



Brussel, 13.12.2013
COM(2013) 934 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**Toepassing van financiële nettocorrecties op de lidstaten in het landbouwbeleid en het
cohesiebeleid**

Inhoud

1. Inleiding.....	3
2. Algemeen kader voor financiële correcties	4
2.1. Wet- en regelgeving betreffende financiële nettocorrecties	4
2.2. Behandeling in de begroting en de boekhouding van bedragen die het voorwerp uitmaken van financiële nettocorrecties – bestemmingsontvangsten	7
3. Sectorspecifieke regels voor financiële nettocorrecties.....	7
3.1. Landbouw	7
3.1.1. De regelgeving voorziet altijd in financiële nettocorrecties	7
3.1.2. De wettelijke mechanismen voor financiële nettocorrecties worden geconsolideerd	10
3.1.3. Onderbreking en schorsing in het GLB zullen op één lijn worden gebracht met de fondsen in het cohesiebeleid	13
3.2. Fondsen voor het cohesiebeleid.....	14
3.2.1. Nieuwe regel voor de Commissie om financiële nettocorrecties op te leggen aan de lidstaten	14
3.2.2. Financiële correcties voor onregelmatigheden / tekortkomingen die vóór 15 februari van elk jaar worden geconstateerd.....	15
3.2.3. Wettigheids- en regelmatigheidstoetsing door de Commissie op basis van de tegen 15 februari van elk jaar ingediende rekeningen, auditverklaring en begeleidende documenten	16
3.2.4. Vaststelling bij EU-controles van onregelmatigheden die wijzen op een ernstige tekortkoming na 15 februari van elk jaar	16
3.2.5. Convergentie van goede praktijken voor het toezichtstelsel van de Commissie bij gedeeld beheer.....	21

1. Inleiding

Naar aanleiding van de stijging van het foutenpercentage die door de Europese Rekenkamer werd gesignaleerd in haar jaarverslag over het begrotingsjaar 2012, hebben de rapporteur voor de kwijting en de coördinatoren van de grote fracties in de commissie Begrotingscontrole van het Europees Parlement een brief aan voorzitter Barroso gestuurd, met het verzoek aan de Commissie om in een mededeling duidelijk toe te lichten hoe zij de effectiviteit van aan de lidstaten bij vastgestelde tekortkomingen ten aanzien van programma's onder gedeeld beheer opgelegde financiële nettocorrecties denkt te vergroten in de financieringsperiode 2014-2020¹. Financiële nettocorrecties houden in dat er definitief minder geld naar de betrokken lidstaat vloeit.

In de onderhavige mededeling wordt in antwoord op dat verzoek uiteengezet hoe de Commissie de nieuwe instrumenten en voorschriften in verband met financiële nettocorrecties waarin het rechtskader voor de financieringsperiode 2014-2020 voorziet, wil toepassen en welke gevolgen dit zal hebben voor de lidstaten.

In het landbouwbeleid waren financiële nettocorrecties met verlies van EU-financiering voor de betrokken lidstaten reeds de norm. Onder de nieuwe regels voor de financieringsperiode 2014-2020 blijft dat zo en wordt de klemtoon gelegd op consolidatie van de bestaande mechanismen.

In het cohesiebeleid waren financiële nettocorrecties waarbij eerder betaalde bedragen aan de EU-begroting moesten worden teruggestort, de uitzondering. De nieuwe, nog formeel goed te keuren wetgeving voor de programmeringsperiode 2014-2020 bevat een belangrijke aanpassing die de Commissie meer bevoegdheden geeft om lidstaten financiële nettocorrecties op te leggen wanneer in de beheers- en controlesystemen ernstige tekortkomingen worden vastgesteld. Het desbetreffende kader laat aan de Commissie geen beoordelingsruimte waar het gaat om het nemen van correctiebesluiten. Financiële nettocorrecties zullen in geval van ernstige tekortkomingen de standaardreactie worden en worden toegepast op grond van een stel duidelijke en transparante criteria en voorwaarden.

De betrokken diensten zullen bij de toepassing van financiële nettocorrecties op maatregelen en programma's van de periode 2014-2020 op deze beide beleidsterreinen waar gedeeld beheer geldt, door middel van beste praktijken convergentie waarborgen wat betreft het effectieve gebruik van deze belangrijke corrigerende maatregel om de begroting van de Unie te beschermen. Convergentie van de beste praktijken zal ook worden nagestreefd waar het gaat om onderbreking en schorsing van betalingen. Het model dat in het cohesiebeleid met succes wordt toegepast, is voor de periode 2014-2020 mutatis mutandis geïntroduceerd in het landbouwbeleid.

¹ In de brief werd ook verwezen naar de Mededeling over de bescherming van de EU-begroting (COM(2013) 682 final/2) van 30 september 2013, waarom het Europees Parlement had verzocht in haar resolutie over de kwijtingsprocedure voor het begrotingsjaar 2011.

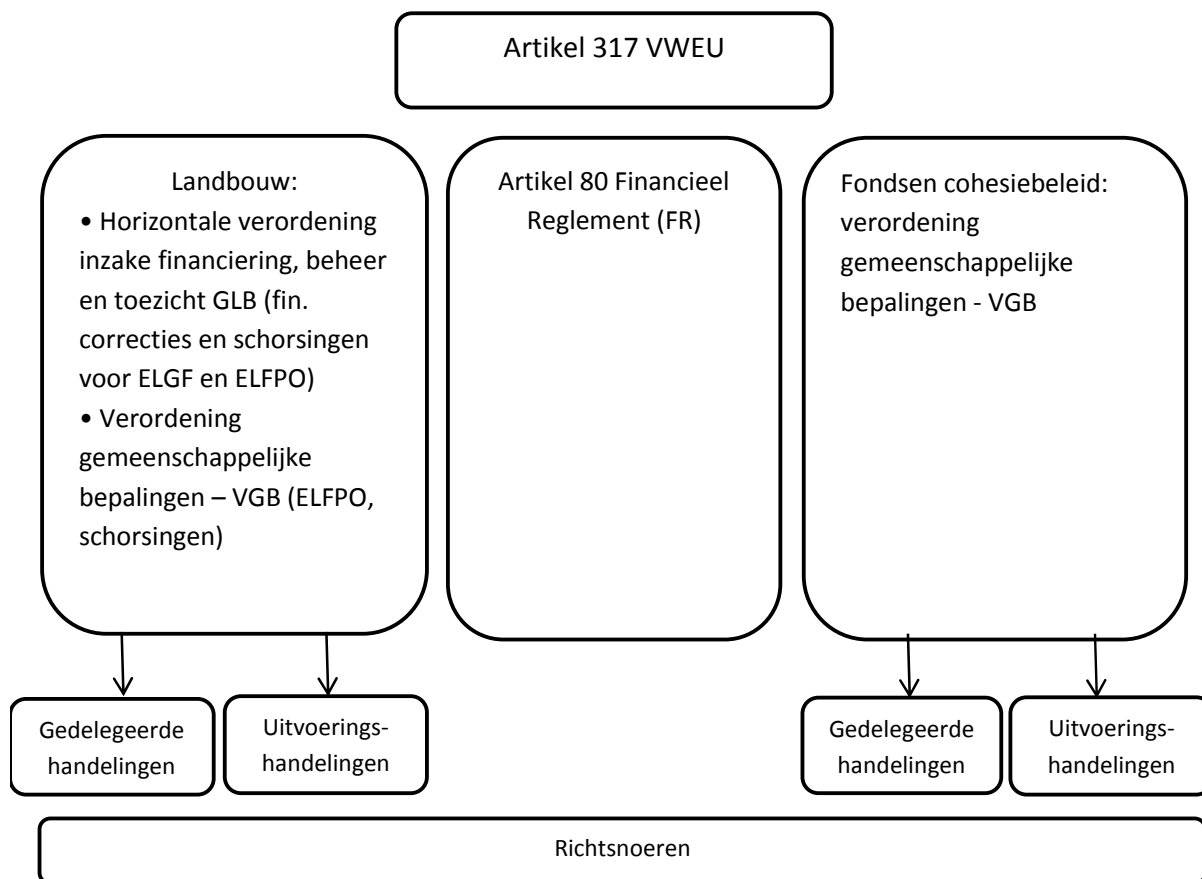
De Commissie is van mening dat alle financiële correcties, ook die waarbij de lidstaten nieuwe projecten en nieuwe uitgaven kunnen voordragen om gecorrigeerde bedragen te hergebruiken, een bescherming van de EU-begroting betekenen. Wel is het zo dat het ontradend effect dat uitgaat van financiële nettocorrecties, waarbij de lidstaten de gecorrigeerde en teruggevorderde bedragen niet kunnen hergebruiken en zij deze dus mislopen, ongetwijfeld groter is. Het is een prikkel voor de lidstaten om zelf fouten op te sporen en recht te zetten, en draagt zodoende bij tot betere beheers- en controlesystemen.

