



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 21.3.2007
COM(2007) 118 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Antwoorden van de lidstaten op het jaarverslag van de Rekenkamer over 2005

{SEC(2007) 335}

INHOUDSOPGAVE

| | | |
|----|---|----|
| 1. | Inleiding | 3 |
| 2. | De bevindingen voor de betrouwbaarheidsverklaring over 2005 | 4 |
| 3. | Vorbereiding van het jaarverslag van de Rekenkamer | 8 |
| 4. | Conclusie..... | 11 |

1. INLEIDING

De Europese Rekenkamer moet haar jaarverslag binnen uiterst strikte termijnen opstellen die door het EG-Verdrag zijn opgelegd. Het EG-Verdrag bepaalt immers dat de Rekenkamer „...een verklaring (voorlegt) waarin de betrouwbaarheid van de rekeningen en de regelmatigheid en de wettigheid van de onderliggende verrichtingen worden bevestigd,...”¹. Met name het vaststellen van de betrouwbaarheid van de verrichtingen vormt jaarlijks een uitdaging, onder meer omdat de Rekenkamer controles verricht tot op het niveau van de eindbegunstigde. Hiervoor waren ter voorbereiding van het jaarverslag over 2005 meer dan honderd controlebezoeken in de lidstaten nodig.

De tijdsdruk maakt het ook bijzonder moeilijk om tijdig, voor de voltooiing van het jaarverslag na te gaan of de lidstaten het al dan niet eens zijn met de bevindingen van de Rekenkamer. De Commissie is echter verplicht verslag uit te brengen over de reacties van de lidstaten op het jaarverslag². De diensten van de Commissie verbinden er zich ook toe gevolg te geven aan de vaststellingen van de Rekenkamer en de nodige corrigerende maatregelen te nemen.

Uit de reacties op het jaarverslag over 2005 blijkt dat de lidstaten het niet eens waren met een aanmerkelijk aantal van de bevindingen van de Rekenkamer, die werden gebruikt als grondslag waarop haar betrouwbaarheidsverklaring (afgekort DAS) in het jaarverslag over 2005³ gedeeltelijk steunt.

Het verschil van mening was meer uitgesproken bij de structurele acties dan bij het landbouwbeleid, met name in gevallen die geacht werden financiële gevolgen voor de begroting van de EU te hebben. Bij de structurele acties betwistten de lidstaten ook vaker de bevindingen die volgens de Rekenkamer maximale financiële gevolgen hebben voor de begroting van de EU, met name de gevallen waarin de volledige verrichting van EU-financiering werd uitgesloten.

Bij de voorbereiding van haar antwoorden op het jaarverslag over 2005 heeft de Commissie getracht rekening te houden met de standpunten van de lidstaten. Dit bleek in vele gevallen echter moeilijk, omdat ongeveer de helft van de antwoorden van de lidstaten op de verklaringen van de Rekenkamer inzake de voorlopige

¹ Artikel 248 van het *Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap*.

² In overeenstemming met artikel 143, lid 6, van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25.6.2002 houdende *het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen* heeft de Commissie op 23 oktober 2006 aan elke lidstaat een brief toegezonden, waarin zij vroeg om hun reacties op de opmerkingen van de Rekenkamer in het jaarverslag over 2005 (te vinden op de website van de Rekenkamer www.eca.eu) en om hun reacties op de aan de lidstaat toegeschreven bevindingen.

³ Zie deel 2 van het aan dit verslag gehechte werkdocument van de Commissie voor een meer gedetailleerde analyse van de reacties van de lidstaten op de bevindingen van de Rekenkamer. Op basis van de ontvangen antwoorden raamt de Commissie dat de lidstaten het niet eens waren met vier tot vijf op de tien bevindingen van de Rekenkamer in verband met de betrouwbaarheidsverklaring over 2005.

bevindingen niet tijdig beschikbaar waren voor de contradictoire procedure in juni en juli 2006 tussen de Rekenkamer en de Commissie betreffende het verslag⁴.

