

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 10.9.2010
SEC(2010) 1012 definitief

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG
"CONTROLE VAN DE PROCEDURE VOOR DE GOEDKEURING VAN DE
REKENINGEN"

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG

"CONTROLE VAN DE PROCEDURE VOOR DE GOEDKEURING VAN DE REKENINGEN"

SAMENVATTING

III. De Commissie is van mening dat, binnen het algemene kader van het beheer en de controle van landbouwwitgaven, het nieuwe werk dat van de certificerende instanties wordt verlangd een belangrijk en nuttig element vormt voor het verkrijgen van een redelijke zekerheid dat de onderliggende transacties wettig en regelmatig zijn. Deze nieuwe eisen werden oorspronkelijk ingevoerd voor het begrotingsjaar 2007 en zijn sindsdien in wezen onveranderd gebleven, hoewel ze voor het begrotingsjaar 2008 werden aangepast en uitgebreid. De nieuwe eisen zijn ook met de certificerende instanties besproken op een jaarlijkse conferentie.

Als gevolg daarvan is de situatie in het begrotingsjaar 2009 (na afloop van de gecontroleerde periode) aanzienlijk verbeterd voor alle genoemde elementen van borging (namelijk de elementen die betrekking hebben op de wettigheid en regelmatigheid van betalingen).

IV. De procedure voor de conformiteitsgoedkeuring is zo opgesteld dat uitgaven die zijn gemaakt op een wijze die inbreuk maakt op EU-wetgeving, worden uitgesloten van EU-financiering. Zij is daarentegen geen mechanisme voor de terugvordering van onregelmatige betalingen aan begunstigen, hetgeen volgens het principe van gedeeld beheer en de voorschriften van artikel 9, lid 1, onder a), punt iii), van Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad en artikel 53 ter, lid 2, onder c), van het Financieel Reglement uitsluitend de verantwoordelijkheid van de lidstaten is. Indien op basis van de procedures voor de conformiteitsgoedkeuring wordt of kan worden vastgesteld dat onregelmatige betalingen aan individuele begunstigen zijn gebeurd, zijn de lidstaten verplicht jegens die begunstigen een terugvorderingsprocedure in te stellen.

In artikel 31, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1290/2005 is bepaald dat financiële correcties worden vastgesteld op basis van de aard en ernst van de inbreuk en van de financiële schade voor de EU. Indien mogelijk wordt het bedrag berekend op basis van het daadwerkelijk veroorzaakte verlies of op basis van een extrapolatie. Indien dit niet mogelijk is, worden vaste bedragen gebruikt waarbij, conform de wettelijke voorschriften, rekening wordt gehouden met de ernst van de tekortkomingen in het nationaal controlesysteem, zodat de correcties in verhouding staan tot het financiële risico voor de EU. De Commissie schrijft derhalve een duidelijke hiërarchie van te gebruiken methoden voor en zij is het er dan ook niet mee eens dat zij in een gegeven zaak 'keuzes' zou hebben betreffende de soort financiële correctie die moet worden toegepast. De Commissie is van mening dat er een duidelijk verband bestaat tussen het bedrag van de correctie en het bedrag van de onregelmatige betalingen die zijn verricht als gevolg van tekortkomingen in het systeem. Conformiteitsgoedkeuring heeft tevens betrekking op gevallen waarbij de waargenomen tekortkomingen zich beperken tot het ingestelde controlesysteem en niet kunnen worden gerelateerd aan specifieke onregelmatige betalingen aan begunstigen, maar dank zij de forfaitaire aanpak van tekortkomingen in het controlesysteem is het risico voor de EU-begroting afgedekt, bv. wanneer een lidstaat niet het minimale aantal controles uitvoert.

Aangezien de landbouwwitgaven onder gedeeld beheer worden verricht, zijn de lidstaten bovendien beter dan de Commissie in staat om het daadwerkelijke financiële verlies of risico voor de EU-begroting te beoordelen en daarvan het bewijs te leveren. In het operationele

handboek wordt dit expliciet erkend en wordt voorgeschreven dat de Commissie rekening moet houden met dergelijke bewijsstukken indien ze betrouwbaar zijn. Daarom is voor een nauwkeurigere berekening van het financiële nadeel voor de EU-begroting de actieve medewerking van de betrokken lidstaat vereist op alle niveaus van de procedure voor de conformiteitsgoedkeuring, aangezien alleen de lidstaat alle benodigde gegevens heeft om een dergelijke berekening te kunnen uitvoeren. Helaas maken lidstaten in weerwil van de verzoeken van de Commissie vaak geen gebruik van deze mogelijkheid. Sinds de hervorming van het systeem in 1996 vormen forfaitaire correcties iets minder dan 70% van de waarde van het totale correctiebedrag. De Commissie vindt het echter juist om te kijken naar het aantal gevallen van financiële correctie waarbij een forfait is gebruikt. Zo gezien is slechts 45% van alle gevallen gebaseerd op een forfaitaire aanpak; als men de laatste tien conformiteitsbesluiten neemt, daalt dit percentage nog verder, tot 37%. Hieruit blijkt dat de Commissie zich onverminderd inspant om het gebruik van forfaitaire correcties zoveel mogelijk te beperken.

Aangezien de methode die door de Commissie wordt gebruikt voor het berekenen van financiële correcties gebaseerd is op een zo nauwkeurig mogelijke inschatting van het risico voor de EU-begroting, kan hier per definitie geen sprake zijn van een sanctie.

In het kader van dit initiatief heeft de Commissie onlangs de lidstaten op de hoogte gesteld van de voorwaarden waaronder ze bereid is het bedrag van een eventuele financiële correctie te beperken tot het door de lidstaat geconstateerde foutenpercentage in de transacties op het niveau van de eindbegunstigden, zoals gemeld in de controlestatistieken van de lidstaat voor de betrokken steunregeling.

Financiële correcties zijn een boekhoudkundige correctie en geen sancties opgelegd aan de overheid van lidstaten. Het Hof van Justitie heeft de forfaitaire methode goedgekeurd als zijnde in overeenstemming met de wettelijke voorschriften met betrekking tot de conformiteitswerkzaamheden. Met name heeft het Hof van Justitie bevestigd dat het niet de taak van de Commissie is om de controles uit te voeren die nodig zijn om het precieze bedrag van de opgelopen verliezen vast te stellen, maar dat het aan de lidstaat is om aan te tonen dat de schatting van de Commissie te hoog was.

Het gebruik van forfaitaire correcties werd tevens onderschreven door het Europees Parlement in zijn kwijtingsresolutie van 2007 (punt 83) voor gevallen waarin lidstaten hun wettelijke verplichtingen niet nakomen.

Voor alternatieve methoden voor de berekening van financiële correcties, waaraan de Rekenkamer refereert, zou een aanzienlijke uitbreiding van de controlemiddelen nodig zijn, waarvoor een kosten-batenanalyse steeds negatief zou uitvallen.

V. Het financiële goedkeuringsbesluit wordt vastgesteld ongeveer zes maanden na afloop van het betrokken begrotingsjaar. Door middel van dit besluit stelt de Commissie het bedrag vast van de uitgaven die ten laste van de EU-begroting voor dat jaar komen. Dat het besluit wordt vastgesteld onverminderd latere conformiteitsbesluiten waarin aan lidstaten financiële correcties worden opgelegd, is expliciet zo bepaald in artikel 30 van Verordening (EG) nr. 1290/2005, die dezelfde rechtskracht heeft als het Financieel Reglement. Bovendien is de inhoud van dit artikel volledig verenigbaar met het Financieel Reglement, dat voor elke andere uitgave bepaalt dat de Commissie controles achteraf kan uitvoeren tot 5 jaar na het kwijtingsbesluit over het jaar waarin de eindbetaling is verricht. Anders zouden alle begrotingsuitgaven als voorlopig worden beschouwd totdat een controle achteraf wordt verricht of totdat de termijn van 5 jaar is verstreken.

Het bedrag van uitgaven dat vermoedelijk krachtens toekomstige conformiteitsbesluiten van financiering zal worden uitgesloten, wordt als een voorwaardelijk actief vermeld in de boekhouding van de Commissie en in de toelichting bij de financiële staten. Samen met het financiële goedkeuringsbesluit zorgt deze vermelding ervoor dat het Europees Parlement en de Raad beschikken over de voor de kwijtingsprocedure vereiste informatie.

De opmerking van de Rekenkamer heeft betrekking op een grondbeginsel van de systemen voor goedkeuring van de rekeningen zoals vastgelegd in de huidige rechtsgrondslag, die de Commissie (sinds 1996) verplicht is toe te passen. Geen van de partijen die betrokken waren bij het vaststellen van die wettelijke regeling heeft hier bezwaar tegen gemaakt. Daarom kan de opmerking het best in overweging worden genomen in het kader van een eventuele herziening van de wetgeving.

VI. Naar de mening van de Commissie functioneert het huidige systeem goed en worden de doelstellingen ervan in grote lijnen bereikt. Toch zal zij verbeteringen blijven nastreven in de uitvoeringspraktijk en, waar nodig, passende voorstellen indienen bij het Europees Parlement en de Raad voor verdere verbeteringen in de periode na 2013.

INLEIDING

2. Volgens artikel 42, lid 1, van de uitvoeringsvoorschriften met betrekking tot de uitvoering van artikel 53 ter en 53 quater van het Financieel Reglement beoogt de goedkeuring van de rekeningen te waarborgen dat uitgaven van de lidstaten die in het kader van gedeeld beheer [...] worden verricht en die ten laste van de EU-begroting kunnen komen, op regelmatige wijze en overeenkomstig de toepasselijke EU-regelgeving zijn verricht.

5. De werkgroep Belle, die in 1991 door de Commissie werd opgericht, kreeg de opdracht onderzoek te doen naar de verrichtingen die in het kader van de procedure voor goedkeuring van de rekeningen plaatsvinden, en zowel de effectiviteit als de doelmatigheid daarvan te beoordelen met het oog op de verwezenlijking van de algemene doelstellingen van het GLB en het Financieel Reglement, en om zo nodig juridische en/of administratieve maatregelen voor te stellen om die werkzaamheden te ondersteunen.

(b) Elke financiële correctie opgenomen in een conformiteitsbesluit is gerelateerd aan een specifiek begrotingsjaar, dat in de bijlage bij het besluit wordt vermeld.

