	9	2	7	6	1	0
EAC	DG Onderwijs en Cultuur	20	5	0	5	4	1	0
ERCEA	Uitvoerend Agentschap Europese Onderzoeksraad	14	10	7	3	3	0	0
EACEA	Uitvoerend Agentschap onderwijs, audiovisuele media en cultuur	12	5	1	4	4	0	0
MARE	DG Maritieme Zaken en Visserij	12	4	2	2	1	1	0

Directoraat-generaal van de Europese Commissie (DG); Overige instellingen en organen (alle beheertypen)		Totaal onderzochte verrichtingen	Aantal verrichtingen met een of meerdere fouten	Aantal verrichtingen met:				
				Andere nalevingskwesties en niet- kwantificeerbare fouten	Kwantificeerbare fouten	Kwantificeerbare fouten < 20 %	Kwantificeerbare fouten 20 %-80 %	Kwantificeerbare fouten 80 %-100 %
HOME	DG Migratie en Binnenlandse Zaken	11	5	0	5	4	1	0
JRC	Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek	11	2	1	1	0	0	1
REA	Uitvoerend Agentschap onderzoek	9	5	2	3	2	1	0
GROW	DG Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf	8	1	0	1	1	0	0
OIB	Bureau infrastructuur en logistiek — Brussel	7	3	3	0	0	0	0
ENER	DG Energie	6	3	1	2	2	0	0
MOVE	DG Mobiliteit en Vervoer	6	2	0	2	1	1	0
DIGIT	DG Informatica	5	0	0	0	0	0	0
SANTE	DG Gezondheid en Voedselveiligheid	5	2	0	2	2	0	0
JUST	DG Justitie en Consumentenzaken	4	1	0	1	0	1	0
FPI	Dienst Instrumenten buitenlands beleid	4	1	1	0	0	0	0
COMM	DG Communicatie	3	0	0	0	0	0	0
ECFIN	DG Economische en Financiële Zaken	3	0	0	0	0	0	0
CLIMA	DG Klimaat	2	0	0	0	0	0	0
FISMA	DG Financiële Stabiliteit, Financiële Diensten en Kapitaalmarktenunie	2	0	0	0	0	0	0
HR	DG Personele Middelen en Veiligheid	2	0	0	0	0	0	0
TAXUD	DG Belastingen en Douane-unie	2	0	0	0	0	0	0
BUDG	DG Begroting	1	0	0	0	0	0	0
ENV	DG Milieu	1	1	0	1	0	1	0
ESTAT	DG Eurostat	1	0	0	0	0	0	0
Subtotaal Europese Commissie		1 129	453	177	276	209	48	19

Directoraat-generaal van de Europese Commissie (DG); Overige instellingen en organen (alle beheertypen)	Totaal onderzochte verrichtingen	Aantal verrichtingen met een of meerdere fouten	Aantal verrichtingen met:				Kwantificeerbare fouten 80 %-100 %
			Andere nalevingskwesties en niet- kwantificeerbare fouten	Kwantificeerbare fouten	Kwantificeerbare fouten < 20 %	Kwantificeerbare fouten 20 %-80 %	
Overige instellingen en organen							
Europees Parlement	28	3	0	3	3	0	0
Europese Dienst voor extern optreden	11	5	2	3	3	0	0
Raad van de Europese Unie	7	1	0	1	1	0	0
Europees Hof van Justitie	4	0	0	0	0	0	0
Europese Rekenkamer	2	0	0	0	0	0	0
Overige organen	3	0	0	0	0	0	0
Subtotaal overige instellingen en organen	55	9	2	7	7	0	0
Totaal	1 184	462	179	283	216	48	19

Frequentie van geconstateerde fouten in controlesteekproeven voor 2014 per lidstaat (MFK-rubrieken 1b en 2)

Lidstaat (gedeeld beheer)	MFK-rubriek 1b — Cohesie										MFK-rubriek 2b — Natuurlijke hulpbronnen										Gedeeld beheer MFK-rubrieken 1b Cohesie en 2 Natuurlijke hulpbronnen (totaal)																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																			
	Europees Fonds voor regionale ontwikkeling/Cohesiefonds (ERDF/CF)					Europees Sociaal Fonds (ESF)					Marktondersteuning en rechtstreekse steun					Platelandontwikkeling, milieu, klimaatmaatregelen en visserij																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																								
	Aantal verrichtingen met:					Aantal verrichtingen met:					Aantal verrichtingen met:					Aantal verrichtingen met:					Aantal verrichtingen met:																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																			
	Aantal fouten	OCI/NQE	Kwantificeerbaar	< 20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Aantal verrichtingen	Aantal fouten	OCI/NQE	Kwantificeerbaar	< 20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Aantal verrichtingen	Aantal fouten	OCI/NQE	Kwantificeerbaar	< 20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Aantal verrichtingen	Aantal fouten	OCI/NQE	Kwantificeerbaar	< 20 %	20 %-80 %	80 %-100 %																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																													
BE	7	4	3	1	1	0	0							4	4	0	4	4	0	0																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																				

Lidstaat (gedeeld beheer)	MFK-rubriek 1b — Cohesie										MFK-rubriek 2b — Natuurlijke hulpbronnen										Gedeeld beheer MFK-rubrieken 1b Cohesie en 2 Natuurlijke hulpbronnen (totaal)														
	Europees Fonds voor regionale ontwikkeling/Cohesiefonds (ERDF/CF)					Europees Sociaal Fonds (ESF)					Marktondersteuning en rechtstreekse steun					Plattelandsontwikkeling, milieu, klimaatmaatregelen en visserij																			
	Aantal verrichtingen met:					Aantal verrichtingen met:					Aantal verrichtingen met:					Aantal verrichtingen met:					Aantal verrichtingen met:														
	Aantal fouten	OCl/NQE	Kwantificeerbaar	< 20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Aantal fouten	OCl/NQE	Kwantificeerbaar	< 20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Aantal fouten	OCl/NQE	Kwantificeerbaar	< 20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Aantal fouten	OCl/NQE	Kwantificeerbaar	< 20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Aantal fouten	OCl/NQE	Kwantificeerbaar	< 20 %	20 %-80 %	80 %-100 %					
LT	7	1	1	0	0	0																													
LU																																			
HU	12	6	3	3	1	2	0	7	0	0	0	0	0	8	3	1	2	2	0	0	5	2	0	2	1	1	0	4	3	0					
MT	4	2	1	1	0	0	1																												
NL								7	6	4	2	2	0	0	4	2	0	2	2	0	0	5	5	4	1	1	0	0	16	8	5	0	0		
AT								7	5	4	1	0	1	0							10	2	0	2	2	0	0	17	4	3	2	1	0		
PL	34	20	16	4	2	1	1	21	3	1	2	2	0	0	12	5	1	4	3	1	0	20	9	6	3	2	0	1	87	24	13	9	2	2	
PT	11	3	2	1	1	0	0	15	9	5	4	3	1	0	4	0	0	0	0	0	15	7	5	2	1	1	0	45	19	12	7	5	2	0	
RO	7	2	0	2	0	1	1	8	4	2	2	0	1	1							5	1	1	0	0	0	0	20	7	3	4	0	2	2	
SI																																			
SK								7	1	1	0	0	0	0	4	4	0	4	4	0	0	5	3	0	3	0	3	3	16	8	1	7	7	0	0
EF								7	4	1	3	2	1	0	4	1	0	1	1	0	0								11	5	1	4	3	1	0
SE	7	5	1	4	2	2	0	8	4	2	2	2	0	0							5	2	2	0	0	0	0	20	11	5	6	4	2	0	0
UK	7	5	3	2	0	1	1							12	9	0	9	9	0	0	21	9	1	8	4	2	2	40	23	4	19	13	3	3	

Lidstaat (gedeeld beheer)	MFK-rubriek 1b — Cohesie						MFK-rubriek 2b — Natuurlijke hulpbronnen						Gedeeld beheer MFK-rubrieken 1b Cohesie en 2 Natuurlijke hulpbronnen (totaal)															
	Europees Fonds voor regionale ontwikkeling/Cohesiefonds (EFRO)(CF)			Europees Sociaal Fonds (ESF)			Marktondersteuning en rechtstreekse steun			Platelandontwikkeling, milieu, klimaatmaatregelen en visserij																		
	Aantal verrichtingen met:		Aantal verrichtingen met:				Aantal fouten		Aantal verrichtingen met:				Aantal fouten		Aantal verrichtingen met:													
			OCI/NQE	Kwantificeerbaar	< 20 %	20 %-80 %			80 %-100 %	OCI/NQE	Kwantificeerbaar	< 20 %			20 %-80 %	80 %-100 %												
Grensoverschrijdende samenwerking	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	4	0	0	0	0	0																4	0	0	0	0	0	0
Totaal	161	75	50	25	10	10	5	170	60	32	28	16	7	5	183	93	5	88	81	7	0	173	82	43	39	26	7	6

(1) Totaal onderzochte verrichtingen

(2) Aantal verrichtingen met een of meerdere fouten

(3) Andere nalevingskwesties (OCl) en niet-kwantificeerbare fouten (NQE)

(4) Kwantificeerbare fouten

(5) Kwantificeerbare fouten < 20 %

(6) Kwantificeerbare fouten 20 % — 80 %

(7) Kwantificeerbare fouten 80 % — 100 %

Wij houden rekening met corrigerende maatregelen en de impact daarvan op de individuele bevindingen die zijn opgenomen in de tabel (zie ook paragraaf 1.32). Wij onderzoeken niet elk jaar verrichtingen in iedere lidstaat, begunstigde staat en/of regio. Een lege cel in de tabel geeft aan dat er geen verrichtingen zijn onderzocht. Onze aanpak is er niet op gericht om gegevens te verzamelen over de foutenfrequentie in de populatie. Cijfers over de frequentie van fouten zeggen dan ook niets over de frequentie van fouten in door de EU gefinancierde verrichtingen of in de afzonderlijke lidstaten. De relatieve foutenfrequentie in steekproeven uit verschillende lidstaten is geen maatstaf voor het relatieve foutenniveau in de verschillende lidstaten.

HOOFDSTUK 2

Budgettair en financieel beheer

INHOUD

	<i>Paragrafen</i>
Inleiding	2.1-2.3
Opmerkingen	2.4-2.26
De begroting voor betalingen in 2014 was de op één na hoogste ooit	2.4
In 2014 waren de betalingskredieten en betalingen hoger dan geraamd in het MFK	2.5-2.9
Desondanks was er een lichte stijging van het aantal niet-gehonoreerde betalingsaanvragen ...	2.10
... terwijl het niveau aan gedane vastleggingen ruim onder het algemene maximum bleef	2.11
Het resultaat van de begroting 2014 was een overschot ...	2.12
... terwijl het economisch resultaat een tekort was	2.13
De verwachting is dat de verlaging van de niet-afgewikkelde vastleggingen tijdelijk is	2.14-2.16
De achterstanden in de absorptie van de meerjarige Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI) zijn aanzienlijk	2.17-2.19
De Commissie heeft een betalingsplan gepresenteerd dat „de EU-begroting op een houdbaar niveau” moet brengen	2.20-2.22
De niet-bestede bedragen in financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer blijven hoog ...	2.23
... evenals de geldmiddelen in financieringsinstrumenten onder indirect beheer	2.24-2.26
Conclusies en aanbevelingen	2.27-2.30
De conclusies voor 2014	2.27-2.29
Aanbevelingen	2.30

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

2.1. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de voornaamste kwesties die zich in 2014 voordeden op het gebied van budgettair en financieel beheer. Het gaat hierbij om de totale uitgavenniveaus en de verhouding tot de maxima van de begroting en het nieuwe meerjarig financieel kader (MFK) (zie de paragrafen 2.4-2.9), de niveaus aan niet gehonoreerde betalingsaanvragen en niet-afgewikkelde vastleggingen (zie de paragrafen 2.10-2.22) en de omvang van tegoeden in financieringsinstrumenten (zie de paragrafen 2.23-2.26).

2.2. Dit was het eerste jaar van het MFK voor de periode 2014-2020. In de praktijk hield het merendeel van de in 2014 gedane betalingen nog verband met de programma's van het voorgaande MFK. In 2014 omvatten betalingen bijvoorbeeld de kosten van subsidies voor landbouwers over 2013, vergoedingen van aanvragen voor cohesieprojecten in het kader van de operationele programma's uit 2007-2013, alsmede van onderzoeksprojecten in het kader van het zevende kaderprogramma dat in 2007 van start ging.

2.3. Het meerjarig financieel kader is een zevenjarig programma waarin de belangrijkste parameters voor de jaarlijkse begroting van de Europese Unie worden vastgelegd. Het is met goedkeuring van het Europees Parlement gedefinieerd in een verordening van de Raad⁽¹⁾ en het bepaalt de jaarlijkse maxima voor de betalings- en vastleggingskredieten. Voor de zevenjarige periode stelt het nieuwe MFK het maximum voor vastleggingskredieten vast op 1 083 miljard euro en het maximum voor betalingskredieten op 1 024 miljard euro⁽²⁾. Een nieuw onderdeel van dit MFK is dat niet-bestede bedragen onder het betalingsmaximum in latere jaren automatisch worden vrijgemaakt⁽³⁾.

⁽¹⁾ Verordening (EU, Euratom) nr. 1311/2013 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 884).

⁽²⁾ Deze bedragen zijn uitgedrukt in lopende prijzen.

⁽³⁾ Overeenkomstig artikel 5 van Verordening (EU, Euratom) nr. 1311/2013 moet het maximum van de betalingskredieten door de Commissie jaarlijks naar boven worden bijgesteld met een bedrag gelijk aan het verschil tussen de betalingen en het maximum van de betalingskredieten voor het voorgaande jaar van het MFK. Deze jaarlijkse aanpassingen mogen niet hoger zijn dan de maximale bedragen van 7, 9 en 10 miljard euro (tegen prijzen van 2011) in respectievelijk 2018, 2019 en 2020.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

OPMERKINGEN**De begroting voor betalingen in 2014 was de op één na hoogste ooit**

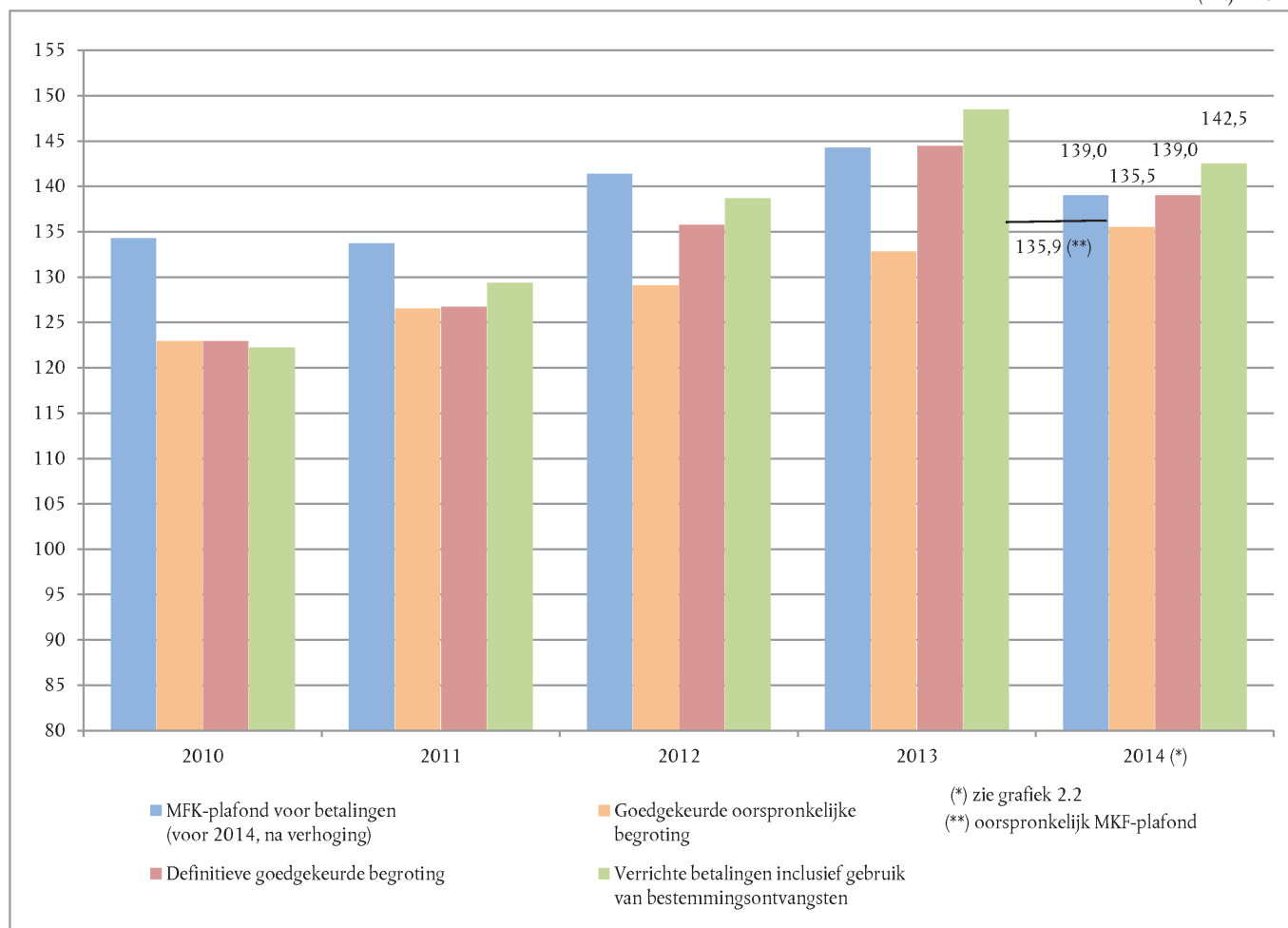
2.4. De planning van en verslaglegging over de EU-begroting geschiedt op kasbasis en de begroting is zodanig opgezet dat de ontvangsten en betalingen in evenwicht zijn: de begroting kan niet worden gefinancierd door middel van leningen ⁽⁴⁾ (zie de paragrafen 2.12 en 2.13). De oorspronkelijke begroting voor betalingen voor 2014 was de hoogste in de geschiedenis van de EU. Het definitieve niveau van de betalingen ⁽⁵⁾ was het op één na hoogste (na 2013) en was, evenals in 2013, hoger dan het MFK-plafond (zie de **grafieken 2.1** en **2.2**).

⁽⁴⁾ Artikel 17 van de Financiële Regels — Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1).

⁽⁵⁾ Met inbegrip van 350 miljoen euro voor speciale instrumenten.

Grafiek 2.1 — Ontwikkeling van begrotingen en betalingen 2010-2014

(miljard euro)



Bron: Geconsolideerde jaarrekening van de Europese Unie, begrotingsjaren 2010-2014.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

In 2014 waren de betalingskredieten en betalingen hoger dan geraamd in het MFK

2.5. **Grafiek 2.2** geeft een overzicht van de belangrijkste cijfers met betrekking tot betalingskredieten en gedane betalingen in 2014.

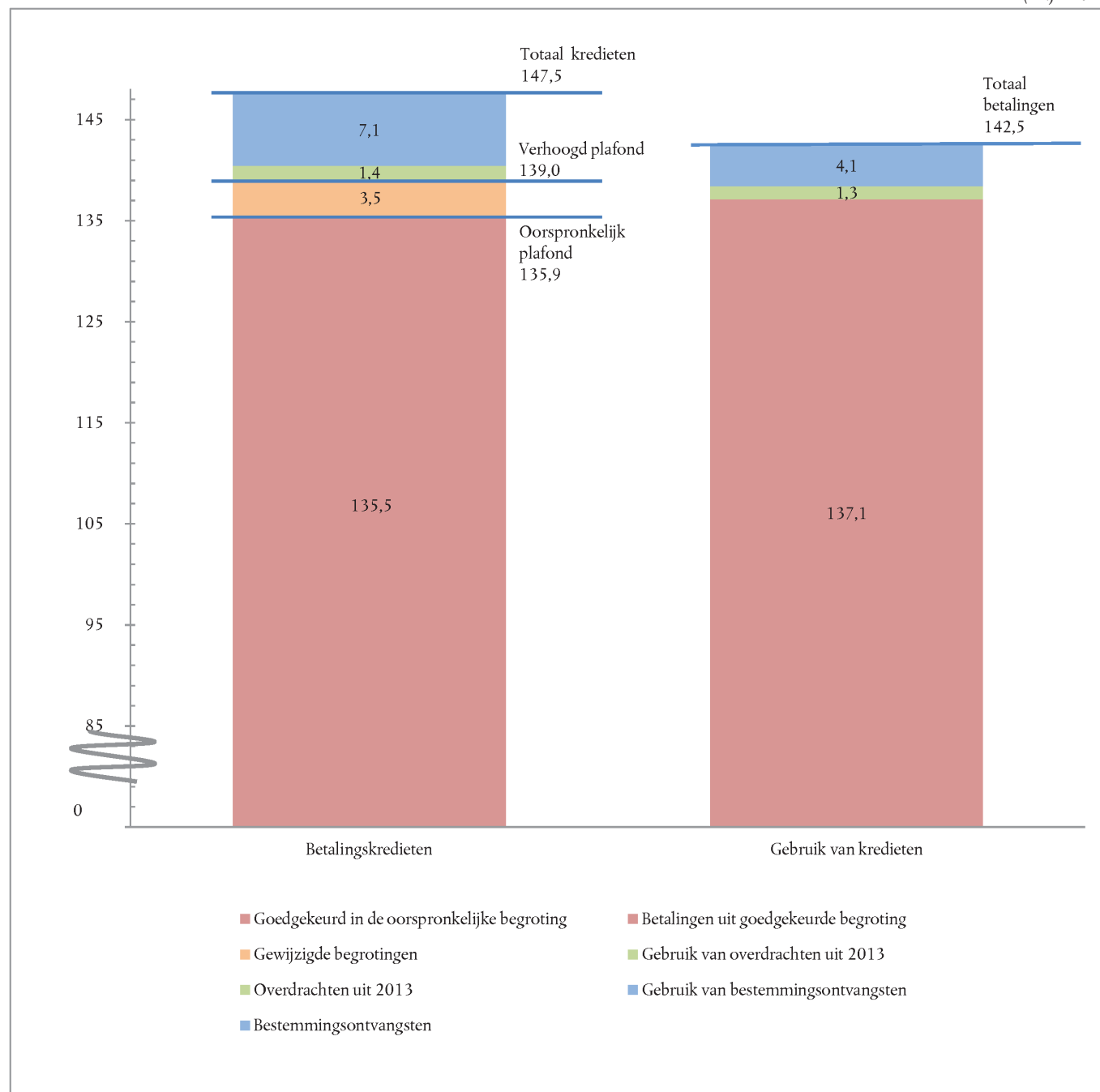
2.6. De in 2013 vastgestelde MFK-verordening ⁽⁶⁾ stelt voor 2014 een maximum vast voor betalingskredieten van 135,9 miljard euro ⁽⁷⁾. Met 135,5 miljard euro was de oorspronkelijke begroting iets lager dan dit maximum vastgesteld.

⁽⁶⁾ Verordening (EU, Euratom) nr. 1311/2013.

⁽⁷⁾ Met inbegrip van 350 miljoen euro voor speciale instrumenten.

Grafiek 2.2 — Betalingskredieten en betalingen verricht in 2014

(miljard euro)



Bron: Geconsolideerde jaarrekening van de Europese Unie voor begrotingsjaar 2014 „Samengevoegde verslagen over de uitvoering van de begroting en toelichtingen daarbij”, tabellen 5.1 en 5.3.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.7. Het Parlement en de Raad hebben zeven gewijzigde begrotingen⁽⁸⁾ goedgekeurd, waarvan zes op 17 december 2014. De meest significante gewijzigde begrotingen (nrs. 2 en 3) beantwoordden aan een verzoek van de Commissie om nog eens 3,5 miljard euro aan betalingskredieten. Om de begroting op dit hogere niveau te kunnen vaststellen, moest er een marge voor onvoorziene uitgaven worden ingebouwd („als laatste redmiddel om op onvoorziene omstandigheden te reageren”⁽⁹⁾). In mei 2014 diende de Commissie daartoe een verzoek in, in een vroege fase van de nieuwe MFK-periode.

2.8. Door het gebruik van een marge voor onvoorziene uitgaven werd het door het MFK vastgestelde maximum voor betalingskredieten voor 2014 met 3,2 miljard euro verhoogd tot 139,0 miljard euro. Als gevolg daarvan zal het maximum voor de betalingskredieten elk jaar van 2018 tot 2020 met 0,9 miljard euro worden verminderd. Op het moment dat dit verslag werd afgerond, had de Commissie geen voorstel gedaan voor een verlaging waarmee de marge voor onvoorziene uitgaven kan worden gedekt⁽¹⁰⁾.

2.9. De definitieve begroting voor betalingen wordt door de gewijzigde begroting, in combinatie met de overdrachten⁽¹¹⁾ uit het voorgaande jaar (1,4 miljard euro) en de bestemmingsontvangsten (7,1 miljard euro)⁽¹²⁾, verhoogd tot 147,5⁽¹³⁾ miljard euro (zie **grafiek 2.2**). De in 2014 gedane betalingen beliepen in totaal 142,5 miljard euro⁽¹⁴⁾. Van de ongebruikte betalingskredieten (5,0 miljard euro) werd 4,8 miljard euro overgedragen naar 2015.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.7. Het aanspreken van de marge voor onvoorziene uitgaven was gerechtvaardigd vanwege het oplopende aantal onbetaalde rekeningen voor de programma's van het cohesiebeleid 2007-2013 aan het einde van 2013, voor een bedrag van 23,4 miljard euro. Dit was het gevolg van de combinatie van ontoereikende betalingskredieten op de jaarlijkse begrotingen in de laatste jaren van het vorige MFK en het krappe maximum voor betalingskredieten in het eerste jaar van het huidige MFK.

2.8. De drie instellingen, erkennende dat er geen definitief akkoord is over deze interpretatie, hebben in het kader van de begrotingsprocedure 2015 een gemeenschappelijke verklaring aangenomen waarin zij toezeggen „te trachten snel tot een akkoord te komen over de vraag of, en in welke mate, middelen uit andere speciale instrumenten beschikbaar kunnen worden gesteld boven de maxima van het MFK voor betalingen teneinde te bepalen of en in welke mate het bedrag van 350 miljoen euro moet worden afgetrokken van de MFK-marges voor betalingen voor het lopende begrotingsjaar of voor toekomstige begrotingsjaren”.

2.9. Ondanks de late vaststelling van de gewijzigde begrotingen in december 2014, werd eind 2014 volledige uitvoering van de begroting bereikt voor het cohesiebeleid en werden geen betalingskredieten overgedragen.

⁽⁸⁾ Drie daarvan betroffen technische aanpassingen en twee hadden een relatief geringe netto-impact (minder dan 0,1 miljard euro) op de begrotingsvastleggingen.

⁽⁹⁾ Geïntroduceerd in artikel 13 van het MFK voor 2014-2020, Verordening (EU, Euratom) nr. 1311/2013.

⁽¹⁰⁾ Artikel 2 van Besluit (EU) 2015/435 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2014 betreffende de beschikbaarstelling van middelen uit het flexibiliteitsinstrument (PB L 72 van 14.3.2015, blz. 4) bepaalt dat „de Commissie wordt verzocht tijdig een voorstel in te dienen betreffende het resterende bedrag van 350 miljoen EUR”.

⁽¹¹⁾ Overdrachten zijn in een begrotingsjaar onbenut gebleven middelen die naar de begroting van het volgende jaar worden overgedragen.

⁽¹²⁾ Bestemmingsontvangsten zijn ontvangsten die zijn geoormerkt voor specifieke activiteiten. Bestemmingsontvangsten kwamen in beginsel voort uit landbouwsancties en andere terugvorderingen (3,6 miljard euro) en derde partijen, waaronder EVA en kandidaatlanden (3,0 miljard euro).

⁽¹³⁾ Dit cijfer is hoger dan de definitieve goedgekeurde begroting die is weergegeven in **grafiek 2.1**, omdat hierin overdrachten en bestemmingsontvangsten zijn opgenomen.

⁽¹⁴⁾ Zie tabel 5.3 van het MFK: Besteding van de vastleggingskredieten (blz. 126 van de rekeningen).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Desondanks was er een lichte stijging van het aantal niet-gehonoreerde betalingsaanvragen ...

2.10. Ondanks het feit dat het niveau van de betalingen hoger bleef dan het MFK-maximum en ondanks het gebruik van een marge voor onvoorziene uitgaven, stegen niet-gehonoreerde betalingsaanvragen met 1,4 miljard euro tot 25,8 miljard euro⁽¹⁵⁾. Hoewel dit op een verdere opeenhoping van ingediende aanvragen wijst, werd het merendeel van deze aanvragen laat in het jaar ontvangen⁽¹⁶⁾. Daarvan werden aanvragen ten bedrage van 4,8 miljard euro aan het eind van het jaar geschorst en werden aanvragen ten bedrage van 10,2 miljard euro te laat ingediend om te worden verwerkt (in de laatste vier dagen van het jaar). Wat betreft cohesie (de grootste component van het totaal), zou het maximale bedrag dat de Commissie na goedkeuring van andere aanvragen had kunnen betalen, ten gevolge daarvan 9,7 miljard euro bedragen (als het budget beschikbaar was geweest). De bedragen die blijkens de verificatie van de Commissie correct waren en in het boekhoudsysteem van de Commissie waren geregistreerd als gereed voor betaling, beliepen voor het einde van het jaar 1,9 miljard euro.

... terwijl het niveau aan gedane vastleggingen ruim onder het algemene maximum bleef

2.11. Voor 2014 werden in de begroting kredieten voor vastleggingen toegestaan ter waarde van 142,7 miljard euro⁽¹⁷⁾. De gedane vastleggingen beliepen 109,3 miljard euro (76,6 % van de beschikbare kredieten) en uit dit bedrag blijkt de hoeveelheid nieuwe programma's die door de Commissie⁽¹⁸⁾ zijn goedgekeurd in het eerste jaar van het nieuwe MFK voor de periode 2014-2020. Ten gevolge daarvan is er in 2015 een zeer hoog niveau aan kredieten voor vastleggingen beschikbaar. Het MFK-maximum voor vastleggingskredieten is in 2015 aangepast om rekening te houden met de lage bestedingsgraad in 2014. Het maximum is verhoogd met 16,5 miljard euro⁽¹⁹⁾ en een bedrag van 12,1 miljard euro is overgedragen naar 2015.

2.11. De MFK-verordening voorziet in een herprogrammering van de niet-gebruikte vastleggingen van 2014 in de jaren daarna. Als gevolg van de late goedkeuring van het MFK en de rechtsgrondslag voor het cohesiebeleid (Verordening (EU) nr. 1303/2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen (VGB)), is dat voor een bedrag van 11,2 miljard euro toegepast voor de programma's van het cohesiebeleid. De herprogrammering is op 22 april 2015 door de Raad goedgekeurd.

De Commissie zal nauwlettend toezien op de programma-uitvoering, op basis van de financiële informatie die driemaal per jaar door de lidstaten wordt verstrekt (artikel 112 van de VGB).

⁽¹⁵⁾ Toelichting 2.12 op blz. 66 van de rekeningen.

⁽¹⁶⁾ In de „Analyse van de begrotingsuitvoering van de Europese Structuur- en Investeringsfondsen in 2014” merkt de Commissie op dat „van de gedurende de laatste twee maanden van het jaar ingediende betalingsaanvragen ten belope van 23,4 miljard euro ongeveer 92 % (21,5 miljard euro) pas in december werd ontvangen, waarvan ongeveer 19 miljard euro na 15 december”. Evenals in voorgaande jaren werd de grote concentratie aan betalingsaanvragen helemaal aan het einde van het jaar tot op zekere hoogte veroorzaakt door de beperking van de automatische vrijmakingsregel, aangezien 2014 het laatste piekjaar was voor de n + 2-regel.

⁽¹⁷⁾ Dit omvat een nettobedrag van 50 miljoen euro uit de gewijzigde begrotingen (nrs. 3, 4 en 6).

⁽¹⁸⁾ Van de 645 programma's werden er 345 goedgekeurd.

⁽¹⁹⁾ Het MFK-maximum zal ook worden verhoogd met 4,5 miljard euro in 2016 en 0,1 miljard euro in 2017.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Het resultaat van de begroting 2014 was een overschot ...

2.12. Het resultaat van de begroting 2014 was een overschot van 1,4 miljard euro ⁽²⁰⁾. Dit vertegenwoordigt het overschot, boven het aantal gedane betalingen, van de bedragen die van de lidstaten zijn ontvangen. Dit overschot vertegenwoordigt een voorschot dat door de lidstaten is betaald voor de begroting van het volgende jaar. Een begrotingsoverschot is normaal, aangezien de betalingen de ontvangsten niet mogen overschrijden ⁽²¹⁾.

... terwijl het economisch resultaat een tekort was

2.13. Het economisch resultaat was een tekort van 9,6 miljard euro. De voornaamste redenen voor dit tekort zijn niet-geldelijke aanpassingen ten gevolge van de netto-impact van verhogingen van te ontvangen bedragen en voorzieningen. De te ontvangen bedragen stegen doordat zes lidstaten ervoor kozen om de betaling van bijdragen met terugwerkende kracht uit te stellen naar aanleiding van aanpassingen van bni-schattingen ⁽²²⁾ (zie de paragrafen 4.6-4.13). Het gestegen niveau van de voorzieningen is hoofdzakelijk toe te schrijven aan de invloed van de dalende rentevoeten op de kapitaalmarkten op de waardering van opgebouwde pensioenverplichtingen ⁽²³⁾. De Commissie stemt het economisch resultaat en het begrotingsresultaat op elkaar af op blz. 109 van de geconsolideerde jaarrekening van de Europese Unie voor 2014 en geeft extra toelichtingen op blz. 118 (zie **bijlage 1.3, tabel 6**).

⁽²⁰⁾ Zie **bijlage 1.3, tabel 5**, vanaf blz. 108 van de rekeningen.

⁽²¹⁾ In principe kan een tekort ontstaan wanneer de ontvangsten lager zijn dan de gedane betalingen. In de praktijk is er sinds 1986 geen tekort voorgekomen.

⁽²²⁾ Zie toelichting 2.6.1.1 op blz. 59 van de rekeningen.

⁽²³⁾ Zie toelichting 2.9 bij de rekeningen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De verwachting is dat de verlaging van de niet-afgewikkelde vastleggingen tijdelijk is

2.14. Zoals uiteengezet in paragraaf 2.2, werd het merendeel van de betalingen verricht ter dekking van vastleggingen uit het vorige MFK voor de periode 2007-2013. Dit heeft ertoe bijgedragen dat niet-afgewikkelde vastleggingen⁽²⁴⁾ zijn teruggebracht van 222,4 miljard euro tot 189,6 miljard euro.

2.15. **Grafiek 2.3** toont de ontwikkeling van niet-afgewikkelde vastleggingen voor MFK-rubriek 1b⁽²⁵⁾ (58 % van het totaal aan niet-afgewikkelde vastleggingen). Hieruit blijkt een aanzienlijke afname van het aantal niet-afgewikkelde vastleggingen, wat uitdrukking geeft aan het aantal operationele programma's voor de nieuwe periode dat nog niet door de Commissie is goedgekeurd. De Commissie heeft 28,0 miljard euro (58 %) van de 47,5 miljard euro aan vastleggingskredieten voor 2014 gebruikt. Alle betalingskredieten voor MFK-rubriek 1b, ten belope van 54,4 miljard euro, zijn gebruikt.

2.16. De verwachting is dat de verlaging van de niet-afgewikkelde vastleggingen tijdelijk is, omdat er voor 2015 en de daaropvolgende jaren is verzocht om een verhoging van het MFK-maximum (zie paragraaf 2.11 en **grafiek 2.3**).

2.15. Voor het cohesiebeleid zijn de uitstaande verplichtingen voor de periode 2007-2013 gedaald met bijna 40 % (52 miljard euro) tot 80,6 miljard euro in 2014, waarmee een einde is gekomen aan de opwaartse tendens die tot eind 2013 werd opgetekend. Dit bedrag had nog verder kunnen worden teruggedrongen als de capaciteit van de Commissie om laat in het jaar ontvangen betalingsaanvragen te voldoen, niet was beperkt door het gebrek aan betalingskredieten (zie antwoord 2.10).

Bovendien houdt de afname van de uitstaande verplichtingen in 2014 verband met het hoge niveau van de betalingen (51,8 miljard euro of 111 % van het aanvankelijk goedgekeurde budget) in het cohesiebeleid voor de programma's 2007-2013 waarvan het einde van de subsidiabiliteitsperiode nadert (nl. 31 december 2015).

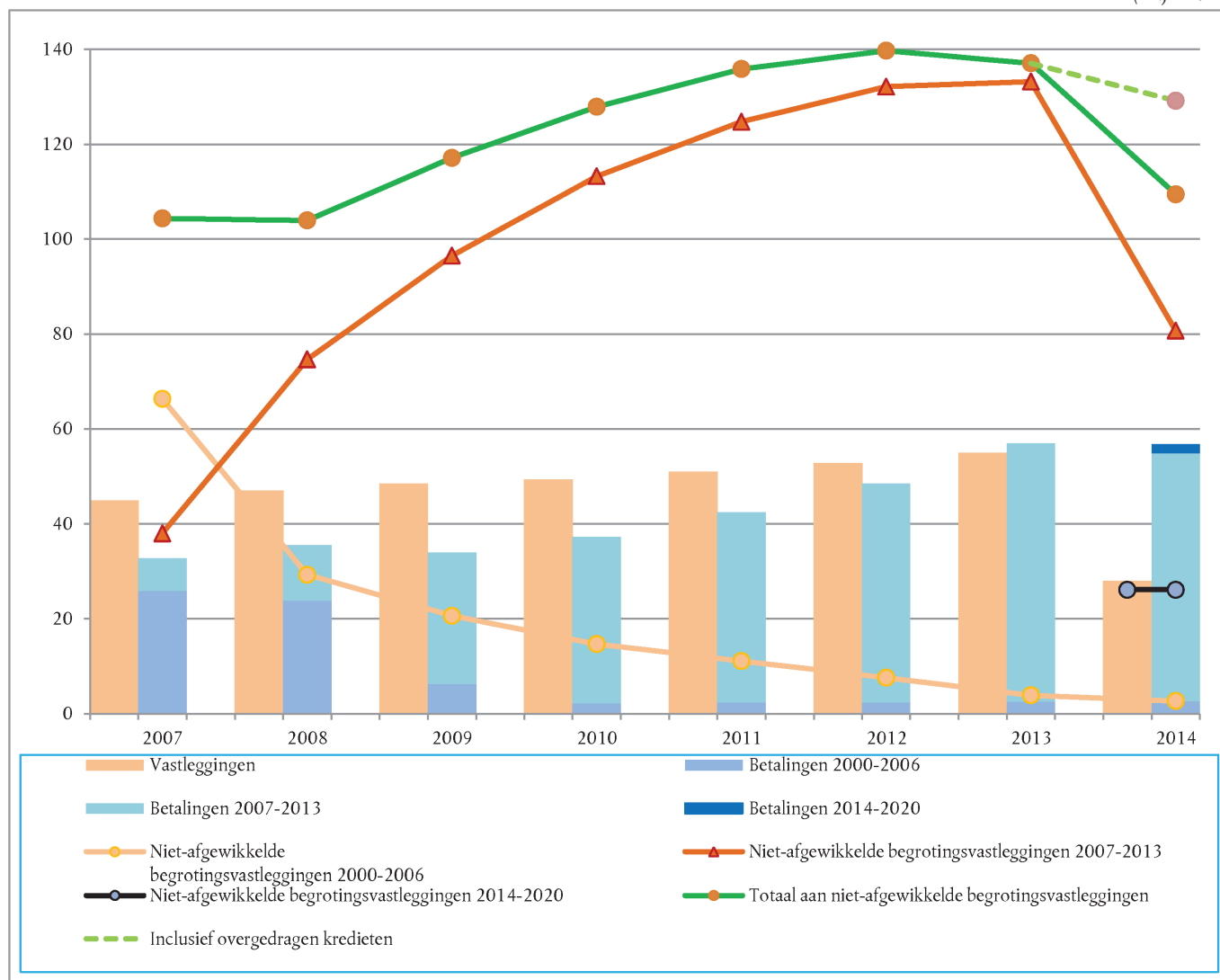
(Zie: „Analyse van de begrotingsuitvoering van de Europese structuur- en investeringsfondsen in 2014.”)

⁽²⁴⁾ Vastleggingskredieten die zijn goedgekeurd maar die nog niet zijn omgezet in betalingen.

⁽²⁵⁾ Middelen in rubriek 1b „Economische, sociale en territoriale cohesie”: het Europees Sociaal Fonds, het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en het Cohesiefonds.

Grafiek 2.3 — Ontwikkeling van gecumuleerde niet-afgewikkelde vastleggingen in MFK-rubriek 1b

(miljard euro)



Bron: „Verslagen over het budgettaire en financieel beheer — begrotingsjaren 2007-2014.”

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De achterstanden in de absorptie van de meerjarige Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI) zijn aanzienlijk

2.17. De betalingen aan de lidstaten voor de meerjarige ESI-fondsen ⁽²⁶⁾ 2007-2013 beliepen eind 2014 309,5 miljard euro (77 % van het totaal van alle goedgekeurde operationele programma's ad 403,0 miljard euro) ⁽²⁷⁾. In **grafiek 2.4** analyseren wij in hoeverre de Commissie voor iedere lidstaat betalingen ten laste van vastleggingen heeft verricht. Het absorptiepercentage varieert van 50 % tot 92 % ⁽²⁸⁾.

2.18. **Grafiek 2.4** laat ook zien dat vijf lidstaten ⁽²⁹⁾ samen goed zijn voor meer dan de helft van de ongebruikte vastleggingen van meerjarige ESI-fondsen.

2.19. In sommige lidstaten maakt de niet-gedeclareerde EU-bijdrage, samen met de verplichte nationale cofinanciering, een aanzienlijk deel uit van het totaal aan algemene overheidsuitgaven (zie **grafiek 2.5**). Het gecumuleerde aandeel dat bij EU-fondsen kon worden gedeclareerd, komt in vier lidstaten overeen met 15 % of meer van de jaarlijkse algemene overheidsuitgaven ⁽³⁰⁾.

2.17. De einddatum van de subsidiabiliteit is 31 december 2015. Afsluitingsdocumenten moeten uiterlijk op 31 maart 2017 worden ingediend. De percentages zijn hoger voor de betalingen op nationaal niveau omdat de certificering tijd vergt. De verordening bepaalt dat 5 % van de totale toewijzing wordt ingehouden tot de afsluiting van de programma's.

De medewetgevers hebben besloten Verordening (EG) nr. 1083/2006 te wijzigen en de n + 3-annuleringstermijn te verlengen voor twee lidstaten (zoals krachtens het toetredingsverdrag ook het geval is voor Kroatië). Hierdoor is de druk om betalingen te verrichten verminderd voor de betrokken lidstaten.

Tot slot is in 2014 een taskforce voor een betere uitvoering opgericht om lidstaten te helpen optimaal gebruik te maken van de middelen voor het cohesiebeleid voor de periode 2007-2013. De voortgang van de specifieke maatregelen voor elke lidstaat wordt gemonitord.

2.18. Gezamenlijk antwoord op 2.18 en 2.19.

De Commissie is van oordeel dat er een verband bestaat tussen de omvang van de oorspronkelijke toewijzing en die van de niet-gebruikte vastleggingen.

De Commissie verleent actief hulp aan de lidstaten die het meest risico lopen middelen te verliezen. Zij heeft in 2014 een taskforce betere uitvoering opgericht ten behoeve van lidstaten die aanzienlijk onder het EU-28-gemiddelde van financiële uitvoering blijven en verhoudingsgewijs de hoogste uitstaande EU-bijdragen hebben.

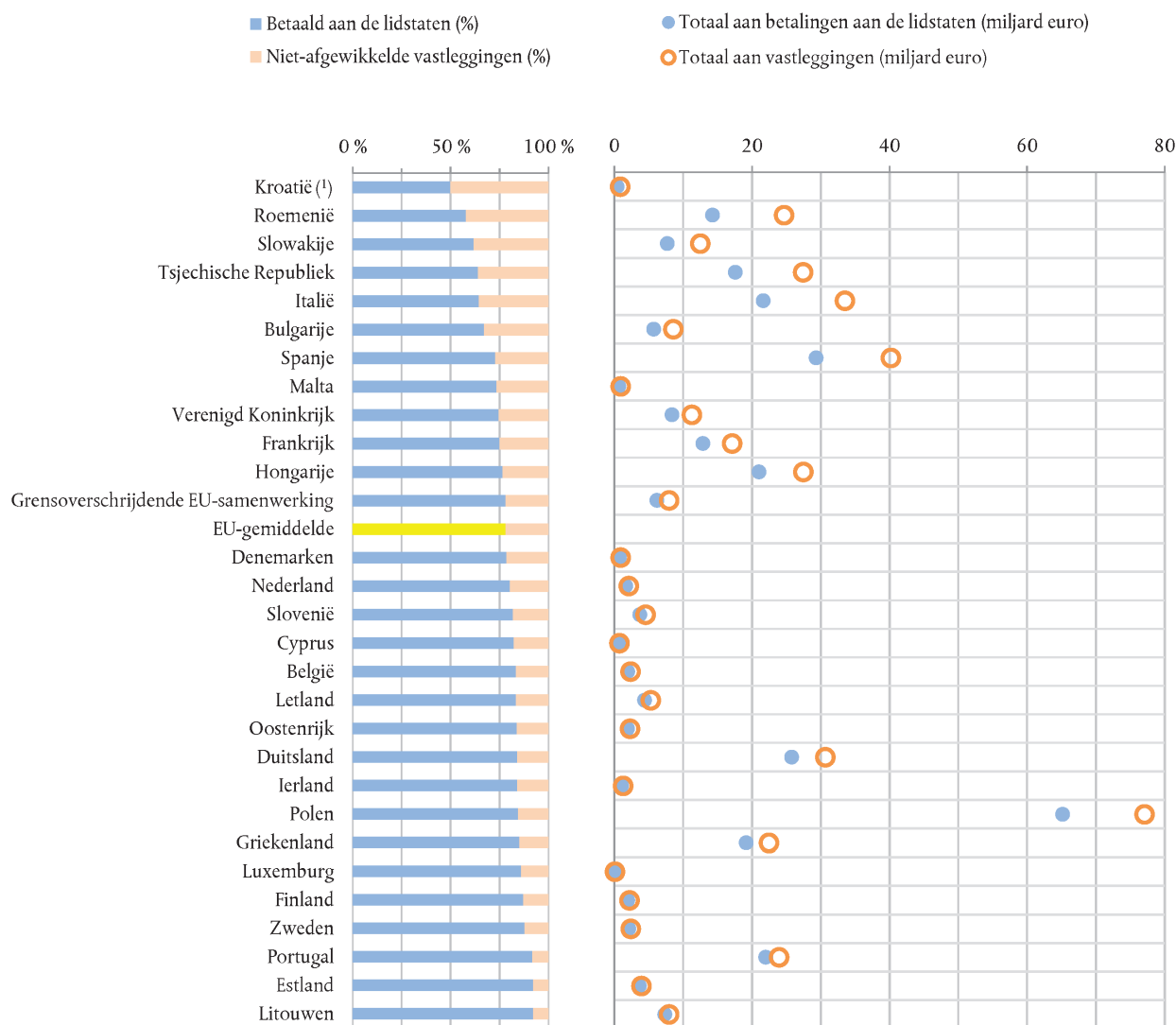
⁽²⁶⁾ De ESI-fondsen omvatten het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Cohesiefonds (CF), het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (ELFPO) en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV).

⁽²⁷⁾ As 2 en as 6 van het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (ELFPO) zijn uitgesloten van de middelen van de ESI-fondsen omdat zij jaarlijkse maatregelen betreffen die geen invloed hebben op de absorptiepercentages van de lidstaten.

⁽²⁸⁾ De maximale uitbetaling voor afsluiting belooft 95 % van de totale toewijzing.

⁽²⁹⁾ De Tsjechische Republiek, Spanje, Italië, Polen en Roemenië zijn samen goed voor 54,9 miljard euro van de 93,5 miljard euro aan ongebruikte vastleggingen van de ESI-fondsen.

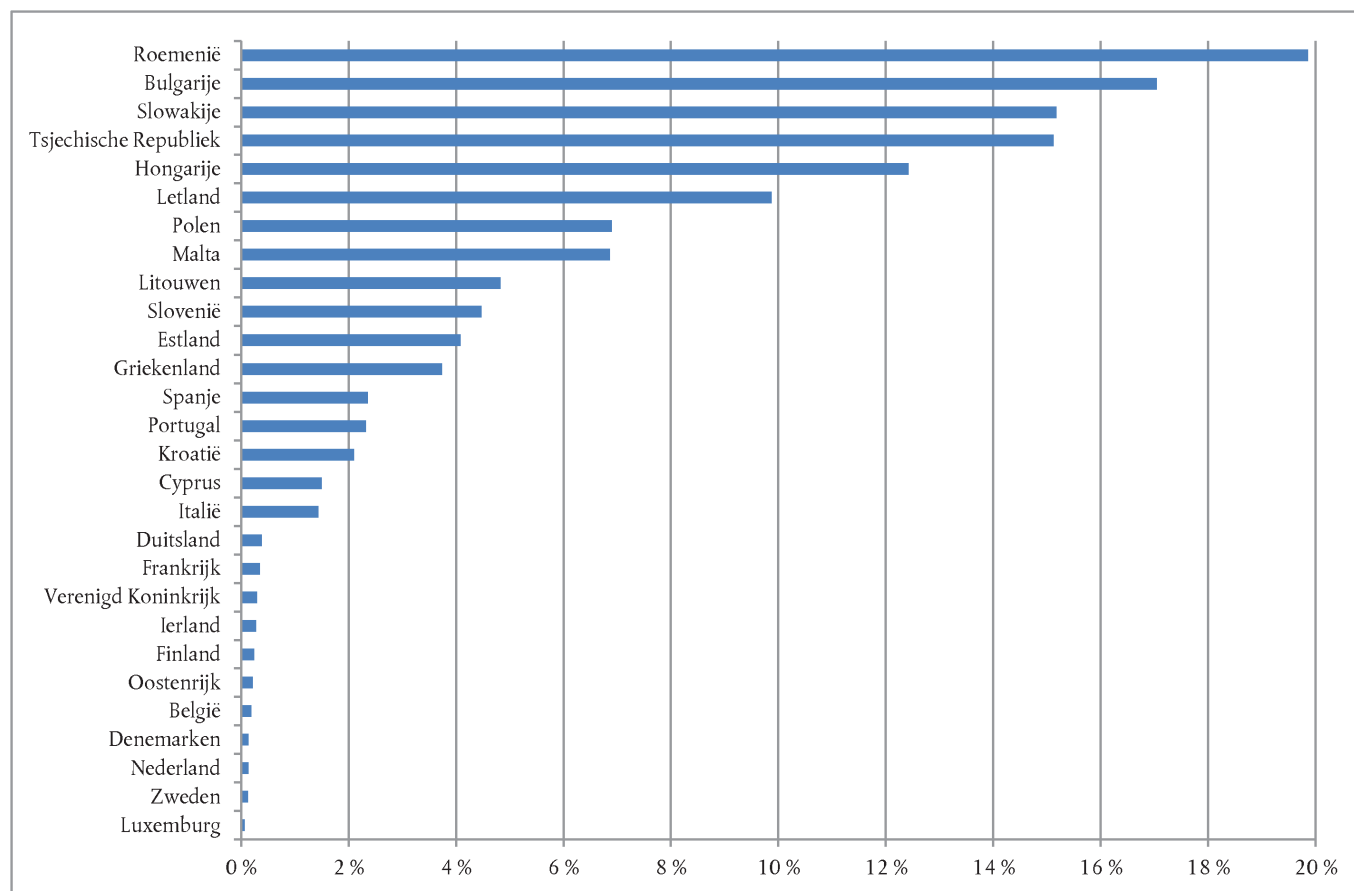
⁽³⁰⁾ Het gecumuleerde aandeel dat bij EU-fondsen kon worden gedeclareerd, bestaat uit betalingen die door de Commissie moeten worden verricht. De lidstaten moeten uitgaven voorleggen die gelijk zijn aan dit bedrag, plus nationale cofinanciering.

Grafiek 2.4 — Absorptie in % en totalen voor de ESI-fondsen in het MFK 2007-2013 per 31 december 2014

(1) Kroatië trad toe tot de EU in juli 2013. De absorptiecijfers voor Kroatië kunnen daarom niet met die van andere lidstaten worden vergeleken.

Bron: Berekening van de Europese Rekenkamer op basis van de boekhoudgegevens van de Commissie.

Grafiek 2.5 — Niet-afgewikkelde vastleggingen van de ESI-fondsen op 31 december 2014, uitgedrukt als percentage van de totale overheidsuitgaven



Bron: Europese Rekenkamer, op basis van door de Commissie verstrekte gegevens.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De Commissie heeft een betalingsplan gepresenteerd dat „de EU-begroting op een houdbaar niveau” moet brengen

2.20. Van 2007 tot 2013 hebben de EU-instellingen en -organen vastleggingen gedaan ad 994 miljard euro en betalingen ad 888 miljard euro⁽³¹⁾. Niet-afgewikkelde vastleggingen namen toe van 132 miljard euro aan het begin van 2007 tot 222 miljard euro aan het einde van 2013. Vrijgemaakte vastleggingen beliepen gedurende de periode 16 miljard euro, een annuleringspercentage van 1,6 %.

⁽³¹⁾ Bestemmingsontvangsten droegen voor 24 miljard euro aan vastleggingen bij aan het totaal aan vastleggingen ad 994 miljard euro en 24 miljard euro aan betalingen aan het totaal aan betalingen ad 888 miljard euro.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.21. In maart 2015 heeft de Commissie het Parlement en de Raad een betalingsplan gepresenteerd om „de EU-begroting op een houdbaar niveau te brengen”⁽³²⁾. In het plan worden kortetermijnmaatregelen uiteengezet om het niveau aan niet-betaalde rekeningen te verlagen. De Commissie heeft de volgende risicobeperkende maatregelen voor ogen ter verbetering van het beheer van betalingskredieten:

- versnelling van de invordering van onverschuldigde bedragen;
- beperking van „slapend geld” op trustrekeningen;
- vermindering van voorfinancieringspercentages;
- gebruikmaking van uiterste betalingstermijnen;
- uitstel van oproepen tot het indienen van voorstellen/offertes en de daarmee samenhangende contractsluiting.

2.22. In eerdere jaarverslagen⁽³³⁾ hebben wij onze steun uitgesproken voor actie op het gebied van de eerste twee maatregelen die, samen met andere maatregelen, voortbouwen op de normale kenmerken van financieel beheer. Hoewel met de door de Commissie voorgestelde maatregelen wordt beoogd het kasstroombeheer op kortere termijn te verbeteren, is er een visie op langere termijn nodig voor de aanpak van het hoge niveau aan niet-afgewikkelde vastleggingen. Wij zijn nog steeds van mening dat de Commissie jaarlijks een raming voor de lange termijn moet opstellen en publiceren inzake begrotingsmaxima, betalingsbehoeften, capaciteitsproblemen en mogelijke vrijmakingen⁽³⁴⁾. Dit zou belanghebbenden aanmerkelijk helpen bij het beoordelen van toekomstige betalingsbehoeften en het stellen van budgettaire prioriteiten.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.21. De maatregelen op korte termijn om de achterstand aan onbetaalde rekeningen te verkleinen, worden beschreven in het „betalingsplan”. Het bevat een raming van de waarschijnlijke betalingsachterstand eind 2015 (20 miljard euro) en een verzoek om voldoende betalingskredieten in de begroting van 2016 om de achterstand tot een minimum te verminderen. In de ontwerpbegroting 2016 van de Commissie, goedgekeurd op 27 mei 2015, zijn de nodige kredieten voorzien. Zoals in de analyse die het betalingsplan vergezelt wordt gesteld, is de definitieve goedkeuring van deze kredieten de doorslaggevende maatregel om de uitstaande verplichtingen terug te dringen.

De Commissie volgt de programma-uitvoering van nabij en zal de begrotingsautoriteit informeren als zich problemen voordoen.

2.22. De betalingsachterstand, die tegen eind 2016 moet zijn verholpen, wordt aangepakt met het betalingsplan.

Zie het antwoord op aanbeveling 4.

⁽³²⁾ „Financial statement discussion and analysis” (Bespreking en analyse van de financiële staten), gepresenteerd samen met de rekeningen, blz. 25. Het betalingsplan is te vinden op: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/budg/dv/2015_elements_payment_plan/2015_elements_payment_plan_en.pdf

⁽³³⁾ Bijvoorbeeld in het Jaarverslag 2013, de paragrafen 1.48 en 1.49.

⁽³⁴⁾ Zie het Jaarverslag 2013, paragraaf 1.50.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De niet-bestede bedragen in financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer blijven hoog ...

2.23. Volgens het meest recente verslag over financiële instrumenten onder gedeeld beheer, waarin de situatie aan het einde van 2013 wordt beschreven⁽³⁵⁾, stegen de bijdragen aan de instrumenten snel met 1,7 miljard euro van 12,6 tot 14,3 miljard euro. Het aan eindbegunstigden betaalde bedrag nam met 2,0 miljard euro toe van 4,7 tot 6,7 miljard euro, wat erop neerkomt dat 47 % van het totaal aan ontvangen bijdragen werd uitbetaald, hetgeen een beperkte voortgang vertegenwoordigt ten opzichte van de 37 % die aan het einde van 2012 was uitbetaald⁽³⁶⁾.

... evenals de geldmiddelen in financieringsinstrumenten onder indirect beheer

2.24. Geldmiddelen en kasequivalenten die tot de financieringsinstrumenten behoren, worden namens de Commissie beheerd door fiduciaires om specifieke uit de EU-begroting gefinancierde programma's ten uitvoer te leggen. Deze beliepen in totaal 1,3 miljard euro aan het eind van 2014 (2013: 1,4 miljard euro).

2.23. Het algehele uitbetalingspercentage aan het einde van 2013 was 47 %, tegenover 37 % eind 2012, en de Commissie verwacht voor 2014 een vergelijkbare progressie. Maatregelen om het uitbetalings-tempo van financieringsinstrumenten aan de eindontvangers te versnellen, zijn follow-upacties via de comités van toezicht, bezoeken ter plaatse, promotiecampagnes en in sommige gevallen herprogrammering (waar duidelijk is dat de oorspronkelijk voor financieringsinstrumenten bestemde middelen niet aan de eindbegunstigden kunnen worden uitbetaald, bijvoorbeeld als gevolg van veranderingen in de marktomstandigheden). Daarnaast heeft de Commissie via een wijziging van de richtsnoeren voor de afsluiting meer duidelijkheid geschapen wat betreft de flexibiliteit die de algemene verordening toestaat voor steun uit de financieringsinstrumenten aan de eindbegunstigden.

Zie ook het antwoord op aanbeveling 5.

2.24. Voor het functioneren van tal van financieringsinstrumenten is het aanhouden van een bepaalde minimale reserve vereist. Met name is een aanzienlijk deel van de geldmiddelen en kasequivalenten (730 miljoen euro) ondergebracht bij garantie-instrumenten die vanwege hun aard kasmiddelen en kortetermijndeposito's moeten aanhouden om hun rol te kunnen spelen.

⁽³⁵⁾ De meest recente cijfers hebben betrekking op het einde van 2013 en verschijnen in het verslag van de Commissie uit september 2014 „Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities” (Samenvatting van gegevens over de geboekte vooruitgang bij de financiering en tenuitvoerlegging van financieringsinstrumenten, gerapporteerd door de beheersautoriteiten) overeenkomstig artikel 67, lid 2, onder j), van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van september 2014.

⁽³⁶⁾ Zie de paragrafen 6.49 en 6.50 en het Jaarverslag 2013, paragraaf 1.48.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.25. De voornaamste reden voor de nettoverlaging ad 0,1 miljard euro van sommen op trustrekeningen is het feit dat de Commissie nu actie heeft ondernomen om terugvloeiende ⁽³⁷⁾ middelen van leningen en transacties met risicodragend kapitaal van MEDA ⁽³⁸⁾ goed te keuren. Op 31 december 2013 was een bedrag ad 259 miljoen euro bijeengebracht dat werd aangehouden op een trustrekening van de EIB ⁽³⁹⁾. Gedurende 2014 is 110 miljoen euro naar het Garantiefonds voor extern optreden overgedragen ⁽⁴⁰⁾. De resterende 149 miljoen euro werd in de algemene begroting van de Unie teruggestort.

2.26. De invloed van de goedkeuring van terugvloeiende middelen van MEDA wordt deels tenietgedaan door de overschrijving van meer dan 200 miljoen euro naar trustrekeningen die zijn ingesteld voor financieringsinstrumenten in het kader van het nieuwe MFK. Deze overschrijvingen zijn in de begroting voor 2014 opgenomen als betalingen.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De conclusies voor 2014

2.27. Evenals in 2013 bleven de betalingen in 2014 boven het MFK-maximum. Oorspronkelijke betalingskredieten werden door gewijzigde begrotingen verhoogd met 3,5 miljard euro. Om de begroting op dit niveau te kunnen vaststellen, moest er, kort nadat het nieuwe MFK inging, een marge voor onvoorziene uitgaven worden geactiveerd (zie de paragrafen 2.4-2.9).

2.28. Het niveau aan niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen voor uitgaven met een meerjarig karakter bleef zeer hoog. Het merendeel van deze niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen heeft betrekking op het vorige MFK (zie paragraaf 2.14).

2.29. Voor sommige lidstaten is het niveau van ongebruikte vastleggingen van de ESI-fondsen zeer hoog (zie de paragrafen 2.17-2.19).

2.27. *Zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 2.4 tot 2.9.*

2.29. *Zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 2.17 tot 2.19.*

⁽³⁷⁾ Rentebetalingen en terugbetalingen van leningen, dividenden en kapitaal.

⁽³⁸⁾ Het belangrijkste instrument voor economische en financiële samenwerking in het kader van het Europees-mediterraan partnerschap.

⁽³⁹⁾ Zie het Jaarverslag 2013, paragraaf 1.49.

⁽⁴⁰⁾ Besluit nr. 466/2014/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot verlening van een EU-garantie voor verliezen van de Europese Investeringsbank op financieringsverrichtingen van projecten buiten de Unie (PB L 135 van 8.5.2014, blz. 1).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Aanbevelingen

2.30. Wij doen de volgende aanbevelingen:

- **Aanbeveling 1:** de Commissie moet actie ondernemen om het niveau aan niet-afgewikkelde vastleggingen te verminderen. Er is een langeretermijnvisie nodig in aanvulling op de in maart 2015 voorgestelde maatregelen voor de korte termijn (zie de paragrafen 2.14-2.16);

- **Aanbeveling 2:** de Commissie houdt bij haar begrotings- en financieel beheer rekening met de capaciteitsproblemen in sommige lidstaten, om onderbesteding van middelen te voorkomen en om de absorptiepercentages te verhogen, met name op het gebied van de ESI-fondsen (zie paragraaf 2.19);

2.30.

De Commissie is het met de aanbeveling eens en onderneemt de gevraagde actie.

Het is belangrijk een onderscheid te maken tussen de uitstaande verplichtingen (RAL) die het gevolg zijn van het normale tijdsverloop tussen vastleggingen en betalingen voor meerjarige programma's (de „normale” RAL), en de uitstaande verplichtingen in verband met de „abnormale achterstand” als gevolg van het tekort aan betalingskredieten in de voorbije jaren. Met het betalingsplan dat is overeengekomen met het Europees Parlement en de Raad, wordt die abnormale achterstand, die naar verwachting tegen eind 2016 zal zijn weggewerkt, volledig aangepakt. Dit zal de „normale RAL” niet geheel uitschakelen, aangezien er nieuwe vastleggingen zullen worden gedaan met het oog op betaling in de daaropvolgende jaren, zoals gebruikelijk is bij een meerjarenprogrammering.

De Commissie is van mening dat het betalingsplan een langetermijnperspectief omvat om betalingsachterstanden en abnormale uitstaande verplichtingen te verminderen (zie antwoord 2.21).

De Commissie is het met deze aanbeveling eens. Zij heeft reeds de volgende maatregelen genomen:

- *tijdelijke verhoging met 10 % van het medefinancieringspercentage voor programmalanden;*
- *specifieke steun voor de autoriteiten van de betrokken lidstaten;*
- *herziening van de richtsnoeren voor de afsluiting om ervoor te zorgen dat de flexibiliteitsregelingen voor de lidstaten goed worden gebruikt (zie het antwoord op paragraaf 2.23);*
- *oprichting, in november 2014, van een interne taskforce voor betere uitvoering die de situatie in acht lidstaten moet evalueren, de knelpunten voor een geslaagde uitvoering moet identificeren, concrete actieplannen moet opstellen en toezicht moet houden op de uitvoering ervan om het potentiële risico op annulering af te wenden.*

Voorts heeft DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling in 2013 een „Kenniscentrum voor administratieve capaciteitsopbouw” opgericht dat verantwoordelijk is voor het uitwerken en de uitvoering van doelgerichte acties ter verhelping van administratieve knelpunten en tekortkomingen die een doeltreffend en efficiënt gebruik van de ESI-fondsen in de lidstaten en de regio's in de weg staan.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- **Aanbeveling 3:** de Commissie overweegt maatregelen die leiden tot een vermindering van het aantal niet-afgewikkelde vastleggingen, een snellere beëindiging van de programma's voor de periode 2007-2013, een verlaging van de hoeveelheid aan door fiduciaires aangehouden geldmiddelen en het opstellen van betalingsplannen en ramingen voor die terreinen waarop de niet-afgewikkelde vastleggingen de respectieve jaarlijkse kredieten met het meervoudige overschrijden (zie de paragrafen 2.20 en 2.21);
- **Aanbeveling 4:** de Commissie stelt een kasstroomraming voor de lange termijn op om de betalingsbehoeften en de beschikbare middelen beter op elkaar af te stemmen (zie paragraaf 2.22);
- **Aanbeveling 5:** de Commissie spant zich extra in om buitensporige kassaldi in financieringsinstrumenten te verlagen (zie de paragrafen 2.23-2.26).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie is het met deze aanbeveling eens.

De Commissie stuit op hindernissen om de periode 2007-2013 sneller af te sluiten.

De Commissie is van mening dat de belangrijkste maatregel voor het terugdringen van de uitstaande betalingsverplichtingen voor de periode 2007-2013 de goedkeuring is van de kredieten waarom in de ontwerpbegroting 2016 is gevraagd om de abnormale betalingsachterstand in 2016 geleidelijk weg te werken.

De Commissie is het met deze aanbeveling eens en onderneemt de aanbevolen actie; zij onderzoekt hoe een kasstroomraming voor de lange termijn het best kan worden opgesteld en gecommuniceerd.

De Commissie is het met de aanbeveling eens en onderneemt de aanbevolen actie. Beschikbare kredieten van financieringsinstrumenten die bij de afsluiting niet minstens voor een eerste ronde van investeringen/garanties zijn gebruikt, zullen verloren zijn voor de betrokken lidstaat.

Voor de periode 2014-2020 gelden duidelijkere en flexibelere regels die de instrumenten doelgerichter maken (beoordeling vooraf) en in betaling in tranches voorzien. Voorts is een aantal initiatieven genomen om de uitvoering van de instrumenten te vergemakkelijken, zoals gebruiksklare instrumenten en het platform voor technische bijstand „fi-compass”, dat algemeen advies verstrekt en in opleiding en uitwisseling van ervaring voor de beheersautoriteiten voorziet.

(Zie het antwoord op paragraaf 2.23 en aanbeveling 2.)

HOOFDSTUK 3

Resultaten behalen met de EU-begroting

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	3.1-3.2
Deel 1 — De Europa 2020-strategie en toezicht en verslaglegging door de Commissie	3.3-3.34
De door de Europa 2020-strategie bestreken periode is niet afgestemd op de begrotingscyclus van de EU	3.7-3.12
De Europa 2020-doelstellingen, kerndoelen, vlaggenschipinitiatieven en thematische doelstellingen dienen niet als operationele doelstellingen	3.13-3.25
Tot dusver heeft de Commissie niet uitvoerig gerapporteerd over de bijdrage die door de EU-begroting tot de Europa 2020-doelstellingen is geleverd	3.26-3.34
Deel 2 — Hoe de Europa 2020-doelstellingen tot uitdrukking komen in de partnerschapsovereenkomsten en programma's van de lidstaten	3.35-3.65
De potentiële voordelen van het combineren van de vijf Europese structuur- en investeringsfondsen zijn niet volledig gerealiseerd	3.39-3.43
De Europa 2020-strategie is niet op systematische wijze door middel van thematische doelstellingen omgezet in operationele streefdoelen in het kader van partnerschapsovereenkomsten en programma's	3.44-3.48
De introductie van gemeenschappelijke indicatoren voor elk fonds is een belangrijke stap, maar het ontwerp kent beperkingen	3.49-3.56
Er moet meer aandacht voor resultaten komen, met name bij de partnerschapsovereenkomsten	3.57-3.60
Gebreken in het ontwerp van het prestatiekader	3.61-3.65
Deel 3 — De verslaglegging van de Commissie inzake prestaties	3.66-3.75
De centrale richtsnoeren zijn verbeterd, maar er bestaan nog steeds gebreken die moeten worden aangepakt	3.68-3.70
Planning en rapportage van prestaties op het niveau van de directoraten-generaal kunnen verder worden verbeterd	3.71-3.75
Deel 4 — Resultaten van de door ons uitgevoerde doelmatigheidscontrole	3.76-3.86
Wij hebben geconstateerd dat er weinig aandacht is voor resultaten	3.79-3.82
De projecten die waarschijnlijk het grootste effect zouden kunnen sorteren, werden niet altijd geselecteerd	3.83-3.86
Conclusies en aanbevelingen	3.87-3.97
De conclusie voor 2014	3.87-3.95
Aanbevelingen	3.96-3.97
Bijlage 3.1 — Door de Rekenkamer in 2014 vastgestelde speciale verslagen	
Bijlage 3.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor prestatieaspecten	

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

INLEIDING

3.1. Het onderwerp van dit hoofdstuk is prestaties (zie tekstvak 3.1). Dit jaar hebben wij ervoor gekozen om aandacht te besteden aan Europa 2020, de langetermijnstrategie van de Europese Unie (EU). Dit hoofdstuk is onderverdeeld in vier delen, waarvan het eerste het toezicht op en de verslaglegging over Europa 2020 van de Commissie betreft, terwijl in het tweede wordt onderzocht hoe de Europa 2020-strategie tot uitdrukking komt in de door de Commissie en de lidstaten overeengekomen partnerschapsovereenkomsten en financieringsprogramma's. De laatste twee delen betreffen onderwerpen die wij ook in voorgaande jaren hebben onderzocht. In het derde deel worden onze bevindingen met betrekking tot de jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's) van de directeuren-generaal van de Commissie gepresenteerd. Tot slot worden in het vierde deel enkele van de hoofdthema's belicht die naar voren komen in onze speciale verslagen ⁽¹⁾ uit 2014 over doelmatigheid.

Tekstvak 3.1 — Prestaties in de EU

De prestaties in de EU worden beoordeeld aan de hand van de beginselen van goed financieel beheer (zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid) ⁽²⁾ en omvatten:

- a) inputs — de financiële, personele, materiële, organisatorische en regulerende middelen die nodig zijn voor de uitvoering van het programma;
- b) output — de producten van het programma;
- c) resultaten — de onmiddellijke gevolgen van het programma voor de rechtstreekse doelgroep of ontvangers;
- d) impact — maatschappelijke veranderingen op de lange termijn die op zijn minst gedeeltelijk te danken zijn aan het EU-optreden.

3.1. Het MFK voor de periode 2014-2020 is een van de hefboomen van de EU die bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van Europa 2020. De nationale overheden spelen echter een essentiële rol bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de EU-strategie. De EU-begroting vertegenwoordigt slechts ongeveer 2 % van de totale overheidsuitgaven in de EU en 1 % van het bruto nationaal inkomen van de EU. Daarom zijn de cumulatieve nationale begrotingen en acties de doorslaggevende factoren voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de EU-strategie.

De Commissie heeft zich ertoe verbonden verslag uit te brengen over de bijdrage van de EU-begroting tot de verwezenlijking van de doelstellingen van Europa 2020. Dit is echter een moeilijke taak, waarbij het met name moeilijk is om de effecten van de EU-begroting, de nationale begrotingen en externe factoren uit te splitsen. Dit vereist een combinatie van gegevens en bewijzen afkomstig van monitoring, modellering en evaluatie.

Daarnaast werden de doelstellingen van de financieringsprogramma's en de uitvoeringsbepalingen van het nieuwe MFK ontworpen door de medewetgever. Deze programma's worden grotendeels door de lidstaten uitgevoerd door middel van gedeeld beheer.

⁽¹⁾ Onze speciale verslagen bestrijken de EU-begroting en de Europese ontwikkelingsfondsen (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁾ 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, artikel 27, ingetrokken bij Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1), artikel 30 (in werking getreden op 1 januari 2013).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.2. Het jaarverslag van vorig jaar omvatte een aparte afdeling waarin de follow-up door de Commissie van een steekproef van aanbevelingen uit speciale verslagen werd geanalyseerd ⁽³⁾. Dit jaar ontbreekt een dergelijk afdeling in dit hoofdstuk. In plaats daarvan zullen wij een speciaal verslag publiceren waarin wordt onderzocht op welke wijze er follow-up wordt gegeven aan de aanbevelingen uit speciale verslagen.

DEEL 1 — DE EUROPA 2020-STRATEGIE EN TOEZICHT EN VERSLAGLEGGING DOOR DE COMMISSIE

3.3. Europa 2020 is de tienjarige banen- en groeistrategie van de EU. Ze werd in 2010 gelanceerd om de voorwaarden te scheppen voor slimme, duurzame en inclusieve groei en is de opvolger van de Lissabonstrategie die liep van 2000 tot 2010. Europa 2020 omvat vijf kerndoelen die door de EU als geheel moeten worden behaald voor het einde van de looptijd van de strategie.

3.4. De verantwoordelijkheid voor het verwezenlijken van de Europa 2020-strategie wordt gedeeld tussen de EU en haar 28 lidstaten. Derhalve zijn de vijf kerndoelen in iedere lidstaat gekoppeld aan een nationaal streefdoel, waarin de verschillende omstandigheden van elk land tot uitdrukking komen.

3.5. Hoewel Europa 2020 bij veel activiteiten van de EU een centrale plaats inneemt, zijn de doelstellingen ervan niet exact gelijk aan die van de EU. Afgezien van de voor Europa 2020 vastgestelde doelen, kent de EU nog een aantal aanvullende doelstellingen, zoals met betrekking tot de activiteiten die zij buiten haar geografische grenzen ontplooit. In 2014 hield een aanzienlijk deel van de EU-begroting verband met Europa 2020. Aangezien het echter een strategie voor zowel de individuele lidstaten als voor de EU betreft, ligt een groot deel van de verantwoordelijkheid voor de verwezenlijking van de doelstellingen van Europa 2020 bij de lidstaten, die deze ook, buiten de EU-begroting om, moeten financieren.

3.5. De doelstellingen van de Unie zijn vastgelegd in de verdragen en moeten worden nagestreefd en gerespecteerd (bv. het gemeenschappelijk landbouwbeleid). Binnen dit kader wordt de EU-begroting toegekend aan de verschillende activiteiten en zoveel mogelijk in overeenstemming gebracht met de veranderende kernprioriteiten van de EU (Lissabonstrategie en de Europa 2020-strategie). Met het nieuwe MFK hebben staatshoofden en regeringsleiders besloten dat alle EU-beleidsmaatregelen, instrumenten en wetgeving, alsook financiële instrumenten moeten worden ingezet om de doelstellingen van de strategie te verwezenlijken. Daartoe hebben zij een begroting voorgesteld met een sterke overkoepelende Europese logica die de motor achter de groeistrategie van Europa 2020 moet zijn.

Overeenkomstig de beoordeling van de Commissie werd voor 2014 ongeveer 58 % van de EU-begroting aan Europa 2020 toegewezen. Er is ook een nieuwe aanpak ontworpen om te zorgen voor een doeltreffend gebruik van de Europese structuur- en investeringsfondsen, met name door middel van een sterke afstemming op de prioriteiten van de Europa 2020-strategie, het gebruik van conditionaliteit, de bevordering van concentratie en prioritering van middelen en de invoering van prestatieprikkels.

⁽³⁾ Het Jaarverslag 2013, paragrafen 10.53-10.55.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.6. Dit deel van het hoofdstuk gaat in op de relatie tussen de strategie en de begrotingscyclus van de EU, de koppeling tussen de strategie en de onderliggende doelstellingen, alsmede het toezicht van de Commissie op en haar verslaglegging over de bijdrage die de EU-begroting levert tot Europa 2020. Wij hebben dus noch de bijdragen van de lidstaten tot Europa 2020 onderzocht, noch de overige verantwoordelijkheden van de Commissie, zoals haar wetgevende rol, haar rol in de beleidsvorming of in het Europees semester⁽⁴⁾. Dientengevolge vormt dit hoofdstuk geen onderzoek van de beleidsresultaten van Europa 2020 tot op heden.

De door de Europa 2020-strategie bestreken periode is niet afgestemd op de begrotingscyclus van de EU

3.7. De begrotingscyclus van de EU staat bekend als het meerjarig financieel kader (MFK)⁽⁵⁾ en verloopt in blokken van zeven jaar. Het MFK stelt het maximale bedrag vast dat elk jaar uit de EU-begroting kan worden besteed aan brede beleids-terreinen. De voor Europa 2020 relevante MFK-perioden zijn 2007-2013 en 2014-2020. De toewijzing van middelen aan de MFK-rubrieken en de lidstaten vindt plaats gedurende deze MFK-onderhandelingen. Het MFK leidt tot een aantal veranderingen in het wetgevingskader dat van toepassing is op het gebruik van de EU-middelen, met inbegrip van toezichts- en verslagleggings-vereisten.

3.8. De MFK-perioden zijn nooit afgestemd op de perioden van de EU-strategieën (2000-2010 en 2010-2020). Hierdoor was het voor de Commissie moeilijker toezicht te houden op en verslag te leggen over de bijdrage die door de EU-begroting wordt geleverd tot de algemene strategie van de EU gedurende de MFK-periode 2007-2013.

3.9. Zo heeft de Commissie in haar antwoord op ons Jaarverslag 2013 verklaard dat „de Europa 2020-strategie nog niet [was] goedgekeurd toen het MFK voor de periode 2007-2013 werd goedgekeurd en de toezichts-, evaluatie- en rapportageregelingen waren ingevoerd. Dit verklaart grotendeels waarom het niet mogelijk was de bijdrage van elk financieel programma aan de in die strategie vastgelegde streefdoelen afzonderlijk weer te geven”⁽⁶⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.8. *Het MFK 2007-2013 viel wellicht niet volledig samen met de door de Europa 2020-strategie bestreken periode. Dit betekent echter niet dat het slecht aansluit op de algemene strategie. Bovendien valt de periode voor MFK 2014-2020 geheel binnen de periode voor de Europa 2020-strategie en hebben beide perioden dezelfde einddatum.*

Het MFK 2014-2020 is ontworpen met de bedoeling nadruk te leggen op de verwezenlijking van de Europa 2020-strategie.

⁽⁴⁾ De Europa 2020-strategie wordt ook uitgevoerd en gemonitord in het kader van het Europees semester, de jaarlijkse cyclus van de EU van economische en begrotingscoördinatie met de lidstaten.

⁽⁵⁾ Op basis van het zevenjarige MFK is er een jaarlijkse begroting voor de EU.

⁽⁶⁾ Het antwoord van de Commissie op het Jaarverslag 2013, paragraaf 10.24.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.10. Het is niet eenvoudig om midden in de MFK-periode het toezichts- en verslagleggingskader te wijzigen. Daarvoor zou niet alleen de van toepassing zijnde wetgeving moeten worden gewijzigd, maar daarnaast zouden, in het geval van gedeeld beheer, ook de procedures van iedere lidstaat moeten worden aangepast. Vanaf MFK-periode 2014-2020 is het toezichts- en verslagleggingskader dat ten grondslag ligt aan het MFK afgestemd op Europa 2020. Zoals bij evaluaties van de Lissabonstrategie werd aanbevolen, zijn in dit nieuwe MFK de rubrieken van de EU-begroting afgestemd op de prioriteiten van de Europa 2020-strategie op het gebied van groei.

3.11. Er zullen tot na 2015 betalingen in het kader van het MFK voor 2007-2013 worden gedaan. Ten gevolge daarvan valt de eerste helft van de tienjarige periode van de Europa 2020-strategie onder een MFK dat werd ontworpen voor een andere strategie. Er wordt met de samenvattende verslaglegging over de uitvoering van de Europese structuur- en investeringsfondsen ⁽⁷⁾ (de ESI-fondsen — de belangrijkste fondsen uit de periode 2014-2020 die worden gebruikt voor de tenuitvoerlegging van de Europa 2020-strategie) begonnen in 2016 ⁽⁸⁾ en de strategische verslagen die het debat over de bijdrage van de ESI-fondsen tot Europa 2020 zullen voeden, worden naar verwachting afgeleverd in 2017 en 2019 ⁽⁹⁾.

3.12. Tegen deze achtergrond wordt in de volgende twee afdelingen van dit deel van het hoofdstuk ingegaan op twee essentiële bouwstenen voor een doeltreffend toezicht op en doeltreffende verslaglegging over Europa 2020: de vertaling van politieke ambities op hoog niveau in operationele doelstellingen voor de EU-begroting, en de vraag of de Commissie in staat is geweest om de inherente moeilijkheden met betrekking tot toezicht en verslaglegging aan te pakken.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.10. *De Commissie houdt toezicht op en brengt verslag uit over de bijdrage van de EU-begroting tot de verwezenlijking van de algemene doelstellingen van de EU en in het bijzonder de Europa 2020-strategie.*

⁽⁷⁾ De ESI-fondsen omvatten het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Cohesiefonds (CF), het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (ELFPO) en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV).

⁽⁸⁾ Met uitzondering van de verslaglegging met betrekking tot het Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief, die aanving in april 2015.

⁽⁹⁾ Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320), artikel 53.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Europa 2020-doelstellingen, kerndoelen, vlaggenschipinitiatieven en thematische doelstellingen dienen niet als operationele doelstellingen

3.13. Europa 2020 is een politieke strategie op hoog niveau. Zoals reeds eerder door ons is opgemerkt, zijn algemene doelstellingen op hoog niveau misschien niet gericht genoeg om ook op lagere, operationele niveaus nuttig te zijn⁽¹⁰⁾. Voor beheersdoeleinden moeten operationele doelstellingen worden vastgesteld, voorzien van indicatoren, streefdoelen en mijlpalen. Deze operationele doelstellingen moeten aan de Europa 2020-strategie worden gekoppeld.

Drie prioriteiten, vijf kerndoelen en zeven vlaggenschipinitiatieven

3.14. Er zijn een aantal streefdoelen, initiatieven en doelstellingen gekoppeld aan Europa 2020, zoals is weergegeven in tekstvak 3.2. In deze en de volgende afdelingen wordt daarom onderzocht of de relatie tussen deze verschillende elementen coherent is, of de doelstellingen op hoog niveau die tot uitdrukking komen in de Europa 2020-strategie op logische wijze worden vertaald naar operationele elementen die managers in staat stellen toezicht te houden op en verslag te leggen over de door de EU-begroting geleverde bijdrage tot de strategie.

3.13. Vanaf het begin was de strategie gebaseerd op een nauwe samenwerking met de lidstaten die van essentieel belang zijn voor het succes ervan. Daartoe moeten de op EU-niveau ontworpen Europa 2020-streefdoelen worden uitgesplitst in nationale streefdoelen. Europa 2020 is zeker geen top-downstrategie op EU-niveau, maar is gebaseerd op de betrokkenheid van alle relevante actoren op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau.

De politieke ambities van Europa 2020 worden concreet gemaakt door de vaststelling van streefdoelen en vormen het uitgangspunt voor de structuur van de begroting van de EU. Zij zijn vertaald in de rechtsgrondslag van de programma's die uit de EU-begroting worden gefinancierd.

3.14. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 3.1.

⁽¹⁰⁾ Zie het Jaarverslag 2012, paragraaf 10.10.

Tekstvak 3.2 — Prioriteiten van Europa 2020 — Slimme, duurzame en inclusieve groei (paragraaf 3.15)

<i>Kerdoelen van Europa 2020 (paragrafen 3.16 en 3.17)</i>	<i>Vlaggenschipinitiatieven van Europa 2020 (paragrafen 3.18-3.21)</i>	<i>Thematische doelstellingen (alleen voor ESI-fondsen) (paragrafen 3.22-3.25)</i>
1. Werkgelegenheid: 75 % van de mensen in de leeftijdsgroep 20-64 jaar oud moet een baan hebben. 2. Onderzoek en ontwikkeling (O&O): 3 % van het bruto binnenlands product (bbp) van de EU moet worden geïnvesteerd in O&O. 3. Klimaatverandering en energieduurzaamheid: de broeikasgasemissies met 20 % (of zelfs met 30 %, als de omstandigheden ernaar zijn) verminderen ten opzichte van 1990, 20 % van de energie uit hernieuwbare energiebronnen halen en de energie-efficiëntie met 20 % verbeteren. 4. Onderwijs: het percentage voortijdige schoolverlaters terugdringen tot minder dan 10 % en ten minste 40 % van de mensen in de leeftijdsgroep 30-34 jaar moet tertiair onderwijs afronden. 5. De strijd tegen armoede en uitsluiting: het aantal mensen dat zich in een situatie van armoede of sociale uitsluiting bevindt of dreigt daarin terecht te komen, verminderen met ten minste 20 miljoen.	<i>Slimme groei</i> 1. Een digitale agenda voor Europa 2. Innovatie-Unie 3. Jeugd in beweging <i>Duurzame groei</i> 4. Efficiënt gebruik van hulpbronnen in Europa 5. Industriebeleid in een tijd van mondialisering <i>Inclusieve groei</i> 6. Een agenda voor nieuwe vaardigheden en banen 7. Europees platform tegen armoede	1. Versterking van onderzoek, technologische ontwikkeling en innovatie 2. Verbetering van de toegang tot en het gebruik en de kwaliteit van ICT 3. Vergroting van het concurrentievermogen van het midden- en kleinbedrijf (mkb), van de landbouwsector (voor het Elfpo) en van de visserij- en aquacultuursector (voor het EFMZV) 4. Ondersteuning van de overgang naar een koolstofarme economie in alle bedrijfstakken 5. Bevorderen van de aanpassing aan klimaatverandering en risicopreventie en risicobeheer 6. Behoud en bescherming van het milieu en bevordering van een efficiënt gebruik van hulpbronnen 7. Bevordering van duurzaam vervoer en opheffing van knelpunten in centrale netwerkinfrastructuren 8. Bevordering van duurzame en kwalitatief hoogstaande werkgelegenheid en ondersteuning van arbeidsmobiliteit 9. Bevordering van sociale inclusie en bestrijding van armoede en discriminatie 10. Investeren in onderwijs, opleiding en beroepsopleiding voor vaardigheden en een leven lang leren 11. Vergroting van de institutionele capaciteit van overheidsinstanties en belanghebbenden en doelmatig openbaar bestuur

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.15. Het hoogste niveau van Europa 2020 bestaat uit de drie prioriteiten voor slimme, duurzame en inclusieve groei, vergezeld van de vijf kerndoelen die uiteen worden gezet in tekstvak 3.2. Er bestaan echter vele en complexe verbanden tussen de prioriteiten en de kerndoelen. Zo worden de kerndoelen bijvoorbeeld beschreven als niet-uitputtend en als representatief voor de drie prioriteiten⁽¹⁾; er is geen helder verband tussen de individuele kerndoelen en de prioriteiten.

3.16. De kerndoelen zijn in feite politieke ambities⁽¹²⁾. Met uitzondering van de streefdoelen met betrekking tot de uitstoot van broeikasgassen en hernieuwbare energie, worden de kerndoelen op EU-niveau niet ondersteund door een wettelijk bindend kader. Er wordt niet afzonderlijk vastgesteld wat de bijdrage uit de begroting van de EU is met betrekking tot het behalen van de kerndoelen.

3.17. Het feit dat de kerndoelen geen harde, operationele streefdoelen zijn, blijkt ook uit de wijze waarop deze zijn omgezet in afzonderlijke streefdoelen voor iedere lidstaat. Voor twee kerndoelen geldt dat als iedere lidstaat erin slaagt zijn eigen nationale streefdoelen te behalen, de algemene kerndoelen op EU-niveau nog steeds niet zouden zijn gerealiseerd:

- a) als alle nationale streefdoelen worden behaald, zou dit voor de bevolking in de leeftijdsgroep 20-64 jaar een arbeidsparticipatie van 74 % opleveren, wat lager is dan het EU-kerndoel van 75 %;

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.15. Deze streefdoelen worden niet geacht elkaar uit te sluiten, noch zijn zij bedoeld voor slechts één van de drie prioriteiten. Er is een duidelijke band tussen de afzonderlijke streefdoelen en het drieluik van slimme, duurzame en inclusieve groei. De streefdoelen zijn gekozen om elkaar te versterken en bij te dragen tot de drie dimensies van het drieluik. De streefdoelen zijn niet uitputtend en omvatten niet alle hefbomen voor groei. Zij zijn voorbeelden van het soort veranderingen die de strategie wil promoten, en willen de aandacht vestigen op een beperkt aantal belangrijke hefbomen voor groei die van belang zijn voor alle lidstaten en die als leidraad kunnen dienen voor het optreden van de lidstaten. Deze geselecteerde aanpak komt ook voort uit de lessen die zijn getrokken uit de Lissabonstrategie, waarvan de prioriteiten waren verwaterd als gevolg van een te groot aantal streefdoelen. Met Europa 2020 werd beoogd de nadruk te blijven leggen op de essentiële zaken.

3.16. De bevoegdheden blijven in de handen van de lidstaten voor de meeste beleidsterreinen van Europa 2020. Daarom kan de EU het goede voorbeeld geven en ambitieuze en realistische streefdoelen vaststellen, maar de definitie van nationale projecten blijft een politieke keuze op nationaal niveau.

De Commissie en de EU hebben geen wettelijke bevoegdheid voor het scheppen van een wettelijk bindend kader. Op het gebied van werkgelegenheid kan de Unie bijvoorbeeld alleen maatregelen nemen om het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten te coördineren, met name door de bepaling van richtsnoeren voor dat beleid.

3.17. De Commissie heeft in haar mededeling⁽¹⁾ uiteengezet dat dit een gevolg was van nationale politieke keuzes.

- a) Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 3.16 met betrekking tot de verdeling van bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten zoals vastgelegd in artikel 5 VEU.

⁽¹¹⁾ COM(2010) 2020 def. van 3 maart 2010, mededeling van de Commissie „Europa 2020: een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei”, afdeling 2.

⁽¹²⁾ COM(2015) 100 final van 2 maart 2015, mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's „Resultaten van de openbare raadpleging over de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei”, afdeling 1.

⁽¹⁾ COM(2014) 130 van 5 maart 2014, „Tussenopname van de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- b) als alle nationale streefdoelen op het gebied van onderzoek en ontwikkeling worden behaald, zou dit tegen 2020 tot een investering van 2,6 % van het bbp leiden, iets minder dan het kerndoel van 3,0 % ⁽¹³⁾.

3.18. Het volgende niveau in de structuur van Europa 2020 omvat de zeven vlaggenschipinitiatieven. Zij zijn gegroepeerd onder de drie prioriteiten voor groei. Zij zijn niet ontworpen als een gedetailleerdere reeks aan doelstellingen of indicatoren. Volgens de Commissie wordt in plaats daarvan met behulp van de vlaggenschipinitiatieven een kader geschapen voor op het niveau van de EU en de lidstaten te ondernemen actie ⁽¹⁴⁾.

3.19. Met uitzondering van „Industriebeleid in een tijd van mondialisering” dragen alle vlaggenschipinitiatieven rechtstreeks bij tot één of meerdere kerndoelen en alle kerndoelen worden met ten minste één vlaggenschipinitiatief rechtstreeks aangepakt. De Commissie heeft echter noch een gedetailleerde analyse van de relatie tussen de kerndoelen en vlaggenschipinitiatieven uitgevoerd, noch heeft zij ter bevordering van de voortgang ten aanzien van de strategie de vlaggenschipinitiatieven gebruikt als beheersinstrument — door bijvoorbeeld mijlpalen vast te stellen of door regelmatig over deze initiatieven te rapporteren.