2. Algemeen kader voor financiële correcties

2.1. Wet- en regelgeving betreffende financiële nettocorrecties

Overeenkomstig artikel 317 VWEU zijn de wettelijke regels voor de toepassing van financiële nettocorrecties neergelegd in het Financieel Reglement (FR) en nader bepaald in de sectorspecifieke verordeningen van het Europees Parlement en de Raad. De Commissie neemt binnen dit wettelijk kader gedelegeerde en uitvoeringshandelingen aan en kan tevens richtsnoeren uitvaardigen om bepaalde aspecten te verduidelijken.

Het algemeen kader voor de toepassing van financiële nettocorrecties wordt in de onderstaande grafiek schematisch weergegeven:



Bij het nieuw FR is een coherent kader ingesteld dat alle beleidsterreinen omvat en in het bijzonder de beginselen omvat die van toepassing zijn op financiële correcties voor de lidstaten.

Artikel 80 FR- Regels betreffende de terugvordering

...

4. De Commissie maakt financiële correcties ten aanzien van lidstaten om uitgaven die in strijd zijn met het toepasselijk recht, van financiering door de Unie uit te sluiten. De Commissie baseert haar financiële correcties op de vaststelling van ten onrechte uitgegeven bedragen, en de financiële gevolgen voor de begroting. Wanneer zulke bedragen niet nauwkeurig kunnen worden vastgesteld kan de Commissie geëxtrapoleerde correcties toepassen of een vast percentage inhouden overeenkomstig de sectorspecifieke regelgeving.

De Commissie houdt bij het besluit over het bedrag van een financiële correctie rekening met de aard en de ernst van de inbreuk op het toepasselijk recht en de financiële gevolgen voor de begroting, met inbegrip van het geval van tekortkomingen in beheers- en controlesystemen. De criteria voor de vaststelling van financiële correcties en de toe te passen procedure kunnen in de sectorspecifieke regelgeving worden vastgelegd.

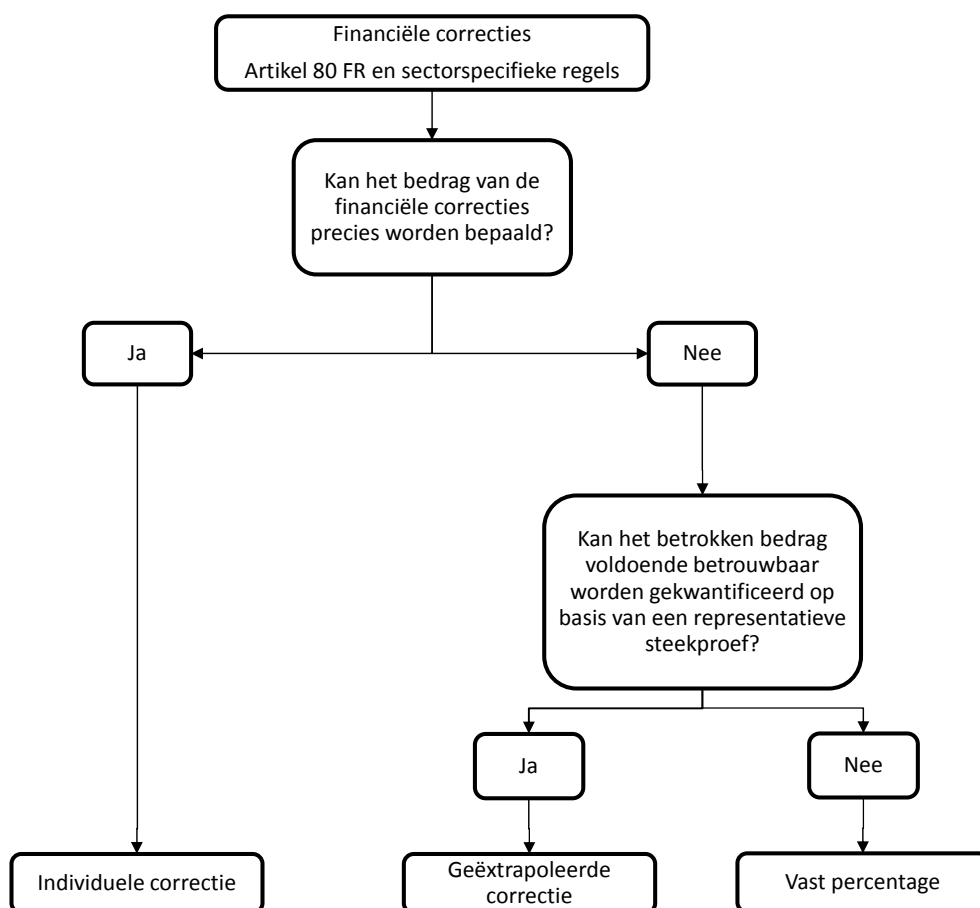
5. De methode voor de toepassing van geëxtrapoleerde correcties of vaste percentages wordt vastgesteld overeenkomstig de sectorspecifieke regelgeving teneinde de Commissie in staat te stellen de financiële belangen van de Unie te beschermen.

De Commissie past overeenkomstig artikel 80 FR en de sectorspecifieke verordeningen de volgende drie soorten financiële correcties toe:

1. financiële correcties op afzonderlijke gevallen, gebaseerd op de precieze vaststelling van ten onrechte uitgegeven bedragen en de financiële gevolgen voor de begroting;
2. geëxtrapoleerde financiële correcties; en
3. financiële correcties in de vorm van een vast percentage.

Geëxtrapoleerde financiële correcties en vaste percentages worden toegepast wanneer het precieze correctiebedrag niet kan worden bepaald. Geëxtrapoleerde financiële correcties dienen gebaseerd te zijn op een representatieve steekproef die het becijferen van het overeenkomstige bedrag met redelijke zekerheid mogelijk maakt.

De werkwijze voor de toepassing van financiële correcties wordt in de onderstaande grafiek schematisch weergegeven:



Bijzonderheden over de manier waarop financiële correcties worden toegepast op de verschillende beleidsterreinen waar gedeeld beheer geldt, zijn te vinden in paragraaf 3 van deze mededeling.