TEKSTVAK 1

(b) De door de BO's verrichte controles zijn gebaseerd op beheer- en controlesystemen waarvoor de minimumeisen worden vastgesteld door de Commissie.

6. Krachtens het hervormde systeem wordt het financiële goedkeuringsbesluit vastgesteld op uiterlijk 30 april van het jaar na het betrokken begrotingsjaar. De termijn voor de goedkeuring van de rekeningen van de BO's is dus aanzienlijk verkort door de hervormde procedure voor de goedkeuring van de rekeningen.

DEEL I – DE FINANCIËLE GOEDKEURING VAN DE REKENINGEN

21. In de internationale standaarden voor accountantscontrole en in de richtsnoeren van de Commissie is voorzien in de mogelijkheid om af te gaan op het werk van andere controleurs, wanneer dit geschikt wordt geacht. De CI's mogen afgaan op het werk van de interne auditeenheden mits ze dat werk afdoende verifiëren.

Bij een controlebezoek in november 2009 aan de Deense CI, waarbij voornamelijk het begrotingsjaar 2009 werd onderzocht, werden in geen van beide organen ernstige tekortkomingen geconstateerd met betrekking tot werkdocumenten en checklists.

Wat betreft de constatering van de Rekenkamer in voetnoot 9 dat de interne auditeenheid in Denemarken betrokken was bij het selectieproces van de CI, die uiteindelijk rechtstreeks onder contract kwam te staan van de BO na een voorstel daartoe van de interne auditeenheid, moet worden opgemerkt dat het contract van de CI werd verlengd voor begrotingsjaar 2009 en 2010, waarbij het contract door de bevoegde autoriteit werd ondertekend.

22. In het merendeel van de gevallen hebben de bevindingen van de Rekenkamer betrekking op zwakke punten in de wijze waarop de CI's hun controlewerkzaamheden documenteren, en niet zozeer op het werk zelf.

CI's dienen bij hun controles voldoende bewijsstukken te verzamelen om hun bevindingen te staven. De Commissie neemt deze kwestie in overweging als onderdeel van haar risicoanalyse, maar kan deze slechts rechtstreeks beoordelen tijdens haar bezoeken aan CI's die voor een controle zijn uitgekozen. Hoewel de precieze indeling en inhoud van werkdocumenten en checklists aan het professionele oordeel van CI's moet worden overgelaten, heeft de Commissie op dit belangrijke gebied aanbevelingen gedaan wanneer zwakke punten zijn geconstateerd. Dit zal de Commissie ook in de toekomst blijven doen.

Naast de algemene eisen voor gegevensgerichte controles van uitgaven conform richtsnoer nr. 3, zijn CI's verplicht voor de BTR te controleren of de betalingen op de onderliggende rechten gebaseerd zijn. Er bestaat echter geen verplichting om in het kader van de gegevensgerichte controles de rechten zelf te verifiëren.

24. De richtsnoeren zijn herzien voor begrotingsjaar 2009 om nader te verduidelijken hoe de controle van de volledigheid en nauwkeurigheid van de debiteurenadministratie en bijlage III/IIIA van Verordening (EG) nr. 885/2006 dient te worden uitgevoerd en gerapporteerd. Uit een analyse van de certificeringsrapporten met betrekking tot begrotingsjaar 2009 blijkt dat sinds de audit door de Rekenkamer op dit gebied verbeteringen zijn doorgevoerd.

Naast het door de CI's uitgevoerde werk heeft de Commissie de afgelopen drie jaar bij 14 BO's in 11 lidstaten controles uitgevoerd met betrekking tot de afhandeling van onregelmatigheden en de melding daarvan krachtens bijlage III bij Verordening (EG) nr. 885/2006. Over het algemeen hebben de BO's toereikende procedures ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie. Tijdens deze controles geconstateerde tekortkomingen worden nader bekeken in het kader van de procedures voor de goedkeuring van de rekeningen.

26. De Commissie heeft onlangs een systeem voorgesteld¹ waarmee lidstaten vanaf 2010 de algemene aanpak voor het verkrijgen van een redelijke zekerheid aangaande de wettigheid en regelmatigheid van transacties op het niveau van de eindbegunstigden kunnen verbeteren. Hiertoe dienen CI's hun werkzaamheden uit te breiden ten opzichte van de huidige verplichtingen en, voor een gegeven uitgavenpopulatie, een representatieve steekproef van transacties die het betrokken BO ter plaatse heeft gecontroleerd, volledig over te doen. Hun werkzaamheden zouden aldus de volledige afhandeling van het dossier dekken, vanaf de ontvangst van de steunaanvraag tot en met de berekening en uitvoering van de eindbetaling.

28. De Commissie beaamt dat nadere verbeteringen mogelijk en wenselijk zijn en brengt deze kwestie regelmatig ter sprake bij de lidstaten. Er bestaat echter geen verplichting om elke essentiële en aanvullende controle die het BO geacht wordt uit te voeren, te toetsen en te beoordelen.

¹ Document D/413722/2009.

29. Naar de mening van de Commissie is voor een oordeel over de interne controleprocedures geen specifieke toetsing en beoordeling vereist van de betrouwbaarheid van elke essentiële en aanvullende controle. Verordening (EG) nr. 885/2006 verplicht de CI niet om vast te stellen of alle mogelijke controles worden uitgevoerd; de CI is slechts verplicht om na te gaan of het betaalorgaan voldoet aan de erkenningscriteria (bijlage I bij Verordening (EG) nr. 885/2006).

Onder het nieuwe systeem dat wordt beschreven in het antwoord van de Commissie op punt 26 zouden CI's echter wel verplicht worden om deze aspecten te beoordelen.

30. Waar nodig heeft de Commissie er in formele berichtgeving aan de lidstaten op gewezen dat gedelegeerde instanties ook geïdentificeerd en gecontroleerd dienen te worden. Er bestaat echter geen voorschrift om elke gedelegeerde instantie elk jaar te bezoeken en te controleren.

31. De wijziging was gericht op het verhelderen van verplichtingen die voorheen reeds bestonden en op het verbeteren van de rapportage door de CI's.

32. De Commissie is van mening dat de herziene richtsnoeren de volledige omvang van de controletaak afdoende omschrijven. BO's worden geacht alle gegevens in de door hen ingediende jaarlijkse vragenlijsten in overeenstemming te brengen met de gegevens in de onderliggende gegevensbanken. CI's dienen te controleren of dit is gebeurd en aan te geven of afwijkingen zijn geconstateerd. Ook dienen ze het bestaan en de deugdelijkheid van het controlespoor te controleren.

Om te controleren of de database correct is, moeten CI's voor elke set statistieken een steekproef van minimaal 20 verslagen van inspecties ter plaatse nemen en controleren of de gegevens die erin zijn opgenomen correct in de gegevensbank zijn ingevoerd.

CI's zijn verplicht om een duidelijke uitspraak te doen over de bovengenoemde elementen. Niettegenstaande de verbeteringen op dit gebied in het begrotingsjaar 2009 zal de Commissie overwegen of nadere verduidelijking van de richtsnoeren vereist is.

33.

(a) BO's worden geacht deze controle van de overeenstemming van gegevens uit te voeren. CI's worden geacht te controleren of dit naar behoren is geschied. Hiervan zijn de lidstaten in het samenvattende overzicht voor het begrotingsjaar 2008² heel duidelijk op de hoogte gesteld en op dit gebied zijn waar nodig aanbevelingen gedaan aan de lidstaten (BO's en CI's). Als gevolg daarvan is de situatie naar de mening van de Commissie verbeterd voor het begrotingsjaar 2009. Volgens de verslagen van de CI's voor het begrotingsjaar 2009 werd voor het merendeel van de betaalorganen een volledige overeenstemming van gegevens bereikt.

(b) – (c) Antwoord op zowel punt (b) als punt (c):

De Commissie erkent de door de Rekenkamer geconstateerde tekortkomingen betreffende de begrotingsjaren 2007 en 2008 en heeft deze problemen bij de betrokken lidstaten aangekaart. Als gevolg daarvan is de situatie naar de mening van de Commissie aanzienlijk verbeterd voor het begrotingsjaar 2009. Uit een analyse van certificeringsrapporten blijkt dat in circa 90% van de gevallen de CI's de werkzaamheden hebben uitgevoerd op het niveau dat wordt voorgeschreven in de richtsnoeren van de Commissie, met een klein aantal uitzonderingen.

34. Om de hieronder vermelde redenen betekenen de geconstateerde tekortkomingen volgens de Commissie niet dat hun bruikbaarheid ten behoeve van borging door de Commissie ernstig beperkt is:

² AGR/2009/80073-00-03/EN van 3 april 2009.

- De foutenpercentages die door de Commissie zijn vastgesteld aan de hand van de door de lidstaten aangeleverde controlestatistieken zijn over meerdere jaren constant.
- Uit een analyse van de certificeringsrapporten met betrekking tot het begrotingsjaar 2009 blijkt dat de CI's duidelijke vooruitgang hebben geboekt.
- De statistische gegevens zijn gebaseerd op een zeer omvangrijke steekproef van gecontroleerde aanvragen³ en zelfs als een veiligheidsmarge in acht wordt genomen, namelijk een verhoging van de foutenpercentages met 25%, blijven de resterende foutenpercentages lager dan 2%.
- De door de Rekenkamer in het kader van zijn betrouwbaarheidsverklaring 2008 (DAS) vastgestelde foutenpercentages sluiten aan bij de rest foutenpercentages die de Commissie heeft vastgesteld op basis van de door de lidstaten aangeleverde controlestatistieken.

Voor de steekproefmethoden die door de BO's worden gebruikt om aanvragen te selecteren voor controles ter plaatse wordt gewoonlijk een aselechte steekproef voorgeschreven. Hoewel bij een aselechte steekproef geen statistische methodologie wordt gebruikt zoals bijvoorbeeld selectie op geldwaarde (monetary unit sampling of MUS), is de steekproef gewoonlijk omvangrijk genoeg om een redelijke zekerheid van representativiteit te bieden.