Dit syntheseverslag biedt de gelegenheid om na te gaan hoe procedures kunnen worden verbeterd en welke lessen kunnen worden getrokken. Dit verslag mag niet worden beschouwd als een verdere contradictoire procedure tussen de Rekenkamer en de lidstaten, noch als onderdeel van de dialoog tussen de Commissie en de lidstaten tijdens de gedetailleerde follow-up van gevallen, die momenteel plaatsheeft. De Commissie is het derhalve niet noodzakelijk eens met de standpunten die door de lidstaten worden ingenomen en waarover hier verslag wordt uitgebracht.

In plaats daarvan hoopt de Commissie dat de gerezen vragen aan bod zullen komen in het voortdurende debat over het geïntegreerd internecontrolekader waarbij het Europees Parlement, de Raad, de Rekenkamer en de Commissie betrokken zijn.

Dit verslag bevat een analyse van de bevindingen van de Rekenkamer die ten grondslag liggen aan de betrouwbaarheidsverklaring over 2005 (deel 2). Ook de huidige procedure voor de uitwisseling van informatie tussen de Rekenkamer, de lidstaten en de Commissie in verband met de bevindingen van de Rekenkamer komt aan bod (deel 3). Aan het einde van het verslag worden conclusies getrokken (deel 4).

2. DE BEVINDINGEN VOOR DE BETROUWBAARHEIDSVKRLARING OVER 2005

De Rekenkamer baseert haar betrouwbaarheidsverklaring op verschillende bronnen van bewijsmateriaal, onder meer de bevindingen tijdens controles bij autoriteiten en eindbegunstigden in de lidstaten⁵. De bevindingen worden ingedeeld als:

a) *systeemgerelateerd*: deze bevindingen hebben betrekking op de toepassing van toezicht- en controlesystemen. De Rekenkamer onderzoekt bijvoorbeeld of de systemen juist zijn opgezet, of de taken op passende wijze zijn gescheiden en of de controles juist en zo vaak als gepland worden verricht;

b) *formeel*: deze bevindingen betreffen betalingen aan eindbegunstigden, zoals landbouwers, ondernemingen enzovoort, en worden geacht ofwel geen mogelijke financiële gevolgen voor de algemene begroting van de EU te hebben, ofwel mogelijke gevolgen te hebben die niet kunnen worden gecijferd. Deze categorie

⁴ Zie deel 2 van het aan dit verslag gehechte werkdocument van de Commissie voor een meer gedetailleerde analyse van de verklaringen inzake de voorlopige bevindingen die door de Rekenkamer aan de lidstaten zijn toegezonden en die ten grondslag liggen aan de betrouwbaarheidsverklaring over 2005.

⁵ De betrouwbaarheidsverklaring over 2005 is gebaseerd op vier bronnen van bewijsmateriaal: a) een onderzoek naar het functioneren van de toezicht- en controlesystemen die bij de communautaire instellingen alsmede in de lidstaten en de derde landen zijn opgezet, b) steekproefsgewijze toetsing van verrichtingen per hoofdterrein door middel van controles tot op het niveau van de eindbegunstigde, c) een analyse van de jaarlijkse activiteitenverslagen en verslagen van de directeuren-generaal en van de procedures die zijn gevolgd bij de opstelling ervan, en d) indien mogelijk, een onderzoek naar de werkzaamheden van andere auditors die niet gebonden zijn aan de communautaire beheersprocedures. Zie punt 1.59 van het jaarverslag over 2005.

betreft bijvoorbeeld de gevallen waarin de participatie van de EU aan projecten niet de vereiste publiciteit heeft gekregen, de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten niet volledig zijn nageleefd, of gegevensregisters onvolledig zijn;

c) *materieel*: deze bevindingen betreffen ook betalingen aan eindbegunstigden doch worden geacht (mogelijke) financiële gevolgen voor de algemene begroting van de EU te hebben die kunnen worden gecijferd. Deze categorie betreft bijvoorbeeld de gevallen waarin een perceel een kleinere oppervlakte heeft dan door de landbouwer is opgegeven, belangrijk bewijsmateriaal ontbreekt of uitgaven waarvoor een projectbeheerder vergoeding vraagt, niet subsidiabel zijn.