2.2. Behandeling in de begroting en de boekhouding van bedragen die het voorwerp uitmaken van financiële nettocorrecties – bestemmingsontvangsten

Financiële correcties geven aanleiding tot "terugbetalingen [...] van onverschuldigd betaalde bedragen" en worden behandeld als bestemmingsontvangsten (art. 21, lid 3, c), FR).

Behalve in twee gevallen² bepaalt het Financieel Reglement niet nader hoe de bestemmingsontvangsten uit financiële nettocorrecties moeten worden gebruikt.



Anderzijds bepaalt artikel 7 van de uitvoeringsvoorschriften (UV) bij het Financieel Reglement dat in de begrotingstoelichting "de begrotingsonderdelen worden vermeld waarop de kredieten kunnen worden opgenomen die met de bestemmingsontvangsten overeenkomen". Dit betekent dat financiële nettocorrecties die naar de EU-begroting terugvloeien in de vorm van bestemmingsontvangsten niet voor een specifieke lidstaat zijn gereserveerd.



3. Sectorspecifieke regels voor financiële nettocorrecties

3.1. Landbouw

3.1.1. De regelgeving voorziet altijd in financiële nettocorrecties

Financiële correcties die door de Commissie aan lidstaten worden opgelegd na afloop van een procedure voor de conformiteitsgoedkeuring, zijn overeenkomstig het rechtskader voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) altijd, d.w.z. vanaf het eerste besluit tot goedkeuring van de rekeningen in 1976, nettocorrecties geweest en zullen dat ook blijven, zowel voor het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) als voor het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (ELFPO), want:

- de correctiebedragen worden effectief door de lidstaten aan de EU-begroting teruggestort, en

² Onder het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) worden de kredieten "naar gelang van de oorsprong" toegewezen (art. 174, lid 1, FR) en in het geval van financieringsinstrumenten "voor hetzelfde financieringsinstrument gebruikt" (art. 140, lid 6, FR).

- de ontvangen bedragen worden als bestemmingsontvangsten voor de EU-begroting behandeld. Zij worden gebruikt om de GLB-uitgaven als geheel te financieren en worden niet voor een welbepaalde lidstaat gereserveerd (zie ook tekstvak hierna).

De Commissie neemt jaarlijks 2 à 4 goedkeuringsbesluiten over pakketten van financiële correcties in individuele zaken. In 2013 nam de Commissie 4 van dergelijke besluiten, betreffende 147 afzonderlijke financiële nettocorrecties voor een totaal bedrag van 1,1 miljard EUR (2% van de gebudgetteerde GLB-uitgaven voor 2013). De stijgende trend waarop de Rekenkamer in haar jaarverslag 2012, paragraaf 4.29³, wijst, wordt hiermee bevestigd.

Financiële nettocorrecties waarover in 2013 een besluit is genomen (bedragen in euro):

Besluit:	40	41	42	43	TOTAAL
ELGF	285.582.274	-130.136.896,33	-142.637.397	-303.566.912	-861.923.480
ELFPO	-104.699.558	-88.444.255	-32.467.218	-10.598.290	-236.209.321
OVERIGE	-7.091.796	-8.757.551	-2.661.224	-121,357	-18.631.930
TOTAAL	-397.373.628	-227.338.703	-177.765.840	-314.286.560	-1.116.764.733

70% van de in 2013 vastgestelde financiële correcties was geconcentreerd in vier lidstaten (GR, UK, FR en PL). Deze concentratie is evenwel geen vast patroon, maar wisselt van jaar tot jaar en hangt samen met de ontwikkeling van de kwaliteit van de nationale of regionale controlesystemen.

In het geval van het ELGF worden financiële correcties uitgevoerd door de betrokken bedragen in te houden op de maandelijkse betalingen die de Commissie doet, in de tweede maand na het besluit van de Commissie om een lidstaat een financiële correctie op te leggen.

Bij het ELFPO worden financiële correcties uitgevoerd door middel van een invorderingsopdracht, waarbij de betrokken lidstaat de bedragen in kwestie aan de EU-begroting moet terugstorten.

Behandeling van bestemmingsontvangsten

De door de Commissie teruggehaalde correctiebedragen worden op het credit van de EU-begroting

³ De Commissie trof in 2012 drie conformiteitsbeschikkingen, die leidden tot financiële correcties ad 651 miljoen euro (503 miljoen euro voor het ELGF en 148 miljoen euro voor Elfpo). Het gemiddelde bedrag aan financiële correcties lag gedurende de laatste periode van vijf jaar (2008-2012) 30 % hoger dan in de voorgaande periode (2003-2007), waarbij rekening wordt gehouden met de toename van de begroting tussen die twee perioden.

bijgeschreven als bestemmingsontvangsten op welbepaalde begrotingsonderdelen (67 01 voor het ELGF en 67 11 voor het ELFPO).

In het ELGF kunnen die bestemmingsontvangsten gebruikt worden voor begrotingsonderdelen ter financiering van eender welke ELGF-uitgaven, zonder specifiek voor een bepaalde lidstaat gereserveerd te worden. De toelichting bij de hoofdstukken 05 02 (landbouwmarkten) en 05 03 (rechtstreekse steun) leert dat de financieringsbehoeften voor het ELGF tijdens de begrotingsprocedure systematisch worden verlaagd met een bedrag dat overeenkomt met de geraamde bestemmingsontvangen uit financiële correcties waarover tijdens een gegeven begrotingsjaar zal kunnen worden beschikt. Zo was in de begroting 2012 oorspronkelijk een bedrag van 600 miljoen EUR aan financiële correcties opgenomen; in werkelijkheid werden in dat jaar 647,8 miljoen EUR aan bestemmingsontvangsten geïnd en gebruikt.

Wat het ELFPO betreft, kunnen de teruggevorderde bedragen niet worden hergebruikt omdat de vastleggingen in de begroting door de lidstaat reeds waren verbruikt op het moment waarop de uitgaven werden aangegeven voor vergoeding door de Commissie. De betalingskredieten uit de bestemmingsontvangsten zijn beschikbaar voor betalingen uit het ELFPO-begrotingsonderdeel. Zij kunnen worden gebruikt voor alle openstaande betalingen betreffende eender welk programma voor plattelandsontwikkeling. Door de bestemmingsontvangsten voor het ELFPO zijn er dus in totaal minder betalingskredieten nodig en kunnen de verzoeken om aanvullende betalingskredieten worden beperkt. De bestemmingsontvangsten uit financiële correcties in het ELFPO bedroegen in 2012 55 miljoen EUR.

De financiële nettocorrecties hebben een reële impact op de nationale begrotingen. Daarom is voorzien in de mogelijkheid om correcties van een zekere omvang in drie jaarlijkse tranches te voldoen, op verzoek van de betrokken lidstaat. De voldoening in tranches is tot dusver geaccepteerd voor Bulgarije, Griekenland, Portugal, Spanje en Litouwen. Tevens mogen lidstaten die financiële bijstand van de EU krijgen, de Commissie eenmalig verzoeken de voldoening van financiële correcties op te schorten voor een periode van maximaal 18 maanden, mits zij een doelgericht actieplan uitvoeren om de tekortkomingen te verhelpen. Na het uitstel dienen de correcties in drie jaarlijkse tranches te worden voldaan. Tot dusver is uitstel toegestaan aan Portugal en Griekenland. Deze lopen tot 31 december 2013 voor Griekenland en tot 31 mei 2014 voor Portugal.