35. De Commissie erkent de door de Rekenkamer geconstateerde tekortkomingen betreffende de begrotingsjaren 2007 en 2008 en heeft de informatie reeds vermeld in de jaarlijkse activiteitenverslagen over die jaren. Ze heeft deze kwesties aangekaart bij de betrokken lidstaten en is van mening dat de situatie als gevolg daarvan voor het begrotingsjaar 2009 aanzienlijk is verbeterd. Uit een analyse van de verslagen van de CI's blijkt dat zij, met uitzondering van enkele gevallen, het werk in meer dan 90% van de GBCS-gevallen (beide Fondsen) hebben uitgevoerd op het niveau voorgeschreven door de richtsnoeren, met als conclusie dat in respectievelijk 92% (ELGF) en 87% (ELFPO) van de gevallen de kwaliteit van de controles ter plaatse op zijn minst toereikend was. Voor de niet onder het GBCS vallende populaties voldeden de CI's, met een klein aantal uitzonderingen, in meer dan 80% van de gevallen aan de werkvoorschriften, en kon een soortgelijke conclusie worden getrokken voor respectievelijk 90% (ELGF) en 87% (ELFPO) van alle gevallen.

De Commissie is van mening dat deze wijzigingen lang genoeg van tevoren werden ingevoerd (de Engelse versie van de herziene richtsnoeren werd reeds in juli 2008 ingevoerd) om de CI's in staat te stellen aan de nieuwe richtsnoeren te voldoen.

36. De Commissie beaamt dat nadere verbeteringen mogelijk en wenselijk zijn en brengt deze kwestie regelmatig ter sprake bij de lidstaten.

37. Hoewel de Commissie beaamt dat doorgaans het overdoen van een eerdere controle een betere methode is voor de beoordeling van de kwaliteit van controles ter plaatse, kan de controleomgeving toch ook worden geëvalueerd door middel van inspecties in aanwezigheid van de CI's. In bepaalde gevallen kan het onmogelijk zijn om een controle over te doen. Deze problemen zijn inherent aan veel controles achteraf uitgevoerd door externe controleurs.

Bovendien worden door inspecties ter plaatse in aanwezigheid van CI's de administratieve lasten voor de landbouwer verkleind.

³ BTR/REAB: 600 315 aanvragen gecontroleerd; dieren: 798 119 dieren gecontroleerd (zoogkoeienpremie en speciale premie voor mannelijke runderen); restituties bij uitvoer: 13 023 aangiften gecontroleerd; 275 491 controles uitgevoerd betreffende begunstigden van maatregelen voor plattelandsontwikkeling gerelateerd aan areaal (cfr. Annual Activity Report 2009 of DG Agriculture and Rural Development, voetnoot 33, pagina 61).

38. Om de in haar antwoord op punt 34 uiteengezette redenen is de Commissie van mening dat uit de bevindingen van de Rekenkamer geen significante beperkingen voortvloeien op het gebruik van de controlestatistieken voor borgingsdoeleinden.

Het nieuwe systeem ter bekrachtiging van de borging waarnaar wordt verwezen is geen reactie op zwakke punten in het werk van de CI's, maar een initiatief ter versterking van de borging die het huidige systeem reeds biedt.

41. Door de uitvaardiging van richtsnoer nr. 4 betreffende de borgingsverklaring ontstaat een uniforme methodologie voor het opstellen van de borgingsverklaring. Hierin worden de geldende wettelijke bepalingen omschreven en doet de Commissie aanbevelingen om te zorgen dat de borgingsverklaringen op basis van vergelijkbare criteria worden opgesteld.

43. Het herziene richtsnoer betreffende de borgingsverklaring werd in juni 2008 voor het eerst gepresenteerd aan de lidstaten en de definitieve versie werd vastgesteld in juli 2008. Hierdoor hadden de directeuren van de BO's voldoende tijd voor het opstellen van de borgingsverklaringen die per januari 2009 moesten worden ondertekend. De herziening kon niet eerder plaatsvinden omdat eerst de resultaten van de werkzaamheden uit het voorgaande jaar geëvalueerd moesten worden.

Naar de mening van de Commissie zijn de richtsnoeren voldoende gedetailleerd. Naar aanleiding van een analyse van de voor het begrotingsjaar 2008 ontvangen borgingsverklaringen is het richtsnoer verder aangepast. In de herziening van 2009 wordt in afzonderlijke bijlagen besproken hoe de analyse van de controlestatistieken moet worden uitgevoerd, waarbij expliciet om gedetailleerde gegevens moet worden gevraagd als het foutenpercentage in een populatie meer dan 2% bedraagt, als uit vergelijking met de situatie van het voorgaande begrotingsjaar een significante verslechtering blijkt of als het foutenpercentage in een populatie onwaarschijnlijk laag is. Ook wordt in een bijlage besproken hoe moet worden omgegaan met de verplichte vermelding van de gegevens waarop de borgingsverklaring gebaseerd is. De Commissie heeft sjablonen voor de overdracht van controlestatistieken ter beschikking gesteld om de uniformiteit van door de lidstaten aan de Commissie aangeleverde gegevens te verzekeren.

44. Het voorschrift dat elke borgingsverklaring vergezeld moet gaan van een lijst van onderzochte documenten en van de werkzaamheden die de directeur van het betaalorgaan heeft verricht ter onderbouwing van zijn verklaring, werd voor het begrotingsjaar 2008 nageleefd in 75 van de 82 gevallen. De analyse van de controlestatistieken werd in 32 gevallen aangeleverd en de vergelijking met de situatie in het voorgaande jaar in 24 gevallen.

Uit de analyse van de Commissie blijkt dat de situatie voor het begrotingsjaar 2009 verbeterd is: alle 88 BO's leverden een lijst met onderzochte documenten en een overzicht van het verrichte werk in en 83 BO's leverden de voorgeschreven analyse van de controlestatistieken in.

45-46.

Het borgingsmodel dat als basis voor de borgingsverklaringen dient, vloeit voort uit de richtsnoeren van de Commissie en werd besproken op de eerste vergadering met de directeuren van de BO's in december 2007. Bij die gelegenheid stelde de Commissie tevens uitdrukkelijk dat het zogenaamde cascademodel op basis van 'sub-borgingsverklaringen' ontoereikend was en werd de toepassing ervan zelfs afgeraden, met name voor de uitvoering van betalingen.

47. Voor het begrotingsjaar 2008 werd de analyse van de controlestatistieken in 32 gevallen aangeleverd, en de vergelijking met de situatie in het voorgaande jaar in 24 gevallen. Voor het

begrotingsjaar 2009 is richtsnoer nr. 4 herzien teneinde deze situatie te verbeteren. Als gevolg daarvan werd de voorgeschreven analyse van de controlestatistieken voor dit begrotingsjaar door 84 van de 88 BO's uitgevoerd.

48. Volgens het voorschrift moet de analyse van de controlestatistieken worden uitgevoerd op het niveau van de steunregeling, waarbij een overschrijding van de drempel van 2% (op het niveau van een populatie) een indicatie vormt voor overweging van een voorbehoud. Een voorbehoud is echter alleen vereist als aan elk van de volgende voorwaarden is voldaan:

- het onderzoek van de kwalitatieve aspecten resulteert in de bevinding van ernstige tekortkomingen in een nationaal controlesysteem zoals gedefinieerd in punt 4.2 (Kwalitatieve aspecten) van richtsnoer nr. 4;
- de ten onrechte uitgekeerde betalingen bedragen naar schatting meer dan 2% van de totale in het betrokken begrotingsjaar uitgekeerde bedragen voor om het even welk van de populaties genoemd in punt 4.3 (Kwantitatieve aspecten) van richtsnoer nr. 4;
- het is niet mogelijk geweest om de gevolgen van de tekortkomingen te ondervangen met correctiemaatregelen.

Alleen als aan alle drie deze voorwaarden is voldaan, wordt de directeur van het BO geacht een voorbehoud te maken.

49. Om de in haar antwoord op punt 34 vermelde redenen zijn er voor de Commissie geen vragen over de betrouwbaarheid van de controlestatistieken.

51. Het is juist dat de in het kader van de certificering uitgevoerde werkzaamheden tevens in grote mate een toereikende basis zouden vormen voor de beoordeling van de borgingsverklaring.

De CI dient hiernaast echter te controleren of de ondersteunende gegevens bij de borgingsverklaring toereikend zijn en dient een uitspraak te doen over de volgende kwesties:

- (indien van toepassing) of de punten van voorbehoud van de directeur van het betaalorgaan correct zijn vermeld;
- (indien van toepassing) welke gecontroleerde populatie(s) naar haar mening een voorbehoud had/hadden moeten krijgen, maar dit niet heeft/hebben gekregen;
- (indien van toepassing) welke gecontroleerde populatie(s) een voorbehoud kregen dat niet nodig was (d.w.z. dat de onderliggende kwestie(s) niet significant was/waren);
- of de borgingsverklaring naar haar mening in alle substantiële opzichten voldoet aan artikel 3 van Verordening (EG) nr. 885/2006 (richtsnoer nr. 4 van de Commissie) voor het begrotingsjaar 16/10/xx tot 15/10/xx+1.

Daarom is de Commissie van mening dat het oordeel van de CI's een toegevoegde waarde biedt.

In het begrotingsjaar 2009 heeft de Franse CI het in richtsnoer nr. 7 voorgeschreven model wel gevolgd.

52. Vanaf het begrotingsjaar 2009 zijn de CI's beter in staat geweest om deze informatie te beoordelen, omdat het herziene richtsnoer nr. 4 sjablonen bevat die door het BO moeten worden ingevuld.

DEEL II – DE CONFORMITEITSGOEDKEURING VAN DE REKENINGEN

54. Grafiek 1 van de Rekenkamer laat zien wanneer de verschillende conformiteitsgoedkeuringsbesluiten werden vastgesteld, niet welke bedragen werden

onttrokken met betrekking tot elk begrotingsjaar. De financiële correcties op uitgaven voor elk begrotingsjaar, plus schattingen van toekomstige correcties, zijn vermeld in grafiek 1 van de Commissie.