Alle bevindingen tijdens controles bij de Commissie of in de lidstaten worden samen met andere elementen, zoals een analyse van de jaarlijkse activiteitenverslagen en de verklaringen van de directeuren-generaal van de Commissie, in de betrouwbaarheidsverklaring verwerkt en zijn van invloed op het definitieve oordeel van de Rekenkamer dat in het jaarverslag wordt opgenomen.

Ter voorbereiding van dit verslag heeft de Commissie de lidstaten gevraagd of zij het volledig, gedeeltelijk of in het geheel niet eens waren met de bevindingen van de Rekenkamer⁶. In deel 2 van het aan dit syntheseverslag gehechte werkdocument van de Commissie is een meer gedetailleerde analyse opgenomen van de antwoorden in verband met de bevindingen die ten grondslag liggen aan de betrouwbaarheidsverklaring over 2005. De voornaamste resultaten van de analyse zijn de volgende:

- de lidstaten zijn het vaker eens met de bevindingen van de Rekenkamer inzake het landbouwbeleid dan met die inzake structurele acties;
- de Rekenkamer is inzake structurele acties tweemaal zo vaak als inzake het landbouwbeleid tot de materiële bevinding gekomen dat het volledige bedrag van de verrichting onjuist is;
- de meest voorkomende materiële bevinding op het gebied van het landbouwbeleid bestaat in een discrepantie tussen de oppervlakte van het perceel zoals gemeten door de Rekenkamer en de door de landbouwer opgegeven oppervlakte. De lidstaten hebben meer dan acht op de tien bevindingen ter zake aanvaard;
- de meest voorkomende materiële bevinding in het kader van de structurele acties bestaat in het ontbreken van essentieel bewijsmateriaal. De lidstaten hebben minder dan vier op de tien bevindingen ter zake aanvaard.

De lidstaten hebben soms vermeld welke maatregelen werden genomen in de gevallen waarin zij het met de bevindingen van de Rekenkamer eens waren. Typische follow-upmaatregelen zijn bijvoorbeeld het verstrekken van ontbrekend bewijsmateriaal, het inleiden van invorderingsprocedures en/of het uitvaardigen van betere richtsnoeren/instructies aan de autoriteiten die ter plaatse voor de uitvoering

⁶ De lidstaten hebben in ongeveer 60% van de gevallen geantwoord. Het antwoordpercentage was heel hoog voor de bevindingen inzake het landbouwbeleid (ongeveer 90%), doch lager voor de bevindingen inzake structurele acties (ongeveer 50%).

zorgen. Afhankelijk van het resultaat van de ingeleide invorderingsprocedures kunnen de uiteindelijke financiële gevolgen van de bevindingen aanmerkelijk lager liggen dan de ramingen van de Rekenkamer op het ogenblik van het jaarverslag.

Verscheidene lidstaten hebben ook aangevoerd dat de regels voor de financiering op het gebied van de structurele maatregelen op verschillende wijzen kunnen worden uitgelegd. Ierland heeft opgemerkt dat de beheersautoriteiten, ten gevolge van eerdere interpretatieproblemen, niet langer toestaan dat overheadkosten in bij de betalingsautoriteit ingediende aanvragen worden opgenomen.

Bevindingen inzake oppervlaktetellingen (landbouwbeleid)

De lidstaten hebben een groot deel van de bevindingen van de Rekenkamer inzake de door de eindbegunstigden opgegeven oppervlakten aanvaard. Voor deze bevindingen werden vaak betrekkelijk kleine foutenmarges berekend⁷. In de zeldzame gevallen waarin de lidstaten het niet eens waren met de bevindingen van de Rekenkamer inzake de oppervlakte van een perceel, hebben zij soms aangevoerd dat zij in feite de geldende wetgeving hadden nageleefd, ook al was de Rekenkamer tot een bevinding gekomen. Het is echter mogelijk dat deze bevindingen geen invloed hebben op de algemene DAS van de Rekenkamer.