Impact van de financiële nettocorrecties op de lidstaten

Het effect van financiële nettocorrecties wordt in alle lidstaten direct gevoeld door de landelijke en regionale autoriteiten die voor de uitvoering van het GLB verantwoordelijk zijn. De correcties, die betrekking hebben op uitgaven die de lidstaten in eerdere begrotingsjaren hebben gedaan, betekenen dat de financiering door de EU in het lopende begrotingsjaar wordt gekort. De lidstaten zien zich hierdoor genoodzaakt alternatieven te vinden voor de gederfde financiële middelen, zoals kredieten overschrijven tussen begrotingsposten of gewijzigde begrotingen aannemen. Binnen deze context hebben financiële nettocorrecties aanleiding gegeven tot concrete budgettaire of administratieve maatregelen. Bijvoorbeeld:

- in Duitsland is in 2006 na herhaaldelijke meningsverschillen tussen het federale niveau en de deelstaten de grondwet aangepast om de verdeling van de lasten van financiële correcties te

verduidelijken;

- in Denemarken is onlangs, na een ingrijpende financiële correctie in 2009, een specifiek mechanisme ingesteld voor de verdeling van de lasten tussen het ministerie van Financiën en het ministerie van Landbouw.

3.1.2. De wettelijke mechanismen voor financiële nettocorrecties worden geconsolideerd

3.1.2.1. Focus op de uitgaven die een groter risico inhouden

De controles door DG AGRI zijn gebaseerd op een risico-inschatting, d.w.z. dat lidstaten, maatregelen en programma's die aan grotere risico's zijn blootgesteld, gericht en meer worden gecontroleerd. Eenmaal per jaar verricht DG AGRI een centrale risico-analyse van alle GLB-uitgaven in alle lidstaten. Daarbij wordt alle informatie van eerdere controles van DG AGRI, van de Europese Rekenkamer, van OLAF en van de nationale certificeringsorganen verzameld om de meest aan risico blootgestelde gebieden waarop toekomstige controles zullen worden geconcentreerd, te identificeren. Zo is als gevolg van het hogere foutenpercentage dat de Rekenkamer in haar DAS 2011 en DAS 2012 signaleerde, het aantal ELFPO-audits aanzienlijk opgevoerd in 2013 (35). Dit aantal zal in 2014 verder worden verhoogd (tot 45), wat een verdubbeling betekent ten opzichte van 2012 (23). Een ander gevolg is, dat sommige lidstaten ieder jaar aan een audit worden onderworpen, totdat alle ernstige tekortkomingen verholpen zijn (zie voorbeeld hierna).

Voorbeeld van intensief toezicht

Audits door DG AGRI van het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS) brachten in 2008 en 2009 ernstige tekortkomingen aan het licht: controles ter plaatse werden te laat uitgevoerd en het landbouwpercelenidentificatiesysteem (LPIS) was verouderd en onvoldoende nauwkeurig. De conclusie van een controlebezoek in maart 2011 luidde dat het door de Commissie gevraagde plan van aanpak dat tegen 2011 moest zijn voltooid, slechts gedeeltelijk was uitgevoerd. Het onvermogen om tijdig de nodige maatregelen te treffen gaf aanleiding tot een voorbehoud in het jaarlijks activiteitenverslag 2010 van DG AGRI en een nieuw plan van aanpak dat tegen 2013 moest zijn uitgevoerd. Volgens het jaarlijks activiteitenverslag 2012 van DG AGRI toonde een controlebezoek van maart 2013 aan dat dit plan als gerealiseerd mocht worden beschouwd. DG AGRI handhaafde het voorbehoud evenwel omdat sluitend bewijs dat het bijgewerkte LPIS correct wordt gebruikt, pas voorhanden zou zijn nadat een eerste cyclus van claims/controles/betalingen was voltooid. Intussen werd een eerste financiële correctie opgelegd in verband met uitgaven in 2008 en een tweede in verband met 2009. De procedures voor de conformiteitsgoedkeuring uit hoofde van 2010, 2011 en 2012 zullen tegen eind 2014 worden afgerond en die voor uitgaven in verband met 2013 tegen eind 2015.

De auditstrategie voor de periode 2014-2020 zal gebaseerd worden op een 3-jarig programma van continue risicoanalyse dat een betere dekking van de totale uitgaven moet waarborgen. De meest risicovolle gebieden zullen evenwel intensiever gecontroleerd blijven worden.

3.1.2.2. Geen beoordelingsmarge en weinig vaste percentages

Elk risico voor de EU-begroting dat is geïdentificeerd, geeft systematisch aanleiding tot een financiële nettocorrectie. De Commissie heeft geen beoordelingsmarge om geen correctie toe te passen, aangezien zij wettelijk ertoe gehouden is alle onrechtmatige uitgaven uit te sluiten van financiering door de EU. Zowel voor het ELGF als het ELFPO worden de financiële correcties geregeerd door de nieuwe horizontale verordening voor het GLB, die het procedurele kader nog strikter maakt. De methode en de criteria voor de bepaling van financiële correcties worden nu immers in een gedelegeerde handeling vastgelegd. Volgens de planning zal die handeling in het eerste kwartaal van 2014 wordt aangenomen.

Zoals in de horizontale verordening is bepaald, zullen de criteria om het risico voor de EU-begroting te ramen (zie bijlage 1) in de gedelegeerde handeling worden vastgesteld. In casu voor vaste percentages is het de bedoeling nader te bepalen hoe het gewicht van de tekortkoming dient te worden beoordeeld, niet alleen in het licht van de aard (gaat het om een essentiële of een aanvullende controle), maar ook van het terugkomen (zelfde tekortkoming als eerder vastgesteld, zonder verbetering) en de combinatie met andere tekortkomingen (hoger foutenrisico waarschijnlijk bij meerdere tekortkomingen). Er wordt dus iets gedaan aan de in paragraaf 4.30 van het jaarverslag 2012⁴ van de Europese Rekenkamer gesignaleerde bevindingen, met name wat betreft gevallen waarin voor eenzelfde populatie meerdere tekortkomingen zijn vastgesteld. Zodra de gedelegeerde handeling in werking is getreden, zullen de meer technische elementen nader worden behandeld in richtsnoeren van de Commissie.

Zowel in het Financieel Reglement als in de nieuwe horizontale verordening voor het GLB wordt voorzien in een hiërarchie van de soorten financiële correcties, waarbij van vaste percentages enkel dan mag worden gebruikgemaakt wanneer het becijferen of extrapoleren van correcties buitenproportionele inspanningen zou vergen.

Becijferde en geëxtrapolerde correcties zijn momenteel gebaseerd op de bevindingen van de controleurs van DG AGRI en op informatie die tijdens de contradictoire procedure door de lidstaten is verstrekt. In de toekomst zal DG AGRI ten behoeve van dit proces over meer informatie kunnen beschikken, afkomstig van de jaarlijkse verklaringen die met ingang van het aanvraagjaar 2014 moeten worden afgeleverd door de certificeringsinstanties, waaraan de nieuwe taak van het onderzoeken van representatieve steekproeven van verrichtingen is toevertrouwd.

⁴ Jaarverslag van de Europese Rekenkamer over het begrotingsjaar 2012, paragraaf 4.30: "Het systeem van forfaitaire correcties houdt onvoldoende rekening met de aard en de ernst van de overtreding, aangezien dezelfde forfaitaire correctie van 5 % wordt toegepast, ongeacht of de gebreken werden aangetroffen in één enkele essentiële controle of in meerdere van dergelijke controles."