56. De centrale risicoanalyse dient als planningsinstrument. De landbouwuitgaven van het jaar N-2 zijn ingedeeld in 76 verschillende auditgebieden, die elk worden geregeld volgens een vergelijkbaar beheer- en controlesysteem. Aangezien de uitgaven onder deze auditgebieden werden verwezenlijkt door verschillende betaalorganen, zijn ten behoeve van de planning 1 807 combinaties auditgebied/betaalorgaan geïdentificeerd. Voor deze combinaties auditgebied/betaalorgaan worden de volgende risicofactoren afgewogen: relatief belang (bedragen van gedeclareerde uitgaven), jaar van laatste audit (periode verstreken sinds de laatste audit van de betrokken maatregel), inherent risico van de betrokken maatregel, risico's van het controlesysteem (risico gerelateerd aan het controlesysteem), risico van het betaalorgaan (risico gerelateerd aan het betaalorgaan) en ten slotte een afweging van het OLAF-risico (gerelateerd aan meldingen en onregelmatigheden in verband met het OLAF) en het risico van de Rekenkamer (gerelateerd aan de bevindingen van de ERK). Het samengestelde risico wordt berekend voor elke combinatie auditgebied/betaalorgaan door vermenigvuldiging van het relatief belang en het 'gewogen risico', namelijk een gewogen gemiddelde van de verschillende hierboven genoemde risicofactoren. Op basis van het samengestelde risico wordt de rangschikking van de combinaties auditgebied/betaalorgaan vastgesteld voor het hele directoraat.

57-58.

Voor het begrotingsjaar 2009 is het percentage van de uitgaven dat onder de conformiteitscontroles van de Commissie viel gestegen tot 61%⁴. De Commissie beschouwt dit als een indrukwekkend en toereikend percentage en is daarom niet van mening dat, als gevolg van de risicoanalyse, slechts een beperkt aantal maatregelen en BO's die als prioriteit zijn aangewezen wordt onderworpen aan conformiteitscontroles. Bovendien zijn op Luxemburg na alle lidstaten de afgelopen drie jaar gecontroleerd op het gebied van directe steunbetalingen, die in het begrotingsjaar 2009 72% van de totale landbouwuitgaven vertegenwoordigden en onder het GBCS vallen.

59. De EU-wetgever beoogt met de 24-maandenregel uitdrukkelijk de rechtszekerheid van lidstaten te waarborgen. Het is inherent aan de toepassing van deze regel dat op bepaalde uitgaven geen financiële correcties kunnen worden toegepast, al zijn ze mogelijk onderhevig aan tekortkomingen. De Commissie heeft herhaaldelijk voorstellen ingediend om deze termijn te verlengen, maar deze voorstellen werden zowel door de Raad als door het Europees Parlement afgewezen.

60. De Commissie is van mening dat een volledige behandeling van alle auditgebieden binnen een periode van bijvoorbeeld drie jaar niet mogelijk zou zijn, zelfs niet bij een aanzienlijke uitbreiding van de middelen, en tevens in tegenspraak zou zijn met de 'single audit'-aanpak⁵. Het zou ondoelmatig zijn om personele en financiële middelen in te zetten voor de controle van combinaties auditgebied/betaalorgaan met beperkte uitgaven en een laag risico. Daarom verricht de Commissie haar conformiteitscontrolewerkzaamheden op basis van een centrale

⁴ 26,5% voor 'Interventies op de landbouwmarkten', 70,9% voor 'Directe steun' en 43,6% voor 'Plattelandsontwikkeling'.

⁵ Hiervoor zou een controle van circa 1 800 auditgebieden over deze periode vereist zijn om te voorkomen dat bepaalde onderdelen daarvan niet meer gecorrigeerd zouden kunnen worden vanwege de 24-maandenregel.

risicoanalyse die rekening houdt met alle nodige risicofactoren en aansluit op internationaal aanvaarde auditnormen.

TEKSTVAK 3

In het geval waar de Rekenkamer naar verwijst, heeft de Commissie op tijd gereageerd op de ontvangen informatie en is het risico op de juiste wijze gedekt. Daarom is de Commissie niet van mening dat op de 100 miljoen EUR waar de Rekenkamer naar verwijst een financiële correctie had moeten worden toegepast.

De EU-wetgever beoogt met de 24-maandenregel uitdrukkelijk de rechtszekerheid van lidstaten te waarborgen. Het is inherent aan de toepassing van deze regel dat op bepaalde uitgaven geen financiële correcties kunnen worden toegepast, al zijn ze mogelijk onderhevig aan tekortkomingen. De Commissie heeft herhaaldelijk voorstellen ingediend om deze termijn te verlengen, maar deze voorstellen zijn zowel door de Raad als door het Europees Parlement afgewezen.

61. Op het gebied van directe steunbetalingen, die in het begrotingsjaar 2009 72% van de totale landbouwuitgaven vertegenwoordigden en onder het GBCS vallen, werden met uitzondering van Luxemburg alle lidstaten de afgelopen drie jaar (2007-2009) gecontroleerd, dus binnen een termijn waarbinnen de 24-maandenregel niet ten gevolge kan hebben dat correcties uitgesloten zijn.

Het aantal combinaties auditgebied/betaalorgaan is het gevolg van het grote aantal verschillende controlesystemen voor de diverse landbouwsteunregelingen en het aantal BO's dat door de lidstaten is opgericht. In de risicoanalyse van 2008 vertegenwoordigden de directe steunregelingen echter slechts 12 auditgebieden.

63. De Commissie is van mening dat het gebruik van forfaitaire correcties volledig in overeenstemming is met de doelstelling van de conformiteitsgoedkeuring en de effectiefste en doelmatigste methode is om deze doelstelling te verwezenlijken, met name wanneer de geconstateerde tekortkomingen alleen betrekking hebben op het beheer- en controlesysteem van de lidstaat. Daarbij wordt rekening gehouden met het feit dat het onmogelijk is om een steekproef met statistische validiteit te nemen in het kader van elk van de circa 150 conformiteitsbezoeken die jaarlijks door DG AGRI worden uitgevoerd. Naar schatting van de Commissie zou voor een dergelijke gegevensgerichte toetsing van elk geval een controle van gemiddeld zo'n 100 afzonderlijke dossiers moeten worden uitgevoerd, hetgeen neerkomt op meer dan 15 000 dossiers per jaar.

Het Hof van Justitie heeft het gebruik van forfaitaire correcties goedgekeurd als zijnde in overeenstemming met de wettelijke voorschriften met betrekking tot de conformiteitswerkzaamheden.

64. Van de 32 conformiteitsbesluiten die van 1996 tot eind 2009 zijn vastgesteld, werd iets minder dan 70% van het totale bedrag van de financiële correcties forfaitair bepaald. De Commissie acht het echter pertinent om naar het *aantal* gevallen te kijken in plaats van naar de betrokken bedragen, aangezien elke conformiteitscontrole een even belangrijke plaats inneemt in het jaarlijkse controleprogramma als geheel. Zo gezien werden in slechts 45% van alle gevallen forfaitaire correcties gebruikt en als men de laatste tien besluiten neemt, daalt dit percentage nog verder tot 37%. Dit toont aan dat de Commissie zich aanhoudend inspant om het financiële verlies voor de EU-begroting te berekenen of extrapoleren wanneer dit maar mogelijk is.

In het kader van dit initiatief heeft de Commissie onlangs de lidstaten op de hoogte gesteld van de voorwaarden waaronder ze bereid is het bedrag van een eventuele financiële correctie te beperken tot het door de lidstaat geconstateerde foutenpercentage in de transacties op het

niveau van de eindbegunstigden, zoals gemeld in de controlestatistieken van de lidstaat voor de betrokken steunregeling.

65. De Commissie is van mening dat, omdat hierbij de klemtoon ligt op de beheer- en controlesystemen van de lidstaten, een systeemgerichte aanpak van de controle de effectiefste en doelmatigste methode is om het beoogde doel te bereiken. Om daarnaast ook nog een gegevensgerichte toetsing uit te voeren van een representatieve steekproef van afzonderlijke betalingen in het kader van elk van de circa 150 conformiteitscontroles ter plaatse die jaarlijks door DG AGRI worden uitgevoerd, zou een aanzienlijke uitbreiding (meer dan een verdubbeling) van de huidige middelen voor controle vereist zijn, waarvoor een kosten-batenanalyse steeds negatief zou uitvallen. De vereiste uitbreiding zou nog groter zijn (vijfvoudig) als de Commissie een dergelijke gegevensgerichte toetsing zou moeten uitvoeren voor alle auditgebieden over een periode van bijvoorbeeld drie jaar.

Bij de vraag om extra toetsing wordt ook geen rekening gehouden met het feit dat onafhankelijke controle instanties de rekeningen en het functioneren van de interne controleprocedures van de BO's certificeren en de controlestatistieken van de BO's valideren, een element met betrekking tot de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties dat momenteel nog wordt versterkt.

Overigens zou het niet mogelijk zijn een dergelijke gegevensgerichte toetsing te beperken tot gevallen waarvan de "consequenties kwantificeerbaar en significant" zijn, want dit kan op het moment van de controle niet worden vastgesteld, en als ze tegen het einde van de procedure zou worden uitgevoerd, zou een dergelijke gegevensgerichte toetsing heel goed irrelevant en/of onmogelijk kunnen zijn.

66. Forfaitaire correcties zijn gebaseerd op de omvang van het financiële risico voor de EU-begroting dat voortvloeit uit de tekortkomingen in de beheer- en controlesystemen van de lidstaten. Daarom is de Commissie van mening dat er een correlatie bestaat tussen het toegepaste forfait en de omvang van onregelmatige betalingen aan eindbegunstigden. De richtsnoeren in werkdocument VI/5330/97 vormen een helder, objectief en stabiel systeem voor de toepassing van forfaitaire correcties, waardoor subjectiviteit en ongelijke behandeling worden voorkomen.

In het operationele handboek van de Commissie wordt uitdrukkelijk gesteld dat het systeem van forfaitaire correcties wordt gebruikt om de geconstateerde zwakke punten te relateren aan het risico voor de EU-begroting en dat dit risico het doorslaggevende element vormt bij de bepaling van de omvang van financiële correcties. Daarom zijn de controleurs verplicht om te beoordelen of er sprake is van factoren die het risico verkleinen dan wel vergroten. In de conformiteitsbesluiten is een groot aantal voorbeelden te vinden waaruit blijkt dat deze beoordeling daadwerkelijk plaatsvindt en, wanneer dat gerechtvaardigd is, resulteert in een verkleining of vergroting van de omvang van financiële correcties.