Polen heeft bijvoorbeeld gereageerd op een bevinding in een geval in verband met een landbouwer waarin „*de gegevens die in de aanvraag waren opgegeven, gecontroleerd waren als onderdeel van een administratieve controle op basis van de referentiedatabank van het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS). [...] Omdat er tijdens het verkoopseizoen 2004 een administratieve controle op basis van de beschikbare referentiegegevens was verricht, die geen verschillen tussen de in de aanvraag opgegeven oppervlakte en de gegevens in het gegevensbestand aan het licht had gebracht, was het bedrag van de betaling juist berekend*”.

In verband met de gevallen waarin de Rekenkamer de oppervlakte van de percelen heeft gecontroleerd, heeft Frankrijk de volgende algemene opmerking gemaakt: „*Algemeen gezien leidt de toevallige keuze van dossiers door de Rekenkamer ertoe dat dossiers worden gecontroleerd die geen deel uitmaken van de steekproef van dossiers die door de Franse autoriteiten worden gecontroleerd. Bovendien voorziet de verordening erin dat ter plaatse 6,73% van de dossiers wordt gecontroleerd (Frankrijk brengt dit percentage op 6,7%), wat betekent dat meer dan 90% niet wordt bezocht*”. Zweden heeft een soortgelijke opmerking gemaakt.

De EU-wetgeving is in beginsel gebaseerd op evenredigheid tussen de uitgegeven EU-middelen en de kosten van de controles, wat betekent dat niet van de nationale autoriteiten wordt verlangd dat zij alle oppervlakten ter plaatse controleren alvorens betalingen te verrichten⁸. Als gevolg van de door de nationale autoriteiten, de Commissie en de Rekenkamer toegepaste steekproeftechnieken, valt te verwachten

⁷ In 28% van de bevindingen bedroeg het foutenpercentage minder dan 2%. In nog eens 25% van de bevindingen lag het foutenpercentage tussen 2 en 5%.

⁸ De intensiteit en de kwaliteit van primaire controles bij de structuurfondsen voor 2000-2006 zijn nader aangegeven in een recente notitie over beproefde methoden; het is mogelijk dat het niveau van de controle van de lidstaten nog niet afdoende is.

dat de kans groter is dat de Rekenkamer tot bevindingen komt in gevallen die niet van tevoren ter plaatse door de nationale autoriteiten zijn gecontroleerd, hetgeen erop wijst dat het nodig is het dagelijkse beheer te verbeteren of zelfs het aantal controles ter plaatse te verhogen in de gevallen waarin het foutenpercentage boven de materialiteitsdrempel ligt. Niettemin kan het zijn dat de nationale autoriteiten de geldende voorschriften volledig hebben nageleefd.

Bevindingen inzake ontbrekende stukken

Bij de structurele acties is de meest voorkomende materiële bevinding met het oog op de betrouwbaarheidsverklaring over 2005 dat essentiële bewijsstukken ontbreken. De lidstaten hebben deze bevindingen in meer dan de helft van de gevallen betwist, doorgaans met als argument dat de stukken inmiddels reeds aan de Rekenkamer waren verstrekt of waren gevonden. Enkele lidstaten voerden ook aan dat de termijn voor het bewaren van de stukken in de periode 1994-1999 onduidelijk was.

Hierna wordt een overzicht gegeven van de gevallen waarin door de lidstaten werd aangevoerd dat zij de door de Rekenkamer gevraagde documenten hadden gevonden. De Commissie verkeert niet in de mogelijkheid de door de lidstaten verstrekte informatie onmiddellijk te controleren, maar een follow-up is mogelijk.

Zweden heeft meegedeeld maatregelen te hebben genomen naar aanleiding van de bevindingen van de Rekenkamer betreffende een programma van het Europees Sociaal Fonds door zelf een controle te verrichten van de bevindingen van de Rekenkamer overeenkomstig welke *„de opmerkingen van de Rekenkamer grotendeels ongegrond waren. De inhoud van veel bewijsstukken, die volgens de Rekenkamer ontbraken, werd in de follow-upcontrole vastgesteld. [...] Gelet op het feit dat er verscheidene jaren waren verstreken sedert de beëindiging van het project, konden de betrokken bewijsstukken niet altijd door de begunstigden worden gevonden, doch deze stukken waren wel bewaard in de archieven van de bevoegde autoriteit.”*

Ierland heeft aangevoerd dat de wetgeving voor de periode 1994-1999 niet duidelijk was over het tijdstip vanaf wanneer stukken moesten worden bewaard, namelijk vanaf de laatste betaling voor een project of vanaf de laatste betaling voor een programma⁹.