3.20. In maart 2015 gaf de door de Commissie gerapporteerde terugkoppeling van de openbare raadpleging inzake de Europa 2020-strategie aan dat de vlaggenschipinitiatieven over het algemeen hun doel hadden gediend en dat de maatregelen op hun respectieve terreinen in andere vorm moesten worden voortgezet. De respondenten op de raadpleging pleitten ervoor dat de vlaggenschipinitiatieven moeten worden vervangen door op coherentere wijze georganiseerde, overkoepelende beleidsprogramma's ⁽¹⁵⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- b) Met betrekking tot het streefdoel voor onderzoek en ontwikkeling onderstreept de Commissie dat een investering van 3 % van het bbp tegen 2020 een streefdoel van de Europese Unie is. Het is de verantwoordelijkheid van de lidstaten om hun nationale streefdoelen voor onderzoek en ontwikkeling vast te stellen op het niveau dat zij het meest geschikt achten en de Commissie heeft slechts beperkte mogelijkheden om invloed uit te oefenen op deze streefdoelen. De verwezenlijking van de streefdoelen van alle lidstaten samen zou inderdaad slechts een investeringsniveau van 2,6 % inhouden, maar dit is nog steeds een aanzienlijke stijging. Vooruitgang op de weg naar de 3 %-doelstelling wordt gemonitord in het kader van het Europees semester, waarin de lidstaten worden aangemoedigd om hun investeringen in onderzoek en ontwikkeling te vergroten.

3.18. Met de vlaggenschipinitiatieven werd beoogd een aantal prioritaire beleidsmaatregelen op te zetten voor het nastreven van de doelstellingen van Europa 2020. Deze prioritaire acties werden voornamelijk gezien als een aanvulling op de structurele hervormingen naar aanleiding van landenspecifieke aanbevelingen.

3.19. Aangezien Europa 2020 een overkoepelende strategie is, zou het niet nuttig zijn om elk streefdoel te koppelen aan een vlaggenschipinitiatief en vice versa.

In de eerste jaren na de vaststelling van de Europa 2020-strategie heeft de Commissie in haar jaarlijkse groeianalyse regelmatig verslag uitgebracht over de voortgang bij de uitvoering van de kerndoelen en de vlaggenschipinitiatieven. Deze verslagen verschenen minder regelmatig naarmate vele van de vlaggenschipinitiatieven werden voltooid.

⁽¹³⁾ „Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy” (Slimmer, groener, meer inclusief? (Indicatoren ter ondersteuning van de Europa 2020-strategie), Eurostat (editie 2015), blz. 16, 46 en 77 (<http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-EZ-14-001>).

⁽¹⁴⁾ COM(2010) 2020 def. van 3 maart 2010, afdeling 2.

⁽¹⁵⁾ COM(2015) 100 def. van 2 maart 2015, afdeling 3.3.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.21. Zoals in het geval van de kerndoelen (paragraaf 3.16), is het de belangrijkste functie van de vlaggenschipinitiatieven om als politiek geïnspireerde actieplannen te dienen. Zij zijn niet ontworpen om de Europa 2020-doelen op hoog niveau te vertalen in operationele doelstellingen.

Elf thematische doelstellingen

3.22. Één van de belangrijkste instrumenten van de EU om de doelen van Europa 2020-strategie te behalen, is het MFK (paragraaf 3.7), met inbegrip van de ESI-fondsen (paragraaf 3.11). Deel 2 van dit hoofdstuk gaat dieper in op de werking van deze fondsen, waaronder partnerschapsovereenkomsten tussen de Commissie en elke lidstaat en programma's op het niveau van de lidstaten waarin is vastgelegd hoe de middelen zullen worden besteed.

3.23. Elf thematische doelstellingen vormen een essentieel element van deze structuren op lidstaatniveau en zijn bedoeld als koppeling met Europa 2020. In de wetgeving staat: „om bij te dragen aan de strategie van de EU voor slimme, duurzame en inclusieve groei (...) steunt elk ESI-fonds de volgende thematische doelstellingen” — die zijn opgenomen in de lijst in tekstvak 3.2. Deze thematische doelstellingen moeten daarna worden omgezet in prioriteiten die specifiek zijn voor elk van de ESI-fondsen⁽¹⁶⁾. In deel 2 van dit hoofdstuk wordt dit door ons nader geanalyseerd.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.21. *De Commissie had nooit de bedoeling om de ambitieuze doelstellingen van Europa 2020 te vertalen in operationele doelstellingen, maar beoogde een aantal cruciale terreinen vast te stellen om de hervormingsagenda van de lidstaten te sturen en de werkgelegenheid en de groei te stimuleren.*

⁽¹⁶⁾ Verordening (EU) nr. 1303/2013, artikel 9.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.24. De thematische doelstellingen zijn geen operationele doelstellingen, met daaraan verbonden streefdoelen, mijlpalen en indicatoren. Ze zijn naar hun aard van een hoog niveau en wijdlopij, aangezien zij alle door de ESI-fondsen gefinancierde terreinen bestrijken. De reikwijdte van de thematische doelstellingen is breder dan Europa 2020 (paragraaf 3.5) en haar kerndoelen en vlaggenschipinitiatieven. De essentiële wetgeving die de ESI-fondsen en de thematische doelstellingen regelt, stelt niet vast wat de relatie is tussen de thematische doelstellingen en de kerndoelen en vlaggenschipinitiatieven. Een dergelijk verband hebben wij slechts kunnen vinden in een werkdocument van de Commissie⁽¹⁷⁾ waarin vijf thematische doelstellingen expliciet, en drie andere indirect aan de vijf kerndoelen waren gekoppeld. De overige drie thematische doelstellingen (nummer 2, 5 en 11 in tekstvak 3.2) waren niet gekoppeld aan een kerndoel. In het werkdocument van de Commissie bestond er voor de vlaggenschipinitiatieven een koppeling met vier thematische doelstellingen, met als resultaat dat drie vlaggenschipinitiatieven in dat document niet aan een thematische doelstelling waren verbonden.

3.25. Evenals de kerndoelen en vlaggenschipinitiatieven, zijn de thematische doelstellingen als zodanig niet ontworpen om Europa 2020 te vertalen naar bruikbare operationele doelstellingen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.24. Het doel van de vaststelling van een uitputtende lijst van thematische gebieden op hoog niveau met ondersteuning door de ESIF was om de vijf fondsen, elk met zijn eigen, uit het Verdrag voortvloeiende opdracht, aan de Europa 2020-strategie te koppelen. De thematische doelstellingen worden vertaald in specifieke doelstellingen met indicatoren, referentiewaarden en streefdoelen op het niveau van de investeringsprioriteiten voor elk ESIF-programma⁽²⁾.

Het was niet de bedoeling om een rechtstreeks verband te leggen tussen alle thematische doelstellingen en de kerndoelen. De kerndoelen zijn indicatief en bestrijken niet de hele Europa 2020-strategie. De beoordeling van de werkelijke bijdragen van de fondsen tot de algemene beleidsdoelstellingen is alleen mogelijk na een beoordeling van de gefinancierde concrete acties en de resultaten ervan, door middel van een evaluatie.

Het feit dat bepaalde vlaggenschipinitiatieven niet worden vermeld in deel 2 van het werkdocument van de diensten van de Commissie, betekent niet dat deze niet kunnen worden geassocieerd met een thematische doelstelling. De drie vlaggenschipinitiatieven waarnaar de Rekenkamer verwijst, zijn wel degelijk verbonden met thematische doelstellingen (respectievelijk 8, 9 en 10). Met betrekking tot de vlaggenschipinitiatieven blijkt uit een eerste raming op basis van de operationele programma's 2014-2020 dat de ESI-fondsen bijdragen aan alle vlaggenschipinitiatieven⁽³⁾.

3.25. De thematische doelstellingen weerspiegelen de doelstellingen van de Europa 2020-strategie en vormen het kader voor de vaststelling van nuttige operationele doelstellingen op het niveau van elk ESIF-programma, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van de lidstaat en het programmagebied.

⁽¹⁷⁾ Werkdocument van de diensten van de Commissie SWD (2012) 61 final, deel II van 14 maart 2012 „Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020 the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund” (Elementen voor een gemeenschappelijk strategisch kader 2014-2020 voor het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij). De vijf thematische doelstellingen die expliciet zijn gekoppeld aan kerndoelen zijn nummer 1, 4, 8, 9 en 10; nummer 3, 6 en 7 zijn indirect gekoppeld. De thematische doelstellingen 1, 2, 3 en 6 zijn gekoppeld aan vlaggenschipinitiatieven.

⁽²⁾ Zoals aangegeven in artikel 2, punt 34, van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen wordt onder „specifieke doelstelling” het resultaat verstaan waaraan een investeringsprioriteit of een prioriteit van de Unie bijdraagt in een specifieke nationale of regionale context, middels acties of maatregelen die in het kader van een dergelijke prioriteit worden genomen.

⁽³⁾ Innovatie-Unie: thematische doelstelling 1; Jeugd in beweging: thematische doelstellingen 8 en 10; Een digitale agenda voor Europa: thematische doelstelling 2; Efficiënt gebruik van hulpbronnen in Europa: thematische doelstellingen 4, 5 en 6; Industriebeleid in een tijd van mondialisering: thematische doelstellingen 3 en 7; Een agenda voor nieuwe vaardigheden en banen: thematische doelstellingen 8 en 10; Europees platform tegen armoede: thematische doelstelling 9. Zie voor nadere informatie werkdocument 1 bij de OB2016.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Tot dusver heeft de Commissie niet uitvoerig gerapporteerd over de bijdrage die door de EU-begroting tot de Europa 2020-doelstellingen is geleverd

3.26. In deze afdeling wordt ingegaan op de mate waarin de Commissie in staat is geweest toezicht te houden op en verslag te leggen over de bijdrage die door de EU-begroting tot de doelstellingen van Europa 2020 is geleverd — dus los van de door de lidstaten met nationale middelen geleverde inspanningen. Daarbij wordt ingegaan op twee belangrijke factoren voor toezichts- en verslagleggingssystemen: de vraag of er sprake is van verantwoordelijkheid voor strategische resultaten en of er een strategie bestaat om te communiceren welke resultaten er ten opzichte van de Europa 2020-doelstellingen zijn behaald.

Toezicht op en verslaglegging over Europa 2020

3.27. Het meten en beoordelen van de bijdrage van de EU-begroting tot Europa 2020 kan alleen op zinvolle wijze gebeuren als de Commissie tijdig beschikt over relevante en betrouwbare informatie die is afgeleid uit een robuust prestatiebeheer- en rapportagesysteem⁽¹⁸⁾. Dit is nog niet het geval. In de door ons in voorgaande jaarverslagen onderzochte JAV's⁽¹⁹⁾ werd niet gepoogd de voortgang richting Europa 2020 te analyseren. In deel drie van dit hoofdstuk wordt aan de orde gesteld in welke mate er in de JAV's voor 2014 aandacht wordt besteed aan deze kwestie.

3.27. Het door de medewetgevers vastgestelde kader voorziet in een solide verslagleggingssysteem voor de periode 2014-2020, waarmee vanaf 2016 zal worden gezorgd voor meer informatie over prestaties per thematische doelstelling en gelinkt aan de Europa 2020-doelstellingen. Dit zal een kwalitatieve beoordeling mogelijk maken, aangezien de evaluatie is bedoeld is om de bijdrage van de ESI-fondsen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van Europa 2020 geleidelijk te evalueren.

Wanneer een directer verband kan worden vastgesteld tussen de fondsen en de streefdoelen van Europa 2020 heeft de Commissie concrete maatregelen genomen om een prestatie-monitoringsysteem op te zetten⁽⁴⁾.

De jaarlijkse activiteitenverslagen van voorgaande jaren waren gekoppeld aan het MFK 2007-2013 dat ontworpen was voordat de Europa 2020-doelstellingen waren vastgesteld.

⁽¹⁸⁾ Zie het Jaarverslag 2012, paragraaf 10.32.

⁽¹⁹⁾ Het Jaarverslag 2010, hoofdstuk 8: DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling (DG AGRI), DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (DG REGIO) en DG Onderzoek en Innovatie (DG RTD); het Jaarverslag 2011, hoofdstuk 10: DG's AGRI, Ontwikkeling en Samenwerking — EuropeAid, REGIO; het Jaarverslag 2012, hoofdstuk 10: DG's Concurrentie (COMP), Maritieme Zaken en Visserij (MARE) en Mobiliteit en Vervoer (MOVE); en het Jaarverslag 2013, hoofdstuk 10: DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie (DG EMPL), DG Gezondheid en Consumenten (DG SANCO) en de dienst Infrastructuur en logistiek in Luxemburg (OIL).

⁽⁴⁾ Het Comité voor de werkgelegenheid (EMCO) en het Comité voor sociale bescherming (SPC) hebben de werkgelegenheidsprestatie-monitor ontwikkeld op basis van een uitgebreide databank over een groot aantal werkgelegenheids- en sociale indicatoren in verband met de kerndoelen. Het EPC beschikt ook over een uitgebreid monitoringsysteem in het kader van LIME, dat gericht is op de monitoring van de vooruitgang van Europa 2020.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.28. Sommige elementen van een doeltreffend toezicht- en verslagleggingssysteem voor Europa 2020 zijn ingesteld. De statistische dienst van de Commissie, Eurostat, ontsluit statistische gegevens over zowel EU-brede als nationale prestaties in de richting van het behalen van de kerndoelen van Europa-2020. Eurostat publiceert regelmatig geactualiseerde informatie over de doelen op zijn website en in zijn specifieke verslagen biedt de dienst een meer diepgaande analyse van trends en onderzoekt hij de achterliggende redenen voor de ontwikkeling van kernindicatoren.

3.29. De door de Commissie uitgevoerde evaluatie van Europa 2020, die in maart 2015 beschikbaar had moeten zijn voor de Raad, is uitgesteld tot begin 2016. In maart 2014 heeft de Commissie een mededeling met een tussenopname doen uitgaan voor de start van een openbare raadpleging over Europa 2020 ⁽²⁰⁾. In de samenvatting van de resultaten van de raadpleging wordt echter geen terugkoppeling gegeven over de rol die EU-programma's bij Europa 2020 spelen ⁽²¹⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.28. *In de landenverslagen die de Commissie in het kader van het Europees semester heeft ontwikkeld, wordt in detail ingegaan op de sociaaleconomische situatie en vooruitzichten in elke lidstaat en op de belangrijkste acties die nodig zijn voor de versterking van de sociaaleconomische vooruitgang. Deze analyse vormt de basis voor daaropvolgende landenspecifieke aanbevelingen, die worden voorgesteld door de Commissie en goedgekeurd door de Europese Raad.*

Om de samenhang tussen de specifieke doelstellingen op het niveau van het operationele programma en de Europa 2020-doelstellingen op hoog niveau verder te versterken, is er tijdens de onderhandelingen goed op gelet dat de daaruit voortvloeiende landenspecifieke aanbevelingen 2014-2020 in de partnerschapsovereenkomsten en operationele programma's werden weerspiegeld.

⁽²⁰⁾ COM(2014) 130 final/2 van 19 maart 2014, mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's „Stand van zaken met betrekking tot de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei”.

⁽²¹⁾ COM(2015) 100 final van 2 maart 2015.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.30. Zoals de Commissie vorig jaar in haar vierde evaluatieverslag opmerkte, is het voor de programmeringsperiode 2007-2013 „niet mogelijk (...) de precieze bijdrage van elk financieringsprogramma tot het verwezenlijken van de Europa 2020-doelstellingen af te zonderen”⁽²²⁾. De Commissie publiceerde haar vijfde evaluatieverslag — betreffende het begrotingsjaar 2014 — in juni 2015⁽²³⁾. Het vijfde evaluatieverslag bevat meer informatie over Europa 2020 dan het voorgaande verslag. Er bestaat een speciale afdeling over Europa 2020 waarin de vooruitgang ten aanzien van de Europa 2020-doelstellingen wordt samengevat. Het verslag bevat ook verschillende verwijzingen met betrekking tot de door individuele programma's geleverde bijdrage tot de verwezenlijking van Europa 2020. Deze verwijzingen zijn echter beperkt. Het MFK 2007-2013 ondersteunt uitvoerige rapportage over de bijdrage van de EU-begroting aan Europa 2020 niet, omdat het was ontworpen voorafgaand aan de vaststelling van de Europa 2020-strategie.

3.31. Het evaluatieverslag schetst daarom nog steeds geen volledig beeld van de door de EU-begroting geleverde bijdrage tot Europa 2020 (zie ook paragraaf 3.9). Op basis van het kader voor de programmeringsperiode 2014-2020 verwacht de Commissie dat het evaluatieverslag vanaf begrotingsjaar 2017 betere en meer volledige informatie inzake prestaties kan geven, waaronder informatie met betrekking tot de voortgang ten aanzien van Europa 2020⁽²⁴⁾. In deel twee van dit hoofdstuk zullen wij echter dieper ingaan op enkele kwesties waardoor het voor de Commissie moeilijk wordt om voor deze programmeringsperiode verslag te leggen over de door de ESI-fondsen geleverde bijdrage tot Europa 2020.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.30. In haar vierde evaluatieverslag wees de Commissie erop dat „Europa 2020 [...] een gemeenschappelijk initiatief van de lidstaten en de Commissie [is]; het bereiken van de doelstellingen is afhankelijk van tal van externe factoren”. In paragraaf 10.24 van het Jaarverslag 2013 heeft de Rekenkamer opgemerkt dat het vierde evaluatieverslag een verbetering vormt, omdat is getracht te verband te leggen tussen de voornaamste financiële programma's, gepresenteerd per MFK-rubriek, en de beschikbare prestatiegegevens met betrekking tot de Europa 2020-strategie.

In het vijfde evaluatieverslag verwijst de Commissie naar de beperkte omvang van de Europese begroting ten opzichte van de totale overheidsuitgaven in de EU en de diverse externe factoren die een rol spelen bij de verwezenlijking van de doelstellingen van Europa 2020.

De Commissie heeft zich ertoe verbonden verslag uit te brengen over de bijdrage van de EU-begroting tot de verwezenlijking van de doelstellingen van Europa 2020. Dit is echter een moeilijke taak, waarbij het met name moeilijk is om de effecten van de EU-begroting, de nationale begrotingen en externe factoren uit te splitsen (zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 3.1).

3.31 De verslagleggingsregelingen voor de programma's 2007-2013 waren bepaald voordat de Europa 2020-doelstellingen waren vastgesteld. Op dit moment is het daarom niet redelijk te verwachten dat het evaluatieverslag een volledig beeld geeft van de bijdrage uit de EU-begroting aan Europa 2020.

⁽²²⁾ COM(2014) 383 final van 26 juni 2014, „Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie van de financiën van de Unie aan de hand van de bereikte resultaten”.

⁽²³⁾ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie van de financiën van de Unie aan de hand van de bereikte resultaten (COM(2015) 313 final van 26 juni 2015). Het Verdrag (de artikelen 318 en 319 VWEU) schrijft voor dat de Commissie een dergelijk verslag opstelt als een van de bewijsstukken op grond waarvan het Parlement de Commissie jaarlijks kwijting verleent ten aanzien van de begroting.

⁽²⁴⁾ Zie het Jaarverslag 2013, paragraaf 10.25 en het antwoord van de Commissie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Verantwoordelijkheid en inzet

3.32. Om de Europa 2020-strategie succesvol te kunnen laten zijn, moeten degenen waarop de doelstellingen van toepassing zijn — de lidstaten en de EU — de volledige verantwoordelijkheid daarvoor nemen. In de evaluaties van de Lissabonstrategie werd erop gewezen dat het ontbreken van een duidelijke inzet door de belanghebbenden de doeltreffendheid van de strategie beperkt. In het verslag van de groep op hoog niveau werd geconcludeerd dat het gebrek aan inzet op zowel nationaal als Europees niveau ertoe heeft geleid dat [...] voordelen niet zijn verzilverd, waardoor tegenstrijdigheden en onverenigbaarheden aan het licht zijn gekomen ⁽²⁵⁾. De evaluatie van de Lissabonstrategie kwam tot de vergelijkbare conclusie dat de tenuitvoerlegging heeft geleden onder een wisselend gevoel van verantwoordelijkheid ⁽²⁶⁾.

3.33. Voor Europa 2020 heeft de Commissie zich ingespannen om bij de belanghebbenden een sterker gevoel van verantwoordelijkheid en een grotere inzet te ontwikkelen voor de doelen van de strategie. De mededeling bij de start van de strategie bevatte een specifieke afdeling waarin werd aangegeven wie wat moest doen, alsmede wat de rol was van de Europese Raad, de Raad van Ministers, de Commissie, het Europees Parlement, nationale, regionale en lokale autoriteiten, belanghebbenden en maatschappelijke organisaties ⁽²⁷⁾.

3.34. Voor het MFK voor de periode 2014-2020 moet een groot deel van de informatie over de door de EU-begroting geleverde bijdrage tot Europa 2020, net als in het verleden, van de lidstaten komen (in overeenstemming met de beginselen van gedeeld beheer). Er is dus op alle niveaus (nationaal en EU) de inzet nodig om ervoor te zorgen dat er informatie van goede kwaliteit beschikbaar is en dat deze wordt gebruikt voor toezicht en verslaglegging. De doeltreffende tenuitvoerlegging van een dergelijk prestatiebeheer- en rapportagesysteem vergt tijd. Enkele van de elementen van een dergelijk systeem worden geanalyseerd in deel twee van dit hoofdstuk. Zodra een dergelijk systeem is ingesteld, zou de Commissie in staat moeten zijn om de verantwoordelijkheid te nemen voor het deugdelijk financieel beheer van de EU-begroting, alsmede voor de bijdrage ervan tot de beleidsprestaties in de betrouwbaarheidsverklaringen van de directeuren-generaal in de JAV's ⁽²⁸⁾.

3.34. Zoals al is uiteengezet in het antwoord van de Commissie op aanbeveling 3 in hoofdstuk 10 van het Jaarverslag 2013 van de ERK, moet er een onderscheid worden gemaakt tussen de rechtstreekse verantwoordelijkheid die de directeuren-generaal hebben voor het beheer van de financiële programma's en de uitvoering van de begroting, enerzijds, en voor de beleidsresultaten, zoals het effect van de financiële programma's, anderzijds. Die beleidsresultaten zijn ook de verantwoordelijkheid van de medewetgevers die bijdragen aan het ontwerp van de programma's en deze goedkeuren, alsmede van de lidstaten die vaak een grote rol spelen bij de uitvoering van de programma's. Bovendien beïnvloeden vele andere economische en maatschappelijke factoren, die ver buiten de macht van directeuren-generaal vallen, de algemene prestaties van de programma's.

De Commissie is derhalve van mening dat de door de directeuren-generaal verstrekte betrouwbaarheidsverklaring gericht moet blijven op beheers- en financiële aangelegenheden, geheel in overeenstemming met de financiële verantwoordelijkheid van de Commissie voor de uitvoering van de EU-begroting. Door het syntheseverslag goed te keuren, neemt de Commissie de algemene verantwoordelijkheid voor het beheer van de EU-begroting op zich.

⁽²⁵⁾ „Facing the challenge — The Lisbon Strategy for Growth and Employment” (De uitdaging oppakken — De Lissabonstrategie voor groei en werkgelegenheid), blz. 40.

⁽²⁶⁾ SEC(2010) 114 definitief van 2 februari 2010, blz. 6.

⁽²⁷⁾ COM(2010) 2020 def. van 3 maart 2010, afdeling 5.2.

⁽²⁸⁾ Op dit moment zijn de prestaties geen onderwerp van de jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaringen van de DG's. Zie het Jaarverslag 2013, paragraaf 10.65 en aanbeveling 3, alsmede het antwoord van de Commissie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

DEEL 2 — HOE DE EUROPA 2020-DOELSTELLINGEN TOT UITDRUKKING KOMEN IN DE PARTNERSCHAPSOVEREENKOMSTEN EN PROGRAMMA'S VAN DE LIDSTATEN

3.35. Een goed gebruik van de ESI-fondsen is van belang voor de inspanningen van de EU om de Europa 2020-doelstellingen te behalen (paragraaf 3.11). Partnerschapsovereenkomsten tussen de Commissie en elke lidstaat staan centraal in het kader voor de ESI-fondsen. Zij geven de ontwikkelingsbehoeften van elk land weer en geven voor elk ESI-fonds voor elk van de geselecteerde thematische doelstellingen een samenvatting van de belangrijkste resultaten die worden verwacht ⁽²⁹⁾. De lidstaten stellen op basis van partnerschapsovereenkomsten voor elk fonds (of voor meerdere fondsen) programma's vast waarin de prioriteiten voor het land of de regio in kwestie worden bepaald.

3.36. Om de Europa 2020-strategie te verwezenlijken, moeten de partnerschapsovereenkomsten en programma's gericht zijn op prestaties in plaats van op het gewoonweg benutten van de beschikbare financiële middelen. De Commissie moet op regelmatige basis toezicht houden op en verslag leggen over de mate waarin de ESI-fondsen een bijdrage leveren tot Europa 2020. De Commissie zal met name strategische verslagen op moeten stellen (vóór 2017 en 2019) over de door de ESI-fondsen geleverde bijdrage tot de verwezenlijking van de Europa 2020-strategie ⁽³⁰⁾.

3.37. In deze afdeling wordt daarom onderzocht of:

- a) de voordelen van het samenbrengen van de vijf ESI-fondsen in partnerschapsovereenkomsten en programma's worden gerealiseerd (paragrafen 3.39-3.43);
- b) de Europa 2020-strategie op het niveau van de partnerschapsovereenkomsten en programma's, door de lidstaten door middel van thematische doelstellingen wordt omgezet in operationele elementen die beheerders bij de Commissie ertoe in staat zullen stellen toezicht te houden op en verslag te leggen over de door de EU-begroting geleverde bijdrage tot de Europa 2020-strategie (paragrafen 3.44-3.48);
- c) het waarschijnlijk is dat de introductie van een gemeenschappelijke reeks aan indicatoren voor de ESI-fondsen de verslaglegging over prestaties vergemakkelijkt (paragrafen 3.49-3.56);
- d) de lidstaten in hun partnerschapsovereenkomsten en programma's gericht zijn op resultaten (paragrafen 3.57-3.60);
- e) het nieuwe prestatiekader de lidstaten stimuleert om resultaten te behalen (paragrafen 3.61-3.65).

3.35. De Commissie verwijst naar haar antwoord op paragraaf 3.1. De EU-begroting is slechts een van de hefboomen van de EU die bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van Europa 2020.

⁽²⁹⁾ Verordening (EU) nr. 1303/2013, artikelen 15-17.

⁽³⁰⁾ Verordening (EU) nr. 1303/2013, artikel 53.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.38. Wij hebben ons bij ons onderzoek gebaseerd op een analyse van het wetgevingskader en een steekproef van vijf partnerschapsovereenkomsten⁽³¹⁾, samen met één programma voor elke geanalyseerde partnerschapsovereenkomst⁽³²⁾. Dit jaar hebben wij het onderzoek naar deze documenten voor Polen en Portugal uitgevoerd in samenwerking met de hoge controle-instanties in deze lidstaten. De samenwerking omvatte parallelle controlewerkzaamheden, de uitwisseling van planningdocumenten en bevindingen, alsmede activiteiten die erop waren gericht om op dit terrein opgedane kennis en ervaringen te delen.

De potentiële voordelen van het combineren van de vijf Europese structuur- en investeringsfondsen zijn niet volledig gerealiseerd

3.39. Voor de periode 2014-2020 is het nieuw dat de vijf ESI-fondsen onder één overkoepelende verordening zijn gegroepeerd (bekend als de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen⁽³³⁾) en dat het geplande gebruik van de vijf ESI-fondsen voor iedere lidstaat is vastgelegd in één partnerschapsovereenkomst. Het doel daarvan was om de benadering van de tenuitvoerlegging van de ESI-fondsen te vereenvoudigen en te harmoniseren, om voor sector-overschrijdende complementariteit te zorgen en synergieën te bevorderen.

Vereenvoudigde en geharmoniseerde benadering

3.40. Zoals wij eerder hebben opgemerkt, blijft de algehele structuur van het wetgevingspakket complex. Er zijn vele lagen (gemeenschappelijke bepalingen, algemene bepalingen, fondsspecifieke bepalingen, gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen). In sommige gevallen kan door nationale wetgeving een extra laag worden gevormd⁽³⁴⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.38. Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 3.28.

⁽³¹⁾ Die van Duitsland, Frankrijk, Letland, Polen en Portugal.

⁽³²⁾ Frankrijk: ESF — Elzas; Duitsland: Elfpo — Saksen-Anhalt; Polen: ESF en EFRO gecombineerd — Podkarpacie Voivodeship; Portugal: ESF menselijk kapitaal; Letland: ESF, EFRO en CF gecombineerd — werkgelegenheid en groei.

⁽³³⁾ Verordening (EU) nr. 1303/2013.

⁽³⁴⁾ Zie Advies nr. 7/2011 van de Rekenkamer over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, die onder het gemeenschappelijk strategisch kader vallen, en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006, paragraaf 5 (PB C 47 van 17.2.2012) (<http://eca.europa.eu>). Deze bevinding is bevestigd door de dienst Interne Audit (DIA — „IAS final report on gap analysis review of Regulation 2014-2020 for ESI funds” „Eindverslag van de DIA inzake de beoordeling van de kloofanalyse voor de verordening 2014-2020 voor ESI-fondsen).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.41. De equivalenten van de partnerschapsovereenkomsten voor de periode 2007-2013 (de nationale strategische referentiekaders) bestreken de familie van cohesiefondsen: CF, EFRO en ESF⁽³⁵⁾. De partnerschapsovereenkomsten voor de periode 2014-2020 voegen daar nog twee fondsen aan toe: het Elfpo en het EFMZV. De verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen bevat een reeks aan regels die van toepassing zijn op alle fondsen met betrekking tot belangrijke elementen, zoals de beginselen van steun van de Unie voor de ESI-fondsen, de strategische aanpak, toezicht enzovoorts. Sommige delen van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen zijn alleen van toepassing op de familie van cohesiefondsen, met uitsluiting van het Elfpo en het EFMZV. Zo zijn in de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen specifieke regels vastgelegd voor programmering die alleen betrekking hebben op de familie van cohesiefondsen.

3.42. Op programmaniveau kunnen alleen fondsen uit de familie van cohesiefondsen worden gecombineerd (bijvoorbeeld door middel van „meerfondsenprogramma's"). In de periode 2007-2013 kon dit alleen met het CF en het EFRO. Per fonds bestaan er verschillen tussen de regels betreffende het gebruik van de fondsen, met name tussen de familie van cohesiefondsen en de Elfpo/EFMZV-fondsen. Deze verschillen zijn ook waar te nemen in de structurering van de doelstellingen van de familie van cohesiefondsen en de Elfpo/EFMZV-fondsen (zie paragraaf 3.45).

Complementariteit en bevordering van synergieën

3.43. Aangezien de partnerschapsovereenkomst de enige plaats zijn waar de ESI-fondsen gezamenlijk aan bod komen, zou dit de aangewezen plek zijn om complementariteit en synergieën tussen deze vijf fondsen vast te stellen. Bij ons onderzoek van een steekproef van partnerschapsovereenkomsten hebben wij weinig bewijs aangetroffen dat de doelen complementariteit en synergie door de lidstaten in de praktijk waren gebracht. Voorts boden de door ons onderzochte programma's weinig bruikbare informatie over complementariteit en synergieën. Voorbeelden waren schaars en, voor zover voorhanden, doorgaans vaag. Er was een gebrek aan operationele begeleiding inzake de wijze waarop sector-overschrijdende complementariteit en bevordering van synergieën bij het gebruik van de vijf ESI-fondsen moeten worden bereikt in partnerschapsovereenkomsten en programma's.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.41. *Andere belangrijke elementen zoals de regels voor programmering, evaluatie en subsidiabiliteit zijn ook onderworpen aan de gemeenschappelijke regels voor alle ESI-fondsen.*

3.42. *In aanvulling op het antwoord van de Commissie op paragraaf 3.41: de regels betreffende het uitvoeringssysteem van het EFMZV zijn dezelfde als die voor het EFRO, het ESF en het Cohesiefonds, die zijn opgenomen in deel vier van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen.*

3.43. *Voor de partnerschapsovereenkomst is een beschrijving nodig van de regelingen om de coördinatie tussen de ESI-fondsen te waarborgen. De programma's moeten gedetailleerdere mechanismen omvatten ter waarborging van een dergelijke coördinatie.*

⁽³⁵⁾ Er bestonden afzonderlijke overeenkomsten met betrekking tot het Elfpo en het EFMZV.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Europa 2020-strategie is niet op systematische wijze door middel van thematische doelstellingen omgezet in operationele streefdoelen in het kader van partnerschapsovereenkomsten en programma's

3.44. Door de vijf ESI-fondsen te combineren in één partnerschapsovereenkomst zou het volgens de Commissie voor zowel de lidstaten als voor haarzelf gemakkelijker moeten zijn om verslag te leggen over de bijdrage die door de vijf ESI-fondsen wordt geleverd tot de overkoepelende thematische doelstellingen⁽³⁶⁾. In het eerste deel van dit hoofdstuk hebben wij geconstateerd dat de thematische doelstellingen niet zijn ontworpen om Europa 2020 in operationele doelstellingen te vertalen, maar als koppeling met Europa 2020 en om de informatie te structureren die wordt verstrekt in de partnerschapsovereenkomsten en de programma's (paragraaf 3.22-3.25). In deze afdeling wordt daarom onderzocht of Europa 2020, op het niveau van de partnerschapsovereenkomsten en programma's, via thematische doelstellingen is omgezet in operationele elementen (doelstellingen, daaraan verbonden indicatoren, mijlpalen en streefdoelen), waardoor de beheerders ertoe in staat worden gesteld toezicht te houden op en verslag te leggen over de door de ESI-fondsen geleverde bijdrage tot de strategie.

3.45. De gemeenschappelijke reeks van elf thematische doelstellingen (paragraaf 3.23) wordt noch rechtstreeks noch op consistente wijze toegepast op alle vijf ESI-fondsen en daarom ook niet op de programma's waarvoor de fondsen worden aangewend. Voor de familie van cohesiefondsen dienen de thematische doelstellingen als structurelement, aangezien zij rechtstreeks worden gedragen door de hiërarchie van doelstellingen, zoals vereist op grond van de toepasselijke verordeningen. De Elfpo- en EFMZV-fondsen hebben echter een andere structuur. Op het hoogste niveau dienen zij de „prioriteiten van de Unie” te ondersteunen, maar in de wetgeving is niet vastgelegd hoe deze prioriteiten zijn gekoppeld aan de thematische doelstellingen. Hoewel het juridische kader een algemene koppeling vormt tussen de Elfpo-/EFMZV-fondsen en de Europa 2020-strategie, worden de thematische doelstellingen niet gebruikt om deze fondsen aan te sturen of te structureren. Tekstvak 3.3 geeft een samenvatting van de verschillende structuren die door de fondsen worden gebruikt.

3.44. De Commissie verwijst naar haar antwoord op paragraaf 3.24 met betrekking tot de rol en het doel van de thematische doelstellingen. De rol van de thematische doelstellingen is de fondsen met hun op het Verdrag gebaseerde opdrachten op de prioriteiten van Europa 2020 te richten. De uitvoering van Europa 2020 is echter niet het enige doel van de programma's.

3.45. Dit is in lijn met de opdrachten van de respectieve fondsen.

De prioriteiten voor plattelandsontwikkeling worden beschouwd als een vertaling van de thematische doelstellingen in de specifieke context van het plattelandsontwikkelingsbeleid.

Door middel van het Elfpo-rechtskader wordt een duidelijke band gelegd; de bijdrage aan Europa 2020 wordt nagestreefd aan de hand van zes prioriteiten die zijn onderverdeeld in aandachtsgebieden. Dit vereiste wordt volledig weerspiegeld in de structuur van de Elfpo-programma's. De voortgang in de richting van de streefdoelen van de prioriteiten/aandachtsgebieden wordt gemonitord in de jaarlijkse uitvoeringsverslagen. Om te zorgen voor samenhang met de thematische doelstellingen zijn de tabellen van overeenstemming gehecht aan de documenten met richtsnoeren.

De EFMZV-prioriteiten van de Unie en hun banden met de thematische doelstellingen zijn opgenomen in het gemeenschappelijk strategisch kader en in de programmering, volgens de interventielogica die met de lidstaten tijdens de EFMZV-deskundigenbijeenkomsten van 2014 is besproken.

⁽³⁶⁾ COM(2011) 500 final, deel 1 van 29 juni 2011, mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's „Een begroting voor Europa 2020”, afdeling 5.2 en SWD (2012) 61 final, deel II van 14 maart 2012, afdeling 1.3.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Tekstvak 3.3 — Hiërarchie van doelstellingen voor de familie van cohesiefondsen en voor de Elfpo-/EFMZV-fondsen volgens het wetgevingskader

ESF/EFRO/CF: thematische doelstellingen → investeringsprioriteiten → specifieke doelstellingen → soorten acties.

Elfpo: Unieprioriteiten voor plattelandsontwikkeling → aandachtsgebieden → maatregelen.

EFMZV: Unieprioriteiten voor duurzame ontwikkeling van de visserij en aquacultuur → specifieke doelstellingen → maatregelen.

3.46. Alle van de door ons onderzochte partnerschapsovereenkomsten en vier van de vijf programma's maakten gebruik van thematische doelstellingen ter structureren van de informatie. In het geval van het enige door ons onderzochte programma waarvoor dit niet gold (het Elfpo-programma, Duitsland), weerspiegelde het programma de wettelijke vereisten, maar bevatte het slechts zijdelingse verwijzingen naar de thematische doelstellingen. In dit programma hebben wij geen koppeling kunnen vinden tussen de thematische doelstellingen die waren vastgelegd in de Duitse partnerschapsovereenkomst en de prioriteiten en aandachtsgebieden van het programma. Zelfs bij het gebruik van de concordantietabel uit de richtsnoeren van de Commissie, waarin de koppelingen tussen de prioriteiten en de thematische doelstellingen worden gegeven, was het moeilijk om informatie per thematische doelstelling samen te voegen, aangezien prioriteit vier twee geassocieerde thematische doelstellingen heeft. Hoewel wij dit hebben vastgesteld in het programma voor Duitsland zal dit een algemeen probleem voor alle Elfpo-programma's zijn.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 3.3 — Hiërarchie van doelstellingen voor de familie van cohesiefondsen en voor de Elfpo-/EFMZV-fondsen volgens het wetgevingskader

Elfpo: Zoals uitgelegd in het antwoord van de Commissie op paragraaf 3.45 en onder andere in de richtsnoeren voor de strategische programmering voor de periode 2014-2020 uiteengezet, zijn de prioriteiten en aandachtsgebieden van het Elfpo gekoppeld aan de Europa 2020-doelstellingen en aan de thematische doelstellingen.

EFMZV: Hoewel de EFMZV-verordening de prioriteiten van de Unie koppelt aan de specifieke doelstellingen en vervolgens aan de maatregelen van het fonds, blijkt uit de interventielogica die bij de programmering is toegepast en die tijdens de EFMZV-deskundigengroep van 25 juni 2014 aan de lidstaten is voorgelegd, een hiërarchie van doelstellingen, waaronder de thematische doelstellingen → Unieprioriteiten voor de duurzame ontwikkeling van de visserij en de aquacultuur → Specifieke doelstellingen → Maatregelen.

3.46. Zoals gezegd, bestaat er een samenhang tussen de elf thematische doelstellingen en de prioriteiten/aandachtsgebieden van het Elfpo. Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 3.45.

Voor het Elfpo zijn er afzonderlijke resultaatindicatoren die aan de afzonderlijke thematische doelstellingen kunnen worden gekoppeld. Derhalve kunnen de resultaten per thematische doelstelling worden geaggregeerd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.47. De nationale kerndoelen moeten worden opgenomen in de partnerschapsovereenkomsten (paragraaf 3.17). In alle door ons onderzochte partnerschapsovereenkomsten was dit het geval. Voor de door ons onderzochte programma's werden deze nationale streefdoelen alleen in het Poolse programma via thematische doelstellingen verder onderverdeeld in operationele streefdoelen.

3.48. Portugal en Letland definieerden in hun partnerschapsovereenkomst operationele doelstellingen die zij daarna gebruikten op het niveau van de programma's die door ons werden onderzocht. Er bestond echter geen rechtstreekse koppeling tussen deze doelstellingen en hun nationale kerndoelen.

De introductie van gemeenschappelijke indicatoren voor elk fonds is een belangrijke stap, maar het ontwerp kent beperkingen

3.49. Om in staat te zijn informatie over prestaties op EU-niveau samen te voegen, met inbegrip van de informatie over de Europa 2020-strategie, heeft de Commissie gemeenschappelijke indicatoren nodig, waaronder resultaatindicatoren, die, waar mogelijk, door fondsen worden gedeeld en op consistente wijze worden gebruikt door alle lidstaten. Deze indicatoren moeten worden voorzien van mijlpalen en streefdoelen. In de vorige MFK-periode was er alleen voor het ESF en het Elfpo een reeks aan gemeenschappelijke indicatoren vereist. Voor de periode 2014-2020 is er in de verordeningen voor elk van de vijf ESI-fondsen een gemeenschappelijke reeks indicatoren geïntroduceerd.

3.50. In potentie is dit een belangrijke stap in de richting van een verscherpte aandacht voor prestaties. Onze in de hiernavolgende paragrafen uiteengezette analyse toont echter aan dat het risico bestaat dat enkele elementen in het ontwerp van het stelsel voor gemeenschappelijke indicatoren het nut en de relevantie van de gemeenschappelijke indicatoren beperken, en dat de Commissie daardoor wordt beperkt in haar mogelijkheden om informatie over prestaties samen te voegen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.47. De opname van een verwijzing naar de kerndoelen in de partnerschapsovereenkomsten is gebaseerd op de richtsnoeren van de Commissie. De uitsplitsing van de streefdoelen in aanvullende operationele streefdoelen komt toe aan de lidstaten. De vaststelling van specifieke operationele doelstellingen met de bijbehorende streefdoelen vindt plaats op het niveau van het programma.

3.49. De vijf fondsen van de ESIF hebben elk hun eigen, op het Verdrag gebaseerde opdracht en zijn gericht op verschillende soorten projecten en investeringen. Één reeks gemeenschappelijke indicatoren zou daarom moeilijk te verwezenlijken zijn. Er zijn streefdoelen voor alle indicatoren en mijlpalen voor de indicatoren van het prestatiekader.

De Commissie heeft zich ingezet voor het vrijwillig gebruik van gewone of „kern”-indicatoren voor het EFRO en het CF en in 2013 hebben alle lidstaten aan de hand van deze indicatoren verslag uitgebracht. Dat voor de periode 2014-2020 gemeenschappelijke indicatoren verplicht zijn, is gebaseerd op de lessen die zijn getrokken uit de periode 2007-2013. De monitoring van de geaggregeerde prestaties op EU-niveau kan ook plaatsvinden aan de hand van de mate waarin de streefdoelen bereikt worden.

De Commissie brengt uiterlijk eind 2015 een verslag uit over het resultaat van de onderhandelingen met een analyse van de geaggregeerde streefdoelen die tegen het einde van de programmeringsperiode 2014-2020 moeten worden verwezenlijkt.

3.50. Zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 3.51 tot en met 3.56.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.51. De lidstaten zijn niet wettelijk verplicht om de gemeenschappelijke indicatoren op te nemen in hun programma's ⁽³⁷⁾. De Commissie baseert zich bij haar verslaglegging over de prestaties echter wel op deze gemeenschappelijke indicatoren (zo zijn bijvoorbeeld de beheersplannen van de Commissie en haar jaarlijkse activiteitenverslagen voor de familie van cohesiefondsen uitsluitend gebaseerd op de gemeenschappelijke indicatoren). Daarom bestaat het risico dat een inconsistent gebruik van gemeenschappelijke indicatoren een sneeuwbal-effect op de kwaliteit van de verslaglegging van de Commissie heeft.

3.52. Elk ESI-fonds heeft gemeenschappelijke outputindicatoren. Slechts drie van deze fondsen hebben echter ook gemeenschappelijke resultaatindicatoren ⁽³⁸⁾. Daar komt bij dat sommige van de als resultaatindicatoren ingedeelde indicatoren voor het Elfpo geen echte resultaatindicatoren zijn (zie tekstvak 3.4). Het zal daarom voor de Commissie moeilijk zijn om informatie over de resultaten voor bepaalde fondsen samen te voegen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.51. De verordening vereist dat waar mogelijk (d.w.z. indien relevant) gemeenschappelijke outputindicatoren worden gebruikt, en de Commissie heeft hier tijdens de onderhandelingen ook op aangedrongen. De lidstaten moeten verslag uitbrengen aan de hand van alle gemeenschappelijke indicatoren. Derhalve zal de Commissie in haar verslaglegging over de gemeenschappelijke indicatoren de prestaties van alle programma's aan de hand van alle relevante indicatoren weergeven.

Het gebruik van indicatoren voor output en resultaten is verplicht. De lidstaten zijn ook verplicht om jaarlijks verslag uit te brengen over de voortgang bij de verwezenlijking van de streefdoelen van het programma, al dan niet aan de hand van gemeenschappelijke indicatoren. Derhalve zal de Commissie de geboekte vooruitgang jaarlijks kunnen beoordelen.

3.52. Er zijn geen gemeenschappelijke resultaatindicatoren voor het EFRO en het CF vanwege de grote reikwijdte van het soort investeringen dat kan worden gesteund en de verschillende veranderingen die de programma's beogen. De Commissie zal de resultaten beoordelen en er verslag over uitbrengen, maar niet via een eenvoudige aggregatie van gegevens, hetgeen nooit haar bedoeling was en wat zij niet nuttig acht vanwege de uiteenlopende resultaten.

Voor het Elfpo worden de gemeenschappelijke indicatoren voor alle POP's gedefinieerd in bijlage IV bij Verordening (EU) nr. 808/2014.

Met de doelindicatoren, die een subcategorie van de gemeenschappelijke resultaatindicatoren zijn, wordt op pragmatische wijze weergegeven wat de lidstaten vooraf kunnen kwantificeren, meten, verzamelen en via het monitoringsysteem beschikbaar maken. De doelindicatoren moeten derhalve niet afzonderlijk worden bekeken, maar in samenhang met de volledige reeks resultaatindicatoren die door het rechtskader is vastgelegd.

Hoewel er altijd ruimte voor verbetering is, zijn de indicatoren onderworpen aan overwegingen van kostenefficiëntie, aangezien er kosten verbonden zijn aan het vaststellen en monitoren van indicatoren. De indicatoren voor een gemeenschappelijk systeem moeten operationeel zijn, d.w.z. dat gegevens normalerwijs beschikbaar moeten zijn.

Zie ook het antwoord van de Commissie op tekstvak 3.4.

⁽³⁷⁾ Met uitzondering van het Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief en het Elfpo.

⁽³⁸⁾ Het CF en EFRO hebben geen gemeenschappelijke resultaatindicatoren.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Tekstvak 3.4 — Voorbeelden van ten onrechte als resultaat-indicatoren aangemerkte Elfpo-indicatoren

Met de indicator „percentage landbouwbedrijven met POP-steun voor investeringen in herstructurering of modernisering” wordt het aantal begunstigden gemeten, wat een output van steunverlening is, in tegenstelling tot efficiëntieverbetering bij de productie, wat een resultaat zou zijn.

Met de indicator „percentage van de plattelandsbevolking dat onder strategieën voor plaatselijke ontwikkeling valt” wordt het aantal personen gemeten waarvoor een ontwikkelingsstrategie is ontworpen en wordt niet gericht op de verbeteringen die voortvloeien uit de tenuitvoerlegging van de strategie.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 3.4 — Voorbeelden van ten onrechte als resultaat-indicatoren aangemerkte Elfpo-indicatoren

Per % van landbouwbedrijven: Zoals vermeld in het antwoord van de Commissie op paragraaf 3.52, moeten de indicatoren die worden gebruikt voor de monitoring en analyse van het beleid operationeel zijn, waardoor de keuze van indicatoren enigszins beperkt is.

Deze omvatten een reeks gemeenschappelijke indicatoren op het gebied van output, resultaten, impact en context. Deze indicatoren zullen worden gebruikt voor de samenstelling van de geaggregeerde gegevens op EU-niveau qua output en resultaten.

De eerstgenoemde indicator is niet een eenvoudige outputindicator, maar het aandeel van de bevolking dat door de steun wordt bereikt. Daarom geeft dit reeds een indicatie van de omvang en de reikwijdte van de resultaten van het POP: een investeringssteun voor 38 % van de landbouwbevolking indiceert bijvoorbeeld een heel ander resultaat dan steun voor 0,5 %. Het spreekt voor zich dat deze doelindicator op zich geen goed beeld geeft van de bijdrage van een POP, of van het plattelandsontwikkelingsbeleid als geheel, tot de ontwikkeling van het concurrentievermogen van landbouwbedrijven. Het GMES omvat daarom ook een verplichte gemeenschappelijke aanvullende resultaatindicator: „Verandering van de landbouwproductie op ondersteunde landbouwbedrijven/jaar-arbeidseenheid”. Dit is een ingewikkeldere indicator om te beoordelen, aangezien niet alleen meer gegevens op het niveau van de landbouwbedrijven nodig zijn, maar ook een vergelijking met niet-ondersteunde vergelijkbare bedrijven teneinde de nettoresultaten van de POP-interventie te beoordelen. Het zal derhalve worden beoordeeld door middel van evaluatie, veeleer dan door monitoring, op drie momenten in de programmeringscyclus (2017, 2019 en achteraf) in plaats van jaarlijks.

Per % van de plattelandsbevolking: Deze indicator heeft betrekking op het aandeel van de betrokken bevolking die wordt bereikt, en niet op het aantal mensen; derhalve geeft de indicator een indicatie van de reikwijdte van de dekking. Deze indicator moet worden gezien in samenhang met R24/T23 (In de ondersteunde projecten gecreëerde banen (Leader)).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.53. De ingestelde gemeenschappelijke indicatoren moeten de samenvoeging van informatie binnen elk fonds mogelijk maken. Om verslag te leggen over de voortgang in de richting van Europa 2020 zou informatie echter op een hoger niveau moeten worden samengevoegd, waarbij de resultaten van verschillende fondsen worden gecombineerd. Alleen het CF en het EFRO hanteren dezelfde gemeenschappelijke indicatoren (de gemeenschappelijke indicatoren voor het CF vormen een subcategorie van de voor het EFRO gebruikte indicatoren).

3.54. De thematische doelstellingen (paragraaf 3.23) moeten de koppeling vormen tussen de fondsen en de strategie en daarom op alle vijf fondsen van toepassing zijn. Gemeenschappelijke indicatoren zijn niet rechtstreeks gekoppeld aan thematische doelstellingen. Aangezien de gemeenschappelijke indicatoren niet door alle vijf fondsen worden gebruikt, zal daarnaast de samenvoeging van informatie op het niveau van de thematische doelstellingen daarmee niet worden vergemakkelijkt.

3.55. De verordeningen stellen voor de verschillende fondsen verschillende eisen met betrekking tot referentiewaarden, mijlpalen en streefdoelen⁽³⁹⁾. Referentiewaarden worden niet altijd vereist en mijlpalen alleen voor die indicatoren die onderdeel zijn van het „prestatiekader” (wordt in de volgende afdeling besproken). Streefdoelen voor resultaten hoeven niet altijd gekwantificeerd te worden. Zonder mijlpalen voor resultaten is het moeilijk om de voortgang te meten vóór het verstrijken van de termijn voor het behalen van de streefdoelen in 2023, drie jaar na afloop van de huidige programmeringsperiode.

3.56. Om een nuttige stimulans voor doelmatigheid te zijn, moet voor streefdoelen de juiste balans tussen ambitie en realisme worden gevonden. Bij sommige van de vijf onderzochte programma's was het in het geval van verschillende streefdoelen onwaarschijnlijk dat deze voldoende uitdagend waren.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.53. Aangezien de fondsen verschillende soorten investeringen beogen, is het onwaarschijnlijk dat voor alle fondsen dezelfde gemeenschappelijke indicatoren kunnen worden gebruikt (zie antwoord van de Commissie op paragraaf 3.49). Gelieve er nota van te nemen dat de lidstaten verslag zullen uitbrengen over de vooruitgang die is geboekt bij de verwezenlijking van de doelstellingen van Europa 2020 in 2017 en 2019 door de bijdrage van alle ESI-fondsen tot de geselecteerde thematische doelstellingen. De Commissie zal een strategisch verslag voorbereiden met een samenvatting van alle voortgangsverslagen. De evaluatie omvat ook een beoordeling van de bijdrage van de fondsen tot de verwezenlijking van de doelstellingen voor elke prioriteit.

3.54. Voor de fondsen voor het cohesiebeleid zal de verslaglegging over indicatoren worden verstrekt per prioritaire as en per specifieke doelstelling, en dus ook gekoppeld aan de thematische doelstellingen. Voor Elfpo, zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 3.45.

3.55. De Commissie houdt jaarlijks toezicht op het scala van output- en resultaatindicatoren. Met name de voortgang van de programma's met de verwezenlijking van de resultaten wordt gevolgd via het prestatiekader, onder andere ten opzichte van de mijlpalen voor outputindicatoren. Door vanaf 2016 (2015 voor het Werkgelegenheidsinitiatief voor jongeren) de vooruitgang jaarlijks te monitoren, zal de Commissie in staat zijn om de voortgang in de richting van de in de programma's vastgestelde streefdoelen bij te houden en dus te beoordelen of zij goed op weg zijn om de verwachte resultaten te bereiken.

De verschillende vereisten inzake het gebruik van referentiewaarden hangen af van de aard van de indicatoren (output of resultaten). In het geval van het ESF worden de referentiewaarden voor de outputindicatoren op nul gezet vanwege de aard van de indicatoren. In het geval van resultaatindicatoren zijn de referentiewaarden echter niet altijd beschikbaar en is er een procedure vastgesteld om deze later aan te passen aan de hand van de ervaringen tijdens de uitvoering.

3.56. Bij de programmaonderhandelingen streeft de Commissie naar het juiste evenwicht bij de vaststelling van streefdoelen.

⁽³⁹⁾ CF: Verordening (EU) nr. 1300/2013, artikel 5; EFRO: Verordening (EU) nr. 1301/2013, artikel 6; ESF: Verordening (EU) nr. 1304/2013, artikel 5; Elfpo: Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 487), artikel 69; en EFMZV: Verordening (EU) nr. 508/2014 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 149 van 20.5.2014, blz. 1), artikel 109.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Er moet meer aandacht voor resultaten komen, met name bij de partnerschapsovereenkomsten

3.57. In ons Jaarverslag 2012 hebben wij aangegeven dat het een uitdaging is om kwalitatief hoogwaardige resultaten te behalen met regelingen waarin middelen vooraf worden toegewezen aan de lidstaten en waarvoor de opname van de middelen een impliciete doelstelling is ⁽⁴⁰⁾. In reactie daarop zijn door de Commissie elementen aangewezen om deze tekortkoming voor de periode 2014-2020 aan te pakken en bij één van die elementen gaat het om een versterkte „interventielogica” ⁽⁴¹⁾: wat betekent dat de lidstaten hun behoeften moeten vaststellen en zich tot verwachte resultaten moeten verplichten, vóórdát zij nadenken over waar en hoe de middelen moeten worden besteed. Bij ons onderzoek naar de steekproef van partnerschapsovereenkomsten en programma's hebben wij daarom bekeken of de lidstaten zich hadden vastgelegd op verwachte resultaten.

3.58. De lidstaten zijn ertoe gehouden de hierboven uiteengezette interventielogica te volgen in hun partnerschapsovereenkomsten en programma's. In alle van de door ons onderzochte partnerschapsovereenkomsten en programma's werden eerst behoeften vastgesteld, vóórdát er werd geanalyseerd hoe en waaraan de EU-fondsen konden worden besteed.

3.59. In de door ons onderzochte partnerschapsovereenkomsten is er echter weinig aandacht voor resultaten. De lidstaten moeten verwachte resultaten vastleggen in partnerschapsovereenkomsten ⁽⁴²⁾ en programma's. Hoewel de lidstaten inderdaad in alle vijf van de door ons onderzochte partnerschapsovereenkomsten resultaten identificeerden, was voor drie ⁽⁴³⁾ daarvan meer dan de helft van de verwachte resultaten vaag. Als er resultaten werden geïdentificeerd, waren deze bovendien veelal uitgedrukt in kwalitatieve termen, zonder daarbij de mate van verandering te vermelden. Een goed voorbeeld van een thematische doelstelling die was voorzien van gekwantificeerde streefdoelen voor de resultaten is „Ondersteuning van de overgang naar een koolstofarme economie” (nummer 4 in tekstvak 3.2). Waarschijnlijk komt dit doordat deze specifieke thematische doelstelling rechtstreeks verband houdt met één van de kerndoelen die worden ondersteund door een wettelijk bindend kader (paragraaf 3.16).

3.57. De interventielogica heeft tot doel een verband te leggen tussen de activiteiten en de verwachte effecten (output, bijdrage aan resultaten) van een interventie met betrekking tot de aanpak van de vastgestelde behoeften en de hypothesen die verklaren hoe de activiteiten zullen leiden tot de effecten in het kader van de interventie.

3.58. Volgens het regelgevingskader wordt de interventielogica door de lidstaten toegepast op programmaniveau en niet op het niveau van partnerschapsovereenkomsten.

3.59. In de wetgeving is een samenvatting vereist van de belangrijkste resultaten op het niveau van de partnerschapsovereenkomsten.

⁽⁴⁰⁾ Zie het Jaarverslag 2012, paragraaf 10.4.

⁽⁴¹⁾ Zie het antwoord van de Commissie op het Jaarverslag 2012, paragraaf 10.3.

⁽⁴²⁾ Verordening (EU) nr. 1303/2013, artikel 15 bepaalt dat partnerschapsovereenkomsten voor elk van de geselecteerde thematische doelstellingen een samenvatting moeten geven van de belangrijkste resultaten die worden verwacht.

⁽⁴³⁾ Duitsland, Frankrijk en Letland.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.60. Op het niveau van de door ons onderzochte programma's hebben de lidstaten gekwantificeerde streefdoelen voor de resultaten vastgesteld. Voor het Elfpo-programma in Duitsland gold dit echter slechts voor één van de zes prioriteiten (prioriteit 6).

Gebreken in het ontwerp van het prestatiekader

3.61. De prestatiereserve, waarbij een klein deel van de EU-financiering voor de lidstaten wordt achtergehouden en pas aan hen wordt uitbetaald indien zij bepaalde streefdoelen hebben gehaald, is de belangrijkste stimulans voor de lidstaten om na het begin van de programma's aandacht te houden voor de prestaties. De prestatiereserve is dus een essentieel element van het prestatiekader dat wordt beschreven in tekstvak 3.5.

Tekstvak 3.5 — Het prestatiekader

De lidstaten stellen in de programma's indicatoren met mijlpalen vast voor 2018 en streefdoelen voor 2023, beide op het niveau van de fondsprioriteiten. De Commissie zal in 2019 een evaluatie van de prestaties verrichten op basis van de informatie uit de jaarlijkse uitvoeringsverslagen van de lidstaten over het voorgaande jaar met betrekking tot het behalen van deze mijlpalen. Afhankelijk van de uitkomsten van deze evaluatie zal de Commissie de prestatiereserve (tussen de 5 % en 7 % van de toewijzing aan elke prioriteit binnen een programma) toewijzen aan de prioriteiten waarvoor de mijlpalen zijn bereikt. De Commissie kan betalingen opschorten indien de evaluatie van de prestaties in 2019 uitwijst dat er in ernstige mate tekort is geschoten bij het bereiken van de mijlpalen; evenzo kan zij financiële correcties toepassen als uit de definitieve uitvoeringsverslagen blijkt dat er sprake is van een ernstig tekortschieten bij het behalen van de streefdoelen voor 2023 ⁽⁴⁴⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.60. Zoals vastgesteld in Verordening (EU) nr. 808/2014 worden gekwantificeerde streefdoelen voor resultaten opgenomen voor alle prioriteiten. De POP 2014-2020 voor Saksen-Anhalt omvat (net als alle andere POP's) in hoofdstuk 11 een reeks kwantitatieve streefdoelen voor alle in het POP opgenomen aandachtsgebieden, met gebruik van de gemeenschappelijke doelindicatoren (als subcategorie van de resultaatindicatoren, zoals gespecificeerd in het rechtskader).

3.61. Dit is niet de belangrijkste, maar wel een aanvullende stimulans.

⁽⁴⁴⁾ Verordening (EU) nr. 1303/2013, artikelen 20-22.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.62. In ons vorige jaarverslag hebben wij erop gewezen dat de doeltreffende werking van de prestatiereserve deels afhankelijk zou zijn van de mate waarin de Commissie succesvol zou zijn bij haar onderhandelingen over op het juiste niveau vastgestelde, passende streefdoelen en bij het veiligstellen van nauwkeurige, betrouwbare en tijdige gegevens van de lidstaten⁽⁴⁵⁾. Een verslag van de dienst Interne Audit van de Commissie uit oktober 2014 komt tot een vergelijkbare conclusie, waarbij wordt vastgesteld dat de inherente risico's bestaan dat de lidstaten mijlpalen en streefdoelen zouden vaststellen die niet ambitieus zijn om te voorkomen dat zij deze niet zouden behalen, en dat zij zich niet voldoende inspannen om nauwkeurige en betrouwbare gegevens te rapporteren, ter voorkoming van sancties in het geval van ondermaatse prestaties. De evaluatie van de prestaties zal pas in 2019 worden verricht, bijna aan het einde van de MFK-periode. Voorts zullen problemen met betrekking tot de kwaliteit van de door de lidstaten aangeleverde gegevens zich niet openbaren voor 2016, het eerste jaar waarin de jaarlijkse uitvoeringsverslagen, inzake de bijdrage van de ESI-fondsen tot Europa 2020, door de Commissie moeten worden samengevat in de strategische verslagen (zie paragraaf 3.36). Voor deze beide risicoterreinen zal het de komende jaren dus niet mogelijk zijn om het succes van de Commissie en de lidstaten te beoordelen.

3.63. In het jaarverslag⁽⁴⁶⁾ van vorig jaar, en ook door middel van onze werkzaamheden op dit gebied voor het huidige verslag, hebben wij enkele potentiële ontwerpfouten geconstateerd in de regelingen inzake het prestatiekader.

- a) Als programmaprioriteiten er niet in slagen de betreffende mijlpalen te behalen, gaat de door de prestatiereserve vertegenwoordigde financiering voor de lidstaat niet verloren, maar kan aan andere prioriteiten worden toegevoegd die de betreffende mijlpalen wel hebben behaald⁽⁴⁷⁾. Dit vermindert het stimulerende effect.
- b) De financiële sancties die de Commissie ter beschikking staan (opschorting van betalingen of financiële correcties) kunnen niet op resultaatindicatoren worden gebaseerd⁽⁴⁸⁾. Dit vermindert de aandacht voor resultaten.

3.63.

- a) Dit is inderdaad wat is overeengekomen door de medewetgevers.

Met betrekking tot de afzwakking van stimulerende effecten gaat de Commissie niet akkoord. De financiering is verloren voor de beheerders van de betrokken prioritaire as of maatregel; dit werkt derhalve als een stimulans. Bovendien zorgt de overheveling van middelen naar prioriteiten die doeltreffender zijn voor de verwezenlijking van de resultaten, feitelijk voor een verbetering van de algehele prestaties van de begroting.

- b) Ook dit geval is wat is overeengekomen door de medewetgevers.

Met betrekking tot de inhoud kunnen de sancties niet worden toegepast op basis van resultaatindicatoren, zowel vanwege het tijdschema (in bepaalde gevallen kunnen de resultaten pas een aanzienlijke tijd na de output worden beoordeeld) als vanwege de invloed van externe factoren.

⁽⁴⁵⁾ Zie het Jaarverslag 2013, paragraaf 10.14.

⁽⁴⁶⁾ Zie het Jaarverslag 2013, paragraaf 10.15.

⁽⁴⁷⁾ Verordening (EU) nr. 1303/2013, artikel 22, lid 4.

⁽⁴⁸⁾ Verordening (EU) nr. 1303/2013, artikel 22, leden 5 en 7.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- c) De mogelijkheid van de Commissie om financiële correcties op te leggen in het geval dat streefdoelen niet worden behaald, wordt bovendien beperkt door een aantal voorwaarden en uitzonderingen: proportionaliteit, het opnemingsniveau, niet-gedefinieerde „externe factoren”, sociaaleconomische factoren, omgevingsfactoren, economische omstandigheden en overmacht ⁽⁴⁹⁾.

3.64. Daarnaast hebben wij op het risico gewezen dat de aandacht voor doelmatigheid zou worden beperkt ten gevolge van het feit dat, volgens de wetgeving ⁽⁵⁰⁾, resultaatindicatoren „alleen waar passend” in het prestatiekader moeten worden gebruikt. De Commissie heeft besloten de mogelijkheid om resultaatindicatoren te gebruiken buiten het ESF te beperken, met als argument dat door de EU gefinancierde programma's op zich onvoldoende invloed hebben op het bereiken van resultaten en dat er veel tijd kan verlopen tussen het besteden van de middelen en het bereiken van resultaten ⁽⁵¹⁾.

3.65. Hoewel de vijf door ons onderzochte programma's (vier daarvan hadden betrekking op het ESF) indicatoren, mijlpalen voor 2018 en streefdoelen voor 2023 bevatten, ontbraken resultaatindicatoren in het prestatiekader van alle daarvan. Voor de onderzochte programma's zal de evaluatie van de prestaties dus worden gebaseerd op inputindicatoren (zoals de hoeveelheid aan bestede overheidsmiddelen) en outputindicatoren (zoals het aantal gefinancierde begunstigden). Tekstvak 3.6 bevat meer voorbeelden van de soorten indicatoren, mijlpalen en streefdoelen die in het prestatiekader zullen worden gebruikt en waarmee dus zou kunnen worden bepaald of lidstaten al dan niet voor de prestatiereserve in aanmerking komen. Het bewijsmateriaal van de onderzochte programma's ondersteunt onze conclusie van vorig jaar dat de impact van de prestatiereserve, wat betreft het bevorderen en vergroten van de aandacht voor resultaten, waarschijnlijk slechts marginaal zal zijn, aangezien er ook in de periode 2014-2020 geen werkelijke financiële prikkels of sancties bestaan met betrekking tot de met EU-middelen bereikte resultaten.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- c) *De kwalificaties zijn het resultaat van het wetgevingsproces tussen de Commissie, de Raad en het Parlement. De Commissie is van oordeel dat de doelstelling van deze bepaling nog steeds zal worden verwezenlijkt.*

3.64. *Dit is een specifieke kwestie voor het prestatiekader. De algemene monitoring van de prestaties van een programma omvat resultaatindicatoren.*

3.65. *De prestatiereserve is slechts één van de elementen die een intensievere aandacht voor resultaten ondersteunt.*

Het kernelement van de resultaatgerichte aanpak is de interventielogica die in elk programma is ingebed met de bijbehorende output- en resultaatindicatoren.

Het prestatiekader omvat een mechanisme om te monitoren of de uitvoering van de prioriteiten op schema ligt. De prestatiereserve is een stimulans om de mijlpalen te verwezenlijken, wat een noodzakelijke voorwaarde is voor het behalen van de beoogde resultaten.

⁽⁴⁹⁾ Verordening (EU) nr. 1303/2013, artikel 22, lid 7. De dienst Interne Audit van de Commissie heeft een vergelijkbare conclusie getrokken in zijn verslag uit oktober 2014 in het kader van de beoordeling van de kloofanalyse van deze verordening.

⁽⁵⁰⁾ Verordening (EU) nr. 1303/2013, bijlage II.

⁽⁵¹⁾ Zie het Jaarverslag 2013, paragraaf 10.15; gesteund door „Guidance fiche — Performance framework review and reserve in 2014-2020” (Richtsnoerenfiche — Evaluatie van het prestatiekader en de prestatiereserve in 2014-2020) van de Commissie, versie 6 van 4 maart 2014, blz. 7 voor de lidstaten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Tekstvak 3.6 — Voorbeelden van in het prestatiekader gebruikte indicatoren, mijlpalen en streefdoelen

Letland, ESF, EFRO en CF gecombineerd — Werkgelegenheid en groei: gebruikte indicatoren

In dit programma zijn in totaal 46 indicatoren geïdentificeerd, waaronder 16 inputindicatoren en 30 outputindicatoren. De 16 inputindicatoren zijn gelijk van aard: „Financiële toewijzing”.

Duitsland, Elfpo — Saksen-Anhalt: Twee typische voorbeelden van indicatoren met mijlpalen en streefdoelen

Voor de inputindicator „Totaalbedrag van het totaal aan overheidsuitgaven” bedraagt het streefdoel voor 2023 135,7 miljoen euro, met 31,1 miljoen euro als mijlpaal voor 2018.

Voor de indicator „Aantal agrarische entiteiten dat deelneemt aan regelingen inzake risicobeheer” bedraagt het streefdoel 113 agrarische entiteiten met als mijlpaal voor 2018 20 % van die entiteiten.

Frankrijk, ESF — Elzas: Typische indicatoren met mijlpalen en streefdoelen

In dit programma zijn in totaal zes indicatoren geïdentificeerd, waaronder drie inputindicatoren en drie outputindicatoren.

Voor de inputindicator „Financiële toewijzing” bedraagt het streefdoel voor 2023 35,4 miljoen euro, met 11,8 miljoen euro als mijlpaal voor 2018.

Voor de outputindicator „Aantal ondersteunde werklozen” bedraagt het streefdoel voor 2023 4 067 personen, met 2 324 als mijlpaal.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 3.6 — Voorbeelden van in het prestatiekader gebruikte indicatoren, mijlpalen en streefdoelen

Duitsland, Elfpo — Saksen-Anhalt — indicator „Totaalbedrag van het totaal aan overheidsuitgaven”: De mijlpaal voor 2018 is vastgesteld volgens de „n + 2”-regel, aangezien Elfpo-middelen uit de vorige programmeringsperiode nog steeds beschikbaar zijn voor betalingen tot eind 2015 voor dit soort concrete acties (uitgevoerd volgens het POP 2007-2013). Hierbij wordt ook rekening gehouden met de tijd die nodig is voor de goedkeuring van het POP en de opstelling van de interne uitvoeringsrichtsnoeren.

DEEL 3 — DE RAPPORTAGE VAN DE COMMISSIE INZAKE PRESTATIES

3.66. Dit deel van het hoofdstuk heeft betrekking op de interne begeleiding die werd geboden aan de directoraten-generaal (DG's) van de Commissie, de overgang van het oude (2007-2013) naar het nieuwe MFK (2014-2020) en verslaglegging over prestaties op het niveau van de DG's van de Commissie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.67. Wij hebben een evaluatie uitgevoerd van de programmaverklaringen⁽⁵²⁾, beheersplannen⁽⁵³⁾ en JAV's⁽⁵⁴⁾ voor 2014 van zes DG's⁽⁵⁵⁾, gebaseerd op de vereisten zoals vastgesteld in de Financiële Regels, de internecontrollenormen van de Commissie en de instructies voor beheersplannen en JAV's zoals gegeven door het secretariaat-generaal (SG) en directoraat-generaal Begroting (DG BUDG) van de Commissie. Bij de evaluatie werd informatie met betrekking tot begrotingsneutrale activiteiten buiten beschouwing gelaten, aangezien de betrokken vereisten op dit moment worden herzien.

De centrale richtsnoeren zijn verbeterd, maar er bestaan nog steeds gebreken die moeten worden aangepakt

3.68. Ter vergemakkelijking van de voorbereiding door de DG's van de programmaverklaringen, beheersplannen en jaarlijkse activiteitenverslagen, verstrekken het SG en DG BUDG permanente instructies en daaraan gerelateerde richtsnoeren. Wij hebben geconstateerd dat deze richtsnoeren in de loop der tijd specifiek, consistent en gemakkelijker te begrijpen zijn geworden⁽⁵⁶⁾. De vereiste voor DG's om in hun „programmaverklaringen” informatie op te nemen over de door uitgavenprogramma's geleverde bijdrage tot de Europa 2020-strategie (d.w.z. de koppeling met de geassocieerde kerndoelen en vlaggenschipinitiatieven) is ook een verbetering. Uit ons onderzoek is echter gebleken dat de informatie over Europa 2020 niet is opgenomen in de daaropvolgende fasen van programmering (in beheersplannen) en verslaglegging (in JAV's).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.68. Zoals aangegeven in de syntheseverslagen van dit en vorig jaar en in haar antwoorden op eerdere jaarlijkse verslagen heeft de Commissie het prestatiekader geleidelijk verder ontwikkeld en heeft zij verschillende maatregelen genomen om het belang van de kwaliteit van de uitgaven en de toegevoegde waarde van de EU-begroting aan te tonen. Uitgaande van het rechtskader van het nieuwe MFK, dat is ontworpen om een bijdrage te leveren aan Europa 2020 en strengere monitoring-, evaluatie- en verslagleggingsregelingen bevat, heeft de Commissie deze nadruk op prestaties ook ingevoerd in haar strategische planning en programmeringscyclus zoals tot uiting is gekomen in de centrale richtsnoeren. Naarmate de resultaten meer en meer beschikbaar worden in de loop van het huidige MFK, wordt verwacht dat de verslaglegging over deze resultaten ook geleidelijk meer zal worden toegespitst op de strategische doelstellingen van de EU.

⁽⁵²⁾ COM(2013) 450 final van 28 juni 2013 „Ontwerp van algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2014”. De programmaverklaringen hebben de activiteitenoverzichten vervangen als rechtvaardiging voor de aangevraagde middelen in de ontwerpjaarbegrotingen. Voor elk uitgavenprogramma bevatten zij doelstellingen die worden gesteund door indicatoren en streefdoelen, die zouden moeten worden gebruikt in de beheersplannen en jaarlijkse activiteitenverslagen van de DG's.

⁽⁵³⁾ Elk DG stelt jaarlijkse beheersplannen op om hun langetermijnstrategie te vertalen in algemene en specifieke doelstellingen en voor het beheer en de planning van hun activiteiten in de richting van deze doelstellingen.

⁽⁵⁴⁾ Een jaarlijks activiteitenverslag is een beheersverslag waarin wordt weergegeven welke resultaten er zijn behaald op het gebied van de essentiële beleidsdoelstellingen en kernactiviteiten. Voor dit hoofdstuk hebben wij deel 1 van de JAV's onderzocht over de behaalde resultaten en over de mate waarin deze resultaten de beoogde impact hebben gehad.

⁽⁵⁵⁾ DG AGRI, DG DEVCO, DG EMPL, DG Ondernemingen en industrie (DG ENTR — nu: DG Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Mkb, DG GROW), DG Milieu (DG ENV) en DG REGIO.

⁽⁵⁶⁾ De feedback van de operationele DG's inzake de begeleiding in een in augustus 2014 door de centrale diensten uitgevoerde enquête was grotendeels positief.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.69. Hoewel in 2014 een nieuwe MFK-periode begon, heeft een belangrijk deel van de bestedingen tot 2016 nog betrekking op het vorige MFK. De verslaglegging over prestaties moet dus zowel het oude als het nieuwe MFK omvatten. In de door ons onderzochte verslagen van de zes DG's was de overgang van het oude naar het nieuwe MFK niet duidelijk aangegeven. Het was vaak niet mogelijk om vast te stellen welke doelstellingen en streefdoelen vanuit het oude MFK waren overgenomen of geactualiseerd en welke niet meer werden gebruikt. Als vergelijkbare informatie ontbreekt, bestaat het risico dat het niet mogelijk is om te beoordelen of eerdere doelstellingen en streefdoelen zijn behaald.

3.70. Zo was één van DG AGRI's specifieke doelstellingen in het oude MFK „De bevordering van biologische productie en ontwikkeling van de markt voor biologische producten in de EU”. Hoewel DG AGRI nog steeds actief is op het gebied van biologische landbouw is deze doelstelling niet langer opgenomen in de beheersverslagen. De daaraan gekoppelde indicator bestaat nog, maar is niet te vergelijken met het eerdere MFK. Hoewel DG AGRI blijft rapporteren over de indicator „Het totale biologische landbouwareaal”, is de definitie van deze indicator gewijzigd (van „totale areaal dat op biologische wijze wordt bewerkt” in „totale areaal dat op biologische wijze wordt bewerkt dat EU-middelen ontvangt”).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.69. In de richtsnoeren voor de jaarlijkse activiteitenverslagen over 2014 is specifieke aandacht besteed aan de manier waarop verslag moet worden uitgebracht over voortgezette of stopgezette programma's. De wetgever kan ook hebben besloten de focus van sommige programma's te verleggen of andere programma's stop te zetten.

Voor DG EMPL zijn de doelstellingen voor 2007-2013 vervangen door één enkele doelstelling om de doeltreffende uitvoering van de programma's 2007-2013 voort te zetten, inderdaad met slechts twee indicatoren. Dit was een bewuste beslissing om het verslag beknopt en beleidsgericht te houden, bv. door de aandacht te vestigen op de acties van het DG voor de drie periodes (voorbereiding voor 2014-2020, afronding van de uitvoering voor 2007-2013, afsluiting van 2000-2006).

Voor DG REGIO worden sinds het beheersplan 2014 alle indicatoren die zijn gekoppeld aan de specifieke doelstellingen, gecategoriseerd volgens de programmeringsperiode waarop zij betrekking hebben⁽⁵⁾. Bovendien is de informatie over de prestaties zo opgezet dat het mogelijk is een onderscheid te maken tussen de resultaten die in 2007-2013 en 2014-2020 zijn bereikt. Dit kon nog niet worden opgenomen in het jaarlijks activiteitenverslag 2014, aangezien er geen gegevens beschikbaar waren in verband met de nieuwe operationele programma's.

3.70. In het kader van de hervorming van het GLB 2013 heeft DG AGRI een monitoring- en evaluatiekader ontwikkeld voor het GLB als geheel. Gezien het feit dat de biologische landbouw als gunstig voor het klimaat en milieu wordt beschouwd en biologische landbouwers in aanmerking komen voor de bijbehorende betalingen zijn de overeenkomstige indicatoren aangepast.

⁽⁵⁾ „Indicatoren voor 2007-2013 die in 2014-2020 zijn stopgezet”, „indicatoren die gemeenschappelijk zijn voor de programmeringsperiode 2007-2013 en de programmeringsperiode 2014-2020” en „indicatoren voor 2014-2020 waarvoor geen bruikbare gegevens uit 2007-2013 beschikbaar zijn”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Planning en rapportage van prestaties op het niveau van de directoraten-generaal kunnen verder worden verbeterd

De doelstellingen van de DG's zijn ongeschikt voor beheersdoeleinden

3.71. Volgens de instructies van de Commissie voor de beheersplannen voor 2014 moeten de DG's algemene doelstellingen formuleren met impactindicatoren (voor de lange termijn) en specifieke doelstellingen met resultaatindicatoren (voor de korte/middellange termijn). Volgens de Financiële Regels moeten de doelstellingen van de DG's SMART zijn — specifiek, meetbaar, haalbaar, relevant en tijdsgebonden ⁽⁵⁷⁾.

3.72. In het verlengde van de opmerkingen die wij in voorgaande jaren voor andere DG's hebben gemaakt, hebben wij voor alle zes onderzochte DG's vastgesteld dat vele van de algemene en specifieke doelstellingen in de beheersplannen en JAV's rechtstreeks waren overgenomen van beleidsteksten of wetgevende documenten maar niet waren omgezet in meer operationele doelstellingen. Deze hadden dus een te hoog niveau om te kunnen dienen als beheersinstrumenten (zie tekstvak 3.7).

Tekstvak 3.7 — Voorbeelden van door de Commissie als „specifiek” aangemerkte doelstellingen die ongeschikt zijn voor beheersdoeleinden

DG DEVCO: „Ondersteuning van de democratie” is als specifieke doelstelling vastgesteld. Deze is niet als doelstelling geformuleerd en bepaalt niet wat er moet worden bereikt.

DG ENTR: de doelstelling „Bevordering van ondernemerschap en een ondernemerscultuur” specificeert niet welk type activiteiten moet worden ondernomen en wat daarmee moet worden bereikt.

3.72. De doelstellingen (algemene en specifieke) zoals gespecificeerd in de beleids- of rechtsdocumenten, vormen de politieke realiteit waarbinnen de Commissie opereert. Bovendien moet de Commissie de programma's beheren en er verslag over uitbrengen aan de hand van de doelstellingen en indicatoren die zijn vastgesteld door de wetgever.

Tekstvak 3.7 — Voorbeelden van „specifieke doelstellingen” waarvan de Commissie heeft vastgesteld dat zij ongeschikt zijn voor beheersdoeleinden

DG DEVCO: de ondersteuning van de democratie is een algemene, correct geformuleerde beleidsdoelstelling. Het is een proces van lange adem dat bijzonder gevoelig is voor de politieke ontwikkeling in de begunstigde landen, maar dit betekent niet dat de ondersteuning van democratie geen deugdelijk doel is. In veel gevallen luidt de vraag: „Hoeveel zou de situatie er verder op achteruit zijn gegaan als de Commissie geen steun zou hebben verleend aan prodemocratieactivisten en democratische processen in een bepaald land?”

DG ENTR: In overeenstemming met de praktijk van de Commissie vloeien deze specifieke doelstelling en de bijbehorende twee indicatoren voort uit de rechtsgrondslag van het Cosme-programma ⁽⁶⁾. De Commissie is van mening dat deze specifieke doelstelling correct is gespecificeerd aangezien er indicatoren, output en uitleg zijn vastgelegd in de beheersplannen en in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de DG's.

⁽⁵⁷⁾ Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012, artikel 30, lid 3.

⁽⁶⁾ Zie de doelstellingen en indicatoren voor het Cosme-programma in de bijlage op <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1287&from=NL>

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

DG REGIO: de doelstelling „Ondersteuning van politieke hervormingen” is niet meetbaar aangezien de hoeveelheid aan te leveren steun niet wordt gekwantificeerd.

3.73. In totaal hebben wij 34 specifieke doelstellingen geëvalueerd, waarvan er slechts twee aan alle SMART-criteria voldeden. Dit resultaat is vergelijkbaar met wat wij in voorgaande jaren hebben gerapporteerd. Hoewel de onderzochte doelstellingen relevant waren voor het beleidsterrein waarop de DG's opereren, worden met de indicatoren van een doelstelling in veel gevallen niet alle aspecten op het passende niveau gemeten.

Er blijven problemen bestaan met de indicatoren voor het toezicht op prestaties

3.74. De keuze van indicatoren moet worden gebaseerd op overwegingen zoals relevantie, meetbaarheid en tijdige beschikbaarheid van betrouwbare prestatiegegevens. Voor zover mogelijk dienen de indicatoren te voldoen aan de „Racer”-criteria⁽⁵⁸⁾. Indicatoren die resultaten meten waarop DG's weinig invloed kunnen uitoefenen, dienen te worden aangevuld met andere indicatoren die rechtstreeks de activiteiten van de DG's meten.

3.75. Alle zes de DG's hebben per doelstelling ten minste één prestatie-indicator om het management te helpen de bereikte resultaten te monitoren, te evalueren en hierover te rapporteren. Van de 98 indicatoren in deze door ons onderzochte DG's voldeden er 34 aan alle Racer-criteria. Dit is een verbetering ten opzichte van wat wij in voorgaande jaren hebben gerapporteerd. Evenals in voorgaande jaren hebben wij echter een aantal aanvullende tekortkomingen vastgesteld in de gebruikte indicatoren (zie tekstvak 3.8)

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

DG REGIO: Zoals hierboven is verduidelijkt in paragraaf 3.72, zijn de doelstellingen die zijn opgenomen in de programmaverklaringen, beheersplannen en jaarlijkse activiteitenverslagen, afkomstig uit de rechtsgrondslagen. In overeenstemming met de praktijk van de Commissie komt deze specifieke doelstelling overeen met de rechtsgrondslag in verband met IPA II⁽⁷⁾.

3.74. In aansluiting op het antwoord op paragraaf 3.72 vormen de doelstellingen en indicatoren van het programma, zoals vastgesteld door de wetgevende autoriteit in de rechtsgrondslagen, de basis waarop de Commissie verslag moet uitbrengen. Niet al deze indicatoren zouden voldoen aan de „Racer”-criteria.

3.75. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 3.74.

⁽⁵⁸⁾ Relevant, geaccepteerd, geloofwaardig, eenvoudig en robuust: „Part III: Annexes to impact assessment guidelines” „Deel III: bijlagen bij de richtsnoeren inzake effectbeoordeling) (Europese Commissie, 15 januari 2009 — http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_en.pdf).

⁽⁷⁾ Verordening (EU) nr. 231/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 tot vaststelling van een instrument voor pretoetredingssteun (IPA II).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Tekstvak 3.8 — Voorbeelden van problemen met indicatoren**a) Indicatoren die het DG niet kon beïnvloeden**

DG ENV: „Totale hoeveelheid geproduceerd afval” — vele factoren zijn van invloed op deze indicator, zoals consumentengedrag of industriënormen. Verschillende daarvan vallen buiten de invloedssfeer van DG ENV.

b) Indicatoren waarvoor de betrouwbaarheid van ondersteunende gegevens onzeker was

DG AGRI: „Ondersteuning van de lokale productie ter instandhouding/ontwikkeling van de landbouwproductie” — de gegevens voor deze indicator worden verzameld uit door de lidstaten ingediende jaarlijkse uitvoeringsverslagen. De Commissie heeft echter tekortkomingen vastgesteld in de kwaliteit van de ingediende gegevens en geconcludeerd dat deze indicator „met gepaste behoedzaamheid zal worden geëvalueerd” ⁽⁵⁹⁾.

c) Als resultaatindicatoren gepresenteerde indicatoren die feitelijk outputgericht waren

DG EMPL: „Aantal personen dat steun ontvangt uit het fonds” — deze indicator meet het aantal begunstigden, maar is niet gericht op de verbeteringen die dankzij deze steun tot stand zijn gebracht.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 3.8 — Voorbeelden van problemen met indicatoren

a) DG ENV: Hoewel de verwezenlijking van een gunstige tendens in de „totale hoeveelheid geproduceerd afval” ook afhangt van factoren buiten de controle van de Commissie, omvatten verscheidene richtlijnen verplichte streefdoelen voor afvalpreventie en recycling.

b) DG AGRI: In het algemeen moeten de indicatoren niet kritiekloos worden geaccepteerd en de kwaliteit ervan moet altijd worden beoordeeld in functie van het beoogde gebruik. De Commissie heeft overleg met de lidstaten gepleegd met het oog op de verbetering van de indicator en de kwaliteit van de verstrekte gegevens.

c) DG EMPL: Deze indicator is in overeenstemming met de doelstellingen van het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD), dat de ergste vormen van armoede tracht te verlichten en de relatieve positie van armen probeert te veranderen (opheffing uit de armoede). Deze indicator is ingedeeld als resultaatindicator in de later vastgestelde gedelegeerde handeling (Verordening (EU) nr. 1255/2014) waarin een lijst van gemeenschappelijke input-, output- en resultaatindicatoren is opgenomen.

Het aantal begunstigden is reeds een indicatie van de bijdrage van het FEAD tot de verlichting van honger en ernstige materiële ontberingen. De aard van het fonds maakt het niet mogelijk (zeker niet kosteneffectief) om informatie te geven over de „verbeteringen die dankzij deze steun tot stand zijn gebracht”. Deze verbeteringen zouden de effecten van de geleverde steun zijn, die verder reiken dan de monitoringsaspecten van de indicatoren.

⁽⁵⁹⁾ Zie het beheersplan 2014 van DG AGRI, blz. 35 (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/index_en.htm).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**DEEL 4 — RESULTATEN VAN DE DOOR ONS
UITGEVOERDE DOELMATIGHEIDSCONTROLE**

3.76. In onze speciale verslagen wordt onderzocht of de beginselen van goed financieel beheer zijn toegepast op de uitgaven van de EU. Met het oog op een maximale impact kiezen wij onze onderwerpen voor speciale verslagen — specifieke begrotingsterreinen of beheerst thema's — aan de hand van een aantal criteria, zoals het niveau van de betrokken ontvangsten of uitgaven, de risico's voor een goed financieel beheer en de mate van interesse van de belanghebbenden. In 2014 hebben wij 24 speciale verslagen vastgesteld⁽⁶⁰⁾, zoals vermeld in **bijlage 3.1**.

3.77. Elk speciaal verslag is op zich al een belangrijk instrument om de gecontroleerden verantwoording te laten afleggen voor hun beheer van EU-middelen en hen te helpen dit in de toekomst nog beter te doen. Samen bestrijken deze speciale verslagen de hele beheerscyclus van ontwerp tot evaluatie. In veel gevallen bevatten zij derhalve informatie over de mate waarin EU-financiering tot tastbare resultaten heeft geleid. Ons jaarlijks activiteitenverslag⁽⁶¹⁾ geeft korte samenvattingen van de speciale verslagen uit 2014, die daar zijn gegroepeerd naar de rubrieken van het MFK 2014-2020.

3.78. In de jaarverslagen van voorgaande jaren behandelden wij een beperkt aantal bijzonder relevant geachte thema's uit de speciale verslagen van het betrokken jaar⁽⁶²⁾. In dit jaarverslag bekijken we of er in de onderzochte gebieden aandacht was voor resultaten en of het waarschijnlijk was dat de geselecteerde projecten een maximale kosteneffectiviteit zouden opleveren.

⁽⁶⁰⁾ „Vastgesteld” betekent goedgekeurd voor publicatie.

⁽⁶¹⁾ Zie het Jaarlijks activiteitenverslag 2014 van de Rekenkamer, blz. 17-32 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶²⁾ In het Jaarverslag 2011 waren deze onderwerpen behoefteanalyse, ontwerp en Europese meerwaarde; in het Jaarverslag 2012 waren dit doelstellingen en indicatoren, prestatiegegevens en de duurzaamheid van door de EU gefinancierde projecten; en in het Jaarverslag 2013 waren dit Europese meerwaarde en het buitenkanseffect.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Wij hebben geconstateerd dat er weinig aandacht is voor resultaten

3.79. In de paragrafen 3.57-3.60 werd het gebrek aan resultaatgerichtheid in partnerschapsovereenkomsten geanalyseerd. Het belang van deze kwestie is ook aangegeven in ons overzicht („landscape review”) van de risico's voor het financieel beheer van de EU-begroting uit 2014 ⁽⁶³⁾. In dat overzicht werd door ons gesteld dat een gebrek aan informatie over wat er daadwerkelijk met financiering was bereikt één van de redenen voor een slechte kosten-batenverhouding kan zijn (paragraaf 25, onder l)). In het overzicht werd een oproep gedaan voor een robuust prestatiebeheerssysteem, met duidelijk gedefinieerde, universeel toegepaste prestatie-indicatoren die zijn gericht op outputs, resultaten en impact ⁽⁶⁴⁾.

3.80. Zo hebben wij bijvoorbeeld geconcludeerd dat de door EuropeAid gebruikte toezichts- en de evaluatiesystemen geen toereikende informatie over behaalde resultaten bieden. Zoals in dit verslag wordt opgemerkt, is het niet de eerste keer dat wij op deze tekortkoming hebben gewezen ⁽⁶⁵⁾.

3.81. Een vergelijkbare conclusie werd getrokken in het verslag inzake het Buitengrenzenfonds, waarin gebreken in het toezicht, de eindverslagen, IT-systemen en evaluaties achteraf ertoe hebben geleid dat de verantwoordelijke autoriteiten geen, of in ontoereikende mate, toezicht hielden op het behalen van resultaten. Ten gevolge daarvan waren noch wij, noch de lidstaten en de Commissie, in staat te beoordelen in hoeverre het fonds de daarvoor vastgestelde prioriteiten had ondersteund ⁽⁶⁶⁾.

3.80. De in voorgaande verslagen geconstateerde tekortkomingen hadden geen betrekking op de evaluatie, maar op het verslagleggings-systeem van EuropeAid, dat werd geacht te weinig informatie over resultaten te verstrekken en meer gericht te zijn op activiteiten dan op beleidsresultaten.

3.81. In het rechtskader voor de periode 2014-2020 van het Fonds voor interne veiligheid, de opvolger van het BGF, zijn de in het verslag van de Rekenkamer geconstateerde problemen grotendeels aangepakt. Dit omvat met name een versterkt kader voor verslaglegging en monitoring dat gebaseerd is op een systeem van gemeenschappelijke indicatoren en een specifiek elektronisch systeem (SFC 2014). Binnen het nieuwe uitvoeringskader zijn de lidstaten verplicht jaarlijks verslag uit te brengen over de resultaten die door middel van de fondsen zijn verwezenlijkt.