3.1.2.3. Kortere conformiteitsprocedure

Zonder contradictoire procedure kan volgens de wetgeving geen financiële correctie worden opgelegd. Dit betekent dat de Commissie, voorafgaand aan elke financiële nettocorrectie, de lidstaat in de gelegenheid moet stellen informatie en argumenten te verstrekken die haar oorspronkelijke bevindingen weerleggen. De huidige financiële GLB-verordening⁵ en de nieuwe horizontale GLB-verordening bepalen inderdaad dat *"de lidstaten in de gelegenheid worden gesteld om [...] aan te tonen dat de werkelijke omvang van de niet-naleving geringer is dan de Commissie in haar beoordeling stelt"*. Het beginsel van hoor en wederhoor tussen de controleur en de gecontroleerde is tevens een kernelement van kwaliteitsstandaarden voor controles.

Naast de contradictoire procedure, voorziet artikel 52, lid 3, van de horizontale GLB-procedure in een "procedure die tot doel heeft de respectieve standpunten tot elkaar te brengen" wanneer geen overeenstemming is bereikt aan het einde van de contradictoire procedure. De duur van het bemiddelingsgedeelte bedraagt maximaal 4 maanden. Het volledige proces, van het verzoek van de betrokken lidstaat tot de einduitkomst van de analyse door de Commissie van de aanbevelingen van het bemiddelingsorgaan, neemt echter minstens 6 maanden in beslag⁶.

De Commissie heeft actie ondernomen, en zal dat blijven doen, om de hele procedure te stroomlijnen. Ten eerste worden de aard, de inhoud en de volgorde van de verschillende stappen, en de verschillende soorten financiële correcties, nauwkeurig beschreven in de nieuwe horizontale GLB-verordening. Ten tweede bevatten de gedelegeerde handeling (berekenningsmethode en -criteria voor financiële correcties) en de uitvoeringshandelingen (modaliteiten van de conformiteitsprocedure, met bindende termijnen) bepalingen om het rechtskader verder te stroomlijnen en het risico van nodeloze vertragingen te beperken. Ten derde zal DG AGRI op grond van dat versterkte kader strikter toezien op de voortgang van de conformiteitsprocedures om een stipte naleving van de termijnen te garanderen.

Details van de beoogde procedure voor het opleggen van financiële nettocorrecties in het gemeenschappelijk landbouwbeleid worden verstrekt in bijlage 1.

In het onderstaande schema worden de opeenvolgende stappen weergegeven van een conformiteitsgoedkeuringsprocedure die tot een financiële nettocorrectie leidt volgens de nieuwe horizontale GLB-verordening. Zoals de Commissie al aangaf in haar antwoord op paragraaf 4.31⁷ van het jaarverslag 2012 van de Europese Rekenkamer betreffende de

⁵ De termijn kan in uitzonderlijke omstandigheden worden verlengd tot 1 maart op verzoek van de lidstaat (zie artikel 59, lid 5, van het Financieel Reglement, Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad).

⁶ En langer wanneer de hele zaak opnieuw moet worden onderzocht.

⁷ Jaarverslag van de Europese Rekenkamer over het begrotingsjaar 2012, paragraaf 4.31: "Met name met het oog op de tenuitvoerlegging van de GLB-hervorming zal de Commissie zich blijven inspannen om het proces te

buitensporige duur van de conformiteitsprocedure, is het mogelijk de conformiteitsprocedure aanzienlijk te bespoedigen, zodat in standaardgevallen twee jaar na de aanvankelijke controle een besluit over financiële correcties kan worden genomen.

Conformiteitsgoedkeuring m.b.t. fin. correcties door DG AGRI

Voorbeeld van tijdschema bij een controle ter plaatse in februari 2014

Jaar	Maand	Procedurestap	Procedurefase	Reikwijdte fin. correctie
2014	J	START PROCEDURE	contradictoire fase met de lidstaat	fin. correctie kan slaan op uitgaven gedaan tot 24 maanden vóór de kennisgeving
	F	Controlebezoek		
	M			
	A			
	M	Controleverslag en kennisgeving bevindingen		
	J			
	J			
	A	Bilaterale ontmoeting met lidstaat ter bespreking van geconstateerde tekortkomingen, te ondernemen actie en risico voor de EU-begroting		fin. correctie kan slaan op uitgaven gedaan na de kennisgeving van de bevinding, totdat lidstaat rechtzetting kan aantonen
2015	S		Bemiddelingsfase voor de lidstaat	
	O			
	N			
	D			
	J	Kennisgeving van fin. correctie aan lidstaat en start van de bemiddeling		
	F			
M				
A	Bemiddelingsprocedure (op verzoek van lidstaat) De bemiddelingsinstantie is onafhankelijk van de COM en de lidstaat. Zij dient de standpunten van beide partijen met elkaar te verzoenen. Haar conclusies zijn niet bindend voor de COM.			
M				
J				
J				
A	Afsluitend schrijven van de COM met de definitieve fin. correctie			
2016	S		comitologie en besluitvorming door de COM	
	O			
	N			
	D			
	J	EINDE PROCEDURE		
F				
M	Commissiebesluit over de fin. correctie			
A				
M				
J	Feitelijke terugbetaling aan de EU-begroting door de lidstaat			

3.1.3. Onderbreking en schorsing in het GLB zullen op één lijn worden gebracht met de fondsen in het cohesiebeleid

Na de goedkeuring van de nieuwe horizontale GLB-verordening door de wetgever zal in 2014 een nieuw rechtskader voor onderbrekingen en schorsingen in het GLB in werking treden op grond waarvan de Commissie meer bevoegdheden zal hebben om financiering door de EU te schorsen wanneer er een risico op onregelmatigheden bij betalingen is vastgesteld.

verbeteren en te versnellen, waarbij zij zowel de noodzaak de kwaliteitsnormen te handhaven als het recht van antwoord van de lidstaat in acht zal nemen."

De Commissie kan dienovereenkomstig maandelijks betalingen (ELGF) of tussentijdse betalingen (ELFPO) verlagen of schorsen indien is voldaan aan de volgende voorwaarden:

"een of meer essentiële onderdelen van het betrokken nationale controlesysteem bestaan niet of zijn niet doeltreffend als gevolg van de ernstige of aanhoudende aard van de geconstateerde tekortkomingen" (of het systeem om onrechtmatige betalingen terug te vorderen vertoont soortgelijke ernstige tekortkomingen) en:

- die tekortkomingen zijn van aanhoudende aard en hebben aanleiding gegeven tot ten minste twee besluiten om financiële correcties op te leggen,

of

- de Commissie concludeert dat de betrokken lidstaat niet in staat is om haar aanbevelingen om de situatie te verhelpen in de onmiddellijke toekomst uit te voeren overeenkomstig een plan van aanpak met duidelijke voortgangsindicatoren, op te stellen in overleg met de Commissie.

Het eerste streepje komt overeen met de huidige situatie van Verordening (EG) nr.1290/2005; het tweede streepje is nieuw. In essentie gaat het hierbij om het wetgevend antwoord op de aanbeveling die het Europees Parlement in haar kwijtingsresolutie 2011 deed om de schorsingsregels in het GLB op één lijn te brengen met die van het cohesiebeleid.