Ook Duitsland heeft een geval besproken waarin het niet kon instemmen met de uitlegging van de Rekenkamer van dit onderdeel van de wetgeving. Niettemin heeft Duitsland verklaard dat het sedert de controle van de Rekenkamer *„de dossiers van drie van die [vier] zaken had ontvangen. De Rekenkamer was op de hoogte gebracht van die situatie en van andere details over de geselecteerde gevallen. Ook was in de loop van de gewone procedure voor opmerkingen meegedeeld waar de bewijsstukken zich bevonden”*.

⁹ Artikel 23, lid 3, van Verordening (EEG) nr. 2082/93 van de Raad van 20 juli 1993 bepaalt het volgende: *„Gedurende drie jaren na de laatste betaling voor een actie houden de verantwoordelijke instantie en de verantwoordelijke autoriteiten alle bewijsstukken van de met de actie gemoeide uitgaven en controles ter beschikking van de Commissie.”*

In gevallen waarin essentiële elementen ontbraken en geen andere bewijsstukken als alternatief konden worden verstrekt, heeft de Rekenkamer deze bevindingen als materieel ingedeeld met een foutenmarge van 100%, dat wil zeggen met aanmerkelijke financiële gevolgen voor de algemene begroting van de EU. Indien de Commissie vervolgens niettemin van oordeel is dat de lidstaten de bewijsstukken sedertdien – weliswaar met enige vertraging – hebben voorgelegd, zou de onderliggende betaling door een rechter wettig en regelmatig kunnen worden bevonden en bestaan er geen gronden voor de inleiding van een invorderingsprocedure. Dergelijke bevindingen zouden correcter kunnen worden voorgesteld als een "gebrek aan zekerheid tijdens de voor de controle beschikbare periode", in plaats van als materiële fouten.

3. VOORBEREIDING VAN HET JAARVERSLAG VAN DE REKENKAMER

Het jaarverslag over 2005 was het eerste dat moest worden gepubliceerd tegen 31 oktober ingevolge de herziening van het Financieel Reglement in 2002. De Rekenkamer moest derhalve rekening houden met een termijn die een maand korter was dan in vorige jaren en had derhalve ook een maand tijd minder om controlebezoeken te plannen en te verrichten, om bevindingen te analyseren (waarvoor vaak stukken moesten worden vertaald die tijdens het controlebezoek waren overhandigd), om de gecontroleerden van de bevindingen in kennis te stellen en hun antwoorden te ontvangen en te analyseren.

Bij de beoordeling van de hieronder beschreven zwakke punten in de procedure voor de uitwisseling van informatie tussen de Rekenkamer, de Commissie en de lidstaten moet rekening worden gehouden met de uiterst strikte termijnen waarbinnen de Rekenkamer haar jaarverslag over 2005 diende voor te bereiden. De moeilijkheden die zich dit jaar voordeden, deden zich niettemin ook al in vorige jaren voor. Wel waren deze moeilijkheden dit jaar zwaarder dan gewoonlijk.

Om bewijsmateriaal voor haar betrouwbaarheidsverklaring te verzamelen, verricht de Rekenkamer controlebezoeken zowel bij de Commissie als bij de lidstaten. Op het gebied van het gedeeld beheer is de betrouwbaarheidsverklaring over 2005 gebaseerd op de bevindingen van meer dan honderd controlebezoeken in de lidstaten, tijdens welke de Rekenkamer controlesystemen heeft gecontroleerd, evenals verrichtingen met eindbegunstigden, zoals landbouwers en ondernemingen die geld uit de structuurfondsen ontvangen.