⁽⁶³⁾ Zie het overzicht („landscape review”) van de Rekenkamer „De middelen van de EU optimaal benutten: een overzicht („landscape review”) van de risico's voor het financiële beheer van de EU-begroting” van 25 november 2014 (<http://eca.europa.eu>). Dit is één van de twee overzichten die in 2014 zijn gepubliceerd, het andere betrof: „Hiaten, overlappingen en uitdagingen: een landschapsoverzicht van EU-regelingen inzake verantwoording en controle van de overheidsfinanciën” van 10 september 2014 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁴⁾ Zie het overzicht („landscape review”) van de Rekenkamer „De middelen van de EU optimaal benutten: een overzicht („landscape review”) van de risico's voor het financiële beheer van de EU-begroting”, paragraaf 25, onder l), en paragraaf 54, onder c), (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁵⁾ Speciaal verslag nr. 18/2014 „De evaluatiesystemen en resultaatgerichte toezichtsystemen van EuropeAid”, de paragrafen 51, 52 en 69 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁶⁾ Speciaal verslag nr. 15/2014 „Het Buitengrenzenfonds heeft de financiële solidariteit bevorderd, maar de resultaten ervan moeten beter worden gemeten en het Fonds zou een grotere Europese meerwaarde moeten leveren”, de paragrafen 76 en 77 (<http://eca.europa.eu>).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.82. In ons speciaal verslag inzake de doeltreffendheid van het combineren van subsidies uit de regionale investeringsfaciliteiten met leningen van financiële instellingen ter ondersteuning van het externe beleid van de EU hebben wij geconcludeerd dat de potentiële voordelen van het combineren niet volledig gerealiseerd waren als gevolg van tekortkomingen in het beheer door de Commissie. Wij deden de Commissie de aanbevelingen om een kader voor het meten van de resultaten ten uitvoer te leggen dat indicatoren voor de follow-up van het effect van EU-subsidies omvat, en om EU-delegaties duidelijke instructies te geven over hun rol in het toezicht op de EU-steun voor projecten met gecombineerde financiering ⁽⁶⁷⁾.

De projecten die waarschijnlijk het grootste effect zouden kunnen sorteren, werden niet altijd geselecteerd

3.83. In ons Jaarverslag 2013 wezen wij op het probleem van het syndroom „gebruiken of verliezen”, wat voor de lidstaten betekent dat het uitgeven van het beschikbare geld een centrale plaats kan gaan innemen bij de selectie van de te financieren projecten ⁽⁶⁸⁾. In een aantal speciale verslagen uit 2014 werden meer voorbeelden gegeven waaruit deze trend bleek.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.82. De Commissie merkt op dat de in het verslag vervatte aanbevelingen volledig in overeenstemming zijn met het recente hervormingsproces van de regionale faciliteiten en met de uitgevoerde technische werkzaamheden en de door het EU-platform voor blending in de context van externe samenwerking (EUBEC) gepresenteerde conclusies.

Het kader voor het meten van de resultaten is reeds vastgesteld en opgenomen in het aanvraagformulier met begeleidende richtsnoeren.

Er wordt een handleiding voor blendingacties opgesteld met een samenvatting van de belangrijkste kenmerken, de bepalingen en de operationele aspecten (met inbegrip van toezicht) van blending. Deze handleiding bevat algemene sturing in verband met blendingacties, onder andere voor de EU-delegaties.

3.83. In het rechtskader van de periode 2014-2020 moet de bijdrage van een actie aan de verwachte resultaten van de prioritaire as voortaan in de selectiecriteria worden opgenomen.

⁽⁶⁷⁾ Speciaal verslag nr. 16/2014 „De doeltreffendheid van het combineren van subsidies uit de regionale investeringsfaciliteiten met leningen van financiële instellingen ter ondersteuning van het externe beleid van de EU”, de paragrafen 53 en 59 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁸⁾ Zie het Jaarverslag 2013, paragraaf 10.57.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.84. De lidstaten kunnen het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling aanwenden voor de financiering van starterscentra ter ondersteuning van de groei van het midden- en kleinbedrijf. In ons speciaal verslag over dit onderwerp hebben wij geconstateerd dat zwakke selectiecriteria en het ontbreken van ontwikkelingsdoelstellingen voor de in het centrum gehuisveste bedrijven een negatieve invloed hadden op de doeltreffendheid van de gecontroleerde centra en een ongunstig effect op de algemene doelmatigheid van hun startersactiviteiten. In de procedure om starterscentra te selecteren voor cofinanciering is onvoldoende aandacht besteed aan verscheidene elementen die van essentieel belang zijn voor op starters gerichte activiteiten, zoals personeelscapaciteiten, reikwijdte en relevantie van de startersdiensten en de financiële duurzaamheid ⁽⁶⁹⁾.

3.85. Bij onze controle van de steun van het Europees Visserijfonds voor aquacultuur hebben wij geconcludeerd dat de gecontroleerde projecten in de lidstaten vaak op gebrekkige wijze waren geselecteerd. Bijvoorbeeld: sommige projecten waren reeds afgerond voordat het financieringsbesluit viel; in sommige landen was het beschikbare budget voor maatregelen ter ondersteuning van de aquacultuur groter dan de totale waarde van de ontvangen aanvragen en dus werd financiering verleend aan alle projecten die voldeden aan de elementaire criteria om ervoor in aanmerking te komen; en in één land werden projecten gefinancierd volgens de regel „wie het eerst komt, het eerst maalt”, waardoor later in de programmeringsperiode ingediende projecten, ongeacht de kwaliteit ervan, onmiddellijk werden afgewezen omdat het budget uitgeput was ⁽⁷⁰⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.84. De Commissie verwelkomt de conclusies van de Rekenkamer ten aanzien van de financiële bijdrage van het EFRO aan de toestandbrenging van de zakelijke infrastructuur.

De Commissie merkt op dat de prestaties van de starterscentra waar audits zijn gehouden, „bescheiden” worden genoemd op basis van een vergelijking van de resultaten van deze recenter tot stand gebrachte starterscentra met de benchmarks die zijn vastgesteld door gevestigde, volwassen starterscentra. Met name in de lidstaten die in 2004 of daarna tot de EU zijn toegetreden, ontbrak een dergelijke zakelijke infrastructuur; die structuur wordt nu pas opgebouwd, onder meer met steun van de structuurfondsen. Er is derhalve niet veel ervaring opgedaan en er moeten verdere inspanningen worden geleverd om beter te leren hoe deze infrastructuur doeltreffend kan worden gebruikt om nieuwe zakelijke ideeën en startende bedrijven adequaat te ondersteunen.

In het rechtskader van de periode 2007-2013 valt het proces van beoordeling en selectie van de projecten bovendien onder de verantwoordelijkheid van de nationale autoriteiten, de managementautoriteit en het toezichtcomité. In dat comité heeft de Commissie slechts een adviserende rol. In het rechtskader van de periode 2014-2020 moet de bijdrage van een actie aan de verwachte resultaten van de prioritaire as voortaan in de selectiecriteria worden opgenomen.

3.85. In het kader van gedeeld beheer berust de verantwoordelijkheid voor de selectie en de toekenning van steun aan projecten bij de lidstaten die moeten garanderen dat de geselecteerde projecten een toegevoegde waarde hebben.

In lijn met de algemene ontwikkeling van de ESI-fondsen hebben de medewetgevers en de Commissie de monitoring- en evaluatiesystemen aanzienlijk versterkt om het EFMZV resultaatgerichter te maken.

Bovendien zal de Commissie de lidstaten aanmoedigen om passende selectievoorwaarden vast te stellen voor hun aquacultuurprojecten in de programmeringsperiode 2014-2020.

⁽⁶⁹⁾ Speciaal verslag nr. 7/2014 „Heeft het EFRO met succes de ontwikkeling van starterscentra ondersteund?”, paragraaf 58 en punt V van de samenvatting (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁷⁰⁾ Speciaal verslag nr. 10/2014 „De doeltreffendheid van de steun van het Europees Visserijfonds voor aquacultuur”, paragraaf 62 en tekstvak 8 (<http://eca.europa.eu>).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.86. In ons speciaal verslag inzake door de EU gefinancierde luchthaveninfrastructuur zijn voorbeelden te vinden van de potentiële uitwerking van een gebrekkige projectselectie. Slechts voor ongeveer de helft van de onderzochte projecten kon worden aangetoond dat er behoefte bestond aan dergelijke investeringen; ongeveer één derde van de onderzochte luchthavens was niet winstgevend, waardoor het risico bestond dat zij moesten worden gesloten tenzij zij financiële overheidssteun bleven ontvangen. Onze algemene conclusie luidde dat de door de EU gefinancierde investeringen weinig waar voor hun geld boden ⁽⁷¹⁾.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De conclusie voor 2014

3.87. De looptijd van de tienjarige strategie van de EU en van haar zevenjarige begrotingscyclus zijn niet op elkaar afgestemd. Het resultaat daarvan is dat de Commissie er gedurende de eerste helft van de strategieperiode slechts in beperkte mate toe in staat is om toezicht te houden op de bijdrage die door de EU-begroting wordt geleverd tot de Europa 2020-strategie, omdat het zeer moeilijk is om gedurende de betrokken periode de verslagleggingsprocedures te wijzigen die ten grondslag liggen aan de begroting (zie de paragrafen 3.7-3.12).

3.88. Europa 2020 is een brede strategie voor de lange termijn, die door alle 28 lidstaten en door de EU moet worden aanvaard. Ten gevolge daarvan waren de belangrijkste doelen van de strategie (slimme, duurzame en inclusieve groei) noodzakelijkerwijs van hoog niveau. Onder deze politieke ambities bevindt zich een complexe architectuur die bestaat uit vijf kerndoelen, zeven vlaggenschipinitiatieven en, voor de ESI-fondsen, elf thematische doelstellingen. Deze verschillende niveaus zijn echter noch individueel, noch als geheel, ontworpen om de politieke ambities van Europa 2020 om te zetten naar bruikbare operationele doelstellingen (zie de paragrafen 3.13-3.25).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.86. In het rechtskader voor 2007-2013 kon de Commissie luchthaveninfrastructuurprojecten alleen rechtstreeks beoordelen en goedkeuren als het om grote projecten ging. Bij de beoordeling van de ontvangen 17 grote projecten heeft de Commissie nauwlettend aandacht besteed aan kwesties op het gebied van de kostenefficiëntie, met name de analyse van de vraag en de financiële duurzaamheid van de infrastructuur. De Commissie heeft er bijvoorbeeld bij de nationale autoriteiten op aangedrongen af te zien van bepaalde projecten ⁽⁸⁾ vanwege onvoldoende vraag en vanwege bezorgdheid in verband met de financiële duurzaamheid van deze luchthavens.

Er zijn al lessen getrokken uit de opgedane ervaring, zoals blijkt uit een radicaal andere aanpak in de periode 2014-2020 ⁽⁹⁾, de vaststelling door de Commissie van gedelegeerde en uitvoeringshandelingen met betrekking tot grote projecten, de verdere verbetering van het kwaliteitsbeoordelingsproces en de kwaliteitseisen waaraan de kosten-batenanalyse voor alle grote projecten moet voldoen.

3.87. Zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 3.7 tot en met 3.12.

3.88. De omzetting van de Europa 2020-doelstellingen en de elf thematische doelstellingen in nuttige operationele doelstellingen vindt plaats op programmaniveau. Bovendien worden de resultaten van de ESI-fondsen geraamd op basis van modelberekeningen, waarover o.a. in de desbetreffende cohesieverslagen (die overeenkomstig de verdragsbepalingen om de drie jaar moeten worden bekendgemaakt) verslag wordt uitgebracht.

⁽⁷¹⁾ Speciaal verslag nr. 21/2014 „Door de EU gefinancierde luchthaveninfrastructuur: een slechte kosten-batenverhouding”, de paragrafen 68-70 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁸⁾
⁽⁹⁾

Bv. vliegvelden in Kielce en in Bialystok.

Bv. het bestaan van vervoersplannen op regionaal of nationaal niveau die zijn geïdentificeerd als een specifieke ex-antevoorwaarde, investeringen die zijn beperkt tot de verbetering van de milieuprestaties of de veiligheidskenmerken van de infrastructuur, aandacht voor luchthavens die deel uitmaken van het TEN-T-kernnetwerk tijdens de onderhandelingen over de ESIF-programma's voor de periode 2014-2020 enz.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.89. Tot dusver heeft de Commissie in beperkte mate verslag gelegd over de door de EU-begroting geleverde bijdrage tot de Europa 2020-doelstellingen. Één van de redenen daarvoor is het ontbreken van kwalitatief hoogwaardige informatie. Een voorwaarde voor een robuust toezicht- en rapportagesysteem is dat er bij de Commissie en de lidstaten een gevoel van verantwoordelijkheid bestaat voor de streefdoelen en resultaten van de strategie (zie de paragrafen 3.26-3.34).

3.90. Het groeperen van de vijf ESI-fondsen onder één overkoepelende verordening en één partnerschapsovereenkomst per lidstaat biedt potentiële voordelen op het gebied van de coherentie van EU-actie. Deze potentiële voordelen zijn echter niet ten volle gerealiseerd. Nog steeds zijn er verschillende regels van toepassing op het niveau van de fondsen, en dus op programmaniveau. De voorbeelden van complementariteit en synergie in de onderzochte partnerschapsovereenkomsten en programma's waren schaars en oppervlakkig (zie de paragrafen 3.39-3.43).

3.91. De Europa 2020-streefdoelen van hoog niveau worden in de partnerschapsovereenkomsten en programma's niet op systematische wijze omgezet in operationele streefdoelen, en de wetgeving vereist niet dat het Elfpo en het EFMZV rond thematische doelstellingen worden gestructureerd. Het zal daarom zeer moeilijk worden voor de Commissie om op consistente wijze toezicht te houden op en verslag te leggen over de thematische doelstellingen voor alle vijf ESI-fondsen, en dit geldt derhalve ook voor de bijdrage van deze fondsen tot Europa 2020 (zie de paragrafen 3.44-3.48).

3.92. Dat er in de verordeningen een reeks gemeenschappelijke indicatoren is aangewezen, is een welkome poging om, in alle lidstaten, consistente gegevens te creëren die daarna zouden kunnen worden samengevoegd voor de beoordeling van de prestaties en om verslag te leggen over Europa 2020 op Europees niveau. De lidstaten zijn niet wettelijk verplicht om de gemeenschappelijke indicatoren op te nemen in hun programma's⁽⁷²⁾. De gemeenschappelijke indicatoren worden, met uitzondering van twee fondsen (het EFRO en het CF), niet door verschillende fondsen gedeeld. Slechts voor twee van de vijf ESI-fondsen bestaan er echte resultaatindicatoren. Mijlpalen bestaan alleen voor het prestatiekader en in enkele gevallen ontberen streefdoelen ambitie. Deze factoren zullen het moeilijk maken verslag te leggen over de bijdrage van de ESI-fondsen tot Europa 2020 (zie de paragrafen 3.49-3.56).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.89. De financieringsprogramma's voor 2007-2013 zijn niet specifiek opgezet om bij te dragen aan Europa 2020. Voor de programma's voor 2014-2020 zal de verplichte melding van gestructureerde gegevens solide, door evaluaties onderbouwde monitoring en verslaglegging over de bijdrage van de EU-begroting aan de Europa 2020-doelstellingen mogelijk maken.

In verband met de verantwoordelijkheid voor de resultaten, waarnaar wordt verwezen in paragraaf 3.33, herhaalt de Commissie dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen de directe verantwoordelijkheid voor het beheer van de financiële programma's en de door deze programma's verwezenlijkte resultaten en gevolgen die ook tot de verantwoordelijkheid van de medewetgevers en van de lidstaten behoren. De algemene prestaties van de programma's worden ook beïnvloed door diverse externe economische en maatschappelijke factoren.

3.91. De Commissie kan eind 2015 verslag uitbrengen over de verwachte resultaten met behulp van ESIF-steun voor de doelstelling groei en werkgelegenheid door middel van het verslag hierover uit hoofde van artikel 16 met gebruik van de gemeenschappelijke indicatoren. Vanaf 2016 zal de Commissie jaarlijks verslag uitbrengen aan de Raad en het Parlement over de geleidelijke verwezenlijking van de streefdoelen van de programma's.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 3.45.

3.92. Waar mogelijk (d.w.z. indien van toepassing) vereist de verordening dat gemeenschappelijke indicatoren worden gebruikt, iets waarop de Commissie heeft aangedrongen in de onderhandelingen. De Commissie ziet slechts een kleine mogelijkheid voor gemeenschappelijke indicatoren voor de andere fondsen vanwege de verschillende opdrachten van de fondsen en de verschillende soorten investeringen die worden ondersteund. De Commissie is van oordeel dat zij met behulp van de verplichte verslaglegging door de lidstaten in 2017 en 2019 in staat zal zijn verslag te doen van de door de ESI-fondsen geleverde bijdrage tot de verwezenlijking van de Europa 2020-strategie.

⁽⁷²⁾ Met uitzondering van het Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief en het Elfpo.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.93. Met betrekking tot de specificatie van te behalen resultaten hebben wij bij ons onderzoek van partnerschapsovereenkomsten en programma's enige voortgang geconstateerd, met name voor de programma's. Er moet echter meer aandacht voor resultaten komen, met name bij de partnerschapsovereenkomsten (zie de paragrafen 3.57-3.60).

3.94. Er bestaan gebreken in het ontwerp van het prestatiekader. Slechte prestaties, in termen van behaalde resultaten, leiden er niet toe dat de lidstaten de prestatiereserve verliezen, en de financiële sancties die de Commissie tot haar beschikking heeft, worden op een aantal manieren ingeperkt, bijvoorbeeld doordat zij zich niet kan baseren op resultaatindicatoren. Vorig jaar hebben wij met betrekking tot de prestatiereserve op enkele risico's gewezen en het onderzoek van dit jaar van enkele partnerschapsovereenkomsten en programma's wijst uit dat deze risico's werkelijkheid aan het worden zijn (zie de paragrafen 3.61-3.65).

3.95. De jaarlijkse verslaglegging van de DG's over prestaties is enigszins verbeterd, met name in verband met de centrale richtsnoeren. De verslaglegging is echter niet volledig aangepast aan de overgang van het oude naar het nieuwe MFK en de doelstellingen van de DG's zijn, evenals in voorgaande jaren, niet geschikt voor beheersdoeleinden, en er blijven problemen bestaan met de indicatoren voor het toezicht op de prestaties (zie de paragrafen 3.66-3.75).

Aanbevelingen

3.96. **Bijlage 3.2** toont de resultaten van onze beoordeling van de vooruitgang bij het opvolgen van de in voorgaande jaarverslagen gedane aanbevelingen. In de jaarverslagen 2011 en 2012 deden wij vijf aanbevelingen. Eén van deze aanbevelingen was niet van toepassing, drie daarvan werden in enkele opzichten uitgevoerd en één werd niet uitgevoerd.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.93. *De door de Rekenkamer onderzochte programma's bevatten vrijwel allemaal gekwantificeerde resultaten (ook al waren deze niet verplicht).*

3.94. *Het ontwerp van het prestatiekader is het resultaat van besprekingen tussen de medewetgevers. De Commissie is van oordeel dat het prestatiekader een stimulerend effect heeft op de prestaties, omdat geen enkele beheerder van een prioritaire as toegang tot de reserve wil verliezen.*

Bovendien moet worden opgemerkt dat het doel van de prestatiereserve niet alleen is om prikkels te geven aan programmabeheerders, maar ook om ervoor te zorgen dat middelen worden toegewezen aan goed presterende prioriteiten. Het inhouden van middelen wanneer zinvolle activiteiten ondersteund kunnen worden, zou ten koste kunnen gaan van de algehele impact van de fondsen. Zoals hierboven uiteengezet (zie antwoord van de Commissie op paragraaf 3.63), zijn de resultaatindicatoren in de meeste gevallen niet geschikt voor de prestatiekaders van de programma's en voor de toepassing van financiële sancties vanwege het tijdschema en het effect van externe factoren.

3.95. *Zoals reeds vermeld in het antwoord van de Commissie op paragraaf 3.69, is er in het richtsnoer van de jaarlijkse activiteitenverslagen over 2014 specifieke aandacht besteed aan de manier waarop verslag moet worden uitgebracht over voortgezette of stopgezette programma's. De wetgever kan ook hebben besloten de focus van sommige programma's te verleggen of andere programma's stop te zetten.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.97. De hiernavolgende aanbevelingen 1 en 2 komen voort uit onze conclusies in deel 1 van dit hoofdstuk, dat gericht was op het vermogen van de Commissie om toezicht te houden op en verslag te leggen over Europa 2020.

- **Aanbeveling 1:** de EU-strategie en het MFK moeten beter op elkaar worden afgestemd, met name met betrekking tot de tijdsduur en prioriteiten. Dit zou ertoe bijdragen dat ervoor wordt gezorgd dat passende toezichts- en verslagleggingsregelingen worden ingesteld die het gemakkelijker maken voor de Commissie om doeltreffend te rapporteren over de door de EU-begroting geleverde bijdrage tot de EU-strategie. De Commissie moet de wetgever passende voorstellen doen om deze kwestie aan te pakken.
- **Aanbeveling 2:** de politieke ambities op hoog niveau van de EU-strategie moeten worden omgezet in bruikbare operationele streefdoelen voor beheerders. De Commissie moet de wetgever met betrekking tot de opvolger van Europa 2020 de volgende voorstellen doen:
 - a) de politieke doelen op hoog niveau worden weergegeven in doelstellingen op EU-niveau;
 - b) op hun beurt zetten de partnerschapsovereenkomsten en programma's ⁽⁷³⁾ deze doelstellingen op EU-niveau om in operationele doelstellingen op het niveau van de lidstaten; een dergelijke koppeling is ook vereist voor rechtstreeks door de Commissie beheerde programma's;
- **Aanbeveling 3:** de aandacht voor resultaten moet zo spoedig mogelijk worden vergroot. De Commissie moet de wetgever de volgende voorstellen doen:
 - a) de lidstaten nemen in hun partnerschapsovereenkomsten en programma's ⁽⁷⁴⁾ de gekwantificeerde resultaten op die zij met behulp van de financiering beogen te behalen.
 - b) alle partnerschapsovereenkomsten en programma's ⁽⁷⁵⁾ moeten gemeenschappelijke resultaatindicatoren bevatten, die voor zover mogelijk door de verschillende fondsen worden gedeeld en zijn ontworpen om op lokaal, lidstaat- en EU-niveau toezicht te houden op de voortgang.
 - c) het prestatiekader (met inbegrip van elke prestatiereserve) ⁽⁷⁶⁾ moet, voor zover mogelijk, op deze gemeenschappelijke resultaatindicatoren worden gebaseerd.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.97. De Commissie heeft zich ertoe verbonden een goed financieel beheer te waarborgen en te zorgen voor maximale prestaties en een toegevoegde waarde van de ondernomen acties.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele.

Hoewel de Commissie niet in staat is om zich te verbinden tot het doen van specifieke voorstellen aan de wetgever, is zij bereid de suggesties van de Rekenkamer te onderzoeken om ervoor te zorgen dat bij de voorbereiding van de desbetreffende wetgevingsinitiatieven de uitgavenprioriteiten van de EU volledig in overeenstemming zijn met de overkoepelende beleidsdoelstellingen. De Europa 2020-strategie wordt momenteel geëvalueerd. Bij eventuele voorstellen van de Commissie aan de wetgever om de verslaglegging en de monitoring te vereenvoudigen, moet rekening worden gehouden met de wezenlijk politieke aard van de strategie.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele.

De Europa 2020-strategie wordt momenteel geëvalueerd. Bij eventuele voorstellen van de Commissie aan de wetgever om de verslaglegging en de monitoring te vereenvoudigen, moet rekening worden gehouden met de wezenlijk politieke aard van de strategie. Hoewel de Commissie niet in staat is om zich te verbinden tot het doen van specifieke voorstellen aan de wetgever, zal zij rekening houden met de suggesties van de Rekenkamer, in combinatie met de doelstellingen op EU-niveau, met het oog op de voorbereiding van op feitelijke gegevens gebaseerde voorstellen voor na 2020, teneinde de EU-middelen op de doeltreffendste manier te gebruiken.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele.

Aangezien de partnerschapsovereenkomsten en de programma's voor 2014-2020 pas onlangs zijn opgezet, is het nog te vroeg om wijzigingen voor te stellen voordat de daadwerkelijke uitvoering van de nieuwe bepalingen inzake de prestaties volledig kan worden beoordeeld. De beoordeling van de sterke en zwakke punten van het huidige kader zal worden uitgevoerd voorafgaand aan de voorbereiding van het MFK voor de periode na 2020.

Hoewel de Commissie niet in staat is om zich te verbinden tot het doen van specifieke voorstellen aan de wetgever, zal zij rekening houden met de suggesties van de Rekenkamer, in combinatie met de resultaten van de uit te voeren onderzoeken naar de doeltreffendheid van de verschillende mechanismen, om meer nadruk te leggen op resultaten uit hoofde van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen, met het oog op de voorbereiding van op feitelijke gegevens gebaseerde voorstellen voor na 2020, teneinde de EU-middelen op de doeltreffendste manier te gebruiken.

⁽⁷³⁾ Of de toekomstige equivalenten daarvan.

⁽⁷⁴⁾ Of de toekomstige equivalenten daarvan.

⁽⁷⁵⁾ Of de toekomstige equivalenten daarvan.

⁽⁷⁶⁾ Of het toekomstige equivalent daarvan.

BIJLAGE 3.1

DOOR DE REKENKAMER IN 2014 VASTGESTELDE SPECIALE VERSLAGEN

- Nr. 1/2014 „Doeltreffendheid van door de EU gesteunde projecten voor openbaar stadsvervoer”
- Nr. 2/2014 „Worden de preferentiële handelsregelingen naar behoren beheerd?”
- Nr. 3/2014 „Lessen uit de ontwikkeling van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) door de Europese Commissie”
- Nr. 4/2014 „Integratie van doelstellingen van het EU-waterbeleid in het GLB: een gedeeltelijk succes”
- Nr. 5/2014 „Het Europees banktoezicht krijgt vorm: de EBA in een veranderende omgeving”
- Nr. 6/2014 „Heeft de steun met middelen voor cohesiebeleid voor opwekking van hernieuwbare energie goede resultaten opgeleverd?”
- Nr. 7/2014 „Heeft het EFRO met succes de ontwikkeling van starterscentra ondersteund?”
- Nr. 8/2014 „Heeft de Commissie de integratie van gekoppelde steun in de bedrijfstoelageregeling doeltreffend beheerd?”
- Nr. 9/2014 „Wordt de investerings- en afzetbevorderingssteun van de EU ten behoeve van de wijnsector goed beheerd en zijn de resultaten wat betreft het concurrentievermogen van EU-wijnen aangetoond?”
- Nr. 10/2014 „De doeltreffendheid van de steun van het Europees Visserijfonds voor aquacultuur”
- Nr. 11/2014 „De totstandbrenging van de Europese Dienst voor extern optreden”
- Nr. 12/2014 „Worden uit het EFRO op doeltreffende wijze projecten gefinancierd die rechtstreeks de biodiversiteit bevorderen in het kader van de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020?”
- Nr. 13/2014 „De EU-steun voor herstel na de aardbeving in Haïti”
- Nr. 14/2014 „Hoe berekenen, verminderen en verrekenen de EU-instellingen en -organen hun uitstoot van broeikasgassen?”
- Nr. 15/2014 „Het Buitengrenzenfonds heeft de financiële solidariteit bevorderd, maar de resultaten ervan moeten beter worden gemeten en het Fonds zou een grotere Europese meerwaarde moeten leveren”
- Nr. 16/2014 „De doeltreffendheid van het combineren van subsidies uit de regionale investeringsfaciliteiten met leningen van financiële instellingen ter ondersteuning van het externe beleid van de EU”
- Nr. 17/2014 „Kan het EU-initiatief voor kenniscentra een doeltreffende bijdrage leveren om de chemische, biologische, radiologische en nucleaire risico's van buiten de EU te beperken?”
- Nr. 18/2014 „De evaluatiesystemen en resultaatgerichte toezichtsystemen van EuropeAid”
- Nr. 19/2014 „Pretoetredingssteun van de EU aan Servië”
- Nr. 20/2014 „Was de EFRO-steun aan kmo's op het gebied van e-handel doeltreffend?”
- Nr. 21/2014 „Door de EU gefinancierde luchthaveninfrastructuur: een slechte kosten-batenverhouding”
- Nr. 22/2014 „Realiseren van zuinigheid: beheersing van de kosten van door de EU gefinancierde projecten voor plattelandsontwikkeling”
- Nr. 23/2014 „Fouten in de uitgaven voor plattelandsontwikkeling: wat zijn de oorzaken en hoe worden ze aangepakt?”
- Nr. 24/2014 „Wordt de EU-steun voor de preventie en het herstel van door brand of natuurrampen veroorzaakte schade aan bossen goed beheerd?”

BIJLAGE 3.2

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR PRESTATIEASPECTEN

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uit-gevoerd	In uitvoering		Niet uitge-voerd	Niet van toepas-sing (*)	Ontoerei-kend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2012	Aanbeveling 1: De Commissie en de wetgever moeten verzekeren dat de nadruk in de komende programmeringsperiode (2014-2020) op de prestaties ligt. Dit vereist dat een beperkt aantal voldoende specifieke doelstellingen met relevante indicatoren, verwachte resultaten en impact, wordt vastgelegd in de sectorale verordeningen of op een andere bindende wijze.			X				
	Aanbeveling 2: De Commissie moet erover waken dat er een duidelijk verband bestaat tussen de activiteiten van de DG's en de gestelde doelen. Bij de bepaling van die doelen dient elk DG rekening te houden met de relevante beheerswijze en, indien toepasselijk, met zijn rol en verantwoordelijkheden.				X			
2011	Aanbeveling 1: De Commissie moet haar activiteiten bij het ontwerpen van nieuwe uitgavenprogramma's richten op de resultaten en impact die zij wil verwezenlijken. Indien resultaten en impacts niet eenvoudig te meten zijn, dient de Commissie op „SMART“-doelstellingen geba-seerde indicatoren en mijlpalen te bepalen die zouden aantonen dat haar activiteiten de door haar beoogde doelstellingen ondersteunen.			X				
	Aanbeveling 2: De Commissie dient met de lidstaten samen te werken teneinde de kwaliteit en tijdigheid van de ingediende gegevens te verbeteren. Met name dient zij daarbij te putten uit lessen die eventueel te trekken zijn uit de stappen die in het kader van de onder het GSK vallende fondsen worden genomen om de lidstaten te stimuleren, hoogwaardige prestatiegegevens te verstrekken.			X				
	Aanbeveling 3: Voor de volgende programmerings-periode, 2014-2020, dient de Commissie aan te tonen hoe zij de Europese meerwaarde waarborgt, en daarover te rapporteren.					X		

Op het moment is er geen verslaglegging voor de periode 2014-2020.

(*) Op het moment is er geen verslaglegging voor de periode 2014-2020.

HOOFDSTUK 4

Ontvangsten

INHOUD

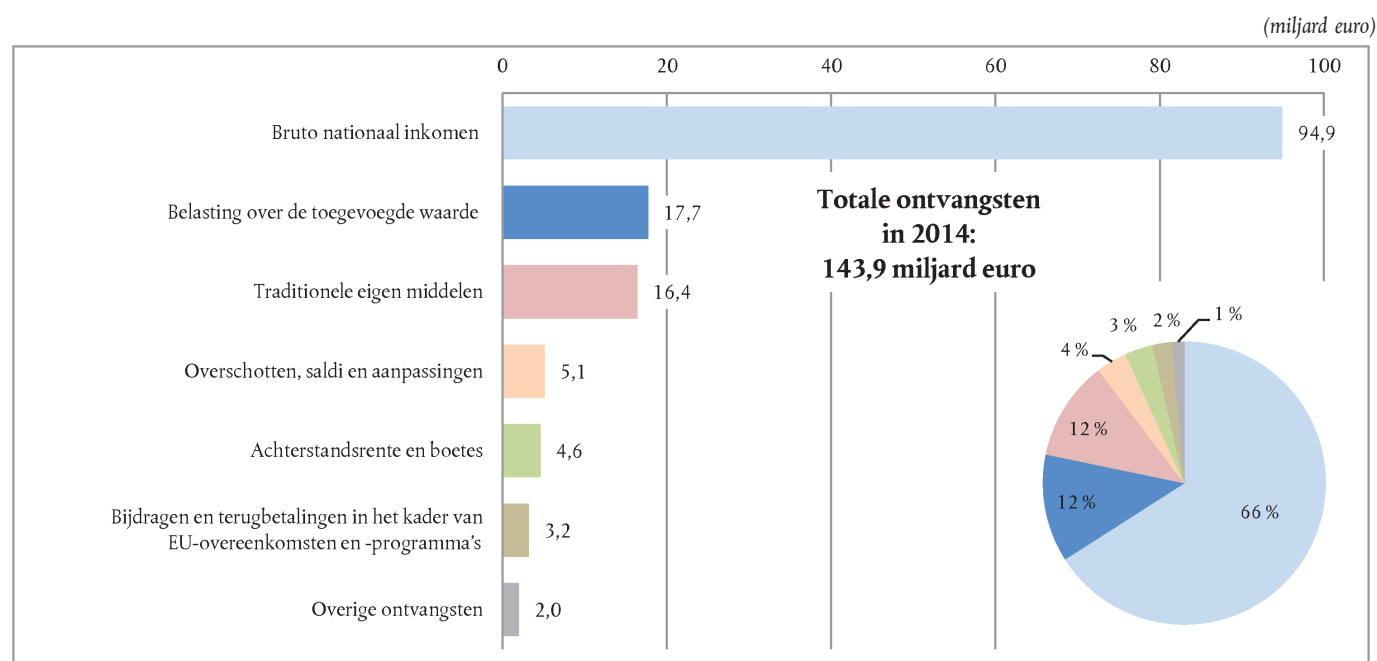
	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	4.1-4.4
Specifieke kenmerken van de ontvangsten	4.2-4.3
Reikwijdte en aanpak van de controle	4.4
Regelmatigheid van de verrichtingen	4.5
Onderzoek van geselecteerde systemen en jaarlijkse activiteitenverslagen	4.6-4.25
Eigen middelen bni	4.6-4.17
Traditionele eigen middelen	4.18-4.23
Eigen middelen btw	4.24
Jaarlijkse activiteitenverslagen	4.25
Conclusies en aanbevelingen	4.26-4.28
De conclusie voor 2014	4.26
Aanbevelingen	4.27-4.28
 Bijlage 4.1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor ontvangsten	
Bijlage 4.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor ontvangsten	

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

4.1. Dit hoofdstuk betreft de specifieke beoordeling van de ontvangsten die de eigen middelen en andere ontvangsten omvatten. Essentiële informatie over de ontvangsten in 2014 is opgenomen in **grafiek 4.1**.

Grafiek 4.1 — Ontvangsten



Bron: Geconsolideerde jaarrekening 2014 van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Specifieke kenmerken van de ontvangsten

4.2. De meeste ontvangsten zijn afkomstig van de eigen middelen⁽¹⁾ (90 %), te weten de bijdragen van de lidstaten⁽²⁾, waarvan er drie categorieën bestaan:

- De eigen middelen bni (bruto nationaal inkomen) (66 % van de ontvangsten) zijn bijdragen die voortvloeien uit de toepassing van een uniform percentage op het bni van de lidstaten. De berekening van de bijdragen van de lidstaten is gebaseerd op geraamde bni-gegevens⁽³⁾. Nadat alle overige ontvangstenbronnen in aanmerking zijn genomen, worden de eigen middelen bni gebruikt om de EU-begroting in evenwicht te brengen⁽⁴⁾. De voornaamste risico's zijn dat de onderliggende statistieken ofwel niet overeenkomstig de regels van de Unie worden opgesteld, ofwel niet conform deze regels worden verwerkt door de Commissie bij haar berekening van de bijdragen van de lidstaten, met inbegrip van de saldi en aanpassingen. Een ander risico is dat de verificaties door de Commissie van de bni-gegevens van de lidstaten niet doelmatig zijn.
- De traditionele eigen middelen (TEM) (12 %) zijn douane-rechten die worden geheven op importen en productie-heffingen voor suiker. De TEM worden vastgesteld en geïnd door de lidstaten. Driekwart daarvan wordt afgedragen aan de EU-begroting en het resterende kwart wordt ingehouden ter dekking van de inningskosten. De voornaamste risico's inzake de TEM betreffen de volledigheid, de juistheid en de tijdigheid van de middelen die de Unie ter beschikking worden gesteld.

⁽¹⁾ De wetgeving die momenteel van toepassing is: Besluit 2007/436/EG, Euratom van de Raad van 7 juni 2007 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (het eigenmiddelenbesluit) (PB L 163 van 23.6.2007, blz. 17) en Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad van 22 mei 2000 houdende toepassing van Besluit 2007/436/EG, Euratom betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (PB L 130 van 31.5.2000, blz. 1), zoals laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EU, Euratom) nr. 1377/2014 (PB L 367 van 23.12.2014, blz. 14). Op 26 mei 2014 werd een nieuw wetgevingspakket voor eigen middelen formeel goedgekeurd door de Raad. Zodra dit pakket door de lidstaten is geratificeerd, zal het met terugwerkende kracht van toepassing zijn vanaf 1 januari 2014.

⁽²⁾ Bij het eigenmiddelenbesluit worden kortingen vastgesteld die voor bepaalde lidstaten moeten worden toegepast op de bni- en btw-bijdragen voor de periode 2007-2013. Zodra het nieuwe wetgevingspakket is geratificeerd (zie voetnoot 1), zullen sommige lidstaten met terugwerkende kracht profiteren van een korting voor de periode 2014-2020. Daarnaast wordt bij het eigenmiddelenbesluit een correctie ingesteld met betrekking tot begrotingsonevenwichtigheden die aan één lidstaat wordt gegeven. Deze correctie gold in 2014 nog steeds en zal ook blijven bestaan in het nieuwe wetgevingspakket.

⁽³⁾ Deze gegevens worden overeengekomen tussen de Commissie en de lidstaten tijdens de vergadering van het Raadgevend Comité voor de eigen middelen.

⁽⁴⁾ Wordt het bni voor een bepaalde lidstaat te laag (of te hoog) opgegeven — zonder dat dit van invloed is op de totale eigen middelen bni —, dan heeft dit tot gevolg dat de bijdragen van de overige lidstaten toenemen (of afnemen) totdat de bni-gegevens zijn gecorrigeerd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

— De eigen middelen btw (belasting over de toegevoegde waarde) (12 %) zijn bijdragen die voortvloeien uit de toepassing van een uniform percentage op hypothetisch geharmoniseerde btw-grondslagen van de lidstaten. De voornaamste risico's houden verband met de volledigheid en nauwkeurigheid van de door de lidstaten verstrekte gegevens, de nauwkeurigheid van de berekeningen door de Commissie van de verschuldigde bijdragen en de tijdigheid van de betalingen door de lidstaten.

4.3. De voornaamste risico's ten aanzien van de overige ontvangsten betreffen onder meer het beheer door de Commissie van boetes en fouten in de berekening van bijdragen in verband met overeenkomsten met de Unie/Gemeenschap.

Reikwijdte en aanpak van de controle

4.4. In **bijlage 1.1, deel 2**, van hoofdstuk 1 worden onze algemene controleaanpak en -methodologie beschreven. Ten aanzien van de controle van de ontvangsten dienen de volgende specifieke zaken te worden opgemerkt:

- a) bij de systeembeoordeling werd het volgende onderzocht:
 - i) de systemen van de Commissie die moeten waarborgen dat de bni-gegevens van de lidstaten adequaat zijn als grondslag voor eigen middelen, alsmede de systemen van de Commissie ter berekening en inning van de bijdragen voor de bni-eigenmiddelenbron ⁽⁵⁾, alsmede de bni-saldi (zie paragraaf 4.6);
 - ii) de systemen van de Commissie voor de TEM ⁽⁶⁾, met inbegrip van haar toezicht op de controles door de lidstaten na douaneafhandeling;
 - iii) de TEM-boekhoudsystemen in drie geselecteerde lidstaten (Spanje, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk) ⁽⁷⁾ en doorlichting van hun systemen voor controles na douaneafhandeling;

⁽⁵⁾ Voor onze controle zijn wij uitgegaan van de overeengekomen geraamde bni-gegevens. Wij kunnen ons niet uitspreken over de kwaliteit van de tussen de Commissie en de lidstaten overeengekomen gegevens.

⁽⁶⁾ Zie ook Speciaal verslag nr. 2/2014 „Worden de preferentiële handelsregelingen naar behoren beheerd?” (<http://www.eca.europa.eu>).

⁽⁷⁾ Voor onze controle zijn wij uitgegaan van gegevens in de TEM-boekhoudsystemen van de bezochte lidstaten. Niet-aangegeven importen of importen die aan douanetoezicht zijn ontsnapt, vallen buiten het bestek van de door ons uitgevoerde controle.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- iv) de systemen van de Commissie die moeten waarborgen dat de eigen middelen btw en de btw-saldi (zie paragraaf 4.6) correct berekend en geïnd worden ⁽⁸⁾;
- v) het beheer door de Commissie van boetes en sancties;
- b) de controle omvatte een onderzoek op het niveau van de Commissie van een steekproef van 55 invorderingsopdrachten ⁽⁹⁾. De steekproef is zo opgezet dat deze representatief is voor alle ontvangstenbronnen;
- c) de beoordeling van de jaarlijkse activiteitenverslagen omvatte de verslagen van directoraat-generaal Begroting (DG Begroting) en Eurostat.

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

4.5. De resultaten van de toetsing van verrichtingen zijn samengevat in **bijlage 4.1**. Geen van de 55 door ons onderzochte verrichtingen vertoonde fouten.

- Bij haar controle constateerde de Rekenkamer geen fouten in de berekening door de Commissie van de bijdragen van de lidstaten op basis van de btw en bni, noch in de betaling ervan.
- De Rekenkamer constateerde dat over het geheel genomen de door de Commissie afgegeven invorderingsopdrachten in overeenstemming zijn met de door de lidstaten toegepaste TEM-overzichten.
- Bij de controle van de Rekenkamer werden geen fouten aangetroffen in de berekeningen of betalingen van andere ontvangstenverrichtingen.

⁽⁸⁾ Voor onze controle zijn wij uitgegaan van de door de lidstaten voorbereide, geharmoniseerde btw-grondslag. Wij hebben de statistieken en door de lidstaten verstrekte gegevens niet rechtstreeks getoetst.

⁽⁹⁾ Een invorderingsopdracht is een document waarin de Commissie bedragen boekt die aan haar moeten worden voldaan.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**ONDERZOEK VAN GESELECTEERDE SYSTEMEN
EN JAARLIJKE ACTIVITEITENVERSLAGEN****Eigen middelen bni****Bni-saldi**

4.6. Elk jaar moeten de lidstaten bijstellingen aanleveren van hun bni- en btw-gegevens voor de jaren die nog aan verandering onderhevig zijn (vier jaar) of om punten van voorbehoud aan te pakken⁽¹⁰⁾. De Commissie gebruikt deze informatie voor haar herberekening van de btw- en bni-bijdragen van de lidstaten voor de voorgaande jaren (zogenoemde btw- en bni-saldi). In 2014 was er sprake van bijstellingen van de bni-gegevens die tot ongekend hoge aanpassingen van de bijdragen van de lidstaten leidden — ten bedrage van 9 813 miljoen euro⁽¹¹⁾ — (zie **tabel 4.1**). Deze bijstellingen moeten nog door Eurostat worden beoordeeld en pas na het opheffen van de punten van voorbehoud zullen deze cijfers als definitief worden beschouwd.

4.7. Deze aanzienlijke impact werd met name veroorzaakt door twee soorten bijstellingen: bijstellingen die punten van voorbehoud aanpakken, en bijstellingen die de methoden en bronnen van de lidstaten voor de compilatie van hun bni herzien.

⁽¹⁰⁾ Deze gegevens kunnen nog ten minste vier jaar lang worden herzien, waarna deze mogelijkheid vervalst, tenzij er een voorbehoud wordt gemaakt (zie paragraaf 4.14).

⁽¹¹⁾ De netto-aanpassing beliep in totaal 9 528 miljoen euro, wat overeenkomt met een negatief bedrag van 285 miljoen euro voor de btw-saldi en een positief bedrag van 9 813 miljoen euro voor de bni-saldi.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Aangepakte punten van voorbehoud

4.8. In 2014 hebben de lidstaten het merendeel van de punten van voorbehoud aangepakt die in 2012⁽¹²⁾ in verband met bni door de Commissie waren vastgesteld aan het einde van de verificatiecyclus⁽¹³⁾ die betrekking had op een periode die begon in 2002⁽¹⁴⁾. Ten gevolge van deze lange termijn (tien jaar) hadden de daaruit voortvloeiende correcties een aanzienlijke impact op de bijdragen van enkele lidstaten. Zo hielden de aanpassingen van de bijdrage van het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld hoofdzakelijk verband met de werkzaamheden met betrekking tot de punten van voorbehoud en maakten ze 21 % uit van de in totaal begrote bijdrage van het Verenigd Koninkrijk voor btw- en bni-middelen voor 2014 (zie **tabel 4.1**).

4.9. De grote veranderingen die voortvloeien uit de werkzaamheden met betrekking tot de punten van voorbehoud, hadden kunnen worden beperkt als de verificatiecyclus van de Commissie korter was geweest (dan zouden de lidstaten een kortere periode moeten corrigeren bij het aanpakken van de punten van voorbehoud). We hebben er reeds op gewezen dat de lange verificatiecyclus bij de lidstaten tot onzekerheid over de begroting leiden⁽¹⁵⁾.

4.10. In oktober 2014 heeft de Commissie het bni-comité laten weten⁽¹⁶⁾ dat zij beoogt de volgende verificatiecyclus af te ronden in 2019. De in 2014 vastgestelde punten van voorbehoud (zie paragraaf 4.16) hebben betrekking op de bni-gegevens voor 2010 en kunnen slechts worden ingetrokken na de analyse door de Commissie van de bni-overzichten⁽¹⁷⁾ van de lidstaten. Het effect daarvan is dat, zodra de volgende verificatiecyclus is afgerond, de punten van voorbehoud ten minste betrekking zullen hebben op negen jaar (vergelijkbaar met de vorige).

4.9. Er zullen maatregelen worden vastgesteld om de volgende verificatiecyclus van de Commissie te verkorten (door een meer risicogebaseerd verificatiemodel te hanteren, met inachtneming van het beginsel van kosteneffectiviteit); punten van voorbehoud zullen in een eerder stadium kunnen worden gemaakt en aangepakt (zodat het gat tussen het einde van de cyclus en de opheffing van de punten van voorbehoud wordt verkleind).

4.10. De verificatiecyclus begint bij het ontvangen van de bni-overzichten van de lidstaten, niet met het eerste referentiejaar. De overzichten zullen vanaf begin 2016 ter beschikking worden gesteld. De Commissie heeft zich ertoe verbonden de cyclus tegen eind 2019 af te ronden.

⁽¹²⁾ In Bulgarije en Roemenië werden de punten van voorbehoud pas in 2013 vastgesteld.

⁽¹³⁾ Periode van verificatie door de Commissie van de bronnen en methoden die de lidstaten hebben gebruikt om hun bni-gegevens te compileren.

⁽¹⁴⁾ Voor de lidstaten die in 2004 en 2007 zijn toegetreden tot de EU, hebben de punten van voorbehoud betrekking op een periode die in die jaren begint.

⁽¹⁵⁾ Zie ook de paragrafen 68 tot en met 73 van Speciaal verslag nr. 11/2013 „Op weg naar correcte gegevens over het bruto nationaal inkomen (bni): een meer gestructureerde en gerichte aanpak zou de doeltreffendheid van de verificatie door de Commissie verbeteren” (<http://www.eca.europa.eu>).

⁽¹⁶⁾ Dit comité is samengesteld uit de vertegenwoordigers van de lidstaten en wordt voorgezeten door de vertegenwoordiger van de Commissie. Het assisteert de Commissie bij haar procedures voor en toezicht op de berekening van het bni. Zie Verordening (EG, Euratom) nr. 1287/2003 van de Raad van 15 juli 2003 betreffende de harmonisatie van het bruto nationaal inkomen tegen marktprijzen („bni-verordening”) (PB L 181 van 19.7.2003, blz. 1).

⁽¹⁷⁾ Een overzicht is de gedetailleerde toelichting van de bij de raming van het bni gebruikte bronnen en methoden van een lidstaat. Het vormt de grondslag voor de door Eurostat uitgevoerde beoordeling van de kwaliteit en de volledigheid van de bni-gegevens tegen de achtergrond van het gebruik van het bni voor de eigen middelen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Herziening van methoden en bronnen

4.11. Veel lidstaten hebben gedurende 2014 ook herzieningen van hun methoden en bronnen gepresenteerd, die een grote impact hadden op hun bni-cijfers voor de nog niet verjaarde jaren (2010, 2011 en 2012). Voor Cyprus en Nederland bijvoorbeeld is de verhoging van de btw-/bni-bijdragen (respectievelijk 41 % en 21 %) hoofdzakelijk het gevolg van deze factoren (zie **tabel 4.1**).

4.12. De impact van deze ingrijpende herzieningen van de bni-saldi had kleiner kunnen zijn als er een gemeenschappelijk EU-herzieningsbeleid zou hebben bestaan dat het tijdpad voor grote herzieningen harmoniseert. Daarmee zouden de gegevens beter kunnen worden vergeleken tussen de lidstaten en zou het risico afnemen van substantiële aanpassingen die worden veroorzaakt door onregelmatige herzieningen die telkens een groot aantal jaren beïnvloeden. De Commissie heeft in 2013 een voorstel gedaan voor een dergelijk beleid⁽¹⁸⁾. Hoewel 19 lidstaten aangaven dat zij zich voor september 2014 ten minste ten dele zouden aansluiten bij het EU-herzieningsbeleid, heeft de Commissie geen verdere stappen gezet om een gemeenschappelijk EU-herzieningsbeleid in te voeren.

4.13. De impact van deze twee soorten bijstellingen was dermate groot dat de Raad de eigenmiddelenverordening⁽¹⁹⁾ heeft gewijzigd op voorstel van de Commissie om enkele lidstaten toestemming te verlenen hun betalingen uit te stellen. Zeven lidstaten⁽²⁰⁾ dienden een aanvraag in om hun betalingen (volledig of ten dele) uit te stellen tot 2015. Het totale bedrag waarvoor uitstel tot 2015 is aangevraagd, beloopt 5 432 miljoen euro.

4.12. De Commissie is het ermee eens dat een gemeenschappelijk herzieningsbeleid tot kleinere herzieningen van bni-gegevens zou leiden, maar de frequentie ervan zou wel toenemen. Eurostat zal verder onderzoeken of de voordelen van een gemeenschappelijk EU-beleid opwegen tegen de nadelen (zoals een gebrek aan subsidiariteit, tragere invoering van meer betrouwbare gegevens en/of bronnen en de kans dat een dergelijk beleid de afwikkeling van punten van voorbehoud vertraagt).

⁽¹⁸⁾ Dit voorstel werd op 4 juli 2013 gepresenteerd aan het Comité voor monetaire, financiële en betalingsbalansstatistiek.

⁽¹⁹⁾ Verordening (EU, Euratom) nr. 1377/2014 van de Raad van 18 december 2014 tot wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 houdende toepassing van Besluit 2007/436/EG, Euratom betreffende het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschappen. Zie ook Advies nr. 7/2014 van de Rekenkamer over een voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 houdende toepassing van Besluit 2007/436/EG, Euratom betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (<http://www.eca.europa.eu>).

⁽²⁰⁾ Bulgarije, Frankrijk, Italië, Cyprus, Malta, Slovenië en het Verenigd Koninkrijk. Desalniettemin heeft Bulgarije aan het einde van 2014 de bni- en btw-saldi ter beschikking gesteld.

Tabel 4.1 — Btw-/bni-saldi 2014

(miljoen euro)

Lidstaat	Btw- en bni-saldi	Totaal voor btw en bni op de begroting	Aandeel van de btw- en bni-saldi in het begrote totaal voor 2014
	(A)	(B)	(C) = (A)/(B)
België	119	3 252	3,7 %
Bulgarije	36	338	10,8 %
Tsjechische Republiek	79	1 131	6,9 %
Denemarken	- 126	2 146	- 5,9 %
Duitsland	1 359	24 063	5,6 %
Estland	7	157	4,7 %
Ierland	112	1 202	9,3 %
Griekenland	222	1 474	15,1 %
Spanje	589	8 638	6,8 %
Frankrijk	562	17 933	3,1 %
Kroatië	- 1	359	- 0,4 %
Italië	1 502	12 867	11,7 %
Cyprus	54	131	41,1 %
Letland	25	199	12,3 %
Litouwen	8	286	2,6 %
Luxemburg	- 67	277	- 24,2 %
Hongarije	40	807	4,9 %
Malta	18	60	30,6 %
Nederland	1 103	5 205	21,2 %
Oostenrijk	- 57	2 706	- 2,1 %
Polen	- 27	3 282	- 0,8 %
Portugal	122	1 391	8,7 %
Roemenië	75	1 172	6,4 %
Slovenië	8	300	2,7 %
Slowakije	- 7	578	- 1,2 %
Finland	- 34	1 669	- 2,1 %
Zweden	190	3 638	5,2 %
Verenigd Koninkrijk	3 616	17 042	21,2 %
Totaal	9 528	112 303	8,5 %

Bron: Kolom A, ontwerp van gewijzigde begroting (OGB) 6/2014; kolom B, gewijzigde begroting nr. 7 van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2014.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Beheer van de punten van voorbehoud

4.14. Door middel van een voorbehoud kan een onzeker element in door een lidstaat ingediende bni-gegevens na de wettelijke termijn van vier jaar worden opgehouden voor correctie. Een voorbehoud kan algemeen of specifiek zijn. Algemene punten van voorbehoud hebben betrekking op alle elementen van de bni-compilatie. Specifieke punten van voorbehoud hebben betrekking op specifieke elementen van het bni en kunnen verrichtingspecifiek⁽²¹⁾, horizontaal⁽²²⁾ of processpecifiek⁽²³⁾ zijn. De punten van voorbehoud die golden aan het einde van 2014, zijn weergegeven in **tabel 4.2**. Voor het gemak bevat deze ook informatie met betrekking tot btw of bni, die later in het hoofdstuk aan de orde komt.

Tabel 4.2 — Punten van voorbehoud inzake bni/bnp⁽²⁴⁾ en inzake btw en openstaande punten TEM, per lidstaat

Lidstaat	Punten van voorbehoud inzake bni/bnp (situatie per 31.12.2014)	Punten van voorbehoud in verband met btw (situatie per 31.12.2014)	Openstaande punten TEM (situatie per 31.12.2014)
België	7	5	18
Bulgarije	12	7	13
Tsjechische Republiek	7	0	5
Denemarken	5	4	21
Duitsland	8	8	10
Estland	7	1	3
Ierland	4	6	13
Griekenland	15	5	32
Spanje	9	2	21
Frankrijk	7	3	40
Kroatië	0	0	1
Italië	9	11	15
Cyprus	12	0	6
Letland	16	1	0

⁽²¹⁾ Deze punten van voorbehoud hebben betrekking op een specifieke bni-verrichting in een lidstaat.

⁽²²⁾ Horizontale punten van voorbehoud hebben betrekking op een specifieke verrichting in alle lidstaten.

⁽²³⁾ Gebruikt wanneer het om een specifiek stadium in het proces gaat, zie paragraaf 4.16.

⁽²⁴⁾ De processpecifieke (zie paragraaf 4.16) en algemene punten van voorbehoud (zie paragraaf 4.17) worden niet weergegeven in de tabel.

Lidstaat	Punten van voorbehoud inzake bni/bnp (situatie per 31.12.2014)	Punten van voorbehoud in verband met btw (situatie per 31.12.2014)	Openstaande punten TEM (situatie per 31.12.2014)
Litouwen	4	0	5
Luxemburg	6	3	1
Hongarije	12	1	9
Malta	12	0	2
Nederland	4	7	42
Oostenrijk	6	12	8
Polen	15	5	11
Portugal	7	0	15
Roemenië	18	2	13
Slovenië	6	0	0
Slowakije	6	1	3
Finland	6	7	6
Zweden	7	5	14
Verenigd Koninkrijk	12	5	21
TOTAAL 31.12.2014	239	101	348
TOTAAL 31.12.2013	283	103	341

Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.15. Aan het einde van 2014 golden er 239 punten van voorbehoud (zie **tabel 4.2**), waarvan 106 verrichtingspecifieke en 133 horizontale specifieke punten van voorbehoud. In de loop van 2014 werden 44 punten van voorbehoud ingetrokken (8 verrichtingspecifieke en 36 horizontale). Er staat nog één verrichtingspecifiek voorbehoud open inzake het bnp met betrekking tot de periode 1995-2001⁽²⁵⁾. Wij hebben het financiële effect berekend van de in 2014 opgeheven punten van voorbehoud met betrekking tot bni⁽²⁶⁾ en voor de betreffende jaren houdt dit een nettostijging in van de eigen middelen bni ten belope van 75,2 miljoen euro⁽²⁷⁾.

⁽²⁵⁾ Het bruto nationaal product (bnp) werd tot 2001 gebruikt als het totaal van de nationale rekeningen.

⁽²⁶⁾ Wij hebben het financiële effect bepaald van het opheffen van de punten van voorbehoud, waarbij wij rekening hebben gehouden met alle wijzigingen in de bni-grondslag als gevolg van de impact van het opheffen van punten van voorbehoud in 2014 voor de jaren waarbij al sprake was van verjaring. De punten van voorbehoud werden in 2014 ingetrokken door de Commissie. Desondanks deed het financiële effect zich voor in 2012 en 2013, toen de punten van voorbehoud werden aangepakt door de lidstaten.

⁽²⁷⁾ Het saldo van een toename van 77,3 miljoen euro en een afname van 2,1 miljoen euro.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

4.15. In 2015 heeft de Commissie al 18 specifieke punten van voorbehoud en 15 horizontale punten van voorbehoud opgeheven.

De Commissie is van mening dat de financiële gevolgen van opheffen punten van voorbehoud geen geschikte indicator zijn voor de resultaten van de verificatie van de eigen middelen op basis van het bni en niet bruikbaar zijn als trendindicator.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.16. Daarnaast werden 27 processpecifieke punten van voorbehoud vastgesteld met betrekking tot het jaar 2010 — dit waren de enige punten van voorbehoud die in 2014 werden gemaakt. Deze hebben betrekking op het jaar 2010 voor 27 lidstaten om de Commissie in staat te stellen een controle te verrichten van de gegevens die in overeenstemming met ESA 2010⁽²⁸⁾ werden vastgesteld. Deze controle moet worden gebaseerd op de bni-overzichten die in 2015 nog moeten worden ingeleverd door de lidstaten.

Algemene punten van voorbehoud

4.17. De enige geldende algemene punten van voorbehoud per eind 2014 betroffen de Griekse bni-gegevens met betrekking tot de jaren 2008 en 2009. Hoewel er vorderingen werden gemaakt met betrekking tot de aanpak van deze punten van voorbehoud, werden zij niet ingetrokken, evenmin als het langdurig hangende punt van voorbehoud in verband met bnp (zie paragraaf 4.15). De Commissie bleef de situatie in verband met de problemen rond de compilatie van de nationale rekeningen door Griekenland in 2014 echter op de voet volgen en zij heeft een programma voor technische bijstand ingesteld met als doelstelling een onafhankelijke en versterkte nationale statistische dienst te creëren. Wij zijn van oordeel dat deze werkzaamheden ter bevordering van de betrouwbaarheid van de Griekse bni-gegevens belangrijk zijn, aangezien de kwaliteit van de gegevens invloed kan hebben op de individuele bijdragen met betrekking tot de eigen middelen bni van alle lidstaten.

Traditionele eigen middelen**Controles na douaneafhandeling**

4.18. De douaneautoriteiten kunnen, na het vrijgeven van de goederen en teneinde zich van de juistheid van de gegevens in de aangifte te vergewissen, de handelsdocumenten en -gegevens met betrekking tot de invoertransacties inspecteren⁽²⁹⁾. Deze verificaties, onder meer controles na douaneafhandeling⁽³⁰⁾, worden aangeduid als controles na douaneafhandeling. Deze moeten gebaseerd zijn op risicoanalyse aan de hand van criteria die op nationaal, EU- en — waar voorhanden — internationaal niveau zijn ontwikkeld⁽³¹⁾.

⁽²⁸⁾ Het Europese systeem van nationale en regionale rekeningen (ESA 2010) is het nieuwste, internationaal verenigbare EU-kader voor financiële verslaglegging voor het systematisch en gedetailleerd beschrijven van een economie. Het werd ten uitvoer gelegd in september 2014; vanaf die datum verloopt de gegevensoverdracht van de lidstaten aan Eurostat volgens de regels van ESA 2010.

⁽²⁹⁾ Artikel 78 van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB L 302 van 19.10.1992, blz. 1).

⁽³⁰⁾ „Controle na douaneafhandeling is een methode om economische actoren te controleren door hun rekeningen, boeken en systemen te onderzoeken.” Bron: Gids voor douanebedrijfscontroles.

⁽³¹⁾ Artikel 13, lid 2, van het communautair douanewetboek.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.19. Tijdens onze bezoeken aan de lidstaten hebben wij vergelijkbare problemen met betrekking tot de controles na douaneafhandeling aangetroffen als in voorgaande jaren⁽³²⁾. Er werden opnieuw gebreken vastgesteld in de identificatie, selectie en inspectie van de door de lidstaten gecontroleerde importeurs. Daarnaast bleek dat de kwaliteit, reikwijdte en resultaten van controles na douaneafhandeling van de drie bezochte lidstaten aanzienlijk uiteenliepen⁽³³⁾.

4.20. In februari 2014 heeft de Commissie een geactualiseerde versie van de Gids voor douanebedrijfscontroles (CAG) uitgebracht. We juichen het toe dat de Commissie de lidstaten van nieuwe richtsnoeren heeft voorzien; daarnaast hebben we echter vastgesteld dat sommige van de tekortkomingen die tijdens de bezoeken aan de lidstaten werden geconstateerd, niet door de nieuwe CAG worden afgedekt:

- a) er worden geen richtsnoeren gegeven over het omgaan met importen die in andere lidstaten zijn ingeklaard (voor de selectie van te controleren bedrijven of zelfs tijdens het controleproces);
- b) er bestaan geen duidelijke richtsnoeren over de wijze waarop er moet worden omgegaan met het risico van verjaring⁽³⁴⁾ tijdens de controlefase;

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

4.19. De uitwisseling van risico-informatie is weliswaar wettelijk verplicht, maar het gebruik van de risicocriteria, zoals gedefinieerd in de Gids voor douanebedrijfscontroles (Customs Audit Guide — CAG) is niet juridisch bindend. De CAG voorziet niettemin in een gemeenschappelijke geharmoniseerde aanpak voor het verrichten van controles na douaneafhandeling.

In het EU-actieplan (COM(2014) 527 final) wordt de verdere ontwikkeling van gemeenschappelijke EU-risicocriteria en -normen in het vooruitzicht gesteld. De Commissie heeft een projectgroep van deskundigen uit de lidstaten samengesteld, die zich moet verdiepen in de financiële risico's. De Commissie zal bij deze werkzaamheden de nodige aandacht schenken aan de kwestie van invoer door een in een andere lidstaat gevestigde marktdeelnemer.

De Commissie zal de door de Rekenkamer geconstateerde tekortkomingen onderzoeken en de lidstaten in voorkomend geval verzoeken passende corrigerende maatregelen te nemen. De Commissie blijft het nationaal douanetoezicht bij haar inspecties onderzoeken en wanneer gebreken worden vastgesteld, zal zij de lidstaten verzoeken maatregelen te treffen om deze gebreken aan te pakken.

4.20.

- a) Voor goederen die in een lidstaat zijn ingeklaard door importeurs met hoofdzetel in een andere lidstaat, zal de Commissie onderzoeken of het mogelijk is meer richtsnoeren te geven aan de lidstaten wat betreft financiële risicocriteria.

Zie eveneens het antwoord op paragraaf 4.19.

- b) De diensten van de Commissie dringen in hun controleverslagen, het onderzoek van oninbaarlijdingen overeenkomstig artikel 17 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad en in de halfjaarlijkse vergaderingen van het Raadgevend Comité voor de eigen middelen (RCEM) systematisch bij de lidstaten aan op zorgvuldigheid bij de terugvorderingsprocedure. Wanneer nalatigheid van een lidstaat resulteert in het verlies van traditionele eigen middelen wegens verjaring, wordt de lidstaat financieel aansprakelijk gesteld voor de bedragen die niet konden worden geïnd.

⁽³²⁾ Zie het Jaarverslag 2012, paragraaf 2.31, en het Jaarverslag 2013, paragraaf 2.14.

⁽³³⁾ Spanje, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk.

⁽³⁴⁾ Artikel 221, lid 3, van het Communautair douanewetboek (Verordening (EEG) nr. 2913/92) bepaalt dat de mededeling aan de schuldenaar moet plaatsvinden binnen drie jaar nadat de douaneschuld is ontstaan.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- c) er bestaat geen aanbevolen minimale afdekking (door middel van de waarde of het percentage van declaraties) met betrekking tot het aantal jaarlijks te verrichten controles.

A- en B-boekhoudingen

4.21. Elke lidstaat stuurt de Commissie een maandelijks opgesteld overzicht van de vastgestelde douanerechten en suikerheffingen toe (de „A-boekhouding”) en een kwartaaloverzicht met de vastgestelde rechten die niet hierin zijn opgenomen (de afzonderlijke, zogenoemde „B-boekhouding”) ⁽³⁵⁾.

4.22. Tijdens onze bezoeken aan de lidstaten hebben wij vergelijkbare problemen met betrekking tot het beheer van de B-boekhoudingen aangetroffen als in voorgaande jaren ⁽³⁶⁾, hetgeen erop wijst dat er sprake is van systeemgebreken ⁽³⁷⁾. Zo is de procedure voor de voorbereiding van de B-boekhouding in het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld complex, aangezien deze is gebaseerd op informatie uit verschillende databanken, die handmatig moet worden geconsolideerd. Dit heeft tot vergissingen geleid. Ook was er sprake van lange vertragingen bij de actualisering van de bedragen die zijn opgenomen in de B-boekhouding. In Spanje hebben onjuiste procedures met betrekking tot het beheer van de afgeschreven bedragen ertoe geleid dat er te hoge cijfers werden opgegeven in de B-boekhouding. Tijdens haar inspecties (zie paragraaf 4.23) heeft de Commissie bovendien in 19 van de 21 bezochte lidstaten gebreken vastgesteld in het beheer van de B-boekhouding.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- c) In de EU-strategie inzake risicobeheer, waarvan controles deel uitmaken, wordt toegezien op het faciliteren van het handelsverkeer, vereenvoudigingen en risicogebaseerde controles. Instelling van één aanbevolen minimumdrempel (in waarde of percentage van de aangiften) zou niet verenigbaar zijn met een risicogebaseerde benadering, waarbij moet worden ingespeeld op verschillende soorten verkeer van goederen en risico's op verschillende tijdstippen.

Wat de Commissie wel kan doen, is met de lidstaten mogelijke minimumpercentages bekijken waarbij met de geconstateerde verschillen rekening wordt gehouden.

4.22. Afgezien van specifieke gevallen van systeemgebreken die zich van tijd tot tijd hebben voorgedaan, betreft het merendeel van de tekortkomingen die de Commissie bij haar inspecties heeft vastgesteld fouten met een eenmalig karakter, wat normaal is in een boekhouding als deze (die een overzicht is van betwiste en probleemgevallen). Uit het feit dat de Rekenkamer problemen constateerde betreffende het beheer van de B-boekhouding in 2014 en vorige jaren, mag volgens de Commissie niet in het algemeen worden geconcludeerd dat er systeemgebreken zijn. De vaststelling van occasionele fouten in een manuele boekhouding (er is geen wettelijk vereiste voor de lidstaten om gebruik te maken van geautomatiseerde methoden voor het beheer van deze rekeningen) wijst niet per definitie op een systeemgebrek. Wanneer een procedure fout is, kan de tekortkoming een systematisch karakter hebben. De tekortkomingen die de Rekenkamer in het beheer van de rekeningen in deze lidstaten heeft vastgesteld en de onjuiste procedure in Spanje zullen de nodige aandacht van de Commissie krijgen in het kader van haar normale follow-up van de bevindingen van de Rekenkamer.

⁽³⁵⁾ 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 deze afzonderlijke boekhouding op te nemen.

⁽³⁶⁾ Zie het Jaarverslag 2013, paragraaf 2.16, en het Jaarverslag 2012, de paragrafen 2.32 en 2.33.

⁽³⁷⁾ Deze gevallen deden niets af aan de betrouwbaarheid van het totaalbedrag, zoals vastgesteld op de afzonderlijke rekening (1 617 miljoen euro) en de desbetreffende afschrijving (1 144 miljoen euro), zoals vermeld in de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Beheer van de openstaande punten

4.23. De inspecties van de Commissie in de lidstaten resulteren in bevindingen, zogenoemde „openstaande punten”⁽³⁸⁾. Deze openstaande punten kunnen een potentiële financiële impact hebben en worden afgesloten wanneer de lidstaten ze adequaat aanpakken. Aan het einde van 2014 stonden er in totaal 348 punten (zie **tabel 4.2**) open⁽³⁹⁾, maar de Commissie heeft de totale financiële impact daarvan niet berekend.

Eigen middelen btw

4.24. Aan het einde van het jaar golden er in totaal 101 punten van voorbehoud, vergeleken met 103 in 2013 (zie **tabel 4.2**), waarvan er 84 waren gemaakt door de Commissie en 17 door de lidstaten. De Commissie heeft in 2014 29 punten van voorbehoud ingetrokken. Het aantal door de Commissie opgeworpen langdurig hangende punten van voorbehoud⁽⁴⁰⁾ nam af van 12 tot 10. Wij hebben het financiële netto-effect berekend van de in 2014 aangepakte punten van voorbehoud⁽⁴¹⁾ en dit houdt een stijging in van de eigen middelen btw ten belope van 16,1 miljoen euro⁽⁴²⁾.

Jaarlijkse activiteitenverslagen

4.25. De JAV's over 2014 van DG Begroting en Eurostat geven een eerlijke beoordeling van het financieel beheer met betrekking tot de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen inzake de eigen middelen en andere ontvangsten, en de verstrekte informatie bevestigt onze opmerkingen en conclusies.

4.23. De Commissie streeft ernaar om via haar follow-up van de inspectiebevindingen de potentiële financiële impact van elk openstaand punt, van elk rapport, voor elke lidstaat en voor elk geval te kwantificeren. De Commissie houdt geen globaal bedrag van potentieel verschuldigde traditionele eigen middelen bij voor alle punten van alle openstaande verslagen van alle lidstaten; dat zou weinig zinvol zijn voor de follow-up die betrekking moet hebben op de afzonderlijke punten en de afzonderlijke verslagen per lidstaat. De Commissie weet echter altijd of een punt potentiële financiële gevolgen heeft en raamt deze indien zij over de nodige gegevens beschikt.

4.24. Ook in 2014 werkte de Commissie voortdurend met de lidstaten samen om de problemen op te lossen die ten grondslag lagen aan de door haar gemaakte punten van voorbehoud.

De Commissie is van mening dat de financiële nettogevolgen van opgeheven punten van voorbehoud geen geschikte indicator zijn voor de resultaten van het inspectieprogramma voor de eigen middelen op basis van de btw en niet bruikbaar zijn als trendindicator.

⁽³⁸⁾ In totaal werden in 2014 28 inspectieverslagen uitgebracht die tot 89 nieuwe „openstaande punten” leidden.

⁽³⁹⁾ 38 punten staan langer dan vijf jaar open. De oudste nog openstaande punten werden in 2002 vastgesteld voor Duitsland, Griekenland en Portugal.

⁽⁴⁰⁾ Wij omschrijven langdurig hangende punten van voorbehoud als betrekking hebbend op een jaar dat ten minste tien jaar terug ligt, te weten punten van voorbehoud die eind 2014 nog van kracht waren en 2005 en eerdere jaren betroffen.

⁽⁴¹⁾ Wij hebben het financiële effect bepaald van het intrekken van de punten van voorbehoud door rekening te houden met alle wijzigingen in de btw-grondslag als gevolg van de controlewerkzaamheden van de Commissie met betrekking tot de jaren 2002-2010. Het jaar 2010 verjaarde in 2014 en veranderingen in de btw-grondslag voor 2010 en eerdere jaren kunnen slechts worden aangebracht indien er een voorbehoud van kracht was. Met het effect van aftopping werd rekening gehouden.

⁽⁴²⁾ Het saldo van een toename van 18,2 miljoen euro en een afname van 2,1 miljoen euro.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De conclusie voor 2014

4.26. Over het geheel genomen wijst de controle-informatie erop dat de ontvangsten geen materieel foutenpercentage vertonen. Meer bepaald geldt voor de ontvangsten dat:

- de onderzochte systemen worden beoordeeld als doeltreffend voor de eigen middelen bni en btw, alsmede voor overige ontvangsten;
- de onderzochte systemen voor de TEM over het geheel genomen doeltreffend worden bevonden. De essentiële interne controles in de bezochte lidstaten worden beoordeeld als gedeeltelijk doeltreffend ⁽⁴³⁾;
- we geen fouten in de getoetste verrichtingen hebben ontdekt.

Aanbevelingen

4.27. **Bijlage 4.2** toont de resultaten van onze beoordeling van de vooruitgang bij het opvolgen van de in voorgaande jaarverslagen gedane aanbevelingen. In de jaarverslagen over 2011 en 2012 deden wij drie aanbevelingen. Daarvan werden er twee in de meeste opzichten uitgevoerd, en één in een aantal opzichten.

4.28. Naar aanleiding van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2014 bevelen wij de Commissie het volgende aan:

Eigen middelen bni

- **Aanbeveling 1:** neem maatregelen tijdens de volgende verificatiecyclus om het aantal jaren te verminderen waarvoor aan het einde van de cyclus punten van voorbehoud zullen gelden;
- **Aanbeveling 2:** neem maatregelen ter vermindering van de impact van de door de lidstaten gepresenteerde herzieningen;

4.27.

De Commissie neemt de aanbeveling over. De verificatiecyclus zal worden ingekort en voorbehoud zal worden gemaakt en aangepakt in een eerder stadium (in de loop van de verificatiecyclus).

De Commissie neemt de aanbeveling over.

⁽⁴³⁾ Zie ook Speciaal verslag nr. 2/2014, de paragrafen 107-120.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Traditionele eigen middelen

- **Aanbeveling 3:** verbeter de bestaande richtsnoeren inzake controles na douaneafhandeling en bevorder dat deze worden toegepast door de lidstaten;
- **Aanbeveling 4:** zorg ervoor dat de lidstaten over passende boekhoudsystemen beschikken voor de registratie van posten in de B-boekhouding, en spoor de lidstaten aan hun beheer van de posten in deze boekhouding te verbeteren, bijvoorbeeld door deze regelmatig te evalueren om ervoor te zorgen dat oudere posten naar behoren worden geactualiseerd of afgeschreven.

De Commissie neemt de aanbeveling over. Zij zal op de opmerkingen van de Rekenkamer reageren binnen het huidige kader van de gemeenschappelijke strategie voor risicobeheer en het bijbehorende actieplan, met name bij de lopende werkzaamheden op het gebied van financiële risicocriteria.

De Commissie neemt de aanbeveling over. Zij zal de B-boekhouding tijdens haar inspecties blijven onderzoeken, en waar tekortkomingen worden geconstateerd, zal zij de lidstaten vragen het beheer ervan door middel van regelmatige evaluaties te verbeteren, om zodoende ervoor te zorgen dat oninbare bedragen uit de boekhouding worden verwijderd.

BIJLAGE 4.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR ONTVANGSTEN

	2014	2013
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF		
Totaal verrichtingen:	55	55
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN		
Geschat foutenpercentage	0,0 %	0,0 %
Bovenste foutengrens (UEL)	0,0 %	
Onderste foutengrens (LEL)	0,0 %	

HOOFDSTUK 5

„Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid”

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	5.1-5.5
Specifieke kenmerken van „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid”	5.2-5.4
Reikwijdte en aanpak van de controle	5.5
Regelmatigheid van de verrichtingen	5.6-5.17
Onderzoek en innovatie: ingewikkelde regels in het zevende kaderprogramma voor onderzoek vergroten het risico op fouten	5.9-5.15
Andere bestedingsinstrumenten: niet-subsidiabele en niet-onderbouwde kosten en niet-naleving van de aanbestedingsregels	5.16-5.17
Onderzoek van geselecteerde systemen en jaarlijkse activiteitenverslagen	5.18-5.31
De controles door de Commissie van de uitgaven voor onderzoek en innovatie	5.18-5.24
Jaarlijkse activiteitenverslagen	5.25-5.31
In de jaarlijkse activiteitenverslagen van DG ENER en het Uitvoerend Agentschap innovatie en netwerken worden de risico's voor de regelmatigheid van de verrichtingen onderschat	5.27-5.28
Inconsistente aanpak van de beoordeling van risicobedragen	5.29-5.31
Conclusies en aanbevelingen	5.32-5.35
De conclusie voor 2014	5.32-5.33
Aanbevelingen	5.34-5.35
Bijlage 5.1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid”	
Bijlage 5.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid”	

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

INLEIDING

5.1. Dit hoofdstuk bevat onze bevindingen in verband met onze specifieke beoordeling van „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid”. Essentiële informatie over de betrokken activiteiten en de uitgaven in 2014 is opgenomen in *grafiek 5.1*.

Specifieke kenmerken van „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid”

5.2. Doelstellingen van de bestedingen zijn onder meer verbetering van onderzoek en innovatie, versterking van onderwijssystemen en bevordering van werkgelegenheid, zorgen voor een digitale interne markt, bevordering van hernieuwbare energie en energie-efficiëntie, modernisering van de vervoerssector en verbetering van het ondernemingsklimaat, vooral voor het midden- en kleinbedrijf (mkb).

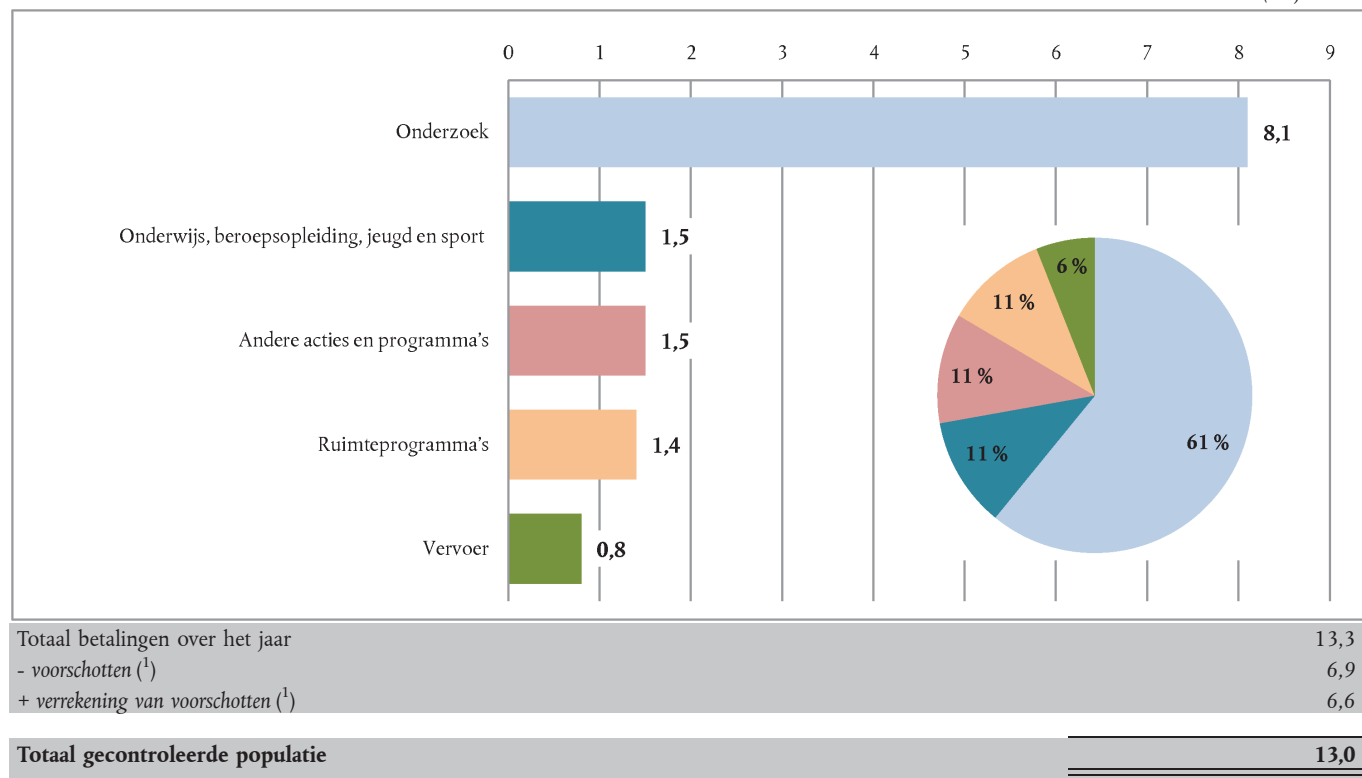
5.3. Onderzoek en innovatie is, via het zevende kaderprogramma voor onderzoek en technische ontwikkeling 2007-2013 (het „zevende kaderprogramma”) en Horizon 2020 — Kaderprogramma voor onderzoek en innovatie 2014-2020 (Horizon 2020), goed voor 61 % van de uitgaven. Andere grote bestedingsinstrumenten zijn: de programma's Een leven lang leren en Erasmus+ op de terreinen onderwijs, opleiding, jeugd en sport; het programma Trans-Europese netwerken — Vervoer, dat financiering biedt voor de ontwikkeling van vervoersinfrastructuur; het Europees energieprogramma voor herstel, dat projecten in de energiesector ondersteunt; de Financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen, die de ontwikkeling van netwerken steunt in de sectoren vervoer, telecommunicatie en energie; het programma Galileo voor het Europese systeem voor satellietnavigatie.

5.4. Bijna 90 % van de uitgaven wordt gedaan in de vorm van subsidies aan publieke of particuliere begunstigden die deelnemen aan projecten. Met uitzondering van voorfinancieringsbetalingen — betaald na ondertekening van een subsidieovereenkomst of een financieringsbesluit — betreft de betaling van EU-middelen de vergoeding van kosten die begunstigden declareren. Het voornaamste risico voor de regelmatigheid van de verrichtingen is dat de begunstigden niet-subsidiabele kosten declareren die niet worden ontdekt of gecorrigeerd vóór terugbetaling door de Commissie.

5.3. *De samenstelling van de bestedingen in dit hoofdstuk verschilt van die in het verslag van vorig jaar omdat voor de periode 2014-2020 een nieuw MFK geldt.*

Grafiek 5.1 — MFK-subrubriek 1a — „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid” — Essentiële informatie 2014

(miljard euro)



⁽¹⁾ Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie voor nadere gegevens **bijlage 1.1**, paragraaf 7).

Bron: Geconsolideerde jaarrekening 2014 van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Reikwijdte en aanpak van de controle

5.5. In **bijlage 1.1, deel 2**, van hoofdstuk 1 wordt onze algemene controleaanpak en -methodologie beschreven. Ten aanzien van de controle van „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid” dienen de volgende specifieke zaken te worden opgemerkt:

- De controle omvatte een onderzoek van een steekproef van 166 verrichtingen zoals beschreven in **bijlage 1.1**, paragraaf 7. De steekproef is zodanig opgezet dat deze representatief is voor alle soorten verrichtingen binnen de MFK-subrubriek. In 2014 bestond de steekproef uit 95 verrichtingen voor onderzoek en innovatie (92 van het zevende kaderprogramma en 3 van het zesde kaderprogramma), 21 verrichtingen voor onderwijs en beroepsopleiding (in het kader van het programma Een leven lang leren) en 50 verrichtingen voor andere programma's en activiteiten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- b) De beoordeling van de jaarlijkse activiteitenverslagen omvatte de verslagen van de directoraten-generaal Onderzoek en Innovatie (DG RTD), Onderwijs en Cultuur (DG EAC), Mobiliteit en Vervoer (DG MOVE), Ondernemingen en Industrie (DG ENTR ⁽¹⁾), Energie (DG ENER) en van het Uitvoerend Agentschap innovatie en netwerken.

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

5.6. De resultaten van de toetsing van verrichtingen zijn samengevat in **bijlage 5.1**. Van de 166 door ons gecontroleerde verrichtingen vertoonden er 79 (48 %) fouten. Op basis van de 53 door ons gekwantificeerde fouten schatten wij het foutenpercentage op 5,6 % ⁽²⁾.

5.7. In **grafiek 5.2** is weergegeven in welke mate de verschillende soorten fouten hebben bijgedragen tot het door ons geschatte foutenpercentage voor 2014. De voornaamste bron van kwantificeerbare fouten was de vergoeding van niet-subsidiabele kosten die waren gedeclareerd door begunstigden van projecten voor onderzoek en innovatie.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

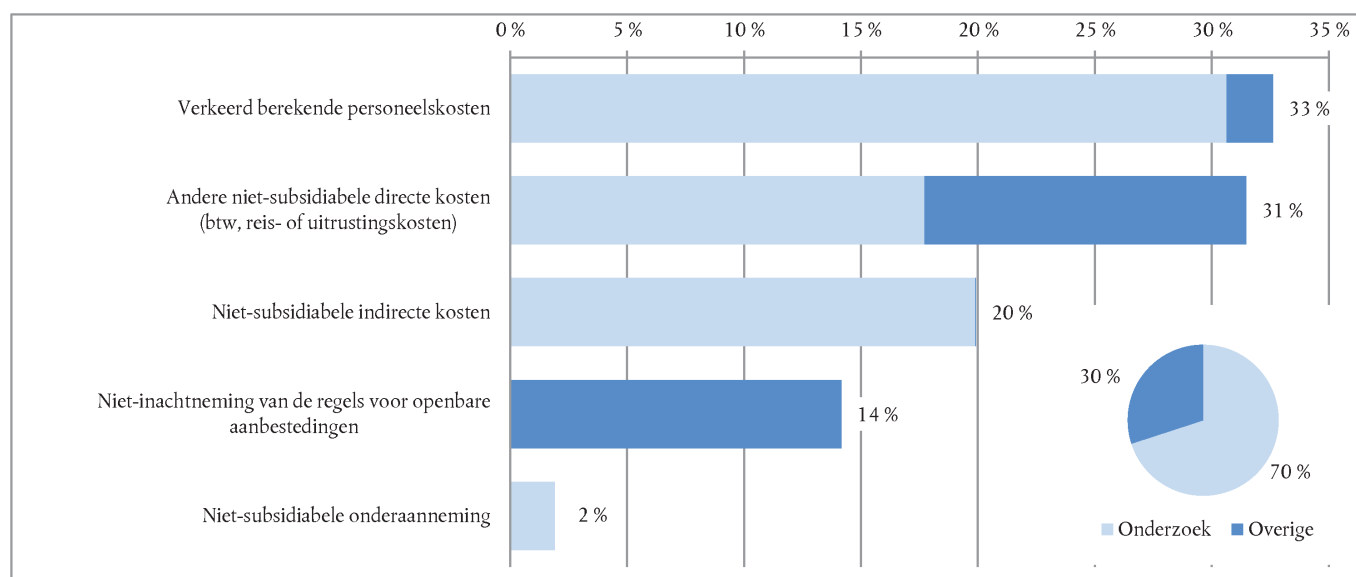
5.6. Het door de Rekenkamer gerapporteerde foutenpercentage is één indicator voor de doeltreffendheid van de uitvoering van de EU-bestedingen. De Commissie past evenwel een meerjarige controlestrategie toe. Op basis daarvan berekenen haar diensten een percentage resterende fouten, waarin rekening wordt gehouden met terugvoeringen, correcties en de effecten van al hun controles en audits gedurende de uitvoeringsperiode van het programma. Het berekende restfoutenpercentage bedroeg eind 2014 0,42 % voor EEPN en 0,84 % voor TEN-T en werd geraamd op 3 % voor de onderzoekscluster.

5.7. Bij onderzoeks- en innovatieprojecten maken personeelskosten en indirecte kosten het gros van de projectkosten uit. Om met de diversiteit van kostenstructuren in het Europese onderzoekslandschap rekening te houden, is een bewuste beleidskeuze gemaakt om die kostencategorieën te vergoeden op basis van de werkelijke kosten in plaats van de kosten per eenheid of forfaitaire bedragen. Dat verklaart hun foutgevoeligheid, die in de grafiek tot uiting komt.

Bij de opzet van Horizon 2020 is ernaar gestreefd deze oorzaken van fouten maximaal te beperken door middel van de introductie van een aantal vereenvoudigingen — zie paragraaf 5.9 hieronder.

⁽¹⁾ Vanaf 2015 wordt DG ENTR vervangen door het directoraat-generaal Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en mkb (DG GROW).

⁽²⁾ Wij berekenen onze foutenschatting op basis van een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. Wij hebben 95 % zekerheid dat het foutenpercentage in de populatie tussen 3,1 % en 8,1 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrens).

Grafiek 5.2 — Bijdrage tot het geschatte foutenpercentage per soort fout

Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.8. In 27 gevallen van kwantificeerbare fouten beschikten de Commissie, de nationale autoriteiten of onafhankelijke controleurs⁽³⁾ over voldoende informatie⁽⁴⁾ om de fouten te kunnen voorkomen, opsporen en corrigeren voordat zij de uitgaven accepteerden. Indien al deze informatie gebruikt was om fouten te corrigeren, zou het geschatte foutenpercentage voor dit hoofdstuk 2,8 procentpunt lager zijn geweest.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.8. De Commissie beschikt over een robuust systeem van controles vooraf, dat uitvoerige geautomatiseerde checklists, schriftelijke richtsnoeren en permanente opleiding omvat. Dit systeem verbeteren zonder extra administratieve lasten aan de begunstigden op te leggen en tegelijkertijd waarborgen dat de tijd tot de uitbetaling zo kort mogelijk is, is een constante uitdaging. Er zal van de bevindingen van de Rekenkamer worden gebruikgemaakt om de controles vooraf nog meer te verbeteren, onder andere met betere controlelijsten, richtsnoeren en zo mogelijk verdere automatisering van de controles. De Commissie werkt ook samen met nationale instanties en autoriteiten om ervoor te zorgen dat hun controlemechanismen volledig operationeel zijn om fouten te voorkomen, op te sporen en te corrigeren.

Wat betreft de onafhankelijke controleurs die kostendeclaraties certificeren: dit is een bekend probleem dat in eerdere verslagen aan de orde is gesteld. Ten gevolge van de aanbevelingen van de Rekenkamer heeft de Commissie een reeks bijeenkomsten georganiseerd die gericht zijn op begunstigden en onafhankelijke certificerende controleurs (> 300) om de meest voorkomende fouten onder de aandacht te brengen. Daarnaast is feedback gegeven aan de certificerende controleurs die fouten hebben gemaakt, en wordt in het kader van Horizon 2020 een meer didactisch model voor controlecertificaten verstrekt. Wat onderzoek betreft, wordt geschat dat door het gebruik van controlecertificaten het foutenpercentage de helft lager zal liggen dan bij niet-gecertificeerde claims. Alhoewel niet elke fout zal worden gedetecteerd, vormen zij een belangrijk instrument om het totale foutenpercentage terug te dringen.

⁽³⁾ In bepaalde gevallen, bijvoorbeeld bij de kostendeclaraties van projecten van het zevende kaderprogramma voor onderzoek met een EU-bijdrage van meer dan 375 000 euro, moeten onafhankelijke controleurs certificeren dat de gedeclareerde kosten subsidiabel zijn.

⁽⁴⁾ Op basis van de ondersteunende documentatie, met inbegrip van de standaardkruiscontroles en verplichte controles.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Onderzoek en innovatie: ingewikkelde regels in het zevende kaderprogramma voor onderzoek vergroten het risico op fouten

5.9. De door ons ontdekte fouten waren qua aard en omvang dezelfde als in de hele looptijd van het zevende kaderprogramma voor onderzoek: verkeerd berekende personeelskosten, andere niet-subsidiabele directe kosten zoals niet-onderbouwde reis- of uitrustingskosten, niet-subsidiabele indirecte kosten die zijn gebaseerd op onjuiste vaste kosten of die behoren tot niet-subsidiabele kostencategorieën zonder verband met het project (zie tekstvak 5.1).