Bovendien zijn, aangezien de landbouwuitgaven onder gedeeld beheer worden verricht, de lidstaten beter dan de Commissie in staat om het daadwerkelijke financiële verlies of risico voor de EU-begroting te beoordelen en daarvan het bewijs te leveren. In het operationele handboek wordt dit expliciet erkend en wordt voorgeschreven dat de Commissie rekening moet houden met dergelijke bewijsstukken, indien ze betrouwbaar zijn. Daarom is voor een nauwkeurigere berekening van het financiële nadeel voor de EU-begroting de actieve medewerking van de betrokken lidstaat vereist op alle niveaus van de procedure voor de conformiteitsgoedkeuring, aangezien alleen de lidstaat alle benodigde gegevens heeft om een dergelijke berekening te kunnen uitvoeren. Helaas maken lidstaten in weerwil van de verzoeken van de Commissie vaak geen gebruik van deze mogelijkheid. Het Hof van Justitie heeft bevestigd dat het niet de taak van de Commissie is om de controles uit te voeren die

nodig zijn om het precieze bedrag van de opgelopen verliezen vast te stellen, maar dat het aan de lidstaat is om aan te tonen dat de schatting van de Commissie te hoog is.

In dit kader heeft de Commissie onlangs de lidstaten op de hoogte gesteld van de voorwaarden waaronder ze bereid is het bedrag van een eventuele financiële correctie te beperken tot het door de lidstaat geconstateerde foutenpercentage in de transacties op het niveau van de eindbegunstigden, zoals gemeld in de controlestatistieken van de lidstaat voor de betrokken steunregeling.

TEKSTVAK 5

In het onderhavige geval zou de door de Rekenkamer voorgestelde toetsing van een representatieve steekproef uit de dossiers tot ongelijke behandeling van het Verenigd Koninkrijk ten opzichte van andere lidstaten hebben kunnen leiden. Voor een gelijke behandeling van de lidstaten zou een dergelijke gegevensgerichte toetsing systematisch uitgevoerd moeten worden, in elk geval telkens wanneer sprake is van een potentiële financiële correctie. Voor een dergelijke benadering zou een aanzienlijke uitbreiding van de middelen voor controles vereist zijn, waarvoor een kosten-batenanalyse negatief zou uitvallen. Daarom heeft de Commissie gekozen voor een systematische aanpak van controles met een hiërarchie van correctiemiddelen, waarvan de forfaitaire benadering er slechts één is, en die is goedgekeurd door het Hof van Justitie. Bovendien wordt lidstaten altijd de gelegenheid geboden om het financiële verlies voor de EU-begroting nauwkeuriger te berekenen, een mogelijkheid die zij niet altijd benutten. Niettemin heeft de Commissie een alternatieve methode ontwikkeld om het feitelijke restrisico nauwkeuriger te bepalen, en deze voorgelegd aan de lidstaten (zie punt 104 e, laatste alinea).

Zie ook de antwoorden onder 65 en 66.

67. In zijn kwijtingsresolutie van 2007 deed het Parlement uitdrukkelijk het verzoek om "forfaitaire correcties toe te passen op lidstaten die niet aan hun verplichtingen voldoen"⁶.

Tot op heden bedraagt het percentage financiële correctie (in waarde) bepaald op basis van forfaitaire bedragen iets minder dan 70%.

Bovendien heeft de Commissie in december 2009 de lidstaten op de hoogte gesteld van de voorwaarden waaronder ze bereid is het bedrag van een eventuele financiële correctie te beperken tot het door de lidstaat geconstateerde foutenpercentage in de transacties op het niveau van de eindbegunstigden, zoals gemeld in de controlestatistieken van de lidstaat voor de betrokken steunregeling.

68. Bij de hervorming van 1996 werd een jaarlijkse boekhoudkundige goedkeuring ingevoerd, op zijn laatst af te geven op 30 april van het jaar $n + 1$, alsmede de 24-maandenregel voor conformiteitsgoedkeuring. Hiermee werd een belangrijke bijdrage geleverd aan de kwijtingsprocedure (en nu het jaarlijkse activiteitenverslag), waarbij rekening werd gehouden met het tijdschema daarvoor. Als de conformiteitsgoedkeuring binnen een dergelijke termijn zou moeten worden afgerond, zou dit het proces van conformiteitsgoedkeuring sterk bemoeilijken.

69. De tijd die nodig is voor het afronden van de conformiteitsprocedure is afhankelijk van een aantal factoren, waarvan sommige buiten de verantwoordelijkheid en invloed van de Commissie vallen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de complexiteit van het geval, waardoor

⁶ Zie alinea 83 van de resolutie van het Europees Parlement van 23 april 2009 over het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2007, afdeling III – Commissie (P6_TA(2009)0289).

extra werk of zelfs extra bezoeken nodig kunnen zijn, de inachtneming van termijnen door de lidstaten, vertalingsverplichtingen en de verwerking van de aanbevelingen van het bemiddelingsorgaan. Voorts wordt de streeftermijn vrij regelmatig niet gehaald omdat de Commissie het recht van verdediging van de lidstaat onverkort in acht wil nemen, hetgeen een grondbeginsel is van de procedure voor de conformiteitsgoedkeuring en uitdrukkelijk wordt voorgeschreven door artikel 42, lid 2, onder c), van de uitvoeringsvoorschriften van het Financieel Reglement.

71. De lidstaten worden kort na het bezoek op de hoogte gebracht van eventueel geconstateerde tekortkomingen en kunnen onmiddellijk corrigerende maatregelen treffen. De resultaten van de controle zijn bekend en worden meegewogen in het jaarlijkse activiteitenverslag voor het betrokken jaar. Hoe lang het vaststellen van het bedrag van de financiële correctie duurt, is van secundair belang als de tekortkomingen reeds zijn gemeld en verholpen.

Verkorting van de termijnen voor de conformiteitsgoedkeuringsprocedure zou negatieve gevolgen hebben voor het vermogen van de Commissie om de nodige controlewerkzaamheden uit te voeren, hetgeen noch in het belang van de EU, noch in dat van de lidstaten zou zijn. Toch zal de Commissie blijven werken aan het verkorten van de tijd die nodig is om conformiteitsgoedkeuringsprocedures af te ronden.

72. Geen van de bij de totstandkoming van de wetgeving betrokken partijen heeft wijzigingen in de bemiddelingsprocedure voorgesteld in de adviezen die zij hebben uitgebracht over het voorstel van de Commissie voor een verordening van de Raad inzake de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, die vervolgens werd vastgesteld als Verordening (EG) nr. 1290/2005.

In 2006 heeft de Commissie maatregelen getroffen ter beperking van het aantal zaken waarin bemiddeling werd gezocht, door de drempel waarboven zaken ontvankelijk worden verklaard te verdubbelen. Het aantal bij het bemiddelingsorgaan aanhangig gemaakte zaken is niet evenredig toegenomen met de uitbreiding van de EU.

De Commissie ziet de bemiddelingsprocedure als een nuttig element van de conformiteitsprocedure. Dit wordt aangetoond door de invloed die het bemiddelingsorgaan uitoefent op de voorgestelde financiële correcties. In 28% van de zaken resulteerde de procedure in een verlaging van de financiële correctie met meer dan 10%, in 13% van de zaken was er een verlaging van minder dan 10% en in 3,5% van de zaken besloot de Commissie de correctie in te trekken.

73. Of de streeftermijn in een bepaald geval kan worden gehaald, is afhankelijk van een aantal factoren, waarvan sommige buiten de verantwoordelijkheid en invloed van de Commissie vallen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de complexiteit van het geval, waardoor extra werk of zelfs extra bezoeken nodig kunnen zijn, de inachtneming van termijnen door de lidstaten en de verwerking van aanbevelingen van het bemiddelingsorgaan. Vrij regelmatig wordt de streeftermijn niet gehaald vanwege het streven het omdat de Commissie het recht van verdediging van de lidstaat onverkort in acht wil nemen, hetgeen een grondbeginsel is van de procedure voor de conformiteitsgoedkeuring.

Eind 2009 waren slechts 10 in de jaren tot en met 2004 uitgevoerde controles nog niet afgesloten die financiële correcties van uitgaven uit de periode vóór 2003 mogelijk maakten. De financiële correcties in verband met deze controles met betrekking tot uitgaven in de periode vóór 2003 bedragen naar schatting circa 15 miljoen EUR. Dit houdt in dat de conformiteitswerkzaamheden met betrekking tot uitgaven gedaan in de jaren vóór 2003 grotendeels waren voltooid.

DEEL III – DE PROCEDURE VOOR DE GOEKEURING VAN DE REKENING ALS GEHEEL

76-77.

Het financiële goedkeuringsbesluit wordt vastgesteld ongeveer zes maanden na afloop van het betrokken begrotingsjaar. Door middel van dit besluit stelt de Commissie het bedrag vast van de uitgaven die ten laste van de EU-begroting voor dat jaar komen. Dat het besluit wordt vastgesteld onverminderd latere conformiteitsbesluiten waarin aan lidstaten financiële correcties worden opgelegd, is expliciet zo bepaald in artikel 30 van Verordening (EG) nr. 1290/2005, die dezelfde rechtskracht heeft als het Financieel Reglement. Bovendien is de inhoud van dit artikel volledig verenigbaar met het Financieel Reglement, dat voor elke andere uitgave bepaalt dat de Commissie controles achteraf kan uitvoeren tot 5 jaar na het kwijtingsbesluit over het jaar waarin de eindbetaling werd verricht. Anders zouden alle begrotingsuitgaven als voorlopig worden beschouwd totdat een controle achteraf wordt verricht of totdat de termijn van 5 jaar is verstreken.

Het bedrag van uitgaven dat vermoedelijk krachtens toekomstige conformiteitsbesluiten van financiering zal worden uitgesloten, wordt als een voorwaardelijk actief vermeld in de boekhouding van de Commissie en in de toelichting bij de financiële staten. Samen met het financiële goedkeuringsbesluit zorgt deze vermelding ervoor dat het Europees Parlement en de Raad beschikken over de voor de kwijtingsprocedure vereiste informatie.

Deze functie van het financiële goedkeuringsbesluit werd reeds uitdrukkelijk vermeld in het memorandum van maart 1993 krachtens waarbij de Commissie de richtsnoeren voor de hervorming van het systeem voor de goedkeuring van de rekeningen heeft vastgesteld dat van kracht werd in 1996 (SEC(93) 306) en door geen van de partijen die betrokken waren bij het vaststellen van de erop volgende wetgeving werd aangevochten.