Wanneer de controlebezoeken zijn beëindigd en de Rekenkamer haar analyses van de bevindingen heeft afgerond, zendt zij aan de hoogste nationale controle instantie van de lidstaat waarop de bevindingen betrekking hebben, een brief toe, „verklaring inzake de voorlopige bevindingen” genaamd. Normaal gezien nodigt de Rekenkamer de hoogste nationale controle instantie uit om binnen zes tot acht weken op de bevindingen te reageren. De Commissie ontvangt een kopie van de verklaring inzake de voorlopige bevindingen en de reactie daarop¹⁰.

¹⁰ De Commissie ontvangt ook verklaringen inzake de voorlopige bevindingen in verband met controles die door de Rekenkamer bij de Commissie zijn verricht.

Op basis van haar bevindingen in de Commissie en de lidstaten stelt de Rekenkamer haar ontwerpverslag op, dat door de diensten van de Rekenkamer en de Commissie samen wordt besproken alvorens het definitief door de Rekenkamer wordt goedgekeurd. De Rekenkamer is de externe controleur van de Commissie – en de Commissie alleen – overeenkomstig het principe dat de Commissie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de algemene begroting van de EU. De contradictoire procedure tussen de controleur en de gecontroleerde heeft derhalve alleen de Rekenkamer en de Commissie als actoren.

De betrouwbaarheidsverklaring zelf, dat wil zeggen de verklaring van twee bladzijden aan het begin van hoofdstuk 1 van het jaarverslag, is niet in het ontwerpverslag opgenomen. Tijdens de contradictoire procedure wordt zij niet aan de Commissie voorgelegd en om die reden gaat zij niet vergezeld van een antwoord van de Commissie. De Rekenkamer keurt de betrouwbaarheidsverklaring goed wanneer de contradictoire procedure is beëindigd.

In de praktijk zijn het de lidstaten die ongeveer 80% van de algemene begroting van de EU uitvoeren en de Rekenkamer baseert haar oordeel dienovereenkomstig in aanmerkelijke mate op de bevindingen in de lidstaten. Feedback van de lidstaten op de bevindingen van de Rekenkamer is derhalve van groot belang voor de Commissie bij de voorbereiding van haar antwoorden die samen met de opmerkingen van de Rekenkamer in het jaarverslag worden gepubliceerd.

Het is niet uitzonderlijk dat een gecontroleerde het niet volledig eens is met de bevindingen van een controleur. De controleur moet een controle verrichten met inachtneming van de internationale standaarden voor accountantscontrole en - in het geval van de algemene begroting van de EU - de wetgeving die ten grondslag ligt aan de verrichtingen. In sommige gevallen kunnen vraagstukken op verschillende manieren worden uitgelegd en de controleur en de gecontroleerde kunnen van mening verschillen.

De Commissie stelt zich tot doel in haar antwoorden rekening te houden met de standpunten van de lidstaten wanneer deze het niet volledig eens zijn met de bevindingen van de Rekenkamer, voor zover zij van oordeel is dat de lidstaten hun standpunt kunnen staven. Wanneer zij het eindontwerp van het verslag aanvaardt, is de Commissie zich er echter van bewust dat tijdens de daarop volgende follow-up niet alle resterende bevindingen zullen worden onderbouwd¹¹.

Voor het jaarverslag over 2005 heeft de contradictoire procedure in juni en juli 2006 plaatsgevonden: de diensten van de Commissie en de Rekenkamer zijn verschillende malen samengekomen om het ontwerpverslag van de Rekenkamer (dat in mei-juni 2006 was goedgekeurd) en de ontwerpantwoorden van de Commissie (voorbereid in juni en juli 2006) te bespreken. In september 2006 heeft de Rekenkamer haar betrouwbaarheidsverklaring over 2005 goedgekeurd. De tijd tot de publicatie van het verslag (eind oktober 2006) was nodig voor het vertalen en het drukken van het jaarverslag in alle officiële talen.

¹¹ De Commissie kan geen op de bevindingen van andere auditors gebaseerde financiële correcties aanbrengen zonder zich een eigen oordeel van elke zaak te vormen (artikel 43, lid 3, van Verordening 448/2001), omdat tegen haar beslissingen beroep bij het Hof van Justitie mogelijk is.