Tekstvak 5.1 — Voorbeeld van fouten in de vergoede kosten voor een project voor onderzoek en innovatie

Wij onderzochten een betaling van de Commissie aan een internationale organisatie die met vier partners werkte aan een transnationaal samenwerkingsproject voor gezondheidszorg in het kader van het zevende kaderprogramma voor onderzoek. Op basis van de door de organisatie ingediende kostendeclaratie vergoedde de Commissie ongeveer 132 000 euro. In de door de begunstigde organisatie gedeclareerde kosten ontdekten wij echter verscheidene fouten:

- te hoog opgegeven personeelskosten;
- gedeclareerde reiskosten zonder verband met het project;
- verkeerd berekende indirecte kosten.

Bovendien paste de begunstigde een onjuiste wisselkoers toe bij de omrekening van de gedeclareerde kosten van de lokale valuta in euro, zodat het te hoog opgegeven bedrag nog werd verhoogd. De door de begunstigde gedeclareerde niet-subsidiabele kosten bedroegen in totaal 73 000 euro ofwel 55 % van de gedeclareerde kosten.

Wij ontdekten bij 39 van de 95 onderzochte projecten voor onderzoek en innovatie gevallen waarin de Commissie niet-subsidiabele kosten had vergoed. In 13 van die gevallen vormden de niet-subsidiabele kosten meer dan 10 % van de totale door de begunstigde gedeclareerde kosten.

5.10. De Commissie heeft een eigen programma voor de controle van de vergoede kostendeclaraties in verband met projecten voor onderzoek en innovatie (zie de paragrafen 5.18-5.24). Zij treft soortgelijke fouten aan met een vergelijkbare omvang en een vergelijkbare frequentie.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.9. Uit de eigen controles van de Commissie is ook gebleken dat de aard en het bereik van de fouten gelijk zijn gebleven vanwege de ingewikkelde regels voor KP7.

Aangezien echter alle KP7-contracten zijn gesloten, is verdere aanpassing van het wettelijk kader geen optie meer. Tijdens de looptijd van KP7 heeft de Commissie getracht het systeem te vereenvoudigen binnen het bestaande wettelijk kader, bijvoorbeeld met de vereenvoudigingsmaatregelen die de Commissie op 24 januari 2011 heeft aangenomen (Besluit C(2011) 174).

In Horizon 2020 is het wettelijk kader drastisch vereenvoudigd, om tegemoet te komen aan de verwachtingen van zowel de belanghebbenden als de wetgevers, waarbij in het bijzonder is gelet op de personeels- en indirecte kosten, bij welke de meeste fouten voorkomen.

Tekstvak 5.1 — Voorbeeld van fouten in de vergoede kosten voor een project voor onderzoek en innovatie

De Commissie zal de onterecht betaalde bedragen terugvorderen. Deze zaak legt tevens het probleem van samenwerking met internationale partners bloot: samenwerking met onderzoekers buiten Europa is noodzakelijk om de wereldwijde uitdagingen voor de samenleving aan te pakken, maar de betrokken instanties zijn vaak niet vertrouwd met de subsidiabiliteitsregels van de EU.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.11. Het blijvende materiële foutenpercentage in de uitgaven voor onderzoek en innovatie weerspiegelt het inherente risico in het ontwerp en de tenuitvoerlegging van het zevende kaderprogramma voor onderzoek. De subsidiabiliteitsregels zijn ingewikkeld en het programma kent vele financieringspercentages. De projecten worden uitgevoerd door vele partners op zeer verspreide plaatsen en de begunstigden komen soms uit landen buiten de EU. Het type begunstigde kan zeer verschillen en de boekhoudsystemen van de begunstigden zijn vaak niet verenigbaar met de programmavoorschriften.

5.12. In 2014 ondertekende de Commissie de eerste subsidieovereenkomsten en verrichtte zij de eerste voorfinancieringsbetalingen voor het nieuwe kaderprogramma voor onderzoek en innovatie. Horizon 2020 heeft eenvoudigere financieringsregels dan het zevende kaderprogramma voor onderzoek en de Commissie heeft aanzienlijke inspanningen geleverd om de administratieve complexiteit te verminderen.

5.13. Sommige met Horizon 2020 ingevoerde elementen verhogen echter het risico voor de regelmatigheid van de verrichtingen. Zo is het programma ontworpen om meer bedrijven uit het mkb en starters (vaak eveneens mkb) aan te trekken en zo beter onderzoek en innovatie te steunen en groei en banen te produceren. De Commissie ontdekte dat deze groepen deelnemers bijzonder foutgevoelig zijn, zoals ook blijkt uit het voorbeeld in tekstvak 5.2.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.11. Omdat de regels zo ingewikkeld waren, heeft de Commissie tal van vereenvoudigingen geïntroduceerd in Horizon 2020.

Ter verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen, met name het creëren van groei en werkgelegenheid en het aanpakken van maatschappelijke uitdagingen door middel van onderzoek en innovatie, zijn multinationale en multidisciplinaire samenwerkingsverbanden, grootschalige betrokkenheid van de particuliere sector, met name kleine bedrijven, en de vergoeding van personeelskosten en indirecte kosten op basis van de werkelijke kosten stuk voor stuk van essentieel belang. Zoals de Rekenkamer opmerkt, zijn hieraan een aantal inherente risico's verbonden.

Anderzijds, waar de beleidsdoelen het gebruik van eenvoudigere mechanismen mogelijk maken, bedragen de foutenpercentages minder dan 2 %. Deze beurzen (ERC-beurzen, Marie Skłodowska Curie-acties) zijn ongecompliceerd: zij betreffen vooral overheidsorganen, er worden vaste percentages en forfaitaire bedragen gebruikt en in de meeste gevallen is er maar één enkele begunstigde.

5.13. Gezamenlijk antwoord op de paragrafen 5.13 en 5.14:

De door de Rekenkamer genoemde elementen zijn door de wetgevers geïntroduceerd op basis van bewuste beleidskeuzes om de doelstellingen van het programma te verwezenlijken.

Het betrekken van het mkb is cruciaal voor het slagen van het programma, voor het creëren van groei en banen en voor het aanpakken van maatschappelijke uitdagingen.

De administratieve capaciteit van kleine en middelgrote ondernemingen is beperkt. Dat is de reden waarom de voorschriften voor het mkb zoveel mogelijk vereenvoudigd zijn, teneinde de administratieve lasten te beperken. Er blijft evenwel een verhoogd risico.

Wat de vergoedingen voor grootschalige infrastructuur betreft, deze zijn bedoeld om strategische onderzoekspartners die zwaar in infrastructuur hebben geïnvesteerd, op een billijke manier te compenseren. De bijkomende vergoedingen zijn bedoeld om een billijke compensatie te geven aan onderzoekers overal in Europa voor het verspreiden van kennis, het dichtten van de innovatiekloof en om het programma aantrekkelijk te houden.

Om de risico's te verkleinen, zal de Commissie aan alle deelnemers die betalingen voor grote onderzoeksinfrastructuren ontvangen, aan een beoordeling vooraf onderwerpen en heeft zij uitvoerige richtsnoeren gegeven voor de toepassing van de bijkomende vergoeding waarin het programma voorziet.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Tekstvak 5.2 — Voorbeeld van significante fouten in de door een bedrijf uit het mkb ter vergoeding gedeclareerde kosten voor een project voor onderzoek en innovatie

Wij onderzochten een kostendeclaratie ten bedrage van 764 000 euro van een bedrijf uit het mkb dat samenwerkte met 16 partners in een project over hernieuwbare energie in het kader van het zevende kaderprogramma voor onderzoek. Wij stelden vast dat de door dit bedrijf gedeclareerde kosten bijna allemaal niet-subsidiabel waren:

- de mkb-eigenaar berekende een uurloon dat ver boven het tarief in de richtsnoeren van de Commissie lag;
- onderaannemingskosten die geen subsidiabel kostenelement waren maar ook niet volgden uit een aanbestedingsprocedure;
- de gedeclareerde indirecte kosten omvatten niet-subsidiabele kostenposten, berustten op schattingen en konden niet worden aangesloten met de boekhouding van de begunstigde.

De door de Commissie vergoede niet-subsidiabele kosten hebben geleid tot een fout van meer dan 90 % van de totale onderzochte kosten.

5.14. Verder brengt de introductie van specifieke subsidiabiliteitscriteria in bepaalde gevallen, bijvoorbeeld als onderzoekers een bijkomende vergoeding ontvangen of de deelnemers gebruikmaken van een grote onderzoeksinfrastructuur, een verhoogd risico voor de regelmatigheid van de verrichtingen met zich mee.

5.15. In het geval van Horizon 2020 worden de uitgaven nog steeds door een veelheid van organen gedaan. Het aantal organen dat is betrokken bij het programmabeheer van Horizon 2020, is zelfs nog gestegen in vergelijking met het zevende kaderprogramma voor onderzoek. De Commissie moet ervoor zorgen dat haar interne systemen adequaat zijn om een verschil in de behandeling van begunstigten te voorkomen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 5.2 — Voorbeeld van significante fouten in de door een bedrijf uit het mkb ter vergoeding gedeclareerde kosten voor een project voor onderzoek en innovatie

De Commissie benadrukt dat de begunstigde een aanzienlijke bijdrage aan het project heeft geleverd. De kostendeclaratie werd echter grotendeels opgesteld overeenkomstig de gewone bedrijfspraktijk van de begunstigde (met name gebruikmaking van commerciële externe tarieven in plaats van werkelijke kosten en uitbesteding volgens de gebruikelijke methode en niet volgens het beginsel van de laagste inschrijving zoals de EU voorschrijft). Dit toont aan wat de moeilijkheden zijn bij samenwerking met kleine en middelgrote ondernemingen.

5.15. De Commissie erkent dat het op een geharmoniseerde wijze behandelen van deelnemers geen sinecure is. Zij investeert momenteel zwaar om uniforme procedures voor Horizon 2020 te waarborgen, in het bijzonder door de oprichting van het gemeenschappelijk ondersteuningscentrum. Dit centrum groepeerde juridisch advies, bedrijfsprocessen, IT en audit in één enkel directoraat dat ondersteuning biedt aan al de diensten van de Commissie die onderzoek beheren.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Andere bestedingsinstrumenten: niet-subsidiabele en niet-onderbouwde kosten en niet-naleving van de aanbestedingsregels

5.16. Wij ontdekten ook fouten in de vergoede kosten bij andere grote uitgaveninstrumenten voor „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid”, naar omvang en aard vergelijkbaar met de in voorgaande jaren aangetroffen fouten. Daarbij gaat het onder meer om niet-onderbouwde en niet-subsidiabele kosten en om gevallen van niet-naleving van de aanbestedingsregels (zie de voorbeelden in tekstvak 5.3).

Tekstvak 5.3 — Voorbeelden van fouten in de vergoede kosten voor projecten van andere programma's van „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid”

- a) Bij een project van het programma Trans-Europese netwerken — Vervoer in Zweden werd een contract voor IT-consultancydiensten door de begunstigde zonder enige vorm van publicatie onderhands gegund. De waarde van deze diensten lag boven de in de Europese aanbestedingsrichtlijnen vastgelegde drempelwaarden. Dus had de begunstigde een internationale openbare procedure moeten volgen.
- b) Bij een project van het Europees energieprogramma voor herstel in het Verenigd Koninkrijk declareerde de begunstigde uitgaven die niet voldeden aan de voorwaarden volgens het financieringsbesluit waarbij middelen werden toegewezen aan het project. Volgens de toegepaste methodologie voor de berekening van de personeelskosten werden bijvoorbeeld ook niet-subsidiabele niet-statutaire kosten (bonussen op basis van de bedrijfswinst) meegeteld en niet-subsidiabele indirecte kosten zonder verband met het project.
- c) Bij een project van het programma Trans-Europese netwerken — Vervoer in Italië voor de aanleg van een hogesnelheidstreinverbinding declareerde de begunstigde niet-subsidiabele uitgaven in verband met het bereiken van juridische afdoening met één onderaannemer vanwege contractbreuk.
- d) Bij een transnationaal beroepsopleidingsproject in Griekenland voor het deel Leonardo da Vinci van het programma Een leven lang leren declareerde de begunstigde die het project moest uitvoeren, buitensporig hoge reiskosten voor de overbrenging van de luchthaven naar het stadscentrum van studenten die aan het project deelnamen. Het nationale agentschap dat verantwoordelijk is voor de zekerheid over de subsidiabiliteit van de met EU-middelen gesteunde activiteiten, had wel de stukken over het project gecontroleerd maar geen bevindingen gerapporteerd.

Tekstvak 5.3 — Voorbeelden van fouten in de vergoede kosten voor projecten van andere programma's van „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid”

- a) De Commissie zal de onterecht betaalde bedragen terugvorderen.
- b) De Commissie zal de onterecht betaalde bedragen terugvorderen.
- c) De Commissie zal de onterecht betaalde bedragen terugvorderen.
- d) De Commissie zal overgaan tot terugvordering van de desbetreffende bedragen van de begunstigde via het nationaal agentschap. Voorts zal de invoering van forfaitaire bedragen en vaste tarieven in het kader van het Erasmus+-programma de ruimte voor dergelijke buitensporige declaraties verkleinen.

5.17. In totaal hebben wij fouten ontdekt en gekwantificeerd in 14 van de 71 gecontroleerde verrichtingen voor andere programma's en activiteiten dan die voor onderzoek en innovatie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**ONDERZOEK VAN GESELECTEERDE SYSTEMEN
EN JAARLIJKE ACTIVITEITENVERSLAGEN****De controles door de Commissie van de uitgaven
voor onderzoek en innovatie**

5.18. Voor onderzoek en innovatie heeft de Commissie rekening gehouden met de behoefte van begunstigden en wetgevers om de administratieve last te beperken en de tijdige uitvoering van projecten te bevorderen⁽⁵⁾. Daarom heeft de Commissie de aan de betalingen voorafgaande verificaties verminderd en tracht zij vooral zekerheid te krijgen door haar controles van de vergoede kosten.

5.19. De Commissie begon in 2009 met haar programma voor de controle van projecten van het zevende kaderprogramma voor onderzoek. Het programma heeft twee grote onderdelen: i) willekeurig geselecteerde controles om een representatief foutenpercentage te bepalen voor het zevende kaderprogramma voor onderzoek, en ii) corrigerende controles op basis van risicocriteria om onregelmatige uitgaven te verminderen.

5.20. De controles worden verricht door personeel van de Commissie en — namens de Commissie — door externe accountantskantoren. De resultaten vormen essentiële input voor de jaarlijks door de directeuren-generaal afgegeven betrouwbaarheidsverklaringen over de regelmatigheid van de verrichtingen en vormen de basis voor de terugvordering bij de begunstigden van middelen waarmee niet-subsidiabele kosten zijn vergoed.

5.21. Sinds januari 2014 worden de controles gecoördineerd door de gemeenschappelijke auditdienst die door de Commissie is opgericht als onderdeel van het Gemeenschappelijk Ondersteuningscentrum. Dit centrum is ondergebracht bij DG RTD en verleent gedeelde beheersdiensten aan alle DG's, uitvoerende agentschappen en gemeenschappelijke ondernemingen die betrokken zijn bij uitgaven voor onderzoek en innovatie.

5.22. Tegen het einde van 2014 had de Commissie vergoede kosten ten belope van 2 miljard euro gecontroleerd ofwel 8 % van de 24,5 miljard euro aan betalingen voor het zevende kaderprogramma voor onderzoek. Van de 3 000 in haar controlestrategie geplande controles had de Commissie er 2 860 afgerond.

5.23. Op basis van die controles had de Commissie eind 2014 47,6 miljoen euro teruggevorderd (2013: 29,6 miljoen euro) en het uitstaande terugvorderbare bedrag was gestegen tot bijna 20 miljoen euro (2013: 17 miljoen euro).

5.24. De Commissie verwacht met haar controlestrategie het aandeel onregelmatige uitgaven in de definitieve declaraties aanzienlijk te verkleinen maar niet het definitieve foutenpercentage onder 2 % te brengen.

⁽⁵⁾ Zo heeft het Europees Parlement in zijn kwijtingsbesluit 2012 de noodzaak onderstreept „van een juist evenwicht tussen lichtere administratieve lasten en doeltreffende financiële controle”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Jaarlijkse activiteitenverslagen

5.25. Wij onderzochten de verslagen voor DG EAC, DG ENTR en DG RTD en zijn van mening dat deze in het algemeen een getrouwe beoordeling geven van het financieel beheer wat betreft de regelmatigheid van de verrichtingen en de verstrekte informatie bevestigt op de meeste punten onze bevindingen en conclusies. Zo wordt in de jaarlijkse activiteitenverslagen van DG RTD en DG ENTR, alsook in die van het directoraat-generaal Communicatienetwerken, Inhoud en Technologie (DG CNECT), DG ENER en DG MOVE een punt van voorbehoud gemaakt wat betreft de juistheid van de kostendeclaraties voor subsidies uit het zevende kaderprogramma voor onderzoek.

5.26. Evenals in eerdere jaren ontdekten wij in de getoetste projecten voor het programma Trans-Europese netwerken — Vervoer en het Europees energieprogramma voor herstel verschillende fouten met betrekking tot niet-naleving van Europese en nationale aanbestedingsregels, alsmede de declaratie van niet-subsidiabele uitgaven door begunstigden. DG ENER en het Uitvoerend Agentschap innovatie en netwerken moeten er daarom voor zorgen dat de risico's voor de regelmatigheid van de verrichtingen op passende wijze worden beheerd, in het bijzonder in verband met de naleving van Europese en nationale aanbestedingsregels.

In de jaarlijkse activiteitenverslagen van DG ENER en het Uitvoerend Agentschap innovatie en netwerken worden de risico's voor de regelmatigheid van de verrichtingen onderschat

5.27. Wij ontdekten specifieke kwesties in de methodologie voor het berekenen van de door DG ENER en het Uitvoerend Agentschap innovatie en netwerken toegepaste indicatoren inzake de regelmatigheid van verrichtingen:

- voor het programma Trans-Europese netwerken — Vervoer en het Europees energieprogramma voor herstel heeft de Commissie de resultaten van door de Rekenkamer uitgevoerde controles meegenomen in haar berekening, evenwel met een verschillende foutenkwantificering;
- voor het programma Trans-Europese netwerken — Vervoer extrapoleert de Commissie de in de steekproef vastgestelde fouten niet op systematische wijze.

5.26. De Commissie erkent dat de EEPR- en TEN-T-programma's inherente aanbestedingsrisico's in zich dragen. De opzet van de controlesystemen van DG ENER en het INEA is om de restfoutenpercentages onder de materialiteitsdrempel van 2 % te houden.

Eind 2014 bedroeg het meerjarige restfoutenpercentage voor het TEN-T-programma 0,84 % en dat van het EEPR-programma 0,42 %.

5.27. De Commissie benadrukt het volgende:

- de Commissie neemt in haar berekening de resultaten van de controles van de Rekenkamer op, zij het voor de bedragen waarvoor zij het met de bevindingen van de Rekenkamer eens is.
- controles achteraf hebben beperkte bevindingen met betrekking tot in de steekproeven opgenomen verrichtingen opgeleverd. De aanbestedingen worden getest buiten de steekproef van verrichtingen om. Indien in de steekproef fouten worden ontdekt, worden de niet-gecontroleerde verrichtingen aan een onderzoek onderworpen en indien de bevinding een systematisch karakter heeft, wordt de fout geëxtrapoleerd door alle mogelijkerwijs aangetaste onderliggende verrichtingen (bijvoorbeeld voor personeelskosten) te controleren. Van geïsoleerde fouten wordt aangenomen dat zij zijn gecorrigeerd naar aanleiding van de controle.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.28. Deze kwesties leiden ertoe dat het vastgestelde foutenpercentage te laag en het effect van de corrigerende maatregelen op de risicobedragen te hoog wordt opgegeven. Bijgevolg zijn wij van oordeel dat de relevante indicatoren in de jaarlijkse activiteitenverslagen van DG ENER en het Uitvoerend Agentschap innovatie en netwerken leiden tot onderschatting van de risico's voor de regelmatigheid van de verrichtingen.

Inconsistente aanpak van de beoordeling van risicobedragen

5.29. In 2014 moesten de DG's voor het eerst een algemene beoordeling uitbrengen van de risico's voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen, en wel door berekening van het gewogen gemiddelde foutenpercentage in het totale uitgavenbedrag onder hun verantwoordelijkheid en van het overeenkomstige risicobedrag (zie paragraaf 1.50).

5.30. Hoewel die berekening had moeten berusten op het ontdekte foutenpercentage, ontdekten wij dat DG MOVE en DG ENER met het foutenpercentage na correctie werkten. Voor uitgaven in het kader van het programma voor nucleaire ontmanteling van DG ENER werden er in plaats van controleresultaten geschatte bedragen toegepast.

5.31. Door de verschillen in de aanpak voor het berekenen van het gewogen gemiddelde foutenpercentage en het overeenkomstige risicobedrag zijn de beoordelingen in de jaarlijkse activiteitenverslagen niet rechtstreeks vergelijkbaar.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De conclusie voor 2014

5.32. Over het geheel genomen wijst de controle-informatie erop dat de uitgaven voor „Concurrentievermogen voor groei en banen” een foutenpercentage van materieel belang vertoont.

5.33. Voor deze MFK-subrubriek wijst de toetsing van verrichtingen uit dat het geschatte foutenpercentage in de populatie 5,6 % is (zie **bijlage 5.1**).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.28. In de zienswijze van de Commissie worden de totale bedragen die risico lopen, voorzichtig bepaald zodat er geen materiële onderschatting van de risico's voor de regelmatigheid plaatsvindt.

5.29. Zoals vermeld in paragraaf 1.50, moeten de directeuren-generaal volgens de nieuwe voorschriften een raming van het percentage opgespoorde fouten verstrekken om een idee te geven van het deel van de totale begrotingsmiddelen waarvoor zij verantwoordelijk zijn dat risico loopt. Dit cijfer wordt samen met de geraamde toekomstige correcties meegedeeld.

5.30. Voor DG MOVE en DG ENER zijn percentages ontdekte fouten (of, waar die niet beschikbaar waren, de beste ramingen) gebruikt voor alle activiteiten behalve, wegens een administratieve vergissing, voor KP7, waarbij het restfoutenpercentage van 3 % (in plaats van 5 %) werd toegepast. De invloed op het gemiddelde foutenpercentage is evenwel beperkt (0,06 % voor DG MOVE en 0,41 % voor DG ENER).

Volgens de laatste controleverslagen over het door DG ENER uitgevoerde programma voor de ontmanteling van nucleaire installaties liggen de foutenpercentages ver onder het in het jaarlijkse activiteitenverslag van DG ENER geraamde opsporingspercentage van 0,5 %, dat met andere woorden blijk gaf van een voorzichtige aanpak.

5.33. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 5.6.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Aanbevelingen

5.34. **Bijlage 5.2** toont de resultaten van onze beoordeling van de vooruitgang bij het opvolgen van de in voorgaande jaarverslagen gedane aanbevelingen. In de jaarverslagen over 2011 en 2012 deden wij negen aanbevelingen. De Commissie voerde drie aanbevelingen volledig uit, en zes in de meeste opzichten.

5.35. Naar aanleiding van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2014 doen wij de volgende aanbevelingen:

— **Aanbeveling 1:** de Commissie, de nationale instanties en de onafhankelijke controleurs benutten alle beschikbare en relevante informatie om fouten te voorkomen of ze te ontdekken en corrigeren vóór de terugbetaling (zie paragraaf 5.8);

— **Aanbeveling 2:** op basis van haar ervaring met het zevende kaderprogramma voor onderzoek ontwikkelt de Commissie voor Horizon 2020 een deugdelijke strategie voor risicobeheer en controle, met adequate controles van zeer risicovolle begunstigden zoals bedrijven uit het mkb en starters en van kosten die worden gedeclareerd onder specifieke subsidiabiliteitscriteria (zie de paragrafen 5.13 en 5.14);

De Commissie is het met de aanbeveling eens.

De Commissie beschikt over een robuust systeem van controles vooraf, dat uitvoerige geautomatiseerde checklists, schriftelijke richtsnoeren en permanente opleiding omvat. Dit systeem verbeteren zonder extra administratieve lasten aan de begunstigden op te leggen en tegelijkertijd waarborgen dat de tijd tot de uitbetaling zo kort mogelijk is, is een constante uitdaging. Er zal van de bevindingen van de Rekenkamer worden gebruikgemaakt om de controles vooraf nog meer te verbeteren, onder andere met betere controlelijsten, richtsnoeren en zo mogelijk verdere automatisering van de controles. De Commissie werkt ook samen met nationale instanties en autoriteiten om ervoor te zorgen dat hun controlemechanismen volledig operationeel zijn om fouten te voorkomen, op te sporen en te corrigeren.

Wat betreft de onafhankelijke controleurs die kostendeclaraties certificeren: dit is een bekend probleem dat in eerdere verslagen aan de orde is gesteld. Ten gevolge op de aanbevelingen van de Rekenkamer heeft de Commissie een reeks bijeenkomsten georganiseerd die gericht zijn op begunstigden en onafhankelijke certificerende controleurs (> 300) om de meest voorkomende fouten onder de aandacht te brengen. Daarnaast is feedback gegeven aan de certificerende controleurs die fouten hebben gemaakt, en wordt in het kader van Horizon 2020 een meer didactisch model voor controlecertificaten verstrekt. Wat onderzoek betreft, wordt geschat dat door het gebruik van controlecertificaten het foutenpercentage de helft lager zal liggen dan bij niet-gecertificeerde claims. Alhoewel niet elke fout zal worden gedetecteerd, vormen zij een belangrijk instrument om het totale foutenpercentage terug te dringen.

De Commissie is het eens met de aanbeveling dat voor Horizon 2020 een deugdelijke strategie voor risicobeheer en controle aanwezig moet zijn, die rekening houdt met de programmeringscirkels, maar ook met de beleidsdoelen, met name het ondersteunen van het mkb en het aantrekken van nieuwe deelnemers aan het programma.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- **Aanbeveling 3:** de Commissie zorgt ervoor dat haar diensten een consistente aanpak hanteren bij de berekening van een gewogen gemiddelde van de foutenpercentages en de overeenkomstige beoordeling van de risicobedragen (zie de paragrafen 5.29 t/m 5.31).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie is het met de aanbeveling eens. Na het eerste jaar van toepassing van het gewogen gemiddelde foutenpercentage en aanverwante concepten zoals het totale bedrag dat risico loopt, zullen de centrale diensten van de Commissie op basis van de opgedane ervaring de instructies en/of richtsnoeren waar nodig verder verduidelijken. Het kan echter altijd nodig zijn deze concepten aan te passen aan de specifieke uitgaventerreinen van de verschillende diensten van de Commissie.

BIJLAGE 5.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR „CONCURRENTIEVERMOGEN VOOR GROEI EN WERKGELEGENHEID”

	2014	2013 ⁽¹⁾
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF		
Totaal verrichtingen:	166	160
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN		
Geschat foutenpercentage	5,6 %	4,0 %
Bovenste foutengrens (UEL)	8,1 %	
Onderste foutengrens (LEL)	3,1 %	

⁽¹⁾ De cijfers voor 2013 werden herberekend om ze af te stemmen op de structuur van het JV 2014 zodat vergelijking tussen beide jaren mogelijk wordt. In **grafiek 1.3** van hoofdstuk 1 wordt getoond hoe de resultaten van 2013 werden herschikt volgens de structuur van het Jaarverslag 2014.

BIJLAGE 5.2

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR „CONCURRENTIEVERMOGEN VOOR GROEI EN WERKGELEGENHEID”

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2012	De Commissie moet: Aanbeveling 1: zich nog meer inspinnen om de in de tussentijdse en saldobetalingen en in de afwikkelingen aangetroffen fouten te verhelpen, met name door de begunstigten en de onafhankelijke accountants te herinneren aan de subsidiabiliteitsregels en aan de verplichting van begunstigten alle gedeclareerde kosten te onderbouwen;		X					De Commissie heeft een voorlichtingscampagne gehouden, met meer dan 4 500 deelnemers, om begunstigten en de accountants/controleurs te herinneren aan de subsidiabiliteitsregels.
	Aanbeveling 2: de coördinatoren van KP-onderzoeksprojecten herinneren aan hun verantwoordelijkheid om de ontvangen middelen zonder onnodige vertraging te verdelen onder de andere projectpartners;	X						De Commissie zal de certificerende accountants blijven aanschrijven wanneer zij bij haar controles achteraf stuit op materiële verschillen tussen de gecertificeerde kostenstaten en haar eigen bevindingen.
	Aanbeveling 3: de door de Rekenkamer vastgestelde tekortkomingen in de controles vooraf onderzoeken om te beoordelen of deze controles dienen te worden gewijzigd;		X					De Commissie pakt tekortkomingen die bij de controles vooraf door verschillende bronnen (waaronder de Rekenkamer) worden vastgesteld, op permanente basis aan. Dit proces is nu geïntegreerd in de bedrijfsprocessen van Horizon 2020.
	Aanbeveling 4: de vertragingen bij de uitvoering van controles achteraf verminderen en de uitvoeringsgraad van extrapolatiegevallen verbeteren;		X					De Commissie houdt permanent toezicht op de follow-up van de Commissieverslagen over controles achteraf. Informatie over de vooruitgang inzake deze aspecten is te vinden in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de DG's van de Commissie.

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang					Antwoord van de Commissie	
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing		Ontoereikend bewijs
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2012	Aanbeveling 5: de toezicht- en controlesystemen voor CIP ICT-PSP versterken.		X				De Commissie (DG CONNECT) heeft een controlestrategie aangenomen voor het niet-onderzoeksgebonden onderdeel van de uitgaven van het DG, die de directeur-generaal van het DG zekerheid moet verschaffen wat betreft het beheer van de niet-onderzoeksgebonden middelen. In 2014 zijn 30 niet-onderzoekscontroles afgerond die betrekking hadden op een bedrag van 10 miljoen euro en zijn 42 nieuwe CIP ICT-PSP-controles ingeleid. In 2015 zullen nog eens 98 nieuwe controles worden ingeleid. De vorderingen bij de uitvoering van deze strategie worden maandelijks gemonitord in de ABC (Audit Budget and Control)-vergadering, voorgezeten door de directeur-generaal en bijgevoerd door vertegenwoordigers van alle directoraten. In 2012 werden vereenvoudigingsmaatregelen aangenomen voor eigenaren van kleine en middelgrote ondernemingen. Bovendien is de CIP-modelovereenkomst na de inwerkingtreding van de nieuwe Financiële Regels in 2013 herzien om rekening te houden met extrapolatie en derde partijen.	

HOOFDSTUK 6

„Economische, sociale en territoriale cohesie”

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	6.1-6.22
Specifieke kenmerken van de MFK-rubriek	6.3-6.20
Reikwijdte en aanpak van de controle	6.21-6.22
Deel 1: Onze beoordeling van de regelmatigheid	6.23-6.79
Regelmatigheid van de verrichtingen	6.23-6.45
Onderzoek van de financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer	6.46-6.52
Onderzoek van geselecteerde systemen en jaarlijkse activiteitenverslagen	6.53-6.75
Beoordeling van het toezicht door de Commissie op de auditautoriteiten	6.53-6.68
Onderzoek van de jaarlijkse activiteitenverslagen van de Commissie	6.69-6.75
Conclusies en aanbevelingen	6.76-6.79
De conclusie voor 2014	6.76-6.77
Aanbevelingen	6.78-6.79
Deel 2: Prestatiegerelateerde kwesties	6.80-6.86
Beoordeling van de prestaties van projecten	6.80-6.86
 Bijlage 6.1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor „Economische, sociale en territoriale cohesie”	
Bijlage 6.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor „Economische, sociale en territoriale cohesie”	

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

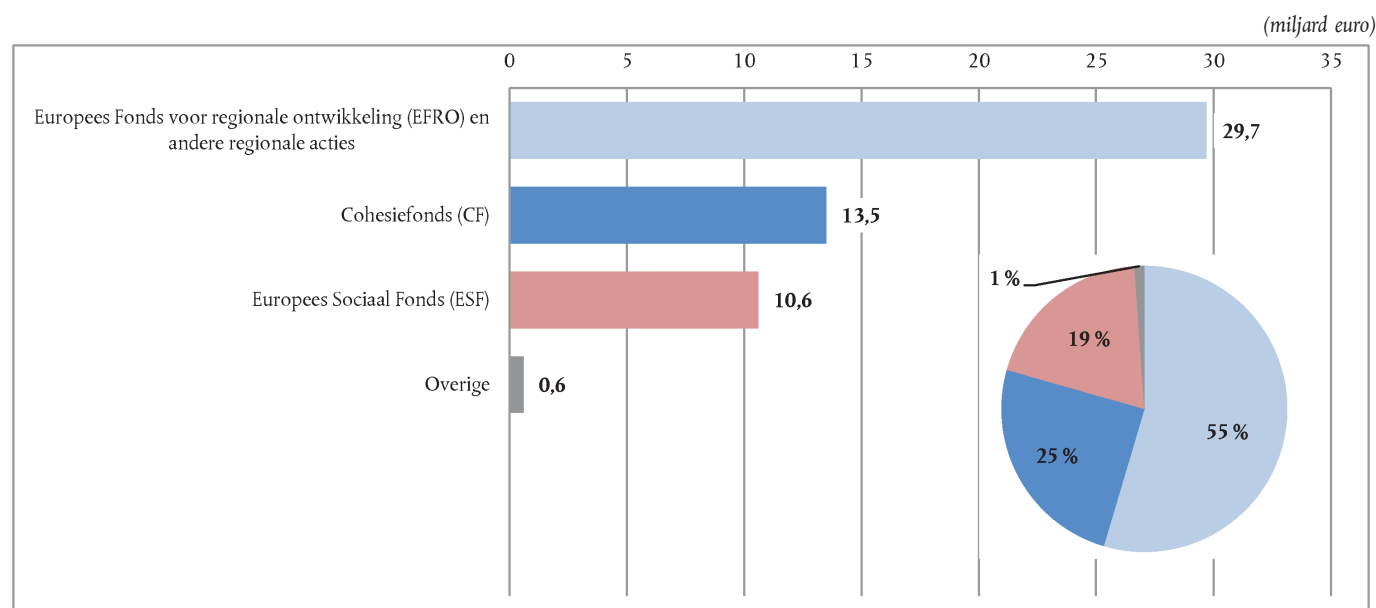
6.1. Dit hoofdstuk bevat onze bevinden voor „Economische, sociale en territoriale cohesie” (MFK-rubriek 1b). In deel 1 van het hoofdstuk worden de resultaten van de toetsing van de volgende fondsen gepresenteerd:

- het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds (CF), de belangrijkste instrumenten van het beleidsterrein Regionaal beleid en stadsontwikkeling, met inbegrip van de bijdrage die dit beleid levert aan de grensoverschrijdende samenwerking van het Europees Nabuurschapsinstrument (ENI);
- het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Fonds voor Europese hulp aan de meest hulpbehoevenden (FEAD), de belangrijkste instrumenten van het beleidsterrein Werkgelegenheid en sociale zaken.

In deel 2 van dit hoofdstuk worden prestatiegerelateerde kwesties beschreven in verband met de onderzochte projecten op het gebied van „Economische, sociale en territoriale cohesie”.

Essentiële informatie over de samenstelling van MFK-rubriek 1b is opgenomen in **grafiek 6.1**.

Grafiek 6.1 — MFK-rubriek 1b — „Economische, sociale en territoriale cohesie”



Totaal betalingen over het jaar	54,4
– voorschotten ⁽¹⁾ ⁽²⁾	3,8
+ verrekening van voorschotten ⁽¹⁾	2,2
+ betalingen aan eindbegunstigden uit financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer	1,7
+ voorschotten gebruikt door eindbegunstigden van staatssteunprojecten	1,2
Totaal gecontroleerde populatie	55,7

⁽¹⁾ Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie voor nadere gegevens **bijlage 1.1**, paragraaf 7).

⁽²⁾ Dit cijfer omvat 1,7 miljard euro aan bijdragen aan financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer en voorschotten betaald aan begunstigden van staatssteunprojecten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.2. In 2014 betrof de overgrote meerderheid van betalingen tussentijdse betalingen aan operationele programma's (OP's) van de programmeringsperiode 2007-2013, waarvan de subsidiabiliteitsperiode afloopt op 31 december 2015. De voorschotbetalingen voor de programmeringsperiode 2014-2020 bedroegen circa 2 miljard euro ⁽¹⁾.

Specifieke kenmerken van de MFK-rubriek*Beleidsdoelstellingen*

6.3. De MFK-rubriek 1b — „Economische, sociale en territoriale cohesie” is erop gericht het verschil in ontwikkelingsniveau tussen verschillende regio's terug te dringen, door het herstructureren van industriegebieden met afnemende economische activiteit en het diversifiëren van plattelandsgebieden, alsmede op het bevorderen van de grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking ⁽²⁾.

Beleidsinstrumenten

6.4. „Economische, sociale en territoriale cohesie” omvat twee delen:

- het beleidsterrein Regionaal beleid en stadsontwikkeling, dat hoofdzakelijk ten uitvoer wordt gelegd via het EFRO, het CF en de bijdrage aan het ENI. Dit deel is goed voor 80 % van de uitgaven die onder dit hoofdstuk vallen;
- het beleidsterrein Werkgelegenheid en sociale zaken, dat voor het overgrote deel ten uitvoer wordt gelegd via het ESF. Dit deel is goed voor 20 % van de uitgaven die onder dit hoofdstuk vallen.

Beleidssterrein Regionaal beleid en stadsontwikkeling

6.5. Het EFRO financiert infrastructuurprojecten, het creëren of behouden van arbeidsplaatsen, initiatieven voor regionale economische ontwikkeling en activiteiten ter ondersteuning van het midden- en kleinbedrijf in de 28 lidstaten.

6.6. Het Cohesiefonds financiert infrastructuurinvesteringen op het terrein van milieu en vervoer in lidstaten waar het bruto nationaal inkomen per hoofd van de bevolking minder dan 90 % van het EU-gemiddelde bedraagt (dat is zo in 16 van de 28 lidstaten) ⁽³⁾.

⁽¹⁾ De voorschotten voor de programmeringsperiode 2014-2020 per fonds: 661 miljoen euro voor het EFRO, 270 miljoen euro voor het CF, 634 miljoen euro voor het ESF en 410 miljoen euro voor het FEAD.

⁽²⁾ De artikelen 174-178 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

⁽³⁾ Bulgarije, Tsjechische Republiek, Estland, Griekenland, Kroatië, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië en Slowakije. Spanje komt in aanmerking voor overgangssteun uit het CF.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.7. Overige uitgaven omvatten de bijdrage van het beleids­terrein Regionaal beleid en stadsontwikkeling aan de grens­overschrijdende samenwerking van het ENI, dat erop gericht is de EU en haar buurlanden dicht­er bij elkaar te brengen ⁽⁴⁾.

Het beleidsterrein Werkgelegenheid en sociale zaken

6.8. Het ESF investeert in menselijk kapitaal en ondersteunt maatregelen in de 28 lidstaten die erop gericht zijn het vermogen van werknemers en ondernemingen om zich aan te passen aan veranderingen in de arbeidspatronen te verbeteren, de toegang tot werkgelegenheid te verbeteren, de sociale insluiting van kansarmen te verbeteren en de institutionele capaciteit en de doeltreffendheid van overheidsinstellingen en overheidsdiensten te vergroten.

6.9. Andere uitgaven worden gedaan in de vorm van subsidies en bijdragen aan organisaties die sociale acties uitvoeren en coördineren via het FEAD, die materiële hulp ⁽⁵⁾ bieden aan de meest hulpbehoevende om mensen uit de armoede te helpen.

Beheer en controle van de bestedingen uit de fondsen voor het cohesiebeleid (EFRO, Cohesiefonds en ESF)

6.10. Er zijn gemeenschappelijke regels van toepassing op het EFRO, het CF en het ESF, waarop uitzonderingen worden gemaakt in de specifieke verordening voor elk fonds. De fondsen worden uitgevoerd via meerjarenprogramma's en het beheer ervan wordt gedeeld door de Commissie en de lidstaten.

6.11. Voor elke programmeringsperiode keurt de Commissie op basis van voorstellen van de lidstaten operationele programma's (OP's) en indicatieve financieringsplannen goed ⁽⁶⁾. De door de autoriteiten van de lidstaten geselecteerde projecten worden door middel van de OP's gefinancierd en uitgevoerd door particulieren, verenigingen, particuliere of overheidsbedrijven of lokale, regionale en nationale overheidsorganen. De regels volgens welke kosten kunnen worden vergoed uit de EU-begroting zijn opgenomen in de verordeningen en/of nationale subsidiabiliteitsvoorschriften.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.11. *De vaststelling van regels inzake de subsidiabiliteit van de uitgaven op nationaal niveau (artikel 56 van Verordening (EG) nr. 1083/2006) was een van de belangrijkste vereenvoudigingen die tijdens de programmeringsperiode 2007-2013 zijn ingevoerd. Het was de bedoeling de flexibiliteit van de lidstaten te vergroten om de subsidiabiliteitsregels aan de specifieke behoeften van bepaalde regio's of programma's aan te passen en deze regels op één lijn te brengen met de regels die van kracht zijn voor andere nationale overheidsregelingen.*

⁽⁴⁾ Meer informatie over het ENI is te vinden in hoofdstuk 8, MFK-rubriek 4 — „Europa als wereldspeler”, paragrafen 8.2-8.4.

⁽⁵⁾ Het gaat dan onder meer om voedsel, kleding en andere essentiële goederen voor persoonlijk gebruik.

⁽⁶⁾ In het totaal werden er 440 OP's goedgekeurd door de Commissie voor de programmeringsperiode 2007-2013: 322 voor het EFRO/CF (waarvan 25 OP's CF-projecten bevatten) en 118 voor het ESF.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.12. Voor elk project declareren de begunstigden de gemaakte kosten bij hun nationale instanties. Deze afzonderlijke declaraties worden samengevoegd tot periodieke uitgavendeclaraties per OP, die worden gecertificeerd door de instanties van de lidstaten en ingediend bij de Commissie ⁽⁷⁾. Het totaalbedrag van de cofinanciering door de EU wordt vervolgens uit de EU-begroting terugbetaald aan de lidstaat.

Lidstaat- en regionaal niveau

6.13. De lidstaten dragen de primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen, of ontdekken en corrigeren van onregelmatige uitgaven en voor het rapporteren hierover aan de Commissie. De verantwoordelijkheid voor het dagelijks beheer berust bij de aangewezen beheersautoriteiten en bemiddelende instanties ⁽⁸⁾. Zij moeten er door middel van beheersverificaties (controles op stukken en inspecties ter plaatse) voor zorgen dat alle projecten in aanmerking komen voor EU-financiering en dat de gedeclareerde kosten aan alle in de verordeningen en/of de nationale regels uiteengezette voorwaarden voldoen. Certificeerende instanties moeten zekerheid bieden dat er adequate controles zijn uitgevoerd en aanvullende controles verrichten voordat zij de uitgaven bij de Commissie voor terugbetaling declareren.

6.14. Daarnaast verrichten de auditautoriteiten in de lidstaten voor elk OP (of voor een groep van OP's) systeemcontroles en steekproefsgewijze controles achteraf van verrichtingen ⁽⁹⁾. Zij rapporteren over deze controles aan de Commissie door middel van jaarlijkse controleverslagen, die een jaarlijks controleadvies bevatten over de werking van de systemen alsmede de raming van het foutenpercentage door de auditautoriteiten (zie de paragrafen 6.53-6.57) ⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ De mate waarin kosten worden vergoed, wordt bepaald in overeenstemming met het voor dergelijke projecten in het OP vastgestelde percentage, maar er wordt ook rekening gehouden met andere criteria (zoals specifieke maxima overeenkomstig de verordeningen en/of regels inzake staatssteun).

⁽⁸⁾ Een bemiddelende instantie is een publiekrechtelijk of privaatrechtelijk orgaan dat onder de verantwoordelijkheid van en namens een beheersautoriteit taken uitvoert.

⁽⁹⁾ Artikel 62 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 25).

⁽¹⁰⁾ Meer informatie over de rol en de verantwoordelijkheden van de auditautoriteiten en hun bijdrage aan het proces betreffende de zekerheid van de Commissie zijn te vinden in Speciaal verslag nr. 16/2013 „Evaluatie van de „single audit” en van het vertrouwen van de Commissie in het werk van de nationale auditautoriteiten op het gebied van cohesie”, paragrafen 5-11.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Commissieniveau

6.15. De Commissie (directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie) moet zich ervan vergewissen dat de lidstaten beheers- en controlesystemen hebben opgezet die voldoen aan de voorschriften van de verordeningen en dat de systemen doeltreffend functioneren ⁽¹¹⁾.

6.16. Constateert de Commissie dat een lidstaat heeft verzuimd om onregelmatige uitgaven te corrigeren die werden gecertificeerd en gedeclareerd, of dat de beheers- en controlesystemen ernstige gebreken vertonen, dan kan zij de betalingen onderbreken of opschorten ⁽¹²⁾. Indien de lidstaat de onregelmatige uitgaven (die tot het einde van de programmeringsperiode kunnen worden vervangen door subsidiabele uitgaven voor andere projecten van hetzelfde OP) niet intrekt en/of ontdekte systeemgebreken niet verhelpt, kan de Commissie financiële correcties toepassen ⁽¹³⁾ ⁽¹⁴⁾.

Risico's voor de regelmatigheid

6.17. Bij de tenuitvoerlegging van de OP's worden de overheden van de lidstaten geconfronteerd met concurrerende prioriteiten. Bestedingen dienen naar behoren te worden gecontroleerd ter waarborging van de regelmatigheid ervan en van een deugdelijk financieel beheer. Tegelijkertijd is het zaak dat de toegewezen EU-middelen worden opgebruikt. In de praktijk kan dit op gespannen voet komen te staan met de consistente toepassing van doeltreffende controles, waardoor overtredingen niet worden ontdekt en gecorrigeerd, en niet-subsidiabele uitgaven uiteindelijk worden vergoed ten laste van de EU-begroting. Dit kan er ook toe leiden dat projecten worden gefinancierd die te duur zijn, die niet op doelmatige wijze worden uitgevoerd of die de beoogde resultaten waarschijnlijk niet verwezenlijken ⁽¹⁵⁾ (zie ook paragraaf 6.80). Die spanning loopt op naarmate het einde van de subsidiabiliteitsperiode nadert, aangezien de lidstaten het risico lopen het niet-bestede deel van de aanvankelijk aan hen toegewezen middelen te verliezen.

6.17. Passende controles dienen de regelmatigheid van alle tijdens de uitvoeringsperiode en tot aan de afsluiting gedeclareerde uitgaven te waarborgen. Aangezien de subsidiabiliteitsperiode op 31 december 2015 afloopt, verwacht de Commissie dat het door de Rekenkamer bedoelde risico voor in 2015 en de daaropvolgende jaren gedeclareerde uitgaven acuter zal zijn.

De afsluitingsdocumenten van de lidstaten moeten uiterlijk op 31 maart 2017 worden ingediend en zullen een bijkomende waarborg vormen. De Commissie heeft op 20 maart 2013 proactief afsluitingsrichtsnoeren aangenomen (Besluit C(2013) 1573) die op 30 april 2015 zijn aangevuld en geactualiseerd. De diensten van de Commissie hebben verscheidene afsluitingsseminars voor de lidstaten georganiseerd; hebben hun risicobeoordelingen en derhalve de auditstrategie voor 2007-2013 geactualiseerd om eventuele potentiële risico's aan te pakken met het oog op het laatste deel van de uitvoeringsperiode.

In november 2014 heeft de Commissie ook een „taskforce betere uitvoering” opgericht om de uitvoering van het EFRO/CF in acht lidstaten te verbeteren en tegelijkertijd de volledige inachtneming van de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven te waarborgen (zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 2.18).

⁽¹¹⁾ Artikel 72 van Verordening (EG) nr. 1083/2006.

⁽¹²⁾ Artikel 39, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad (PB L 161 van 26.6.1999, blz. 1); de artikelen 91 en 92 van Verordening (EG) nr. 1083/2006.

⁽¹³⁾ Artikel 99 van Verordening (EG) nr. 1083/2006.

⁽¹⁴⁾ Meer informatie over de wijze waarop de Commissie onderbrekingen/opschortingen heeft opgelegd en financiële correcties heeft toegepast, is ook te vinden in hoofdstuk 1, „Betrouwbaarheidsverklaring en toelichting daarbij”, paragrafen 1.30-1.44.

⁽¹⁵⁾ Meer informatie over kwesties met betrekking tot de prestaties is te vinden in hoofdstuk 3, „Resultaten behalen met de EU-begroting”, paragrafen 3.76-3.86.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.18. Gedurende een aantal jaar hebben we zeer veel onregelmatigheden vastgesteld op het gebied van cohesie. Sinds 2009, toen het merendeel van de uitgaven betrekking had op de programmeringsperiode 2007-2013, schommelde het geschatte foutenpercentage tussen 4,5 % en 7,7 % ⁽¹⁶⁾. Dat percentage ligt aanzienlijk lager dan de jaren daarvoor, toen de uitgaven betrekking hadden op de programmeringsperiode 2000-2006.

6.19. Bij de EFRO- en CF-uitgaven hebben de grootste risico's betrekking op de niet-naleving van de Europese en/of nationale aanbestedingsregels bij de gunning van opdrachten en op de financiering van projecten die niet in aanmerking komen of die niet in overeenstemming zijn met de EU-regels inzake overheidssteun ⁽¹⁷⁾. Een ander risico is dat de begunstigden kosten declareren die volgens de verordeningen en/of nationale subsidiabiliteitsvoorschriften niet subsidiabel zijn.

6.20. Voor ESF-uitgaven houdt het grootste risico verband met de ontastbare aard van de investeringen in menselijk kapitaal en de betrokkenheid van meerdere, vaak kleinschalige partners bij de tenuitvoerlegging van projecten. Deze factoren kunnen leiden tot niet-naleving van de EU- en/of nationale subsidiabiliteitsregels, hetgeen ertoe kan leiden dat niet-subsidiabele kosten worden aanvaard door de gebruikte systemen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.18. De Commissie is van oordeel dat de daling van het foutenpercentage in vergelijking met de vorige programmeringsperiode de verbetering van de beheers- en controlesystemen in de programmeringsperiode 2007-2013 weerspiegelt.

6.19. De Commissie is het met deze beoordeling eens, zoals zij uitgebreid heeft gerapporteerd in het werkdokument van de diensten van de Commissie „Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006-2009” (een analyse van fouten in het cohesiebeleid in de jaren 2006-2009) (SEC(2011) 1179 van 5 oktober 2011). De Commissie is specifieke maatregelen blijven nemen om die risico's te verkleinen, bijvoorbeeld aanvullende oriëntatie en opleiding van de beheersautoriteiten over de vastgestelde risico's, tijdige uitvoering van financiële correcties, onderbrekingen en opschortingsprocedures en op de meest risicovolle gebieden gerichte audits. Dergelijke preventieve en corrigerende maatregelen werden met nieuwe initiatieven gebundeld in een uitgebreid actieplan dat in 2013 door het DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en het DG Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf is opgesteld ter verbetering van de uitvoering van de regels inzake overheidsopdrachten (zie het antwoord van de Commissie op de paragrafen 6.30 tot en met 6.33).

Momenteel loopt nog een ander, in 2014 herzien en vereenvoudigd actieplan met DG Concurrentie om programma-autoriteiten te ondersteunen bij de tenuitvoerlegging van staatssteunregels.

6.20. De Commissie heeft specifieke maatregelen genomen om de vastgestelde risico's te verkleinen, waaronder in het bijzonder preventieve en corrigerende maatregelen zoals richtsnoeren, opleidingen, vereenvoudiging, een strikt beleid inzake onderbrekingen en opschortingen van betalingen en, indien noodzakelijk, de tijdige uitvoering van financiële correcties. De Commissie verkleint het risico ook door het gebruik door de lidstaten van vereenvoudigde kostenopties actief te bevorderen en door het belang van eerstelijnscontroles door de lidstaten te benadrukken. Voorts werkt de Commissie jaarlijks haar auditplan bij om de belangrijkste vastgestelde risico's aan te pakken.

⁽¹⁶⁾ Zie ons verslag „Landbouw en cohesie: een overzicht van de EU-uitgaven in de periode 2007-2013”, paragraaf 23 en figuur 6, op basis van ongecorrigeerde gegevens uit het verleden.

⁽¹⁷⁾ Op dit gebied is een risico verminderd door de toepassing — met terugwerkende kracht — van de algemene groepsvrijstellingsverordening 2014 waarin deels minder beperkende regels zijn vastgesteld. Het resultaat daarvan is dat de Commissie bepaalde inbreukprocedures niet meer inleidt, die onder de oude regels wel zouden worden ingeleid. Bij onze controle hebben wij dezelfde aanpak gehanteerd. Nadere informatie over de rol en de verantwoordelijkheden van de Commissie met betrekking tot staatssteun is opgenomen in Speciaal verslag nr. 15/2011 „Waarborgen de procedures van de Commissie een effectief beheer van de controle op staatssteun?”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Reikwijdte en aanpak van de controle

6.21. In **bijlage 1.1, deel 2**, van hoofdstuk 1 wordt onze algemene controleaanpak en -methodologie beschreven. Ten aanzien van de controle van „Economische, sociale en territoriale cohesie” dienen de volgende specifieke zaken te worden opgemerkt voor deel 1 — oordeel over de regelmatigheid:

- a) de controle omvatte een onderzoek van een steekproef van 161 verrichtingen voor het beleidsterrein Regionaal beleid en stadsontwikkeling⁽¹⁸⁾ en een steekproef van 170 verrichtingen voor het beleidsterrein Werkgelegenheid en sociale zaken⁽¹⁹⁾, zoals gedefinieerd in **bijlage 1.1**, paragraaf 7. Elke steekproef is zodanig opgezet dat deze representatief is voor het alle soorten verrichtingen binnen elk van de twee beleidsterreinen. In 2014 omvatten de steekproeven gezamenlijk verrichtingen uit 21 lidstaten⁽²⁰⁾;
- b) de controle omvatte een onderzoek van financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer, met name wat betreft hun uitbetalingspercentages (d.w.z. het deel van de middelen dat is gebruikt op het niveau van de eindontvangers). Dit gebeurde aan de hand van een evaluatie van het voortgangsverslag van de Commissie voor 2013 en van zeven financieringsinstrumenten van het EFRO en het ESF;
- c) de beoordeling van de onderzochte systemen:
 - i) de toezichtactiviteiten van de Commissie op de nationale en regionale auditautoriteiten in 18 lidstaten⁽²¹⁾;
 - ii) de jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's) van directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie.

⁽¹⁸⁾ Van deze verrichtingen hadden er 101 betrekking op EFRO-projecten, 55 op CF-projecten en 5 op financieringsinstrumenten. Alle verrichtingen hadden betrekking op de programmeringsperiode 2007-2013 (zie **bijlage 6.1**). De steekproef werd getrokken uit alle betalingen met uitzondering van de voorschotten, die in 2014 2,563 miljard euro beliepen. De onderzochte financieringsinstrumenten vormen een steekproef, genomen uit die middelen waarvoor er sprake was van in 2014 gedane betalingen aan eindontvangers (zoals leningen, waarborgen of kapitaalinvesteringen).

⁽¹⁹⁾ Van deze verrichtingen hadden er 168 betrekking op ESF-projecten en 2 op financieringsinstrumenten. Alle verrichtingen hadden betrekking op de programmeringsperiode 2007-2013 (zie **bijlage 6.1**). De steekproef werd getrokken uit alle betalingen met uitzondering van de voorschotten, die in 2014 1,215 miljard euro beliepen.

⁽²⁰⁾ Voor het beleidsterrein *Regionaal beleid en stadsontwikkeling*: België, Tsjechische Republiek, Duitsland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Polen, Portugal, Roemenië, Zweden en het Verenigd Koninkrijk (zie **bijlage 1.5**). Voor het beleidsterrein *Werkgelegenheid en sociale zaken*: Bulgarije, Tsjechische Republiek, Duitsland, Griekenland, Frankrijk, Italië, Hongarije, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije, Finland en Zweden (zie **bijlage 1.5**).

⁽²¹⁾ België, Bulgarije, Tsjechische Republiek, Duitsland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Litouwen, Hongarije, Malta, Nederland, Oostenrijk, Polen, Roemenië, Slowakije, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.22. Bij de controle werd, bij wijze van proef, eveneens nagegaan of en in welke mate de voltooid onderzochte EFRO-, CF- en ESF-projecten hun output- en resultaatdoelstellingen hebben bereikt, zoals beschreven in de subsidieovereenkomsten. We hebben ook gecontroleerd of deze doelstellingen in overeenstemming waren met de doelstellingen van de OP's. Dit werd gedaan voor de 186 van de 331 onderzochte projecten die voltooid waren op het moment van de controle. De resultaten van deze oefening worden weergegeven in deel 2, dat over prestatiegerelateerde kwesties gaat.

DEEL 1: ONZE BEOORDELING VAN DE REGELMATIGHEID**REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN**

6.23. *Bijlage 6.1* bevat een samenvatting van de resultaten van de toetsing van verrichtingen voor „Economische, sociale en territoriale cohesie” als geheel, alsmede voor elk van de twee betrokken beleidsterreinen (regionaal beleid en stadsontwikkeling, en werkgelegenheid en sociale zaken).

6.24. Van de 331 door ons getoetste verrichtingen vertoonden er 135 (41 %) fouten. Op basis van de 53 door ons gekwantificeerde fouten bedraagt het geschatte foutenpercentage voor „Economische, sociale en territoriale cohesie” als geheel 5,7 % ⁽²²⁾. Het resultaat voor de twee beleidsterreinen die in dit hoofdstuk aan bod komen, was als volgt:

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.24. De Commissie wijst erop dat het door de Rekenkamer gerapporteerde foutenpercentage een jaarlijkse raming is waarbij rekening wordt gehouden met correcties van projectuitgaven of vergoedingen die fouten bevatten die voorafgaand aan de audit van de Rekenkamer waren opgespoord en geregistreerd. De Commissie wijst erop dat zij is gebonden door het Financieel Reglement, bepallende (artikel 32, lid 2, onder e)) dat haar internecontrolesystemen, onder andere, „een adequate beheersing moeten verzekeren van de risico's in verband met de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen, rekening houdend met het meerjarige karakter van de programma's en met de aard van de betrokken betalingen”. De Commissie zal haar rol van toezichthouder blijven vervullen, in het bijzonder door financiële correcties en terugvorderingen op te leggen, op het niveau dat overeenkomt met dat van de vastgestelde onregelmatigheden en tekortkomingen.

De Commissie merkt voorts op dat, gelet op het meerjarige karakter van de beheers- en controlesystemen in het kader van het cohesiebeleid, fouten die in 2014 zijn gemaakt ook in de daaropvolgende jaren kunnen worden gecorrigeerd, zoals blijkt uit punt 4.2.2 van de respectieve JAV's van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie.

Voor de periode 2014-2020 is het corrigerend vermogen van de Commissie verder versterkt door te voorzien in financiële nettocorrecties door de Commissie wanneer zij ernstige tekortkomingen ontdekt, wat de mogelijkheid voor de lidstaten om middelen opnieuw te gebruiken beperkt. Dat vormt een belangrijke prikkel voor de lidstaten om ernstige onregelmatigheden te ontdekken, te melden en te corrigeren voordat de gecertificeerde jaarrekeningen aan de Commissie worden voorgelegd.

⁽²²⁾ Wij berekenen onze foutenschatting op basis van een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. Wij hebben 95 % zekerheid dat het foutenpercentage in de populatie tussen 3,1 % en 8,2 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrenzen).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- voor het beleidsterrein Regionaal beleid en stadsontwikkeling vertoonden 75 (47 %) van de 161 door ons gecontroleerde verrichtingen fouten. Op basis van de 25 door ons gekwantificeerde fouten bedraagt het geschatte foutenpercentage 6,1 % ⁽²³⁾;
- voor het beleidsterrein Werkgelegenheid en sociale zaken vertoonden 60 (35 %) van de 170 door ons gecontroleerde verrichtingen fouten. Op basis van de 28 door ons gekwantificeerde fouten bedraagt het geschatte foutenpercentage 3,7 % ⁽²⁴⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie wijst erop dat het meest waarschijnlijke foutenpercentage dat voor 2014 is berekend, lager is dan dat van 2013 en in overeenstemming met de foutenpercentages die de Rekenkamer voor de laatste vier jaar heeft voorgelegd, alsmede met het foutenpercentagebereik in het JAV over 2014 van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling, behoudens de in paragraaf 6.70 beschreven verschillen.

Dit bevestigt dat het foutenpercentage voor de programmeringsperiode 2007-2013 stabiel blijft en aanzienlijk onder de percentages voor de periode 2000-2006 ligt, zoals aangegeven in paragraaf 6.18. Deze ontwikkeling is te danken aan de versterkte controlebepalingen van de programmeringsperiode 2007-2013 en het strikte beleid van de Commissie tot onderbreking/opschorting van betalingen zodra tekortkomingen worden geconstateerd, zoals gerapporteerd in het JAV over 2014 van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (zie blz. 53-54). De Commissie zal haar acties op de meest risicovolle programma's/lidstaten blijven richten, tot aan de afsluiting zo nodig corrigerende maatregelen opleggen door middel van een stringent beleid van onderbrekingen en opschorting van betalingen, en bij de afsluiting strikte procedures toepassen om enig resterend materieel risico op onregelmatige uitgaven uit te sluiten.

De Commissie wijst er ook op dat de foutenfrequentie is gedaald ten opzichte van 2013.

De Commissie wijst erop dat het meest waarschijnlijke foutenpercentage dat voor 2014 is berekend, in overeenstemming is met de foutenpercentages die de Rekenkamer voor de laatste vier jaar heeft gerapporteerd en met het foutenpercentagebereik in het JAV over 2014 van DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie, behoudens de in paragraaf 6.70 beschreven verschillen.

Dit bevestigt dat het foutenpercentage voor de programmeringsperiode 2007-2013 stabiel blijft en aanzienlijk onder de percentages voor de periode 2000-2006 ligt, zoals aangegeven in paragraaf 6.18. Deze verbetering is te danken aan de versterkte controlebepalingen van de programmeringsperiode 2007-2013 en het strikte beleid van de Commissie tot onderbreking/opschorting van betalingen en uitvoering van eventuele noodzakelijke financiële correcties zodra tekortkomingen worden geconstateerd, zoals gerapporteerd in het JAV over 2014 van DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie (zie blz. 59-62). De Commissie zal haar acties op de meest risicovolle programma's/lidstaten blijven richten, tot aan de afsluiting zo nodig corrigerende maatregelen opleggen door middel van een stringent beleid van onderbrekingen en opschorting van betalingen en financiële correcties, en bij de afsluiting strikte procedures toepassen om enig resterend materieel risico op onregelmatige uitgaven uit te sluiten.

⁽²³⁾ De onderste en bovenste foutengrens voor het beleidsterrein Regionaal beleid en stadsontwikkeling zijn respectievelijk 3,0 % en 9,2 %.

⁽²⁴⁾ De onderste en bovenste foutengrens voor het beleidsterrein Werkgelegenheid en sociale zaken zijn respectievelijk 1,9 % en 5,6 %.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

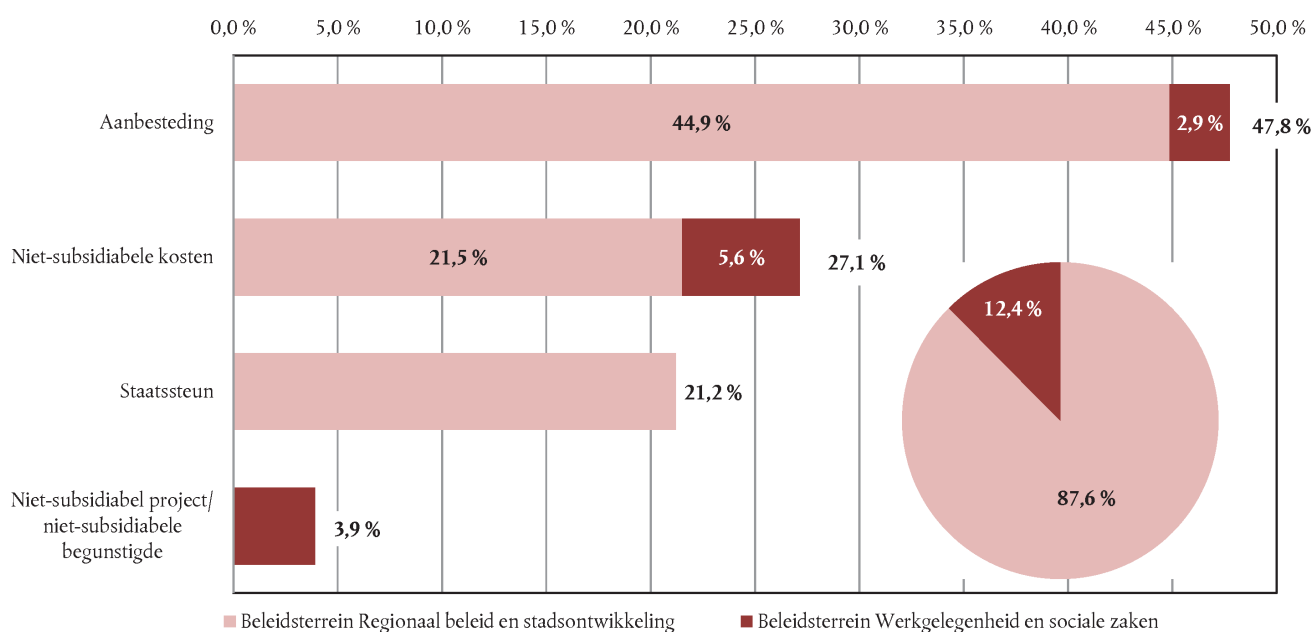
6.25. Hoofdstuk 1 bevat een beoordeling van de nauwkeurigheid en de betrouwbaarheid van de bedragen voor financiële correcties in toelichting 6 bij de geconsolideerde jaarrekening van de EU (zie de paragrafen 1.43 en 1.44). In hoofdstuk 1 van het Jaarverslag 2012 werd eveneens uitgelegd hoe financiële correcties worden meegenomen in de berekening van het geschatte foutenpercentage⁽²⁵⁾.

6.26. In **grafiek 6.2** is weergegeven in welke mate de verschillende soorten fouten hebben bijgedragen tot het door ons geschatte foutenpercentage voor 2014 voor Regionaal beleid en stadsontwikkeling, voor Werkgelegenheid en sociale zaken en voor „Economische, sociale en territoriale cohesie” als geheel.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.25. De Commissie verwijst naar haar antwoorden op de paragrafen 1.43 en 1.44.

Grafiek 6.2 — Bijdrage tot het geschatte foutenpercentage per soort fout voor „Economische, sociale en territoriale cohesie” als geheel



Bron: Europese Rekenkamer.

⁽²⁵⁾ Zie het Jaarverslag 2012, paragrafen 1.19-1.37.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.27. De belangrijkste bronnen van fouten voor „Economische, sociale en territoriale cohesie” als geheel zijn nog steeds inbreuken op de aanbestedingsregels, gevolgd door de opname van niet-subsidiabele uitgaven in de kostendeclaraties van de begunstigten, inbreuken op de regels inzake staatssteun en tot slot de selectie van projecten die in hun geheel niet subsidiabel zijn.

6.28. Voor het beleidsterrein Werkgelegenheid en sociale zaken is het aandeel verrichtingen waarvoor aanbestedingsprocedures worden gevolgd, veel lager dan voor het beleidsterrein Regionaal beleid en stadsontwikkeling. De belangrijkste bron van fouten voor dit beleidsterrein zijn niet-subsidiabele kosten.

6.29. De afgelopen drie jaar hebben we geen kwantificeerbare fouten vastgesteld met betrekking tot het gebruik van vereenvoudigde kostenopties (SCO's) ⁽²⁶⁾. In 2014 namen we 42 verrichtingen in de steekproef op, die betrekking hadden op 16 van de 24 betalingen aan ESF-OP's, waarvan de kostendeclaraties SCO's bevatten. We stelden slechts twee niet-kwantificeerbare fouten vast specifiek met betrekking tot het gebruik van SCO's. Dit toont aan dat projecten waarbij SCO's worden gebruikt, minder foutgevoelig zijn dan projecten waarbij de werkelijke kosten worden gebruikt. Dit aspect is in het bijzonder relevant voor de programmeringsperiode 2014-2020 ⁽²⁷⁾.

⁽²⁶⁾ Zie het Jaarverslag 2013, paragraaf 6.16.

⁽²⁷⁾ Verordening (EU) nr. 1304/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 17 december 2013 betreffende het Europees Sociaal Fonds (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 470) omvat de verplichting om SCO's te gebruiken voor kleine projecten van minder dan 50 000 euro en de lidstaten kunnen nog steeds besluiten om meer gebruik te maken van SCO's voor de programma's voor 2014-2020 die zich nog in een prille fase van de tenuitvoerlegging bevinden.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Inbreuken op aanbestedingsregels

6.30. Aanbestedingsregels zijn een essentieel instrument om openbare middelen op zuinige en doeltreffende wijze te besteden en om binnen de EU een interne markt te creëren. Evenals in voorgaande jaren bleek dat de openbare aanbestedingsprocedures bijzonder foutgevoelig zijn⁽²⁸⁾. Dit is de belangrijkste bron van fouten voor het beleidsterrein Regionaal beleid en stadsontwikkeling en voor „Economische, sociale en territoriale cohesie” als geheel.

6.30. *Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 6.30 tot en met 6.32*

De regels inzake overheidsopdrachten gelden voor alle overheidsuitgaven in de lidstaten en zijn niet specifiek voor het cohesiebeleid. De niet-naleving van nationale of EU-regels inzake overheidsopdrachten is een belangrijke bron van fouten op dit beleidsterrein, met name wat regionaal beleid en stadsontwikkeling betreft, vooral als gevolg van de soorten gefinancierde projecten. De Commissie heeft daarom sinds de voorbije programmeringsperiodes verschillende preventieve en corrigerende maatregelen getroffen om de op dat gebied vastgestelde tekortkomingen aan te pakken.

Het in 2013 door DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling, DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie en DG Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf opgestelde actieplan van de Commissie betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten heeft als doel de uitvoering van de regels inzake overheidsopdrachten in de lidstaten door middel van bijkomende preventieve maatregelen verder te verbeteren. Er worden momenteel nieuwe acties ondernomen en daartoe behoren met name: oriëntatie en opleiding, vaststelling en uitwisseling van goede praktijken tussen de lidstaten, het opstellen van een volledig handboek voor praktijkbeoefenaars, het opzetten van een nieuw peer-to-peeruitwisselingsplatform en land-specifieke actieplannen.

Het rechtskader voor de Europese structuur- en investeringsfondsen voor 2014-2020 heeft ook ex-antevoorwaarden ingevoerd voor het effectieve en efficiënte gebruik van middelen van de Unie, die onder meer betrekking hebben op de systemen van de lidstaten voor het plaatsen van overheidsopdrachten. In die context zijn twaalf nationale actieplannen goedgekeurd, die tegen 2016 moeten worden beoordeeld. Er kan worden besloten om tussentijdse betalingen te schorsen indien tegen eind 2016 niet aan een toepasselijke ex-antevoorwaarde is voldaan (artikel 19 van Verordening (EU) nr. 1303/2013).

De richtlijnen betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten van 2014 voeren vereenvoudigingen in en dienen tegen april 2016 in nationale wetgeving te worden omgezet, waarna ze in de praktijk effect zullen sorteren.

De Commissie wijst erop dat de Rekenkamer de lidstaten in haar speciaal verslag over fouten inzake het plaatsen van overheidsopdrachten op het gebied van cohesie oproept om hun administratieve capaciteit op dat gebied te verbeteren. De Commissie verwacht dat de lidstaten alle aangeboden mogelijkheden zullen benutten om de capaciteit van hun programma's te verbeteren en dat aanbestedende diensten de regels inzake overheidsopdrachten zullen naleven.

⁽²⁸⁾ Zie het Jaarverslag 2010, paragrafen 4.26 en 4.27, het Jaarverslag 2011, paragrafen 5.31-5.33, het Jaarverslag 2012, paragrafen 5.30-5.34 en het Jaarverslag 2013, paragrafen 5.23-5.26.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.31. Hoofdstuk 1 bevat een paragraaf waarin de bijwerking van onze aanpak voor het kwantificeren van ernstige inbreuken op aanbestedingsregels wordt toegelicht. Dit heeft geleid tot een verduidelijking van de manier waarop we de impact van deze inbreuken beoordelen (zie paragraaf 1.13). We hebben ook een speciaal verslag gepubliceerd over de maatregelen die de lidstaten en de Commissie hebben genomen om het probleem van fouten bij openbare aanbestedingen op het gebied van cohesie aan te pakken ⁽²⁹⁾.

6.32. In 2014 onderzochten we 175 openbare aanbestedingsprocedures voor werken en diensten die ten grondslag lagen aan de getoetste verrichtingen voor „Economische, sociale en territoriale cohesie”. De geschatte contractwaarde van deze aanbestedingen bedroeg ongeveer 3,3 miljard euro ⁽³⁰⁾. De overgrote meerderheid van deze opdrachten had betrekking op projecten die gefinancierd werden door OP's van het EFRO en het CF ⁽³¹⁾.

6.33. De Rekenkamer constateerde gevallen van niet-naleving van de Europese en/of nationale aanbestedingsregels bij 39 van de 175 onderzochte procedures. 13 daarvan betroffen ernstige gevallen van niet-naleving van die regels en werden dus beschouwd als kwantificeerbare fouten (zie tekstvak 6.1). Deze fouten vormen 25 % van alle kwantificeerbare fouten en zijn goed voor ongeveer 2,7 procentpunt van het geschatte foutenpercentage.

Tekstvak 6.1 — Voorbeelden van ernstige overtredingen van de aanbestedingsregels

- a) *Ongerechtvaardigde onderhandse gunning*: bij een CF-project in Malta voor de heraanleg en opwaardering van een snelweggedeelte van een TEN-V-wegennet (met een lengte van 7 km) werd er door de aanbestedende dienst rechtstreeks met één onderneming onderhandeld over een contract boven de EU-drempel zonder voorafgaande oproep tot mededinging. De voor dit contract gedeclareerde uitgaven zijn daarom niet-subsidiabel.

Soortgelijke gevallen werden vastgesteld in andere EFRO-projecten in Zweden en het Verenigd Koninkrijk en in ESF-projecten in Duitsland en Italië.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.31. *Overeenkomstig Besluit C(2013) 9527 final van de Commissie betreffende „de vaststelling en goedkeuring van richtsnoeren voor de bepaling van door de Commissie te verrichten financiële correcties voor uitgaven die in gedeeld beheer door de Unie zijn gefinancierd, in geval van niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten” zal de Commissie alle door de Rekenkamer gerapporteerde fouten opvolgen.*

6.33. *De Commissie zal de door de Rekenkamer vastgestelde gevallen opvolgen en acties voorstellen indien zij die noodzakelijk acht.*

⁽²⁹⁾ Zie Speciaal verslag nr. 10/2015 „Er moet meer worden gedaan om de problemen met openbare aanbesteding bij EU-cohesie-uitgaven aan te pakken”.

⁽³⁰⁾ Dit bedrag geeft het totaal weer van de uitgaven voor de gegunde contracten, waarvan een deel werd gecertificeerd in het kader van de onderzochte uitgavendeclaraties.

⁽³¹⁾ Voor ongeveer 53 % van de 175 aanbestedingsprocedures die wij onderzochten, lag de contractwaarde boven de drempel, zodat de EU-regels inzake overheidsopdrachten, zoals omgezet in nationale wetgeving, daarop van toepassing waren (71 van de onderzochte aanbestedingsprocedures waarvan de contractwaarde boven de drempel lag, hadden betrekking op het EFRO/CF, en 23 op het ESF).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- b) *Ongerechtvaardigde onderhandse gunning van bijkomende werkzaamheden/diensten (zonder dat er sprake was van onvoorziene omstandigheden)*: voor een EFRO-project in Duitsland met betrekking tot de renovatie en het herstel van een universiteitsgebouw, werden uitgaven met betrekking tot een wijziging van het contract gedeclareerd voor cofinanciering. Met name had de architect zijn honoraria verhoogd waarbij hij de complexiteit van de bouw, het risico op vertragingen en kostenoverschrijdingen aanvoerde. De redenen die werden aangedragen om de verhoging van de vergoeding te verklaren, waren echter niet gebaseerd op onvoorziene omstandigheden. De verhoging van de honoraria in deze contractwijziging wordt dan ook niet subsidiabel geacht.

Soortgelijke gevallen werden vastgesteld in andere EFRO-projecten in België en Italië.

- c) *onrechtmatige uitsluiting van inschrijvers*: bij een CF-project in Hongarije met betrekking tot de aanleg van een spoorlijn was de aanbestedende dienst niet consistent bij zijn beoordeling van de naleving van de selectiecriteria. Als gevolg daarvan werden, op één na, alle inschrijvers uitgesloten. Indien de uitsluitingsgronden op coherente wijze waren toegepast, was de uitkomst van de aanbesteding anders geweest. Dit betekent een inbreuk op de beginselen van transparantie en gelijke en niet-discriminerende behandeling, en de voor dit contract gedeclareerde uitgaven zijn daarom niet-subsidiabel.

Soortgelijke gevallen van onrechtmatige gunningscriteria werden vastgesteld voor een ander CF-project in Hongarije en een EFRO-project in Zweden.

- d) *Belangenconflicten en discriminerende selectiecriteria*: in het geval van een ESF-project in Finland met betrekking tot maatregelen ter bevordering van bedrijfsgroei, werden er meerdere onregelmatigheden vastgesteld in de aanbestedingsprocedure. Er werd een belangenconflict vastgesteld, aangezien de CEO van de enige inschrijvende onderneming in dienst was van de aanbestedende dienst op het moment waarop de inschrijvingsprocedure werd uitgevoerd. Bovendien bevatte het bestek discriminerende selectiecriteria die de gelijke toegang van inschrijvers in de procedure in de weg stonden. Daardoor zijn alle uitgaven die verband houden met de aanbesteding onregelmatig en komen zij niet in aanmerking voor cofinanciering.

6.34. Andere fouten betreffende de procedures voor inschrijving en contractsluiting kwamen voor in nog eens 26 van de 175 onderzochte aanbestedingen. Onder die fouten bevinden zich gevallen van niet-naleving van de informatie- en bekendmakingsvereisten, onjuiste toepassing van de selectiecriteria en tekortkomingen in het bestek. Deze fouten worden niet meegerekend in het door ons geschatte foutenpercentage ⁽³²⁾.

6.34. De Commissie zal de door de Rekenkamer vastgestelde gevallen opvolgen en acties voorstellen indien zij die noodzakelijk acht.

⁽³²⁾ Nadere informatie betreffende onze aanpak bij de kwantificering van fouten inzake openbare aanbesteding wordt gegeven in **bijlage 1.1**, paragrafen 13 en 14.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.35. Bij acht verrichtingen in zes lidstaten⁽³³⁾ hadden de nationale autoriteiten vastgesteld dat er sprake was van ernstige inbreuken op de aanbestedingsregels en specifieke financiële correcties op projectniveau opgelegd⁽³⁴⁾. Die corrigerende maatregelen zijn meegenomen bij het berekenen van het door ons geschatte foutenpercentage, aangezien de corrigerende maatregelen waren getroffen voordat onze controle werd aangekondigd.

Niet-subsidiabele uitgaven

6.36. Wanneer de nationale instanties kosten opgeven bij de Commissie, certificeren zij dat deze kosten zijn gemaakt overeenkomstig een aantal specifieke bepalingen die zijn vastgelegd in EU-verordeningen, nationale wetgeving of subsidiabiliteitsregels, specifieke OP-regels, oproepen tot het indienen van blijken van belangstelling, besluiten tot goedkeuring van projecten voor cofinanciering of subsidieovereenkomsten (zie paragraaf 6.13).

6.37. Niet-subsidiabele uitgaven vormen de grootste bron van fouten voor het beleidsterrein Werkgelegenheid en sociale zaken en de op één na grootste voor het beleidsterrein Regionaal beleid en stadsontwikkeling. We ontdekten dat bij 10 % van de onderzochte verrichtingen niet-subsidiabele kosten waren gedeclareerd (zie tekstvak 6.2). Deze fouten vormen 60 % van alle kwantificeerbare fouten en zijn goed voor ongeveer 1,5 procentpunt van het geschatte foutenpercentage.

Tekstvak 6.2 — Voorbeelden van gedeclareerde niet-subsidiabele kosten

- a) *Declaratie van uitgaven buiten de subsidiabiliteitsperiode:* in een EFRO-project in de Tsjechische Republiek met betrekking tot de uitbreiding en heraanleg van een tramspoor waren sommige van de voor cofinanciering gedeclareerde facturen opgesteld en betaald voor de begindatum van de subsidiabiliteitsperiode van het project. Deze uitgaven komen niet in aanmerking voor cofinanciering door de EU.

Een soortgelijk geval werd vastgesteld bij een EFRO-project in Duitsland.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.35. De Commissie merkt op dat bepaalde programma-autoriteiten in de geciteerde lidstaten inderdaad gepaste corrigerende maatregelen hebben genomen, zij het niet in alle door de Rekenkamer vastgestelde gevallen. De doelstelling van het in het antwoord op de paragrafen 6.30 tot en met 6.32 bedoelde actieplan van de Commissie is om het aantal dergelijke proactieve corrigerende maatregelen op het niveau van de lidstaten te verhogen.

6.37. De Commissie zal de door de Rekenkamer vastgestelde gevallen opvolgen en acties voorstellen indien zij die noodzakelijk acht.

De Commissie wijst erop dat de eisen van de nationale of regionale regels voor uitgaven in het kader van het cohesiebeleid in sommige gevallen strenger zijn dan die waarin de nationale regelgeving voor vergelijkbare op nationaal niveau gefinancierde uitgaven voorziet. Die bijkomende eisen kunnen worden beschouwd als een bron van onnodige administratieve last en complexiteit die de lidstaten zichzelf opleggen voor uitgaven in het kader van het cohesiebeleid, zoals beschreven in de in 2013 door DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie opgestelde verslagen inzake overregulering en vereenvoudiging.

⁽³³⁾ Tsjechische Republiek, Hongarije, Polen, Portugal, Roemenië en Slowakije.

⁽³⁴⁾ In overeenstemming met Beschikking C(2013) 9527 final van de Commissie van 19 december 2013.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- b) *Declaratie van te hoge salarissen:* in een ESF-project in Portugal met betrekking tot een driejarig opleidingsprogramma voor jongeren die een diploma secundair onderwijs en een beroepskwalificatie behalen, gebruikte de begunstigde voor de berekening van de subsidiabele salarissen van de leerkrachten een andere methode dan die welke was vastgelegd in de subsidieovereenkomst. Bovendien werkten de leerkrachten niet zo veel uur als werd gedeclareerd. Daardoor werden hogere personeelskosten gedeclareerd voor cofinanciering. Het verschil tussen de gedeclareerde uitgaven en de uitgaven op basis van de goedgekeurde formule komt niet in aanmerking voor cofinanciering door de EU.

Soortgelijke gevallen werden vastgesteld in een ander EFRO-project in Polen en in ESF-projecten in Duitsland en Finland.

- c) *Kosten die geen verband houden met het project:* bij een ESF-project in Nederland organiseerde de begunstigde opleidings- en inzetbaarheidscursussen in de luchtvaartsector en schakelde hij een consultant in om te helpen met de ESF-administratie van de projecten. Tegen de subsidiabiliteitsregels in werd een deel van de projectkosten voor de adviesdiensten voor een ander project in rekening gebracht bij het onderzochte project.

Soortgelijke gevallen werden vastgesteld in andere ESF-projecten in Polen en Portugal.

- d) *Niet-naleving van de nationale subsidiabiliteitsregels:* een opleidingscentrum in Polen organiseerde opleidingen en verleende adviesdiensten om het concurrentievermogen en het aanpassingsvermogen van 50 kleine, middelgrote en micro-ondernemingen met betrekking tot milieuvriendelijke oplossingen te vergroten. Er werden vier coaches ingehuurd om deze diensten te verlenen, waarvan er geen enkele een relevante opleiding had gevolgd of over beroepservaring in het vak beschikte. De kosten in verband met de vier coaches zijn dus niet subsidiabel. De begunstigde voerde tussen 2008 en 2015 in het totaal 84 projecten uit die werden gefinancierd met EU-middelen, voor een totaalbedrag van 17 miljoen euro.

- e) *Inkomsten niet afgetrokken:* een ESF-project in Oostenrijk had betrekking op de integratie in de arbeidsmarkt van werklozen die moeilijk werk vinden via tijdelijke functies in organisaties zonder winstoogmerk. De inkomsten die werden gegenereerd met het project, zoals inkomsten uit de verkoop in winkels, waren niet van de uit hoofde van het ESF gefinancierde posten afgetrokken. Dit is in strijd met de nationale subsidiabiliteitsregels en de inkomsten hadden van de gedeclareerde kosten afgetrokken moeten worden.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Inbreuken op de staatssteunregels

6.38. Staatssteun is in beginsel onverenigbaar met de interne markt omdat zij de handel tussen de lidstaten zou kunnen vervalsen⁽³⁵⁾. De Commissie handhaaft de EU-staatssteunregels rechtstreeks. De lidstaten moeten alle gevallen van staatssteun aan de Commissie melden (ofwel door middel van een regeling ofwel van geval tot geval voor een project), tenzij de projectwaarde kleiner is dan een „de minimis”-plafond of indien het project onder de algemene groepsvrijstellingsverordening (GBER) valt⁽³⁶⁾. Voor alle aangemelde zaken beoordeelt het directoraat-generaal Mededinging of de steun al dan niet verenigbaar is met de interne markt. Het stelt daarbij de vraag of hetzelfde project ook zonder de steun zou zijn ondernomen.

6.39. We identificeerden dit jaar 14 EFRO/CF-projecten in acht lidstaten die inbreuk maakten op de EU-staatssteunregels⁽³⁷⁾. Waar nodig hebben we een voorlopige beoordeling door directoraat-generaal Mededinging gevraagd en verkregen. Deze beoordeling en de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie zijn in aanmerking genomen bij het indelen van de fouten.

6.40. Voor drie van deze projecten zijn wij van oordeel dat het project volgens de regels inzake staatssteun geen of minder overheidsfinanciering had mogen verkrijgen van de EU en/of de lidstaat. De belangrijkste redenen voor niet-naleving van staatssteunregels heeft betrekking op het gebrek aan een economisch stimulerend effect en het niet melden aan de Europese Commissie van projecten waarvoor staatssteunregels gelden. Deze gekwantificeerde fouten maken ongeveer 1,5 procentpunt van het geschatte foutenpercentage voor het beleidsterrein Regionaal beleid en stadsontwikkeling uit (zie tekstvak 6.3). In twee andere gevallen hebben wij het GBER 2014 met terugwerkende kracht toegepast en daarom deze fouten niet gekwantificeerd⁽³⁸⁾. De overige negen gevallen van niet-naleving van staatssteunregels hebben geen invloed op het door ons geschatte foutenpercentage.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.38. Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 6.38 tot en met 6.40

In het geval van een aanmelding van staatssteun beoordeelt de Commissie of de maatregel staatssteun vormt en, zo ja, of de steun verenigbaar is met de interne markt. Het oordeel over de staatssteun heeft de vorm van een besluit van de Commissie.

Niet alle besluiten inzake staatssteun vereisen een beoordeling van de vraag of „hetzelfde project zonder de steun zou zijn ondernomen”. De eisen waaraan het zogenoemde „stimulerende effect” moet voldoen, verschillen ook naargelang de toepasselijke staatssteunregels.

De algemene groepsvrijstellingsverordening van 2014 heeft de volgende wijzigingen met betrekking tot de bepalingen inzake het stimulerende effect ingevoerd:

- *wat steun aan midden- en kleinbedrijven betreft, moet een dergelijke aanvraag, naast het feit dat een steunaanvraag altijd vóór het begin van de werkzaamheden of de activiteit moet worden ingediend (zoals reeds was voorgeschreven door de algemene groepsvrijstellingsverordening van 2008), voldoen aan de minimumvereisten inzake de soort informatie die moet worden ingediend;*
- *wat steun aan grote ondernemingen betreft, is het vereiste van een nulscenario om het stimulerende effect voor de economie aan te tonen niet langer noodzakelijk indien de maatregel deel uitmaakt van een regeling. Het blijft evenwel verplicht voor ad-hocsteun.*

6.39. *De Commissie zal de door de Rekenkamer vastgestelde gevallen opvolgen en acties voorstellen indien zij die noodzakelijk acht.*

⁽³⁵⁾ Artikel 107, lid 1, van het VWEU.

⁽³⁶⁾ Verordening (EG) nr. 800/2008 van de Commissie (PB L 214 van 9.8.2008, blz. 3).

⁽³⁷⁾ België, Tsjechische Republiek, Duitsland, Spanje, Malta, Polen, Roemenië en het Verenigd Koninkrijk.

⁽³⁸⁾ Zie ook voetnoot 17.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 6.3 — Voorbeeld van een project waarbij sprake is van een inbreuk op de regels inzake staatssteun

De steun is niet verenigbaar met de interne markt: een EFRO-project in Roemenië met betrekking tot de aanschaf van een vrachtwagen voor het vervoer van grind en zand uit groeven. Overeenkomstig de staatssteunregels was de oproep tot het indienen van voorstellen alleen opengesteld voor het midden- en kleinbedrijf (mkb) en coöperatieve ondernemingen. Wij hebben echter geconstateerd dat de begunstigde geen onderdeel uitmaakte van het mkb, maar eerder van een grote groep. Ten gevolge daarvan komt de begunstigde niet in aanmerking voor cofinanciering en daarom is de toegekende steun niet verenigbaar met de interne markt.

Niet-subsidiabele projecten

6.41. Wij ontdekten vijf ESF-projecten waarbij de subsidiabiliteitsvoorwaarden zoals die zijn vastgesteld in de verordeningen en/of de nationale subsidiabiliteitsregels niet waren vervuld en waarvoor de fouten werden gekwantificeerd. Deze fouten vormen 9 % van alle kwantificeerbare fouten en zijn goed voor ongeveer 1,2 procentpunt van het geschatte foutenpercentage voor Werkgelegenheid en sociale zaken (zie tekstvak 6.4).

Tekstvak 6.4 — Voorbeeld van een niet-subsidiabel project

Gecofinancierd project niet in overeenstemming met de in het OP gespecificeerde doelstellingen: een ESF-project in Griekenland dat de plaatselijke werkgelegenheid beoogde te stimuleren via programma's in het algemene belang werd aanvankelijk goedgekeurd in het kader van het OP „ontwikkeling van het menselijk potentieel”. In 2013 wijzigde de Commissie OP „administratieve hervormingen” voor de opname van verdere projecten, waarbij zij benadrukte dat de nationale autoriteiten ervoor zouden moeten zorgen dat deze projecten subsidiabel waren in het kader van dit OP. Na de uitvoering van het project verplaatsen de nationale autoriteiten het project van het OP „ontwikkeling van het menselijk potentieel” naar het gewijzigde OP „administratieve hervormingen”, onder de doelstelling voor e-overheid, terwijl het onderzochte project aan geen van de in dit OP vastgelegde doelstellingen beantwoordde. Daardoor omvatte de staat van uitgaven kosten voor activiteiten die niet subsidiabel zijn.

6.41. De Commissie zal de door de Rekenkamer vastgestelde gevallen opvolgen en acties voorstellen indien zij die noodzakelijk acht.