Volgens de nieuwe regels voor het ELGF mogen de maandelijks betalingen aan de lidstaten worden voortgezet totdat de voorwaarden voor een schorsingsbesluit vervuld zijn. Het tempo van maandelijks betalingen maakt het gebruik van een onderbrekingsprocedure onmogelijk. Voor het ELFPO zal de nieuwe verordening gemeenschappelijke bepalingen (VGB) daarnaast voorzien in de onderbreking van de tussentijdse betalingen door de gedelegeerd ordonnateur (d.w.z. de directeur-generaal) als aanvullend middel om snel te reageren bij twijfels over de wettigheid en regelmatigheid van betalingen.

Met de combinatie van beide preventieve maatregelen (onderbreking voor ELFPO, schorsing voor beide fondsen) en de financiële nettocorrecties zal de Commissie snel en effectief kunnen optreden om de EU-begroting te beschermen: er zullen geen nieuwe betalingen worden gedaan of zij zullen tijdens de schorsing worden verlaagd met het geraamde bedrag dat een risico vormt; reeds uitgevoerde onregelmatige betalingen zullen volledig worden verhaald via financiële correcties.

3.2. Fondsen voor het cohesiebeleid

3.2.1. Nieuwe regel voor de Commissie om financiële nettocorrecties op te leggen aan de lidstaten

Een belangrijke verandering wordt ingevoerd voor de programmeringsperiode 2014-2020. Als bepaalde voorwaarden vervuld zijn (zie artikel 145, lid 6, van de verordening gemeenschappelijke bepalingen (VGB)), moet de Commissie een besluit nemen waarbij een

financiële nettocorrectie wordt opgelegd. De thans bestaande mogelijkheid voor de lidstaat om de correctie te aanvaarden en de daarbij beschikbaar komende EU-gelden te hergebruiken, zal in dat geval niet meer gelden.

In de nieuwe financiële beheerscyclus is 15 februari volgend op een boekjaar⁸ de afsluitingsdatum voor de toepassing van de nieuwe bepaling op financiële nettocorrecties die verband houden met uitgaven van het voorgaande boekjaar. Tegen die datum moeten de lidstaten de rekeningen van programma's, de managementverklaring, de accountantsverklaring en de daarmee samenhangende verslagen aan de Commissie bezorgen. Dit betekent dat alle nationale controle- en verificatiewerkzaamheden moeten zijn afgerond, zodat de lidstaat de wettigheid en regelmatigheid van in de jaarrekening opgenomen uitgaven kan certificeren.

3.2.2. Financiële correcties voor onregelmatigheden / tekortkomingen die vóór 15 februari van elk jaar worden geconstateerd

De voor de programmeringsperiode 2014-2020 geldende regels betreffende financiële correcties voor onregelmatigheden die vóór 15 februari van elk jaar worden geconstateerd, zijn dezelfde als die welke in de lopende programmeringsperiode algemeen, d.w.z. ongeacht het tijdstip van vaststelling, van toepassing zijn. Het is de bedoeling de lidstaten te blijven stimuleren om onregelmatigheden op te sporen en te corrigeren en de bedragen in kwestie uit de aan de Commissie gedeclareerde uitgaven te weren en zodoende te voorkomen dat EU-middelen verloren gaan.

Onregelmatige uitgaven die bij nationale controles of audits ontdekt worden, moeten worden afgetrokken van de rekeningen die tegen 15 februari van elk jaar aan de Commissie worden overgelegd. In dat geval mogen de lidstaten de correctiebedragen hergebruiken voor nieuwe subsidiabele acties in het kader van het programma, zoals in de huidige programmeringsperiode.

Wanneer bij EU-uitgavencontroles vóór de overlegging van gecertificeerde rekeningen aan de Commissie onregelmatigheden worden ontdekt die financiële correctie vereisen, zijn zoals in de huidige periode twee scenario's mogelijk. Als de lidstaat het eens is met de financiële correctie en maatregelen treft, mag hij de correctiebedragen hergebruiken voor nieuwe subsidiabele acties (artikel 145, lid 4, VGB). Als de lidstaat de correctie betwist, zal de Commissie een besluit tot toepassing van een financiële correctie nemen na afloop van de contradictoire procedure waarin artikel 145 VGB voorziet. Deze financiële correctie zal altijd een nettocorrectie zijn en de toewijzing aan het programma en de lidstaat zal naar evenredigheid worden verlaagd. Dit bedrag zal door de lidstaat niet kunnen worden hergebruikt.

⁸ De termijn kan in uitzonderlijke omstandigheden worden verlengd tot 1 maart op verzoek van de lidstaat (zie artikel 59, lid 5, van het Financieel Reglement, Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad).

3.2.3. Wettigheids- en regelmatigheidstoetsing door de Commissie op basis van de tegen 15 februari van elk jaar ingediende rekeningen, auditverklaring en begeleidende documenten

De nieuwe bepaling inzake de jaarlijkse verslaglegging door de lidstaten en financiële nettocorrecties zal veranderingen teweegbrengen in de manier waarop de Commissie zich van haar verantwoordelijkheid kwijt. De Commissie zal de auditverklaringen (de elementen betreffende het functioneren van de systemen en de wettigheid en regelmatigheid) en de jaarlijkse controleverslagen, met inbegrip van de gerapporteerde foutenpercentages, alsook de beheersverklaringen en de jaarlijkse samenvattingen onderzoeken en evalueren binnen drie maanden na ontvangst van deze documenten (die uiterlijk 15 februari moeten worden ingediend). Vervolgens zal zij een risico-inschatting maken en op basis daarvan haar controleplan opstellen, met opgave van de voor geselecteerde programma's vereiste controles en audits.