De Rekenkamer heeft bijna 75 verklaringen inzake de voorlopige bevindingen aan de lidstaten toegezonden en heeft antwoorden ontvangen op een grote meerderheid daarvan. De helft van de antwoorden werd binnen twee maanden toegezonden en de meeste andere antwoorden binnen drie maanden. Niettemin kon de Rekenkamer bij de goedkeuring van haar ontwerpverslag niet beschikken over drie vierde van de antwoorden en ongeveer de helft van de antwoorden werd ook te laat toegezonden om bij de antwoorden van de Commissie in aanmerking te worden genomen.

Spanje heeft gewezen op de gevolgen van deze onvolledige feedback van de lidstaten voor de definitieve voorbereiding van het jaarverslag en heeft dienaangaande het volgende verklaard: „*Het verslag verwijst naar kwesties die gerezen zijn naar aanleiding van controlebezoeken waarvan Spanje de definitieve conclusies niet heeft ontvangen. Derhalve blijken de conclusies in het jaarverslag over 2005 in sommige gevallen af te hangen van een beoordeling van de verklaringen en de opmerkingen die de lidstaat heeft gemaakt na het voorlopige verslag van het controlebezoek. Het zou derhalve nuttig zijn te verwijzen naar de toestand van de specifieke procedures (gaat het om definitieve of voorlopige conclusies van de controlebezoeken en heeft de lidstaat opmerkingen gemaakt?)*”.

Er hebben zich ook bijzondere moeilijkheden voorgedaan bij het verkrijgen van juiste cijfers voor het hoofdstuk betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid. In het jaarverslag over 2005 zijn voor het eerst cijfers voor de tien nieuwe lidstaten opgenomen. Slovenië, Malta en Polen hebben er in hun antwoord op het gepubliceerde jaarverslag op gewezen dat sommige cijfers in verband met hun prestaties binnen het landbouwbeleid die in het jaarverslag over 2005 zijn opgenomen, daarna zijn herzien.

In het uitzonderingsgeval van Slovenië werden ten tijde van de controle verkeerde cijfers over oppervlaktesteun en koeien verstrekt, die vervolgens in het jaarverslag over 2005 werden opgenomen. In verband met oppervlaktesteun werd het percentage van de gecontroleerde aanvragen waarin te hoge aangiften waren gedaan aanvankelijk op grond van beschikbare gegevens vastgesteld op 53,5%, maar later naar beneden gecorrigeerd tot 1,8% tijdens de follow-up die niet tijdig in het jaarverslag¹² kon worden verwerkt. Soortgelijke cijfers die oorspronkelijk werden verstrekt in verband met dieren die door landbouwers waren opgegeven doch die niet bleken te bestaan of niet subsidiabel waren, belopen in feite 11,8% voor de zoogkoeienpremie en 7,7% voor de speciale rundveepremie in plaats van respectievelijk 48,2% en 56,2%¹³.

Ofschoon de cijfers voor Slovenië duidelijk erg afweken van die voor andere lidstaten en ofschoon de Commissie in haar in het jaarverslag opgenomen antwoord reeds had verklaard dat de cijfers waarschijnlijk moesten worden aangepast, konden correcties niet op tijd voor het jaarverslag in aanmerking worden genomen en zijn zowel in de internationale als in de nationale pers kritische artikelen op basis van de verkeerde cijfers verschenen. Deze kwestie is inmiddels opgelost.

¹² Zie tabel 5.3 in hoofdstuk 5 van het jaarverslag over 2005.

¹³ Punt 5.21 van hoofdstuk 5 van het jaarverslag over 2005.

4. CONCLUSIE

In de feedback van de lidstaten na de publicatie van het jaarverslag over 2005 zijn enkele kwesties voor het voetlicht gebracht die nader moeten worden bekeken:

Het wettelijk vereiste niveau van de controles ter plaatse zou aanmerkelijk moeten worden verhoogd opdat de Rekenkamer tijdens haar controlebezoeken geen fouten zou vinden die de materialiteitsdrempel overschrijden, doch dit niveau zou ook evenredig moeten zijn vanuit het oogpunt van de kosten en baten.