Tekstvak 6.4 — Voorbeeld van een niet-subsidiabel project

De Commissie begrijpt het aangehaalde probleem en merkt op dat de regeling voor openbare werken, die is overeengekomen in het memorandum van overeenstemming dat door de toenmalige trojka en de Griekse regering is ondertekend, als een tijdelijke noodmaatregel was bedoeld om ervoor te zorgen dat langdurig werklozen en jongeren die werkloos zijn en geen onderwijs of opleiding volgen, met activiteiten die de plaatselijke gemeenschap ten goede komen een basis aan werkervaring kunnen verwerven. De steun van het ESF is essentieel geweest voor de uitvoering van een dergelijk programma, waarvoor veel te zeggen viel gezien de uitzonderlijke omstandigheden waarmee Griekenland toen en nu nog steeds te kampen heeft. Daarom heeft de Commissie in december 2013 besloten om het betrokken ESF-programma te wijzigen en er de belangrijkste van de beschikbare financieringsbronnen van te maken, om zo de regeling voor openbare werken mogelijk te maken, die door de Griekse autoriteiten is uitgevoerd en waarbij plaatselijke overheden en ngo's zijn betrokken.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Begunstigden niet tijdig terugbetaald en onterechte betaling van voorschotten aan een lidstaat

6.42. Begunstigden declareren betaalde uitgaven aan de nationale autoriteiten, die deze uitgaven zo snel mogelijk terugbetalen en periodiek gebundelde uitgavendeclaraties indienen bij de Commissie met het oog op terugbetaling. We hebben echter vastgesteld dat de lidstaten in sommige gevallen kasreserves hebben opgebouwd die niet stroken met de regels. In de verordening ⁽³⁹⁾ is bepaald dat de begunstigden de betalingen „zo spoedig mogelijk en volledig” van de lidstaten moeten ontvangen. In drie lidstaten stelden we twaalf gevallen vast waarin de begunstigden pas werden betaald verschillende maanden nadat de desbetreffende staat van uitgaven door de Commissie was vereffend, of dat zij op het moment van de controle, zeven tot negen maanden na de vereffening door de Commissie, nog geen terugbetaling hadden gekregen (zie tekstvak 6.5 onder a)).

6.43. In de verordening is voorts bepaald dat voorschotbetalingen verschuldigd zijn als in de onderliggende projecten sprake is van staatssteun, hetgeen een uitzondering vormt op de regel dat enkel gedane en betaalde uitgaven kunnen worden teruggevorderd ⁽⁴⁰⁾. Desalniettemin stelden wij vast dat een lidstaat (Griekenland) voorschotten declareerde voor projecten die ten onrechte waren aangemerkt als projecten met staatssteun. Dit bleef onopgemerkt en de Commissie aanvaardde en betaalde het gevorderde bedrag zonder na te gaan of aan de voorwaarden voor zulke betalingen was voldaan (zie tekstvak 6.5 onder b)).

Tekstvak 6.5 — Voorbeeld van lidstaten die begunstigden niet tijdig terugbetalen en onterechte betaling van voorschotten aan lidstaten

- a) *Begunstigde terugbetaald vijf maanden na betaling door de Commissie:* voor een ESF-project in Italië dat erop gericht was een verslag op te stellen om de opleidingsbehoeften in verschillende Italiaanse regio's in kaart te brengen diende de begunstigde de kostendeclaratie in bij de beheersautoriteit in maart 2014. De kosten op de declaratie waren gecertificeerd door de nationale autoriteiten en werden ingediend bij de Commissie. Hoewel de Commissie de gedeclareerde kosten al in juni 2014 afwikkelde, kreeg de begunstigde de tussentijdse betaling pas vijf maanden later, in november 2014.

Soortgelijke gevallen werden vastgesteld bij vier andere ESF-projecten in Italië, één project in Frankrijk en zes projecten in Nederland.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.42. De Commissie benadrukt dat de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen (VGB) voor de programmeringsperiode 2014-2020 de regels voor zowel het gebruik van de voorfinanciering (artikel 81, VGB) als voor de betaling aan begunstigden (artikel 132, lid 1, VGB) heeft aangescherpt.

6.43. De Commissie merkt op dat het de verantwoordelijkheid van de bevoegde nationale autoriteiten is na te gaan of is voldaan aan de voorwaarden om aanspraak te maken op voorschotbetalingen in het kader van staatssteun. Zij zal blijven samenwerken met de Griekse autoriteiten om de controles op dat gebied te versterken. De Commissie zal dat nauwgezet opvolgen om te waarborgen dat alle voorschotten waarop door de lidstaat ten onrechte aanspraak is gemaakt, overeenkomstig de verordening worden teruggevorderd.

Tekstvak 6.5 — Voorbeeld van lidstaten die begunstigden niet tijdig terugbetalen en onterechte betaling van voorschotten aan lidstaten

⁽³⁹⁾ Artikel 80 van Verordening (EG) nr. 1083/2006.

⁽⁴⁰⁾ Artikel 78, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1083/2006.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- b) *Onterechte betaling van voorschotten aan een lidstaat:* bij een ESF-project in Griekenland voor niet-economisch onderzoek door een universiteit, vorderde de lidstaat een voorschotbetaling, hoewel in het desbetreffende project geen sprake was van staatssteun. De Commissie aanvaardde en betaalde het onterecht gevorderde bedrag.

Soortgelijke gevallen werden vastgesteld in andere ESF-projecten in Griekenland.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- b) Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 6.43.

Onvoldoende betrouwbare controles op het niveau van de lidstaten

6.44. In 21 gevallen van door eindbegunstigden gemaakte kwantificeerbare fouten beschikten de nationale autoriteiten over voldoende informatie⁽⁴¹⁾ om deze te kunnen voorkomen of opsporen en corrigeren voordat de uitgaven bij de Commissie werden gedeclareerd. Indien al deze informatie gebruikt was om fouten te corrigeren, zou het geschatte foutenpercentage voor dit hoofdstuk 1,6 procentpunt lager zijn geweest. Daarnaast hebben wij geconstateerd dat de door ons ontdekte fout in 13 gevallen door de nationale autoriteiten was gemaakt. Deze fouten droegen 1,7 procentpunt bij aan het geschatte foutenpercentage.

6.45. Voor beide beleidsterreinen waren de controles op lidstaatsniveau niet volledig betrouwbaar. Het geschatte foutenpercentage had 3,3 procentpunt lager kunnen uitvallen voor het beleidsterrein Regionaal beleid en stadsontwikkeling en 3,2 procentpunt lager voor het beleidsterrein Werkgelegenheid en sociale zaken.

6.44. *Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 6.44 en 6.45*

De Commissie volgt die gevallen nauwgezet op en zij is het er mee eens dat goede en tijdige beheersverificaties moeten worden ingevoerd om te voorkomen dat zich onregelmatigheden voordoen of dat deze worden opgenomen in betalingsaanvragen.

De Commissie voert sinds 2010 gerichte audits uit van beheersverificaties van programma's met een hoog risico wanneer zij heeft geconstateerd dat het mogelijk is dat tekortkomingen niet of niet tijdig door de auditautoriteit van het programma worden ontdekt. Voor DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie zijn de resultaten van de tot en met 2014 uitgevoerde audits in hun respectieve JAV's voor 2014 (zie respectievelijk blz. 50 en 56) voorgesteld.

De Commissie verwijst naar de versterkte procedures in het regelgevende kader voor de programmeringsperiode 2014-2020, waarbij de beheersverificaties en -controles (controles ter plaatse daaronder begrepen) op tijd voor de certificering van de programmarekeningen aan de Commissie en de jaarlijkse indiening van beheersverklaringen door de beheersautoriteiten zullen moeten worden uitgevoerd. De auditautoriteiten zullen betrouwbare percentages resterende fouten in de rekeningen moeten schatten op basis van alle sinds het einde van het boekjaar uitgevoerde verificaties, controles en correcties. De Commissie is van mening dat deze versterkte controleprocedures zullen leiden tot een blijvende verlaging van het foutenpercentage.

Voorts heeft de Commissie nieuwe richtsnoeren opgesteld om de betrouwbaarheid van de beheersverificaties in de programmeringsperiode 2014-2020 te vergroten. Die richtsnoeren, die steunen op de in de vorige programmeringsperiode opgedane ervaring, zijn voorgesteld aan de lidstaten en zullen in juli 2015 worden bekendgemaakt.

⁽⁴¹⁾ Op basis van bewijsstukken, met inbegrip van standaardkruiscontroles van informatie uit databanken en de verplichte controles.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**TOETSING VAN FINANCIERINGSINSTRUMENTEN
ONDER GEDEELD BEHEER**

6.46. Financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer verlenen bijstand aan ondernemingen of stedelijke projecten door middel van kapitaalinvesteringen, leningen of garanties ⁽⁴²⁾. Zij kunnen hoofdzakelijk op drie gebieden worden gebruikt: ter ondersteuning van het midden- en klein bedrijf (mkb) ⁽⁴³⁾, voor stedelijke ontwikkeling ⁽⁴⁴⁾ en voor het bevorderen van energie-efficiëntie.

6.47. Eind 2013 waren er 941 financieringsinstrumenten opgericht in het kader van 176 EFRO- en ESF-OP's in alle lidstaten op drie na (Kroatië, Ierland en Luxemburg). Samen betreft het een toewijzing van ongeveer 14 278 miljoen euro ⁽⁴⁵⁾.

6.48. In het algemeen ontvangen de fondsen voor de uitvoering van financieringsinstrumenten bij hun juridische oprichting een bijdrage uit het OP; vervolgens gebruiken ze dit geld om projecten te ondersteunen. Dergelijke financiële steun kan alleen worden verleend aan projecten die binnen de reikwijdte van het OP vallen. Deze financieringsinstrumenten worden zo ontworpen dat zij een renouvellerend karakter hebben of dat, voor sommige soorten garantiefondsen, een groot hefboomeffect kan worden bereikt. Middelen die uit investeringen of leningen worden teruggestort, inclusief winst, moeten opnieuw worden gebruikt voor de doeleinden van de door het financieringsinstrument uitgevoerde activiteiten.

⁽⁴²⁾ Artikel 44 van Verordening (EG) nr. 1083/2006.

⁽⁴³⁾ Dit omvat ook het programma Gezamenlijke Europese middelen voor micro- tot middelgrote ondernemingen (het Jeremie-programma) dat wordt uitgevoerd samen met de Europese Investeringsbank (EIB) en het Europees Investeringsfonds (EIF) om steun voor aanvullende financiering voor het mkb te verlenen.

⁽⁴⁴⁾ Dit omvat het programma Gezamenlijke Europese steun aan duurzame investeringen in stedelijke gebieden (het Jessica-programma) dat wordt uitgevoerd samen met de EIB om terugvorderbare investeringssteun (in de vorm van eigen vermogen, leningen of garanties) te verstrekken voor stedelijke ontwikkeling.

⁽⁴⁵⁾ Europese Commissie, Samenvatting van de gegevens over de vorderingen bij de financiering en tenuitvoerlegging van financieringsinstrumenten, gerapporteerd door de beheersautoriteiten overeenkomstig artikel 67, lid 2, onder j), van Verordening (EG) nr. 1083/2006, situatie per 31 december 2013, EGESIF_14-0033-00, 19 september 2014. De cijfers voor 2014 zullen worden gepubliceerd in september 2015.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Trage uitvoering van financieringsinstrumenten

6.49. Volgens de Commissie bedroeg het gemiddelde uitbetalingspercentage voor 941 EFRO- en ESF-financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer aan het einde van 2013 47 %. Dit betekent een stijging van 10 procentpunten ten opzichte van 2012 en een stijging van 13 procentpunten ten opzichte van 2011 ⁽⁴⁶⁾.

6.50. Volgens de structuurfondsverordeningen worden bij de afsluiting, wanneer de ongebruikte toewijzingen van financieringsinstrumenten terug moeten vloeien naar de EU-begroting, enkel betalingen of garanties aan eindbegunstigden en de beheerskosten en vergoedingen voor fondsbeheerders subsidieabel geacht ⁽⁴⁷⁾. Het totale uitbetalingspercentage zoals gemeld door de Commissie is nog steeds te laag om te verwachten dat alle beschikbare middelen ten minste een keer zullen worden gebruikt. Er werden specifieke problemen opgemerkt voor financieringsinstrumenten in vijf lidstaten (Bulgarije, Griekenland, Spanje, Roemenië en Slowakije) waar het uitbetalingspercentage aanzienlijk lager is dan het EU-gemiddelde voor 2013.

6.49. Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 6.49 en 6.50

Het uitbetalingspercentage op het einde van 2013 verschilt per lidstaat en per tussen 2008 en 2013 opgericht financieringsinstrument (FI). Hoewel sommige FI's slecht presteren, zijn er 459, goed voor 15 % van het in FI's gestorte totale bedrag, die al 100 % absorptie hebben bereikt en nu renoverende fondsen zijn die opnieuw investeren.

De Commissie zal op 1 oktober 2015 verslag uitbrengen over de situatie aan het eind van 2014 en verwacht verdere vooruitgang wat de uitvoering betreft.

De Commissie heeft samen met de lidstaten een aantal maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat de resterende investeringen door FI's tijdig de eindbegunstigden bereiken, voornamelijk door:

- het nauwlettende toezicht op de prestaties van de FI's door betrokken beheersautoriteiten te verbeteren en actief fondsbeheer te bevorderen door bedragen van slecht presterende fondsen aan goed presterende fondsen toe te wijzen;
- beheersautoriteiten en financiële instellingen die FI's uitvoeren aan te sporen om de aangeboden instrumenten en financiële producten te wijzigen om ze aan te passen aan veranderende marktomstandigheden;
- beheersautoriteiten te adviseren om in het geval van FI's die langetermijninvesteringen in stadsontwikkeling of energie-efficiëntie ondersteunen, waarbij de betalingen geleidelijk en naargelang de vooruitgang van de projecten plaatsvinden, verslagen over het investeringstraject te vragen alsmede verstrekking van feedback aan de Commissie, zodat de vooruitgang van die instrumenten nauwer kan worden opgevolgd.

De Commissie merkt op dat een gedetailleerde analyse per lidstaat een beoordeling vereist van de verschillende factoren die de uitvoering van elk FI bemoeilijken en er met name ook rekening mee moet worden gehouden dat de FI's in het kader van het EFRO in Bulgarije, Griekenland, Spanje, Roemenië en Slowakije ernstig zijn getroffen door de economische en financiële crisis.

⁽⁴⁶⁾ Zie het Jaarverslag 2013, paragrafen 5.33-5.36 en tekstvak 5.5.

⁽⁴⁷⁾ Artikel 78, lid 6, van Verordening (EG) nr. 1083/2006.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Onvolledige en/of onnauwkeurige verslaglegging over financieringsinstrumenten door de lidstaten

6.51. Informatie over de uitvoering van financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer is gebaseerd op gegevens die rechtstreeks van de lidstaten worden ontvangen. Sinds 2011 heeft de Commissie een substantiële inspanning geleverd om de kwaliteit van deze gegevens te verbeteren. Desalniettemin erkent de Commissie in haar verslag over de vorderingen bij de tenuitvoerlegging van de financieringsinstrumenten dat de in dat verslag vermelde gegevens soms onvolledig of onnauwkeurig zijn. Dat was ook het geval voor vijf van de zeven financieringsinstrumenten die door ons werden onderzocht in 2014.

Verlenging van de subsidiabiliteitsperiode 2007-2013, enkel bij besluit van de Commissie

6.52. In artikel 56, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1083/2006 is 31 december 2015 vastgelegd als einddatum van de subsidiabiliteitsperiode van betalingen. In april 2015 besloot de Commissie de subsidiabiliteitsperiode te verlengen tot 31 maart 2017 aan de hand van een besluit⁽⁴⁸⁾ van de Commissie in plaats van de Raad en het Parlement te vragen om de verordening te wijzigen. Wij zijn van mening dat deze wijze van verlenging van de subsidiabiliteitsperiode niet strookt met de hiërarchie der normen, die stelt dat wetsbepalingen enkel kunnen worden gewijzigd bij wetgeving van gelijke of hogere juridische waarde.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.51. De Commissie heeft in mei 2015 aan de lidstaten een geactualiseerd richtsnoer betreffende verslaglegging over financieringsinstrumenten bezorgd ter verduidelijking van de verslagleggingsvereisten. Voorts heeft de Commissie haar verslagleggingsinstrumenten verbeterd.

6.52. De Commissie is ervan overtuigd dat zij, overeenkomstig het pleidooi van de Europese Raad van december 2014, heeft gehandeld binnen de marge die het bestaande regelgevende kader laat.

Het wijzigingsbesluit betreffende de afsluitingsrichtsnoeren heeft geen invloed op artikel 56, lid 1, waarin is vastgesteld dat de bijdrage uit de fondsen uiterlijk op 31 december 2015 aan de FI's moet zijn betaald. Dat blijft de regel.

De wijziging verduidelijkt dat artikel 78, lid 6, van Verordening (EG) nr. 1083/2006 in specifieke modaliteiten voor de uitgavenstaat van financiële instrumentering bij afsluiting voorziet. Lid 6 bepaalt dat, wat betreft acties op het gebied van de financiële instrumentering zoals deze in artikel 44 zijn gedefinieerd, in afwijking van lid 1 in de uitgavenstaat de totale uitgaven worden vermeld welke bij de oprichting van of het bijdragen aan die fondsen of holdingfondsen zijn betaald.

Het artikel stelt ook vast wat de subsidiabele uitgaven bij afsluiting zijn: „Bij gedeeltelijke of definitieve afsluiting van het OP worden de subsidiabele uitgaven gevormd door het totaal van de uit de fondsen afkomstige steun aan de uiteindelijke begunstigden en de subsidiabele beheerskosten en -vergoedingen.”

Aangezien 31 maart 2017 de uiterste datum is voor de indiening bij de Commissie van de afsluitingsdocumenten, wordt in de gewijzigde afsluitingsrichtsnoeren verduidelijkt dat met de in artikel 78, lid 6, van de algemene verordening gestipuleerde afsluiting de datum van indiening van de afsluitingsdocumenten wordt bedoeld, namelijk 31 maart 2017.

⁽⁴⁸⁾ Besluit van de Commissie C(2015) 2771 tot wijziging van Besluit C(2013) 1573 tot vaststelling van richtsnoeren inzake de afsluiting van operationele programma's die zijn geselecteerd voor bijstand uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds (2007-2013).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

**ONDERZOEK VAN GESELECTEERDE SYSTEMEN
EN JAARLIJKSE ACTIVITEITENVERSLAGEN****Beoordeling van het toezicht door de Commissie op
de auditautoriteiten****De Commissie maakt gebruik van het werk van de auditautoriteiten in de lidstaten om het foutenpercentage te schatten**

6.53. De auditautoriteiten verschaffen de Commissie zekerheid over de doeltreffende werking van de beheerssystemen en de interne controles voor een OP en de wettigheid en regelmatigheid van de gecertificeerde uitgaven. Deze informatie wordt verstrekt door de auditautoriteiten in hun jaarlijkse controleverslagen, controleadviezen en verslagen van systeemcontroles (zie paragraaf 6.14)⁽⁴⁹⁾. Sinds 2009 heeft de Commissie onderzoeken uitgevoerd naar de belangrijkste auditautoriteiten, met inbegrip van evaluaties ter plaatse van hun werkzaamheden, om te beoordelen in hoeverre daarop kan worden vertrouwd.

6.53. De Commissie werkt nauw met de auditautoriteiten samen en coördineert haar acties met hen en is al in 2009 begonnen hun methodologieën en auditresultaten te bekijken. Op basis van hercontroles door de Commissie van de door de auditautoriteiten uitgevoerde audits zijn aan de auditautoriteiten adviezen, begeleiding en aanbevelingen verstrekt, hetgeen heeft bijgedragen tot capaciteitsopbouw.

De Commissie benadrukt dat haar beoordeling van de betrouwbaarheid van de werkzaamheden van de auditautoriteiten in die context moet worden gezien. Als gevolg van zijn auditprogramma, dat sinds 2009 in totaal 265 auditmissies ter plaatse omvatte, is DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling eind 2014 tot de conclusie gekomen dat de werkzaamheden van 42 geëvalueerde auditautoriteiten die in de periode 2007-2013 belast waren met het controleren van ongeveer 91 % van de EFRO/CF-toewijzingen, over het algemeen betrouwbaar zijn. Bij de resterende vijf beoordeelde auditautoriteiten waren verbeteringen nodig.

Wat DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie betreft, waren eind 2014 87 van de 92 auditautoriteiten beoordeeld (94,6 %). Zij hebben betrekking op 113 van de 118 OP's, die 99,1 % van de financiële programmering van de programmeringsperiode 2007-2013 vertegenwoordigen.

In hun JAV's over 2014 hebben DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie een gedetailleerde beoordeling gegeven van de nauwgezetheid en de betrouwbaarheid van de auditinformatie en de door de auditautoriteiten in hun jaarlijkse controleverslagen gerapporteerde resultaten met betrekking tot in 2013 gedane uitgaven (zie blz. 40 tot en met 45 van het JAV over 2014 van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en blz. 51 tot en met 54 van het JAV over 2014 van DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie).

⁽⁴⁹⁾ In totaal hebben de lidstaten van de EU-28 113 auditautoriteiten opgezet voor 440 goedgekeurde OP's in het kader van het EFRO/CF en het ESF voor de programmeringsperiode 2007-2013. Van deze autoriteiten zijn er 63 belast met de OP's in het kader van zowel het EFRO/CF als het ESF. Voor alle 440 OP's samen hadden de auditautoriteiten tegen eind december 2014 199 jaarlijkse controleverslagen en controleadviezen opgesteld.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.54. Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie benutten deze informatie bij het opstellen van hun jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's) en om gedurende het jaar beslissingen te nemen over mogelijke onderbrekingen en/of opschortingen van betalingen aan OP's.

6.55. Om te beoordelen of zij zich op deze informatie kunnen verlaten, controleren de directoraten-generaal de door foutenpercentages die de auditautoriteiten rapporteerden voor elk OP (of voor elke groep van OP's) ⁽⁵⁰⁾:

- indien de Commissie het foutenpercentage betrouwbaar acht (en representatief voor de gecertificeerde uitgaven), aanvaardt zij het door de auditautoriteit gemelde percentage. Ook kan de Commissie het percentage voor haar eigen beoordeling herberekenen op basis van bij de auditautoriteit verkregen aanvullende informatie;
- in het geval van onbetrouwbare foutenpercentages past de Commissie een forfaitair foutenpercentage toe (tussen 2 % en 25 %), in overeenstemming met de resultaten van haar evaluatie van de werking van de beheers- en internecontrolesystemen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.54. In 2014 heeft DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling in zijn JAV aangegeven dat ongeveer twee derde van de onderbrekingen en preopschortingen van betalingen was gebaseerd op auditresultaten die door de auditautoriteiten in de loop van het jaar of op het einde van het jaar aan de Commissie zijn gerapporteerd (zie blz. 54 van het JAV over 2014 van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling).

In de loop van 2014 hadden onderbrekings- en preopschortingsprocedures betrekking op 121 EFRO/CF-programma's en bijna 7,9 miljard euro van de door de lidstaten ingediende maar niet betaalde betalingsaanvragen, tenzij de Commissie aanvullend bewijsmateriaal heeft verkregen dat alle nodige correcties door de betrokken lidstaten waren aangebracht.

Voor het ESF, zoals vermeld op blz. 60 van het JAV over 2014 van DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie, heeft de Commissie 11 schriftelijke waarschuwingen en 18 aankondigingen van opschortingen doen uitgaan; heeft zij tot 31 onderbrekingen van betalingen besloten en 11 operationele programma's opgeschort. In totaal is voor 1,3 miljard euro aan betalingsaanvragen onderbroken.

6.55. De Commissie benadrukt dat die jaarlijkse beoordeling van de betrouwbaarheid van de foutenpercentages is gebaseerd op een grondige deskanalyse van alle beschikbare informatie, indien nodig aangevuld door risicogebaseerde onderzoeksmissies ter plaatse, eveneens rekening houdend met de algemene beoordeling van de betrouwbaarheid van de werkzaamheden van de auditautoriteiten als gevolg van het in paragraaf 6.53 bedoelde uitgebreide auditonderzoek. Indien nodig vraagt en krijgt de Commissie eventueel vereiste aanvullende informatie van de auditautoriteiten.

⁽⁵⁰⁾ De door de auditautoriteiten gerapporteerde foutenpercentages voor jaar n worden berekend op basis van een steekproef van controles van verrichtingen die statistisch representatief moeten zijn voor de ten aanzien van de Commissie in jaar n-1 gecertificeerde uitgaven (Speciaal verslag nr. 16/2013, paragraaf 11).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.56. De Commissie berekent tevens een „restfoutenpercentage” voor elk OP, waarbij rekening wordt gehouden met alle financiële correcties sinds het begin van de programmeringsperiode. Dit omvat correcties die al zijn uitgevoerd op Europees en/of nationaal niveau ⁽⁵¹⁾.

6.57. Op basis van deze twee indicatoren, alsmede aanvullende informatie die zij tot haar beschikking heeft, vormt de Commissie haar oordeel over de beheers- en controlesystemen voor het OP. Dit oordeel houdt ook rekening met systeemcontroles die gedurende het jaar door auditautoriteiten zijn ingediend en met aanvullende informatie die de Commissie ter beschikking staat. Dat oordeel wordt dan gerapporteerd in het jaarlijks activiteitenverslag van het directoraat-generaal ⁽⁵²⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.57. De Commissie beoordeelt voor elk programma en voor elke autoriteit (beheersautoriteit, certificeringsautoriteit en auditautoriteit) de doeltreffende werking van het beheers- en controlesysteem op basis van alle beschikbare resultaten van systeemcontroles op nationaal en EU-niveau betreffende 15 essentiële wettelijke eisen en volgens een methode die met de auditautoriteiten wordt gedeeld. De door de lidstaten gerapporteerde foutenpercentages en de door de Commissie berekende percentages resterende fouten zijn belangrijke elementen van die beoordeling, maar niet de enige. Beheerders van begrotingsonderdelen en gesubdelegeerde ordonnateurs beoordelen de mate van zekerheid ook.

Met het oog op de in de JAV's bekendgemaakte zekerheid is het oordeel over elk operationeel programma derhalve het resultaat van een algemene beoordeling op basis van alle voor de Commissie beschikbare informatie. Dat levert een uitgebreide en gedetailleerde beoordeling op van de doeltreffendheid van de beheers- en controlesystemen per lidstaat, alsmede informatie over de belangrijkste vastgestelde problemen en de genomen maatregelen met betrekking tot operationele programma's die in de punten van voorbehoud van 2014 zijn opgenomen.

⁽⁵¹⁾ Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling, jaarlijks activiteitenverslag, blz. 49. Directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie, jaarlijks activiteitenverslag, blz. 63.

⁽⁵²⁾ Zie Speciaal verslag nr. 16/2013, paragrafen 5-11.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De beoordeling door de Commissie van jaarlijkse controleverslagen kan het risico dat te weinig fouten en te veel financiële correcties worden gerapporteerd door nationale autoriteiten slechts ten dele ondervangen

6.58. De degelijkheid van de beoordeling door de Commissie van de EFRO-, CF- en ESF-OP's is afhankelijk van de nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van de door de autoriteiten van de lidstaat gemelde informatie. Onze controles van de afgelopen jaren hebben wat dat betreft twee grote risico's aan het licht gebracht:

- auditautoriteiten kunnen een te laag aantal fouten opgeven en/of fouten niet correct extrapoleren. Daardoor zijn de gemelde foutenpercentages wellicht niet altijd volledig betrouwbaar;
- door de lidstaten gerapporteerde informatie over financiële correcties is mogelijk niet altijd betrouwbaar of nauwkeurig en daardoor kan de door de Commissie toegepaste berekeningsmethode tot een onderschatting van het cumulatieve restfoutenpercentage leiden.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.58. Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 6.58 tot en met 6.60

Zoals uiteengezet in hun respectieve JAV's hebben beide directoraten-generaal maatregelen genomen om de betrouwbaarheid van de auditinformatie en de door de lidstaten gemelde financiële correcties te verbeteren. Om de risico's te beperken voert de Commissie twee auditonderzoeken:

- een beoordeling van de betrouwbaarheid van door auditautoriteiten gerapporteerde auditinformatie, inclusief het foutenpercentage, wordt uitgevoerd na een diepgaand auditprogramma om na te gaan of de auditbevindingen worden bevestigd, inclusief hercontroles ter plaatse door auditoren van de Commissie. De controle op stukken wordt aangevuld met onderzoeksmisssies en heeft betrekking op een breed scala van verificaties die bijvoorbeeld te maken hebben met de nauwkeurigheid van de berekeningen, de gebruikte parameters, de behandeling van geconstateerde fouten of de aansluiting van de gecontroleerde populatie (zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 6.53);
- specifieke risicogebaseerde audits ter plaatse (met betrekking tot voorlopig 68 OP's in de afgelopen drie jaar) om ervoor te zorgen dat de gerapporteerde correcties daadwerkelijk worden uitgevoerd en, in geval van twijfel of onvoldoende bewijs, aftrek van de betrokken bedragen van de cumulatieve financiële correcties die in aanmerking zijn genomen voor de berekening van het restfoutenpercentage. Als gevolg van hun audits en consistentiecontroles van de stukken met betrekking tot de betrouwbaarheid van de in artikel 20 bedoelde uitgavenstaten die uiterlijk op 31 maart 2014 voor alle programma's zijn ingediend, hebben de diensten van de Commissie besloten om enkele van de gerapporteerde financiële correcties uit te sluiten van de berekening van het cumulatieve restrisico (voor EFRO- en CF-berekeningen werd 77 % van de gerapporteerde financiële correcties gebruikt en in het geval van het ESF 91 %).

Het rechtskader voor de programmeringsperiode 2014-2020 is ook verder ontwikkeld. Auditautoriteiten vellen hun auditoordeel op basis van de percentages resterende fouten nadat correcties zijn uitgevoerd en daarom wordt de nauwkeurigheid van de financiële correcties als onderdeel van de audit van de rekeningen systematisch gecontroleerd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.59. De toetsingen van de Commissie van de jaarlijkse controleverslagen bestaan hoofdzakelijk in controles op stukken en kunnen deze risico's daarom slechts ten dele ondervangen. Wij zijn met name van mening dat de mogelijkheden van de Commissie voor de validering (en, indien nodig, de aanpassing) van de gerapporteerde foutenpercentages beperkt zijn omdat de auditautoriteiten niet stelselmatig worden verplicht aan de Commissie meer gedetailleerde informatie te verstrekken over hun controles van verrichtingen (reikwijdte, dekking/substeekproeven, gegevens over foutenindeling) ten behoeve van haar toetsing van de jaarlijkse controleverslagen.

6.60. In 2014 verrichtten beide directoraten-generaal controles ter plaatse van de financiële correcties die werden toegepast door twaalf lidstaten. Voor zeven van de twaalf bezochte lidstaten werden er tekortkomingen vastgesteld waarbij de gemelde financiële correcties moesten worden aangepast. Deze bevindingen bevestigen onze eigen beoordeling en geven aan dat er in de context van de nieuwe programmeringsperiode 2014-2020 voor moet worden gezorgd dat er betrouwbare rapportagesystemen worden ingevoerd⁽⁵³⁾.

De Commissie meent dat de gedeclareerde uitgaven van 57 % van alle OP's geen materieel foutenniveau vertonen

6.61. Voor 2014 meent de Commissie zekerheid te hebben dat 250 van de 440 EFRO/CF- en ESF-OP's (57 %) geen materieel foutenpercentage vertonen: de door de auditautoriteiten gerapporteerde foutenpercentages lagen onder de materialiteitsdrempel van 2 % van de Commissie en deze percentages waren gevalideerd door de Commissie. Deze OP's zijn goed voor ongeveer 55 % van de betalingen van 2014.

6.62. Net als in voorgaande jaren onderzochten we ook in 2014 of de Commissie doeltreffend was geweest bij het toetsen van de juistheid en betrouwbaarheid van de door de auditautoriteiten gerapporteerde foutenpercentages. Dit onderzoek gebeurde op een steekproef van 139 OP's in 20 lidstaten (voor 105 van de 322 OP's van het EFRO/CF en voor 34 van de 118 OP's in het kader van het ESF) op basis van de werkbestanden van de Commissie. Onze steekproef omvatte OP's waarvoor de Commissie de door de auditautoriteiten gemelde percentages had aanvaard, maar ook OP's waarvoor de percentages opnieuw berekend waren of waarop forfaitaire percentages waren toegepast.

⁽⁵³⁾ Zie Speciaal verslag nr. 16/2013, paragrafen 35-40.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.63. **Tabel 6.1** bevat een samenvatting van de resultaten van de door ons onderzochte systemen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.63. De Commissie wijst op de verbetering van het oordeel over de verificatie door de Commissie van door auditautoriteiten gerapporteerde foutenpercentages en met name dat geen van de door de Rekenkamer geconstateerde problemen bijkomende punten van voorbehoud of verschillende kwantificeringen noodzakelijk hebben gemaakt, aangezien die problemen vooral van technische aard zijn.

Tabel 6.1 — Beoordeling van de verificatie door de Commissie van door de auditautoriteiten gerapporteerde foutenpercentages

	2014			2013		
	Onderzochte EFRO-/CF-OP's	Onderzochte ESF-OP's	TOTAAL	Onderzochte EFRO-/CF-OP's	Onderzochte ESF-OP's	TOTAAL
We constateerden						
— geen of beperkte problemen met de toetsingen van de Commissie (*)	84 (80 %)	30 (88 %)	114 (82 %)	108 (77 %)	47 (87 %)	155 (80 %)
— ernstige problemen met de toetsingen van de Commissie, maar deze hadden geen enkele invloed op het aantal in de JAV's gerapporteerde punten van voorbehoud (of op de kwantificering ervan)	21 (20 %)	4 (12 %)	25 (18 %)	17 (12 %)	6 (11 %)	23 (12 %)
— ernstige problemen met de toetsingen van de Commissie, die aanvullende punten van voorbehoud of een andere kwantificering vereisten	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	15 (11 %)	1 (2 %)	16 (8 %)
TOTAAL aantal onderzochte OP's	105 (100 %)	34 (100 %)	139 (100 %)	140 (100 %)	54 (100 %)	194 (100 %)

(*) Zie ook paragraaf 6.65.

Bron: Europese Rekenkamer.

De validering (of herberekening) van de foutenpercentages door de Commissie strookt met het door de auditautoriteiten aangeleverde bewijs

6.64. Voor 25 OP's stelden wij tekortkomingen vast die niet waren opgemerkt (of niet behoorlijk waren aangepakt door de Commissie) (zie tekstvak 6.6). Wij zijn evenwel van mening dat geen van deze gevallen de Commissie ertoe had moeten aanzetten aanvullende punten van voorbehoud (of punten van voorbehoud met een hogere financiële impact) te maken in de jaarlijkse activiteitenverslagen van 2014.

Tekstvak 6.6 — Voorbeelden van tekortkomingen in de door de Commissie uitgevoerde validering van de door de auditautoriteiten gerapporteerde foutenpercentages

- a) Door de auditautoriteit gecontroleerde populatie strookt niet met de gedeclareerde uitgaven: voor 8 van de 139 OP's in de steekproef was het niet mogelijk om de door de auditautoriteit gecontroleerde populatie aan te sluiten met de gedeclareerde uitgaven. Bij de controles van de stukken door de Commissie werd dit probleem bij drie OP's niet vastgesteld.

Tekstvak 6.6 — Voorbeelden van tekortkomingen in de validering door de Commissie van de door de auditautoriteiten gerapporteerde foutenpercentages

--

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- b) *Verkeerde steekproefmethode toegepast door de auditautoriteit:* voor 11 van de 139 OP's werd door de auditautoriteit een onjuiste steekproefmethode toegepast: zij koos voor een andere methode dan de in de door de Commissie goedgekeurde controlestrategie of de methode bevatte parameters die niet strookten met de toepasselijke richtsnoeren van de Commissie inzake steekproefneming. In die gevallen was de steekproefomvang kleiner dan normaal gezien verplicht zou zijn. In alle gevallen werd het probleem vastgesteld bij de controles van de stukken door de Commissie, waarop zij terecht besloot dat dit geen gevolgen had voor het controleadvies.
- c) *Verkeerde extrapolatie van fouten vastgesteld in substeekproeven:* voor 59 van de 139 onderzochte OP's verrichtte de auditautoriteit de controles op basis van de steekproef van facturen (substeekproef). Als voor deze aanpak wordt gekozen, moet de financiële impact van de in de substeekproef vastgestelde fouten worden geëxtrapoleerd naar de gecontroleerde projecten of vorderingen voor zij worden opgenomen in de foutenschatting voor de gehele populatie. Voor vijf OP's werden de fouten die werden vastgesteld in de gecontroleerde substeekproef, niet correct geëxtrapoleerd. Dit leidde tot een onderschatting van het totale geprojecteerde foutenpercentage, maar had geen gevolgen voor het controleadvies.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- b) *De steekproefmethode kan overeenkomstig de kenmerken van de te controleren populatie evolueren. Die evolutie en de wijzigingen aan de goedgekeurde auditstrategie worden op de jaarlijkse coördinatievergadering van de Commissie met de betrokken auditautoriteit besproken.*
- c) *De Commissie beveelt de auditautoriteiten aan om in de jaarlijkse controleverslagen systematisch de gevallen waarin de totale populatie niet doeltreffend werd gecontroleerd, samen met het gebruikte substeekproefstelsel, openbaar te maken.*

Tekortkomingen in de controles van auditautoriteiten inzake staatssteun

6.65. In 2014 hebben wij ook onderzocht of nationale auditautoriteiten passende controles van staatssteunregels hebben verricht. Voor 42 van de 139 OP's in de steekproef waren de door de auditautoriteiten verrichte staatssteuncontroles niet toereikend (aanbieders van diensten van algemeen economisch belang of aangemelde steunregelingen en de steunintensiteit werden bijvoorbeeld niet gecontroleerd). Een passende dekking van staatssteun is vereist volgens de richtsnoeren van de Commissie, maar deze tekortkomingen werden niet altijd opgemerkt tijdens de controles op stukken van 2014.

6.65. Bij de beoordeling van het jaarlijkse controleverslag (JCV) onderzoekt de Commissie op basis van de resultaten van systeemaudits en de audits van acties of het oordeel van de auditautoriteit stevig is onderbouwd.

Onder andere het onderzoek van de werkzaamheden van de auditautoriteiten met betrekking tot staatssteun maakt deel uit van de beoordeling van de auditautoriteiten door de Commissie, die zowel een onderzoek van de methode voor systeemaudits en de audits van acties (inclusief checklists) als herhaling van audits die al door auditautoriteiten zijn uitgevoerd, omvat (zie het antwoord op paragraaf 6.53).

In sommige gevallen heeft de Commissie de betrokken auditautoriteiten via haar eigen controleverklaringen al aanbevolen om hun checklists te verbeteren om beter tegemoet te komen aan de verificatie van kwesties betreffende staatssteun. De Commissie zal erop blijven toezien dat de auditautoriteiten passende checklists gebruiken.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De richtsnoeren van de Commissie schrijven voor dat auditautoriteiten bijdragen aan financieringsinstrumenten in de gecontroleerde populatie moeten opnemen in plaats van de werkelijke uitbetalingen te controleren

6.66. Financiële bijdragen uit de OP's voor fondsen die financieringsinstrumenten uitvoeren voor de gehele periode worden over het algemeen verricht door middel van een eenmalige betaling zodra het holdingfonds juridisch is opgezet. Alternatieve financieringsregelingen kunnen worden gespecificeerd in de financieringsovereenkomsten. Overeenkomstig de verordening worden deze betalingen ten overstaan van de Commissie gecertificeerd als gedane uitgaven⁽⁵⁴⁾. De door de auditautoriteiten verrichte verificatie achteraf van dergelijke betalingen heeft over het algemeen betrekking op het begrotingsjaar waarin de betaling is gedaan. Deze controles hebben meestal een beperkt bereik omdat er in het eerste jaar weinig acties worden geselecteerd voor steun en er beperkte bedragen worden uitbetaald aan eindbegunstigden en projecten.

6.67. Tenzij specifieke controles worden gepland, is het dus onwaarschijnlijk dat de werkelijke uitvoering van financieringsinstrument vóór de afsluiting van de programmeringsperiode 2007-2013 wordt gecontroleerd door auditautoriteiten. Wanneer de financieringsinstrumenten door de Europese Investeringsbank (EIB) worden beheerd, kan de auditautoriteit de bijdragen aan het fonds niet controleren vanwege door de EIB opgelegde beperkingen ten aanzien van de toegangsrechten.

Zeer lage foutenpercentage gemeld door de auditautoriteiten voor OP's waarvoor wij significante fouten hebben vastgesteld

6.68. Voor 110 van de 440 EFRO/CF- en ESF-OP's heeft de Commissie foutenpercentages van 0,5 % of lager gevalideerd. Bij 13 van die OP's verrichtten wij ten minste één toetsing gedurende de laatste twee boekjaren. Voor vijf OP's vonden we significante fouten in de getoetste projecten (zie de paragrafen 6.61 en 6.62).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.66. *Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 6.66 en 6.67*

In overeenstemming met artikel 78, lid 6, van Verordening (EG) nr. 1083/2006 is de bijdrage van de fondsen aan financieringsinstrumenten begrepen in de betalingsaanvragen aan de Commissie. Die betalingen maken deel uit van de populatie die volgens de geactualiseerde richtsnoeren van de Commissie door de auditautoriteiten moet worden gecontroleerd door middel van steekproefsgewijze controles. Zoals beschreven in de gezamenlijke auditstrategie voor de structuurfondsen en vastgesteld in het auditkader van de Commissie voor ESI-fondsen, kunnen auditautoriteiten en de Commissie thematische audits uitvoeren van financieringsinstrumenten die zowel betrekking hebben op de oprichting van het fonds als op de feitelijke uitvoering van projecten, door middel van een steekproefsgewijze controle van door de eindbegunstigden uitgevoerde projecten. De auditautoriteiten verifiëren de uitvoering van de eerstelijnscontroles door de beheersautoriteiten en moeten zich uiterlijk bij afsluiting voldoende zekerheid over de fondsen verschaffen.

Wat het door de Europese Investeringsbank beheerde fonds betreft, betreurt de Commissie de beperkingen op de toegangsrechten. Een memorandum van overeenstemming tussen de Commissie en de Europese Investeringsbank wordt binnenkort ondertekend om beheers- en auditautoriteiten in de toekomst de mogelijkheid te geven om voor de verificatie en de auditwerkzaamheden van de Europese Investeringsbank een beroep te doen op de diensten van een door de Commissie geselecteerde contractant.

⁽⁵⁴⁾ Artikel 78 bis van Verordening (EG) nr. 1083/2006.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Onderzoek van de jaarlijkse activiteitenverslagen van de Commissie

6.69. Wij beoordeelden de jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's) voor 2014 en de begeleidende verklaringen van de directoraten-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie ⁽⁵⁵⁾. Met name:

- hebben wij de consistentie en nauwkeurigheid van de berekening door de Commissie van de risicobedragen getoetst;
- hebben wij de voor 2014 gemaakte punten van voorbehoud beoordeeld.

De berekening van de risicobedragen voor EFRO/CF- en ESF-OP's door de Commissie

6.70. Over het algemeen is de berekening van de Commissie van de risicobedragen in de jaarlijkse activiteitenverslagen van 2014 nauwkeurig en in overeenstemming met de beschikbare informatie die door de auditautoriteiten werd gemeld en/of verstrekt. Wij herinneren er evenwel aan dat de door de Commissie gerapporteerde jaarlijkse foutenpercentages in de jaarlijkse activiteitenverslagen niet direct vergelijkbaar zijn met de door ons geschatte foutenpercentages ⁽⁵⁶⁾.

- Het directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling schatte dat een risico werd gelopen voor 2,6 % tot 5,3 % van de in het jaar goedgekeurde tussentijdse en saldobetalingen voor de OP's van het EFRO/CF voor de programmeringsperiode 2007-2013. De Commissie deed 52 % van de betalingen aan OP's die volgens haar materiële foutenniveaus van meer dan 2 % vertoonden;

6.70. De Commissie is het ermee eens dat het foutenpercentage van de Rekenkamer en dit van de Commissie niet zonder meer vergelijkbaar zijn. De doelstelling van dit proces is evenwel in essentie dezelfde: de beoordeling van het risico voor de EU-begroting in een welbepaald jaar.

De Commissie houdt in haar beoordeling rekening met alle verschillen die de Rekenkamer in zijn speciaal verslag 16/2013 vermeldt (zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 11 van dat verslag). Afgezien van die verschillen is de Commissie van mening dat voor het jaarverslag 2014 het resultaat van de beoordeling van de Commissie in overeenstemming is met de door de Rekenkamer berekende foutenpercentages, zoals vóór dit jaarverslag het geval was gedurende de laatste vier jaar op rij voor DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie en de laatste drie jaar op rij voor DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (zie blz. 90 en 92 van de respectieve JAV's).

DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling deed 52 % van de betalingen aan OP's die volgens het DG materiële foutenniveaus van meer dan 2 % vertoonden, maar voor de overgrote meerderheid van die programma's zijn voldoende correcties aangebracht om het cumulatieve restrisico onder het materialiteitsniveau te brengen. Bij slechts 4 % van de betalingen betrof het betalingen aan programma's met een foutenpercentage van meer dan 5 % (zie het respectieve JAV over 2014, blz. 44). Zoals openbaar gemaakt in het JAV, is bij alle betrokken programma's, op drie na, voorbehoud gemaakt.

⁽⁵⁵⁾ In maart van elk jaar stelt ieder directoraat-generaal een jaarlijks activiteitenverslag voor het voorgaande jaar op dat wordt toegezonden aan het Europees Parlement en aan de Raad en dat wordt gepubliceerd. Tegelijk met dit verslag moet de directeur-generaal een verklaring verstrekken waarin hij of zij aangeeft of de begrotingsuitvoering onder zijn of haar verantwoordelijkheid op een wettige en regelmatige manier is gebeurd. Dit is het geval indien de onregelmatigheden onder de materialiteitsdrempel van 2 % van de Commissie zelf blijven. Indien dat niet het geval is, kan de directeur-generaal punten van volledig of gedeeltelijk voorbehoud formuleren voor bepaalde gebieden (of programma's).

⁽⁵⁶⁾ Zie Speciaal verslag nr. 16/2013, paragraaf 11.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- het directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie schatte dat een risico werd gelopen voor 2,8 % à 4,0 % van de in het jaar goedgekeurde tussentijdse en saldobetalingen voor ESF-OP's van de programmeringsperiode 2007-2013. De Commissie deed 45 % van de betalingen aan OP's die volgens haar materiële foutenniveaus van meer dan 2 % vertoonden.

De punten van voorbehoud van de Commissie voor EFRO/CF- en ESF-OP's

6.71. In het cohesiebeleid maakt de Commissie punten van voorbehoud bij OP's (of groepen van OP's) wanneer:

- significante tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen van het OP zijn vastgesteld, of
- het gevalideerde foutenpercentage van het OP meer dan 5 % bedraagt.

Voor OP's met een gevalideerd foutenpercentage van 2 % tot 5 % gaat de Commissie eveneens na of het „cumulatieve restfoutenpercentage” van de OP's meer dan 2 % bedraagt.

6.72. Het aantal OP's waarbij een voorbehoud werd gemaakt, nam in 2014 toe van 73 tot 77 voor EFRO/CF-OP's en bleef ongewijzigd op 36 OP's voor het ESF. Tegelijkertijd nam de geraamde financiële impact van deze punten van voorbehoud af van 423 miljoen euro in 2013 tot 224 miljoen euro in 2014 voor het EFRO/CF⁽⁵⁷⁾ en nam deze toe van 123,2 miljoen euro in 2013 tot 169,4 miljoen euro in 2014 voor het ESF. Uit onze analyse bleek dat de punten van voorbehoud die de Commissie in haar jaarlijkse activiteitenverslagen van 2014 maakte in overeenstemming waren met de instructies van de Commissie en de informatie die aan de twee directoraten-generaal werd verstrekt.

6.73. De Commissie schat het „cumulatieve restfoutenpercentage” op 1,1 % van de betalingen voor alle EFRO/CF-OP's en op 1,2 % voor alle ESF-OP's. Deze cijfers zijn gebaseerd op de door de auditautoriteiten gemelde foutenpercentages en houden ook rekening met de financiële correcties die door de lidstaten aan de Commissie werden gemeld.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie deed 45 % van de betalingen aan OP's die volgens het DG materiële foutenniveaus vertoonden, maar voor de overgrote meerderheid van die programma's zijn voldoende correcties aangebracht om het cumulatieve restrisico onder het materialiteitsniveau te brengen. Bij 25 % van de betalingen betrof het betalingen aan programma's met een foutenpercentage van meer dan 5 % (zie het respectieve JAV over 2014, blz. 53). Bij alle betrokken programma's is voorbehoud gemaakt.

6.72. Dit toont de rijpheid aan van de methode die in de respectieve JAV's voor het maken van voorbehoud wordt gebruikt en de strikte toepassing van die methode door de DG's Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie.

Beide DG's volgen een strikte aanpak met betrekking tot onderbreking en opschorting van betalingen. Zij passen ook een preventieve aanpak toe wat betalingen betreft: aan operationele programma's waarvoor een auditmissie is gepland, worden geen betalingen verricht totdat de auditmissie is voltooid. Daarna worden de betalingen hervat, tenzij aanzienlijke gebreken zijn vastgesteld.

⁽⁵⁷⁾ Deze cijfers omvatten geheel of gedeeltelijk gekwantificeerde punten van voorbehoud bij OP's waarvoor tijdens het jaar tussentijdse en/of saldobetalingen werden goedgekeurd (55 in 2013 en 25 in 2014), maar ook bij OP's waarvoor dergelijke betalingen niet plaatsvonden (19 in 2013 en 15 in 2014).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.74. De degelijkheid van het berekende cumulatieve restfoutenpercentage is afhankelijk van de nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van de door de lidstaten verstrekte informatie en van het vermogen van de Commissie om deze problemen aan te pakken. We herinneren eraan dat het werk van de auditautoriteiten enige tekortkomingen⁽⁵⁸⁾ vertoont die de Commissie niet kan corrigeren binnen de huidige reikwijdte van de verificaties. Bovendien is het bedrag van de financiële correcties dat door de lidstaten aan de Commissie wordt gemeld, niet geheel betrouwbaar (zie de paragrafen 6.58-6.60). Gezien het bovenstaande zijn wij van mening dat er sprake blijft van een risico dat het door de Commissie berekende cumulatieve restfoutenpercentage voor sommige OP's te laag is.

De herberekening van onze schatting van het foutenpercentage voor 2013 door de Commissie

6.75. Het directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling nam in zijn jaarlijks activiteitenverslag 2014 eveneens een herberekening op van het geschatte foutenpercentage dat in ons Jaarverslag 2013 was gepubliceerd⁽⁵⁹⁾. Wij vinden het principieel niet passend dat de Commissie (als onze gecontroleerde) in haar jaarlijkse activiteitenverslag haar standpunt geeft over onze controlebevindingen, waarbij onze controlebevindingen verkeerd worden weergegeven⁽⁶⁰⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.74. Voor de „Economische, sociale en territoriale samenhang” is het gebruik van een „cumulatief restrisico” slechts een extra criterium om eventueel aanvullende punten van voorbehoud in het JAV te maken, na de systeembeoordeling en de inaanmerkingneming van het gevalideerde foutenpercentage (zie de gemeenschappelijke bijlage 4 „Materialiteitscriteria” van de jaarlijkse activiteitenverslagen van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie).

De Commissie is zich bewust van de risico's met betrekking tot de foutenpercentages en de bedragen van de financiële correcties die door de lidstaten worden gerapporteerd, en zij heeft passende risicobeperkende maatregelen genomen (zie het bovenstaande antwoord van de Commissie op de paragrafen 6.53 tot en met 6.60).

De Commissie is derhalve van oordeel dat er geen aanzienlijk risico bestaat dat het door haar berekende cumulatieve restrisico te laag is.

6.75. De herberekening in het JAV over 2014 van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling was bedoeld om de impact aan te tonen van de verschillen in methodologische aanpak van de Commissie en de Rekenkamer bij de kwantificering van fouten, met name inzake overheidsopdrachten, en er zijn al forfaitaire correcties toegepast op het niveau van de programma's. Het ging dus niet om een beoordeling van de geldigheid van de bevindingen van de Rekenkamer.

⁽⁵⁸⁾ Staatssteun wordt bijvoorbeeld door tien auditautoriteiten niet systematisch gecontroleerd.

⁽⁵⁹⁾ Jaarlijks activiteitenverslag 2014 van directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling, punt 2.1.1.2.B, blz. 45: In deze context zij er evenwel ook op gewezen dat de methodologische aanpak van het directoraat-generaal ten aanzien van de beste schatting van het jaarlijkse foutenpercentage en het door de Rekenkamer in haar jaarverslag berekende foutenpercentage niet direct kunnen worden vergeleken, zoals de Rekenkamer zelf ook aangeeft. Wanneer de elementen waarmee rekening is gehouden door de Commissie maar niet door de Rekenkamer in aanmerking worden genomen, bedraagt de schatting van het foutenniveau zoals berekend door de Rekenkamer 4,8 % (in plaats van 6,9 %) voor de uitgaven voor 2013. Dit herberekende foutenpercentage valt binnen het bereik dat de Commissie in haar jaarlijks activiteitenverslag 2013 vermeldde (tussen 2,8 % en 5,3 %).

⁽⁶⁰⁾ Zie het Jaarverslag 2013, paragraaf 0.7.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

De conclusie voor 2014

6.76. Over het geheel genomen wijst de controle-informatie erop dat de uitgaven aan „Economische, sociale en territoriale cohesie” en aan beide beleidsterreinen waarop deze specifieke beoordeling betrekking heeft (zie paragraaf 6.24) een materieel foutenpercentage vertonen.

6.77. Voor deze MFK-rubriek wijst de toetsing van verrichtingen uit dat het geschatte foutenpercentage in de populatie voor „Economische, sociale en territoriale cohesie” als geheel 5,7 % is (voor het beleidsterrein Regionaal beleid en stadsontwikkeling 6,1 % en voor het beleidsterrein Werkgelegenheid en sociale zaken 3,7 %) (zie **bijlage 6.1**).

6.76. Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 6.76 en 6.77

De Commissie merkt op dat het meest waarschijnlijke foutenpercentage dat voor 2014 is berekend, in overeenstemming is met het bereik dat de Rekenkamer in de laatste vier jaar heeft gerapporteerd (zie de bovenstaande paragraaf 6.18). Het is ook in overeenstemming met de in de respectieve JAV's gerapporteerde foutenpercentages, met inachtneming van de in paragraaf 6.70 genoemde verschillen. Het foutenpercentage voor de programmeringsperiode 2007-2013 blijft stabiel en ligt aanzienlijk onder de percentages voor de periode 2000-2006. Deze ontwikkeling is te danken aan de aangescherpte controlebepalingen van de programmeringsperiode 2007-2013 en het strikte beleid van de Commissie tot onderbreking/opschorting van betalingen zodra tekortkomingen worden geconstateerd, zoals gerapporteerd in de JAV's over 2014. Het foutenpercentage blijft echter te hoog en de Commissie zal haar audits en acties op de meest risicovolle programma's/lidstaten blijven richten en tot aan de afsluiting zo nodig corrigerende maatregelen opleggen door middel van een stringent beleid van onderbrekingen en opschortingen van betalingen, alsmede bij afsluiting strikte procedures toepassen om enig resterend materieel risico op onregelmatige uitgaven uit te sluiten.

De Commissie merkt voorts op dat, gelet op het meerjarige karakter van de beheers- en controlesystemen in het kader van het cohesiebeleid, fouten die in 2014 zijn gemaakt, ook in de daaropvolgende jaren kunnen worden gecorrigeerd, zoals blijkt uit punt 4.2.2 van de respectieve JAV's van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie.

Voor de periode 2014-2020 omvatten de strengere eisen met betrekking tot wettigheid en regelmatigheid de invoering van jaarrekeningen, aangescherpte beheersverificaties en verantwoordingsplicht, alsmede auditoordelen op basis van jaarlijkse percentages resterende fouten. Het corrigerend vermogen van de Commissie is verder versterkt door de mogelijkheid om in bepaalde omstandigheden voor ernstige tekortkomingen netto financiële correcties toe te passen, wat de mogelijkheid van lidstaten om middelen te hergebruiken, beperkt. Dit vormt een belangrijke prikkel voor de lidstaten om ernstige tekortkomingen te ontdekken, te melden en te corrigeren voordat de gecertificeerde jaarrekeningen aan de Commissie worden voorgelegd. Al die elementen moeten bijdragen aan een blijvende verlaging van het foutenpercentage.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 6.24.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Aanbevelingen

6.78. **Bijlage 6.2** toont de resultaten van onze beoordeling van de vooruitgang bij het opvolgen van de in voorgaande jaarverslagen gedane aanbevelingen. In de Jaarverslagen 2011 en 2012 deden we elf aanbevelingen. Van deze aanbevelingen heeft de Commissie er vier volledig uitgevoerd, terwijl er zes in de meeste opzichten zijn uitgevoerd en er één in enkele opzichten is uitgevoerd.

6.79. Naar aanleiding van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2014 doen wij op het gebied van „Economische, sociale en territoriale cohesie” de volgende aanbevelingen:

- **Aanbeveling 1:** de Commissie dient een gerichte analyse van de nationale subsidiabiliteitsregels voor de programmeringsperioden 2007-2013 en 2014-2020 te verrichten om goede praktijken vast te stellen. Op basis van die analyse dient zij richtsnoeren uit te werken voor de lidstaten over de wijze waarop de regels kunnen worden vereenvoudigd en onnodig complexe en/of belastende voorschriften die geen toegevoegde waarde bieden ten aanzien van de met het beleid beoogde resultaten („overregulering”) kunnen worden voorkomen;

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. De Commissie herinnert er evenwel aan dat de vaststelling van nationale subsidiabiliteitsregels in gedeeld beheer de verantwoordelijkheid is van de lidstaten, die in eerste instantie hun nationale subsidiabiliteitsregels moeten herzien en vereenvoudigen en goede praktijken moeten verspreiden, gebaseerd op cumulatieve auditresultaten voor de programmeringsperiode 2007-2013 op nationaal en EU-niveau en de opgedane ervaring van beheersautoriteiten en bemiddelende instanties. De Commissie merkt ook op dat zij voorziet in opmerkingen betreffende de selectiecriteria die de comités van toezicht moeten vaststellen en dat zij de lidstaten bij het opstarten van de programmeringsperiode 2014-2020 tijdig uitvoerige richtsnoeren heeft verstrekt. Zij zal de lidstaten richtsnoeren blijven aanreiken om te vereenvoudigen en onnodig complexe en belastende regels te vermijden wanneer gevallen van overregulering worden vastgesteld. In dat kader komen de Commissie en de lidstaten regelmatig bijeen om die kwesties te bespreken en te verduidelijken. De Commissie zet in de programmeringsperiode 2014-2020 ook fors in op het gebruik van vereenvoudigde kostenopties (zie het antwoord van de Commissie bij aanbeveling 3).

De Commissie zal ook blijven samenwerken met de nationale auditautoriteiten om hen aan te moedigen om via systeemaudits en andere audits subsidiabiliteitsregels vast te stellen en te rapporteren die onnodig complex zijn en kunnen worden vereenvoudigd zonder de wettigheid en de rechtmatigheid van de uitgaven in het gedrang te brengen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- **Aanbeveling 2:** de beheersautoriteiten en bemiddelende instanties in de lidstaten dienen meer inspanningen te leveren om de tekortkomingen in de „eerstelijnscontroles” aan te pakken, door rekening te houden met alle beschikbare informatie. De Commissie dient daarnaast de auditautoriteiten te verzoeken om een aantal van deze controles over te doen door middel van hun systeemcontroles en de goede praktijken en lessen die zij daaruit leren te delen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie merkt op dat het eerste deel van deze aanbeveling tot de lidstaten is gericht. Zij erkent het belang van de eerstelijnscontroles door de lidstaten en is het ermee eens dat die verder moeten worden versterkt. Daarom heeft zij de lidstaten richtsnoeren aangereikt over de wijze waarop beheersautoriteiten hun beheersverificaties moeten definiëren en uitvoeren, ook met betrekking tot kwesties betreffende overheidsopdrachten en staatssteun. Dit uitgebreide richtsnoer betreffende beheersverificaties voor de programmeringsperiode 2014-2020, dat stoelt op de in de programmeringsperiode 2007-2013 opgedane ervaring en de bevindingen van de Rekenkamer, is in de tweede helft van 2014 opgesteld en met de lidstaten besproken en zal in juli 2015 worden bekendgemaakt.

De auditautoriteiten zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van audits van de beheers- en controlesystemen. Zij dienen bij de Commissie verslagen van systeemcontroles in en jaarlijkse controleverslagen over de werking van de systemen, met name over de kwaliteit en de doeltreffendheid van de door de beheersautoriteiten uitgevoerde eerstelijnscontroles. In die context aanvaardt de Commissie het tweede deel van de aanbeveling, namelijk dat zij van de auditautoriteiten moet verlangen dat zij bij hun systeemcontroles en controletests een aantal van die controles overdoen en de goede praktijken en lessen die zij daaruit leren, delen. In dat verband heeft de Commissie in 2015 een nieuw instrument geïntroduceerd voor peer-to-peeruitwisselingen tussen beheers-, certificerings- en auditautoriteiten in de lidstaten („Taiex Regio Peer 2 Peer”). Dat instrument helpt de lidstaten bij het verbeteren van hun administratieve capaciteit wat het beheer van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en het Cohesiefonds betreft, inclusief op het gebied van beheersverificaties.

In overeenstemming met de in 2015 geactualiseerde auditstrategie blijft de Commissie voorts haar audits van de programma's uit de periode 2007-2013 tot de sluiting op beheersverificaties richten, op basis van een risicogebaseerde aanpak.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- **Aanbeveling 3:** de lidstaten dienen beter gebruik te maken van de mogelijkheden die in de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen en de ESF-verordening voor de programmeringsperiode 2014-2020 zijn vastgelegd ten aanzien van vereenvoudigde kostenopties voor projecten met meer dan 50 000 euro aan overheidssteun;

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie neemt kennis van deze aanbeveling die is gericht tot de lidstaten.

Sinds de vereenvoudigde kostenopties bij de verordeningen zijn ingevoerd, heeft de Commissie zich ingespannen om het gebruik ervan door de lidstaten geleidelijk uit te breiden en zij is van mening dat deze inspanningen al tot positieve resultaten hebben geleid, met name voor het ESF. De Commissie blijft het gebruik van vereenvoudigde kostenopties door de lidstaten actief bevorderen in de programmeringsperiode 2014-2020, waarin ze op basis van de in de vorige programmeringsperiode opgedane ervaring en vastgestelde goede praktijken aanzienlijk zijn versterkt, zowel in de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen als in de specifieke ESF-verordening, om de administratieve lasten voor de begunstigden te verminderen, de resultaatgerichtheid te versterken en het risico op fouten verder te verminderen. Wat het EFRO en het CF betreft, moedigt de Commissie de lidstaten aan om de door het rechtskader voor 2014-2020 betreffende vereenvoudigde kostenopties geboden mogelijkheden nader te onderzoeken om het gebruik van dergelijke opties uit te breiden, met name wat de thematische doelstellingen 1 en 3 betreft.

Als onderdeel van haar inspanningen om het gebruik van vereenvoudigde kostenopties door de lidstaten te bevorderen, heeft de Commissie bovendien onlangs uitvoerige richtsnoeren verstrekt betreffende de in de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen en de specifieke ESF-verordening vastgestelde opties en heeft zij in een aanzienlijk aantal prioritaire lidstaten waar de mogelijkheden tot vereenvoudiging in de voorbije programmeringsperiode niet voldoende zijn ondersteund, een tweede ronde van seminars over vereenvoudiging gehouden. Verder heeft de Commissie in juni 2015 enquêtes uitgevoerd om het geplande gebruik van de mogelijkheden tot vereenvoudiging te beoordelen, inclusief het gebruik van de vereenvoudigde kostenopties door de lidstaten in de lopende programmeringsperiode.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- **Aanbeveling 4:** de lidstaten dienen voor de volledige en tijdige betaling te zorgen van financiering in het kader van de programmeringsperiode 2007-2013 door de begunstigen terug te betalen binnen een redelijke termijn nadat zij een betalingsvordering voor terugbetaling hebben ingediend. In overeenstemming met de regels die van toepassing zijn op de programmeringsperiode 2014-2020, zijn wij van mening dat alle dergelijke betalingen moeten worden gedaan binnen 90 dagen nadat de begunstigde een correcte betalingsaanvraag heeft ingediend;
- **Aanbeveling 5:** de Commissie dient een wetgevingsvoorstel in te dienen bij de Raad en het Parlement om Verordening (EG) nr. 1083/2006 aan de hand van een wetshandeling van gelijke juridische waarde te wijzigen voor wat de verlenging van de subsidiabiliteitsperiode voor financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer betreft;
- **Aanbeveling 6:** de Commissie dient haar oordeel over de betrouwbaarheid van de door de certificerende instanties gemelde financiële correcties en de impact ervan op de berekening van het „restfoutenpercentage” door de Commissie uit te breiden naar alle lidstaten;

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie neemt kennis van deze aanbeveling die is gericht tot de lidstaten.

De Commissie is het ermee eens dat de lidstaten artikel 80 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 moeten naleven. Dat artikel voorziet niet in specifieke benchmarks. Bij artikel 132 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake de ESI-fondsen zijn voor de programmeringsperiode 2014-2020 specifieke regels vastgesteld voor de terugbetaling van financiering aan begunstigen door nationale autoriteiten. Afhankelijk van de beschikbaarheid van financiering waarborgt de managementautoriteit dat een begunstigde uiterlijk negentig dagen na de datum waarop de begunstigde de betalingsaanvraag heeft ingediend, het verschuldigde totale bedrag aan subsidiabele overheidsuitgaven ontvangt.

De Commissie verwerpt deze aanbeveling.

De Commissie is van mening dat de in haar afsluitingsrichtsnoeren aangebrachte wijzigingen binnen het toepassingsgebied van artikel 78, lid 6, van Verordening (EG) nr. 1083/2006, zoals gewijzigd, vielen en derhalve geen wijziging van de wetgevingshandeling vereisen.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling die zij in overeenstemming met eerdere aanbevelingen daaromtrent van de externe en interne auditoren reeds uitvoert.

De Commissie heeft het toepassingsgebied van haar beoordeling uitgebreid en voert nu consistentiecontroles en controles van de stukken uit op de gerapporteerde financiële correcties voor alle lidstaten en de operationele programma's waarvan de resultaten in de berekening van het cumulatieve restrisico zijn opgenomen. Bovendien voert zij jaarlijks een risicobeoordeling uit om te bepalen welke auditmissie in welke lidstaat moet worden uitgevoerd om een redelijke zekerheid te verkrijgen van, in dit geval, de gerapporteerde financiële correcties. In het kader van die risicobeoordeling houdt de Commissie ook rekening met de noodzaak om tegen het einde van de programmeringsperiode in alle lidstaten audits ter plaatse uit te voeren met een wezenlijke impact op de berekening van het cumulatieve restrisico.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

— **Aanbeveling 7:** de Commissie dient voorts het controlesysteem voor de auditautoriteiten te versterken door:

- auditautoriteiten te vragen om specifieke informatie over de controle van verrichtingen (in het bijzonder de dekkinggraad) te verstrekken om de nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van de informatie in de jaarlijkse controleverslagen te toetsen;
- ervoor te zorgen dat alle auditautoriteiten op passende wijze in hun controle van verrichtingen de naleving van de staatssteun- en aanbestedingsregels nagaan;
- auditautoriteiten te vragen om de nauwkeurigheid van de door certificerende instanties verstrekte gegevens inzake financiële correcties voor elk OP te certificeren wanneer dat noodzakelijk wordt geacht.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- De Commissie aanvaardt de aanbeveling die zij reeds uitvoert door telkens wanneer zij dat nodig acht, met name in geval van twijfel, bijkomende specifieke informatie van de auditautoriteiten te vragen en te krijgen en door controles van de stukken of controles ter plaatse uit te voeren van de jaarlijkse controleverslagen. DG Regionaal beleid en Stadsontwikkeling heeft in zijn geactualiseerde strategie voor 2007-2013 bijvoorbeeld gepland om vóór het jaarlijkse controleverslag meer missies te houden ter voorbereiding van de evaluatie van de jaarlijkse controleverslagen, die in december 2015 voor het laatst moet worden uitgevoerd, en van verklaringen van afsluiting en adviezen die voor maart 2017 zijn gepland. Daarnaast is zowel DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling als DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie voornemens om een aanzienlijk aantal jaarlijkse controleverslagen te blijven controleren door middel van risicogebaseerde missies ter plaatse.
- De Commissie aanvaardt deze aanbeveling die zij reeds uitvoert in het kader van haar auditonderzoeken betreffende de evaluatie van de werkzaamheden van de auditautoriteiten. Zij zal de bevindingen van de Rekenkamer verspreiden om ervoor te zorgen dat de verbeterde checklists waar nodig voor de verdere duur van de programmeringsperiode 2007-2013 en de daarop volgende worden gebruikt.
- De Commissie is het eens met deze aanbeveling die al in 2014 werd aanvaard.

In de programmeringsperiode 2014-2020 wordt de auditautoriteiten elk jaar verzocht een auditoordeel te vellen op basis van een percentage resterende fouten in de gecertificeerde rekeningen. Voor de herziening van de berekening van dat percentage moeten de auditautoriteiten de nauwkeurigheid controleren van de financiële correcties die tijdens die periode voor elk operationeel programma door de certificerende autoriteiten in de gecertificeerde rekeningen zijn gerapporteerd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

DEEL 2: PRESTATIEGERELATEERDE KWESTIES**BEOORDELING VAN DE PRESTATIES VAN PROJECTEN**

6.80. Begrotingsuitvoering volgens het beginsel van goed financieel beheer houdt in dat er bij de besteding niet enkel aandacht wordt geschonken aan de naleving van de regels maar ook aan de verwezenlijking van de beoogde doelstellingen⁽⁶¹⁾. 186 van de 331 onderzochte EFRO/CF- en ESF-projecten waren voltooid op het moment van de controle (zie paragraaf 6.22). Naast de controle van de regelmatigheid van deze 186 verrichtingen zijn wij bij wijze van proef en op basis van door de begunstigen verstrekte informatie nagegaan of en in welke mate:

- de doelstellingen die in de projectaanvraag, de subsidieovereenkomst, het contract en/of het besluit tot cofinanciering waren vastgesteld voor projecten gefinancierd uit hoofde van het EFRO/CF en ESF strookten met de doelstellingen die in de OP's waren vastgesteld;
- projecten die doelstellingen hadden bereikt. In onze analyse keken we naar de output van de projecten en beoordeelden we waar mogelijk ook in welke mate de resultaten waren bereikt⁽⁶²⁾.

Voorts gingen we na of projecten waren uitgevoerd in overeenstemming met de beginselen van goed financieel beheer.

Driekwart van de onderzochte projecten heeft de gestelde doelstellingen geheel of gedeeltelijk verwezenlijkt

6.81. Op basis van de vastgestelde output van de projecten (en, waar mogelijk, de beoordeling van de beoogde resultaten), komen wij tot de conclusie dat 89 van de 186 projecten (48 %) alle streefcijfers die waren vastgesteld om de prestaties van het project te meten, bereikten (of overstegen). Voor 56 projecten (30 %) stelden we vast dat voor een of meerdere indicatoren die voor het project waren vastgesteld, niet de beoogde streefwaarde werd bereikt. In 17 gevallen (9 %) was de termijn om de streefcijfers te verwezenlijken voor sommige, maar niet voor alle streefcijfers bereikt op het moment van de controle.

6.81. De Commissie wijst erop dat 143 projecten van de onderzochte 186 hun doel (geheel of gedeeltelijk) hebben bereikt of het beter hebben gedaan dan verwacht.

Tijdens de gehele duur van de projecten zien de lidstaten toe op de uitvoering ervan. De prestaties van de door de operationele programma's gefinancierde projecten zullen uiteindelijk echter pas in de fase van de afsluiting van de programma's in 2017 worden geëvalueerd en aan de Commissie worden gerapporteerd.

De Commissie wijst erop dat de eisen voor het meten van de prestaties van door de EU gefinancierde projecten door de verordeningen inzake de programmeringsperiode 2007-2013 zijn aangescherpt.

De evaluatie van de prestaties van de programma's is voor de periode 2014-2020 verder versterkt: zoals bepaald in het regelgevend kader (artikel 22, leden 6 en 7) van Verordening (EU) nr. 1303/2013, kan de Commissie sancties opleggen aan lidstaten in gevallen waarin zij ernstig tekortschieten, wanneer dat blijkt uit de evaluatie van de prestaties (artikel 22, lid 6, van Verordening (EU) nr. 1303/2013) en bij afsluiting (artikel 22, lid 7).

⁽⁶¹⁾ Zie het Jaarverslag 2013, paragraaf 10.10.

⁽⁶²⁾ Zie hoofdstuk 3, tekstvak 3.1 voor een toelichting op de begrippen output en resultaten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.82. In drie gevallen (2 %) werd geen enkele van de projectdoelstellingen (zoals beschreven in het OP en/of de subsidieovereenkomst) bereikt. Deze projecten bieden geen toegevoegde waarde aangezien de investeringen ofwel niet gebruikt worden, ofwel niet gebruikt kunnen worden (zie tekstvak 6.7). Dit zal betekenen dat EU-middelen worden verspild, tenzij de problemen zijn aangepakt tegen de tijd dat de OP's worden afgesloten.

Tekstvak 6.7 — Voorbeeld van projecten zonder toegevoegde waarde

Project uitgevoerd maar blijft onbenut: een CF-project in Griekenland omvatte de bouw van een zuiveringsinstallatie en een rioolsysteem voor twee gemeenten. De infrastructuurwerken werden voltooid in 2013. Het project kan echter niet worden gebruikt tot er ook aansluitingen van huishoudens en bedrijven op het rioolsysteem worden aangelegd. Sinds de eerste aankondiging van het project (in 2006) heeft de gemeente voldoende tijd gehad om zulke aansluitingen op het rioolsysteem te ontwerpen en uit te voeren. Aan het eind van 2014 stelden wij tijdens onze controle evenwel vast dat er nog steeds geen aansluitingen waren aangelegd. Het project van de particuliere aansluitingen is aanbesteed gedurende 2015.

6.83. Voor 13 projecten (7 %) kon de verwezenlijking van de doelstellingen niet worden beoordeeld omdat er geen relevante gegevens waren verstrekt.

6.84. We stelden eveneens vast dat acht projecten (4 %) doelstellingen omvatten die niet strookten met de doelstellingen vastgesteld in het OP en in de prioritaire as uit hoofde waarvan het project werd gefinancierd (zie tekstvak 6.8). Voor deze projecten werd geconcludeerd dat de verwezenlijking van de prestaties „niet kon worden bepaald”.

Tekstvak 6.8 — Voorbeeld van indicatoren die niet stroken met het OP

Indicator voor het project niet gespecificeerd: in Italië had een project betrekking op de aankoop van uitrusting voor een ziekenhuis. Er werd geen relevante prestatie-indicator gedefinieerd voor het project. Bovendien werd er geen specifieke indicator vastgesteld voor de maatregel uit hoofde waarvan het project was goedgekeurd. In plaats daarvan bewaakt de beheersautoriteit een aantal indicatoren die op het nationale niveau zijn gedefinieerd (zoals de oppervlakte die door een project wordt afgedekt in vierkante meter, het totale aantal mandagen/werkdagen en het aantal projecten dat fysiek werd voltooid) maar die een meting van de resultaten van het onderzochte project echter niet mogelijk maken.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.82. De Commissie zal er samen met de betrokken programma-autoriteiten op toezien dat die investeringen uiterlijk bij afsluiting operationeel zijn, wat een voorwaarde is voor de subsidiabiliteit van de overeenkomstige uitgaven op dat moment.

Tekstvak 6.8 — Voorbeeld van indicatoren die niet stroken met het OP

De verordeningen voor de periode 2007-2013 voorzien in het gebruik van geaggregeerde resultaatindicatoren op het niveau van de maatregelen en niet in het systematische gebruik van prestatie-indicatoren op het niveau van de projecten. Die indicatoren meten de vooruitgang ten opzichte van de uitgangssituatie en de doeltreffendheid van de gekozen maatregelen om de specifieke doelen te bereiken.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Financieringsregelingen op basis van prestaties zijn eerder een uitzondering dan de regel

6.85. Slechts in een beperkt aantal gevallen heeft de verwezenlijking van de prestatiedoelstellingen een impact op het niveau van EU-financiering. In een van die gevallen stelden we evenwel vast dat het niet verwezenlijken van de overeengekomen streefdoelen nog niet tot corrigerende maatregelen door de beheersautoriteit had geleid (zie tekstvak 6.9).

Tekstvak 6.9 — Voorbeeld van projecten met een financieringssysteem op basis van prestaties

Uitgaven in te trekken wanneer de resultaatindicatoren niet worden gehaald: de subsidieovereenkomst van een EFRO-project in Roemenië voor de aankoop van uitrusting om het productieproces van een fabriek te optimaliseren, schreef voor dat de begunstigde een deel van de ontvangen subsidie moest terugbetalen als de resultaatindicatoren in de subsidieovereenkomst niet waren gehaald wanneer het project werd afgerond. De resultaatindicatoren van het project zoals vastgesteld in de subsidieovereenkomst waren niet volledig verwezenlijkt bij de voltooiing van het project. De beheersautoriteit heeft de financiering voor het project evenwel nog niet aangepast.

Sommige nationale subsidiabiliteitsregels bevatten bepalingen die indruisen tegen het beginsel van goed financieel beheer

6.86. In andere gevallen bevatten nationale subsidiabiliteitsregels bepalingen waardoor begunstigden kosten kunnen declareren die buitensporig zijn in vergelijking met de gangbare marktprijzen in de desbetreffende lidstaat (tekstvak 6.10).

Tekstvak 6.10 — Voorbeeld van nationale subsidiabiliteitsregels die indruisen tegen de beginselen van goed financieel beheer

Ander salaristarief gebruikt voor het door de EU gefinancierde project: voor een ESF-project in Roemenië dat beurzen voor jonge promovendi en salarissen van het leidinggevende team van een postdoctoraal programma op het gebied van nanomaterialen financiert, lagen de salaristarieven die werden toegepast op de uren die aan het project werden besteed tot drie keer hoger dan de gangbare markttarieven. Deze praktijk is in overeenstemming met de nationale subsidiabiliteitsregels die andere plafonds toestaan voor de salarissen van mensen die voor EU-projecten werken dan voor mensen die voor nationale projecten of met eigen middelen gefinancierde projecten werken. Naar aanleiding van een controle van de Commissie en een van onze eerdere controles in 2012⁽⁶³⁾, werden de plafonds voor salarissen voor mensen die voor EU-projecten werken verlaagd, maar zij bleven nog steeds te hoog. In juli 2014 werd een tweede aanpassing doorgevoerd. Soortgelijke gevallen werden vastgesteld in andere ESF-projecten in Italië en Roemenië.

Tekstvak 6.10 — Voorbeeld van nationale subsidiabiliteitsregels die indruisen tegen de beginselen van goed financieel beheer

De salariskwestie bij uit het ESF gefinancierde projecten in Roemenië was een aangelegenheid die al door het DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie is vastgesteld in het kader van een audit die in 2012 is uitgevoerd. Op dat OP is systematisch een forfaitaire financiële correctie van 25 % toegepast. Naar aanleiding hiervan heeft de desbetreffende beheersautoriteit de opdracht gegeven tot het uitvoeren van een studie van de kostenstructuur en de loonmassa die als basis moest dienen voor het vaststellen van maximumlonen die zouden gelden voor toekomstige projecten.

De Commissie heeft verdere aanbevelingen gedaan aan de beheersautoriteit met betrekking tot de parameters die moeten worden gebruikt voor het vaststellen van de salarismaxima voor uit het ESF gefinancierde projecten, aangezien de huidige maxima nog steeds te hoog worden bevonden.

⁽⁶³⁾ Zie het Jaarverslag 2013, paragraaf 6.23 en tekstvak 6.4.

BIJLAGE 6.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR „ECONOMISCHE, SOCIALE EN TERRITORIALE COHESIE”

	2014	2013 ⁽¹⁾
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF		
Regionaal beleid en stadsontwikkeling	161	168
Werkgelegenheid en sociale zaken	170	175
Totaal aan verrichtingen voor „Economische, sociale en territoriale cohesie”	331	343
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN		
Geschat foutenpercentage: Regionaal beleid en stadsontwikkeling	6,1 %	7,0 %
Geschat foutenpercentage: Werkgelegenheid en sociale zaken	3,7 %	3,1 %
Geschat foutenpercentage: „Economische, sociale en territoriale cohesie”	5,7 %	5,9 %
Bovenste foutengrens (UEL)	8,2 %	
Onderste foutengrens (LEL)	3,1 %	

De onderste en bovenste foutengrens voor Regionaal beleid en stadsontwikkeling zijn respectievelijk 3,0 % en 9,2 %.

De onderste en bovenste foutengrens voor Werkgelegenheid en sociale zaken zijn respectievelijk 1,9 % en 5,6 %.

⁽¹⁾ De cijfers voor 2013 werden herberekend om ze af te stemmen op de structuur van het Jaarverslag 2014 zodat vergelijking tussen beide jaren mogelijk wordt. In **grafiek 1.3** van hoofdstuk 1 wordt getoond hoe de resultaten van 2013 werden herschikt op basis van de structuur van het Jaarverslag 2014. Het geschatte foutenpercentage voor 2013 werd berekend op basis van de benadering van de kwantificering van fouten inzake openbare aanbesteding die van toepassing was ten tijde van de controle. De controleresultaten voor 2013 die zijn herberekend om rekening te houden met de geactualiseerde aanpak bij de kwantificering van deze fouten (zie paragraaf 1.13) zijn weergegeven in **tabel 1.1** en **grafiek 1.3**.

BIJLAGE 6.2

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR „ECONOMISCHE, SOCIALE EN TERRITORIALE COHESIE”

E = DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie; R = DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling; X = Gemeenschappelijk oordeel voor beide DG's

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uit-gevoerd	In uitvoering		Niet uitge-voerd	Niet van toe-passing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2012	Aanbeveling 1 (aanbeveling 2 van hoofdstuk 6 en aanbeveling 3 van hoofdstuk 5 van 2011): aanpakken van de tekortkomingen in de door de beheersinstanties en bemiddelende instanties voor het EFRO en het CF verrichte „eerstelijnscontroles” door middel van specifieke richtsnoeren en in voorkomend geval door middel van opleidingsmaatregelen.	E	R ⁽¹⁾					
	Aanbeveling 2 (aanbeveling 1 van 2011): op basis van haar tijdens de programmeringsperiode 2007-2013 opgedane ervaring beoordelen van de toepassing van nationale subsidiabiliteitsregels teneinde na te gaan op welke terreinen verdere vereenvoudiging en wegnemen van onnodig complexe regels (overregulering) mogelijk zijn.		E ⁽²⁾	R ⁽³⁾				
	Hoofdstuk 5, aanbeveling 3 : vaststellen van duidelijke regels en bieden van degelijke richtsnoeren inzake de wijze van beoordeling van de subsidiabiliteit van project- en van berekening van de cofinanciering voor inkomstengenerende EFRO- en CF-projecten in de programmeringsperiode 2014-2020.		R ⁽⁴⁾					
	Hoofdstuk 6, aanbeveling 3 : bevorderen van uitvoerig gebruik van vereenvoudigde kostenopties teneinde het risico op fouten in kostendeclaraties alsmede de administratieve last voor begunstigden te beperken. De forfaitaire percentages voor vereenvoudigde kostenopties dienen systematisch vooraf door de Commissie te worden goedgekeurd/gevalideerd om te garanderen dat zij aan de vereisten uit de regelgeving voldoen (rechtvaardige, billijke en verifieerbare berekening).		E					
	Aanbeveling 4 : streven naar verbetering in het door auditautoriteiten verrichte werk en de kwaliteit en betrouwbaarheid van de in de jaarlijkse controleverslagen en controleadviezen verstrekte informatie.		X ⁽⁵⁾					

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uit-gevoerd	In uitvoering		Niet uitge-voerd	Niet van toe-passing	Ontoerei-kend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
De aanbevelingen die in het kader van het Jaarverslag 2011 zijn gedaan, zijn geanalyseerd in samenhang met de in 2012 gedane aanbevelingen wanneer ze in wezen overeenkomen.								
2011	Hoofdstuk 6, aanbeveling 3 : de nationale instanties aanmoedigen tot een strikte toepassing van de correctie-systemen voordat zij uitgaven bij de Commissie certifi-ceren (2008). Wanneer significante tekortkomingen in de werking van de beheers- en controlesystemen worden geïdentificeerd, moet de Commissie betalingen onder-breken of opschorten totdat de lidstaat corrigerende maatregelen heeft genomen en, indien nodig, financiële correcties toepassen.	X						
	Aanbeveling 4 : de auditautoriteiten extra richtsnoeren voor de huidige programmeringsperiode verstrekken, met name inzake de steekproefneming en de reikwijdte van de voor de controle van projecten te verrichten verificaties en kwaliteitscontrole; de auditautoriteiten aanmoedigen om specifieke systeemcontroles te verrichten betreffende de eerstelijnscontroles die werden verricht door beheers-autoriteiten en bemiddelende instanties.		X ⁽²⁾					
	Hoofdstuk 6, aanbeveling 5 : de juistheid en volledigheid van door de auditautoriteiten in hun jaarlijkse controle-verslagen en controleadviezen bekendgemaakte informa-tie grondig controleren. De controle van de Commissie dient ten volle rekening te houden met de beschikbare informatie over door de auditautoriteiten verrichte systeemcontroles en controles van de activiteiten.		E					
	Hoofdstuk 6, aanbeveling 6 : de lidstaten aanmoedigen de vereenvoudigde kostenopties te gebruiken die volgens de regelgeving zijn toegestaan, teneinde de kans op fouten te beperken.	E						
	Hoofdstuk 5, aanbeveling 1 : de sanctieregelingen doel-treffender maken door de impact van de financiële correcties te versterken en door de mogelijkheid te beperken om niet-subsidiabele uitgaven te vervangen door andere uitgaven, zoals de Commissie op het gebied van cohesie voorstelt voor de volgende programmerings-periode. Er zou vanuit moeten worden gegaan dat elke na de presentatie van de jaarrekening ontdekte onregel-matigheid leidt tot een financiële nettocorrectie.	R						

HOOFDSTUK 7

„Natuurlijke hulpbronnen”

INHOUD

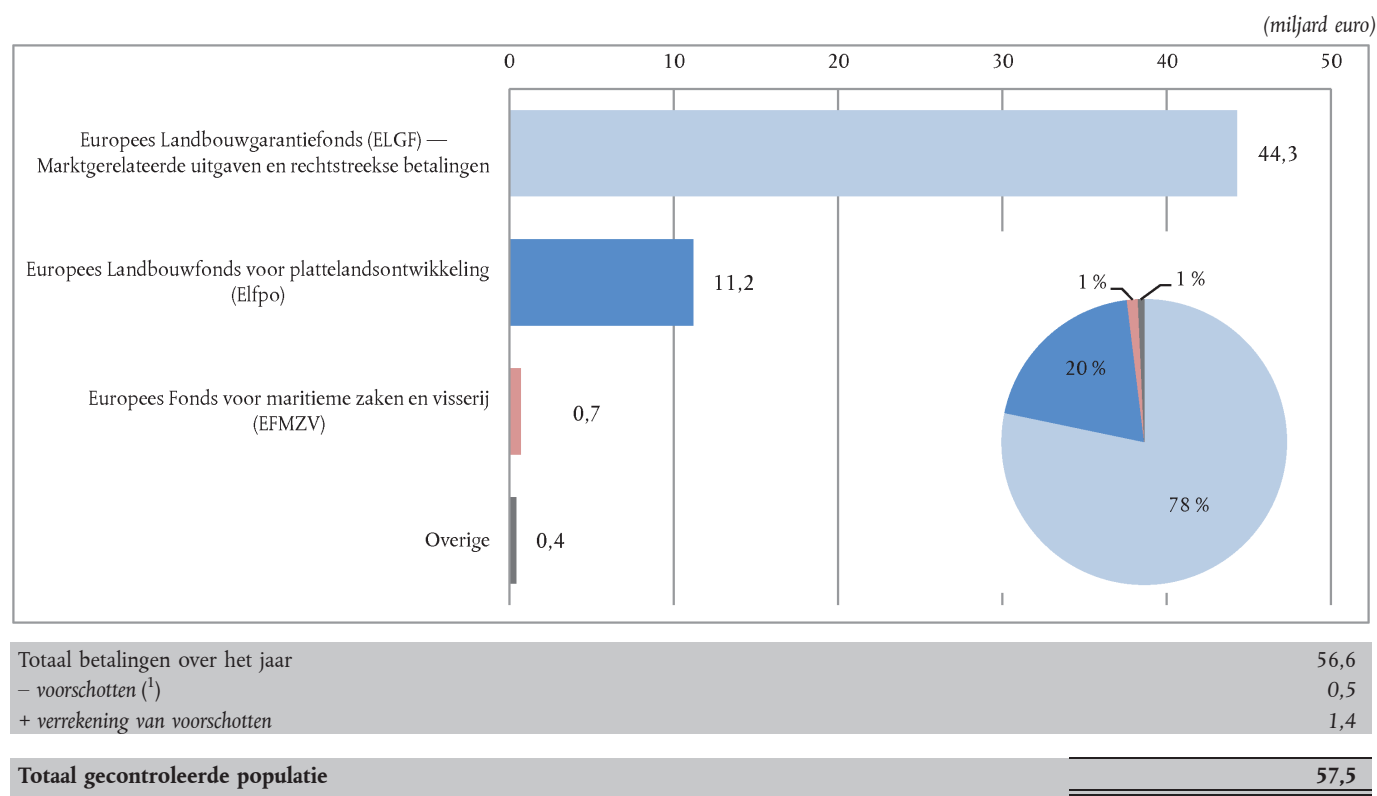
	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	7.1-7.14
Specifieke kenmerken van de MFK-rubriek	7.3-7.13
Reikwijdte en aanpak van de controle	7.14
Deel 1: Onze beoordeling van de regelmatigheid	7.15-7.78
Regelmatigheid van de verrichtingen	7.15-7.34
Onderzoek van geselecteerde systemen en jaarlijkse activiteitenverslagen	7.35-7.73
Conclusie en aanbevelingen	7.74-7.78
Deel 2: Prestatiegerelateerde kwesties bij plattelandsontwikkeling	7.79-7.89
Beoordeling van de prestaties van projecten	7.79-7.88
Conclusie	7.89
Bijlage 7.1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor „Natuurlijke hulpbronnen”	
Bijlage 7.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor „Natuurlijke hulpbronnen”	

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

7.1. Dit hoofdstuk bevat onze bevindingen in verband met onze specifieke beoordelingen van „Natuurlijke hulpbronnen”. In dit hoofdstuk worden de resultaten van de toetsing van het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en die voor andere uitgaven (Plattelandontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij) in het kader van de rubriek van het meerjarig financieel kader (MFK) afzonderlijk gepresenteerd. Essentiële informatie over de samenstelling van deze MFK-rubriek is weergegeven in **grafiek 7.1**.

Grafiek 7.1 — MFK-rubriek 2 — „Natuurlijke hulpbronnen”



⁽¹⁾ Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie voor nadere gegevens **bijlage 1.1**, paragraaf 7).

Bron: Geconsolideerde jaarrekening 2014 van de Europese Unie.

7.2. Naast onze bevindingen ten aanzien van de regelmatigheid met betrekking tot de specifieke beoordelingen, bevat dit hoofdstuk, in een apart deel, de resultaten van enkele prestatiegerelateerde kwesties voor een steekproef van plattelandontwikkelingsprojecten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Specifieke kenmerken van de MFK-rubriek*Gemeenschappelijk landbouwbeleid*

7.3. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) heeft ten doel ⁽¹⁾ de productiviteit van de landbouw te doen toenemen om aldus de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, de markten te stabiliseren, de voorziening veilig te stellen en redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren.

7.4. Het GLB wordt onder gedeeld beheer uitgevoerd door het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling (DG AGRI) van de Commissie en door de lidstaten via twee fondsen ⁽²⁾: het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF), waaruit de rechtstreekse steun en marktmaatregelen van de EU volledig worden gefinancierd ⁽³⁾, en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo), waaruit programma's voor plattelandsontwikkeling worden medegefinancierd met de lidstaten.

7.5. De voornaamste uit het ELGF gefinancierde maatregelen zijn:

- De regeling voor rechtstreekse steun „bedrijfstoeslagregeling” (BTR) die in 2014 goed was voor 30,8 miljard euro. Deze regeling voorziet in ontkoppelde ⁽⁴⁾ inkomenssteun op basis van „rechten”, waarvan elk wordt geactiveerd op één hectare subsidiabele grond.
- De regeling voor rechtstreekse steun „regeling inzake een enkele areaalbetaling” (REAB) die in 2014 goed was voor 7,4 miljard euro. Dit is een vereenvoudigde regeling voor ontkoppelde inkomenssteun die in de betaling van uniforme bedragen per subsidiabele hectare landbouwgrond voorziet en wordt toegepast in tien lidstaten ⁽⁵⁾ die in 2004 en 2007 toetraden tot de EU.
- Andere regelingen voor rechtstreekse steun waren in 2014 goed voor 3,5 miljard euro en bieden voornamelijk gekoppelde betalingen ⁽⁶⁾ met betrekking tot specifieke soorten landbouwproductie.
- Interventies op landbouwmarkten waren in 2014 goed voor 2,5 miljard euro en omvatten in het bijzonder specifieke steun voor de sectoren wijn en groente/fruit en specifieke maatregelen voor de ultraperifere regio's.