78.

(a) Elke financiële correctie opgenomen in een conformiteitsbesluit is gekoppeld aan een specifiek begrotingsjaar, dat in de bijlage bij het besluit wordt vermeld.

(b) Zoals reeds aangegeven in het antwoord op punt 73 waren eind 2009 de conformiteitswerkzaamheden met betrekking tot uitgaven gedaan vóór 2003 grotendeels voltooid.

De financiële staten bevatten de relevante gegevens aangaande de financiële correcties van het jaar.

Zie ook het antwoord op punt 76-77.

79. Wat de Rekenkamer omschrijft als beperkingen, zijn daarentegen juist positieve kenmerken die inherent deel uitmaken van een systeem dat zijn waarde heeft bewezen bij de bescherming van de financiële belangen van de EU.

80. In conformiteitsgoedkeuringsbesluiten worden de bedragen die worden onttrokken aan EU-financiering vermeld per uitgavejaar en per lidstaat. De bedragen per lidstaat zijn vermeld in toelichting 6 bij de financiële staten van de Commissie voor 2009.

Bijlage 36 van het bijbehorende werkdocument van de diensten van de Commissie bij het financieel verslag over het ELGF-begrotingsjaar 2008 bevat informatie over de financiële correcties toegepast op uitgaven uit elk begrotingsjaar. Informatie over de verdeling van deze correcties over de lidstaten en over de verschillende sectoren is opgenomen in het factsheet 'Managing the agricultural budget wisely' van de Commissie, gepubliceerd op het volgende internetadres:

http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/index_nl.htm.

81. Het financiële goedkeuringsbesluit wordt ongeveer zes maanden na afloop van het betrokken begrotingsjaar vastgesteld. Door middel van dit besluit stelt de Commissie het bedrag vast van de uitgaven die ten laste van de EU-begroting voor dat jaar komen. Dat het besluit wordt vastgesteld onverminderd latere conformiteitsbesluiten waarin aan lidstaten financiële correcties worden opgelegd, is expliciet zo bepaald in artikel 30 van Verordening (EG) nr. 1290/2005, die dezelfde rechtskracht heeft als het Financieel Reglement. Bovendien is de inhoud van dit artikel volledig verenigbaar met het Financieel Reglement, dat voor elke andere uitgave bepaalt dat de Commissie controles achteraf kan uitvoeren tot 5 jaar na het kwijtingsbesluit over het jaar waarin de eindbetaling werd verricht. Anders zouden alle begrotingsuitgaven als voorlopig worden beschouwd totdat een controle achteraf wordt verricht of totdat de termijn van 5 jaar is verstreken. Het bedrag van uitgaven dat vermoedelijk krachtens toekomstige conformiteitsbesluiten van financiering zal worden uitgesloten, wordt als een voorwaardelijk actief vermeld in de boekhouding van de Commissie en in de toelichting bij de financiële staten. Samen met het financiële goedkeuringsbesluit zorgt deze vermelding ervoor dat het Europees Parlement en de Raad beschikken over de voor de kwijtingsprocedure vereiste informatie.

De financiële staten bevatten reeds alle gegevens die vereist zijn volgens het Financieel Reglement en de boekhoudregels. Zie ook het antwoord op alinea 76-77.

82. Krachtens het hervormde systeem wordt het financiële goedkeuringsbesluit vastgesteld op uiterlijk 30 april van het jaar na het betrokken begrotingsjaar. De termijn voor de goedkeuring van de rekeningen van de BO's is dus aanzienlijk verkort door de hervormde procedure voor de goedkeuring van de rekeningen.

83. Door het geven van het financiële goedkeuringsbesluit voor het jaar aanvaardt de Commissie de rekeningen van de erkende betaalorganen en de bijbehorende uitgaven, die daarmee definitief worden. Deze aanvaarding wordt niet op losse schroeven gezet door de mogelijkheid van erop volgende financiële correcties krachtens het conformiteitsgoedkeuringsproces. Het bedrag van uitgaven dat vermoedelijk krachtens dergelijke toekomstige conformiteitsbesluiten aan EU-financiering zal worden onttrokken, wordt als een voorwaardelijk actief opgenomen in de boekhouding van de Commissie en wordt vermeld in een toelichting bij de financiële staten van de Commissie.

De financiële staten bieden alle gegevens die vereist zijn volgens het Financieel Reglement en de boekhoudregels. Met name wordt hierin een schatting van toekomstige financiële correcties opgenomen als voorwaardelijk actief.

84. Krachtens het Financieel Reglement en de sectorale verordeningen met betrekking tot de landbouw heeft de Commissie het recht controles uit te voeren op alle uitgaven tot enkele jaren nadat ze zijn gedaan. In de rekeningen mag niet worden geïmpliceerd dat vanwege dit recht alle betrokken uitgaven als nog te aanvaarden moeten worden beschouwd. In gevallen waarin de bedragen van potentiële terugvorderingen kwantificeerbaar zijn, worden deze bedragen vermeld in toelichting 5.3 en 5.4 bij de geconsolideerde rekeningen.

In deze conformiteitsgoedkeuringsbesluiten worden de bedragen vermeld die worden onttrokken aan EU-financiering, per uitgavejaar en per lidstaat. De bedragen per lidstaat zijn vermeld in toelichting 6 bij de financiële staten voor 2009 van de Commissie.

85. Het doel van de registratie van de voorwaardelijke activa in de rekeningen van de Commissie is het vermelden van de (potentiële) vorderingen op grond van de resultaten van haar controles, en is niet bedoeld als een garantie betreffende de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties.

Het in het voorwaardelijke actief opgenomen bedrag komt overeen met de uitgaven die volgens een zo nauwkeurig mogelijke schatting waarschijnlijk zullen worden onttrokken aan EU-financiering krachtens toekomstige conformiteitsbesluiten. Dit bedrag wordt vermeld in een toelichting bij de financiële staten van de Commissie, onderverdeeld in ELGF en ELFPO.

88. De jaarrekening bevat alle gegevens die vereist zijn volgens de boekhoudregels en het Financieel Reglement. Met name wordt het bedrag van uitgaven dat vermoedelijk krachtens toekomstige conformiteitsbesluiten zal worden onttrokken aan EU-financiering als een voorwaardelijk actief vermeld in de boekhouding van de Commissie en in een toelichting bij de financiële staten. De rekeningen worden niet gewijzigd op grond van latere conformiteitsbesluiten. De boekhoudkundige uitwerking van een conformiteitsbesluit valt in het begrotingsjaar waarin het besluit wordt vastgesteld en brengt daarom geen wijziging met zich mee van de rekeningen uit voorgaande begrotingsjaren.

89. De conformiteitsgoedkeuring is bedoeld om uitgaven die niet conform de EU-voorschriften zijn gedaan te onttrekken aan EU-financiering, zodat de EU-begroting wordt beschermd tegen uitgaven die er niet aan ten laste horen te komen. Zij is daarentegen geen mechanisme voor de terugvordering van onregelmatige betalingen aan begunstigden, hetgeen volgens het principe van gedeeld beheer uitsluitend de verantwoordelijkheid van de lidstaten is, zoals vermeld in artikel 9, lid 1, onder a), punt iii), van Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad en artikel 53 ter, lid 2, onder c), van het Financieel Reglement.

De Commissie is van mening dat in de loop der jaren is gebleken dat de conformiteitsgoedkeuring een krachtige stimulans voor lidstaten is om hun beheer- en controlesystemen te verbeteren en zo onregelmatige betalingen aan eindbegunstigden te voorkomen, te ontdekken en terug te vorderen, zoals te zien is aan de dalende foutenpercentages op het niveau van de eindbegunstigden.

90.

(a) De conformiteitsgoedkeuring is geen mechanisme voor de terugvordering van onregelmatige betalingen aan begunstigden, hetgeen volgens het principe van gedeeld beheer en de voorschriften van artikel 9, lid 1, onder a), punt iii), van Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad en artikel 53 ter, lid 2, onder c), van het Financieel Reglement uitsluitend de verantwoordelijkheid van de lidstaten is. Als onregelmatige betalingen aan individuele begunstigden worden of kunnen worden toegewezen als gevolg van de procedures voor conformiteitsgoedkeuring, zijn lidstaten verplicht een terugvorderingsprocedure jegens de betrokken begunstigden te starten.

(b) Zelfs als financiële correcties slechts betrekking hebben op tekortkomingen in het beheer en de controle van lidstaten en niet op onregelmatige betalingen, dan nog zijn deze correcties een belangrijk middel ter verbetering van de beheer- en controlesystemen van de lidstaten en daarmee ter voorkoming, dan wel ontdekking en terugvordering van onregelmatige betalingen aan eindbegunstigden. Daarmee draagt de conformiteitsgoedkeuring bij aan de wettigheid en regelmatigheid van de transacties op het niveau van de eindbegunstigden. Bovendien bevat de landbouwwetgeving effectieve, afschrikkende en evenredige sancties die kunnen worden opgelegd aan begunstigden die onregelmatige betalingen hebben ontvangen.

91. Financiële correcties zijn geen sancties tegen lidstaten, zoals de Commissie reeds heeft gesteld in het memorandum van maart 1993, waarbij de Commissie de richtsnoeren voor de hervorming van het systeem voor de goedkeuring van de rekeningen heeft vastgesteld die in 1996 van kracht werden (SEC(93) 306). Het huidige mechanisme voor conformiteitsgoedkeuring, inclusief het gebruik van forfaitaire correcties, is goedgekeurd door

het Hof van Justitie. Dit impliceert dat het geen sanctiemechanisme is, aangezien alleen het Hof van Justitie sancties kan opleggen aan lidstaten.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

93. De Commissie is verheugd over de conclusie van de Rekenkamer dat de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen, wat betreft de betrouwbaarheid van de rekeningen, een redelijke zekerheid oplevert en voldoende gegevens op grond waarvan de Commissie haar jaarlijkse financiële goedkeuringsbesluit kan geven.

94. De Commissie erkent de door de Rekenkamer geconstateerde tekortkomingen betreffende de begrotingsjaren 2007 en 2008 en heeft deze problemen aangekaart bij de lidstaten. Als gevolg daarvan is de situatie voor het begrotingsjaar 2009 verbeterd op het gebied van alle genoemde nieuwe borgingselementen.