De lidstaten moeten het vereiste minimumaantal controles ter plaatse verrichten¹⁴. Wanneer de Rekenkamer verrichtingen controleert die door de lidstaten niet ter plaatse zijn gecontroleerd, zal zij vermoedelijk een aantal fouten vinden, wat dan weer een belemmering kan vormen voor het afgeven van een positieve verklaring over de onderliggende verrichtingen.

Dit probleem zal blijven bestaan zolang de Rekenkamer geen politieke richtsnoeren van het Parlement en de Raad krijgt betreffende het aanvaardbare risiconiveau, waarbij altijd de kosten en baten van controles in aanmerking moeten worden genomen¹⁵.

De Rekenkamer moet een jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring afgeven. Het feit dat deze verklaring strikt op jaarbasis wordt afgegeven kan ertoe leiden dat de Rekenkamer de financiële gevolgen van fouten voor de algemene begroting van de EU overschat, aangezien haar niet de mogelijkheid wordt gegeven rekening te houden met naderhand genomen maatregelen om de door de Rekenkamer, de Commissie of de lidstaten vastgestelde fouten te corrigeren.

De werkelijke financiële gevolgen van de bevindingen van de Rekenkamer voor de algemene begroting van de EU zullen bijvoorbeeld afhangen van de vraag of de invorderingsprocedures tot een goed einde worden gebracht en van de vraag of de ontbrekende bewijsstukken worden voorgelegd. De Rekenkamer kan uiteraard niet onbepaalde tijd wachten om over de betrouwbaarheidsverklaring te oordelen, doch de Commissie en de lidstaten kunnen van oordeel zijn dat de materiële bevindingen waartoe de Rekenkamer in eerste instantie is gekomen uiteindelijk kunnen worden gecorrigeerd. Het voorstel van Spanje om in het jaarverslag duidelijk aan te geven dat sommige bevindingen voorlopig zijn, en ook de vermelding van bepaalde gevallen als "gevallen waarin geen zekerheid kon worden verkregen" in plaats van als "materiële bevindingen", kunnen nuttig zijn.

Verbeteringen in de communicatie tussen de Rekenkamer en de lidstaten lijken mogelijk en belangrijk.

De Rekenkamer kan per definitie niet al haar controles voltooien binnen het begrotingsjaar dat wordt gecontroleerd. Zo moesten sommige controles in verband

¹⁴ In de wetgeving zijn minimumnormen vastgesteld. De lidstaten kunnen het aantal controles verhogen – en zouden dat moeten doen indien het foutenpercentage hoger ligt dan verwacht.

¹⁵ Dit punt is samen met andere kwesties behandeld in het Actieplan voor een geïntegreerd internecontrolekader (COM(2006)9).

met het begrotingsjaar 2005 bijvoorbeeld in 2006 worden verricht, namelijk de controles van de verrichtingen van eind 2005. Dit maakt het moeilijk om ervoor te zorgen dat zowel de Rekenkamer als de Commissie tijdens de contradictoire procedure kan beschikken over alle reacties van de lidstaten op de bevindingen van de Rekenkamer.

Een gemeenschappelijke afspraak op operationeel niveau tussen de Rekenkamer, de Commissie en de lidstaten over de procedures die bij de controle ter plaatse van verrichtingen moeten worden gevolgd, over de behandeling van fouten, over de te gebruiken vragenlijsten en over de formats voor rapportage en reactie zou nuttig kunnen zijn om dit probleem op te lossen of op zijn minst te beperken.

De Commissie is elk jaar verantwoordelijk voor de besteding - met de hulp van de lidstaten - van meer dan 120 miljard euro belastinggeld. De Rekenkamer onderzoekt of de verrichtingen regelmatig en wettig zijn en kan daarbij gebruik maken van andere controles van de uitgaven. Op basis van de werkzaamheden van de Rekenkamer doet de Raad een aanbeveling en uiteindelijk besluit het Parlement of de Commissie kwijting kan worden gegeven.

Dat bovenbeschreven vraagstukken worden opgelost, is van belang opdat de belastingbetalers er zeker van kunnen zijn dat de grondslag voor de kwijtingprocedure binnen de grenzen van het Verdrag zo uitgebreid en juist mogelijk is.