⁽¹⁾ Artikel 39 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁽²⁾ 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).

⁽³⁾ Met uitzondering van bepaalde maatregelen, zoals afzetbevorderingsmaatregelen en de schoolfruitregeling, die worden gefinancierd.

⁽⁴⁾ Ontkoppelde betalingen worden toegekend voor subsidiabele landbouwgrond, ongeacht of die wordt benut voor productie.

⁽⁵⁾ Bulgarije, Tsjechische Republiek, Estland, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Polen, Roemenië en Slowakije.

⁽⁶⁾ Betalingen van gekoppelde steun worden berekend op basis van het aantal gehouden dieren (bijvoorbeeld zoogkoeien, ooien en geiten) en/of het aantal hectaren dat voor een bepaalde gewassoort wordt gebruikt (bijvoorbeeld katoen, rijst en suikerbiet).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.6. Het Elfpo cofinanciert uitgaven voor plattelandsontwikkeling via programma's voor plattelandsontwikkeling van de lidstaten. De uitgaven betreffen 46 maatregelen⁽⁷⁾ die zowel oppervlaktegerelateerde maatregelen⁽⁸⁾ als niet-oppervlaktegerelateerde maatregelen⁽⁹⁾ omvatten. In 2014 was plattelandsontwikkeling goed voor 11 186 miljoen euro aan uitgaven.

7.7. Volgens alle ELGF-regelingen voor rechtstreekse steun en alle oppervlaktegerelateerde Elfpo-maatregelen⁽¹⁰⁾ zijn begunstigen verplicht om aan de randvoorwaarden te voldoen. Deze voorwaarden omvatten uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen (RBE's) met betrekking tot de bescherming van het milieu, de gezondheid van mens, dier en plant, dierenwelzijn en het in goede landbouw- en milieuconditie houden van landbouwgrond (GLMC-verplichtingen). Indien landbouwers die voorwaarden niet naleven, wordt hun steun gekort⁽¹¹⁾ (zie ook paragraaf 7.14, onder b)).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.7. In het kader van de randvoorwaarden wordt een sanctie opgelegd aan landbouwers die zich niet houden aan een reeks eisen op dit gebied. Doorgaans houden deze eisen verband met andere beleidsgebieden dan het GLB, gelden ze voor alle EU-burgers en staan ze los van het GLB. De naleving van de randvoorwaarden vormt geen subsidiabiliteitscriterium voor GLB-betalingen en dus houden de controles in het kader van deze eisen geen verband met de wettigheid en regelmatigheid van achterliggende transacties. Deze uitgangspunten gelden sinds het begin van de bedrijfstoeslagregeling in 2005. Het feit dat de naleving van de randvoorwaarden losstaat van de subsidiabiliteit van betalingen, is expliciet bevestigd door het Europees Hof van Justitie (in zaak T-588/10) en is verder verduidelijkt in artikel 97, lid 4, van Verordening (EU) nr. 1306/2013 voor de aanvraagjaren 2015 en daarna.

Daarom herhaalt de Commissie haar standpunt dat verlagingen die worden opgelegd vanwege inbreuken op de randvoorwaarden, niet in aanmerking mogen worden genomen bij de berekening van de foutenpercentages voor het GLB.

⁽⁷⁾ De lijst van de maatregelen is opgenomen in punt 7a van bijlage II bij Verordening (EG) nr. 1974/2006 van de Commissie van 15 december 2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) (PB L 368 van 23.12.2006, blz. 15).

⁽⁸⁾ Oppervlaktegerelateerde maatregelen zijn die waarbij de betaling is gekoppeld aan het aantal hectaren, zoals agromilieubetalingen en compensatiebetalingen voor landbouwers in gebieden met natuurlijke handicaps.

⁽⁹⁾ Niet-oppervlaktegerelateerde maatregelen zijn doorgaans investeringsmaatregelen, zoals modernisering van landbouwbedrijven en het opzetten van basisvoorzieningen voor de plattelands-economie en -bevolking.

⁽¹⁰⁾ Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 378/2007 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1782/2003 (PB L 30 van 31.1.2009, blz. 16).

⁽¹¹⁾ Overeenkomstig de artikelen 66 en 67 van Verordening (EG) nr. 796/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem waarin is voorzien bij Verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, (PB L 141 van 30.4.2004, blz. 18) bedraagt de korting per niet nagekomen beheerseis of GLMC-verplichting tussen 1 en 5 % bij nalatigheid en kan de steun geheel worden geweigerd in het geval van opzettelijke niet-naleving. De bedragen die zijn gemoeid met de steunverlagingen worden ingehouden op de steunbetaling en komen ten goede van de EU-begroting als bestemmingsontvangsten voor landbouw.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.8. Voor beide fondsen lopen de uitgaven via ongeveer 80 betaalorganen die verantwoordelijk zijn voor de controle van de subsidiabiliteit van steunaanvragen en voor het verrichten van betalingen aan de begunstigden. De rekeningen en betalingsdossiers van de betaalorganen worden onderzocht door onafhankelijke auditororganen (certificerende instanties) die jaarlijks certificaten en verslagen indienen bij de Commissie.

7.9. De grootste risico's voor de regelmatigheid van rechtstreekse steunbetalingen zijn dat de steun kan worden betaald voor niet-subsidiabele grond, aan niet in aanmerking komende begunstigden, aan meer dan één begunstigde voor hetzelfde perceel, of dat rechten onjuist worden berekend en dierpremies worden betaald voor niet-bestaande dieren. Bij de interventies op de landbouwmarkten zijn de grootste risico's voor de regelmatigheid dat steun wordt verleend aan niet in aanmerking komende aanvragers of voor niet-subsidiabele of te hoog opgegeven kosten of hoeveelheden.

7.10. Het grootste risico voor plattelandsontwikkeling is dat uitgaven niet subsidiabel zijn vanwege niet-conformiteit met vaak complexe regelgeving en subsidiabiliteitsvoorwaarden, met name voor investeringsmaatregelen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.10. De Commissie deelt het standpunt van de Rekenkamer dat de uitgaven aan plattelandsontwikkeling op sommige gebieden aan complexe regelgeving en subsidiabiliteitsvoorwaarden zijn onderworpen. De Commissie is van oordeel dat dit een uitvloeisel van de ambitieuze doelstellingen van het plattelandsontwikkelingsbeleid is, en verklaart waarom dit beleid in het bijzonder vatbaar is voor fouten.

Met het GLB-rechtskader voor de programmeringsperiode 2014-2020 is een vereenvoudiging doorgevoerd en zijn preventieve maatregelen ingevoerd (zoals de analyse vooraf van de plattelandsontwikkelingsprogramma's en opschortingen en onderbrekingen van betalingen).

De Commissie hecht aan de vereenvoudiging van de GLB-regelgeving en zal aandringen op een vereenvoudiging van de nationale regelgeving door de lidstaten zonder dat dit ten koste gaat van een solide financieel beheer.

Milieubeleid en het gemeenschappelijk visserijbeleid

7.11. Het milieubeleid van de Unie heeft tot doel bij te dragen tot de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu, het leven van haar burgers en een rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen, waarbij de uitgaven centraal worden beheerd door directoraat-generaal Milieu (DG ENV) en directoraat-generaal Klimaat (DG CLIMA) van de Commissie. Het LIFE-programma voor het milieu⁽¹²⁾ is het belangrijkste. Het LIFE-programma cofinanciert projecten in de lidstaten met betrekking tot de natuur en de biodiversiteit, milieubeleid en bestuur, en informatie en communicatie (221 miljoen euro aan uitgaven in 2014).

⁽¹²⁾ Verordening (EU) nr. 1293/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 inzake de vaststelling van een programma voor het milieu en klimaatactie (LIFE) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 614/2007 (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 185).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.12. Het gemeenschappelijk visserijbeleid kent vergelijkbare algemene doelstellingen als het gemeenschappelijk landbouwbeleid (zie paragraaf 7.2). Het Europees Visserijfonds (¹³) (EVF), dat onder gedeeld beheer van directoraat-generaal Maritieme Zaken en Visserij (DG MARE) en de lidstaten staat, is het belangrijkste instrument voor de uitvoering van het gemeenschappelijk visserijbeleid (569 miljoen euro aan uitgaven in 2014).

7.13. Voor de beleidsterreinen milieu en visserij zijn de grootste risico's voor de regelmatigheid dat steun wordt verleend voor niet-subsidiabele of te hoog opgegeven kosten.

Reikwijdte en aanpak van de controle

7.14. In **bijlage 1.1, deel 2**, van hoofdstuk 1 wordt onze algemene controleaanpak en -methodologie beschreven. Ten aanzien van de controle van Natuurlijke hulpbronnen dienen de volgende specifieke zaken te worden opgemerkt:

- a) voor de twee specifieke beoordelingen omvatte de controle een onderzoek van een steekproef van 183 verrichtingen voor het ELGF en 176 verrichtingen voor Plattelandsontwikkeling, milieu, klimaatmaatregelen en visserij zoals gedefinieerd in **bijlage 1.1**, paragraaf 7. Elke steekproef is zodanig opgezet dat deze representatief is voor alle soorten verrichtingen binnen elk van de twee specifieke beoordelingen. In 2014 omvatte de steekproef met betrekking tot het ELGF verrichtingen uit 17 lidstaten (¹⁴). Voor de tweede specifieke beoordeling bestond de steekproef uit 162 verrichtingen voor plattelandsontwikkeling en 14 verrichtingen voor milieu, klimaatactie en visserij uit 18 lidstaten (¹⁵);

7.14.

(¹³) Verordening (EG) nr. 1198/2006 van de Raad van 27 juli 2006 inzake het Europees Visserijfonds (PB L 223 van 15.8.2006, blz. 1).

(¹⁴) België, Tsjechische Republiek, Denemarken, Duitsland (Beieren, Brandenburg, Nedersaksen, Schleswig-Holstein, Rijnland-Palts), Estland, Ierland, Griekenland, Spanje (Andalusië, Aragon, Castilië-La Mancha, Catalonië, Extremadura, Canarische Eilanden) Frankrijk, Italië (Lombardije, AGEA) Hongarije, Nederland, Polen, Portugal, Slowakije, Finland en het Verenigd Koninkrijk (Engeland en Wales).

(¹⁵) Bulgarije, Tsjechische Republiek, Duitsland (Mecklenburg-Voor-Pommeren, Rijnland-Palts, Saksen-Anhalt) Griekenland, Spanje (Galicie, Castilië-La Mancha), Frankrijk, Italië (Apulië, Umbrië, Veneto), Letland, Litouwen, Hongarije, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije, Zweden en het Verenigd Koninkrijk (Engeland en Wales). De steekproef omvatte ook drie verrichtingen onder direct beheer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- b) bij onze toetsing van de randvoorwaarden hebben wij ons geconcentreerd op geselecteerde GLMC-verplichtingen⁽¹⁶⁾ en geselecteerde RBE's⁽¹⁷⁾ waarvoor tijdens de controlebezoeken bewijsstukken konden worden verkregen en een conclusie kon worden getrokken⁽¹⁸⁾ (zie ook paragraaf 1.15);
- c) bij de beoordeling van de geselecteerde systemen voor het ELGF⁽¹⁹⁾ werden het geïntegreerde beheers- en controlesysteem (GBCS) in Kroatië onderzocht, de corrigerende maatregelen die zijn genomen naar aanleiding van de aanzienlijke gebreken in de systemen die door ons in eerdere jaarverslagen voor zes lidstaten⁽²⁰⁾ zijn gerapporteerd, alsmede de werkzaamheden die zijn uitgevoerd in het kader van de procedure van versterkte zekerheid⁽²¹⁾ in Griekenland. Daarnaast hebben wij 14 door de Commissie verrichte conformiteitscontroles geëvalueerd;
- d) voor plattelandsontwikkeling hebben wij 12 conformiteitscontroles van de Commissie geëvalueerd en haar controles opnieuw verricht en voor vijf daarvan⁽²²⁾ geselecteerde essentiële controles ter plaatse getoetst. Voor de andere beleidsterreinen hebben wij de systemen van het Europees Visserijfonds in Italië en van DG ENV onderzocht;
- e) teneinde de grondslag voor de goedkeuringsbeschikkingen van de Commissie te beoordelen, hebben wij de controlewerkzaamheden van DG AGRI voor de goedkeuring van de rekeningen gecontroleerd (voor het ELGF en het Elfpo);
- f) de beoordeling van de jaarlijkse activiteitenverslagen omvatte de verslagen van DG AGRI en DG ENV.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- b) De Commissie is ingenomen met de aankondiging van de Rekenkamer dat zij haar aanpak vanaf 2015 wijzigt, en benadrukt dat het geraamde foutenpercentage los van het randvoorwaardenelement moet worden onderzocht.

Zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 7.7, 7.22 en 7.33.

⁽¹⁶⁾ Voorkoming van verstruiking door ongewenste begroeiing, instandhouding van terrassen, behoud van olijfgaarden en inachtneming van minimumaantallen dieren of maaiverplichtingen.

⁽¹⁷⁾ Eisen voor RBE 4 (nitraatrichtlijn) en RBE's 6-8 (inzake de identificatie en registratie van dieren).

⁽¹⁸⁾ Randvoorwaarden zijn materiële wettelijke voorschriften die moeten worden nageleefd door iedereen die rechtstreekse EU-steun ontvangt. Het zijn de elementaire — en vaak de enige — na te leven voorwaarden ter verantwoording van de uitkering van het volledige bedrag aan rechtstreekse steun; op grond hiervan besloten wij gevallen van niet-naleving van die voorwaarden te behandelen als fouten.

⁽¹⁹⁾ De gecontroleerde lidstaten en systemen werden geselecteerd op basis van een risicoanalyse; de resultaten zijn dus niet representatief voor de hele EU.

⁽²⁰⁾ Bulgarije, Griekenland, Spanje (Andalusië, Castilië-La Mancha, Extremadura) Italië (Lombardije), Portugal en Roemenië.

⁽²¹⁾ Zie paragraaf 7.44.

⁽²²⁾ Ierland, Italië (Campanië), Portugal, Roemenië en Zweden.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

DEEL 1: ONZE BEOORDELING VAN DE REGELMATIGHEID**Regelmatigheid van de verrichtingen**

7.15. **Bijlage 7.1** bevat een samenvatting van de resultaten van de toetsing van verrichtingen voor „Natuurlijke hulpbronnen” als geheel, alsmede voor elk van de twee specifieke beoordelingen (ELGF en plattelandsontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij). Van de 359 door ons gecontroleerde verrichtingen vertoonden er 177 (49 %) fouten. Op basis van de 129 door ons gekwantificeerde fouten schatten wij het foutenpercentage voor „Natuurlijke hulpbronnen” als geheel op 3,6 % ⁽²³⁾ ⁽²⁴⁾.

7.16. In **grafiek 7.2** is weergegeven in welke mate de verschillende soorten fouten hebben bijgedragen tot het door ons geschatte foutenpercentage voor 2014.

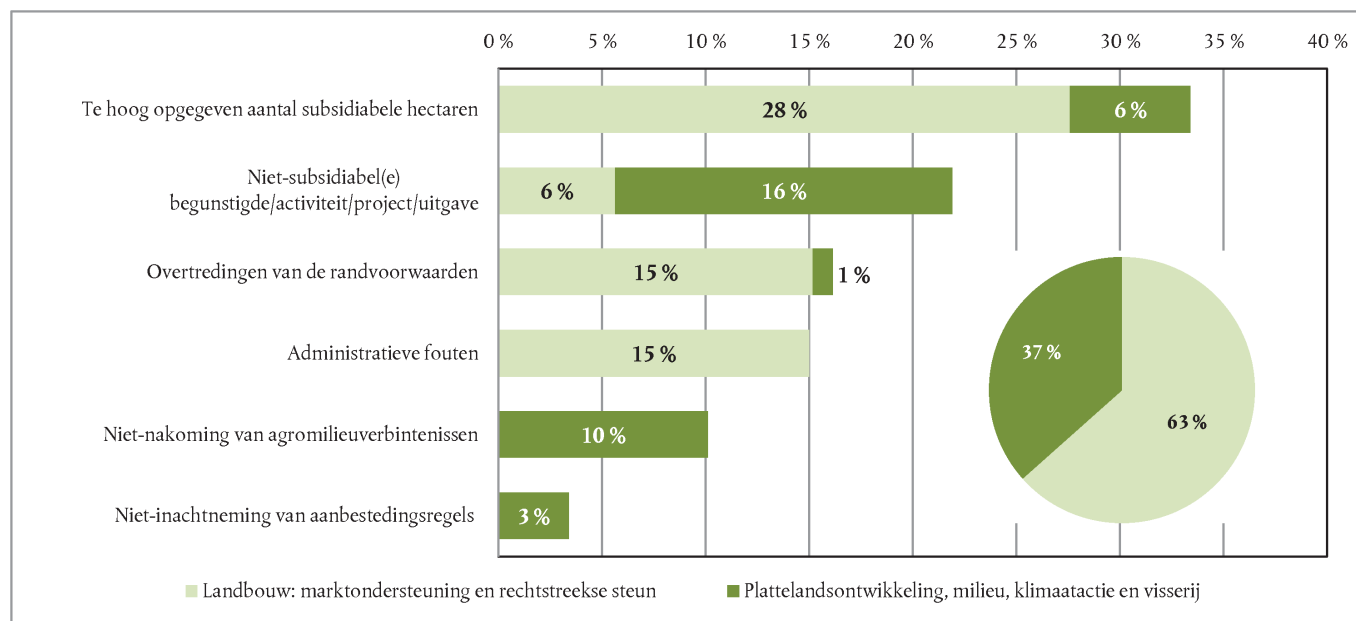
7.15. De Commissie neemt nota van de door de Rekenkamer geraamde meest waarschijnlijke fout, die lager is dan vorig jaar.

De Commissie is van mening dat de financiële nettocorrecties die voortvloeien uit meerdere jaren bestrijken conformiteitsaudits, plus de bij de begunstigten teruggevorderde en geïnde bedragen die naar de EU-begroting zijn teruggevloeid, een corrigerend vermogen vormen waarmee rekening moet worden gehouden bij een brede beoordeling van het algehele systeem van interne controle. De Commissie merkt ook op dat haar jaarlijkse corrigerend vermogen in 2014, zoals gemeld in het jaarlijks activiteitenverslag 2014 van het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling, 863,5 miljoen euro heeft bedragen (1,55 % van de totale GLB-uitgaven) (zie de paragrafen 7.70 en 7.71 van het verslag van de Rekenkamer).

De Commissie vindt dat inbreuken op de randvoorwaarden (0,6 procentpunt) niet mogen meetellen in de raming van het foutenniveau (zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 7.7). Zonder de randvoorwaarden bedraagt de meest waarschijnlijke fout 3,0 %.

⁽²³⁾ Wij berekenen onze foutenschatting op basis van een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. Wij hebben 95 % zekerheid dat het foutenpercentage in de populatie tussen 2,7 % en 4,6 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrenzen).

⁽²⁴⁾ Waarvan de impact van fouten inzake de randvoorwaarden 0,6 procentpunt bedraagt.

Grafiek 7.2 — Bijdrage tot het geschatte foutenpercentage per soort fout — „Natuurlijke hulpbronnen”

Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.17. De aard en het patroon van de fouten verschillen aanzienlijk tussen de twee specifieke beoordelingen. Dienovereenkomstig wordt elke beoordeling afzonderlijk behandeld in de volgende paragrafen.

ELGF — Marktondersteuning en rechtstreekse steun

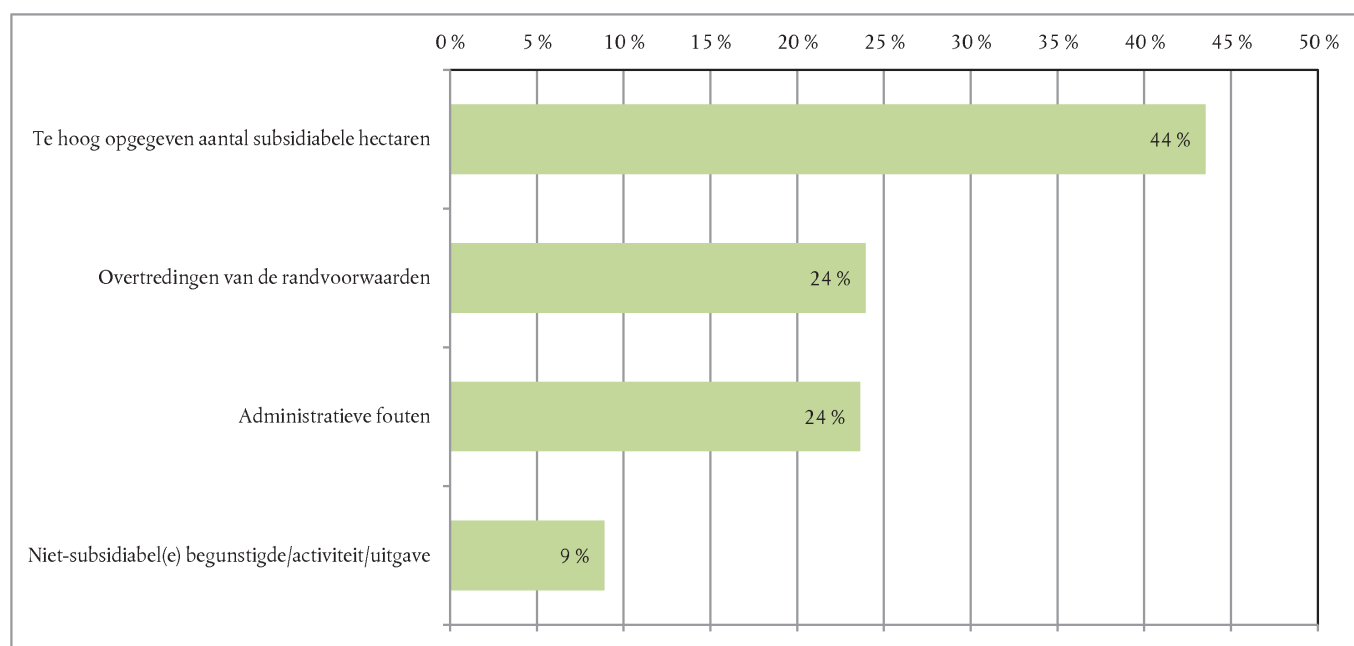
7.18. Van de 183 door ons gecontroleerde verrichtingen voor het ELGF vertoonden er 93 (51 %) fouten. Op basis van de 88 door ons gekwantificeerde fouten schatten wij het foutenpercentage op 2,9 %.

7.19. In **grafiek 7.3** is weergegeven in welke mate de verschillende soorten fouten hebben bijgedragen tot het door ons voor het ELGF geschatte foutenpercentage voor 2014.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.18. De Commissie neemt nota van de door de Rekenkamer geraamde, meest waarschijnlijke fout, die lager is dan vorig jaar. Zonder de randvoorwaarden, die verantwoordelijk zijn voor 0,7 procentpunt, bedraagt de meest waarschijnlijke fout voor het ELGF 2,2 %.

Grafiek 7.3 — Bijdrage tot het geschatte foutenpercentage per soort fout — ELGF



Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.20. In 26 gevallen van door eindbegunstigden gemaakte, kwantificeerbare fouten beschikten de nationale autoriteiten over voldoende informatie ⁽²⁵⁾ om deze te kunnen voorkomen, opsporen en corrigeren voordat de uitgaven bij de Commissie werden gedeclareerd. Indien al deze informatie gebruikt was om fouten te corrigeren, zou het geschatte foutenpercentage voor deze specifieke beoordeling 0,6 procentpunt lager zijn geweest. Daarnaast hebben wij geconstateerd dat de door ons ontdekte fout in 34 gevallen door de nationale autoriteiten was gemaakt. Deze fouten droegen 0,7 procentpunt bij aan het geschatte foutenpercentage.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.20. De Commissie neemt met tevredenheid kennis van het oordeel van de Rekenkamer over de rol van de lidstaten, maar is van mening dat de lidstaten meer hadden moeten doen om de fouten te beperken. De Commissie blijft samen met de lidstaten werken aan een terugdringing van de fouten.

⁽²⁵⁾ Op basis van bewijsstukken, met inbegrip van standaardkruiscontroles en de verplichte controles.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.21. Er was geen sprake van een bijzondere concentratie van fouten met betrekking tot een te hoog opgegeven aantal subsidiabele hectaren in specifieke lidstaten. In 2014 werden dergelijke fouten in twaalf van de zeventien bezochte lidstaten aangetroffen. In de helft van deze gevallen was de fout minder dan 2 % en deze hebben dus een beperkte impact op het geschatte foutenpercentage. Evenals in voorgaande jaren hebben de grotere fouten in deze categorie betrekking op betalingen voor niet-subsidiabele grond die is opgegeven als subsidiabel blijvend grasland (zie tekstvak 7.1). Een voorbeeld van een fout met betrekking tot te hoog opgegeven subsidiabel bouwland wordt ook gegeven in tekstvak 7.1.

Tekstvak 7.1 — Voorbeelden van betalingen voor een te hoog opgegeven aantal hectaren subsidiabele grond
Permanent grasland

In Griekenland ontvingen twee van de twaalf onderzochte begunstigten BTR-steun voor als blijvend grasland opgegeven percelen die bedekt bleken te zijn met struikgewas, struiken, bomen en stenen. De percelen hadden gedeeltelijk of geheel van de EU-steun moeten worden uitgesloten. Deze fouten deden zich voor omdat de subsidiabele arealen van de betrokken percelen te groot waren opgegeven in de databank van het Griekse landbouwpercelenidentificatiesysteem (LPIS) (zie ook tekstvak 7.8 en paragraaf 7.43). De Griekse autoriteiten hebben de subsidiabiliteit van percelen opnieuw geëvalueerd en in deze gevallen de te hoge betalingen ontdekt. De Griekse autoriteiten hebben echter in geen van deze gevallen terugvorderingprocedures ingeleid. In één van deze twee gevallen hebben wij geconstateerd dat de in het LPIS geregistreerde subsidiabele arealen na de herevaluatie nog steeds te hoog waren opgegeven.

Situaties waarin steun was betaald voor percelen die deels waren begroeid met niet-subsidiabele vegetatie werden ook aangetroffen in de Tsjechische Republiek, Spanje, Frankrijk, Polen en Slowakije.

Bouwland

In Spanje (Castilië-La Mancha) was BTR-steun uitbetaald voor een perceel dat was opgegeven als bouwland en ook als zodanig in het LPIS was geregistreerd. In werkelijkheid bevond zich op dit perceel een motorcrossbaan.

Situaties van een te hoog opgegeven aantal hectaren subsidiabel bouwland werden ook aangetroffen in de Tsjechische Republiek, Denemarken, Duitsland (Rijnland-Palts en Schleswig-Holstein), Spanje (Andalusië en Aragon), Frankrijk, Italië (Lombardije), Polen, Slowakije, Finland en het Verenigd Koninkrijk (Engeland).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.21. De Commissie is op de hoogte van de gebreken die zijn gesignaleerd met betrekking tot blijvend grasland. In verschillende landen lopen actieplannen. In tekstvak 7.7 erkent de Rekenkamer dat deze plannen effect sorteren.

Tekstvak 7.1 — Voorbeelden van betalingen voor een te hoog opgegeven aantal hectaren subsidiabele grond

De Commissie had al soortgelijke tekortkomingen in Griekenland en Spanje gesignaleerd en ervoor gezorgd dat deze zouden worden aangepakt met actieplannen die tot belangrijke verbeteringen hebben geleid.

In Griekenland was het actieplan erop gericht de niet-subsidiabele percelen uit het LPIS te halen. De Griekse autoriteiten hebben dit plan ten uitvoer gelegd. Daardoor is het als blijvend grasland in het Griekse LPIS geregistreerde areaal gedaald van 3,6 miljoen ha in 2012 naar 1,5 miljoen ha in oktober 2014 (zie tekstvak 7.8).

Naast de correcties in het LPIS hebben de Griekse autoriteiten de onverschuldigde bedragen vastgesteld.

De Commissie heeft voor de begrotingsjaren 2010, 2011 en 2012 al financiële correcties vastgesteld voor de niet door de Griekse autoriteiten teruggevorderde bedragen. Voor de begrotingsjaren 2013 en 2014 wordt de conformiteitsprocedure naar verwachting eind 2015 afgerond.

De Commissie heeft de genoemde lidstaten geauditeerd. Bij Polen en Tsjechië zijn geen significante tekortkomingen gesignaleerd. Zo nodig worden geconstateerde gebreken in het controlesysteem voor de randvoorwaarden verder behandeld in het kader van conformiteits-goedkeuringsprocedures die resulteren in financiële nettocorrecties die ervoor zorgen dat het risico voor de EU-begroting adequaat wordt afgedekt.

De nationale autoriteiten hadden een en ander in februari 2014 ontdekt tijdens de bijwerking van hun LPIS met de recentste beschikbare orthobeelden (van 2012). De betaling had echter al in december 2013, dus vóór deze bijwerking, plaatsgevonden. In november 2014 is een terugvorderingsprocedure voor de betrokken jaren gestart.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.22. Op basis van ons onderzoek van geselecteerde verplichtingen inzake randvoorwaarden (zie paragraaf 7.14, onder b) ontdekten wij overtredingen bij 46 van de 170 betalingen waarbij die verplichtingen bestonden. De foutenfrequentie voor de randvoorwaarden (27 %) komt overeen met de frequentie die door de lidstaten in hun controlestatistieken wordt gerapporteerd. De impact van de fouten inzake de randvoorwaarden op het geschatte foutenpercentage dat in paragraaf 7.18 wordt gepresenteerd, bedraagt 0,7 procentpunt. Tekstvak 7.2 geeft voorbeelden van fouten inzake de randvoorwaarden.

Tekstvak 7.2 — Voorbeelden van fouten inzake de randvoorwaarden

Krachtens de EU-wetgeving betreffende de randvoorwaarden moeten verplaatsing/geboorte/overlijden van vee binnen zeven dagen worden gemeld bij de nationale dierendatabank. Dergelijke regels zijn van belang om het risico op de verspreiding van ziekten in te perken, door de verplaatsing van dieren te controleren en de traceerbaarheid te verbeteren. Om watervervuiling te verminderen, stelt een andere regel betreffende de randvoorwaarden een bovengrens van 170 kilogram aan de hoeveelheid nitraat van dierlijke oorsprong die per hectare land in nitraatgevoelige gebieden mag worden toegepast.

In Italië (Lombardije) rapporteerde een begunstigde 370 verplaatsingen of geboortes van dieren, waarvan 291 kennisgevingen te laat waren. Dezelfde begunstigde overschreed de grens van 170 kilogram nitraat per hectare met bijna 200 %. In het geval van een andere begunstigde ontdekten wij dat 237 van de 627 kennisgevingen in verband met dieren te laat waren en dat de nitraatgrens met 380 % was overschreden.

Niet-naleving van de kennisgevingstermijnen voor dierverplaatsingen werden ook aangetroffen in België, Denemarken, Duitsland (Beieren), Estland, Spanje (Canarische Eilanden), Frankrijk, Hongarije, Nederland, Polen, Spanje en het Verenigd Koninkrijk (Wales).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.22. Zie de antwoorden van de Commissie op paragraaf 7.7 en paragraaf 7.14, onder b).

Tekstvak 7.2 — Voorbeelden van fouten inzake de randvoorwaarden

De Commissie voert in de lidstaten randvoorwaardenaudits uit en heeft in veel gevallen gebreken in de controle en sanctionering in het kader van de rapportageverplichtingen waargenomen. Doorgaans ging het om de identificatie en registratie van dieren. Op geconstateerde systematische niet-nalevingen reageert de Commissie altijd met een conformiteitsgoedkeuringsprocedure. De Commissie is het eens met de opmerking van de Rekenkamer over de problemen bij de identificatie en registratie van dieren en besteedt bij haar randvoorwaardenaudits bijzondere aandacht aan dit punt.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.23. In een aantal gevallen troffen wij ook fouten aan in de administratieve verwerking van steunaanvragen door de nationale autoriteiten. De meest voorkomende fout betrof het overschrijden van het maximum voor BTR-rechten in Frankrijk. Hoewel wij deze systematische fout hebben gerapporteerd in onze Jaarverslagen 2011, 2012 en 2013⁽²⁶⁾, kwam deze in 2014 nog steeds voor⁽²⁷⁾. De Commissie trof echter een conformiteitsbeschikking om een deel van de uitgaven uit te sluiten van EU-financiering voor de (begrotings-)jaren 2011 en 2012.

7.24. Wij ontdekten twee gevallen waarin de begunstigde of de uitgave niet in aanmerking kwam voor EU-steun (zie tekstvak 7.3).

Tekstvak 7.3 — Voorbeeld van een betaling voor niet in aanmerking komende uitgaven

In Frankrijk was EU-steun in het kader van het steunprogramma voor de wijnsector toegekend aan een wijnhuis voor de modernisering van de opslagfaciliteiten. Een deel van de steun was een vergoeding voor de kosten van het ontmantelen en verwijderen van het oude materieel, die niet in aanmerking kwamen voor EU-steun.

Een geval waarin steun was betaald aan een niet in aanmerking komende begunstigde werd aangetroffen in Polen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.23. *In het kader van deze conformiteitsgoedkeuringsprocedure heeft de Commissie het risico voor het fonds aan een gedetailleerde beoordeling onderworpen. Voor de aanvraagjaren 2011 en 2012 is dit risico al afgedekt met financiële nettocorrecties, terwijl de conformiteitsgoedkeuringsprocedures voor de resterende aanvraagjaren in kwestie nog lopen.*

Het ingevoerde actieplan moet de situatie volledig rechtzetten voor aanvraagjaar 2014. De Commissie volgt de situatie nauwlettend.

⁽²⁶⁾ Voorbeeld 3.2 van het Jaarverslag 2011, tekstvak 3.1 van het Jaarverslag 2012 en tekstvak 3.5 van het Jaarverslag 2013.

⁽²⁷⁾ De Franse autoriteiten hebben in 2013 corrigerende maatregelen genomen om de waarde van de rechten te corrigeren vanaf begrotingsjaar 2015 (aanvraagjaar 2014).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

„Plattelandontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij”

7.25. Voor „Plattelandontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij” vertoonden 84 (48 %) van de 176 door ons gecontroleerde verrichtingen fouten. Op basis van de 41 door ons gekwantificeerde fouten schatten wij het foutenpercentage op 6,2 %.

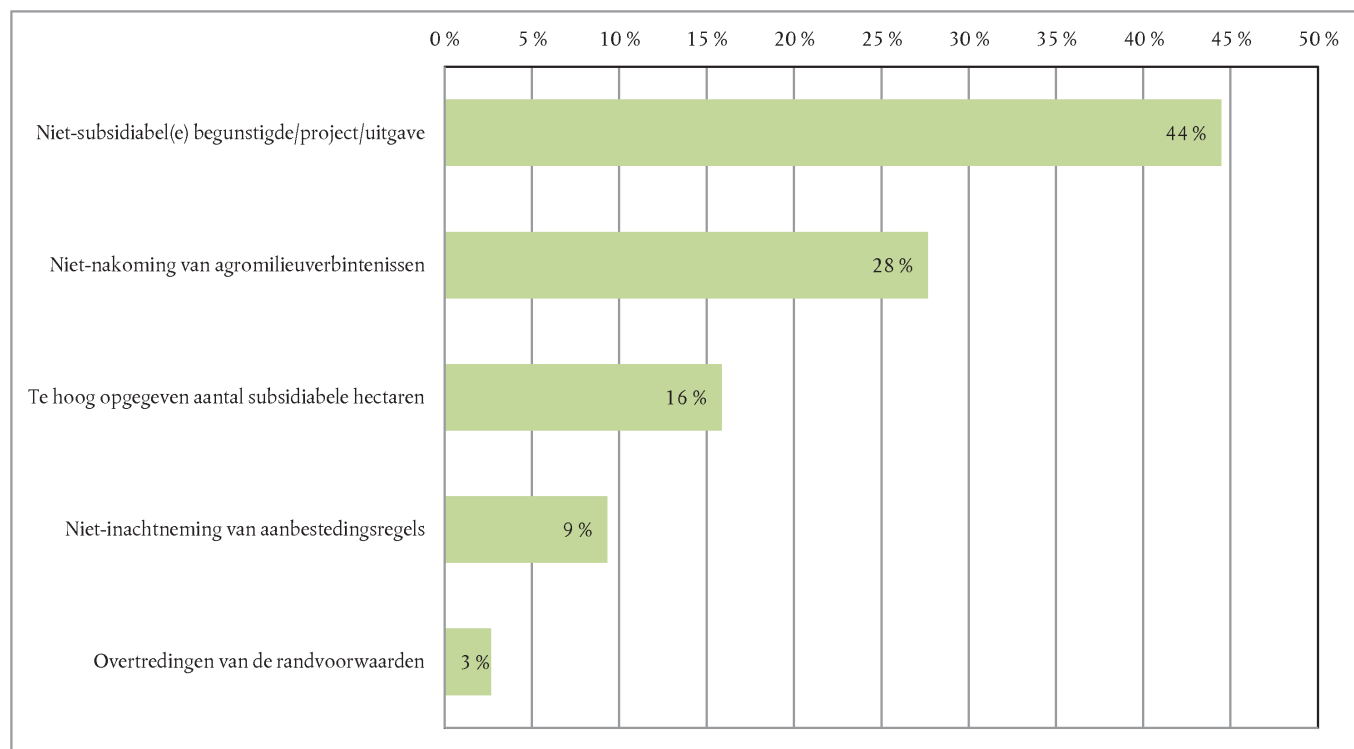
7.26. In **grafiek 7.4** is weergegeven in welke mate de verschillende soorten fouten hebben bijgedragen tot het door ons voor „Plattelandontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij” geschatte foutenpercentage voor 2014.

7.25. De Commissie neemt nota van de door de Rekenkamer geraamde meest waarschijnlijke fout, die lager is dan vorig jaar.

Zonder de randvoorwaarden bedraagt de meest waarschijnlijke fout voor plattelandontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij 6,0 %.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 7.18.

Grafiek 7.4 — Bijdrage tot het geschatte foutenpercentage per soort fout — „Plattelandontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij”



Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.27. Voor plattelandsontwikkeling waren 71 van de 162 verrichtingen oppervlaktegerelateerd en 91 niet-oppervlaktegerelateerd. Van deze 162 verrichtingen bevatten er 79 (49 %) fouten. Met betrekking tot Milieu, klimaatactie en visserij vertoonden vijf (36 %) van de veertien gecontroleerde verrichtingen fouten, waaronder drie kwantificeerbare fouten.

7.28. In 15 gevallen van door eindbegunstigden gemaakte, kwantificeerbare fouten beschikten de nationale autoriteiten over voldoende informatie ⁽²⁸⁾ om deze te kunnen voorkomen, opsporen en corrigeren voordat de uitgaven bij de Commissie werden gedeclareerd. Indien al deze informatie gebruikt was om fouten te corrigeren, zou het geschatte foutenpercentage voor deze specifieke beoordeling 3,3 procentpunt lager zijn geweest. Daarnaast hebben wij geconstateerd dat de door ons ontdekte fout in drie gevallen door de nationale autoriteiten was gemaakt. Deze fouten droegen 0,6 procentpunt bij aan het geschatte foutenpercentage.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.27. De foutenfrequentie (zowel gekwantificeerd als niet-gekwantificeerd) die de Rekenkamer bij plattelandsontwikkeling heeft geconstateerd, is teruggelopen van 57 % in 2013 naar 49 % in 2014. Het foutenpercentage voor plattelandsontwikkeling moet ook worden gezien in het licht van de ambitieuze doelstellingen van het plattelandsontwikkelingsbeleid.

De Commissie merkt op dat tien van de transacties met fouten enkel betrekking hebben op inbreuken op de randvoorwaarden. Aangezien inbreuken op de randvoorwaarden niet van invloed zijn op het recht van landbouwers op GLB-steun (onder de eerste en de tweede pijler) noch op de regelmatigheid van de betalingen, moeten deze fouten volgens de Commissie buiten beschouwing blijven en daalt het aantal transacties dat fouten vertoont, dan tot 69 (43 %).

Het lagere foutenniveau bij oppervlaktegerelateerde maatregelen bevestigt dat het GBCS een effectief systeem is om fouten te voorkomen en te corrigeren.

7.28. De Commissie is zich ervan bewust dat de nationale autoriteiten tal van door de Rekenkamer geconstateerde fouten zelf hadden kunnen opmerken. De GLB-regelgeving stelt de lidstaten alle instrumenten ter hand die nodig zijn om de meeste risico's op fouten te beperken.

Naar aanleiding van de tekortkomingen die de Commissie in de controlesystemen heeft gesignaleerd, zijn de lidstaten met actieplannen gekomen om de achterliggende oorzaken van de fouten te bepalen en corrigerende actie te ondernemen.

⁽²⁸⁾ Op basis van bewijsstukken, met inbegrip van kruiscontroles en de verplichte controles.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.29. Bij elk van de 18 bezochte lidstaten werden in de onderzochte verrichtingen fouten ontdekt. Het niveau van en de soorten fouten zijn zeer vergelijkbaar met de in voorgaande jaren aangetroffen fouten. Evenals in voorgaande jaren had het belangrijkste deel (54 %) van het in paragraaf 7.25 vermelde geschatte foutenpercentage betrekking op niet-oppervlaktegerelateerde maatregelen. Tegen deze achtergrond hebben wij in februari 2015 een speciaal verslag uitgebracht waarin wordt geanalyseerd welke oorzaken er zijn voor fouten met betrekking tot uitgaven voor plattelandontwikkeling, en hoe deze worden aangepakt ⁽²⁹⁾.

7.30. Met specifieke vereisten voor investeringsprojecten kan de steun op bepaalde categorieën begunstigen worden gericht om zo de doeltreffendheid van de uitgaven voor plattelandontwikkeling te vergroten. Voor 14 (15 %) van de 91 onderzochte, niet-oppervlaktegerelateerde verrichtingen was echter niet voldaan aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden. We schatten in dat er in drie van de veertien gevallen door de begunstigen mogelijk kunstmatig omstandigheden zijn gecreëerd om de subsidiabiliteitsvoorwaarden te omzeilen. In tekstvak 7.4 worden meer details gegeven. Voor milieu, klimaatactie en visserij waren twee van de drie kwantificeerbare fouten het gevolg van niet-subsidiabele uitgaven.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.29. Tijdens haar eigen audits in een aantal lidstaten heeft de Commissie tekortkomingen geconstateerd die gelijkenis vertonen met de door de Rekenkamer vastgestelde tekortkomingen. Ter bescherming van de EU-begroting zijn substantiële financiële nettocorrecties opgelegd aan de betrokken lidstaten. De procedures voor de goedkeuring van de rekeningen zijn nog gaande. Voorts moeten in gevallen waarin een voorbehoud is gemaakt, de betrokken lidstaten corrigerende actie ondernemen.

In het jaarlijks activiteitenverslag 2014 heeft de directeur-generaal van het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandontwikkeling een voorbehoud gemaakt ten aanzien van de plattelandontwikkelingsuitgaven van 16 lidstaten (28 betaalorganen). Een dergelijk voorbehoud is gemaakt wanneer gebreken in het beheers- en controlesysteem waren ontdekt, en ging zo nodig gepaard met een verzoek aan de betrokken lidstaten om de tekortkomingen middels corrigerende actie te verhelpen.

De Commissie waardeert de analyse van de Rekenkamer van de achterliggende oorzaken van de fouten in haar Speciaal verslag nr. 23/2014 waarin de Commissie haar eigen, in juni 2013 bij het Europees Parlement en de Raad ingediende analyse (SWD(2013) 244) volgens welke ambitieuze beleidsdoelstellingen en ontoereikende controlesystemen medeverantwoordelijk zijn voor het foutenniveau, in grote lijnen bevestigd ziet.

De Commissie benadrukt dat het hoge foutenniveau bij niet-oppervlaktegerelateerde maatregelen niet noodzakelijkerwijs betekent dat er sprake is van fraude of van misbruik van EU-middelen. Niet zelden zijn de beleidsdoelstellingen van de individuele actie toch bereikt en is er dus geen belastinggeld verspild.

Voor de programmeringsperiode 2014-2020 moest in alle plattelandontwikkelingsprogramma's een ex-antebeoordeling van de verificerbaarheid en controleerbaarheid van de maatregelen worden opgenomen, die gezamenlijk is uitgevoerd door de beheersautoriteit en het betaalorgaan.

7.30. De door de Rekenkamer als kunstmatig ingeschatte omstandigheden speelden in slechts 3 van de 91 onderzochte transacties bij de niet-oppervlaktegerelateerde maatregelen. De voornaamste tekortkomingen bij de investeringstransacties hebben betrekking op het niet-voldoen aan subsidiabiliteitsvoorwaarden (uitgaven of begunstigde).

De Commissie deelt de zorgen van de Rekenkamer over kunstmatige omstandigheden, maar wil graag benadrukken dat ze moeilijk te bewijzen zijn en alleen kunnen worden vastgesteld op basis van de strikte voorwaarden zoals geformuleerd door het Europees Hof van Justitie.

Naar aanleiding van haar eigen audits heeft de Commissie financiële nettocorrecties toegepast voor de niet-oppervlaktegerelateerde maatregelen en zo nodig zal zij verdere correcties opleggen. Financiële correcties worden doorgaans toegepast vanwege gebreken in de controles op de subsidiabiliteitscriteria, op de redelijkheid van kosten of op de toepassing van de selectiecriteria. In de actieplannen om het foutenpercentage bij plattelandontwikkeling terug te dringen, ligt bijzondere nadruk op corrigerende acties met betrekking tot subsidiabiliteitsvereisten bij niet-oppervlaktegerelateerde maatregelen.

⁽²⁹⁾ Zie Speciaal verslag nr. 23/2014 „Fouten in de uitgaven voor plattelandontwikkeling: wat zijn de oorzaken en hoe worden ze aangepakt?”

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Tekstvak 7.4 — Subsidiabiliteitsfouten — Mogelijk zijn kunstmatig omstandigheden gecreëerd om steun te verkrijgen in strijd met de doelstellingen van de investeringsmaatregel

Wij hebben drie gevallen vastgesteld waarin vermoedelijk sprake is van moedwillige omzeiling van de regels, met als doel steun te verkrijgen zonder dat voldaan is aan de doelstellingen van de betreffende maatregel (in twee gevallen modernisering van landbouwbedrijven en in één geval de oprichting en ontwikkeling van ondernemingen). Deze gevallen zijn voor analyse en mogelijk onderzoek doorgestuurd naar het Europees Bureau voor fraudebestrijding. Om redenen van vertrouwelijkheid kunnen nadere details van deze gevallen niet worden geopenbaard. Het navolgende is echter illustratief voor typische gevallen:

- gevestigde bedrijven, die niet in aanmerking komen voor financiering als zij zelf een rechtstreekse aanvraag zouden indienen, richten nieuwe entiteiten op die dan het kader bieden voor het project, zodat dit formeel gezien aan de subsidiabiliteits- en selectiecriteria voldoet. Voorwaarden waaraan op deze wijze wellicht kunstmatig is voldaan, houden verband met de criteria voor micro-ondernemingen (minder dan tien medewerkers en minder dan 2 miljoen euro aan omzet of balanswaarde), of het criterium dat een onderneming in eigendom moet zijn, of moet worden beheerd door een jonge boer (een persoon jonger dan 40 jaar die activiteiten ontplooit in de landbouwsector);
- groepen personen (onderdeel van dezelfde familie, of van dezelfde economische groep) richten verschillende entiteiten op met als doel meer steun te verkrijgen dan het maximum dat daaraan door de voorwaarden van de investeringsmaatregel is gesteld. Hoewel de begunstigden hebben verklaard dat deze entiteiten onafhankelijk van elkaar opereerden, was dit in feite niet het geval, aangezien zij waren ontworpen om samen te werken. Zij maakten feitelijk deel uit van dezelfde economische groep, met dezelfde vestigingsplaats, hetzelfde personeel, dezelfde klanten, leveranciers en financieringsbronnen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 7.4 — Subsidiabiliteitsfouten — Mogelijk zijn kunstmatig omstandigheden gecreëerd om steun te verkrijgen in strijd met de doelstellingen van de investeringsmaatregel

Naar de inschatting van de Rekenkamer zijn mogelijk in drie gevallen kunstmatig omstandigheden gecreëerd om de subsidiabiliteitsvoorwaarden te omzeilen. Op grond van het arrest van het Europees Hof van Justitie in zaak C-434/12 moeten ten bewijze van „kunstmatig geschapen voorwaarden” zowel het subjectieve als het objectieve element los van elkaar worden aangetoond. In dit verband wil de Commissie graag onderstrepen dat „kunstmatig geschapen voorwaarden” impliceren dat er aantoonbaar sprake moet zijn van een opzettelijke, misleidende handeling om een ongerechtvaardigd of illegaal voordeel te verkrijgen.

De Commissie deelt de zorgen van de Rekenkamer. Om kunstmatige voorwaarden aan te tonen, moeten de strikte voorwaarden die het Europees Hof van Justitie heeft geformuleerd, worden gevolgd. Het is van essentieel belang om de rechtszekerheid te waarborgen voor begunstigden die zich aan de toepasselijke wetgeving houden. Daarom mogen betaalorganen betaling alleen weigeren op basis van duidelijk bewijs en dus niet alleen op basis van vermoedens. Bijgevolg steken zij vaak tijd en moeite in het vergaren van overtuigend bewijs en starten zij pas daarna een terugvorderingsprocedure.

Met name in een van de door de Rekenkamer gemelde gevallen had de lidstaat zelf al het risico van „kunstmatig geschapen voorwaarden” gesignaleerd, lang vóór de audit van de Rekenkamer en vóór de betalingen aan de eindbegunstigden, en zorgvuldig gehandeld door alle procedurele stappen te zetten die overeenkomstig het nationaal recht bij een vermoeden van kunstmatig geschapen voorwaarden vereist zijn, waaronder de inschakeling van de bevoegde nationale fraudebestrijdingsautoriteiten. Vóór de uitkering van de middelen aan de eindbegunstigde had de lidstaat geconcludeerd dat hij niet over voldoende bewijs beschikte om de betaling te weigeren. Wel heeft de betrokken lidstaten de follow-up in deze zaak voortgezet en op basis van het daarna vergaarde bewijs stappen gezet om de middelen terug te vorderen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.31. De gecontroleerde steekproef omvatte 36 verrichtingen voor agromilieubetalingen, waarbij het ging om de toepassing van landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de bescherming van het milieu, het landschap en de natuurlijke hulpbronnen. Wij constateerden dat de landbouwers in zes gevallen (17 %) niet hadden voldaan aan alle betalingsvoorwaarden. In tekstvak 7.5 wordt een voorbeeld van een dergelijke fout gegeven.

Tekstvak 7.5 — Voorbeeld van niet-naleving van agromilieuverbindenissen

Een begunstigde in het Verenigd Koninkrijk (Wales) verbond zich ertoe, vanwege milieuredenen ⁽³⁰⁾, een maaiweide ieder jaar minimaal tien weken ontoegankelijk te maken voor beweiding vanaf een datum vóór de 15e mei van ieder jaar. Wij hebben vastgesteld dat er geen van de verbindenissen was nagekomen.

Vergelijkbare gevallen van niet-naleving van agromilieuverbindenissen werden vastgesteld in Duitsland (Rijnland-Palts), Italië (Umbrië) en het Verenigd Koninkrijk (Engeland).

7.32. Bij 27 onderzochte verrichtingen moesten de begunstigten zich aan de aanbestedingsregels houden. Deze regels moeten ervoor zorgen dat de gewenste goederen en diensten worden aangeschaft tegen de gunstigste voorwaarden, waarbij gelijke toegang tot overheidsopdrachten en naleving van de beginselen van transparantie en non-discriminatie is verzekerd. Wij hebben geconstateerd dat één of meer van deze regels in dertien gevallen (48 %) waren overtreden. In tekstvak 7.6 wordt een voorbeeld van een dergelijke fout gegeven.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.31. De Commissie heeft de uitvoering van de agromilieumaatregelen in alle lidstaten in de programmeringsperiode 2007-2013 geauditeerd; er zijn financiële correcties toegepast en zo nodig zullen nog verdere correcties plaatsvinden. Ondanks resterende tekortkomingen is de algehele uitvoeringskwaliteit gedurende de periode verbeterd.

Tekstvak 7.5 — Voorbeeld van niet-naleving van agromilieuverbindenissen

Bij haar audits had ook de Commissie al soortgelijke gebreken in een aantal lidstaten ontdekt. Er zijn financiële nettocorrecties toegepast en in passende gevallen zullen nog verdere correcties plaatsvinden om het risico voor de EU-begroting af te dekken.

7.32. De Commissie heeft al soortgelijke tekortkomingen bij aanbestedingen geconstateerd. In een aantal door de Rekenkamer in tekstvak 7.6 genoemde lidstaten zijn al substantiële financiële nettocorrecties toegepast of loopt nog een conformiteitsgoedkeuringsprocedure en worden zo nodig financiële nettocorrecties toegepast. De plaatsing van overheidsopdrachten is ook een van de centrale elementen in de actieplannen voor plattelandsontwikkeling.

De Commissie merkt op dat slechts één door de Rekenkamer gemelde fout is gekwantificeerd.

Bovendien heeft de Commissie op 19 december 2013 nieuwe richtsnoeren vastgesteld voor de bepaling van financiële correcties van in gedeeld beheer gefinancierde uitgaven bij niet-naleving van de regels voor de plaatsing van overheidsopdrachten. Volgens deze richtsnoeren moet de niet-naleving van die regels worden beoordeeld op basis van het evenredigheidsbeginsel.

Aan de lidstaten is al een richtsnoer verstrekt over de onregelmatigheden die bij het beheer van de Europese structuur- en investeringsfondsen het meest voorkomen.

⁽³⁰⁾ Dergelijke landbouwpraktijken bieden een aantal milieuvordelen; zo wordt bevorderd dat in voorkomen afgenomen plantensoorten zich opnieuw vestigen in een diverse leefomgeving voor in het wild levende planten en dieren met voedselbronnen en beschutting.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 7.6 — Voorbeeld van een inbreuk op aanbestedingsregels

Een overheidsinstantie in Polen, belast met waterbeheer, ontving steun voor de renovatie van twee pompstations. De bouwwerkzaamheden werden door middel van een openbare aanbestedingsprocedure aan een particuliere onderneming gegund. De begunstigde maakte ernstig inbreuk op de aanbestedingswetgeving door de gelijke toegang en eerlijke mededinging voor potentiële inschrijvers te beperken. Het winnende bod — het enige dat was ingediend — voldeed niet aan de selectiecriteria. Bovendien was het bod opgesteld in overleg met hetzelfde bedrijf dat ook de technische specificaties en de hoeveelhedenstaat had opgesteld voor de aanbesteding. Om deze redenen had het winnende bedrijf van de aanbesteding moeten worden uitgesloten.

Niet-naleving van de aanbestedingsregels werd ook vastgesteld in Bulgarije, Duitsland (Saksen-Anhalt), Griekenland, Spanje (Castilië-La Mancha), Frankrijk, Italië (Apulië), Nederland en Roemenië. Deze fouten werden echter niet gekwantificeerd.

7.33. Op basis van ons onderzoek van geselecteerde verplichtingen inzake randvoorwaarden (zie paragraaf 7.14, onder b) ontdekten wij overtredingen bij 17 (27 %) van de 64 betalingen waarbij die verplichtingen bestonden. De impact van de fouten inzake de randvoorwaarden op het geschatte foutenpercentage dat in paragraaf 7.25 wordt gepresenteerd, bedraagt 0,2 procentpunt.

7.34. Nationale autoriteiten worden geacht de redelijkheid van de kosten te controleren. Wij hebben vastgesteld dat deze controle voor twintig investeringsprojecten niet zoals vereist was verricht. Dergelijke fouten kunnen over het algemeen echter niet worden gekwantificeerd, omdat het bedrag van de niet-subsidiabele uitgaven niet kan worden vastgesteld. Verdere informatie met betrekking tot de redelijkheid van de kosten is opgenomen in de afdeling „Prestatiegerelateerde kwesties bij plattelandsontwikkeling” (zie paragraaf 7.88).

7.33. Zie de antwoorden van de Commissie op paragraaf 7.7 en paragraaf 7.14, onder b).

7.34. De Commissie acht administratieve controles op de redelijkheid van kosten van essentieel belang om de doeltreffendheid van het controlesysteem te waarborgen. Bij haar conformiteitsaudits heeft de Commissie ook tekortkomingen in de beoordeling van de redelijkheid van kosten geconstateerd en in dit verband financiële correcties opgelegd om de financiële belangen van de EU te beschermen.

De Commissie merkt op dat in de volgende programmeringsperiode 2014-2020 op ruimere schaal gebruik zal worden gemaakt van een vereenvoudigde vergoedingssystematiek (financiering op basis van forfaitaire percentages, standaardschaal van eenheidskosten en vaste bedragen). Dit moet leiden tot een efficiënter en correcter gebruik van de fondsen.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 7.88.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Onderzoek van geselecteerde systemen en jaarlijkse activiteitenverslagen*Systemen van de lidstaten met betrekking tot de regelmatigheid van ELGF-verrichtingen***Geïntegreerd beheers- en controlesysteem**

7.35. Het GBCS is het voornaamste bestaande beheers- en controlesysteem om de regelmatigheid van rechtstreekse steunbetalingen ⁽³¹⁾ te verzekeren. Het bestrijkt meer dan 90 % van de ELGF-uitgaven en levert een aanzienlijke bijdrage tot de voorkoming en vermindering van de foutenniveaus in de steunregelingen waarop het van toepassing is, hetgeen door zowel de Commissie ⁽³²⁾, als door onze eigen controles is bevestigd.

7.36. Het systeem bestaat uit een databank met landbouwbedrijven en steunaanvragen, een landbouwpercelenidentificatiesysteem (LPIS), dieren databanken en een databank van rechten in de lidstaten die de BTR toepassen. De betaalorganen verrichten administratieve kruiscontroles tussen deze databanken die erop gericht zijn om te zorgen dat betalingen worden verricht voor het juiste bedrag, aan de subsidiabele begunstigde voor subsidiabele grond of dieren. De meeste aanvragers (95 %) ontvangen betalingen nadat deze administratieve controles succesvol zijn afgerond. De overige vijf procent wordt onderworpen aan aanvullende controles die ter plaatse worden uitgevoerd.

7.37. Wij onderzochten het GBCS in Kroatië, waarbij wij slechts kleine tekortkomingen vaststelden in de administratieve afhandeling van aanvragen en in de kwaliteit van de door de Kroatische autoriteiten verrichte inspecties ter plaatse. Deze tekortkomingen hebben geen invloed op de betrouwbaarheid van het systeem.

7.38. Daarnaast hebben wij een controle op stukken uitgevoerd van een steekproef van veertien van de door de Commissie verrichte conformiteitscontroles van ELGF-uitgaven. De Commissie rapporteerde aanzienlijke gebreken in de betreffende systemen voor tien van de veertien lidstaten. Wij hebben vastgesteld dat de kwaliteit van het werk van de Commissie bevredigend was (zie paragraaf 7.62).

7.35. De Commissie neemt met tevredenheid kennis van de inschatting van de Rekenkamer dat het GBCS een aanzienlijke bijdrage tot de voorkoming van fouten en de verlaging van het foutenniveau levert. De Commissie acht de kwaliteit en dekking van het GBCS van essentieel belang om de regelmatigheid van betalingen van rechtstreekse steun te waarborgen.

Daarnaast merkt de Commissie op dat het GBCS ook 40,2 % van de Elfpo-uitgaven voor met name agromilieumaatregelen en de probleemgebieden bestrijkt.

7.37. De Commissie is het eens met de Rekenkamer.

7.38. De Commissie neemt met tevredenheid kennis van de mening van de Rekenkamer.

⁽³¹⁾ Bij oppervlaktegerelateerde maatregelen voor plattelandsontwikkeling wordt de verificatie van bepaalde essentiële elementen zoals de subsidiabele oppervlakte ook door middel van het GBCS verricht.

⁽³²⁾ Voor rechtstreekse steun, die bijna volledig met het GBCS wordt beheerd, werd in het jaarlijkse activiteitenverslag 2014 van DG AGRI een aangepast foutenniveau van 2,54 % vermeld (bijlage 10, deel 3.2) en voor marktmaatregelen, die met andere systemen dan het GBCS worden beheerd, een aangepast foutenpercentage van 3,87 % (bijlage 10, deel 3.1).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Corrigerende maatregelen die zijn genomen in verband met in eerdere jaarverslagen gerapporteerde GBCS-gebreken

7.39. Tijdens de periode 2007-2013 hebben wij bij 35 betaalorganen GBCS-systeemcontroles verricht en de daarbij vastgestelde belangrijke tekortkomingen gerapporteerd in de betreffende jaarverslagen. Voor dit verslag hebben wij acht betaalorganen in zes lidstaten bezocht om te beoordelen of zij de tekortkomingen met betrekking tot het LPIS tijdig en op doeltreffende wijze hadden aangepakt en of de Commissie de financiële correcties⁽³³⁾ had toegepast waarin de verliezen van EU-middelen tot uitdrukking komen voor alle begrotingsjaren waarin die tekortkomingen invloed hadden. Juiste informatie over de subsidiabiliteit van grond in de LPIS-databank is een voorwaarde om betrouwbare administratieve kruiscontroles en juiste steunbetalingen te kunnen verrichten.

7.40. Uit onze controle is gebleken dat alle onderzochte betaalorganen, onder intensieve begeleiding en actief toezicht van de Commissie, corrigerende maatregelen hebben genomen die over het algemeen tot een verbetering van de situatie hebben geleid. Corrigerende maatregelen werden echter niet altijd onmiddellijk genomen en in een aantal gevallen bleven de gebreken bestaan, zij het in mindere mate. In alle onderzochte gevallen waren door de Commissie financiële correcties opgelegd of conformiteitsgoedkeuringsprocedures gestart.

7.41. Wij hebben vastgesteld dat de gebreken in het LPIS in alle gecontroleerde lidstaten waren aangepakt. Voor drie lidstaten waren de algemene resultaten bevredigend (zie tekstvak 7.7). Desalniettemin zijn enkele belangrijke gebreken in de overige drie lidstaten blijven bestaan (zie tekstvak 7.8).

7.40. Zie ook de antwoorden van de Commissie op de tekstvakken 7.7 en 7.8.

In een aantal gevallen was vanwege de omvang van de corrigerende actie een langdurig actieplan vereist of moesten nieuwe elementen aan bestaande actieplannen worden toegevoegd. Niettemin hebben alle actieplannen, ongeacht of ze al zijn afgerond of nog lopen, significante verbeteringen in de kwaliteit van het LPIS teweeggebracht en zal de Commissie erop blijven toezien dat deze verbeteringen doorgaan en/of worden vastgehouden. Financiële correcties zullen het risico voor het Fonds afdekken totdat de corrigerende maatregelen onverkort ten uitvoer zijn gelegd.

7.41. Zie ook de antwoorden van de Commissie op de tekstvakken 7.7 en 7.8.

In alle gevallen lopen nog conformiteitsgoedkeuringsprocedures en als de gebreken blijven bestaan, worden verdere financiële nettocorrecties opgelegd.

Meer informatie over de actieplannen is te vinden in deel 3.2 van bijlage 10 bij het jaarlijks activiteitenverslag 2014 van het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling.

⁽³³⁾ De bedragen die van de betrokken lidstaten zijn teruggevorderd in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure, zie artikel 52 van Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 549).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Tekstvak 7.7 — Lidstaten waarin de corrigerende maatregelen met betrekking tot LPIS-gebreken bevredigend waren

Bulgarije: In voorgaande jaarverslagen⁽³⁴⁾ hebben wij gerapporteerd dat de in het Bulgaarse LPIS geregistreerde gegevens over subsidiabele arealen niet betrouwbaar waren en dat de kwaliteit van de resultaten van de controles ter plaatse onbevredigend was. Er werd een actieplan opgesteld om deze tekortkomingen aan te pakken. De tenuitvoerlegging daarvan begon in 2009 en liep in 2011 ten einde. Uit onze evaluatie bleek dat er doeltreffende corrigerende actie was ondernomen. Het LPIS is verbeterd en wordt regelmatig geactualiseerd. De kwaliteit van de controles ter plaatse is ook verbeterd.

Portugal: In ons Jaarverslag 2007⁽³⁵⁾ hebben wij met betrekking tot het Portugese LPIS ernstige tekortkomingen gerapporteerd. In 2011 begon Portugal met de opzet van een ingrijpende LPIS-evaluatie, die werd afgerond in 2013. Uit de controles van de Commissie bleek echter dat de kwaliteit van de werkzaamheden negatief werd beïnvloed door het feit dat het was gebaseerd op orthobeelden uit 2010 en 2011. Een andere evaluatie, op basis van recentere orthobeelden, ging in 2013 van start om de overgebleven gebreken aan te pakken. Uit onze controle is gebleken dat de kwaliteit van de op de analyse van de meest recente orthobeelden gebaseerde gegevens inzake subsidiabiliteit over het algemeen toereikend is.

Roemenië: In eerdere jaarverslagen⁽³⁶⁾ hebben wij voor Roemenië ernstige tekortkomingen gerapporteerd wat betreft het actualiseren van het LPIS. In 2009 heeft Roemenië een actieplan vastgesteld en in 2011 is dit afgerond. Wij hebben vastgesteld dat er vooruitgang is geboekt met betrekking tot de verbetering van de kwaliteit van het LPIS.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 7.7 — Lidstaten waarin de corrigerende maatregelen met betrekking tot LPIS-gebreken bevredigend waren

De audits van de Commissie bevestigen dat het systeem in Bulgarije, Portugal en Roemenië is verbeterd dankzij de corrigerende maatregelen.

⁽³⁴⁾ Zie bijlage 5.2 van het Jaarverslag 2008 en voorbeeld 3.4 van het Jaarverslag 2010.

⁽³⁵⁾ Zie bijlage 5.1.2 van het Jaarverslag 2007.

⁽³⁶⁾ Zie bijlage 5.2 van het Jaarverslag 2008 en voorbeeld 3.3 van het Jaarverslag 2011.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Tekstvak 7.8 — Lidstaten waar LPIS-gebreken blijven bestaan

Griekenland: In eerdere jaarverslagen ⁽³⁷⁾ hebben wij gebreken gerapporteerd in het Griekse LPIS, met name in verband met de subsidiabiliteit van percelen met blijvend grasland. Een eerste ingrijpende herziening van het LPIS werd pas in 2013 afgerond, waarbij met name aandacht was voor ruwe beweidinggronden. Een tweede evaluatie werd in 2014 uitgevoerd op verzoek van de Commissie. Als resultaat van deze evaluaties werd de in het Griekse LPIS geregistreerde, subsidiabele oppervlakte aan blijvend grasland verminderd van 3,6 miljoen hectare in 2012 tot 1,5 miljoen hectare in het aanvraagjaar 2014.

Wij hebben vastgesteld dat de nieuwe oppervlakte aan subsidiabele arealen, na de laatste evaluatie, over het algemeen een betere afspiegeling van de werkelijkheid is. Er zijn echter nog verdere aanzienlijke corrigerende maatregelen nodig, met name voor ruwe beweidinggronden. Voor twee van de vijftien door ons geïnspecteerde, willekeurig geselecteerde percelen met blijvend grasland was, na beide evaluaties, de in het LPIS geregistreerde oppervlakte van de subsidiabele arealen nog steeds groter dan de werkelijke grasbedekking van het perceel (een ander geval wordt beschreven in tekstvak 7.1) ⁽³⁸⁾. Bovendien hebben wij geconstateerd dat het Griekse ministerie van Landbouw heeft besloten niet over te gaan tot terugvoering van eventuele te hoge betalingen die in het verleden aan begunstigden zijn gedaan ten gevolge van onjuiste gegevens over subsidiabele ruwe beweidinggronden in het Griekse LPIS.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 7.8 — Lidstaten waar LPIS-gebreken blijven bestaan

Zie ook het antwoord van de Commissie op tekstvak 7.1.

Bij de vervolgaudits die de Commissie heeft verricht op de uitvoering van de actieplannen, zijn soortgelijke tekortkomingen aan het licht gekomen. De Commissie is van oordeel dat weliswaar veel corrigerend werk is verricht, maar dat in Griekenland en Spanje bepaalde tekortkomingen in verband met de subsidiabiliteit van blijvend grasland blijven bestaan. De Commissie wil er niettemin op wijzen dat de corrigerende maatregelen die in 2014 en 2015 zijn uitgevoerd, voor beide landen bevredigend zijn gebleken en hebben geresulteerd in een uitsluiting van niet-subsidiabele arealen uit hun LPIS. Daardoor is het als blijvend grasland geregistreerde areaal in Griekenland gedaald van 3,6 miljoen ha naar 1,5 miljoen ha en in Spanje van 18,4 miljoen ha naar 15,6 miljoen ha.

Eventuele resterende gebreken worden verder behandeld in het kader van conformiteitsgoedkeuringsprocedures die ervoor zorgen dat het risico voor de EU-begroting adequaat wordt afgedekt met financiële nettocorrecties.

Informatie over de uitvoering van de door de Commissie verlangde actieplannen is te vinden in het jaarlijks activiteitenverslag 2014 van het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling.

⁽³⁷⁾ Zie bijlage 3.2 van het Jaarverslag 2009, voorbeeld 3.2 van het Jaarverslag 2010 en tekstvak 3.1 van het Jaarverslag 2013.

⁽³⁸⁾ Bij een controle van de Commissie in november 2014 werd geconcludeerd dat de LPIS-actualisering voor permanent grasland niet is afgerond, aangezien niet-subsidiabele arealen, zoals met struiken, onkruid of stenen begroeid land, in veel gevallen nog steeds als subsidiabel in het LPIS zijn geregistreerd. Ten gevolge daarvan heeft DG AGRI met betrekking tot Griekenland een punt van voorbehoud gemaakt in zijn jaarlijkse activiteitenverslag 2014, omdat Griekenland er niet in is geslaagd om de kwestie van permanent grasland in het licht van zijn actieplan op passende wijze aan te pakken (zie ook paragraaf 7.43).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Spanje (Andalusië, Castilië-La Mancha en Extremadura): In eerdere jaarverslagen ⁽³⁹⁾ hebben wij in het LPIS voor Spanje (Andalusië ⁽⁴⁰⁾, Castilië-La Mancha en Extremadura) aanzienlijke gebreken gerapporteerd. Referentiepercelen, die in werkelijkheid volledig of deels waren bedekt met stenen of begroeid met dicht bos of struiken, waren als permanent grasland gedeclareerd en betaald. De Spaanse autoriteiten hebben een actieplan uitgevoerd, waarmee werd beoogd het LPIS op nationaal niveau te verbeteren, waarvan de afronding in 2013 werd gerapporteerd. De Commissie stelde echter vast dat de subsidiabiliteitsbeoordeling niet betrouwbaar was voor grasland en verzocht de Spaanse autoriteiten om de subsidiabiliteit van grasland verder te evalueren en te verbeteren door vanaf 2015 veel strengere criteria toe te passen.

Evenals de Commissie hebben wij vastgesteld dat de resultaten van de corrigerende maatregelen voor aanvraagjaar 2013 onbevredigend waren. Wij hebben echter opgemerkt dat er in 2014 en 2015 verdere corrigerende maatregelen zijn ingezet om de situatie te verbeteren.

Italië: In ons Jaarverslag 2011 ⁽⁴¹⁾ hebben wij voor het LPIS in Italië (Lombardije) tekortkomingen gerapporteerd met betrekking tot ruwe beweidinggronden in bergachtige gebieden. Wij hebben vastgesteld dat de gebreken met betrekking tot de in het LPIS geregistreerde gegevens over subsidiabele arealen voor permanent grasland nog niet op toereikende wijze zijn aangepakt, met name in het geval van kleine percelen. Voor twaalf van de achttien geselecteerde percelen met permanent grasland die onderwerp waren geweest van een evaluatie door de Italiaanse autoriteiten stelden wij vast dat de in het LPIS geregistreerde subsidiabele oppervlakte nog steeds te groot was.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De uitvoering van het actieplan tot verbetering van de informatie in het LPIS liep door in 2014 en 2015 en is door de Commissie steeds nauwlettend gevolgd (audits in juli en november 2014).

Omdat de Commissie de situatie niet geheel bevredigend achtte, is besloten tot een verlaging van de betalingen aan Griekenland voor het begrotingsjaar 2015 (aanvraagjaar 2014).

De Griekse autoriteiten hebben bepaald hoeveel in het verleden te veel en dus ten onrechte is betaald. De desbetreffende bedragen worden verder behandeld in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.

De Commissie acht de maatregelen van de Spaanse autoriteiten deels toereikend. Zoals opgemerkt door de Rekenkamer, lopen nog verdere corrigerende maatregelen voor 2014 en 2015.

De Commissie zal de situatie blijven volgen en eventuele resterende gebreken verder behandelen in het kader van conformiteitsgoedkeuringsprocedures om ervoor te zorgen dat het risico voor de EU-begroting adequaat wordt afgedekt.

⁽³⁹⁾ Zie bijlage 3.2 van het Jaarverslag 2010 en het eerste geval in voorbeeld 3.1 van het Jaarverslag 2011.

⁽⁴⁰⁾ Het eerste geval in tekstvak 3.1 van het Jaarverslag 2011 heeft betrekking op Andalusië.

⁽⁴¹⁾ Zie bijlage 3.2 van het Jaarverslag 2011.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Follow-up van onze bevindingen door de Commissie

7.42. De Commissie heeft in haar eigen controles follow-up gegeven aan door ons geconstateerde gebreken. Voor alle lidstaten zijn door de Commissie financiële correcties opgelegd of conformiteitsgoedkeuringsprocedures ingeleid ⁽⁴²⁾. De details zijn weergegeven in **tabel 7.1**.

7.42. Voor Spanje en Italië hebben voor de genoemde begrotingsjaren nog geen financiële correcties plaatsgevonden omdat de conformiteitsgoedkeuringsprocedure nog loopt.

Tabel 7.1 — Door de Commissie vanwege systeemgebreken in het LPIS opgelegde financiële correcties

Lidstaat	Door de Rekenkamer gerapporteerd systeemgebrek in begrotingsjaar	Laatste begrotingsjaar waarop het systeemgebrek invloed had	Door financiële correcties afgedekte begrotingsjaren	Totaalbedrag aan financiële correcties (miljoen euro)	Aan het einde van 2014 niet door financiële correcties afgedekte begrotingsjaren	Lopende, maar nog niet afgeronde conformiteitsgoedkeuringsprocedures
Bulgarije	2008	2012	2008-2012	65,8	—	
Griekenland	2009	2014	2007-2012	608,6	2013, 2014	ja
Spanje (Andalusië)	2010	2014			2010, 2012, 2013, 2014	ja
Spanje (Castilië-La Mancha)	2010	2014			2010, 2012, 2013, 2014	ja
Spanje (Extremadura)	2010	2014			2010, 2012, 2013, 2014	ja
Italië (Lombardije)	2011	2014	2009-2011	0,1	2012, 2013, 2014	Ja, behalve voor 2012
Portugal	2007	2013	2007-2012	186,4	2013	ja
Roemenië	2008	2014	2008-2012	80,8	2013, 2014	ja

Bron: Europese Rekenkamer.

⁽⁴²⁾ Met betrekking tot alle GBCS-gerelateerde gebreken, met inbegrip van de door ons gerapporteerde gebreken.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.43. Naast de mogelijkheid om financiële correcties toe te passen voor eerdere begrotingsjaren die door ernstige tekortkomingen zijn beïnvloed, beschikt de Commissie in het kader van de nieuwe GLB-wetgeving ⁽⁴³⁾ over meer bevoegdheden om betalingen te verlagen of te schorsen indien wezenlijke en aanhoudende tekortkomingen zich voordoen in de nationale systemen. Dit versterkte instrument is van toepassing vanaf begrotingsjaar 2014. Per mei 2015 heeft de Commissie deze mogelijkheid in één geval benut door vanaf begrotingsjaar 2015 ELGF-betalingen voor Griekenland te verminderen.

Beoordeling van de exercitie ter versterking van de zekerheid

7.44. In 2010 introduceerde de Commissie de procedure van versterkte zekerheid die op vrijwillige basis door de lidstaten kan worden toegepast. Bij deze procedure geeft een door de lidstaat aangewezen, onafhankelijk controleorgaan (certificerende instantie) niet alleen een oordeel over de behoorlijke werking van de interne systemen maar ook, op basis van een uitgebreid onderzoek van een representatieve, statistische steekproef van verrichtingen, over de wettigheid en regelmatigheid van de bij de EU gedeclareerde uitgaven. Het betreft een aselechte steekproef van de door het betaalorgaan ter plaatse geïnspecteerde aanvragen. Vanaf begrotingsjaar 2015 zijn de certificerende instanties verplicht om een oordeel te geven over de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de uitgaven die worden gedeclareerd voor vergoeding uit de EU-begroting.

7.45. Bij de vrijwillige procedure is het zo dat, indien de Commissie oordeelt dat een lidstaat deze procedures correct toepast en het door de lidstaat gerealiseerde restfoutenpercentage twee opeenvolgende jaren minder dan 2 % bedraagt, de betreffende lidstaat gerechtigd is het percentage controles ter plaatse te verminderen van 5 % tot 1 % ⁽⁴⁴⁾.

7.46. Tijdens de periode 2011-2013 hebben wij de procedure van versterkte zekerheid gecontroleerd in vijf ⁽⁴⁵⁾ van de zes lidstaten of regio's die ervoor hadden gekozen om de procedure op vrijwillige basis toe te passen. In 2014 hebben we in de resterende lidstaat (Griekenland) ons onderzoek naar deze procedure afgerond.

7.47. Griekenland heeft de procedure van versterkte zekerheid toegepast voor de begrotingsjaren 2013 en 2014. Wij hebben een evaluatie verricht van de werkzaamheden met betrekking tot begrotingsjaar 2014, waarvoor de certificerende instantie een goedkeurend oordeel heeft afgegeven en voor het GBCS voor ELGF-steunregelingen een foutenniveau van 0,2 % heeft gerapporteerd.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.44. De Commissie wil graag verduidelijken dat de versterkte zekerheid zoals beschreven in de paragrafen 7.44 tot en met 7.50, na de invoering van Verordening (EU) nr. 1306/2013 niet meer van toepassing is.

Om ondersteuning en richting te geven aan de nieuwe door de certificerende instanties uit te voeren werkzaamheden, heeft de Commissie gedetailleerde richtsnoeren opgesteld voor de steekproeftrekking en de rapportage van de resultaten van hun verificatie van de oorspronkelijk door de betaalorganen verrichte primaire controles. Indien naar behoren uitgevoerd, zullen de resultaten van de verificatie de grondslag vormen voor een statistisch valide oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de achterliggende transacties.

De betaalorganen en de certificerende instanties hebben een uitvoerige uitleg gekregen over de richtsnoeren. De Commissie zal de uitvoering ervan nauwlettend in het oog houden.

⁽⁴³⁾ Artikel 41, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1306/2013.

⁽⁴⁴⁾ Een andere voorwaarde voor een vermindering van het controlepercentage is dat de betrokken lidstaat zijn LPIS als betrouwbaar heeft beoordeeld.

⁽⁴⁵⁾ Bulgarije, Roemenië (zie paragraaf 3.38 van het Jaarverslag 2011), Luxemburg, het Verenigd Koninkrijk (Noord-Ierland) (zie paragraaf 4.36 van het Jaarverslag 2012) en Italië (zie de paragrafen 3.30-3.35 van het Jaarverslag 2013).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.48. De certificerende instantie heeft de richtsnoeren van de Commissie met betrekking tot steekproefneming, reikwijdte en timing van de controles niet volledig in acht genomen. Met name heeft zij bij de kwantificering van fouten op systematische wijze te hoge betalingen buiten beschouwing gelaten die het gevolg waren van in het LPIIS geregistreerde onjuiste gegevens over subsidiabele arealen voor permanent grasland. Voorts heeft de certificerende instantie te hoge betalingen buiten beschouwing gelaten die het gevolg waren van het feit dat het betaalorgaan het de begunstigden toestond om, nadat de daaraan gestelde termijn was verstreken, niet-subsidiabele percelen in hun aanvragen te vervangen door subsidiabele percelen. Dit in tegenstelling tot de door de certificerende instantie gehanteerde aanpak voor het begrotingsjaar 2013, waarbij dergelijke te hoge betalingen in de kwantificering van het totale foutenniveau werden opgenomen. Deze gewijzigde aanpak is de voornaamste oorzaak voor het feit dat het door de certificerende instantie gerapporteerde foutenniveau was afgenomen van 10,2 % voor 2013 tot 0,2 % voor 2014.

7.49. Het foutenniveau dat door de Griekse certificerende instantie voor begrotingsjaar 2014 is gerapporteerd is in het licht van deze gebreken daarom aanzienlijk te laag.

7.50. Voor de zes lidstaten die op vrijwillige basis voor toepassing van de procedure hadden gekozen, hebben wij vastgesteld dat, met uitzondering van Luxemburg, de gerapporteerde foutenniveaus onbetrouwbaar zijn ten gevolge van de gebreken in de uitvoering ervan.

Systemen van de lidstaten met betrekking tot de regelmatigheid van verrichtingen op het gebied van plattelandsontwikkeling

7.51. De autoriteiten van de lidstaten zijn verantwoordelijk voor de opzet en het beheer van:

- a) adequate administratieve en controleprocedures ter waarborging van de nauwkeurigheid van door de aanvrager ingediende declaraties en de inachtneming van de subsidiabiliteitsvereisten;
- b) controles ter plaatse die, afhankelijk van het steunprogramma, ten minste 5 % van alle begunstigden of van de betrokken uitgaven dienen te omvatten ⁽⁴⁶⁾.

7.52. Ons onderzoek naar de systemen op dit terrein was deels gebaseerd op door de Commissie (DG AGRI) verrichte controles (zie ook paragraaf 7.62). Wij hebben een controle op stukken uitgevoerd voor een steekproef van twaalf door de Commissie verrichte conformiteitscontroles op het gebied van plattelandsontwikkeling en vijf van de betrokken betaalorganen bezocht ⁽⁴⁷⁾. De Commissie rapporteerde aanzienlijke gebreken in de betreffende systemen voor negen van de twaalf lidstaten. Wij hebben vastgesteld dat de kwaliteit van het werk van de Commissie bevredigend was.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.48. De Commissie is ervan op de hoogte dat sommige certificerende instanties, waaronder die van Griekenland, zich niet hebben gehouden aan de richtsnoeren voor de steekproeftrekking. Om die reden is de Commissie niet akkoord gegaan met de gerapporteerde foutenpercentages, maar heeft zij op basis van de resultaten van haar eigen audits het foutenpercentage berekend voor het jaarlijks activiteitenverslag 2014 van het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 7.44.

7.49. In zijn jaarlijks activiteitenverslag 2014 heeft het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling aan de hand van de resultaten van zijn eigen audits een gecorrigeerd foutenpercentage van 4,5 % berekend.

7.50. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 7.44.

7.51. Dezelfde uitgangspunten gelden sinds 2007 ook voor het ELGF. Vanaf 2014 is een gemeenschappelijke horizontale verordening (Verordening (EU) nr. 1306/2013) van toepassing op zowel het ELGF als het Elfpo.

⁽⁴⁶⁾ De artikelen 12 en 25 van Verordening (EU) nr. 65/2011 van de Commissie van 27 januari 2011 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad met betrekking tot de toepassing van controleprocedures en van de randvoorwaarden in het kader van de steunmaatregelen voor plattelandsontwikkeling (PB L 25 van 28.1.2011, blz. 8).

⁽⁴⁷⁾ Ierland, Italië (Campanië), Portugal, Roemenië en Zweden.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.53. Met betrekking tot de vijf betaalorganen die ter plaatse zijn bezocht, hebben wij vastgesteld dat de systeemgebreken veel overeenkomsten vertoonden met de gebreken die in voorgaande jaren werden vastgesteld en gerapporteerd⁽⁴⁸⁾. Wij hebben tekortkomingen in de administratieve controles van de subsidiabiliteitsvoorwaarden vastgesteld, met name met betrekking tot de voorwaarden die verband houden met milieueisen en de maximale omvang van bedrijven. Evenals in voorgaande jaren hebben wij ook vastgesteld dat gebreken zijn blijven bestaan in verband met de controle van aanbestedingsprocedures. Systeemgebreken vormen een belangrijke oorzaak van de fouten die werden ontdekt tijdens het toetsen van verrichtingen (zie paragraaf 7.27).

7.54. Met betrekking tot aanbesteding onderzochten wij in de vijf bezochte lidstaten een steekproef van 32 projecten die waren onderworpen aan de aanbestedingsregels, waarvan er vijftien (47 %) fouten vertoonden. Met name bij onze evaluatie van procedures voor de selectie van de economisch meest voordelige inschrijving werden aanzienlijke tekortkomingen aangetroffen. Daarnaast hebben wij een steekproef geëvalueerd van acht gevallen waarin de lidstaten geen aanbestedingsprocedures hadden toegepast. In twee van deze gevallen was een aanbestedingsprocedure verplicht, waardoor de aan de EU gedeclareerde uitgaven niet-subsidiabel waren.

Actieplannen

7.55. In een poging het foutenniveau in de bestedingen voor plattelandsontwikkeling te verminderen, heeft de Commissie in 2012 alle lidstaten aangespoord om actieplannen op te stellen ter identificatie van de oorzaken van fouten en om gerichte corrigerende maatregelen uit te voeren ter vermindering van het risico dat zich fouten voordoen. Voor veelvuldig voorkomende fouten hebben wij geëvalueerd of er in het actieplan van de betreffende lidstaat op de diepere oorzaak van de fout werd ingegaan.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.53. Gezamenlijke antwoorden op de paragrafen 7.53 en 7.54

De Commissie weet dat het Elfpo-controlesysteem van lidstaten gebreken vertoont, en onderstreept dat de lidstaten zelf primair verantwoordelijk zijn voor de implementatie van het beleid en de controlesystemen. In het jaarlijks activiteitenverslag 2014 van het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling is bij 35 % van de betaalorganen een voorbehoud gemaakt ten aanzien van de Elfpo-uitgaven. Hun is verzocht de nodige corrigerende maatregelen te nemen (naast de eerdere, nog lopende actieplannen). Zoals vermeld in paragraaf 7.52, is de beoordeling van de Rekenkamer van de systemen van de lidstaten deels gebaseerd op de bevindingen van de conformiteitsaudits van de diensten van de Commissie.

De Commissie deelt de conclusies van de Rekenkamer in Speciaal verslag nr. 23/2014 dat de lidstaten de reikwijdte van de administratieve controles moeten vergroten.

De Commissie is op de hoogte van de tekortkomingen die verband houden met de subsidiabiliteit, zoals de controle van de aanbestedingsprocedure en de maximale omvang van bedrijven. Deze kwesties staan centraal in de in de lidstaten verrichte audits inzake investeringsmaatregelen. Ook zijn en worden deze problemen aangepakt in de actieplannen van de lidstaten om de foutenpercentages te verlagen.

⁽⁴⁸⁾ Zie paragraaf 4.20 van het Jaarverslag 2013, de paragrafen 4.21-4.25 van het Jaarverslag 2012 en de paragrafen 4.22-4.32 van het Jaarverslag 2011.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.56. Wij hebben daarbij gekeken naar 24 van de ernstigere kwantificeerbare fouten die tijdens onze toetsing van verrichtingen zijn ontdekt in 14 lidstaten⁽⁴⁹⁾. Negen fouten (37,5 %) daarvan konden aan een specifieke maatregel in het actieplan van een lidstaat worden gekoppeld, maar voor vijftien (62,5 %) daarvan lukte dat niet. In een vergelijkbare analyse van de gebreken die werden vastgesteld in het kader van onze controle van de systemen van de lidstaten, werden deze percentages bevestigd. In de door ons geëvalueerde actieplannen werd daarom het merendeel van de foutensoorten en systeemgebreken niet aangepakt (zie tekstvak 7.9).

Tekstvak 7.9 — Voorbeelden waaruit blijkt dat de actieplannen van de lidstaten nog niet volledig doeltreffend zijn

Het Ierse actieplan bevat twintig maatregelen, waarvan er op het moment van de controle nog géén was uitgevoerd. Bovendien gaat het bij alle twintig maatregelen om oppervlaktegerelateerde maatregelen, ondanks het feit dat investeringsmaatregelen risicovoller zijn. Wij hebben zes systeemgebreken vastgesteld, waarvan er vijf niet-subsidiabele uitgaven tot gevolg hadden. Alle bevindingen hebben betrekking op investeringsmaatregelen en werden daarom niet aangepakt met het actieplan.

Het Roemeense actieplan voor de aanpak van de diepere oorzaken van fouten op het gebied van plattelandontwikkeling laat zien dat de Roemeense autoriteiten gerichte acties hebben uitgevoerd om het risico tegen te gaan dat er kunstmatig gecreëerde voorwaarden ontstaan voor de maatregelen „modernisering van landbouwbedrijven” en „oprichting en ontwikkeling van ondernemingen”.

Wij hebben geconstateerd dat het met de door de Roemeense autoriteiten getroffen maatregelen mogelijk is om het probleem aan te pakken in het geval van nieuw goedgekeurde projecten, maar dat de betalingen die zijn verricht voor in het verleden goedgekeurde projecten aanzienlijke onregelmatigheden zullen blijven vertonen. Bij zeven van de twintig voor de twee bovengenoemde maatregelen willekeurig geselecteerde projecten hebben wij duidelijke indicatoren aangetroffen voor kunstmatig gecreëerde voorwaarden om steun te verkrijgen in strijd met de doelstellingen van de maatregel. Typische gevallen betreffen gevallen waarin een investering werd opgesplitst in twee of meer deelprojecten die tegelijkertijd werden uitgevoerd, om op die wijze specifieke subsidiabiliteits- en selectiecriteria te omzeilen en om meer steun te ontvangen dan het toegestane maximum. De Commissie heeft vergelijkbare tekortkomingen gerapporteerd en een conformiteitsgoedkeuringsprocedure ingeleid.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.56. De Commissie heeft de situatie nauwlettend in het oog gehouden. Daarbij is gebleken dat een aantal lidstaten bepaalde tekortkomingen die bij haar audits en bij audits van de Rekenkamer zijn geconstateerd, niet afdoende heeft aangepakt. De Commissie heeft de betrokken lidstaten verzocht hun actieplannen dienovereenkomstig te verbeteren.

Tekstvak 7.9 — Voorbeelden waaruit blijkt dat de actieplannen van de lidstaten nog niet volledig doeltreffend zijn

Zodra de nationale autoriteiten, de Commissie of de Europese Rekenkamer tekortkomingen hebben opgespoord en de aard ervan hebben bepaald, wordt actie ondernomen. De Commissie volgt het actieplan nauwlettend en zorgt ervoor dat nieuwe bevindingen in de actieplannen worden meegenomen.

Bij de audits van de Commissie in 2013 en 2014 in Ierland zijn gebreken in zowel administratieve controles als controles ter plaatse aan het licht gekomen. De lidstaat heeft een actieplan opgesteld en hoewel het nog niet volledig ten uitvoer is gelegd, is al vooruitgang gemeld aan de Commissie. Er is bij de Ierse autoriteiten op aangedrongen om bij de verdere uitvoering van het actieplan rekening te houden met de gebreken die bij de recente audit zijn geconstateerd, en regelmatige updates over de uitvoering ervan te geven.

In het geval van Ierland is in het jaarlijks activiteitenverslag 2014 van het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandontwikkeling met betrekking tot plattelandontwikkeling geen voorbehoud gemaakt omdat de Commissie in 2014 geen Elfpo-uitgaven van dat land heeft vergoed.

Wat het actieplan van Roemenië betreft, heeft Roemenië tal van corrigerende maatregelen getroffen die weliswaar verbetering in de situatie hebben gebracht, maar nog niet alle bij de audits van de Rekenkamer en de Commissie geconstateerde gebreken hebben verholpen. De Commissie is ervan op de hoogte dat het beheer van de investeringsmaatregelen op bepaalde punten nog tekortschiet. Dit geldt onder meer voor de beoordeling van kunstmatig geschapen voorwaarden. Om de situatie verder te verbeteren, is de Roemeense autoriteiten verzocht de uitvoering van hun actieplan aan te scherpen en bij de doorlichting van projecten vóór de betaling die projecten uit te sluiten waarvoor kunstmatige voorwaarden zijn geschapen.