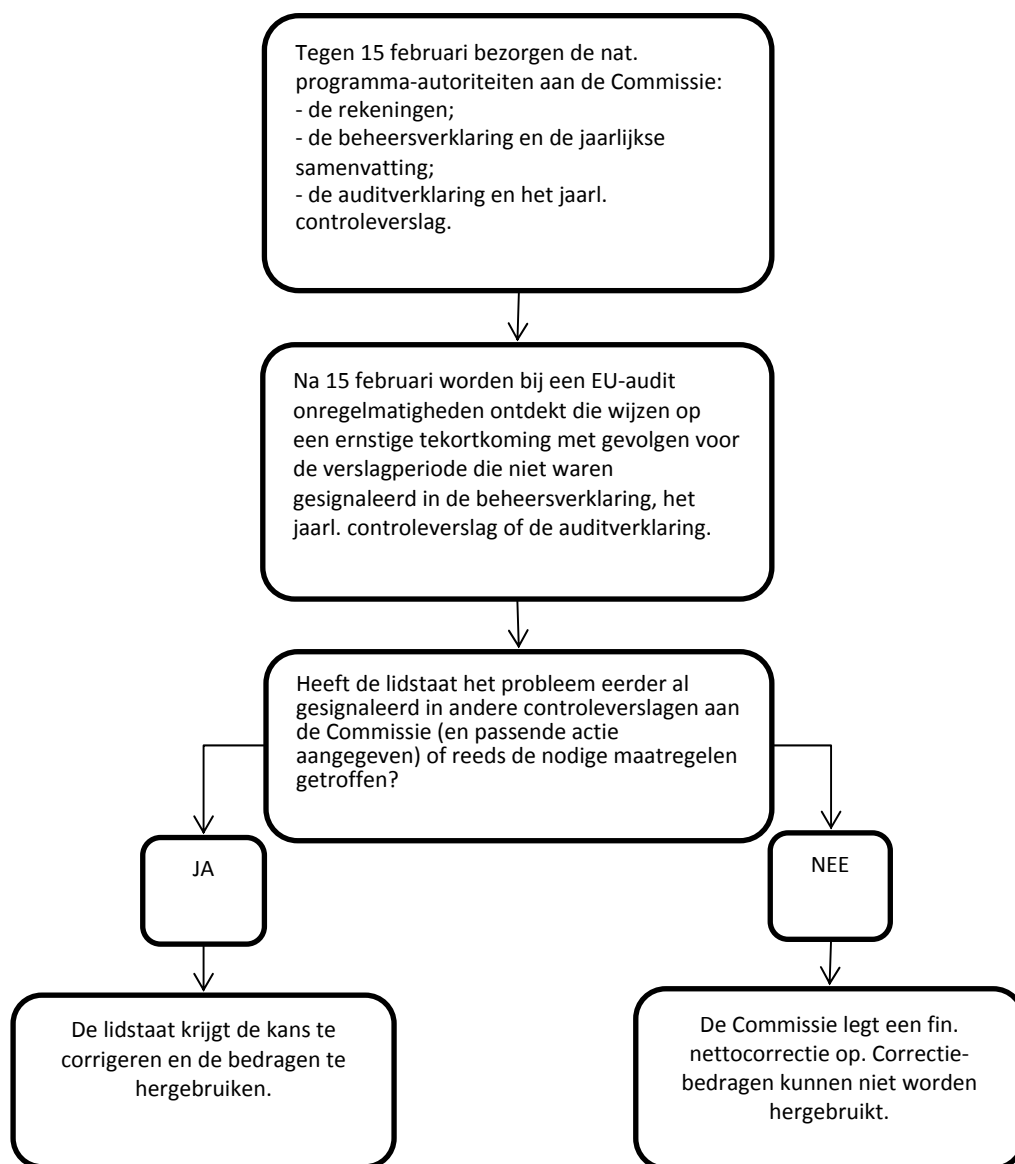
De Commissie zal de op een risico-inschatting gebaseerde controles en audits uitvoeren vóór het einde van het kalenderjaar waarin de lidstaat de auditverklaringen, beheersverklaringen en begeleidende documenten heeft ingediend. Zij zal zich er via administratieve controles en controles ter plaatse en hercontroles van steekproeven van nationale controles van vergewissen of de verstrekte informatie betrouwbaar is en een solide basis vormt voor het verkrijgen van zekerheid omtrent de wettigheid en regelmatigheid. Er zal voorrang worden gegeven aan controleprogramma's met een materiële impact op de betalingen van de Commissie voor het respectieve fonds in het boekjaar. Bij het bepalen van de op een risico-inschatting gebaseerde controleprioriteiten zal er ook rekening mee worden gehouden hoe de lidstaten in het verleden hebben gepresteerd.

3.2.4. Vaststelling bij EU-controles van onregelmatigheden die wijzen op een ernstige tekortkoming na 15 februari van elk jaar

Als bij controles door de EU (Commissie of Europese Rekenkamer) na 15 februari van elk jaar onregelmatigheden worden ontdekt die wijzen op een ernstige tekortkoming met gevolgen voor het betrokken boekjaar, is de Commissie ertoe gehouden een formeel besluit te nemen waarbij een financiële correctie wordt opgelegd als aan de criteria van de verordening is voldaan. De Commissie beschikt in dezen niet over een beoordelingsmarge. De resulterende financiële correctie is altijd een nettocorrectie. Dit betekent dat de toewijzing aan het programme en de totale toewijzing aan de lidstaat automatisch worden verminderd met het correctiebedrag, ook als de lidstaat tijdens de contradictoire procedure akkoord gaat met de uitkomst van de controle en de financiële correctie. Dit sluit bijgevolg uit dat de betrokken lidstaat het bedrag dat het voorwerp uitmaakt van een dergelijke financiële nettocorrectie hergebruikt voor een ander programma.

De criteria van de verordening die de Commissie ertoe verplichten een financiële nettocorrectie op te leggen, zijn als volgt:

- achter de bij EU-controles ontdekte onregelmatigheden gaat een ernstige tekortkoming schuil met gevolgen voor een boekperiode waarvoor de lidstaat een beheersverklaring en een auditverklaring heeft overgelegd waarin het probleem niet is gesignaleerd;
- in de tijd tussen 15 februari en de ontdekking bij EU-controles heeft de lidstaat het probleem (en de passende maatregelen) niet gesignaleerd in andere aan de Commissie verstrekte controleverslagen noch passende corrigerende maatregelen getroffen.



Wanneer de criteria voor het opleggen van een financiële nettocorrectie zijn vervuld, heeft de lidstaat, voordat de Commissie een correctiebesluit neemt, het recht om binnen twee maanden⁹ opmerkingen te maken en alle andere relevante informatie te verstrekken tijdens

⁹ Verlengd met nog eens twee maanden wanneer een geëxtrapoleerde correctie of een vast percentage wordt voorgesteld, om de lidstaat in de gelegenheid te stellen aan te tonen dat de werkelijke omvang van de onregelmatigheid geringer is dan de Commissie in haar beoordeling stelt.

een hoorzitting. Het tijdschema voor deze contradictoire procedure met de lidstaat is bij de verordening vastgesteld. Ongeacht of de lidstaat na afloop daarvan al dan niet instemt met het standpunt van de Commissie over de voorgeschreven financiële correctie, is de Commissie ertoe gehouden binnen uiterlijk zes maanden na de hoorzitting met de lidstaat een formeel besluit te nemen.

Definitie van "ernstige tekortkoming"

Omwille van de rechtszekerheid wordt het begrip "ernstige tekortkoming in het daadwerkelijke functioneren van het beheers- en controlesysteem" in de VGB zelf gedefinieerd (artikel 2). Het komt erop neer dat een tekortkoming ten aanzien van een essentieel vereiste als ernstig wordt aangemerkt wanneer deze het systeem blootstelt aan een risico van materiële fouten.

Artikel 2, 39), van de VGB:

...

"ernstige tekortkoming in het daadwerkelijke functioneren van het beheers- en controlesysteem", voor de tenuitvoerlegging van de Fondsen en het EFMZV in het kader van deel vier: tekortkoming waarvoor aanzienlijke verbeteringen in het systeem nodig zijn, die de Fondsen en het EFMZV blootstellen aan een aanmerkelijk risico van onregelmatigheden, en waarvan het bestaan niet verenigbaar is met een zonder voorbehoud goedkeurende auditverklaring over de goede werking van het beheers- en controlesysteem."

...

De VGB geeft de Commissie de bevoegdheid om in een gedelegeerde handeling nadere bepalingen over de criteria voor het beoordelen van het functioneren van de beheers- en controlesystemen, de criteria voor het bepalen van de hoogte van de toe te passen financiële correctie en criteria voor de toepassing van vaste percentages of geëxtrapoleerde financiële correcties vast te leggen. De gedelegeerde handeling zal algemeen van toepassing zijn, ongeacht het tijdstip waarop tekortkomingen worden vastgesteld.

De basis voor de gedelegeerde handeling bestaat uit het huidige toetsingskader voor de beoordeling of beheers- en controlesystemen aan de essentiële vereisten voldoen en voor de bepaling van de hoogte van vaste percentages. De Commissie zal dus ten opzichte van de huidige programmeringsperiode over een stevigere wettelijke basis beschikken en is voornemens de gedelegeerde handeling begin februari 2014 vast te stellen. Alle betrokkenen bij de programma's zullen dus ruim van tevoren kennis kunnen nemen van de beoordelingscriteria en de hoogte van de vaste percentages.