Naar de mening van de Commissie is voor een oordeel over de interne controleprocedures geen specifieke toetsing en beoordeling vereist van de betrouwbaarheid van elke essentiële en aanvullende controle (conformiteitsaspecten). De CI wordt uitsluitend geacht te controleren of het BO beschikt over een administratieve organisatie en een systeem voor interne controle die voldoen aan de criteria vastgelegd in bijlage I bij Verordening (EG) nr. 885/2006.

Om de redenen vermeld in haar antwoord op punt 34 is de Commissie van mening dat de controlestatistieken voldoende betrouwbaar zijn om ze te kunnen gebruiken voor borgingsdoeleinden.

Om de redenen vermeld onder punt 51 hierboven is de Commissie van mening dat het oordeel van de CI's over de borgingsverklaring wel degelijk toegevoegde waarde biedt.

95. De Commissie is niet van mening dat er ernstige tekortkomingen zijn die gevolgen hebben voor de uitvoering van de procedure voor de conformiteitsgoedkeuring. De kritiek van de Rekenkamer heeft in wezen betrekking op de opzet van de procedure op zich en niet op de uitvoering ervan die, zoals de Commissie heeft uiteengezet in haar antwoorden op de punten 76-77, 78b en 81, volledig overeenstemt met de geldende voorschriften, zoals door het Hof van Justitie wordt erkend, en die de afgelopen 15 jaar haar waarde heeft bewezen bij het onttrekken van niet-conforme uitgaven aan EU-financiering.

96. Voor het begrotingsjaar 2009 is het percentage van de uitgaven dat onder de conformiteitscontroles van de Commissie viel gestegen tot 61%⁷. De Commissie beschouwt dit als een toereikend percentage en is daarom van mening dat de risicoanalyse resulteert in een toereikend aantal maatregelen en BO's dat als prioriteit wordt aangewezen voor conformiteitscontroles.

De Commissie is van mening dat een volledige behandeling van alle auditgebieden binnen een periode van bijvoorbeeld drie jaar niet mogelijk zou zijn, zelfs niet bij een aanzienlijke uitbreiding van de middelen, en tevens in tegenspraak zou zijn met de 'single audit'-aanpak. Het zou niet proportioneel zijn om personele en financiële middelen in te zetten voor de controle van combinaties auditgebied/betaalorgaan met beperkte uitgaven en een laag risico. Daarom verricht de Commissie haar conformiteitscontrolewerkzaamheden op basis van een centrale risicoanalyse die rekening houdt met alle nodige risicofactoren en aansluit op internationaal aanvaarde auditnormen.

⁷ 26,5% voor 'Interventies op de landbouwmarkten', 70,9% voor 'Directe steun' en 43,6% voor 'Plattelandsontwikkeling'.

Bovendien zijn op Luxemburg na alle lidstaten de afgelopen drie jaar gecontroleerd op het gebied van directe steunbetalingen, die in het begrotingsjaar 2009 72% van de totale landbouwuitgaven vertegenwoordigden en onder het GBCS vallen.

De EU-wetgever beoogt met de 24-maandenregel uitdrukkelijk de rechtszekerheid van lidstaten te waarborgen. Het is inherent aan de toepassing van deze regel dat op bepaalde uitgaven geen financiële correcties kunnen worden toegepast, al zijn ze mogelijk onderhevig aan tekortkomingen. De Commissie heeft herhaaldelijk voorstellen ingediend om deze termijn te verlengen, maar deze voorstellen zijn zowel door de Raad als door het Europees Parlement afgewezen.

97. De Commissie is van mening dat, omdat hierbij de klemtoon ligt op de beheer- en controlesystemen van de lidstaten, een systeemgerichte aanpak van de controle de effectiefste en doelmatigste methode is om de beoogde doelstelling van goed financieel beheer te bereiken. Om daarnaast ook nog een gegevensgerichte toetsing uit te voeren van een representatieve steekproef van afzonderlijke betalingen in het kader van elk van de circa 150 conformiteitscontroles ter plaatse die jaarlijks door DG AGRI worden uitgevoerd, zou een aanzienlijke uitbreiding (meer dan een verdubbeling) van de huidige middelen voor controle vereist zijn, waarvoor een kosten-batenanalyse steeds negatief zou uitvallen. De vereiste uitbreiding zou nog groter zijn (vijfvoudig) als de Commissie een dergelijke gegevensgerichte toetsing zou moeten uitvoeren voor alle auditgebieden over een periode van bijvoorbeeld drie jaar.

Ook zou het niet mogelijk zijn een dergelijke gegevensgerichte toetsing te beperken tot gevallen waarvan de consequenties kwantificeerbaar en significant zijn, want dit kan op het moment van de controle niet worden vastgesteld, en als ze tegen het einde van de procedure zou worden uitgevoerd, zou een dergelijke gegevensgerichte toetsing heel goed irrelevant en/of onmogelijk kunnen zijn. (Zie het antwoord op alinea 65.)

Forfaitaire correcties zijn gebaseerd op de omvang van het financiële risico voor de EU-begroting dat voortvloeit uit de tekortkomingen in de beheer- en controlesystemen van de lidstaten. Daarom is de Commissie van mening dat er een correlatie bestaat tussen het toegepaste forfait en de omvang van onregelmatige betalingen aan eindbegunstigden. Conformiteitsgoedkeuring heeft tevens betrekking op gevallen waarbij de vastgestelde tekortkomingen zich beperken tot het ingestelde controlesysteem en niet kunnen worden gerelateerd aan specifieke onregelmatige betalingen aan begunstigden, maar vanwege de forfaitaire benadering van tekortkomingen in de controle is het risico voor de EU-begroting afgedekt, bv. wanneer een lidstaat niet het minimale aantal controles uitvoert.

98. De belangrijkste doelstelling van de hervorming in 1996 van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen was het afdwingen van effectiviteit en doelmatigheid bij het verwezenlijken van de algemene doelstellingen van het GLB en het Financieel Reglement.

Aan het eind van 2009 waren de conformiteitswerkzaamheden met betrekking tot uitgaven gedaan in de jaren vóór 2003 grotendeels voltooid.

99. Elke financiële correctie opgenomen in een conformiteitsbesluit is gekoppeld aan een specifiek begrotingsjaar, dat in de bijlage bij dat besluit wordt vermeld.

100. Het financiële goedkeuringsbesluit wordt ongeveer zes maanden na afloop van het betrokken begrotingsjaar vastgesteld. Door middel van dit besluit stelt de Commissie het bedrag vast van de uitgaven die ten laste van de EU-begroting voor dat jaar komen. Dat het besluit wordt vastgesteld onverminderd latere conformiteitsbesluiten waarin aan lidstaten financiële correcties worden opgelegd, is expliciet zo bepaald in artikel 30 van Verordening (EG) nr. 1290/2005, die dezelfde rechtskracht heeft als het Financieel Reglement. Bovendien

is de inhoud van dit artikel volledig verenigbaar met het Financieel Reglement, dat voor elke andere uitgave bepaalt dat de Commissie controles achteraf kan uitvoeren tot 5 jaar na het kwijtingsbesluit over het jaar waarin de eindbetaling werd verricht. Anders zouden alle begrotingsuitgaven als voorlopig worden beschouwd totdat een controle achteraf wordt verricht of totdat de termijn van 5 jaar is verstreken.

Het bedrag van uitgaven dat vermoedelijk krachtens toekomstige conformiteitsbesluiten van financiering zal worden uitgesloten, wordt als een voorwaardelijk actief vermeld in de boekhouding van de Commissie en in de toelichting bij de financiële staten. Samen met het financiële goedkeuringsbesluit zorgt deze vermelding ervoor dat het Europees Parlement en de Raad beschikken over de voor de kwijtingsprocedure vereiste informatie. Zie de antwoorden op alinea 76-77.

101. Door het vaststellen van het financiële goedkeuringsbesluit voor een bepaald jaar aanvaardt de Commissie de rekeningen van de erkende betaalorganen en de bijbehorende uitgaven, die daarmee definitief worden. Deze aanvaarding wordt niet op losse schroeven gezet door de mogelijkheid van erop volgende financiële correcties krachtens het conformiteitsgoedkeuringsproces. Het bedrag van uitgaven dat vermoedelijk krachtens dergelijke toekomstige conformiteitsbesluiten zal worden onttrokken aan EU-financiering, wordt als een voorwaardelijk actief opgenomen in de boekhouding van de Commissie en wordt vermeld in een toelichting bij de financiële staten van de Commissie.

102. Financiële correcties zijn geen sancties maar een uitsluiting van EU-financiering van uitgaven die niet in overeenstemming met de EU-voorschriften zijn gedaan. Over deze financiële correcties wordt niet 'onderhandeld'; ze worden door de Commissie vastgesteld op basis van de principes die zijn vastgelegd in haar werkdocument VI/5330/97 en de gegevens die zij ontvangt in de loop van de administratieve procedure die resulteert in de conformiteitsbesluit. De deelname van de lidstaat aan deze procedure maakt deel uit van het principe 'audi et alteram partem', waarbij de lidstaat de kans krijgt zijn mening te geven en zijn standpunt te presenteren, en waarbij de Commissie bereid is en geacht wordt bereid te zijn naar de argumenten van de lidstaat te luisteren en er rekening mee te houden. Uit het aantal financiële correcties dat door het Hof van Justitie wordt goedgekeurd, blijkt dat de bedragen over het algemeen duidelijk en niet aanvechtbaar zijn.

103. De conformiteitsgoedkeuring is geen mechanisme voor de terugvordering van onregelmatige betalingen aan begunstigen, hetgeen volgens het principe van gedeeld beheer en de voorschriften van artikel 9, lid 1, onder a), punt iii), van Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad en artikel 53 ter, lid 2, onder c), van het Financieel Reglement uitsluitend de verantwoordelijkheid van de lidstaten is. Als echter dergelijke onregelmatige betalingen worden of kunnen worden vastgesteld als gevolg van de procedure voor de conformiteitsgoedkeuring, zijn lidstaten verplicht een terugvorderingsprocedure jegens de begunstigen te starten.

104. Naar de mening van de Commissie functioneert het huidige systeem goed en worden de doelstellingen ervan in grote lijnen bereikt. Toch zal zij verbeteringen blijven nastreven in de uitvoeringspraktijk en, waar nodig, passende voorstellen indienen bij het Europees Parlement en de Raad voor verdere verbeteringen in de periode na 2013.