⁽⁴⁹⁾ Fouten boven de 5 %, met uitsluiting van fouten inzake de randvoorwaarden.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Systemen van de lidstaten met betrekking tot de regelmatigheid van verrichtingen in het kader van het Europees Visserijfonds (EVF)

7.57. In de lidstaten controleren de auditautoriteiten de doeltreffende werking van het beheer en de controlesystemen die door de beheers- en certificeringsautoriteiten van het EVF worden gebruikt. Wij hebben de doeltreffendheid van deze controles door de auditautoriteit in Italië beoordeeld. Bovendien hebben wij geselecteerde door auditautoriteiten verrichte controles van uit het EVF gefinancierde verrichtingen herhaald.

7.58. Hoewel wij hebben geconstateerd dat de methodologie voor controles van verrichtingen en systemen doeltreffend was, hebben wij tekortkomingen vastgesteld in het beheer en de documentatie van controletaken en bij de verificatie van subsidiabiliteitsvoorwaarden. De auditautoriteit heeft haar controleactiviteiten niet volgens plan uitgevoerd. Er bestonden geen formele procedures voor de evaluatie van de kwaliteitsbewaking, de controledocumentatie was ontoereikend en de methode van steekproefneming voldeed niet aan de richtsnoeren van de Commissie. Hoewel de Commissie deze gebreken gedurende eerdere controles heeft vastgesteld, waren zij door de auditautoriteit ten tijde van de controle nog niet volledig verholpen. In enkele gevallen had de auditautoriteit daarnaast de vereiste controles ter plaatse niet verricht en geen toereikende controles van de subsidiabiliteitsvoorwaarden uitgevoerd voor schepen die financiering ontvingen voor de permanente staking van hun activiteiten.

*Systemen en jaarlijks activiteitenverslag van DG AGRI***De procedures van de Commissie ter goedkeuring van de rekeningen**

7.59. Het beheer van het grootste deel van de uitgaven voor landbouw wordt gedeeld tussen de lidstaten en de Commissie. De betaalorganen in de lidstaten verdelen de steun onder boeren en andere begunstigden; iedere maand (voor het ELGF) of ieder kwartaal (voor het Elfpo) worden deze kosten door de Commissie aan de lidstaten vergoed. De Commissie past twee afzonderlijke procedures toe om de eindverantwoordelijkheid te kunnen nemen voor de begrotingsuitvoering:

- a) een *jaarlijkse financiële goedkeuringsprocedure* betreffende de jaarrekening en de interne systemen van ieder erkend betaalorgaan. De resulterende beschikking tot goedkeuring van de rekeningen is gebaseerd op controles die worden uitgevoerd door onafhankelijke certificerende instantie in de lidstaten en die worden voorgelegd aan de Commissie;
- b) een *meerjarige conformiteitsgoedkeuringsprocedure*, die kan leiden tot financiële correcties voor de betrokken lidstaat indien uitgaven niet stroken met de EU-regels. De desbetreffende conformiteitsbeschikkingen zijn gebaseerd op door de Commissie uitgevoerde conformiteitscontroles.

7.58. De meeste problemen zijn al door de Commissie bij haar audits geconstateerd en zijn het voorwerp van een thans lopend vervolgonderzoek.

Wat de permanente staking van de activiteiten betreft, zal de Commissie de auditautoriteit verzoeken adequate controles te verrichten om na te gaan of aan de nationale subsidiabiliteitsvereisten is voldaan.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.60. Wij hebben de financiële goedkeuringsprocedure 2014 gecontroleerd. Evenals in voorgaande jaren hebben wij geconstateerd dat de Commissie haar taken op bevredigende wijze heeft beheerd.

7.61. Met de conformiteitscontroles van de Commissie wordt beoordeeld of de systemen van een lidstaat ervoor zorgen dat de steunbetalingen aan begunstigden regelmatig zijn. Vastgestelde systeemgebreken leiden tot financiële correcties die veelal forfaitair zijn en uitgaven met betrekking tot verschillende begrotingsjaren afdekken. Forfaitaire correcties, die doorgaans 2 % of 5 % bedragen, worden toegepast zonder rekening te houden met de hoeveelheid aan vastgestelde systeemgebreken en leiden zelden tot terugvorderingen van de begunstigden (zie ook de paragrafen 1.36 en 1.37).

7.62. Een steekproef van 26 ⁽⁵⁰⁾ van de 120 conformiteitscontroles ⁽⁵¹⁾ hebben wij gecontroleerd op naleving van ISSAI 4100 (een internationale standaard van hoge controleinstanties) en de voornaamste regelgevende bepalingen. De meeste essentiële elementen waren aanwezig en voldeden aan de voornaamste regelgevende bepalingen en wij zijn van mening dat wij dankzij de kwaliteit van de controles van de Commissie de resultaten daarvan kunnen gebruiken als onderdeel van onze beoordeling van de systemen van de lidstaten (zie de paragrafen 7.38 en 7.52).

7.63. De Commissie trof in 2014 drie conformiteitsbeschikkingen (die 56 afzonderlijke financiële correcties omvatten), die leidden tot correcties ad 443,1 miljoen euro (403,2 miljoen euro voor het ELGF en 39,9 miljoen euro voor het Elfpo). In januari 2015 werd nog een beschikking genomen die een aanzienlijke correctie van 1 409 miljoen euro (1 243 miljoen euro voor het ELGF en 166 miljoen euro voor het Elfpo) tot gevolg had, welke in de rekeningen van 2014 werd opgenomen als transitorische activa (zie ook paragraaf 7.24 en tekstvak 1.3).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.61. Indien mogelijk wordt bij financiële correcties berekend welke schade de EU-begroting exact heeft geleden. Als dat niet mogelijk is, worden forfaitaire percentages toegepast die afhangen van de ernst van de tekortkomingen in de nationale controlesystemen. De toepassing van forfaitaire correcties is door het Europees Hof van Justitie gegrond verklaard als zijnde in overeenstemming met de rechtsvoorschriften voor de conformiteitswerkzaamheden. In artikel 52 van Verordening (EU) nr. 1306/2013 wordt met betrekking tot de conformiteitsgoedkeuring uitdrukkelijk bepaald dat indien de bedragen niet met een evenredige inspanning kunnen worden geïdentificeerd, geëxtrapoleerde of forfaitaire correcties kunnen worden toegepast.

Daarnaast geldt dat de landbouwuitgaven onder gedeeld beheer vallen en de lidstaten de werkelijke financiële schade of het financiële risico voor de EU-begroting dus beter kunnen beoordelen en aantonen dan de Commissie. Daarom is voor een nauwkeurigere berekening van de financiële schade voor de EU-begroting de actieve medewerking van de betrokken lidstaat op alle niveaus van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure vereist; alleen de lidstaat beschikt immers over alle nodige informatie om een dergelijke berekening te kunnen maken. In dit verband heeft het Europees Hof van Justitie bevestigd dat het niet aan de diensten van de Commissie is om de nodige controles te verrichten om de geleden schade precies te becijferen, maar dat het aan de lidstaten is aan te tonen dat de diensten van de Commissie deze schade veel te hoog hebben geraamd.

7.62. De Commissie is ingenomen met de conclusie van de Rekenkamer dat zij op grond van de kwaliteit van de audits van de Commissie de resultaten daarvan heeft kunnen gebruiken in het kader van haar eigen beoordeling van de systemen van de lidstaten.

⁽⁵⁰⁾ Veertien voor het ELGF en twaalf voor het Elfpo.

⁽⁵¹⁾ Het aantal in 2014 gerapporteerde controles.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.64. In recente jaarverslagen hebben wij de aandacht gevestigd op het hardnekkige probleem dat conformiteitsprocedures te veel tijd in beslag nemen, waardoor het aantal open dossiers aanzienlijk oploopt⁽⁵²⁾. Aan het einde van 2014 was de achterstand 15 % lager dan aan het einde van 2013. Ondanks deze positieve ontwikkeling bestaat er nog steeds een aanmerkelijke achterstand van 180 controles.

Jaarlijks activiteitenverslag (JAV) van DG AGRI

7.65. In zijn JAV 2014 beoordeelt DG AGRI voor de belangrijkste bestedingsterreinen welke uitgaven risico lopen. De door de lidstaten (voor elk betaalorgaan) in hun controlestatistieken gerapporteerde foutenniveaus vormen het uitgangspunt van deze beoordeling. De Commissie past die foutenniveaus vervolgens aan waarbij zij zich hoofdzakelijk baseert op controles die zij en de Rekenkamer gedurende de voorgaande drie jaar hebben verricht. De daaruit voortvloeiende aangepaste foutenpercentages worden dan samengevoegd en gebruikt om te berekenen hoeveel uitgaven er in totaal risico lopen; dit is het foutenpercentage dat volgens de schatting van de Commissie invloed heeft op de EU-begroting. Afgezien van de hierna beschreven tekortkomingen, zijn wij van mening dat dit over het algemeen een valide aanpak is die voldoende basis kan leveren voor punten van voorbehoud op het niveau van individuele betaalorganen.

7.66. Certificerende instanties zijn verplicht een beoordeling te geven van de kwaliteit van de door de betaalorganen verrichte controles ter plaatse en de in de controlestatistieken weergegeven resultaten. Hoewel de certificerende instanties in 2014 voor alle ELGF-GBCS-statistieken en voor 88 % van de Elfpo-statistieken een positieve beoordeling gaven, heeft de Commissie zich bij haar raming van de uitgaven die risico lopen hoofdzakelijk op haar eigen aanpassingen gebaseerd. Dit wijst erop dat de Commissie slechts in zeer beperkte mate op de controlestatistieken van de lidstaten vertrouwt. Deze situatie wordt met meer details beschreven in Speciaal verslag nr. 18/2013⁽⁵³⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.64. De Commissie heeft speciale middelen uitgetrokken voor het wegwerken van achterstanden en gaat door met de aanpak van het probleem van de openstaande dossiers, die hoge prioriteit geniet. Wat betreft de gesignaleerde specifieke achterstand (openstaande dossiers van 2012 en daarvoor), zijn duidelijke tussentijdse streefcijfers vastgesteld, die tot dusver zijn gehaald en zelfs overtroffen, en ligt de Commissie op schema om alle dossiers binnen de streeftermijn te sluiten.

7.66. De Commissie wil graag verduidelijken dat de certificerende instanties tot begrotingsjaar 2014 in het jaarlijks certificeringsverslag bij wijze van conclusie moesten aangeven of de betaalorganen de controlestatistieken correct hadden samengesteld en met de database hadden gereconcilieerd en of er gezorgd was voor een toereikend auditspoor.

Daarnaast, en op basis van de resultaten van een aparte steekproef, moesten zij rapporteren over de omvang van de door hen ontdekte discrepanties. In alle gevallen hebben de certificerende instanties gemeld dat de controlestatistieken correct waren samengesteld en aansloten bij de relevante betaalorgaangegevens.

Deze zekerheid volstaat echter niet voor de conclusie dat het foutenpercentage met de controlestatistieken op betrouwbare wijze kan worden geraamd; het is immers niet uitgesloten dat de controles van de betaalorganen niet doeltreffend genoeg zijn.

Vanaf begrotingsjaar 2015 (aanvraagjaar 2014) moeten de certificerende instanties een oordeel geven over de wettigheid en regelmatigheid van de transacties, hetgeen betekent dat zij een representatieve steekproef van transacties die al door het betaalorgaan zijn gecontroleerd, gaan verifiëren. Naar verwachting zal dit onder meer resulteren in een robuust oordeel over de kwaliteit van de controles en in een grotere zekerheid over de door de lidstaten gemelde foutenpercentages.

⁽⁵²⁾ Volgens de Commissie is er sprake van achterstand als een controle twee jaar nadat deze werd verricht nog niet is afgesloten.

⁽⁵³⁾ Speciaal verslag nr. 18/2013 „De betrouwbaarheid van de resultaten van de verificaties van de landbouwuitgaven door de lidstaten” (www.eca.europa.eu).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.67. De Commissie deed aanpassingen om de aangepaste foutenpercentages vast te stellen voor het deel van de uitgaven waarvoor haar eigen of onze controleresultaten beschikbaar waren. In zijn JAV maakte DG AGRI echter niet bekend welk deel van de uitgaven niet is aangepast omdat dergelijke controleresultaten ontbraken. In dergelijke gevallen vertrouwt de Commissie op de controlestatistieken van de lidstaten, wat een te lage inschatting van het aangepaste foutenpercentage tot gevolg kan hebben.

7.68. Voor het ELGF komen de gemiddelde financiële correcties over de afgelopen drie jaar overeen met 1,2 % van de betrokken uitgaven, terwijl dit voor het Elfpo 1 % is. Dit toont aan dat de Commissie over het algemeen financiële correcties heeft toegepast die iets minder dan de helft van het niveau omvatten van het aangepaste foutenpercentage voor het ELGF. Voor het Elfpo was de dekking echter ongeveer één vijfde. Het aanzienlijke aantal afzonderlijke systemen is één van de belangrijkste redenen dat dit percentage voor het Elfpo veel lager is.

7.69. Dit aanzienlijke aantal systemen voor het Elfpo komt voort uit het feit dat het beleid ten uitvoer wordt gelegd door middel van 46 maatregelen⁽⁵⁴⁾, en vaak via submaatregelen, die elk eigen voorwaarden kennen. Deze maatregelen worden ten uitvoer gelegd door middel van de plattelandsontwikkelingsprogramma's. Sommige lidstaten kennen nationale programma's, terwijl andere (zoals Duitsland, Spanje en Italië) regionale programma's kennen. Gedurende de periode 2007-2013 werd het beleid voor plattelandsontwikkeling uitgevoerd via 94 nationale of regionale programma's voor plattelandsontwikkeling⁽⁵⁵⁾. Dit heeft een complexe en gefragmenteerde beleidsuitvoeringsstructuur met talrijke systemen tot gevolg en beperkt de reikwijdte van de conformiteitscontroles van Elfpo-uitgaven van de Commissie.

7.70. De uitgaven die door de conformiteitscontroles van de Commissie worden bestreken houden verband met financiële correcties. Indien de Commissie systeemgebreken vaststelt voor individuele controlesystemen, kunnen de financiële correcties alleen voor de gecontroleerde systemen worden geëxtrapoleerd. In zijn JAV 2014 rapporteerde DG AGRI dat deze controles in 2014 de uitgaven bestreken van 24 % van de ELGF-marktmaatregelen, 35 % van rechtstreekse ELGF-steun en 19 % van het Elfpo. **Tabel 7.2** geeft de essentiële gegevens weer die werden gebruikt voor de beoordeling van het JAV 2014 van DG AGRI.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.67. De Commissie onderzoekt de situatie voor elk betaalorgaan niet alleen op basis van haar eigen auditbevindingen en die van de Rekenkamer over de drie voorgaande jaren, maar ook op basis van de oordelen die voor het betrokken begrotingsjaar zijn ontvangen van de certificerende instantie van elk betaalorgaan. In alle gevallen zijn er dus auditresultaten beschikbaar.

7.68. Het corrigerend vermogen van de Commissie omvat financiële correcties en bedragen die de lidstaten bij begunstigden hebben teruggevorderd en geïnd. Als de geïnde bedragen die in de EU-begroting zijn teruggestort, worden meegeteld, komt het corrigerend vermogen uit op 1,5 % voor het ELGF en 1,8 % voor het Elfpo. In dit verband wordt verwezen naar de tabel over het foutenpercentage en het corrigerend vermogen op bladzijde 18 van het jaarlijks activiteitenverslag 2014 van het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling.

7.69. Gezien de beperkte beschikbare middelen moet een eventuele vergroting van de reikwijdte bij plattelandsontwikkeling worden afgewogen tegen de noodzaak om een adequate dekking te houden bij het ELGF, dat goed is voor 79 % van de GLB-begroting.

Voor plattelandsontwikkeling heeft de Commissie vastgesteld dat er potentieel 576 verschillende auditterreinen (paren betaalorgaan/controlesysteem) zijn. Het is dus niet mogelijk om met redelijke middelen alle auditterreinen om de drie jaar te auditeren. De Commissie heeft in 2014 48 plattelandsontwikkelingsaudits in de lidstaten zelf kunnen uitvoeren. Vanwege de heterogeniteit van de plattelandsontwikkelingsmaatregelen is er dus sprake van een beperking in de uitgavenreikwijdte van de audits en in de reikwijdte van de uiteindelijke financiële correcties die worden toegepast.

⁽⁵⁴⁾ Zie paragraaf 7.6.

⁽⁵⁵⁾ Voor de programmeringsperiode 2014-2020 hebben de lidstaten 118 nationale of regionale programma's ingediend.

Tabel 7.2 — Overzicht van de essentiële gegevens met betrekking tot de beoordeling van het JAV 2014 van DG AGRI.

Voornaamste bestedings-terrein	Uitgaven 2014 (miljoen euro)	Door de lidstaten gerapporteerd gemiddeld foutenniveau in het JAV 2014	Samengevoegde aangepaste foutenpercentage (DG AGRI) in het JAV 2014	Corrigerend vermogen in het JAV 2014				
				Gemiddelde aan financiële correcties gedurende de afgelopen drie jaar in het JAV 2014 (miljoen euro)		Gemiddelde aan terugvorderingen gedurende de afgelopen drie jaar in het JAV 2014 (miljoen euro)		Totaal
ELGF	44 137,85	0,5 %	2,6 %	536,4	1,2 %	117,8	0,3 %	1,5 %
Elfpo	11 186,0	1,5 %	5,1 %	113,6	1,0 %	95,6	0,9 %	1,9 %

Bron: Europese Rekenkamer op basis van het jaarlijks activiteitenverslag van DG AGRI.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.71. De Commissie omschrijft het corrigerend vermogen als een mechanisme voor het corrigeren van gemaakte fouten en voor de bescherming van de EU-begroting. De Elfpo-cijfers voor 2014 tonen aan dat het corrigerend vermogen ontoereikend is om het aantal uitgaven dat risico loopt tegen het einde van de programmeringsperiode terug te brengen tot onder de materialiteitsdrempel.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.71. In het jaarlijks activiteitenverslag 2014 geeft de directeur-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling zekerheid voor het GLB als geheel, waarbij rekening wordt gehouden met het totale risicobedrag voor het betrokken jaar en met het corrigerend vermogen.

Voor het Elfpo heeft de directeur-generaal opgemerkt dat plattelandsontwikkeling een terrein blijft dat vraagt om een zeer strikte controle en permanente beoordeling of het aangepaste foutenpercentage met een redelijke inspanning kan dalen tot onder de 2 %.

Systemen en jaarlijks activiteitenverslag van DG ENV

7.72. Wij onderzochten de interne beheersingssystemen van DG Milieu, waarbij wij ons hebben gericht op het beheer van achterstallige betalingen, opschorting van betalingen en invorderingsprocedures. Wij hebben hoofdzakelijk tekortkomingen geconstateerd in het beheer van achterstallige betalingen. In 2014 werd 11 % van de betalingen gedaan nadat de wettelijke termijn was verstreken, hetgeen vergelijkbaar is met voorgaande jaren.

7.73. Wij hebben het jaarlijkse activiteitenverslag 2014 van DG Milieu onderzocht, waarbij wij ons hebben gericht op de vraag of de verstrekte informatie met onze eigen bevindingen overeenkwam en of de door de Commissie voor de berekening van het gemiddelde foutenniveau gebruikte ramingen redelijk waren. De voor ons beschikbare controleresultaten trokken de gegevens in het jaarlijkse activiteitenverslag niet in twijfel en de door de Commissie gebruikte ramingen waren redelijk.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Conclusie en aanbevelingen*De conclusie voor 2014*

7.74. Over het geheel genomen wijst de controle-informatie erop dat de uitgaven aan „Natuurlijke hulpbronnen” en aan de beide terreinen waarvoor een specifieke beoordeling is opgesteld (zie de paragrafen 7.18 en 7.25) een materieel foutenpercentage vertonen.

7.75. Voor deze MFK-rubriek wijst de toetsing van verrichtingen uit dat het geschatte foutenpercentage in de populatie 3,6 % is (zie **bijlage 7.1**).

Aanbevelingen

7.76. **Bijlage 7.2** toont de resultaten van onze beoordeling van de vooruitgang bij het opvolgen van de in voorgaande jaarverslagen gedane aanbevelingen. In de jaarverslagen over 2011 en 2012 deden wij 21 aanbevelingen. De Commissie en de lidstaten hebben vijf aanbevelingen volledig uitgevoerd, terwijl er vier in de meeste opzichten en twaalf in enkele opzichten werden uitgevoerd.

7.77. Naar aanleiding van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2014 doen wij voor het ELGF de volgende aanbevelingen:

- **Aanbeveling 1:** de lidstaten leveren verdere inspanningen om in hun LPIS-databanken betrouwbare en actuele informatie op te nemen over de omvang en subsidiabiliteit van landbouwgrond, met name van blijvend grasland, en om in het kader van administratieve controles alle beschikbare informatie op systematische wijze te analyseren en te benutten, met inbegrip van actuele orthobeelden, om te voorkomen dat er betalingen worden verricht voor niet-subsidiabele grond;

7.75. De Commissie neemt nota van de door de Rekenkamer geraamde, meest waarschijnlijke fout, die lager is dan vorig jaar. De Commissie is van mening dat deze daling het gevolg is van alle corrigerende maatregelen van de Commissie en de lidstaten om de beheers- en controlesystemen te verbeteren.

Zonder de randvoorwaarden, die verantwoordelijk zijn voor 0,6 procentpunt, bedraagt de meest waarschijnlijke fout 3,0 %.

7.76. De Commissie neemt nota van de meest recente beoordeling door de Rekenkamer van de vooruitgang die is geboekt bij het opvolgen van de aanbevelingen van de voorgaande jaarverslagen.

De Commissie blijft samen met de lidstaten werken aan een verdere verbetering van de wijze waarop zij de aanbevelingen van de Rekenkamer opvolgen.

7.77. Een aantal aanbevelingen van de Rekenkamer heeft vanwege de aard ervan en de wijze waarop ze zijn geformuleerd, een permanent karakter. De Commissie is van mening dat zij al vele jaren lang soortgelijke aanbevelingen opvolgt en al het mogelijke doet om de gevraagde verbeteringen te verwezenlijken.

De Commissie steunt deze aanbeveling.

Binnen het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling is een nieuwe eenheid opgericht die de lidstaten moet helpen en begeleiden bij de implementatie van hun systeem van oppervlakte-gerelateerde rechtstreekse betalingen.

Bovendien worden tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen van de lidstaten zo nodig aangepakt middels gerichte en omvattende actieplannen. Wanneer de Commissie zulke problemen bij haar audits constateert, verzoekt zij de lidstaat corrigerende maatregelen te nemen. Is het probleem acuut, dan moet de lidstaat een corrigerend actieplan ten uitvoer leggen, hetgeen nauwlettend door de diensten wordt gevolgd. Tot dusverre zijn dergelijke plannen zeer doeltreffend gebleken.

Wanneer de uitvoering van het actieplan niet effectief wordt geacht, kunnen de betalingen worden verlaagd of opgeschort om de EU-begroting te beschermen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

voor plattelandsontwikkeling doen wij de volgende aanbevelingen aan de Commissie:

- **Aanbeveling 2:** neem passende maatregelen om te vereisen dat de actieplannen van de lidstaten corrigerende maatregelen omvatten om veelvuldig voorkomende oorzaken van fouten aan te pakken;

- **Aanbeveling 3:** herzie de strategie met betrekking tot de conformiteitscontroles op het gebied van plattelandsontwikkeling om vast te stellen of, voor lidstaten met regionale programma's, systeemgebreken die in één specifieke regio zijn aangetroffen ook in de andere regio's voorkomen, met name bij investeringsmaatregelen;

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie neemt de aanbeveling over. De Commissie werkt intensief met de lidstaten samen om de oorzaken van fouten bij de tenuitvoerlegging van het beleid te achterhalen en weg te nemen. Er zal worden voortgewerkt aan een verdere aanpak van gesignaleerde tekortkomingen, met inbegrip van die welke door de Rekenkamer zijn gevonden.

In het follow-upproces van de actieplannen in 2014 om de foutenpercentages terug te dringen, is alle lidstaten al verzocht de actieplannen en mitigerende maatregelen te koppelen aan de verschillende door de Commissie of de Rekenkamer meegedeelde auditbevindingen.

De Commissie neemt deze kwestie met name mee in alle bijeenkomsten van monitoringcomités en jaarlijkse evaluatievergaderingen met de beheersautoriteiten en dringt daarbij aan op volledigheid en doeltreffendheid van de actieplannen.

Er is een nieuwe IT-tool ingevoerd om de uitvoering van de nodige corrigerende maatregelen te volgen.

De Commissie neemt de aanbeveling over.

De Commissie gaat de auditreikwijdte voor plattelandsontwikkeling verbreden, waarbij ook zal worden nagegaan of gebreken die in één regio of bij één maatregel zijn aangetroffen, ook in andere regio's of bij andere maatregelen voorkomen.

De Commissie gaat voor specifieke problemen meer gebruikmaken van externe auditors.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

en voor zowel het ELGF als plattelandsontwikkeling doen wij de volgende aanbevelingen aan de Commissie:

- **Aanbeveling 4:** zorg ervoor dat de nieuwe procedure van versterkte zekerheid inzake de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen, die vanaf het begrotingsjaar 2015 verplicht wordt gesteld, door de certificerende instanties op de juiste wijze wordt toegepast en dat daarmee betrouwbare informatie over het foutenpercentage wordt geproduceerd, zodat daarop kan worden vertrouwd.

7.78. Voorts doen wij voor het terrein visserij de volgende aanbeveling aan de Commissie:

- **Aanbeveling 5:** zorg ervoor dat de auditautoriteiten van de lidstaten hun taken grondiger uitvoeren, met name door de vereiste controles ter plaatse te verrichten, kwaliteitsbewakingsprocedure toe te passen en de controledocumentatie te verbeteren.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie neemt de aanbeveling over.

In 2013 en 2014 zijn gedetailleerde richtsnoeren voor de nieuwe rol van de certificerende instanties opgesteld en besproken.

De Commissie volgt de uitvoering ervan op de voet. Een deskundigengroep vergadert tweemaal per jaar met de betaalorganen en certificerende instanties over praktische zaken die verband houden met de werkzaamheden op het gebied van de wettigheid en regelmatigheid van transacties.

Regelmatig worden auditbezoeken aan de lidstaten afgelegd waarbij de werkmethode van de certificerende instanties in het kader van de wettigheid en regelmatigheid van transacties tegen het licht worden gehouden.

De vertegenwoordigers van de certificerende instanties worden in het kader van hun opleiding ook uitgenodigd om deel te nemen aan periodieke conformiteitsaudits.

De Commissie neemt deze aanbeveling over, maar benadrukt dat er voor de certificerende instanties sprake zal zijn van een leercurve. Vanaf 2015 gaat zij in de jaarlijkse activiteitenverslagen rapporteren over de geboekte vooruitgang.

De Commissie neemt de aanbeveling over en is van mening dat deze al wordt opgevolgd met haar lopende auditwerkzaamheden en met de verstrekking van richtsnoeren indien nodig. Zij zet in het kader van het gedeeld beheer de nodige stappen om de auditautoriteiten van de lidstaten bij te staan in een doeltreffende kwijting van hun taken.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

**DEEL 2: PRESTATIEGERELATEERDE KWESTIES BIJ
PLATTELANDSONTWIKKELING*****Beoordeling van de prestaties van projecten***

7.79. In ons Jaarverslag 2013 hebben wij geconstateerd dat bij de selectie van projecten onder gedeeld beheer — een verantwoordelijkheid van de lidstaten — in de eerste plaats werd gedacht aan de noodzaak om de beschikbare EU-middelen uit te geven, in de tweede plaats aan de verplichting om te voldoen aan de regels en pas in de derde plaats- en in beperkte mate — aan de verwachte prestaties ⁽⁵⁶⁾. Bij wijze van proef hebben wij dit jaar, als aanvulling op de controle van de regelmatigheid van de verrichtingen, ook enkele doelmatigheidskwesties gecontroleerd.

7.80. Voor deze proef hebben wij alleen projecten geselecteerd waarvan de doelmatigheidsaspecten redelijkerwijs konden worden gecontroleerd. Van alle 162 verrichtingen in verband met plattelandsontwikkeling hebben wij ons daarom gericht op 71 projecten die investeringen in materiële activa omvatten. Van deze 71 projecten waren er op het moment van het controlebezoek 42 afgerond. Naast de controle van de regelmatigheid van deze verrichtingen, hebben wij ook de zuinigheid en doeltreffendheid ervan beoordeeld, door voor elk project doelmatigheidscriteria te toetsen.

7.81. Voor de afgeronde projecten die door ons werden onderzocht, hebben wij gecontroleerd of de investering volgens plan werd uitgevoerd ⁽⁵⁷⁾. De meeste projecten (93 %) voldeden aan dit criterium. Voor het geheel van de projecten hebben wij echter de volgende belangrijke doelmatigheidskwesties geconstateerd:

- tekortkomingen bij de toespitsing van maatregelen en de selectie van projecten;
- er is onvoldoende bewijs waaruit blijkt dat de kosten redelijk zijn.

⁽⁵⁶⁾ Jaarverslag 2013, paragraaf 10.10.

⁽⁵⁷⁾ Als de output van het project volgens plan was verwezenlijkt, werd dit beschouwd te voldoen aan het doelmatigheidscriterium: „Er is bewijs voorhanden (resultierend uit het bezoek ter plaatse) dat de output van het project volgens planning werd geleverd”. Als het project niet, of gedeeltelijk was voltooid, zonder dat deze situatie op acceptabele wijze werd gerechtvaardigd, werd dit beschouwd niet te voldoen aan dit criterium.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Tekortkomingen bij de toespitsing van maatregelen en de selectie van projecten

7.82. Wij hebben getoetst of de steun was gericht op duidelijk omschreven doelstellingen die verband houden met onderkende structurele en territoriale behoeften en structurele nadelen⁽⁵⁸⁾. In het geval van 21 % van de gecontroleerde investeringsprojecten was niet aan dit criterium voldaan. Verder hebben wij getoetst of het project werd geselecteerd op basis van een transparante procedure, gebaseerd op een vergelijkende beoordeling van de verdiensten aan de hand van relevante selectiecriteria⁽⁵⁹⁾. In het geval van 51 % van de gecontroleerde investeringsprojecten was niet aan dit criterium voldaan.

7.83. Wij hebben geconstateerd dat de toespitsing van de maatregelen en de selectieprocedures ontoereikend waren. In het merendeel van de gevallen waren de betaalorganen niet verplicht tot de toepassing van een strikte toespitsings- en selectieprocedure. Er waren voldoende middelen beschikbaar voor de aan hen gepresenteerde projecten. Deze betaalorganen werden niet gestimuleerd om de beschikbare begroting niet geheel te besteden door middel van de toepassing van doelmatigheidscriteria. Er werd slechts één geval van goede praktijken aangetroffen. Tekstvak 7.10 bevat een aantal voorbeelden. In verschillende van de recent door ons gepubliceerde speciale verslagen hebben wij gerapporteerd over het gebrek aan een passende toespitsing van investeringen in het kader van plattelandsontwikkeling⁽⁶⁰⁾.

7.82. Dit punt is behandeld in de richtsnoeren voor selectiecriteria voor de programmeringsperiode 2014–2020 waarin wordt aangegeven dat er gezorgd moet worden voor een minimumdrempel en een rangschikking van projecten. Ter illustratie is ook een aantal slechte praktijken vermeld, waarvan enkele zijn ontleend aan de verslagen van de Rekenkamer.

⁽⁵⁸⁾ Een project werd beschouwd te voldoen aan dit criterium indien de doelstellingen op duidelijke wijze waren gedefinieerd en de subsidiabiliteitsvoorwaarden en selectiecriteria van de maatregel het toepassingsgebied van de steun tot specifieke begunstigen of geografische gebieden beperkten, in overeenstemming met de werkelijke behoeften zoals vastgesteld in het POP.

⁽⁵⁹⁾ Een project werd beschouwd te voldoen aan dit criterium indien er een op concurrentie gebaseerde en op de juiste wijze gedocumenteerde selectieprocedure was gehanteerd, en indien de selectiecriteria op vergelijkbare verdiensten waren gebaseerd en met passende wegingsfactoren aan de doelstellingen van de maatregelen waren gekoppeld.

⁽⁶⁰⁾ Zie bijvoorbeeld Speciaal verslag nr. 8/2012 „Steunverlening richten op de modernisering van landbouwbedrijven”, Speciaal verslag nr. 1/2013 „Was de EU-steun aan de voedselverwerkende industrie doeltreffend en doelmatig in het verhogen van de toegevoegde waarde van landbouwproducten?” en Speciaal verslag nr. 6/2013 „Hebben de lidstaten en de Commissie kosteneffectiviteit bereikt met de maatregelen ter diversificatie van de plattelands economie?”

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Tekstvak 7.10 — Voorbeelden van goede en slechte praktijken bij toespitsing en selectie

In Nederland werd in het kader van de submaatregel „kennisdeling” een oproep tot het indienen van een aanvraag gedaan met een begroting van 3,6 miljoen euro. De 40 subsidiabele aanvragen werden beoordeeld door vier onafhankelijke deskundigen die elk voor een aantal selectiecriteria punten toekenden aan de projecten. Daarna werden de projecten aan de hand van een gewogen score gerangschikt. Alleen de dertien projecten met de hoogste score, samen goed voor 2,9 miljoen euro, werden goedgekeurd; van de andere projecten werd verwacht dat zij te weinig kosteneffectiviteit zouden bieden. Wij beschouwen dit als een goede praktijk, omdat de beginselen van goed financieel beheer prioriteit kregen boven de besteding van de middelen, wat blijkt uit het feit dat het resterende deel van de begroting niet werd gebruikt voor de financiering van projecten die wel subsidiabel, maar minder doeltreffend waren.

In Bulgarije werd steun voor de maatregel „verhoging van de toegevoegde waarde van land- en bosbouwproducten” niet toegespitst, aangezien alle bedrijven met minder dan 750 medewerkers of een jaaromzet lager dan 200 miljoen euro voor financiering in aanmerking kwamen. Ondanks het feit dat er selectiecriteria waren vastgesteld, werden deze bovendien niet gebruikt voor de toespitsing van de steun, omdat het beschikbare budget voldoende was om alle subsidiabele projecten te financieren.

Wij hebben nog twintig gevallen aangetroffen waarin de selectiecriteria in feite niet waren toegepast, omdat er voldoende middelen beschikbaar waren om alle subsidiabele projecten te financieren. In alle gevallen werden de uitgaven in 2014 betaald uit de begrotingen die beschikbaar waren voor de periode 2007-2013. Een dergelijke situatie kan ontstaan als begrotingen de werkelijke behoeften overstijgen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 7.10 — Voorbeelden van goede en slechte praktijken bij toespitsing en selectie

De door de beheersautoriteiten geselecteerde projecten moeten bijdragen tot de verwezenlijking van de beleidsdoelen. De plattelandsontwikkelingsprogramma's omlijnen de subsidiabiliteit van de concrete acties in het gegeven rechtskader (eerste toespitsing) en stellen de uitgangspunten voor de selectiecriteria vast (tweede toespitsing); vervolgens worden ze geconcretiseerd in het monitoringcomité (derde toespitsing) en ten slotte, indien een en ander is gedaan zoals de Commissie wenst, worden projecten gerangschikt en vallen die projecten af die niet boven een bepaalde drempel uitkomen. Het bestaande rechtskader bevat dus al alle elementen die nodig zijn voor een adequate toespitsing van EU-middelen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.84. Wij hebben ook het doelmatigheidscriterium getoetst of er, bij de toespitsing en selectie, aandacht was voor het scheppen van werkgelegenheid⁽⁶¹⁾. Om te meten in hoeverre de doelstellingen van Europa 2020 zijn behaald, zijn er voor de gehele EU vijf kerndoelen afgesproken; de eerste daarvan is dat 75 % van de burgers tussen 20 en 64 jaar oud tegen 2020 een baan heeft. In overeenstemming met deze doelstelling meldt de Commissie op haar website⁽⁶²⁾ drie door haar vastgestelde strategische doelstellingen voor de lange termijn voor het plattelandsontwikkelingsbeleid gedurende de periode 2014-2020, waaronder: „Een evenwichtige territoriale ontwikkeling van plattelandseconomieën en -gemeenschappen, onder meer door het scheppen en behouden van werkgelegenheid”. Plattelandsontwikkelingssteun zou op de aanpak van één van de belangrijkste problemen van de EU worden toegespitst, als het scheppen van werkgelegenheid een subsidiabiliteitsvoorwaarde zou zijn om steun te ontvangen, en/of als de rangschikking en selectie van projecten afhankelijk zou zijn van het aantal arbeidsplaatsen dat daarmee zou worden gecreëerd.

7.85. Wij zijn van mening dat het bij 34 projecten mogelijk was geweest om het scheppen van werkgelegenheid op te nemen als een subsidiabiliteitsvoorwaarde en/of selectiecriterium. Zo wees Polen bijvoorbeeld 932 miljoen euro toe aan de maatregel „verhoging van de toegevoegde waarde van land- en bosbouwproducten”. Begunstigden kunnen tot 12,8 miljoen euro aan Elfpo-steun ontvangen, zonder dat daarbij wordt gekeken of er banen zijn gecreëerd.

7.86. Voor 24 van de 34 investeringsprojecten (70 %) was het aantal te creëren banen noch een subsidiabiliteitsvoorwaarde, noch een selectiecriterium. Er werd geen geval gevonden waarin banen voor jongeren moesten worden gecreëerd.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.84. *Werkgelegenheid is niet de enige relevante resultatenindicator waarnaar moet worden gekeken. Even belangrijk is de noodzaak om werkgelegenheid in stand te houden teneinde een halt toe te roepen aan ontvolking. Derhalve worden de resultaten niet alleen beoordeeld op de creatie van banen, maar ook op de instandhouding van banen. Voorts zij opgemerkt dat een stijging van de productiviteit die verband houdt met innovatie en technologie, ongunstig kan uitpakken voor de werkgelegenheid, met name in de landbouwsector. Omdat de werkgelegenheid in primaire sectoren in de afgelopen decennia een dalende lijn heeft vertoond, mogen de desbetreffende beleidsresultaten niet worden afgemeten naar alleen netto-effecten.*

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 7.86.

7.85. *De indicator voor het creëren van banen moet zodanig worden gedefinieerd dat ook met de instandhouding van banen rekening wordt gehouden en het bereik ervan beperkt blijft tot maatregelen waarvan de resultaten op dat element kunnen worden beoordeeld.*

Investerings in materiële activa (voormalige as 1) bevorderen de levensvatbaarheid en het concurrentievermogen van landbouwbedrijven (prioriteit 2 van Verordening (EU) nr. 1305/2013). Het creëren van banen valt meestal onder prioriteit 6 (bevorderen van sociale inclusie, armoedebestrijding en economische ontwikkeling in plattelandsgebieden). Derhalve mogen de resultaten van de projecten niet negatief worden beoordeeld vanwege het feit dat bij de selectie geen rekening is gehouden met dit criterium. Alleen projecten waarbij de beheersautoriteiten hebben besloten om dit criterium voor de selectie van concrete acties te gebruiken, mogen op dit criterium worden beoordeeld.

Anders ontstaat er een discrepantie tussen enerzijds strategische prioriteiten in de plattelandsontwikkeling, zoals vastgelegd in de rechtsteksten, en anderzijds de beoordeling door de Rekenkamer van de resultaten van de projecten.

7.86. *De Commissie tekent aan dat de waarneming inzake het gebrek aan nadruk op het creëren van banen beperkt blijft tot bepaalde maatregelen en binnen die maatregelen alleen tot specifieke soorten projecten aangezien het niet volledig relevant is voor alle investeringsmaatregelen/soorten projecten.*

⁽⁶¹⁾ Een project werd beschouwd te voldoen aan dit criterium indien het aantal gecreëerde banen een subsidiabiliteitsvoorwaarde of selectiecriterium voor het project was. Aandacht voor het scheppen van werkgelegenheid voor jongeren werd beschouwd als goede praktijk.

⁽⁶²⁾ <http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020>

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.87. Voor slechts vier projecten was het besluit tot toekenning van de steun afhankelijk van het feit of er één of meer banen werden gecreëerd. Dit was bijvoorbeeld het geval in Polen voor de maatregel „steun voor de oprichting en ontwikkeling van micro-ondernemingen”, waarbij de begunstigde twee arbeidsplaatsen moest creëren en deze ten minste twee jaar in stand moest houden. Bovendien was het scheppen van werkgelegenheid in slechts tien gevallen een selectiecriterium. Zoals in tekstvak 7.10 is gerapporteerd, waren dergelijke procedures over het algemeen echter niet doeltreffend. Bovendien was het aantal punten dat werd toegekend voor het creëren van een baan meestal te laag om van doorslaggevend belang te zijn bij de selectie van projecten.

Onvoldoende bewijs waaruit blijkt dat de kosten redelijk zijn

7.88. Voor 49 van de 71 investeringsprojecten (69 %) hebben wij voldoende bewijs aangetroffen waaruit blijkt dat de kosten van het project redelijk waren ⁽⁶³⁾. Voor 22 investeringsprojecten (31 %) was dit echter niet het geval. Tekstvak 7.11 geeft twee voorbeelden van investeringsprojecten waarvoor er geen bewijs was waaruit blijkt dat de kosten redelijk waren. Recentelijk hebben wij een speciaal verslag gepubliceerd waarin dit onderwerp in detail wordt onderzocht ⁽⁶⁴⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.87. Als aan steun uit het Elfpo aan een micro-onderneming de voorwaarde wordt verbonden dat deze onderneming aantoonbaar banen creëert, kan dat riskant zijn voor het foutenpercentage. Een dergelijke voorwaarde zou namelijk een extra belasting vormen voor begunstigden die die banen door externe omstandigheden niet kunnen creëren. Voorts moet worden bedacht dat steun aan micro-ondernemingen in veel gevallen bijdraagt aan een scala van doelstellingen, zoals diversificatie, plaatselijke ontwikkeling, innovatie, economische resultaten en het toevoegen van waarde aan landbouwproducten.

7.88. De Commissie heeft de door de Rekenkamer opgestelde en bij Speciaal verslag nr. 22/2014 gevoegde checklist voor de beoordeling van de redelijkheid van kosten opgenomen in het richtsnoer over controles en sancties voor de periode 2014-2020. Voor Elfpo-betalorganen en -beheersautoriteiten is op 17 maart 2015 een speciale opleiding in Brussel georganiseerd over overheidsopdrachten en de redelijkheid van kosten. De Rekenkamer was daar ook vertegenwoordigd.

⁽⁶³⁾ Een project werd beschouwd te voldoen aan het doelmatigheids-criterium „er is bewijs waaruit blijkt dat de kosten redelijk zijn” indien er een openbare aanbestedingsprocedure was gebruikt waarbij de selectie plaatsvond op basis van de laagste prijs of de economisch voordeligste inschrijving, of indien er betrouwbare referentiekosten waren gehanteerd.

⁽⁶⁴⁾ Zie Speciaal verslag nr. 22/2014 „Realiseren van zuinigheid: beheersing van de kosten van door de EU gefinancierde projecten voor plattelandsontwikkeling”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Tekstvak 7.11 — Voorbeelden van het ontbreken van bewijs waaruit blijkt dat de kosten redelijk zijn

Portugal hanteert referentiekosten voor de maatregel „Herstel van het productiepotentieel van bossen die door een natuurramp zijn beschadigd en het treffen van passende preventieve maatregelen”. In het geval van één investeringsproject werden zes referentiekosten vastgesteld voor vegetatiebeheersing, uiteenlopend van 47 tot 1 138 euro per hectare, die afhankelijk waren van de verschillende soorten bosbouwwerkzaamheden en de omstandigheden op de percelen (zoals de helling van een perceel en de mate waarin deze met vegetatie was begroeid). Voor het gecontroleerde project varieerden de tarieven van 232 tot 1 138 euro per hectare. Wij hebben geconstateerd dat het betaalorgaan geen enkele controle van de redelijkheid van de kosten had verricht. Met name ontbrak een controle van de omstandigheden op de percelen, waardoor het onmogelijk was om te concluderen dat de prijs per hectare van de bosbouwwerkzaamheden redelijk was.

In Nederland werden projecten in het kader van de maatregel „beroepsopleiding voor personen die werkzaam zijn in de land- of bosbouw” door een evaluatiecomité beoordeeld vóórdat zij werden goedgekeurd. Voor een in het kader van deze maatregel gecontroleerd project heeft het evaluatiecomité gerapporteerd dat het van mening was dat het project in verhouding tot de inhoud en het potentiële resultaat duur was. Het betaalorgaan heeft geen follow-up gegeven aan deze kwestie. Wij hebben geen bewijs aangetroffen waaruit blijkt dat het betaalorgaan de redelijkheid van de kosten überhaupt heeft gecontroleerd.

Conclusie

7.89. Uit ons onderzoek naar doelmatigheidsaspecten van investeringsprojecten in het kader van plattelandsontwikkeling is gebleken dat er sprake is van tekortkomingen in de toespitsing van maatregelen en dat er een gebrek aan bewijs is waaruit blijkt dat de kosten redelijk zijn. Dit is een bevestiging van onze conclusies die wij in een aantal speciale verslagen hebben gerapporteerd en toont aan dat de problemen nog steeds bestaan.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 7.11 — Voorbeelden van het ontbreken van bewijs waaruit blijkt dat de kosten redelijk zijn

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 7.34.

7.89. De Commissie heeft de richtsnoeren voor de lidstaten voor de programmeringsperiode 2014-2020 verbeterd en onder meer aangegeven hoe projecten beter kunnen worden toegespitst en geselecteerd en hoe de redelijkheid van kosten kan worden beoordeeld. Het effect van deze richtsnoeren wordt dus pas naar verwachting zichtbaar bij de uitvoering van de nieuwe generatie plattelandsontwikkelingsprogramma's.

BIJLAGE 7.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR „NATUURLIJKE HULPBRONNEN”

	2014	2013 ⁽¹⁾
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF		
Landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun	183	180
Plattelandsontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij	176	171
Totaal aan verrichtingen voor „Natuurlijke hulpbronnen”	359	351
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN		
Geschat foutenpercentage: Marktondersteuning en rechtstreekse steun	2,9 %	3,6 %
Geschat foutenpercentage: Plattelandsontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij	6,2 %	7,0 %
Geschat foutenpercentage: „Natuurlijke hulpbronnen”	3,6 %	4,4 %
Bovenste foutengrens (UEL)	4,6 %	
Onderste foutengrens (LEL)	2,7 %	

De onderste en bovenste foutengrens voor Landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun zijn respectievelijk 2,6 en 6,8 %.

De onderste en bovenste foutengrens voor Plattelandsontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij zijn respectievelijk 3,2 en 9,3 %.

⁽¹⁾ De cijfers voor 2013 werden herberekend om ze af te stemmen op de structuur van het Jaarverslag 2014 zodat vergelijking tussen beide jaren mogelijk wordt. In **grafiek 1.3** van hoofdstuk 1 wordt getoond hoe de resultaten van 2013 werden herschikt volgens de structuur van het Jaarverslag 2014.

BIJLAGE 7.2

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR „NATUURLIJKE HULPBRONNEN”

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet langer van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2012	3.37. Op grond van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2012 beveelt de Rekenkamer de Commissie en de lidstaten aan, meer en sneller inspanningen te doen om ervoor te zorgen dat:							
	Aanbeveling 1: de subsidiabiliteit van grond, en met name van blijvend grasland, naar behoren wordt geregistreerd in het LPIS, vooral in gevallen waar terreinen geheel of gedeeltelijk zijn bedekt met stenen, onkruid, dichte bossen of struiken of al enkele jaren verlaten zijn.			X				
	Aanbeveling 2: er onmiddellijk corrigerende maatregelen worden getroffen wanneer beheers- en controlesystemen en/of GBCS-databanken gebrekkig of verouderd blijken.		X					
	Aanbeveling 3: betalingen beruilen op inspectieresultaten en dat inspecties ter plaatse van voldoende kwaliteit zijn om op betrouwbare wijze de subsidiabele oppervlakte te kunnen bepalen.		X					
	Aanbeveling 4: de werkzaamheden van de directeuren van betaalorganen en die van de certificerende instanties ter onderbouwing van hun respectieve verklaringen door hun ontwerp en kwaliteit een betrouwbare basis bieden om de wetigheid en regelmatigheid van onderliggende verrichtingen te beoordelen.			X				
	4.44. Naar aanleiding van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2012 doet de Rekenkamer op het gebied van plattelandsontwikkeling de volgende aanbevelingen:							
	Aanbeveling 1: de lidstaten voeren de bestaande administratieve controles beter uit door alle relevante en voor de betaalorganen beschikbare informatie te gebruiken, aangezien hierdoor mogelijk het grootste deel van de fouten kan worden opgespoord en gecorrigeerd.			X				

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet langer van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2012	Aanbeveling 2: de Commissie geeft een passende follow-up aan alle gevallen waarin de Rekenkamer fouten heeft opgespoord.	X						
	Aanbeveling 3: de Commissie volgt in het jaarlijks activiteitenverslag van DG AGRI een soortgelijke benadering voor het Elflo als voor ontkoppelde oppervlaktesteun, waar de Commissie rekening houdt met de resultaten van haar eigen conformiteitscontroles met betrekking tot de beoordeling van het foutenpercentage voor ieder betaalorgaan.	X						
	Voor het GLB als geheel:			X				
	Aanbeveling 4: de Commissie zorgt voor passende dekking van haar conformiteitscontroles.							
	Aanbeveling 5: de Commissie pakt de naar aanleiding van haar conformiteitscontroles geconstateerde gebreken aan alsook het hardnekkige probleem van lange vertragingen in de conformiteitsprocedure als geheel.		X					
	Aanbeveling 6: de Commissie verbetert de methode waarmee zij financiële correcties vaststelt verder, om beter rekening te houden met de aard en de ernst van de vastgestelde overtredingen.	X						
	4.45. Met betrekking tot het beleidsterrein gezondheid en consumentenbescherming:							
	Aanbeveling 7: de Commissie verhelpt de gebreken die zijn geconstateerd in systemen voor aanbestedingen en subsidie-overeenkomsten.	X						

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet langer van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2011	3.45 Op grond van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2011 beveelt de Rekenkamer aan dat de Commissie en de lidstaten voor de lopende programmeringsperiode passende maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat:							
	Aanbeveling 1: de subsidiabiliteit van blijvend grasland correct wordt beoordeeld, vooral in gevallen waar terreinen ten dele zijn bedekt met struiken, onkruid, dichte bebossing of stenen.			X				
	Aanbeveling 3: inspecties ter plaatse van dusdanige kwaliteit zijn dat de subsidiabele arealen op betrouwbare wijze kunnen worden geïdentificeerd.		X					
	Aanbeveling 4: het ontwerp en de kwaliteit van het werk van de certificerende instanties zorgen voor een betrouwbare beoordeling van de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen in de betaalorganen.			X				
	4.53. Opgemerkt zij dat de aanbeveling van de Rekenkamer om de regels en voorwaarden voor plattelandsontwikkeling verder te vereenvoudigen nog altijd van kracht is.			X				
	4.54. Op grond van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2011 doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen voor de lopende programmeringsperiode op het gebied van plattelandsontwikkeling:							
	Aanbeveling 1: de lidstaten verrichten administratieve controles en controles ter plaatse grondiger teneinde het risico van declaratie van niet-subsidiabele kosten bij de EU te beperken.			X				

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet langer van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2011	Aanbeveling 2: de Commissie en de lidstaten zorgen voor een betere handhaving van de bestaande regels op het gebied van: — de regelgeving inzake overheidsoopdrachten en btw-ingeval overheidsorganen de begunstigden zijn van de steun; — agromilieuverbintenissen en subsidiabiliteitsvoor-schriften voor de modernisering van bedrijven.			X				
	Aanbeveling 3: de Commissie analyseert de redenen voor het foutenpercentage van materieel belang.	X						
	Aanbeveling 5: de Commissie breidt de richtsnoeren voor de certificerende instanties uit met het vereiste dat deze instanties de bevindingen van eerdere controles van de Commissie en de Rekenkamer opnemen in hun controlestrategie en -verslagen.			X				
	Aanbeveling 6: met betrekking tot de randvoorwaarden dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat de vereisten inzake de identificatie en registratie van dieren worden nageleefd en de controles beter over het jaar zijn verspreid, zodat alle relevante bepalingen naar behoren worden gecontroleerd.			X				
	4.55. Op de beleidsterreinen Milieu, Maritieme zaken en visserij, Gezondheid en consumentenbescherming beveelt de Rekenkamer de Commissie aan het toezicht te verbeteren op de visvangst in het kader van de partnerschapsovereenkomsten inzake visserij met landen buiten de EU.			X				

HOOFDSTUK 8

„Europa als wereldspeler”

INHOUD

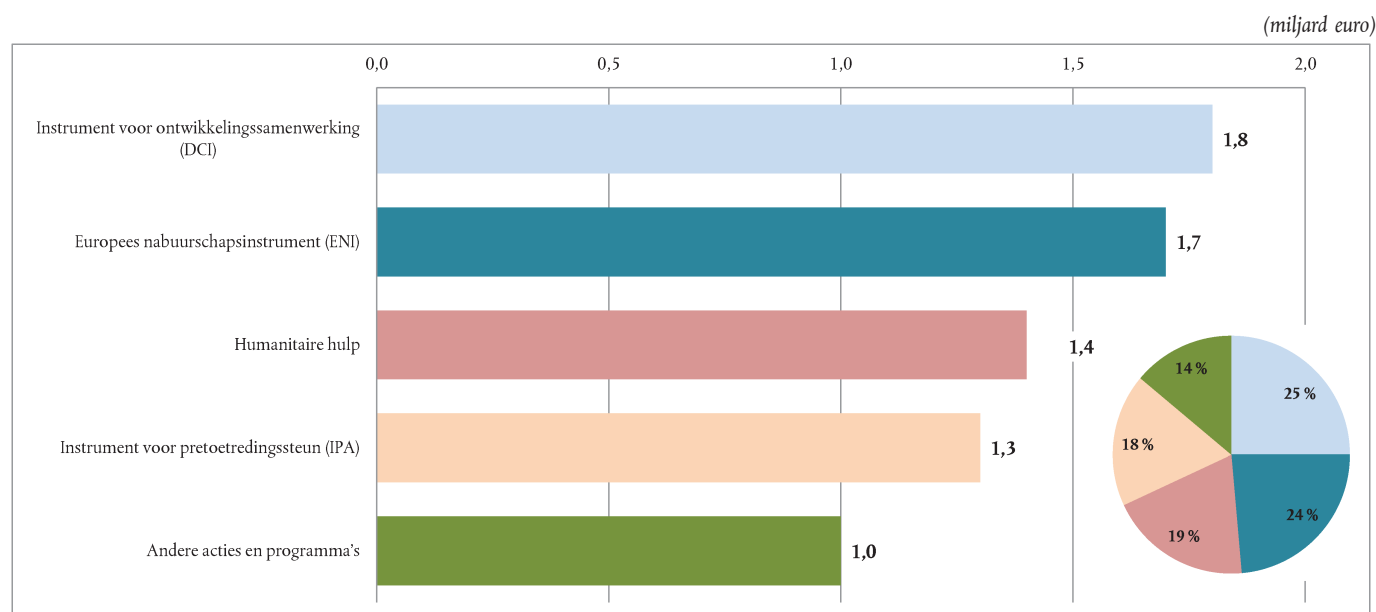
	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	8.1-8.10
Specifieke kenmerken van „Europa als wereldspeler”	8.2-8.9
Reikwijdte en aanpak van de controle	8.10
Regelmatigheid van de verrichtingen	8.11-8.21
Onderzoek van geselecteerde systemen en jaarlijkse activiteitenverslagen	8.22-8.25
EuropeAid	8.22-8.23
ECHO	8.24-8.25
Conclusies en aanbevelingen	8.26-8.31
De conclusie voor 2014	8.26-8.27
Aanbevelingen	8.28-8.31
 Bijlage 8.1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor „Europa als wereldspeler”	
Bijlage 8.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor „Europa als wereldspeler”	

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

8.1. Dit hoofdstuk bevat onze bevindingen in verband met onze specifieke beoordeling van „Europa als wereldspeler”. Het heeft een bredere reikwijdte dan het voormalige hoofdstuk 7 over „Externe betrekkingen, steun en uitbreiding” ⁽¹⁾ aangezien het ook uitgaven omvat die zijn gedaan in verband met regionaal beleid (300 miljoen euro), plattelandsontwikkeling (150 miljoen euro) en onderzoek en ander intern beleid (100 miljoen euro). Essentiële informatie over de betrokken activiteiten en de uitgaven in 2014 is opgenomen in **grafiek 8.1**.

Grafiek 8.1 — Rubriek 4 van het MFK — „Europa als wereldspeler”



Totaal aan betalingen over het jaar:	7,2
— operationele uitgaven	6,0
— begrotingssteun	0,9
— administratieve uitgaven	0,3
– voorschotten ⁽¹⁾	4,3
+ verrekening van voorschotten	4,5

Totaal gecontroleerde populatie	7,4
--	------------

⁽¹⁾ Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie voor nadere gegevens **bijlage 1.1**, paragraaf 7).

Bron: Geconsolideerde jaarrekening 2014 van de Europese Unie.

⁽¹⁾ De nieuwe structuur van ons jaarverslag wordt uiteengezet in paragraaf 0.7 van de algemene inleiding.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Specifieke kenmerken van „Europa als wereldspeler”

8.2. „Europa als wereldspeler” omvat al het externe optreden („buitenlands beleid”) dat wordt gefinancierd uit de EU-begroting. Betalingen voor „Europa als wereldspeler” beliepen in 2014 7,2 miljard euro en werden via verschillende instrumenten verricht. Het instrument voor ontwikkelingssamenwerking (DCI), het Europees nabuurschapsinstrument (ENI), het instrument voor pretoetredingssteun (IPA) en humanitaire hulp maken meer dan 86 % uit van de MFK-rubriek.

8.3. Op het gebied van ontwikkelingssamenwerking heeft de EU als hoofddoel de armoede terug te dringen en uiteindelijk uit te bannen ⁽²⁾. Het nabuurschapsbeleid heeft tot doel om partners die hervormingen doorvoeren richting democratie, de rechtsstaat en mensenrechten, te ondersteunen om een bijdrage te leveren tot de inclusieve economische ontwikkeling van deze partners, en om naast betrekkingen met overheden een partnerschap met samenlevingen te bevorderen. Pretoetredingssteun beoogt potentiële en kandidaat-lidstaten bij te staan om de waarden van menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en de mensenrechten te respecteren. Humanitaire hulp verleent specifieke bijstand, hulp en bescherming aan de bevolking van derde landen die het slachtoffer is van natuurrampen of door de mens veroorzaakte rampen.

8.4. De belangrijkste directoraten-generaal voor de tenuitvoerlegging van de begroting voor extern optreden zijn directoraat-generaal Internationale Samenwerking en Ontwikkeling (EuropeAid), de dienst Instrumenten buitenlands beleid (FPI), directoraat-generaal Nabuurschapsbeleid en Uitbreidingsonderhandelingen (DG NEAR, voormalig DG ELARG) en directoraat-generaal Humanitaire Hulp en Civiele Bescherming (ECHO).

8.5. De uitgaven voor de MFK-rubriek „Europa als wereldspeler” worden verricht met gebruikmaking van een breed scala aan samenwerkingsinstrumenten en steunverleningsmethoden ⁽³⁾ die in meer dan 150 landen worden toegepast. De regels en procedures, waaronder die betreffende de aanbesteding en gunning van contracten, zijn vaak ingewikkeld.

⁽²⁾ Gebaseerd op het Verdrag van Lissabon en de Europese consensus inzake ontwikkeling 2005.

⁽³⁾ Externe maatregelen kunnen met name dienen voor de financiering van overheidsopdrachten, subsidies, met inbegrip van rentesubsidies, speciale leningen, garanties op leningen en maatregelen inzake financiële bijstand, steun voor de begroting en andere specifieke vormen van budgettaire bijstand.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.6. Op twee terreinen beperken de aard van de instrumenten en van de betalingsvoorwaarden de mate waarin deze verrichtingen vatbaar zijn voor fouten. Dit zijn begrotingssteun⁽⁴⁾ en EU-bijdragen aan multidonorprojecten die worden uitgevoerd door internationale organisaties⁽⁵⁾ zoals de Verenigde Naties (VN).

8.7. Begrotingssteun vormt een bijdrage aan de algemene begroting van een staat of diens begroting voor een specifiek beleid of doel. Wij hebben onderzocht of de Commissie heeft voldaan aan de specifieke voorwaarden voor de uitbetaling van begrotingssteun aan het betrokken partnerland en of zij heeft geverifieerd dat er is voldaan aan de algemene subsidiabiliteitsvoorwaarden (zoals vooruitgang op het gebied van het beheer van overheidsfinanciën).

8.8. De wettelijke bepalingen bieden echter veel ruimte voor interpretatie en de Commissie beschikt over een grote mate van flexibiliteit bij het bepalen of er aan de algemene voorwaarden is voldaan. Bij onze controle van de regelmatigheid kunnen wij niet verder gaan dan het stadium waarin de steun aan een partnerland wordt betaald. De overgedragen middelen gaan dan op in de begrotingsmiddelen van het ontvangende land. Eventuele tekortkomingen in het financieel beheer van dat land leiden niet tot met de controle van de regelmatigheid door ons aangetoonde fouten.

8.9. In het geval dat de bijdragen van de Commissie aan multidonorprojecten worden samengevoegd met die van andere donoren en niet zijn geormerkt voor specifiek aanwijsbare uitgavenposten, neemt de Commissie aan dat de EU-subsidiabiliteitsregels zijn nageleefd, zolang de samengevoegde hoeveelheid voldoende subsidiabele uitgaven bevat om de bijdrage van de EU te dekken. Dit noemt de Commissie de „hypothetische aanpak”. Deze door de Commissie gehanteerde hypothetische aanpak vormt een beperking van het werk van de controleurs in het geval van een substantiële bijdrage van andere donoren, die de Commissie dan voldoende acht om eventueel door ons ontdekte niet-subsidiabele uitgaven af te dekken.

⁽⁴⁾ De betalingen voor begrotingssteun uit de algemene begroting bedroegen in 2014 850 miljoen euro.

⁽⁵⁾ De betalingen aan internationale organisaties uit de algemene begroting bedroegen in 2014 1 640 miljoen euro.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Reikwijdte en aanpak van de controle

8.10. In **bijlage 1.1, deel 2**, van hoofdstuk 1 wordt onze algemene controleaanpak en -methodologie beschreven. Ten aanzien van de controle van „Europa als wereldspeler” dienen de volgende specifieke zaken te worden opgemerkt:

- a) De controle omvatte een onderzoek van een steekproef van 172 verrichtingen zoals beschreven in **bijlage 1.1**, paragraaf 7. De steekproef is zodanig opgezet dat deze representatief is voor alle soorten verrichtingen binnen de MFK-rubriek. In 2014 bestond de steekproef uit 122 verrichtingen die werden goedgekeurd door de EU-delegaties in elf begunstigde staten ⁽⁶⁾ en 50 door het hoofdkantoor van de Commissie goedgekeurde verrichtingen.
- b) De beoordeling van de jaarlijkse activiteitenverslagen omvatte verslagen van EuropeAid en ECHO.

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

8.11. De resultaten van de toetsing van verrichtingen zijn samengevat in **bijlage 8.1**. Van de 172 door ons gecontroleerde verrichtingen vertoonden er 43 (25 %) fouten. Op basis van de 28 door ons gekwantificeerde fouten schatten wij het foutenpercentage op 2,7 % ⁽⁷⁾.

8.12. Als de in de paragrafen 8.6-8.9 genoemde begrotingssteun en multidonorverrichtingen van de gecontroleerde steekproef worden uitgesloten, bedraagt het geschatte foutenpercentage 3,7 % ⁽⁸⁾.

8.13. In zeven gevallen van kwantificeerbare fouten beschikte de Commissie over voldoende informatie ⁽⁹⁾ om de fouten te kunnen voorkomen of op te sporen en te corrigeren voordat zij de uitgaven accepteerde. Indien al deze informatie gebruikt was om fouten te corrigeren, zou het geschatte foutenpercentage voor dit hoofdstuk 0,2 procentpunt lager zijn geweest. Wij constateerden bij vijf andere verrichtingen fouten die niet waren ontdekt door de door de begunstigden aangewezen controleurs.

8.14. In **grafiek 8.2** is weergegeven in welke mate de verschillende soorten fouten hebben bijgedragen tot het door ons geschatte foutenpercentage voor 2014.

8.11. Gezamenlijk antwoord op de paragrafen 8.11 tot en met 8.20

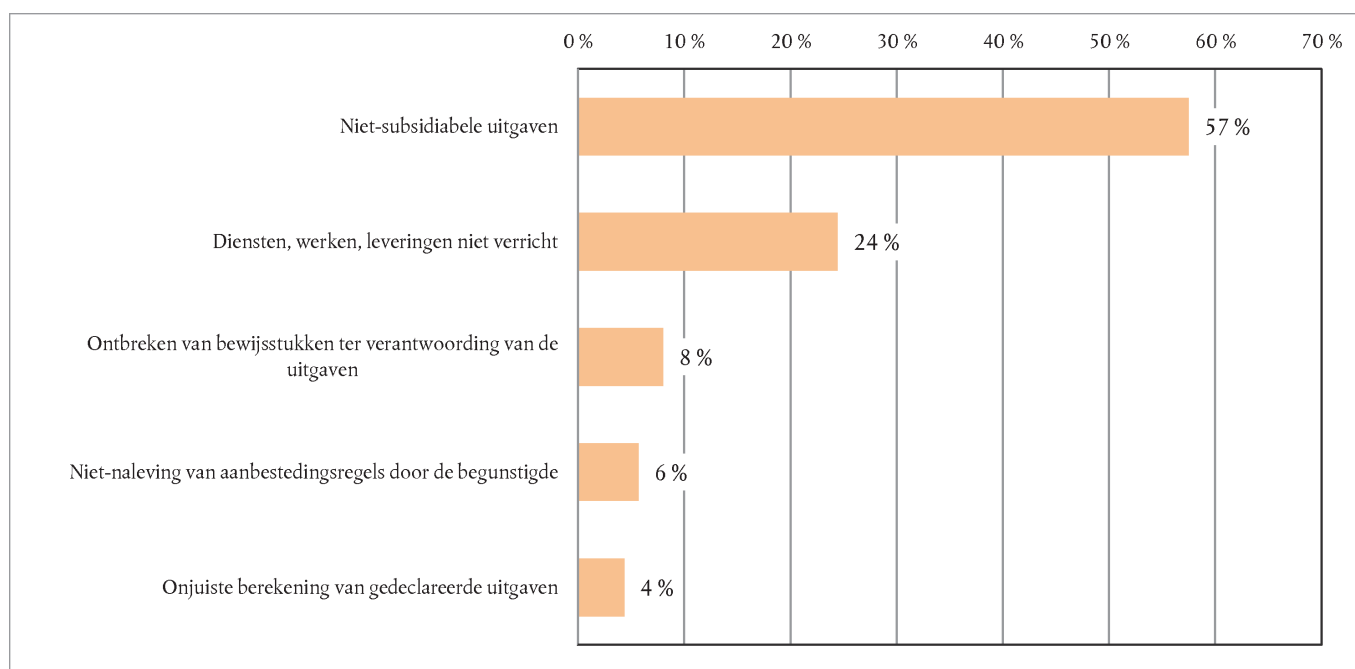
De controles van de Commissie zijn dusdanig opgezet dat fouten nog steeds via controles achteraf — na de saldobetalingen — kunnen worden opgespoord en gecorrigeerd. De bij externe steun betrokken DG's plannen en implementeren een uitgebreid jaarprogramma voor controles achteraf op basis van een formele risicobeoordelingsprocedure.

⁽⁶⁾ Belize, Bosnië en Herzegovina, Colombia, Jamaica, Laos, Moldavië, Niger, Palestina, Servië, Thailand en Tunesië.

⁽⁷⁾ Wij berekenen onze foutenschatting op basis van een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. Wij hebben 95 % zekerheid dat het foutenpercentage in de populatie tussen 0,9 % en 4,4 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrens).

⁽⁸⁾ 129 verrichtingen, onderste foutengrens (LEL) 1,3 % en bovenste foutengrens (UEL) 6,0 %, met 95 % zekerheid.

⁽⁹⁾ Op basis van de ondersteunende documentatie en verplichte controles.

Grafiek 8.2 — Bijdrage tot het geschatte foutenpercentage per soort fout

Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.15. De belangrijkste soort fouten (14 van de 28 gevallen) betreft niet-subsidiabele uitgaven en vertegenwoordigt 57 % van het geschatte foutenpercentage. Dit omvat uitgaven in verband met activiteiten die niet onder de overeenkomst vielen, uitgaven die waren gedaan buiten de subsidiabiliteitsperiode, niet-subsidiabele lasten, niet-naleving van de oorsprongsregel en indirecte kosten die ten onrechte als directe kosten waren opgevoerd (zie voor een voorbeeld tekstvak 8.1). In al deze gerapporteerde gevallen gaat het om subsidieovereenkomsten of overeenkomsten die worden uitgevoerd door internationale organisaties.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Tekstvak 8.1 — Niet-subsidiabele uitgaven*EuropeAid — Laos*

De Commissie ondertekende een subsidieovereenkomst ter waarde van 150 000 euro met een nationale organisatie in Laos met als algemene doelstelling het aantal slachtoffers van niet-geëxplodeerde munitie te verminderen door middel van voorlichting over risico's. De contractueel overeengekomen uitvoeringsperiode begon in januari 2009. Salariskosten voor het personeel ter plaatse voor december 2008 werden in rekening gebracht en geaccepteerd door de Commissie. De geaccepteerde kosten waren daarom te hoog opgegeven.

8.16. 24 % van het geschatte foutenpercentage houdt verband met vijf gevallen waarin de Commissie incorrect uitgaven accepteerde (en verrekende) voor diensten, werken en leveringen, terwijl deze uitgaven op het moment waarop deze door de Commissie werden geaccepteerd, niet waren gedaan (zie voor een voorbeeld tekstvak 8.2).

Tekstvak 8.2 — Uitgaven die niet zijn gedaan*EuropeAid — Belize*

De Commissie ondertekende een bijdrageovereenkomst met een Caribische bank voor een bedrag van 6,5 miljoen euro voor het opzetten van een doorlopendkredietfaciliteit voor het herplanten van suikerriet in Belize. De Commissie heeft de actie volledig gefinancierd.

In 2014 accepteerde de Commissie uitgaven ten bedrage van 2,3 miljoen euro, waarvan 740 000 euro werd vertegenwoordigd door kredietovereenkomsten met boeren die door de financiële instelling waren ondertekend, maar nog niet waren uitbetaald. Door het volledige bedrag als gedane uitgaven te aanvaarden, heeft de Commissie incorrect te veel van de eerder betaalde voorfinanciering verrekend.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.17. 8 % van het geschatte foutenpercentage was te wijten aan het ontbreken van bewijsstukken. 4 % van het geschatte foutenpercentage kwam voort uit gevallen waarin de gedeclareerde uitgaven verkeerd waren berekend ten gevolge van wiskundige fouten of onjuiste wisselkoersen.

8.18. 6 % van het geschatte foutenpercentage hield verband met onregelmatige aanbestedings- of contractsluitingsprocedures van de begunstigden (zie voor een voorbeeld tekstvak 8.3).

Tekstvak 8.3 — Onregelmatige contractsluitingsprocedure

EuropeAid — Tunesië

De Commissie ondertekende een subsidieovereenkomst ter waarde van 230 000 euro met een Zwitserse ngo die tot doel had de radiovoorziening te stabiliseren en de verspreiding van informatie onder een breed publiek in Tunesië te waarborgen bij de voorbereiding voor de algemene verkiezingen na de revolutie.

De ngo heeft een contract ter waarde van 11 500 euro ondertekend met een dienstverlener, waarbij het bewijs ontbreekt dat er drie dienstverleners zijn geraadpleegd bij de gunning van het contract.

8.19. Vijftien van de 172 verrichtingen bevatten niet-kwantificeerbare fouten die niet-nakoming van wettelijke of contractuele verplichtingen betroffen.

8.20. De twintig onderzochte verrichtingen voor begrotingssteun bevatten geen fouten ten aanzien van de wettigheid en de regelmatigheid.

8.21. In ons Jaarverslag 2013 hebben wij een systeemfout gerapporteerd voor DG ELARG, dat uitgaven accepteerde die op eigen ramingen berustten in plaats van op gemaakte, betaalde en geaccepteerde kosten. Gedurende de controle van dit jaar hebben wij vastgesteld dat dergelijke boekingen ook in 2014 voorkwamen (96 miljoen euro). In mei 2014 heeft DG ELARG de foutieve verrekeningen in zijn rekeningen voor 2013 en 2014 gecorrigeerd. Het heeft daarnaast de instructies herzien die zijn vastgesteld in de ELARG-boekhoudingshandleiding, waarin nu is bepaald dat voorfinanciering moet worden verrekend op basis van geaccepteerde subsidiabele uitgaven.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 8.3 — Onregelmatige contractsluitingsprocedure

Dit is een op zichzelf staand geval dat te wijten is aan een dringende, onmiddellijke behoefte. De ngo is er nadrukkelijk op gewezen in de toekomst de correcte gunningsregels toe te passen.

8.21. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Rekenkamer in de DAS 2013-procedure, heeft DG NEAR, het vroegere DG ELARG, onmiddellijk grote veranderingen in zijn systemen aangebracht, die nu worden uitgevoerd.

De door DG NEAR op dit vlak geboekte vooruitgang is aan de andere instellingen meegedeeld.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**ONDERZOEK VAN GESELECTEERDE SYSTEMEN
EN JAARLIJKSE ACTIVITEITENVERSLAGEN****EuropeAid**

8.22. Uit de toetsing van verrichtingen is gebleken dat de voorafgaande systemen van de Commissie in sommige gevallen hebben gefaald. De fouten werden niet altijd ontdekt door de uitgavenverificaties die werden verricht door controleurs die door de begunstigden waren aangewezen. Dit heeft ertoe geleid dat niet-subsidiabele kosten van de begunstigden zijn aanvaard.

8.23. De gedetailleerde resultaten van de beoordeling van de EuropeAid-systemen, met daarbij de door EuropeAid verrichte studie van het restfoutenpercentage, alsmede de beoordeling van zijn jaarlijks activiteitenverslag, worden gepresenteerd in ons jaarverslag over het achtste, negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds (de paragrafen 36-46).

ECHO

8.24. In het kader van onze aanpak van controle bij toerbeurt⁽¹⁰⁾ hebben wij op het gebied van „Europa als wereldspeler” het jaarlijks activiteitenverslag van DG ECHO onderzocht.

8.25. In zijn betrouwbaarheidsverklaring over het jaar 2014 verklaarde de directeur-generaal van DG ECHO redelijke zekerheid te hebben dat de ingevoerde beheersingsprocedures de nodige zekerheid boden over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen en dat de in het verslag opgenomen informatie betrouwbaar, volledig en juist was. Deze verklaring wordt ondersteund door de bevindingen en conclusies die zijn gebaseerd op onze controlewerkzaamheden in verband met verrichtingen van DG ECHO in 2014.

⁽¹⁰⁾ In de voorgaande jaren hebben wij het jaarlijks activiteitenverslag 2013 van de dienst FPI en het jaarlijks activiteitenverslag 2012 van DG ELARG onderzocht.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**De conclusie voor 2014**

8.26. Over het geheel genomen wijst de controle-informatie erop dat de uitgaven voor „Europa als wereldspeler” een materieel foutenpercentage vertonen.

8.27. Voor de bestedingen in het kader van deze MFK-rubriek wijst de toetsing van verrichtingen uit dat de meest waarschijnlijke fout in de populatie 2,7 % is (zie **bijlage 8.1**).

Aanbevelingen

8.28. **Bijlage 8.2** toont de resultaten van onze beoordeling van de vooruitgang bij het opvolgen van de in voorgaande jaarverslagen gedane aanbevelingen ⁽¹⁾. In de jaarverslagen over 2011 en 2012 deden wij acht aanbevelingen. De Commissie heeft vier aanbevelingen volledig uitgevoerd, terwijl er twee in de meeste opzichten en twee in enkele opzichten werden uitgevoerd.

8.29. Zoals aangegeven in paragraaf 8.22 heeft de toetsing van verrichtingen in 2014 tekortkomingen in de uitgavenverificaties aan het licht gebracht. Deze kwestie is reeds besproken in ons Jaarverslag 2012, waarin wij de Commissie hebben gevraagd doeltreffende stappen te zetten ter waarborging van de kwaliteit van de door externe controleurs verrichte controles van uitgaven. Sindsdien heeft EuropeAid actie ondernomen om de tekortkomingen met betrekking tot externe controles en verificaties aan te pakken. Het is echter nog te vroeg om de impact van deze maatregelen te beoordelen, omdat sommige acties nog in ontwikkeling zijn.

8.30. Uit de resultaten van de toetsing van verrichtingen is gebleken dat de controles ter voorkoming en opsporing van niet-subsidiabele uitgaven voor subsidiecontracten in sommige gevallen hebben gefaald. In ons Jaarverslag 2011 hebben wij een aanbeveling gedaan met betrekking tot het toezicht op subsidies, maar wij achten de door de Commissie getroffen maatregelen slechts in enkele opzichten uitgevoerd.

8.29. *Aangezien de kwestie in de praktijk complexer is dan verwacht, neemt de ontwikkeling van kwaliteitsschema's voor uitgavenverificatieverslagen meer tijd in beslag dan voorzien. De schema's zouden tegen het laatste kwartaal van 2015 beschikbaar moeten zijn.*

⁽¹⁾ De doelstelling van deze follow-up was de verificatie van de introductie en het bestaan van corrigerende maatregelen die zijn getroffen als reactie op onze aanbevelingen. De beoordeling van de doeltreffende uitvoering daarvan was geen doelstelling. Sommige maatregelen waren nog in ontwikkeling en het was daarom te vroeg voor een verificatie daarvan.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.31. Naar aanleiding van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2014 doen wij de Commissie en met name EuropeAid de volgende aanbevelingen:

- **Aanbeveling 1:** zet internebeheersingsprocedures op en pas deze toe om ervoor te zorgen dat voorfinanciering wordt verrekend op basis van daadwerkelijk gedane uitgaven, met uitsluiting van juridische verbintenissen;
- **Aanbeveling 2:** versterk de controles vooraf voor subsidieovereenkomsten, en wel door EuropeAid de voorgenomen maatregelen naar aanleiding van de aanbevelingen uit het EOF-jaarverslag 2011 inzake op risico gebaseerde planning en systematische follow-up voor verificatie en toezichtbezoeken ter plaatse in de praktijk te laten brengen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie is het met deze aanbeveling eens.

De Commissie zal de goedkeuringsregels voor bijdrageovereenkomsten verder verduidelijken in de DEVCO en NEAR Companion.

De Commissie is het met deze aanbeveling eens. Er worden reeds maatregelen genomen.

BIJLAGE 8.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR „EUROPA ALS WERELDSPELER”

	2014	2013 ⁽¹⁾
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF		
Totaal verrichtingen:	172	182
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN		
Geschat foutenpercentage	2,7 %	2,1 %
Bovenste foutengrens (UEL)	4,4 %	
Onderste foutengrens (LEL)	0,9 %	

⁽¹⁾ De cijfers voor 2013 werden herberekend om ze af te stemmen op de structuur van het Jaarverslag 2014 zodat vergelijking tussen beide jaren mogelijk wordt. In **grafiek 1.3** van hoofdstuk 1 wordt getoond hoe de resultaten van 2013 werden herschikt volgens het Jaarverslag 2014.

BIJLAGE 8.2

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR „EUROPA ALS WERELDSPELER”

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2012	Aanbeveling 1: De Commissie moet voor de tijdige regularisatie van uitgaven zorgen.		X					
	Aanbeveling 2: De Commissie moet een beter documentenbeheer door de uitvoeringspartners en begunstigten bevorderen.	X						
	Aanbeveling 3: De Commissie moet het beheer van de procedures voor het plaatsen van opdrachten verbeteren door heldere selectiecriteria te formuleren en door de evaluatieprocessen beter te documenteren.	X						
	Aanbeveling 4: De Commissie moet doeltreffende maatregelen nemen om de kwaliteit te verbeteren van door externe controleurs uitgevoerde controles van uitgaven.		X					
	Aanbeveling 5: De Commissie moet een coherente en degelijke methodologie vaststellen ten behoeve van het directoraat-generaal Externe Betrekkingen voor de berekening van het restfoutenpercentage.	X						

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2011	Aanbeveling 6: EuropeAid, DG ECHO en de dienst FPI moeten het toezicht op subsidiecontracten verbeteren, waarbij zij beter gebruikmaken van bezoeken ter plaatse ter voorkoming en opsporing van gedeclareerde niet-subsidiabele uitgaven, en/of de dekking van de in opdracht van de Commissie uitgevoerde controles vergroten.			X				
	Aanbeveling 7: De dienst FPI moet ervoor zorgen dat alle GBVB-missies worden geaccrediteerd overeenkomstig de „beoordelingen van de zes pijlers”.			X				Langjarige missies zijn nu conform artikel 60 FR, met FPI-bijstand. FPI heeft overeenkomstig zijn naar aanleiding van diverse controlebevindingen opgestelde actieplannen bewerkstelligd dat de drie grootste GBVB-missies conform waren. Voorts is één middelgrote missie (EUPOL COPPS) beoordeeld en eind 2014 conform bevonden. De 4 conforme missies (EULEX Kosovo, EUMM Georgië, EUPOL Afghanistan en EUPOL COPPS) waren bij benadering goed voor 192 miljoen euro ofwel 61 % van het GBVB-budget voor 2014. De beoordeeling van een 5e missie (EUCAP Nestor) is in 2014 begonnen en zal in 2015 worden afgerond. Nog een andere missie (EUCAP Sahel Niger) zal in 2015 worden beoordeeld.
	Aanbeveling 8: De dienst FPI moet ervoor zorgen dat de afsluiting van oude GBVB-contracten wordt versneld. (Dit is de follow-up/update uit 2011 van een aanbeveling uit 2009.)	X						

HOOFDSTUK 9

„Administratie”

INHOUD

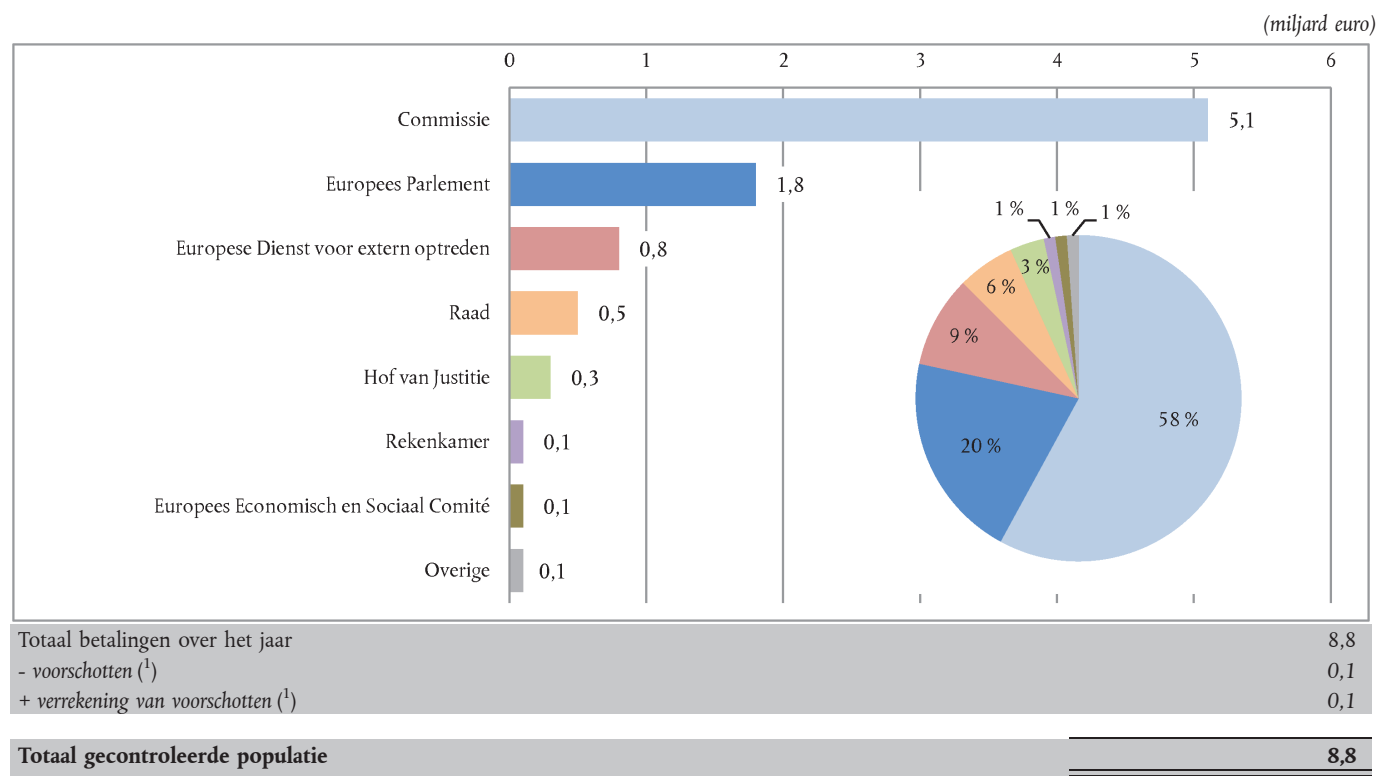
	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	9.1-9.6
Specifieke kenmerken van het terrein van de MFK-rubriek	9.3-9.4
Reikwijdte en aanpak van de controle	9.5-9.6
Regelmatigheid van de verrichtingen	9.7-9.8
Onderzoek van geselecteerde systemen en jaarlijkse activiteitenverslagen	9.9
Opmerkingen over specifieke instellingen en organen	9.10-9.14
Europees Parlement	9.11
Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC)	9.12
Andere instellingen en organen	9.13
Rekenkamer	9.14
Conclusies en aanbevelingen	9.15-9.17
De conclusie voor 2014	9.15
Aanbevelingen	9.16-9.17
Bijlage 9.1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor „Administratie”	
Bijlage 9.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor „Administratie”	

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

9.1. Dit hoofdstuk bevat onze bevindingen in verband met onze specifieke beoordeling van „Administratie” ⁽¹⁾. Essentiële informatie over de betrokken activiteiten en de uitgaven in 2014 is opgenomen in **grafiek 9.1**.

Grafiek 9.1 — Rubriek 5 van het MFK — „Administratie” ⁽²⁾



⁽¹⁾ Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie voor nadere gegevens **bijlage 1.1**, paragraaf 7).

Bron: Voorlopige geconsolideerde jaarrekening 2014 van de Europese Unie.

9.2. Wij rapporteren afzonderlijk over de agentschappen en andere organen van de EU ⁽³⁾. De financiële controle van de Europese Centrale Bank valt niet onder ons mandaat.

⁽¹⁾ Hieronder vallen de administratieve uitgaven van alle instellingen van de Europese Unie (EU), pensioenen en betalingen aan de Europese Scholen. Voor de laatstgenoemde brengen wij een specifiek jaarverslag uit dat wordt voorgelegd aan de raad van bestuur van de Europese Scholen. Een kopie van dit verslag wordt naar het Europees Parlement, de Raad en de Commissie gestuurd.

⁽²⁾ Een deel van de administratieve uitgaven is ook te vinden onder andere rubrieken van het MFK dan rubriek 5. De totale in 2014 in het kader van deze rubrieken bestede kredieten bedragen 1,3 miljard euro.

⁽³⁾ Onze specifieke jaarverslagen over de agentschappen en andere organen worden bekendgemaakt in het Publicatieblad.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Specifieke kenmerken van het terrein van de MFK-rubriek

9.3. De administratieve uitgaven omvatten uitgaven voor personele middelen (salarissen, toelagen en pensioenen), die goed zijn voor zo'n 60 % van het totaal, en uitgaven voor gebouwen, uitrusting, energieverbruik, communicatie en informatietechnologie.

9.4. De voornaamste risico's voor de administratieve uitgaven zijn de niet-naleving van de procedures voor het plaatsen van opdrachten, voor de tenuitvoerlegging van contracten, voor werving en voor de berekening van salarissen en toelagen. In het algemeen beschouwen wij deze MFK-rubriek als een terrein met een laag risico.

Reikwijdte en aanpak van de controle

9.5. In **bijlage 1.1, deel 2**, van hoofdstuk 1 wordt onze algemene controleaanpak en -methodologie beschreven. Ten aanzien van de controle van „Administratie” dienen de volgende specifieke zaken te worden opgemerkt:

- a) De controle omvatte een onderzoek van een steekproef van 129 verrichtingen zoals beschreven in **bijlage 1.1**, paragraaf 7. De steekproef is zodanig opgezet dat deze representatief is voor alle soorten verrichtingen binnen de MFK-rubriek. In 2014 bestond de steekproef uit 92 betalingen van salarissen, pensioenen en toelagen daarbij en andere personeelskosten, 14 betalingen met betrekking tot contracten betreffende gebouwen en 23 betalingen in verband met andere uitgaven (energie, communicatie, informatietechnologie enz.).
- b) Ook werden in het kader van de controle ⁽⁴⁾ de procedures voor de werving van tijdelijk personeel en arbeidscontractanten ⁽⁵⁾ alsmede de aanbestedingsprocedures ⁽⁶⁾ bij het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Ombudsman onderzocht.

⁽⁴⁾ Op grond van de sinds 2012 gevolgde aanpak van controle bij toerbeurt betreft de systeemcontrole ieder jaar twee of drie instellingen of organen, waarbij voor iedere instelling of ieder orgaan en voor ieder systeem een steekproef van verrichtingen wordt onderzocht.

⁽⁵⁾ In 2014 omvatte de controle het onderzoek van 15 wervingsprocedures voor het Europees Economisch en Sociaal Comité, 15 wervingsprocedures voor het Comité van de Regio's en 10 wervingsprocedures voor de Europese Ombudsman.

⁽⁶⁾ In 2014 omvatte de controle het onderzoek van 15 aanbestedingsprocedures voor het Europees Economisch en Sociaal Comité, 15 aanbestedingsprocedures voor het Comité van de Regio's en 7 aanbestedingsprocedures voor de Europese Ombudsman.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- c) Het onderzoek van de jaarlijkse activiteitenverslagen omvatte de verslagen van de directoraten-generaal (DG's) en bureaus van de Commissie ⁽⁷⁾ die voornamelijk verantwoordelijk zijn voor de administratieve uitgaven, en van die van alle andere instellingen en organen.

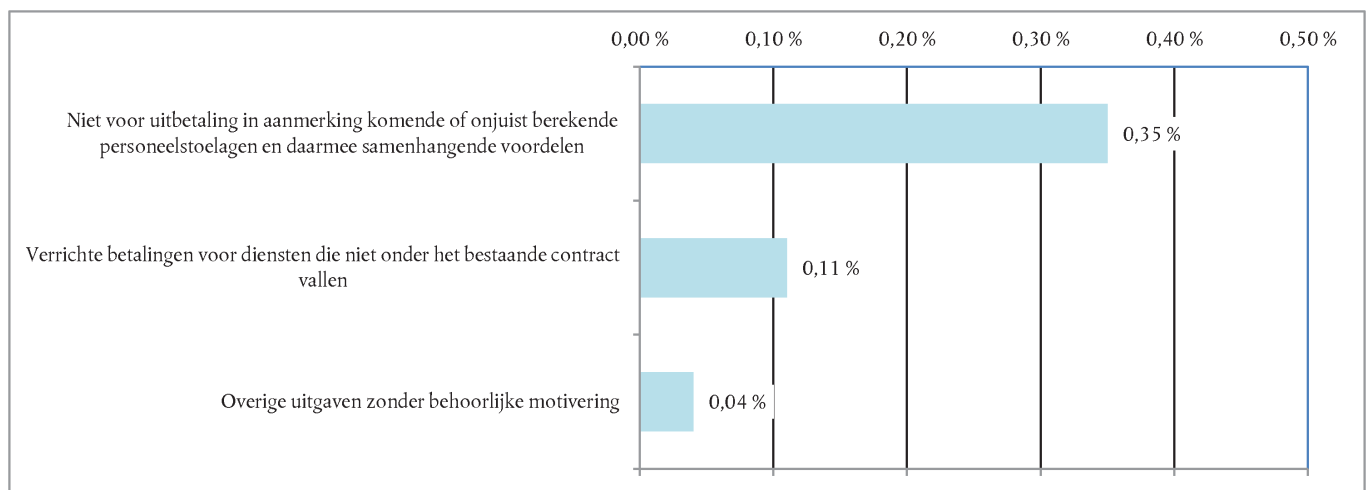
9.6. De uitgaven van de Rekenkamer zelf worden gecontroleerd door een externe firma ⁽⁸⁾. De resultaten van de door die firma verrichte controle van onze financiële staten over het op 31 december 2014 afgesloten begrotingsjaar zijn opgenomen in paragraaf 9.14.

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

9.7. De resultaten van de toetsing van verrichtingen zijn samengevat in **bijlage 9.1**. Van de 129 door ons gecontroleerde verrichtingen vertoonden er 20 (15,5 %) fouten. Op basis van de 12 door ons gekwantificeerde fouten schatten wij het foutenpercentage op 0,5 % ⁽⁹⁾.

9.8. In **grafiek 9.2** is weergegeven in welke mate de verschillende soorten fouten hebben bijgedragen tot het door ons geschatte foutenpercentage voor 2014.

Grafiek 9.2 — Bijdrage tot het geschatte foutenpercentage per soort fout



Bron: Europese Rekenkamer.

⁽⁷⁾ DG Personele Middelen en Veiligheid, Bureau voor het beheer en de afwikkeling van de individuele rechten (PMO), Bureau voor infrastructuur en logistiek in Brussel en DG Informatica.

⁽⁸⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

⁽⁹⁾ Wij berekenen onze foutenschatting op basis van een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. Wij hebben 95 % zekerheid dat het foutenpercentage in de populatie tussen 0,1 % en 0,9 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrens).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ONDERZOEK VAN GESELECTEERDE SYSTEMEN EN JAARLIJKSE ACTIVITEITENVERSLAGEN

9.9. Wij hebben geen significante tekortkomingen kunnen vaststellen in de geselecteerde systemen en jaarlijkse activiteitenverslagen van de instellingen en organen.

OPMERKINGEN OVER SPECIFIEKE INSTELLINGEN EN ORGANEN

9.10. Wij hebben geen significante tekortkomingen vastgesteld met betrekking tot de gecontroleerde aspecten bij het Hof van Justitie, het Comité van de Regio's, de Europese Ombudsman en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming. Onze opmerkingen over de volgende specifieke instellingen en organen zijn niet van materieel belang voor de administratieve uitgaven als geheel. Ze zijn echter wel significant in de context van de afzonderlijke instelling of het afzonderlijke orgaan in kwestie.

Europees Parlement

9.11. Van de 28 betalingen die voor het Europees Parlement werden gecontroleerd, had er één betrekking op de subsidie voor huishoudelijke uitgaven die in 2013 was betaald aan een Europese politieke partij⁽¹⁰⁾. Wij troffen gebreken aan in de toetsingen door het Europees Parlement van de uitgaven van de politieke partij aan door laatstgenoemde vergoede kosten aan met haar geassocieerde organisaties⁽¹¹⁾ en in sommige van de door de politieke partij georganiseerde aanbestedingsprocedures (zie tekstvak 9.1)⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ Verordening (EG) nr. 2004/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 betreffende het statuut en de financiering van politieke partijen op Europees niveau (PB L 297 van 15.11.2003, blz. 1) zoals gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1524/2007 (PB L 343 van 27.12.2007, blz. 5) en Besluit van het Bureau van het Europees Parlement van 29 maart 2004 houdende de uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 2004/2003 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het statuut en de financiering van politieke partijen op Europees niveau (PB C 112 van 9.4.2011, blz. 1).

⁽¹¹⁾ Geassocieerde organisaties worden als volgt gedefinieerd: zij moeten officieel worden erkend door de desbetreffende Europese partij; zij moeten worden genoemd in de statuten van de partij, of de samenwerking tussen de partij en de geassocieerde organisatie moet op een bestaand feitelijk partnerschap zijn gebaseerd; partijen moeten een dergelijke „associatie” aangeven op het moment van de subsidieaanvraag.

⁽¹²⁾ Zie ook ons Advies nr. 1/2013 over een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen en over een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 wat betreft de financiering van Europese politieke partijen (PB C 67 van 7.3.2013, blz. 1).

ANTWOORD VAN DE EDPS

9.10. De EDPS neemt nota van de resultaten van de beoordeling van de Rekenkamer en zal blijven werken aan het verbeteren van zijn systeem voor het tijdig monitoren en controleren.

ANTWOORD VAN HET EUROPEES PARLEMENT

9.11. Het Parlement wijst erop dat de aanbestedingsprocedures van politieke partijen op Europees niveau (hierna „partijen” genoemd) en de daaruit voortvloeiende betalingen slechts tot op zekere hoogte kunnen worden vergeleken met de aanbestedingsprocedures van de instellingen en rechtstreeks door de bevoegde ordonnateurs van de instellingen verrichte betalingen. De bevoegde ordonnateur van het Parlement oefent weliswaar niet rechtstreeks invloed uit op de aanbestedingsprocedures van de partijen, maar verleent deze wel uitgebreide ondersteuning. De partijen blijven niettemin zelf verantwoordelijk voor hun financiële verrichtingen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Tekstvak 9.1 — Tekortkomingen in de controles door het Europees Parlement van de subsidie voor huishoudelijke uitgaven die werden betaald aan Europese politieke partijen

Het Europees Parlement waarborgde niet dat kosten die een politieke partij vergoedde aan geassocieerde organisaties, ook daadwerkelijk waren gemaakt. Bovendien werd in één geval het plafond van 60 000 euro voor financiële steun aan een afzonderlijke geassocieerde organisatie overschreden ⁽¹³⁾.

Het Europees Parlement nam niet alle nodige maatregelen om te verzekeren dat door politieke partijen ondertekende contracten naar behoren zijn aanbesteed. In één aanbestedingsprocedure kon een politieke partij niet helemaal aantonen dat het contract was gegund aan de economisch voordeligste inschrijving. In een ander geval waren er geen bewijsstukken waaruit bleek dat de gunning van een contract volgde uit een aanbestedingsprocedure.

ANTWOORD VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Tekstvak 9.1 — Tekortkomingen in de controles door het Europees Parlement van de subsidie voor huishoudelijke uitgaven die werden betaald aan Europese politieke partijen

Financiële steun aan gelieerde organisaties van meer dan 60 000 euro werd alleen in het begrotingsjaar 2013, dat een overgangperiode vormde, aanvaard, aangezien de Financiële Regels toen net in werking waren getreden en de interpretatie van de regels inzake financiële steun voor derde partijen pas in de loop van het jaar werd vastgelegd. Vanaf 2014 worden bedragen van meer dan 60 000 euro niet langer als subsidiabele uitgaven aanvaard. Naar aanleiding van de inleidende opmerkingen van de Rekenkamer heeft het Parlement de voorschriften inzake financiële steun voor gelieerde organisaties en inzake het plaatsen van overheidsopdrachten in de herziene versie van zijn handleiding inzake door het EP betaalde exploitatiesubsidies aan partijen en stichtingen op Europees niveau van 1 juni 2015 verduidelijkt. Bijkomende toelichtingen zullen in het kader van de afsluiting van de rekeningen van de partijen en stichtingen voor het begrotingsjaar 2014 ter goedkeuring worden voorgelegd aan het Bureau van het Europees Parlement.

Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC)

ANTWOORD VAN HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

9.12. Wij troffen in 4 gevallen op 15 onderzochte aanbestedingsprocedures gebreken aan. In drie van deze gevallen ging het EESC niet behoorlijk na of de inschrijvingen in overeenstemming waren met de vereiste specificaties en maakte het schrijffouten bij de beoordeling van de offertes van de inschrijvers. In het vierde geval had het EESC de uitsluitingscriteria bij de gunning van het contract niet behoorlijk toegepast.

9.12 De genoemde zwakke punten waren meestal van formele aard en, op twee uitzonderingen na, niet van invloed op de uitkomst van de aanbestedingsprocedure. De opmerkingen van de Rekenkamer hebben betrekking op aanbestedingen die worden gegund door een ander directoraat dan het directoraat Logistiek (het laatste wordt gedeeld door het EESC en het Comité van de Regio's en heeft sinds vele jaren een gespecialiseerde dienst om financiële actoren te helpen met hun aanbestedingsprocedures). Het EESC heeft onlangs een soortgelijke ondersteunende dienst voor overheidsopdrachten opgezet ter ondersteuning van andere directoraten dan Logistiek. Er werken twee functionarissen bij deze dienst die nu volledig operationeel is.

⁽¹³⁾ Artikel 210 van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 1268/2012 van de Commissie van 29 oktober 2012 houdende uitvoeringsvoorschriften voor Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 (PB L 362 van 31.12.2012, blz. 1).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Andere instellingen en organen

9.13. Evenals in voorgaande jaren ontdekten wij een klein aantal fouten met betrekking tot de berekening van personeelskosten en enkele gebreken in het beheer van gezinstoelagen bij het Europees Parlement, de Raad, de Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO). Ook constateerden wij gebreken in de berekening van personeelskosten die voortvloeien uit de werking van overeenkomsten inzake dienstverleningsniveau tussen PMO en de instellingen en organen ⁽¹⁴⁾.

ANTWOORD VAN HET EUROPEES PARLEMENT

9.13. Het Parlement heeft kennis genomen van de opmerkingen van de Rekenkamer. Eind 2014 had het Parlement de bedragen van de toelagen in de door de Rekenkamer geïdentificeerde gevallen al met terugwerkende kracht gecorrigeerd. De onverschuldigd betaalde bedragen zijn tijdens het eerste semester van 2015 gerecupereerd. De nakende invoering door het Parlement van Sysper2, een systeem voor personeelsbeheer dat al wordt gebruikt door andere instellingen, zal de automatische overdracht van gegevens naar het NAP-systeem (gebruikt voor de betaling van salarissen en toelagen aan het personeel) mogelijk maken, met als gevolg dat de menselijke fouten die kunnen optreden bij de handmatige overdracht van gegevens, worden vermeden.

ANTWOORD VAN DE RAAD

9.13. De Raad is van oordeel dat hij de voorschriften volledig naleeft. Er zal evenwel extra aandacht worden geschonken aan strengere toezichtprocedures voor de gezinstoelagen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

9.13. Er zijn maatregelen genomen om de ontdekte tekortkomingen te verbeteren.

Sinds februari 2013 (bijgewerkt in augustus 2014) wordt door het PMO een nieuwe procedure toegepast: rechten worden verleend op voorlopige basis (in jaar n) voor een beperkte periode (n + 2).

Na de noodzakelijke ontwikkelingen van de applicatie Sysper (gepland voor 2015-2016) zal systematische follow-up van de gezinssituatie van functionarissen op regelmatige basis door het systeem plaatsvinden en door middel van proactieve kennisgevingen aan het personeel worden meegedeeld.

Wat betreft de gebreken in de berekening van personeelskosten voor andere instellingen en organen, zij opgemerkt dat de kwaliteit van de controles uitgevoerd door de betrokken (PMO-)diensten afhangt van de bij de overeenkomsten inzake dienstverleningsniveau gedelegeerde bevoegdheden van het tot aanstelling bevoegde gezag (AIPN).

⁽¹⁴⁾ De controle van EU-agentschappen wees op enkele fouten in de berekening van salarissen, die voortvloeiden uit onjuiste informatie die door de agentschappen aan PMO was doorgegeven in de context van de overgang naar het herziene EU-Statuut 2004.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Rekenkamer

9.14. Het verslag van de externe accountant ⁽¹⁵⁾ bevat het oordeel dat „de financiële staten een getrouw beeld [geven] van de financiële positie van de Europese Rekenkamer per woensdag 31 december 2014, van haar financiële prestaties en haar kasstromen voor het per die datum afgesloten begrotingsjaar”.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN**De conclusie voor 2014**

9.15. Over het geheel genomen wijst de controle-informatie erop dat de uitgaven aan „Administratie” geen materieel foutenpercentage vertonen. Op het terrein van deze MFK-rubriek wijst de toetsing van verrichtingen uit dat het geschatte foutenpercentage in de populatie 0,5 % is (zie **bijlage 9.1**).

Aanbevelingen

9.16. **Bijlage 9.2** toont de resultaten van onze beoordeling van de vooruitgang bij het opvolgen van de in voorgaande jaarverslagen gedane aanbevelingen. In de jaarverslagen over 2011 en 2012 deden wij tien aanbevelingen. Twee van deze aanbevelingen werden dit jaar niet onderzocht wegens de door ons gevolgde aanpak van controle bij toerbeurt ⁽¹⁶⁾. De betrokken instellingen en organen hebben vijf aanbevelingen in de meeste opzichten en drie in enkele opzichten uitgevoerd.

9.17. Naar aanleiding van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2014 doen wij de volgende aanbevelingen:

9.17.

- **Aanbeveling 1:** het Europees Parlement dient zijn controles op de door Europese politieke partijen aan hun geassocieerde organisaties vergoede kosten te versterken. Bovendien dient het Europees Parlement adequate regels inzake aanbestedingen voor politieke partijen te ontwikkelen en de toepassing ervan te monitoren door adequate controles en betere richtsnoeren (zie paragraaf 9.11).

ANTWOORD VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Zie antwoord op paragraaf 9.11.

⁽¹⁵⁾ Zie het verslag van de externe accountant betreffende de financiële staten waarnaar wordt verwezen in paragraaf 9.6.

⁽¹⁶⁾ Zie voetnoot 4.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- **Aanbeveling 2:** het EESC dient het ontwerp, de coördinatie en de uitvoering van aanbestedingsprocedures te verbeteren door adequate controles en betere richtsnoeren (zie paragraaf 9.12).

- **Aanbeveling 3:** de instellingen en organen dienen hun toezichtsystemen te verbeteren met het oog op tijdige actualisering van de persoonlijke situatie van personeelsleden, die impact kan hebben op de berekening van gezinstoelagen (zie paragraaf 9.13).

ANTWOORD VAN HET ECONOMISCH EN
SOCIAAL COMITÉ

Zie de opmerkingen van het EESC m.b.t. punt 9.12.

ANTWOORD VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Zie antwoord op paragraaf 9.11.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie aanvaardt de aanbeveling en heeft reeds maatregelen genomen ter verbetering van het bestaande toezichtstelsel. Daarnaast zal in de nabije toekomst (2015/2016) een systematische follow-up van de gezinssituatie van het personeel worden gewaarborgd. Zie het antwoord op paragraaf 9.13.

BIJLAGE 9.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR „ADMINISTRATIE”

	2014	2013 ⁽¹⁾
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF		
Totaal verrichtingen:	129	135
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN		
Geschat foutenpercentage	0,5 %	1,1 %
Bovenste foutengrens (UEL)	0,9 %	
Onderste foutengrens (LEL)	0,1 %	

⁽¹⁾ De cijfers voor 2013 werden herberekend om ze af te stemmen op de structuur van het Jaarverslag 2014 zodat vergelijking tussen beide jaren mogelijk wordt. In **grafiek 1.3** van hoofdstuk 1 wordt getoond hoe de resultaten van 2013 werden herschikt volgens de structuur van het Jaarverslag 2014.

BIJLAGE 9.2

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR „ADMINISTRATIE”

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de instelling
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing (*)	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2012	Aanbeveling 1 (Europees Parlement): <i>Aanbesteding</i> Het Europees Parlement dient ervoor te zorgen dat de ordonnateurs de opzet, de coördinatie en de uitvoering van de aanbestedingsprocedures verbeteren door middel van passende verificaties en betere begeleiding (zie de paragrafen 9.12 en 9.19 van het Jaarverslag 2012 en de paragrafen 9.15-9.17 en 9.34 van het Jaarverslag 2011).		Bij de controle kwamen gebreken in de aanbestedingsprocedures aan het licht (zie paragraaf 9.11).				Zie hierboven het antwoord op paragraaf 9.11. De opmerking van de Rekenkamer in paragraaf 9.11 heeft specifiek betrekking op het plaatsen van opdrachten door politieke partijen.	
	Aanbeveling 2 (Europese Raad en Raad): <i>Aanbesteding</i> De Raad dient ervoor te zorgen dat de ordonnateurs de opzet, de coördinatie en de uitvoering van de aanbestedingsprocedures verbeteren door middel van passende verificaties en betere begeleiding (zie de paragrafen 9.14 en 9.19 van het Jaarverslag 2012 en paragraaf 9.18 van het Jaarverslag 2011).		X				De Raad heeft zijn werkwijze voor aanbestedingen verscherpt, bijvoorbeeld door het beter controleren of de uitgaven passend zijn, door het herzien van de interne voorschriften voor overheidsopdrachten inzake de aankoop of huur van een gebouw, leveringen, diensten en werken, door het verbeteren van de modellen, door gerichte opleidingen en de ontwikkeling van bijkomende richtsnoeren.	
2011	Aanbeveling 3 (Europees Parlement): <i>Actualisering van de persoonlijke situatie en van door personeelsleden ontvangen toelagen</i> Het Europees Parlement dient stappen te nemen om te waarborgen dat de personeelsleden op gezette tijden documenten overleggen ter bevestiging van hun persoonlijke situatie en een systeem in te stellen voor het tijdig monitoren van deze documenten (zie het Jaarverslag 2011, paragrafen 9.12 en 9.34).			Uit de controle bleek dat zich gebreken bleven voordoen in het beheer van gezinstoe-lagen (zie paragraaf 9.13).			Zie hierboven het antwoord op paragraaf 9.13.	

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de instelling
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing (*)	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2011	Aanbeveling 4 (Commissie): <i>Actualisering van de persoonlijke situatie en van door personeelsleden ontvangentoelagen</i> De Commissie dient stappen te nemen om te waarborgen dat de personeelsleden op gezette tijden documenten overleggen ter bevestiging van hun persoonlijke situatie en een systeem in te stellen voor het tijdig monitoren van deze documenten (zie het Jaarverslag 2011, paragrafen 9.19 en 9.34).			Uit de controle bleek dat zich gebreken bleven voordoen in het beheer van gezinstoe-lagen (zie pa-ragraaf 9.13).			De Commissie heeft maatregelen genomen ter verbetering van het bestaande toezichtssys-tem. Daarnaast zal in de nabije toekomst (2015/2016) een systematische follow-up van de gezinssituatie van het personeel worden gewaarborgd. Zie het antwoord op paragraaf 9.13.	
	Aanbeveling 5 (Europese Dienst voor extern optreden): <i>Actualisering van de persoonlijke situatie en van door perso-neelsleden ontvangen toelagen</i> De Europese Dienst voor extern optreden dient stappen te nemen om te waarborgen dat de personeelsleden op gezette tijden documenten overleggen ter bevestiging van hun persoonlijke situatie en een systeem in te stellen voor het tijdig monitoren van deze documenten (zie het Jaarverslag 2011, paragrafen 9.25 en 9.34).			Uit de controle bleek dat zich gebreken ble-ven voordoen in het beheer van gezinstoe-lagen (zie pa-ragraaf 9.13).				
	Aanbeveling 6 (Europees Parlement): <i>Werving van tijdelijk personeel en arbeidscontractanten</i> Het Europees Parlement dient maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de bepalingen van de relevante verordeningen worden toegepast bij het sluiten, verlengen of wijzigen van arbeidscontracten met niet-vast personeel (zie de paragrafen 9.13 en 9.34 van het Jaarverslag 2011).		X				De stappen waarom is verzocht, zijn gezet. Het Parlement is van mening dat het over deugdelijke wervingsprocedures beschikt, wat tot dusver is bevestigd aangezien de Reken-kamer hierover de afgelopen drie jaar geen opmerkingen heeft gemaakt.	

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de instelling
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing (*)	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2011	Aanbeveling 7 (Europees Economisch en Sociaal Comité): <i>Werving van tijdelijk personeel en arbeidscontractanten</i> Het Europees Economisch en Sociaal Comité dient maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de bepalingen van de relevante verordeningen worden toegepast bij het sluiten, verlengen of wijzigen van arbeidscontracten met niet-vast personeel (zie de paragrafen 9.23, 9.24 en 9.34 van het Jaarverslag 2011).		X				Nieuwe besluiten en richtsnoeren met betrekking tot aanwerving en inschaling van tijdelijk personeel en arbeidscontractanten zijn uitgevoerd in de loop van 2014. Het beheer van de posten geschiedt nu elektronisch via SYSPER 2. Speciale aandacht gaat uit naar de transparantie van selectieprocedures.	
	Aanbeveling 8 (Europese Dienst voor extern optreden): <i>Werving van tijdelijk personeel en arbeidscontractanten</i> De Europese Dienst voor extern optreden dient maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de bepalingen van de relevante verordeningen worden toegepast bij het sluiten, verlengen of wijzigen van arbeidscontracten met niet-vast personeel (zie de paragrafen 9.26 en 9.34 van het Jaarverslag 2011).					X (*)		
	Aanbeveling 9 (Commissie): <i>Aanbesteding</i> De Commissie dient ervoor te zorgen dat de ordonnateurs de opzet, de coördinatie en de uitvoering van de aanbestedingsprocedures verbeteren door middel van passende verificaties en betere begeleiding (zie de paragrafen 9.20, 9.21 en 9.34 van het Jaarverslag 2011).		X				De betrokken diensten hebben medio 2011 een aantal vereenvoudigingsmaatregelen op het gebied van aanbestedingen ingevoerd om de kwaliteit van de inschrijvingsdossiers te verbeteren. De naleving van het Financieel Reglement wordt verzekerd, waarbij met gezond verstand te werk wordt gegaan en de deelname van meer inschrijvers wordt bevordert.	

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de instelling
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing (*)	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2011	Aanbeveling 10 (Europese Dienst voor extern optreden): <i>Aanbesteding</i> De Europese Dienst voor extern optreden dient ervoor te zorgen dat de ordonnateurs de opzet, de coördinatie en de uitvoering van de aanbestedingsprocedures verbeteren door middel van passende verificaties en betere begeleiding (zie de paragrafen 9.28 en 9.34 van het Jaarverslag 2011).				X (*)			
	Door de aanpak waarbij de beheersingssystemen van de instellingen en organen bij toerbeurt grondig worden onderzocht, zal de follow-up van deze aanbevelingen pas in latere jaren plaatsvinden.							

**JAARVERSLAG OVER DE ACTIVITEITEN
GEFINANCIERD UIT HET ACHTSTE, NEGENDE,
TIENDE EN ELFDE EUROPEES
ONTWIKKELINGSFONDS (EOF)**

(2015/C 373/02)

Jaarverslag over de activiteiten gefinancierd uit het achtste, negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds (EOF)

INHOUD

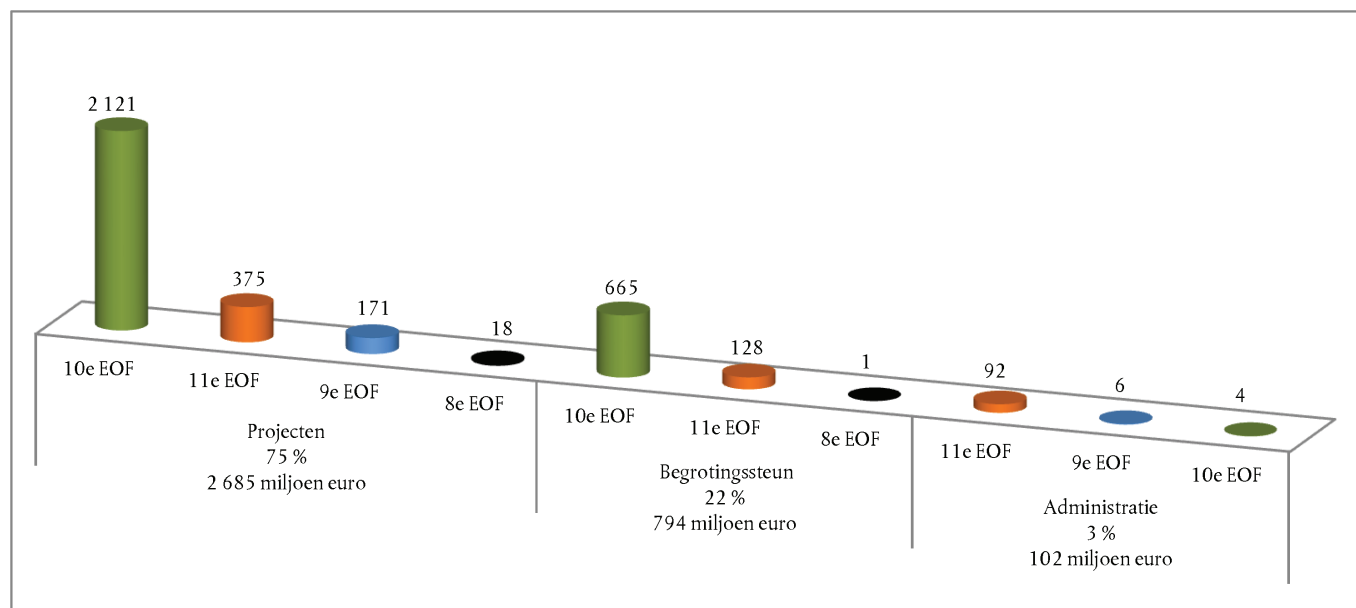
	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	1-12
Specifieke kenmerken van de Europese ontwikkelingsfondsen	2-12
Risico's voor de regelmatigheid	8-12
Hoofdstuk I — Uitvoering van het achtste, negende, tiende en elfde EOF	13-19
Financiële uitvoering	13-19
Hoofdstuk II — Betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer over de EOF's	20-46
Betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer over het achtste, negende, tiende en elfde EOF aan het Europees Parlement en de Raad — Verslag van de onafhankelijke accountant	I-IX
Toelichting bij de betrouwbaarheidsverklaring	20-46
Reikwijdte en aanpak van de controle	20-23
Betrouwbaarheid van de rekeningen	24-25
Regelmatigheid van de verrichtingen	26-35
Onderzoek van geselecteerde systemen en jaarlijkse activiteitenverslagen	36-46
Conclusies en aanbevelingen	47-50
De conclusie voor 2014	47-48
Aanbevelingen	49-50
Bijlage 1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor de Europese ontwikkelingsfondsen	
Bijlage 2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor de Europese ontwikkelingsfondsen	

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

1. In dit jaarverslag wordt onze beoordeling van de Europese ontwikkelingsfondsen (EOF's) gepresenteerd. Essentiële informatie over de betrokken activiteiten en de uitgaven in 2014 is opgenomen in **grafiek 1**.

Grafiek 1 — Europese ontwikkelingsfondsen — Essentiële informatie 2014



	(miljoen euro)
Totaal beleidsuitgaven (Projecten)	2 685
Totaal beleidsuitgaven (Begrotingssteun)	794
Totaal administratieve uitgaven ⁽¹⁾	102
Totaal betalingen	3 581
– voorschotten	2 105
+ verrekening van voorschotten	1 597
Gecontroleerde populatie	3 073
Totaal individuele vastleggingen ⁽²⁾	3 380
Totaal globale vastleggingen ⁽²⁾	621

⁽¹⁾ Bijdrage uit de EOF's ter dekking van uitgaven van zowel de Commissie als de EU-delegaties voor de administratieve ondersteuning die nodig is voor het beheer van in het kader van de EOF's gefinancierde acties.

⁽²⁾ Globale vastleggingen betreffen financieringsbesluiten. Individuele vastleggingen betreffen individuele contracten.

Bron: De geconsolideerde rekeningen 2014 van het achtste, negende, tiende en elfde EOF.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Specifieke kenmerken van de Europese ontwikkelingsfondsen

2. Sinds 1958 vormen de EOF's het voornaamste instrument waarmee de Europese Unie de ontwikkelingssamenwerking ondersteunt in de staten in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Oceaan (ACS) en in landen en gebieden overzee (LGO). De partnerschapsovereenkomst die op 23 juni 2000 werd ondertekend in Cotonou voor een periode van twintig jaar („de Overeenkomst van Cotonou”) vormt het huidige kader voor de betrekkingen van de Europese Unie met de ACS-staten en de LGO. Zij is er vooral op gericht armoede terug te dringen en uiteindelijk uit te bannen.

3. De EOF's zijn van bijzondere aard:

- a) zij worden gefinancierd door de lidstaten volgens financiële verdeelsleutels ⁽¹⁾ die worden vastgesteld in een internationale overeenkomst tussen de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, en afwijken van de verdeelsleutels voor de algemene EU-begroting;
- b) zij worden buiten het kader van de algemene begroting van de EU beheerd door de Europese Commissie en door de Europese Investeringsbank (EIB);
- c) vanwege het intergouvernementele karakter van de EOF's heeft het Europees Parlement een beperktere rol in de werking daarvan dan in de werking van de instrumenten voor ontwikkelingssamenwerking die worden gefinancierd uit de algemene EU-begroting; het houdt zich met name afzijdig bij de vaststelling en toewijzing van EOF-middelen. Het Europees Parlement is echter de kwijtingverlenende autoriteit, behalve ten aanzien van de investeringsfaciliteit die wordt beheerd door de EIB ⁽²⁾ ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Voor elk EOF wordt de verdeelsleutel van iedere lidstaat uitgedrukt als een percentage van de totale hoeveelheid aan middelen.

⁽²⁾ Zie de artikelen 43, 48-50 en 58 van Verordening (EU) nr. 567/2014 van de Raad van 26 mei 2014 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 215/2008 inzake het Financieel Reglement van toepassing op het tiende Europees Ontwikkelingsfonds wat betreft de toepassing van de overgangperiode tussen het tiende Europees Ontwikkelingsfonds en het elfde Europees Ontwikkelingsfonds tot de inwerkingtreding van het intern akkoord betreffende het elfde Europees Ontwikkelingsfonds (PB L 157 van 27.5.2014, blz. 52). Zie ook Advies nr. 9/2007 van de Rekenkamer over het voorstel voor een verordening van de Raad inzake het Financieel Reglement van toepassing op het tiende Europees Ontwikkelingsfonds (PB C 23 van 28.1.2008), paragrafen 5 en 6.

⁽³⁾ In 2012 werd de controle van deze verrichtingen door de Rekenkamer geregeld in een tripartiete overeenkomst tussen de EIB, de Commissie en de Rekenkamer (artikel 134 van Verordening (EG) nr. 215/2008 van de Raad (PB L 78 van 19.3.2008, blz. 1)). De betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer heeft geen betrekking op de investeringsfaciliteit.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4. Elk EOF wordt beheerd door een eigen financieel reglement. De Rekenkamer heeft er herhaaldelijk op gewezen dat één enkel financieel reglement dat van toepassing is op alle huidige en toekomstige EOF's, de continuïteit zou waarborgen, zonder risico op onderbreking van de tenuitvoerlegging van de EOF's, en het beheer zou vereenvoudigen ⁽⁴⁾.

5. Hoewel de financiële reglementen van de EOF's geleidelijk zijn afgestemd op de algemene financiële regels ⁽⁵⁾, blijven er aanzienlijke verschillen bestaan. Één belangrijk verschil is dat het jaarperiodiciteitsbeginsel niet van toepassing is op de EOF's. EOF-overeenkomsten worden doorgaans gesloten voor een vastleggingsperiode van vijf tot zeven jaar en de betalingen kunnen gedurende een veel langere periode worden verricht. In 2014 werden er uitgaven gedaan voor vier EOF's tegelijkertijd en er werden nog betalingen verricht voor het achtste EOF dat in 1995 in werking trad.

6. De EOF's worden vrijwel volledig beheerd door directoraat-generaal Internationale Samenwerking en Ontwikkeling van de Commissie (EuropeAid), dat ook een breed scala aan uitgaven uit de EU-begroting beheert ⁽⁶⁾ ⁽⁷⁾.

7. De EOF-maatregelen worden uitgevoerd door middel van projecten en begrotingssteun ⁽⁸⁾ in het kader van vier belangrijke regelingen. In 2014 werd 38 % van de betalingen verricht onder direct beheer, waarvan 22 % van het totaal betrekking had op begrotingssteun. De overige 62 % werd verricht onder indirect beheer, waarvan 32 % door middel van internationale organisaties, 25 % via derde landen en 5 % via nationale organen van de EU-lidstaten ⁽⁹⁾.

⁽⁴⁾ Zie Advies nr. 3/2013 van de Rekenkamer over het voorstel voor een verordening van de Raad inzake het Financieel Reglement van toepassing op het elfde Europees Ontwikkelingsfonds (PB C 370 van 17.12.2013), paragraaf 6.

⁽⁵⁾ Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1).

⁽⁶⁾ Directoraat-generaal Humanitaire Hulp en Civiele Bescherming (ECHO) beheerde 3,4 % van de uitgaven voor 2014 uit hoofde van de EOF's.

⁽⁷⁾ Zie hoofdstuk 8 „Europa als wereldspeler” van het Jaarverslag 2014 over de uitvoering van de EU-begroting.

⁽⁸⁾ Begrotingssteun behelst de overdracht van middelen van de Commissie naar de nationale schatkist van het partnerland. Zo worden aanvullende begrotingsmiddelen beschikbaar gesteld ter ondersteuning van een nationale ontwikkelingsstrategie.

⁽⁹⁾ Bij direct beheer wordt de steun direct door de Commissie (het hoofdkantoor of delegaties) uitgevoerd. Bij indirect beheer wordt de uitvoering gedelegeerd aan een derde land (het vroegere gedecentraliseerd beheer), een internationale organisatie (het vroegere gezamenlijk beheer) of een nationaal orgaan, zoals de ontwikkelingsagentschappen van de EU-lidstaten (het vroegere indirect gecentraliseerd beheer).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Risico's voor de regelmatigheid

8. De uitgaven die in dit verslag worden behandeld, worden verricht door middel van een breed scala aan methoden die in 79 landen worden uitgevoerd. De regels en procedures, waaronder die betreffende de aanbesteding en gunning van contracten, zijn vaak ingewikkeld. Deze complexiteit wordt aanzienlijk vergroot door het ontbreken van een gebruiksvriendelijk financieel reglement voor het elfde EOF⁽¹⁰⁾.

9. Op twee gebieden — begrotingssteun⁽¹¹⁾ en EU-bijdragen aan multidonorprojecten die worden uitgevoerd door internationale organisaties⁽¹²⁾ zoals de VN — beperken de aard van de instrumenten en de betalingsvoorwaarden de mate waarin de verrichtingen vatbaar zijn voor fouten.

10. Begrotingssteun vormt een bijdrage aan de algemene begroting van een staat of diens begroting voor een specifiek beleid of doel. Wij hebben onderzocht of de Commissie heeft voldaan aan de specifieke voorwaarden voor de uitbetaling van begrotingssteun aan het betrokken partnerland en of zij heeft geverifieerd dat er is voldaan aan de algemene subsidiabiliteitsvoorwaarden (zoals bevredigende vooruitgang op het gebied van het beheer van overheidsfinanciën).

11. De wettelijke bepalingen bieden echter veel ruimte voor interpretatie en de Commissie beschikt over een grote mate van flexibiliteit bij het bepalen of er aan de algemene voorwaarden is voldaan. Bij onze controle van de regelmatigheid kunnen wij niet verder gaan dan het stadium waarin de steun aan een partnerland wordt betaald. De overgedragen middelen gaan dan op in de begrotingsmiddelen van het ontvangende land. Eventuele tekortkomingen in het financieel beheer van dat land leiden niet tot met de controle van de regelmatigheid door ons aangetoonde fouten.

8. Het 11e EOF heeft een eigen financieel reglement (FR) (Verordening (EU) 2015/323), door de Raad vastgesteld op 2 maart 2015. Er is voor een effectieve vereenvoudiging gezorgd door afstemming van het FR van het 11e EOF met het FR voor de algemene begroting, door transparante en duidelijke verwijzingen naar het FR van de algemene begroting en de uitvoeringsvoorschriften (UV) daarbij. Het FR van het 11e EOF zorgt zodoende niet alleen voor samenhang wat de toepasselijke financiële procedures betreft, en meer efficiëntie, maar vermindert tevens het foutenrisico.

De voorschriften en de modellen voor aanbestedingen en het gunnen van opdrachten voor zowel de algemene begroting als het EOF, die in de praktische gids voor aanbestedingen en subsidies (PRAG) van DG DEVCO zijn gebundeld, worden door de Europese beroepsverenigingen zeer op prijs gesteld.

⁽¹⁰⁾ Zie Advies nr. 3/2013 van de Rekenkamer over het voorstel voor een verordening van de Raad inzake het Financieel Reglement van toepassing op het elfde Europees Ontwikkelingsfonds, de paragrafen 3 en 4.

⁽¹¹⁾ De brutobetalingen voor begrotingssteun uit de EOF's bedroegen in 2014 794 miljoen euro.

⁽¹²⁾ De brutobetalingen van de EOF's aan multidonorprojecten die werden uitgevoerd door internationale organisaties, bedroegen in 2014 776 miljoen euro.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

12. In het geval dat de bijdragen van de Commissie aan multidonorprojecten worden samengevoegd met die van andere donoren en niet zijn geormerkt voor specifiek aanwijsbare uitgavenposten, neemt de Commissie aan dat de EU-subsidiabiliteitsregels zijn nageleefd zolang de samengevoegde hoeveelheid voldoende subsidiabele uitgaven bevat om de bijdrage van de EU te dekken. Dit noemt de Commissie de „hypothetische aanpak”. De door de Commissie gehanteerde hypothetische aanpak vormt een beperking van het werk van de controleurs in het geval van een substantiële bijdrage van andere donoren, die de Commissie dan voldoende acht om eventueel door ons ontdekte niet-subsidiabele uitgaven af te dekken.

HOOFDSTUK I — UITVOERING VAN HET ACHTSTE, NEGENDE, TIENDE EN ELFDE EOF

Financiële uitvoering

13. Het achtste EOF (1995-2000) beloopt 12 840 miljoen euro en het negende EOF (2000-2007) 13 800 miljoen euro. Het tiende EOF (2008-2013) beloopt in totaal 22 682 miljoen euro. Van dat bedrag is 21 966 miljoen euro bestemd voor de ACS-staten en 286 miljoen euro voor de LGO. Deze bedragen omvatten respectievelijk 1 500 miljoen euro en 30 miljoen euro voor de door de EIB beheerde investeringsfaciliteit, die hoofdzakelijk zijn bedoeld voor steun aan de private sector in de ACS-staten en de LGO. Ten slotte is 430 miljoen euro uitgetrokken voor de uitgaven van de Commissie aan de programmering en uitvoering van het EOF.

14. Het Intern Akkoord ter oprichting van het elfde EOF⁽¹³⁾ werd vastgesteld in augustus 2013. De overeenkomst trad in werking op 1 maart 2015 na ratificatie door alle EU-lidstaten. Het elfde EOF beloopt in totaal 30 506 miljoen euro⁽¹⁴⁾, waarvan 29 089 miljoen euro is bestemd voor de ACS-staten en 365 miljoen euro voor de LGO.

⁽¹³⁾ PB L 210 van 6.8.2013, blz. 1.

⁽¹⁴⁾ Met inbegrip van een door de EIB beheerd bedrag van 1 139 miljoen euro.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

15. Om te zorgen dat er tussen januari 2014 en de inwerkingtreding van het elfde EOF middelen beschikbaar zijn, heeft de Raad in december 2013 overgangsmaatregelen⁽¹⁵⁾ vastgesteld, de zogenoemde „overbruggingsfaciliteit”. De in het kader van de overbruggingsfaciliteit beschikbare middelen bedroegen in 2014 1 616 miljoen euro. Zij werden gefinancierd door middel van:

- geannuleerde middelen van het achtste en negende EOF tot en met 31 december 2013 (936 miljoen euro);
- niet-vastgelegde saldi van het tiende EOF tot 31 december 2013 (75 miljoen euro);
- in 2014 geannuleerde middelen van het tiende en voorgaande EOF's (586 miljoen euro), en
- rente en overige ontvangsten (19 miljoen euro).

Deze worden verantwoord onder het elfde EOF, maar vormen geen aanvullende middelen voor het elfde EOF.

16. **Tabel 2** geeft de besteding van de EOF-middelen in 2014 en gecumuleerd weer.

⁽¹⁵⁾ Besluit 2013/759/EU van de Raad van 12 december 2013 betreffende overgangsmaatregelen voor het beheer van het EOF tussen 1 januari 2014 en de inwerkingtreding van het elfde Europees Ontwikkelingsfonds (PB L 335 van 14.12.2013, blz. 48).

Tabel 2 — Besteding van EOF-middelen per 31 december 2014

	Situatie aan het eind van 2013		Begrotingsuitvoering gedurende het begrotingsjaar 2014 (netto) ⁽⁶⁾							Situatie aan het eind van 2014					(miljoen euro)
	Totale hoeveelheid	Uitvoerings- graad (%)	8e EOF (%)	9e EOF (%)	10e EOF	11e EOF	Totale hoeveelheid	8e EOF	9e EOF	10e EOF	11e EOF	Totale hoeveelheid	Uitvoerings- graad (%)		
A — MIDDELEN ⁽¹⁾	49 026		-64	-373	-1 105	1 616	74	10 417	15 739	21 328	1 616	49 100			
B — BESTEDING															
1. Globale vastleggingen ⁽⁴⁾	47 952	97,8 %	-63	-381	-95	1 160	621	10 415	15 703	21 294	1 160	48 573	98,9 %		
2. Individuele vastleggingen ⁽⁵⁾	41 410	84,5 %	-37	-1	2 687	731	3 380	10 400	15 407	18 252	731	44 790	91,2 %		
3. Betalingen	35 384	72,2 %	16	145	2 760	595	3 516	10 379	14 941	12 985	595	38 900	79,2 %		
C — Nog te betalen vastleggingen (B1-B3)	12 568	25,6 %						36	762	8 309	565	9 673	19,7 %		
D — Beschikbaar saldo (A-B1)	1 074	2,2 %						2	36	34	456	527	1,1 %		

⁽¹⁾ Waaronder oorspronkelijke toewijzingen voor het 8e, 9e, 10e en 11e EOF, cofinanciering, rente, diverse middelen en overdrachten van eerdere EOF's.

⁽²⁾ Als percentage van de middelen.

⁽³⁾ Negatieve bedragen betreffen vrijmakingen.

⁽⁴⁾ Globale vastleggingen betreffen financieringsbesluiten.

⁽⁵⁾ Individuele vastleggingen betreffen individuele contracten.

⁽⁶⁾ Nettovastleggingen na vrijmakingen. Nettobetalings na terugvorderingen.

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van de EOF-verslagen over de financiële uitvoering en de financiële staten per 31 december 2014.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

17. Het bedrag van de in 2014 gedane nettovastleggingen was uitzonderlijk laag (621 miljoen euro) in vergelijking met voorgaande jaren⁽¹⁶⁾. Dit was het gevolg van de vertraagde inwerkingtreding van het elfde EOF, waardoor de middelen werden beperkt die beschikbaar waren voor vastleggingen in het kader van de overbruggingsfaciliteit. Anderzijds bereikten de in 2014 verrichte betalingen een recordhoogte (3 516 miljoen euro)⁽¹⁷⁾, met name door een uit de overbruggingsfaciliteit betaald bedrag van 595 miljoen euro dat voornamelijk werd besteed aan betalingen voor begrotingssteun en voorschotten voor acties in het kader van de Vredesfaciliteit voor Afrika in de Centraal-Afrikaanse Republiek en Somalië.

18. Aan het einde van 2014 waren bijna alle beschikbare middelen vastgelegd (98,9 % voor financieringsbesluiten, 91,2 % voor individuele contracten). Nog te betalen vastleggingen⁽¹⁸⁾ namen met 23 % af van 12,5 miljard euro aan het einde van 2013 tot 9,7 miljard euro aan het einde van 2014. Dit was het resultaat van de inspanningen die door EuropeAid werden geleverd ter vermindering van de nog te betalen vastleggingen, alsmede door het lage niveau van in 2014 genomen financieringsbesluiten.

19. Voor het gehele terrein waarvoor het verantwoordelijk is⁽¹⁹⁾, heeft EuropeAid zijn inspanningen voortgezet om het aantal oude voorfinancieringen en oude niet-afgewikkelde vastleggingen⁽²⁰⁾ terug te brengen en om het aantal openstaande verlopen contracten⁽²¹⁾ te verminderen. De voor 2014 gestelde streefdoelen met betrekking tot oude voorfinancieringen en oude niet-afgewikkelde vastleggingen werden ruimschoots overschreden⁽²²⁾. Hoewel het voor 2014 gestelde streefdoel met betrekking tot het aandeel aan verlopen contracten ten opzichte van het totale aantal contracten voor bijna de gehele portfolio van EuropeAid werd bereikt⁽²³⁾, was de voortgang op het gebied van de EOF's minder bevredigend⁽²⁴⁾.

⁽¹⁶⁾ 2013: 3 923 miljoen euro; 2012: 3 163 miljoen euro.

⁽¹⁷⁾ 2013: 2 963 miljoen euro; 2012: 3 209 miljoen euro.

⁽¹⁸⁾ *Reste à liquider* (uitstaande verplichting — RAL).

⁽¹⁹⁾ EOF's en de algemene begroting samen.

⁽²⁰⁾ Oude RAL.

⁽²¹⁾ Een contract wordt als verlopen beschouwd indien het na méér dan 18 maanden na afloop van de operationele periode ervan nog steeds openstaat. Vertragingen bij de afsluiting van contracten verhogen het risico op fouten inzake de regelmatigheid, omdat het daardoor moeilijker kan zijn om de ondersteunende documentatie te achterhalen als zij niet op de juiste wijze is gearchiveerd en essentiële projectmedewerkers zijn vertrokken. Late contractsluiting kan ook tot vertraging leiden bij de invordering van niet-uitgegeven voorfinanciering en niet-subsidiabele uitgaven.

⁽²²⁾ Vermindering van oude open voorfinanciering: 46 % verwezenlijkt (streefdoel: 25 %); vermindering oude RAL: 51,24 % verwezenlijkt (streefdoel: 25 %).

⁽²³⁾ Aandeel van 15,52 % verwezenlijkt (streefdoel: 15 %).

⁽²⁴⁾ Van de 5,3 miljard euro aan verlopen contracten heeft 3,7 miljard euro (69 %) betrekking op de EOF's. Het aandeel van verlopen contracten ten opzichte van het totale aantal open EOF-contracten bedraagt 25 %, vergeleken met 15,5 % voor de gehele portfolio van EuropeAid. Voor 477 (1,3 miljard euro) van de 1 528 verlopen EOF-contracten (31 % qua aantal, 35 % qua waarde) eindigde de operationele periode vóór 2010.

HOOFDSTUK II — BETROUWBAARHEIDSVERKLARING VAN DE REKENKAMER OVER DE EOF'S**Betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer over het achtste, negende, tiende en elfde EOF aan het Europees Parlement en de Raad — Verslag van de onafhankelijke accountant**

I — Krachtens het bepaalde in artikel 287 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en artikel 49 van het Financieel Reglement van toepassing op het tiende Europees Ontwikkelingsfonds inzake de toepassing van de overgangperiode tussen het tiende Europees Ontwikkelingsfonds en het elfde Europees Ontwikkelingsfonds tot de inwerkingtreding van het Intern Akkoord betreffende het elfde Europees Ontwikkelingsfonds, dat ook van toepassing is op eerdere EOF's, hebben wij gecontroleerd:

- a) de op 24 juli 2015 door de Commissie goedgekeurde jaarrekening van het achtste, negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds, die de balans, de economische resultatenrekening, de tabel van de kasstromen, de staat van de veranderingen van de nettoactiva, de staat van de vorderingen van de Europese ontwikkelingsfondsen en het verslag over de financiële uitvoering voor het per 31 december 2014 afgesloten begrotingsjaar omvat, en
- b) de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij die rekening binnen het wettelijk kader van de EOF's ten aanzien van het gedeelte van de EOF-middelen waarvan het financieel beheer onder de verantwoordelijkheid van de Commissie valt ⁽²⁵⁾.

De verantwoordelijkheid van de leiding

II — Overeenkomstig de artikelen 310 tot en met 325 van het VWEU en de toepasselijke financiële reglementen ⁽²⁶⁾ is de leiding verantwoordelijk voor het opstellen en weergeven van de jaarrekening van de EOF's op basis van de internationaal aanvaarde boekhoudnormen voor de overheidssector ⁽²⁷⁾, alsmede voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen daarbij. Deze verantwoordelijkheid omvat het opzetten, invoeren en in stand houden van een internebeheersingssysteem met betrekking tot de opstelling en weergave van financiële staten die geen materiële afwijkingen als gevolg van fraude of fouten bevatten. De leiding dient er ook voor te zorgen dat de in de financiële staten weergegeven activiteiten, financiële verrichtingen en informatie in overeenstemming zijn met de voorschriften waaronder ze vallen. De Commissie draagt uiteindelijk de verantwoordelijkheid voor de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de rekeningen van de EOF's (artikel 317 VWEU).

De verantwoordelijkheid van de controleur

III — Wij hebben de verantwoordelijkheid om op basis van onze controle aan het Europees Parlement en de Raad een verklaring voor te leggen over de betrouwbaarheid van de jaarrekening en over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Wij hebben onze controle verricht overeenkomstig de internationale controlestandaarden en de regels inzake beroepsethiek van IFAC en de internationale standaarden van hoge controle-instanties van INTOSAI. Volgens die standaarden moeten wij de controle zodanig plannen en uitvoeren dat redelijke zekerheid wordt verkregen dat de jaarrekening van de EOF's geen materiële afwijkingen bevat en de onderliggende verrichtingen bij die rekening 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 rekeningen en over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. De selectie van de procedures is afhankelijk van het oordeel van de controleur, dat een inschatting omvat van de risico's op materiële afwijkingen in de rekeningen en op materiële niet-conformiteit van de onderliggende verrichtingen met vereisten uit de regelgeving van de EOF's, hetzij door fraude, hetzij door fouten. Bij deze risico-inschatting wordt gekeken naar de interne beheersing met betrekking tot de opstelling en getrouwe weergave van de 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 onder de gegeven omstandigheden adequaat zijn maar die niet zijn bedoeld om een oordeel te geven over de doeltreffendheid van de interne beheersing. Bij de controle worden tevens de geschiktheid van de gehanteerde grondslagen voor financiële verslaglegging en de redelijkheid van de boekhoudkundige schattingen beoordeeld, evenals de algehele presentatie van de rekeningen.

V — Wij zijn van oordeel dat de verkregen controle-informatie toereikend is en geschikt als grondslag voor onze oordelen.

⁽²⁵⁾ Overeenkomstig de artikelen 16, 43, 48, 49, 50 en 58 van het Financieel Reglement van toepassing op het tiende EOF heeft de betrouwbaarheidsverklaring geen betrekking op het deel van de middelen van het EOF dat wordt beheerd door en onder de verantwoordelijkheid valt van de EIB.

⁽²⁶⁾ Financiële reglementen van toepassing op het achtste, negende, tiende en elfde EOF. Het Financieel Reglement van het tiende EOF is ook van toepassing op de overbruggingsfaciliteit die wordt verantwoord onder het elfde EOF.

⁽²⁷⁾ De door de rekenplichtige van het EOF vastgestelde boekhoudregels en -methoden zijn afgeleid van de International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), uitgebracht door de Internationale Federatie van Accountants of, bij ontbreken daarvan, de International Financial Reporting Standards (IFRS), uitgebracht door de International Accounting Standards Board.

Betrouwbaarheid van de rekeningen

Oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen

VI — Naar ons oordeel geeft de jaarrekening van het achtste, negende, tiende en elfde EOF op alle materiële punten een getrouw beeld van hun financiële situatie per 31 december 2014, van de resultaten van hun verrichtingen, van hun kasstromen en van de veranderingen in de nettoactiva over het op die datum afgesloten jaar, overeenkomstig het Financieel Reglement van het tiende EOF en overeenkomstig boekhoudregels op basis van internationaal aanvaarde boekhoudnormen voor de publieke sector.

De wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen

Ontvangsten

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

VII — Naar ons oordeel zijn de onderliggende ontvangsten bij de rekeningen betreffende het per 31 december 2014 afgesloten begrotingsjaar op alle materiële punten wettig en regelmatig.

Betalingen

Grondslag voor een afkeurend oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen

VIII — Wij schatten het meest waarschijnlijke foutenpercentage voor de uitgavenverrichtingen van het achtste, negende, tiende en elfde EOF op 3,8 %.

Afkeurend oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen

IX — Gelet op de ernst van de kwesties die werden beschreven in de paragraaf over de grondslag voor een afkeurend oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen, zijn wij van oordeel dat de onderliggende betalingen bij de rekeningen voor het per 31 december 2014 afgesloten jaar fouten van materieel belang vertonen.

16 juli 2015

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

President

Europese Rekenkamer
12, rue Alcide de Gasperi, 1615 Luxemburg, LUXEMBURG

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Toelichting bij de betrouwbaarheidsverklaring*Reikwijdte en aanpak van de controle*

20. In **bijlage 1.1, deel 2**, van hoofdstuk 1 van het Jaarverslag 2014 van de Rekenkamer over de uitvoering van de begroting wordt haar algemene controleaanpak en -methodologie beschreven. Ten aanzien van de controle van de EOF's dienen de volgende specifieke zaken te worden opgemerkt.

21. Onze opmerkingen over de betrouwbaarheid van de rekeningen van de EOF's hebben betrekking op de financiële staten⁽²⁸⁾ van het achtste, negende, tiende en elfde EOF⁽²⁹⁾ die door de Commissie zijn goedgekeurd in overeenstemming met het Financieel Reglement van het EOF⁽³⁰⁾ en die samen met de „representation letter” van de rekenplichtige door ons zijn ontvangen op 24 juli 2015. Bij de controle werden bedragen en vermelde informatie getoetst en de gehanteerde boekhoudbeginselen, door het management gemaakte significante ramingen en de algehele presentatie van de rekeningen beoordeeld.

22. De controle van de regelmatigheid van de verrichtingen omvatte:

- a) een onderzoek van alle bijdragen van de lidstaten en van een steekproef van andere soorten ontvangstenverrichtingen;
- b) een onderzoek van een steekproef van 30 vastleggingen⁽³¹⁾;
- c) een onderzoek van een steekproef van 165 verrichtingen⁽³²⁾. De steekproef is zo opgezet dat deze representatief is voor alle soorten betalingen binnen de EOF's. Zij omvatte 127 betalingen die door 28 EU-delegaties⁽³³⁾ waren goedgekeurd en 38 betalingen die door departementen⁽³⁴⁾ van de Commissie waren goedgekeurd. Waar fouten werden ontdekt, werden de relevante systemen geanalyseerd om vast te stellen om welke specifieke systeemgebreken het ging;

⁽²⁸⁾ Zie artikel 44 van Verordening (EU) nr. 567/2014: de financiële staten omvatten de balans en de staat van de financiële resultaten, het kasstroomoverzicht en de staat van de veranderingen van de nettoactiva.

⁽²⁹⁾ Zie artikel 44 van Verordening (EU) nr. 567/2014: de verslagen over de financiële uitvoering omvatten toewijzingstabellen, vastleggingen, toegewezen middelen en betalingen.

⁽³⁰⁾ Zie artikel 43 van Verordening (EU) nr. 567/2014.

⁽³¹⁾ Globale financiële vastleggingen en de bijbehorende juridische verbintenissen (financieringsovereenkomsten) na de vaststelling van een financieringsbesluit door de Commissie.

⁽³²⁾ Zoals gedefinieerd in **bijlage 1.1**, paragraaf 7 van het Jaarverslag 2014 over de uitvoering van de begroting.

⁽³³⁾ Afrikaanse Unie, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Kameroen, Centraal-Afrikaanse Republiek, Democratische Republiek Congo, Dominicaanse Republiek, Eritrea, Ethiopië, Fiji, Guinee-Bissau, Haïti, Ivoorkust, Lesotho en Swaziland, Liberia, Madagaskar, Mali, Mauritanië, Mauritius, Mozambique, Niger, Nigeria, Rwanda, Senegal, Sierra Leone en Uganda.

⁽³⁴⁾ EuropeAid: 34 betalingen; DG ECHO: vier betalingen voor humanitaire steun.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- d) een beoordeling van de systemen die werden onderzocht bij EuropeAid en EU-delegaties; deze bestreek: i) controles vooraf door personeel van de Commissie, externe controleurs of toezichthouders voordat betalingen worden gedaan, en ii) monitoring en toezicht, voornamelijk follow-up van externe controles, verificatie- en toezichtbezoeken en de onderzoeken van EuropeAid in 2012, 2013 en 2014 van het restfoutenpercentage (RFP);
- e) een beoordeling van het jaarlijks activiteitenverslag (JAV) van de directeur-generaal van EuropeAid, en
- f) een follow-up van onze eerdere aanbevelingen.

23. Zoals aangegeven in paragraaf 6, voert EuropeAid de meeste van de instrumenten voor externe bijstand uit die uit de algemene begroting en de EOF's worden gefinancierd. Onze opmerkingen met betrekking tot zowel de systemen als de betrouwbaarheid van het JAV en de verklaring van de directeur-generaal voor 2014 hebben betrekking op het gehele terrein waarvoor EuropeAid verantwoordelijk is.

Betrouwbaarheid van de rekeningen

24. Sinds 2007, het jaar waarin de EOF-boekhouding werd gemoderniseerd, ontbreken in de afsluitende ramingsmethode die de Commissie toepast, kosten die in verband met overeenkomsten voor begrotingssteun zijn gemaakt waarvoor gedurende het jaar door de ACS-staten geen betalingsverzoeken werden ingediend. De Commissie is van oordeel dat, met het oog op de aard van begrotingssteun, de uitbetaling het moment van opname als last is. De Commissie beschikt inderdaad over een ruime beoordelingsmarge bij haar beoordeling van de naleving van de subsidiabiliteitsvoorwaarden. Volgens de boekhoudregels van de Commissie is begrotingssteun echter geen discretionaire uitkering, maar een recht; net als voor andere niet-handelsuitgaven is de Commissie ertoe gehouden de betalingen te verrichten indien aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden is voldaan.

25. Voor betaalde voorfinancieringen van meer dan 750 000 euro is de Commissie verplicht jaarlijks rente in te vorderen (in 2014 werd 3 miljoen euro ingevorderd en in 2013 5,7 miljoen euro). Zoals in voorgaande jaren door ons is opgemerkt⁽³⁵⁾, hebben wij vastgesteld dat de gedelegeerde ordonnateurs deze regel echter nog steeds niet systematisch naleven en dat de hoeveelheid rentebaten die in toelichting 3.5 bij de financiële staten openbaar wordt gemaakt, deels is gebaseerd op schattingen. Voorts werd de rente over voorfinancieringen van 250 000 tot 750 000 euro nog steeds niet als ontvangsten in de financiële staten opgenomen, omdat de ontwikkeling van het gemeenschappelijk Relex-informatiesysteem (CRIS) pas laat in 2014 werd afgerond.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

24. De Commissie past deze aanpak van begrotingssteunmaatregelen toe sinds 2007, op basis van de boekhoudregels van 2006.

Volgens de Commissie is er sprake van een uitgave wanneer uitbetaling plaatsvindt, aangezien op dat moment alle steunvoorwaarden naar behoren zijn beoordeeld door de diensten van de Commissie. De Commissie neemt in de afsluiting ook in de loop van het jaar door ACS-staten gedane, maar nog niet uitbetaalde betalingsverzoeken mee omdat zij ervan uitgaat dat wanneer een ACS-staat een verzoek tot betaling in verband met begrotingssteun doet, het zeer waarschijnlijk is dat aan de overeengekomen steuncriteria is voldaan.

25. Er is in de afgelopen drie jaar verbetering geconstateerd wat betreft de jaarlijkse inning van rente op voorfinancieringen in plaats van inning aan het einde van de overeenkomst.

De ordonnateurs krijgen regelmatig instructies om hen te herinneren aan de verplichting om de verschuldigde rente op voorfinanciering in te vorderen. Ook is een monitoringsysteem opgezet.

⁽³⁵⁾ Paragraaf 19 van het Jaarverslag 2012 en paragraaf 20 van het Jaarverslag 2013.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

*Regelmatigheid van de verrichtingen***Ontvangsten**

26. Uit onze controle van ontvangstenverrichtingen bleek dat deze geen materiële fouten bevatten.

Betalingen

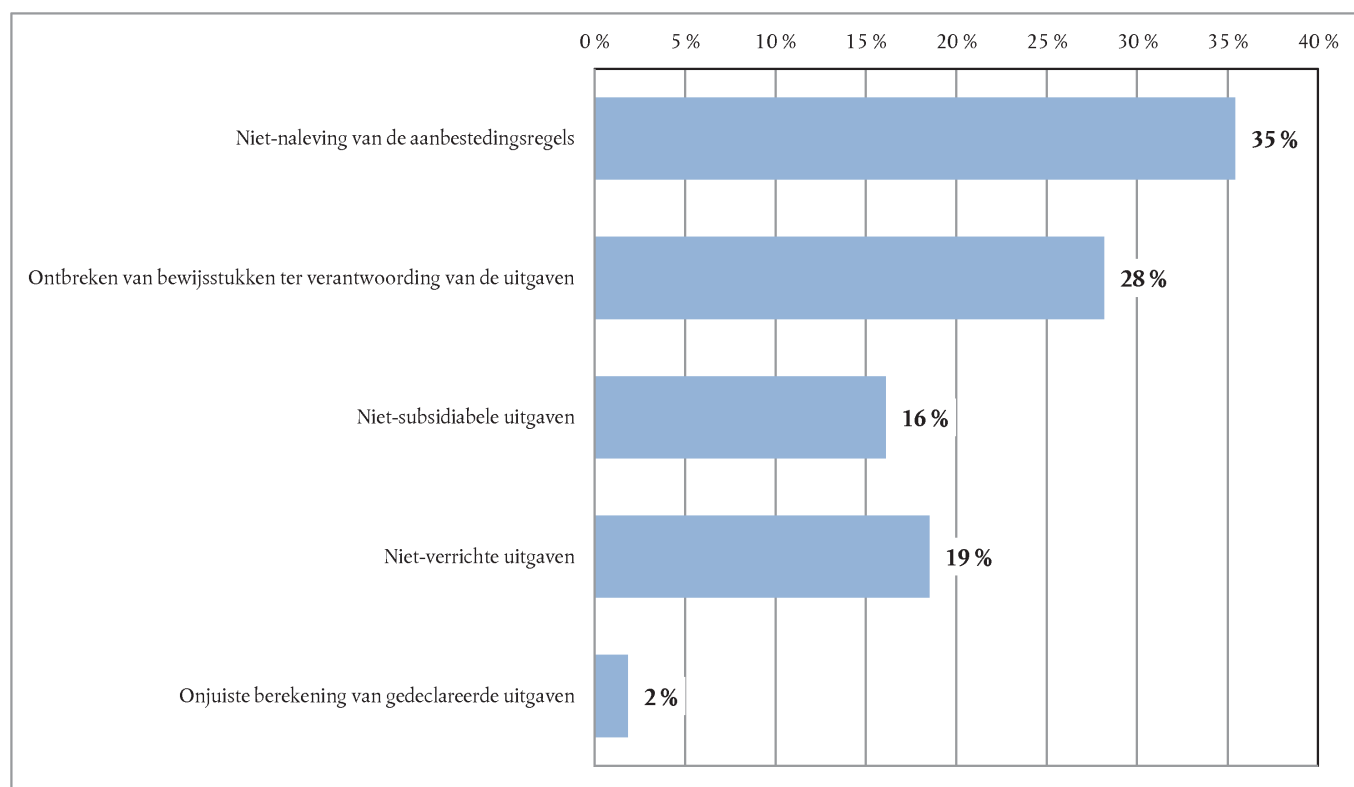
27. **Bijlage 1** bevat een samenvatting van de resultaten van de toetsing van betalingsverrichtingen. Van de 165 door ons gecontroleerde betalingsverrichtingen vertoonden er 54 (33 %) fouten. Op basis van de 36 door ons gekwantificeerde fouten schatten wij het foutenpercentage op 3,8 % ⁽³⁶⁾.

28. Als begrotingssteun en de in de paragrafen 9-12 genoemde multidonorverrichtingen van de gecontroleerde steekproef worden uitgesloten, bedraagt het geschatte foutenpercentage 4,8 % ⁽³⁷⁾.

29. In **grafiek 2** is weergegeven in welke mate de verschillende soorten fouten hebben bijgedragen tot het door ons geschatte foutenpercentage voor 2014. Fouten die verband houden met de niet-naleving van aanbestedingsprocedures door begunstigden en de afwezigheid van bewijsstukken, vormen 63 % van het geschatte foutenpercentage.

⁽³⁶⁾ Wij hebben onze foutenschatting berekend op basis van een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. Wij hebben 95 % zekerheid dat het foutenpercentage in de populatie tussen 2,1 % en 5,6 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrens).

⁽³⁷⁾ Het genoemde cijfer is de beste schatting op basis van een representatieve steekproef van 127 verrichtingen. Wij hebben 95 % zekerheid dat het foutenpercentage in de populatie tussen 2,7 % en 6,9 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrens).

Grafiek 2 — Bijdrage aan het geschatte foutenpercentage per soort fout

Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Projecten

30. Van de 133 door ons gecontroleerde betalingsverrichtingen met betrekking tot projecten bevatten er 52 (39 %) fouten, waaronder 34 (65 %) kwantificeerbare fouten. Van de 34 betalingsverrichtingen die kwantificeerbare fouten bevatten, waren er 14 definitieve verrichtingen die waren goedgekeurd nadat alle controles vooraf waren uitgevoerd.

31. Net als in voorgaande jaren ⁽³⁸⁾ werden er vaker fouten aangetroffen bij verrichtingen die verband hielden met programmaringen, subsidies en bijdragenovereenkomsten met internationale organisaties dan bij andere steunvormen. Van de 66 getoetste verrichtingen in deze categorieën vertoonden er 29 (44 %) kwantificeerbare fouten, wat 75 % van het geschatte foutenpercentage uitmaakt.

32. Bij de voornaamste soorten ontdekte kwantificeerbare fouten bij betalingsverrichtingen met betrekking tot projecten ging het om:

- a) niet-naleving door de begunstigde van aanbestedingsregels (acht verrichtingen);

⁽³⁸⁾ Paragraaf 25 van het Jaarverslag 2013.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- b) het ontbreken van bewijsstukken die aantonen dat subsidieabele activiteiten hadden plaatsgevonden (11 verrichtingen)⁽³⁹⁾;
- c) niet-subsidiabele uitgaven, zoals uitgaven die werden gedaan buiten de uitvoeringsperiode (drie verrichtingen), niet-subsidiabele btw (twee verrichtingen), uitgaven voor activiteiten die niet door het contract werden bestreken (één verrichting), of indirecte kosten die als directe kosten zijn gedeclareerd (één verrichting);
- d) uitgaven die niet door begunstigen werden gedaan (10 verrichtingen);
- e) onjuiste berekening van uitgaven (2 verrichtingen).

Tekstvak 1 — Voorbeelden van kwantificeerbare fouten in projectverrichtingen*Niet-naleving door de begunstigde van de aanbestedingsprocedures*

Wij onderzochten de definitieve goedkeuring van uitgaven die werden gedaan in het kader van een subsidieovereenkomst met een organisatie die verantwoordelijk is voor de landbouwsamenwerking tussen ACS-staten, waarbij wij in de aanbesteding van IT-diensten een fout ter waarde van 225 900 euro hebben aangetroffen. De in Nederland gevestigde begunstigde van de subsidie heeft geen internationale, niet-openbare aanbestedingsprocedure gevolgd waarvoor een aankondiging van een opdracht moet worden gepubliceerd. Er werden slechts naar drie door de begunstigde gekozen Nederlandse bedrijven uitnodigingen verstuurd. Deze niet-naleving van de in de subsidieovereenkomst vastgelegde aanbestedingsregels resulteerde in een beperkte mededinging.

Ontbreken van bewijsstukken ter verantwoording van de uitgaven

Wij onderzochten de definitieve goedkeuring van uitgaven die waren gedaan in het kader van het Facilitating Agricultural Commodity Trade-programma (programma voor de bevordering van de handel in landbouwgrondstoffen) dat in het gehele gebied van de Stille Oceaan ten uitvoer wordt gelegd. Wij controleerden twintig uitgavenposten. In het geval van zeven daarvan, met betrekking tot bouwwerkzaamheden, personeelskosten, dagelijkse toelagen en hotelovernachtingen ten bedrage van 22 117 euro, waren de essentiële bewijsstukken voor de uitgaven (zoals facturen, betalingsbewijzen, bewijsstukken ter onderbouwing van het verband tussen personeelsuitgaven en projectactiviteiten, en bewijsstukken voor reiskosten en deelname aan vergaderingen ter verantwoording van dagelijkse toelagen en hotelovernachtingen) niet aangeleverd⁽³⁹⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 1 — Voorbeelden van kwantificeerbare fouten in projectverrichtingen*Niet-naleving door de begunstigde van de aanbestedingsprocedures*

De Commissie onderneemt de passende corrigerende maatregelen: zij vaardigt een bevel uit tot terugbetaling van het volledige bedrag van de uiteindelijke opdrachtwaarde van 251 124 euro. Een vooraankondigingsbrief werd aan de begunstigde toegezonden op 1 juni 2015.

⁽³⁹⁾ Wij rapporteren kwantificeerbare fouten in gevallen waarin er in het geheel geen documentatie beschikbaar is, waarin er geen ondersteunend bewijs is voor een activiteit die plaatsgevonden zou hebben, of waarin er geen koppeling bestaat tussen de in rekening gebrachte uitgaven en de aangeleverde documentatie. Er zijn twee hoofdredenen voor het ontbreken daarvan: of i) het document heeft nooit bestaan, wat uit de controles vooraf had moeten blijken, of ii) het document bestaat, maar kon niet worden achterhaald, wat op een tekortkoming in het documentenbeheer wijst.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Niet-subsidiabele uitgaven

Wij onderzochten de goedkeuring van de EOF-bijdrage aan het TerrAfrica Leveraging Trust Fund. De administratieovereenkomst voor het trustfonds werd ondertekend in november 2012. De door de Commissie verleende goedkeuring was gebaseerd op de totale uitbetalingen van het trustfonds gedurende zijn looptijd van 2006 tot 2013. Van de 6 714 489 euro die door de Commissie is geaccepteerd, was een bedrag van 4 664 666 euro aan uitgaven gedaan vóórdat de administratieovereenkomst in werking trad. Dat bedrag was bovendien al in het kader van de voorgaande trustfondsovereenkomst goedgekeurd door de Commissie en is dientengevolge tweemaal betaald.

Uitgaven die niet door de begunstigde zijn gedaan

Wij onderzochten de goedkeuring van voorfinanciering in verband met het programma „Implementation of humanitarian demining operations in Senegal (Casamance)” (tenuitvoerlegging van humanitaire mijnopruijningsoperaties in Senegal (Casamance)). De internationale organisatie die het programma uitvoert, heeft het nog niet volledig uitbetaalde bedrag van een dienstencontract voor mijnopruijning als werkelijke uitgaven opgevoerd. De demobilisatiefase was nog niet afgerond (uitrusting en materieel waren nog niet afgevoerd van de projectlocatie en overgedragen aan de nationale autoriteiten en het eindverslag was nog niet ingeleverd door de contractant) en de begunstigde had de daarmee samenhangende uitgaven ten bedrage van 207 437,87 USD nog niet gedaan.

33. In 21 gevallen⁽⁴⁰⁾ van kwantificeerbare fouten beschikte de Commissie, door middel van haar systemen, over voldoende informatie⁽⁴¹⁾ om de fouten te kunnen voorkomen, opsporen en corrigeren voordat zij de uitgaven accepteerde. Indien al deze informatie gebruikt was om fouten te corrigeren, zou het geschatte foutenpercentage 2,3 procentpunt lager zijn geweest.

34. Niet-kwantificeerbare fouten hadden voornamelijk betrekking op tekortkomingen bij de gevolgde aanbestedingsprocedures (acht verrichtingen) en ontoereikende aanbestedingsdocumenten (zeven verrichtingen).

Begrotingssteun

35. Van de 32 door ons gecontroleerde verrichtingen op het gebied van begrotingssteun was er bij twee sprake van kwantificeerbare fouten met geringe impact (minder dan 0,1 procentpunt) met betrekking tot niet-naleving door de begunstigde overheden van de bepalingen van de financieringsovereenkomsten inzake de wisselkoersen om betalingen voor begrotingssteun om te zetten in de lokale munteenheid.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Niet-subsidiabele uitgaven

De Commissie heeft alle passende corrigerende maatregelen genomen. De in de steekproef opgenomen goedkeuring is ingetrokken en het bedrag opnieuw geregistreerd rekening houdend met het te hoog aangegeven bedrag.

Uitgaven die niet door de begunstigde zijn gedaan

De Commissie onderneemt de passende corrigerende maatregelen: de terugvorderingsprocedure is ingeleid. Daarnaast wordt een controlebezoek gepland voor de afsluiting van het project.

35. Aangezien in het geval van beide fouten de financieringsovereenkomsten geen duidelijke verwijzing bevatten naar de toe te passen wisselkoers, zijn deze fouten volgens de Commissie moeilijk te kwantificeren.

⁽⁴⁰⁾ Met inbegrip van één bekende fout die werd ontdekt buiten de steekproef om.

⁽⁴¹⁾ Op basis van de ondersteunende documentatie en de nodige verplichte controles.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Onderzoek van geselecteerde systemen en jaarlijkse activiteitenverslagen

36. Evenals in voorgaande jaren wijst het aantal door ons geconstateerde fouten, onder meer in einddeclaraties waarvoor externe controles en uitgavenverificaties plaatsvonden, op gebreken in deze controles vooraf.

37. In mei 2013 nam EuropeAid een actieplan aan om de gebreken aan te pakken die bij de uitvoering van het systeem van EuropeAid waren geconstateerd⁽⁴²⁾. De tenuitvoerlegging van alle 23 geplande acties ging in 2013 en 2014 van start. Aan het einde van 2014 waren 15 acties volledig uitgevoerd en 8 acties liepen nog⁽⁴³⁾. Omdat sommige acties zich nog in het ontwikkelingsstadium bevinden, is het nog te vroeg om de impact van het actieplan te meten.

38. De volgende maatregelen zijn genomen ter verbetering van externe controles en uitgavenverificaties:

- a) risicoanalyse is verplicht gesteld voor de voorbereiding van jaarlijkse controleplannen van de EU-delegaties en de diensten van EuropeAid;
- b) de modelcontracten voor subsidies zijn herzien zodat controleurs rechtstreeks door EuropeAid kunnen worden geselecteerd of gecontracteerd;
- c) bewustmaking over de meest voorkomende soorten fouten, opleiding en versterking van de financiële en controlevaardigheden van het personeel van EuropeAid en begunstigden.

39. De kwaliteits-/subsidiabiliteitsschema's ter beoordeling van de betrouwbaarheid van uitgavenverificatieverslagen en om in geval van niet-naleving richtsnoeren te bieden, zijn door EuropeAid nog niet ontwikkeld, hoewel dit was gepland voor december 2013.

40. Zoals vermeld in onze eerdere jaarverslagen⁽⁴⁴⁾, vertoont het beheersinformatiesysteem van EuropeAid nog steeds gebreken ten aanzien van de resultaten en follow-up van externe controles, uitgavenverificaties en toezichtbezoeken. Deze maken het voor de directeur-generaal moeilijk om eenheidshoofden of hoofden van EU-delegaties verantwoordelijk te stellen voor de tijdige follow-up en correctie van de systeemgebreken en ontdekte fouten. EuropeAid ontwikkelt een nieuw controleprogramma ter verbetering van de follow-up van controleverslagen.

39. Aangezien de kwestie in de praktijk complexer is dan verwacht, neemt de ontwikkeling van kwaliteitsschema's voor uitgavenverificatieverslagen meer tijd in beslag dan voorzien. De schema's zouden tegen het laatste kwartaal van 2015 beschikbaar moeten zijn.

40. Wat controles, uitgavenverificaties en andere door de Commissie aangegeven verplichtingen betreft, is te verwachten dat de uitrol van een nieuw beheersinformatiesysteem voor de resultaten en follow-up van externe controles, uitgavenverificaties en dergelijke mettertijd tot aanzienlijke verbeteringen zal leiden.

⁽⁴²⁾ Zie het jaarlijks activiteitenverslag 2013 van EuropeAid, blz. 188-190 en 195-196.

⁽⁴³⁾ Zie het jaarlijks activiteitenverslag 2014 van EuropeAid, blz. 114-115.

⁽⁴⁴⁾ Paragraaf 42 van het Jaarverslag 2010, paragraaf 43 van het Jaarverslag 2011, paragraaf 35 van het Jaarverslag 2012 en paragraaf 35 van het Jaarverslag 2013.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Onderzoek naar het percentage resterende fouten 2014

41. EuropeAid heeft de derde RFP-studie verricht om het percentage fouten te ramen dat is ontsnapt aan alle beheerscontroles ter voorkoming, opsporing en correctie van fouten. De RFP-studie is gebaseerd op een passende methodologie en biedt nuttige informatie die EuropeAid ertoe in staat stelt vast te stellen waar de uitvoering van controlesystemen moet worden verbeterd.

42. De studie bestond uit een onderzoek van een representatieve steekproef van verrichtingen betreffende contracten die gesloten waren tussen september 2013 en augustus 2014. De resultaten daarvan werden gepresenteerd in het JAV⁽⁴⁵⁾. Naar aanleiding van de aanbeveling die wij deden in ons Jaarverslag 2013⁽⁴⁶⁾, worden in het JAV de reikwijdte van de RFP-studie en de geschatte onderste en bovenste foutengrens bekendgemaakt. Volgens de studie ligt het RFP naar schatting op 2,81 %, dus boven de door de Commissie vastgestelde materialiteitsdrempel van 2 %. De belangrijkste soorten bij de studie ontdekte fouten zijn:

- a) ontbreken van toereikende documentatie die subsidiabiliteit van de begunstigde organisaties aantoont (42,70 % van het RFP);
- b) ontbreken van een juridische grondslag voor betalingen, te hoge declaraties en andere kwesties van niet-naleving (32,83 % van het RFP);
- c) fouten die werden geschat omdat geen toereikend bewijs beschikbaar was om de regelmatigheid van verrichtingen te controleren (16,76 % van het RFP);
- d) niet-teruggevorderde en niet-gecorrigeerde bedragen (7,71 % van het RFP).

43. Uit onze evaluatie van de RFP-studie 2014 bleek dat deze over het algemeen in overeenstemming met de methodologie was uitgevoerd en de materialiteit van het restfoutenpercentage afdoende bewijst. In het geval van sommige onderzochte verrichtingen hebben wij geconstateerd dat er ruimte voor verbetering is met betrekking tot:

- a) de naleving van de voorwaarden die zijn verbonden aan het vertrouwen op eerdere controlewerkzaamheden;
- b) de toereikendheid van de documentatie van de controle-informatie ter ondersteuning van de conclusies;
- c) de rechtvaardiging van het besluit om de in de onderzochte steekproef gevonden fout niet te extrapoleren naar het totale bedrag van de verrichting, en
- d) er werd een te ruime beoordelingsmarge in acht genomen bij de raming van de foutenpercentages van individuele verrichtingen.

43. De Commissie is ingenomen met de conclusie van de Rekenkamer dat het restfoutenpercentage (RFP) op een geschikte methodologie steunt, dat het nuttige informatie levert en dat het over het algemeen in overeenstemming met de methodologie was uitgevoerd. Zij zal de door de Rekenkamer opgeworpen kwesties samen met de contractant onderzoeken.

⁽⁴⁵⁾ Zie het jaarlijks activiteitenverslag 2014 van EuropeAid, blz. 84-86.

⁽⁴⁶⁾ Paragraaf 51 en aanbeveling 5 van het Jaarverslag 2013.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Beoordeling van het jaarlijks activiteitenverslag

44. In zijn betrouwbaarheidsverklaring maakt de directeur-generaal een voorbehoud ten aanzien van de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen, aangezien het bedrag dat wordt beschouwd als risicobedrag (205,7 miljoen euro) meer dan 2 % uitmaakt van de door EuropeAid in 2014 verrichte betalingen. De directeur-generaal verklaart echter ook dat de ingevoerde beheersingsprocedures de nodige waarborgen bieden betreffende de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Zoals vorig jaar ⁽⁴⁷⁾ zijn wij van mening dat dit geen logische conclusie is, omdat systemen niet doeltreffend zijn wanneer daarmee geen materiële fouten kunnen worden voorkomen, ontdekt en gecorrigeerd.

45. Het voorbehoud heeft betrekking op de wettigheid en regelmatigheid van alle uitgaven die door EuropeAid worden beheerd. Een voorbehoud is gepast wanneer controlegebreken alleen bepaalde gebieden van ontvangsten en uitgaven betreffen ⁽⁴⁸⁾, maar niet wanneer ze de uitvoering van het systeem als geheel beïnvloeden en de financiële impact groter is dan de materialiteitsdrempel voor het gehele budget dat onder de verantwoordelijkheid van de directeur-generaal valt. De permanente instructies van de Commissie voor de JAV's van 2014 voorzien echter niet in een dergelijke situatie.

46. Het JAV stelt dat de controles van EuropeAid voor elk internebeheersingsmodel onder direct en indirect beheer doelmatig zijn en dat de totale kosten voor de controles, die worden geraamd op 370,6 miljoen euro, in verhouding tot de baten daarvan redelijk zijn ⁽⁴⁹⁾. Uit de uitgebreide informatie in het JAV blijken de aanzienlijke inspanningen die door EuropeAid zijn geleverd om aan de in de algemene financiële regels vastgelegde vereisten te voldoen ⁽⁵⁰⁾. De beweringen met betrekking tot de doelmatigheid en de kosteneffectiviteit van de controles zijn echter niet op bevredigende wijze onderbouwd, omdat:

- a) er geen totale kostenbenadering werd gehanteerd, aangezien niet alle directe kosten waren opgenomen ⁽⁵¹⁾ en de overheadkosten waren weggelaten. Daarnaast is niet duidelijk waarop de verdeelsleutel voor indirecte personeelskosten is gebaseerd;

44. Gezien de risicovolle omgeving waarin DG DEVCO opereert, en het feit dat de restfouten niet het gevolg zijn van het ontwerp van het controlesysteem, maar eerder van de tekortkomingen bij de implementatie ervan, handhaaft de Commissie haar conclusie dat de vastgestelde controleprocedures de noodzakelijke garanties voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties bieden. Het RFP levert inderdaad geen aanwijzingen op van systeemgebreken in de controleprocedures. DG DEVCO erkent echter dat de uitvoering op sommige punten tekortkomingen vertoont, die het DG momenteel aanpakt.

45. De Commissie gaat na hoe zij meer rekening kan houden met de bevindingen van DG DEVCO-controles, teneinde een meer volgens risico gedifferentieerde zekerheid te verstrekken.

46. Een deel van de beheers- en rapportageverplichtingen van artikel 66 van het Financieel Reglement zijn voor de Commissie in het algemeen een nog vrij recente uitdaging. De centrale diensten spelen een belangrijke rol waar het erom gaat te waarborgen dat de controle-systemen en de rapportagepraktijken zich op een coherente manier in de gehele Commissie ontwikkelen. De Commissie zal de opmerkingen van de Rekenkamer ter harte nemen, maar tegelijkertijd de gevolgen ervan voor het gebruik van de beschikbare middelen beoordelen, teneinde tot duurzame verbeteringen te komen.

⁽⁴⁷⁾ Paragrafen 43 en 44 van het Jaarverslag 2013.

⁽⁴⁸⁾ Zie artikel 66, lid 9, van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 en artikel 38 van Verordening (EG) nr. 215/2008.

⁽⁴⁹⁾ Zie het jaarlijks activiteitenverslag 2014 van EuropeAid, blz. 86-89 en 93-95.

⁽⁵⁰⁾ Artikel 66, lid 9, van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012.

⁽⁵¹⁾ Bijvoorbeeld de evaluatie van de personeelskosten en externe kosten voor het toezicht op contracten voor werken.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- b) wat betreft de kwantificeerbare baten, de beheersinformatiesystemen van EuropeAid nog geen nauwkeurige informatie verstrekken over de fouten die naar aanleiding van externe controles en uitgavenverificaties (zie paragraaf 40) en de eigen controles van de Commissie zijn ontdekt en gecorrigeerd;
- c) EuropeAid geen objectief controleerbare indicatoren heeft vastgesteld, waaronder streefwaarden ter beoordeling van de doelmatigheid en de kosteneffectiviteit van controles.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- b) *Wat controles, uitgavenverificaties en andere door de Commissie aangevane verplichtingen betreft, is te verwachten dat de uitrol van een nieuw beheersinformatiesysteem voor de resultaten en follow-up van externe controles, uitgavenverificaties en dergelijke mettertijd tot aanzienlijke verbeteringen zal leiden.*
- c) *Rapportage geschiedt reeds op basis van verifieerbare indicatoren, waaronder in sommige gevallen streefwaarden. Met advies van de centrale diensten wordt het systeem van de Commissie verder verbeterd en verfijnd.*

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De conclusie voor 2014

47. Wij concluderen dat de EOF-rekeningen voor het per 31 december 2014 afgesloten begrotingsjaar een in elk materieel opzicht getrouw beeld geven van de financiële situatie van de EOF's en van de resultaten van hun verrichtingen, kasstromen en veranderingen in de nettoactiva voor het op die datum afgesloten begrotingsjaar overeenkomstig de bepalingen van het Financieel Reglement en de door de rekenplichtige vastgestelde boekhoudregels.

48. Wij concluderen dat voor het per 31 december 2014 afgesloten begrotingsjaar:

- a) de ontvangsten van de EOF's geen materiële fouten vertonen;
- b) de betalingsverrichtingen van de EOF's materiële fouten vertonen (zie de paragrafen 27-32). De toetsing van verrichtingen wijst uit dat het geschatte foutenpercentage in de populatie 3,8 % is (zie **bijlage 1**).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Aanbevelingen

49. **Bijlage 2** toont de resultaten van onze beoordeling van de vooruitgang bij het opvolgen van de in voorgaande jaarverslagen gedane aanbevelingen ⁽⁵²⁾. In de jaarverslagen over 2011 en 2012 deden wij twaalf aanbevelingen. Hiervan is één aanbeveling niet langer van toepassing. EuropeAid heeft vier aanbevelingen volledig uitgevoerd; vijf werden in de meeste opzichten en twee in enkele opzichten uitgevoerd. Aangaande één van de aanbevelingen die slechts in enkele opzichten zijn uitgevoerd, heeft EuropeAid actie ondernomen door:

- a) een instrument te ontwikkelen om de EU-delegaties te helpen hun portefeuille van projecten doeltreffender door te lichten en prioriteit te geven aan bezoeken aan de projecten waarop op basis van risicobeoordelingen in het bijzonder toezicht moet worden gehouden;
- b) nieuwe richtsnoeren op te stellen voor de verificatiemissies naar delegaties, die een op risico gebaseerde planning en follow-up van de verificatiebezoeken inhouden.

50. Naar aanleiding van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2014 bevelen wij aan dat EuropeAid:

- **Aanbeveling 1:** internebeheersingsprocedures opzet en toepast om ervoor te zorgen dat voorfinanciering wordt verrekend op basis van daadwerkelijk gedane uitgaven, met uitsluiting van juridische verbintenissen;
- **Aanbeveling 2:** de systematische verificatie versterkt waarmee wordt geverifieerd dat partnerlanden de juiste wisselkoers hanteren om betalingen voor begrotingssteun om te zetten in de lokale munteenheid;
- **Aanbeveling 3:** er samen met de voor de RFP-studie verantwoordelijke contractant voor zorgt dat de door ons geconstateerde kwesties worden aangepakt;
- **Aanbeveling 4:** zijn indicatoren met betrekking tot streefwaarden ter beoordeling van de doelmatigheid en de kosteneffectiviteit van controles verbetert, evenals zijn kostenbenadering en zijn procedures en beheersinformatiesystemen waarmee de baten van de controles worden gemeten.

De Commissie is het met deze aanbeveling eens.

De Commissie zal de goedkeuringsregels voor bijdrageovereenkomsten verder verduidelijken in de DEVCO Companion en benadrukken dat de goedkeuring moet geschieden op basis van daadwerkelijk gedane uitgaven, met uitsluiting van juridische verbintenissen.

De Commissie is het met deze aanbeveling eens.

De Commissie is het met deze aanbeveling eens.

De Commissie is het met deze aanbeveling eens binnen het door de centrale diensten uitgestippelde kader.

⁽⁵²⁾ De doelstelling van deze follow-up was de verificatie van de introductie en het bestaan van corrigerende maatregelen die zijn getroffen als reactie op onze aanbevelingen. De beoordeling van de doeltreffende uitvoering daarvan was geen doelstelling. Sommige maatregelen waren nog in ontwikkeling en het was daarom te vroeg voor een verificatie daarvan.

BIJLAGE 1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR DE EUROPESE ONTWIKKELINGSFONDSEN

	2014	2013
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF		
Totaal verrichtingen:	165	165
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN		
Geschat foutenpercentage	3,8 %	3,4 %
Bovenste foutengrens (UEL)	5,6 %	
Onderste foutengrens (LEL)	2,1 %	

BIJLAGE 2

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR DE EUROPESE ONTWIKKELINGSFONDSEN

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing (*)	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2012	Aanbeveling 1: EuropeAid moet zijn RFP-methodologie herzien (zie het Jaarverslag 2012, paragraaf 51, aanbeveling 1).	X						
	Aanbeveling 2: EuropeAid moet de resultaten van de RFP-studies nauwkeurig beschrijven in zijn JAV (zie het Jaarverslag 2012, paragraaf 51, aanbeveling 2).	X						
	Aanbeveling 3: EuropeAid moet voor de tijdige goedkeuring van uitgaven zorgen (zie het Jaarverslag 2012, paragraaf 51, aanbeveling 3).		X					
	Aanbeveling 4: EuropeAid moet een beter documenten-beheer door uitvoerende partners en begunstigden bevorderen (zie het Jaarverslag 2012, paragraaf 51, aanbeveling 4).	X						
	Aanbeveling 5: EuropeAid moet doeltreffende maatregelen nemen ter verbetering van de kwaliteit van door externe controleurs uitgevoerde uitgavenverificaties (zie het Jaarverslag 2012, paragraaf 51, aanbeveling 5).		X					
	Aanbeveling 6: EuropeAid moet zorgen voor de juiste toepassing van specifieke voorwaarden voor betalingen voor begrotingssteun (zie het Jaarverslag 2012, paragraaf 51, aanbeveling 6).	X						
	Aanbeveling 7: EuropeAid moet zorgen voor de jaarlijkse afgifte van invorderingsopdrachten met betrekking tot rente op voorfinanciering van meer dan 750 000 euro (zie het Jaarverslag 2012, paragraaf 51, aanbeveling 7).			X				

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing (*)	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2011	Aanbeveling 1: EuropeAid zou het beheer van de procedures voor de gunning van opdrachten moeten verbeteren door de vaststelling van duidelijke selectiecriteria en een betere documentatie van het beoordelingsproces (zie het Jaarverslag 2011, paragraaf 59, onder a)).	X						
	Aanbeveling 2: EuropeAid zou een gedocumenteerde, op risico gebaseerde planning moeten invoeren evenals een systematische follow-up van verificatiebezoeken (zie paragraaf 40) en controlebezoeken ter plaatse (zie het Jaarverslag 2011, paragraaf 59, onder b)).			X				
	Aanbeveling 3: EuropeAid zou de richtsnoeren inzake risicoanalyse verplicht moeten stellen bij de voorbereiding van jaarlijkse controleplannen door delegaties en het hoofdkantoor van EuropeAid (zie het Jaarverslag 2011, paragraaf 59, onder c)).		X					
	Aanbeveling 4: EuropeAid zou de opzet van KPI's moeten herzien om ervoor te zorgen dat ze ondubbelzinnig en eenvoudig te interpreteren zijn (zie het Jaarverslag 2011, paragraaf 59, onder d)).		X					
	Aanbeveling 5: EuropeAid zou het vermogen van de IAF om haar taak doeltreffend uit te voeren, moeten beoordelen (zie het Jaarverslag 2011, paragraaf 59, onder e)).					X		

De interne-auditfunctie van EuropeAid is gecentraliseerd in de dienst Interne audit (DIA). De IAF is eind februari 2015 opgeheven.

(*) De interne-auditfunctie van EuropeAid is gecentraliseerd in de dienst Interne audit (DIA). De IAF is eind februari 2015 opgeheven.

ISSN 1977-0995 (elektronische uitgave)
ISSN 1725-2474 (papieren uitgave)



Bureau voor publicaties van de Europese Unie
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

NL