(a) De Commissie is van mening dat de regels en de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen in het algemeen duidelijk genoeg omschreven zijn in de bestaande verordeningen, waarbij rekening is gehouden met de noodzaak om een zekere flexibiliteit te behouden. Toch zal zij in overweging nemen of het wenselijk is de rol van de CI's in de voorschriften voor de periode na 2013 nader te definiëren.

(b) De bestaande voorschriften voorzien reeds in een termijn voor het vaststellen van het jaarlijkse financiële goedkeuringsbesluit. Termijnen voor het afsluiten van de procedures voor conformiteitsgoedkeuring zouden strijdig zijn met de doelstelling om de financiële belangen van de EU te beschermen, want hierdoor zouden financiële correcties na het verstrijken van de termijn worden uitgesloten. Daarom is de Commissie niet voornemens de invoering van dergelijke aanvullende termijnen voor te stellen.

(c) Het financiële goedkeuringsbesluit wordt vastgesteld ongeveer zes maanden na afloop van het betrokken begrotingsjaar. Door middel van dit besluit stelt de Commissie het bedrag vast van de uitgaven die ten laste van de EU-begroting voor dat jaar komen. Dat het besluit wordt vastgesteld onverminderd latere conformiteitsbesluiten waarin aan lidstaten financiële correcties worden opgelegd, is expliciet zo bepaald in artikel 30 van Verordening (EG) nr. 1290/2005, die dezelfde rechtskracht heeft als het Financieel Reglement. Bovendien is de inhoud van dit artikel volledig verenigbaar met het Financieel Reglement, dat voor elke andere uitgave bepaalt dat de Commissie controles achteraf kan uitvoeren tot 5 jaar na het kwijtingsbesluit over het jaar waarin de eindbetaling werd verricht. Anders zouden alle begrotingsuitgaven als voorlopig worden beschouwd totdat een controle achteraf wordt verricht of totdat de termijn van 5 jaar is verstreken.

Het bedrag van uitgaven dat vermoedelijk krachtens toekomstige conformiteitsbesluiten van financiering zal worden uitgesloten, wordt als een voorwaardelijk actief vermeld in de boekhouding van de Commissie en in de toelichting bij de financiële staten. Samen met het financiële goedkeuringsbesluit zorgt deze vermelding ervoor dat het Europees Parlement en de Raad beschikken over de voor de kwijtingsprocedure vereiste informatie.

Deze functie van het financiële goedkeuringsbesluit werd reeds uitdrukkelijk vermeld in het memorandum van maart 1993 waarmee de Commissie de richtsnoeren heeft vastgesteld voor de hervorming van het systeem voor de goedkeuring van de rekeningen dat van kracht werd in 1996 (SEC(93) 306) en door geen van de partijen die betrokken waren bij het aannemen van de erop volgende wetgeving werd aangevochten.

Zie ook het antwoord op punt 97.

(d) Het geschatte bedrag van uitgaven dat vermoedelijk krachtens toekomstige conformiteitsbesluiten aan EU-financiering zal worden onttrokken, wordt als een voorwaardelijk actief opgenomen in de boekhouding van de Commissie en vermeld in de toelichting bij de financiële staten van de Commissie. Het is niet wenselijk deze bedragen per lidstaat of per begrotingsdomein te bepalen, aangezien het voorsnog slechts om schattingen gaat die kunnen veranderen als het besluit uiteindelijk wordt vastgesteld. Ook vermelding van zo gedetailleerde gegevens in de financiële staten is niet gewenst.

In de conformiteitsgoedkeuringsbesluiten worden de bedragen vermeld die aan EU-financiering worden onttrokken, per uitgavejaar en per lidstaat. De bedragen per lidstaat worden vermeld in toelichting 6 bij de financiële staten van de Commissie voor 2009.

(e) In het kader van het hervormde systeem wordt het financiële goedkeuringsbesluit vastgesteld uiterlijk op 30 april van het jaar na het betrokken begrotingsjaar. De termijn voor de goedkeuring van de rekeningen van de BO's is dus aanzienlijk verkort met de hervormde procedure voor de goedkeuring van de rekeningen.

De tijd die nodig is voor het afronden van de conformiteitsprocedure is afhankelijk van een aantal factoren, waarvan sommige buiten de verantwoordelijkheid en invloed van de Commissie vallen. Het gaat bijvoorbeeld om de complexiteit van de zaak, waardoor extra werk of zelfs extra bezoeken nodig kunnen zijn, de inachtneming van termijnen door de lidstaten en de verwerking van aanbevelingen van het bemiddelingsorgaan. Voorts wordt de

streeftermijn vrij regelmatig niet gehaald omdat de Commissie het recht van verdediging van de lidstaat onverkort in acht wil nemen, hetgeen een grondbeginsel is van de procedure voor de conformiteitsgoedkeuring en uitdrukkelijk wordt voorgeschreven door artikel 42, lid 2, onder c), van de uitvoeringsvoorschriften van het Financieel Reglement.

Het gebruik van forfaitaire correcties stemt volledig overeen met de doelstelling van de conformiteitsgoedkeuring en is de meest effectieve en doelmatige methode om deze doelstelling te verwezenlijken. Hierbij wordt rekening gehouden met het feit dat het onmogelijk is om een steekproef met statistische validiteit te nemen in het licht van de circa 150 conformiteitsbezoeken die jaarlijks door DG AGRI worden uitgevoerd. Ook zou het niet mogelijk zijn een dergelijke gegevensgerichte toetsing te beperken tot gevallen waarvan de "consequenties kwantificeerbaar en significant" zijn, want dit kan op het moment van de controle niet worden vastgesteld, en als ze tegen het einde van de procedure zou worden uitgevoerd, zou een dergelijke gegevensgerichte toetsing heel goed irrelevant en/of onmogelijk kunnen zijn.

Verder zijn, aangezien de landbouwuitgaven onder gedeeld beheer worden verwezenlijkt, de lidstaten beter dan de Commissie in staat om het daadwerkelijke financiële verlies of risico voor de EU-begroting te beoordelen en het bewijs ervan te leveren. In het operationele handboek wordt dit expliciet erkend en wordt voorgeschreven dat de Commissie rekening moet houden met dergelijke bewijsstukken, mits deze betrouwbaar zijn. Daarom is voor een nauwkeurigere berekening van het financiële nadeel voor de EU-begroting de actieve medewerking van de betrokken lidstaat vereist op alle niveaus van de procedure voor de conformiteitsgoedkeuring, aangezien alleen de lidstaat alle benodigde gegevens heeft om een dergelijke berekening te kunnen uitvoeren. Helaas maken lidstaten in weerwil van de verzoeken van de Commissie vaak geen gebruik van deze mogelijkheid.

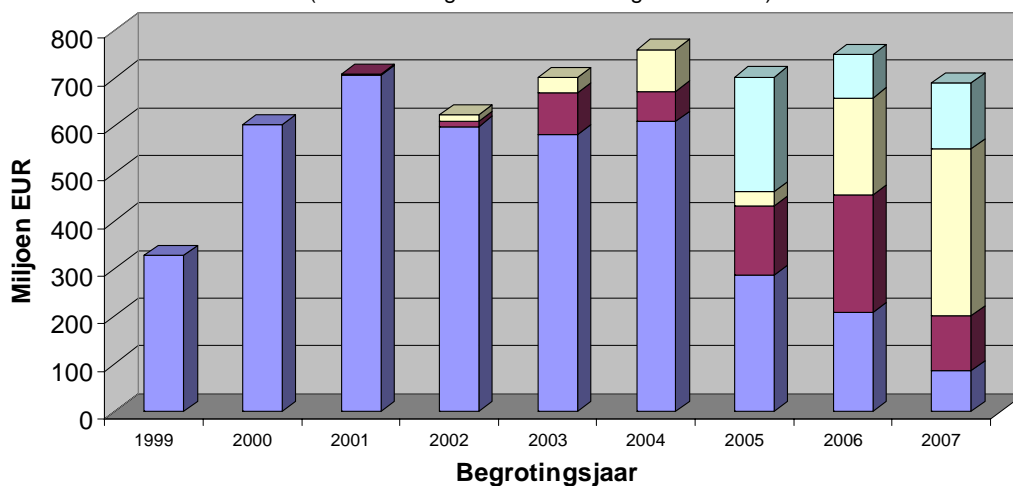
Bovendien heeft het Hof van Justitie de forfaitaire methodologie aanvaard als zijnde in overeenstemming met de wettelijke voorschriften met betrekking tot de conformiteitswerkzaamheden. Met name heeft het Hof van Justitie bevestigd dat het niet de taak van de Commissie is om de controles uit te voeren die nodig zijn om het precieze bedrag vast te stellen van de opgelopen verliezen, maar dat het aan de lidstaat is om aan te tonen dat de schatting van de Commissie te hoog is.

De Commissie heeft onlangs een systeem voorgesteld waarmee lidstaten vanaf 2010 het algemene kader kunnen versterken voor het verkrijgen van een redelijke zekerheid aangaande de wettigheid en regelmatigheid van transacties op het niveau van de eindbegunstigden. Hiertoe zouden CI's hun werkzaamheden moeten uitbreiden ten opzichte van de huidige eisen door een volledig hernieuwde uitvoering, voor een gegeven uitgavenpopulatie, van een representatieve steekproef van transacties die het betrokken BO ter plaatse heeft gecontroleerd. Hierbij zou de volledige afhandeling van het dossier aan de orde komen, van de ontvangst van de steunaanvraag tot en met de berekening en uitvoering van de eindbetaling.

(f) Financiële correcties die krachtens conformiteitsgoedkeuringsbesluiten worden opgelegd aan lidstaten zijn geen sancties, maar een onttrekking aan de EU-financiering van uitgaven die niet in overeenstemming met de EU-voorschriften zijn gedaan. Dit wordt tevens bevestigd door de jurisprudentie van het Hof van Justitie.

(g) De Commissie blijft toezicht uitoefenen op het werk van de certificerende instanties door middel van specifieke controlebezoeken.

Grafiek 1 - Onttrokken bedragen in verband met elk begrotingsjaar
 (incl. schattingen van toekomstige correcties)



- Geschat op basis van historisch gemiddelde
- Correcties in voorbereiding
- Beschikking 30-32
- Beschikking 1-29