De benadering die de Commissie vooropstelt, is dat zij op basis van haar beoordeling van de essentiële eisen die aan systemen worden gesteld (zie diagram hierna) tot het bestaan van een ernstige tekortkoming zal besluiten als ten minste één van de hoofdvereisten (vet weergegeven in het diagram) of twee van de andere essentiële vereisten als slechts gedeeltelijk functionerend of niet functionerend worden beoordeeld. In dergelijke gevallen zal zij een correctie met een vast percentage toepassen, tenzij de lidstaat binnen vier maanden

een preciezer raming van het risico kan bezorgen, gebaseerd op een audit van een geschikte representatieve steekproef van de uitgaven in kwestie, die dan als uitgangspunt voor een geëxtrapoleerde correctie kan dienen.

Het is de bedoeling dat de huidige vaste percentages voor forfaitaire correcties zouden worden gehandhaafd: 5%, 10%, 25% en 100%. Deze benadering voor de toepassing van forfaitaire correcties is bekrachtigd door de jurisprudentie van het Hof van Justitie.

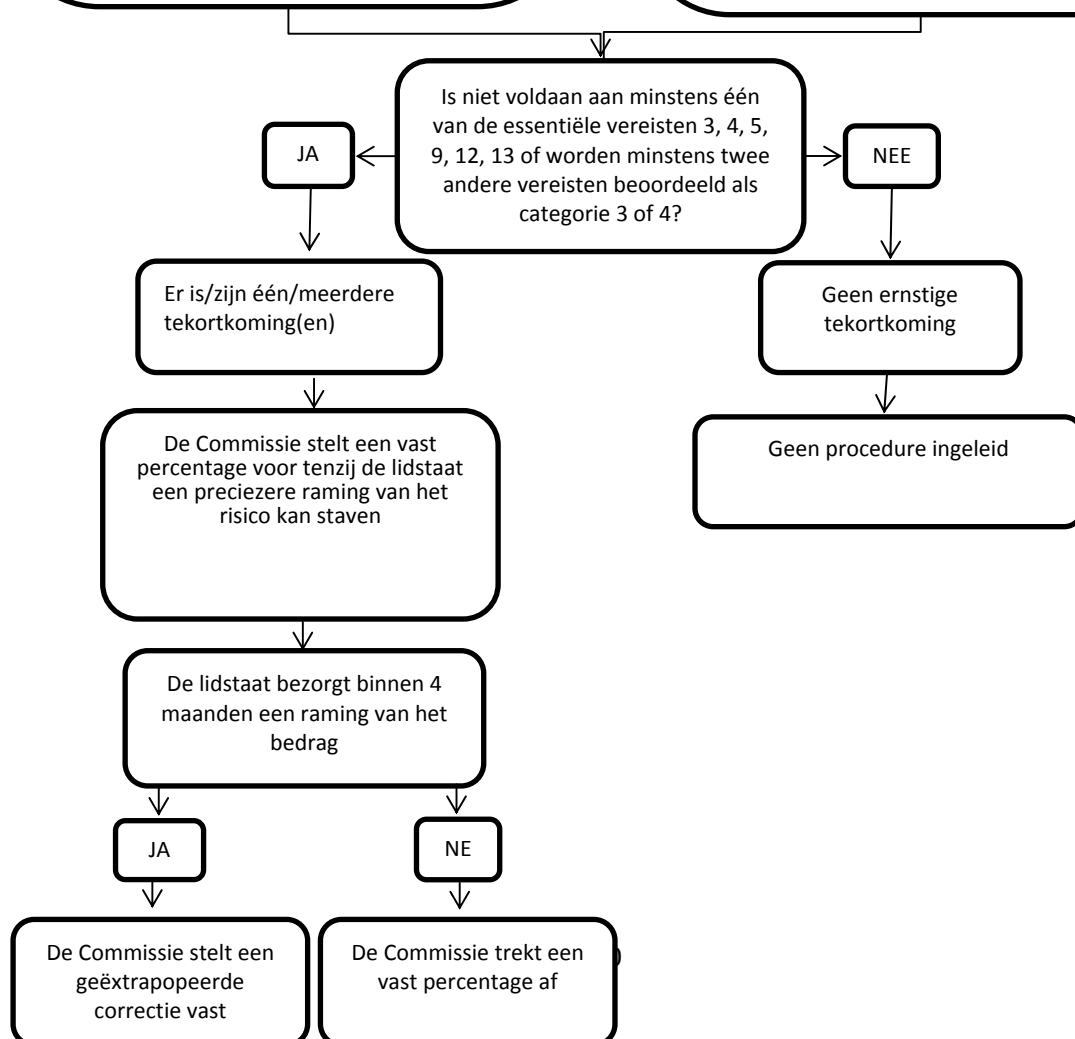
Hoe dan ook dient overeenkomstig de VGB bij elk besluit waarbij een financiële correctie wordt toegepast, ongeacht de hoogte daarvan, rekening te worden gehouden met het proportionaliteitsbeginsel en met het resterende risico voor de begroting van de Unie. Daarom kan de Commissie in uitzonderlijke gevallen een intermediair correctiepercentage (bv. 20 of 50%) toepassen.

13 essentiële vereisten voor beheers- en controlesystemen:

1. Effectieve scheiding van functies en systemen voor rapportage en monitoring
2. Effectieve procedures die een betrouwbaar systeem voor het registreren van gegevens garanderen
3. **Effectieve procedures voor het selecteren van verrichtingen**
4. **Effectieve beheersverificaties**
5. **Effectief controlespoor**
6. Effectieve uitvoering van maatregelen om fraude tegen te gaan
7. Effectieve procedures voor de beheersverklaring en de jaarlijkse samenvatting
8. Effectieve procedures voor betalingsverzoeken
9. **Effectieve procedures voor het opstellen en certificeren van de jaarrekening**
10. Effectieve procedures voor het voeren van een geautomatiseerde boekhouding
11. Effectieve procedures voor de boekhouding van inhoudingen en terugvorderingen
12. **Effectieve systeemaudits en audits van verrichtingen**
13. **Effectieve procedures voor een betrouwbare accountantsverklaring en het opstellen van het jaarlijks controleverslag**

4 beoordelingscategorieën voor de mate van voldoening aan en toetsing van de essentiële vereisten

- Categorie 1: functioneert goed; slechts minieme verbetering(en) nodig
- Categorie 2: functioneert, maar verbetering(en) nodig
- Categorie 3: functioneert gedeeltelijk; materiële verbeteringen nodig
- Categorie 4: niet functionerend op essentiële punten



Verhoogd correctiepercentage bij zich herhalende tekortkomingen

Voor gevallen waarin bij EU-controles wordt vastgesteld dat dezelfde tekortkomingen zich herhalen ondanks een eerdere financiële correctie, wil de Commissie in de gedelegeerde handeling een bepaling opnemen op grond waarvan een hoger correctiepercentage dan bij de eerste correctie kan worden toegepast. Hiermee zal een duidelijk signaal aan de lidstaten worden gegeven dat zij hun beheers- en controlesystemen snel en duurzaam moeten aanpassen nadat een ernstige tekortkoming is geconstateerd.

Details van de beoogde procedure voor het opleggen van financiële nettocorrecties in het cohesiebeleid worden verstrekt in bijlage 2.

3.2.5. Convergentie van goede praktijken voor het toezichtstelsel van de Commissie bij gedeeld beheer

De belangrijkste preventieve middelen waarin de wetgeving voorziet om de lidstaten ertoe aan te sporen doeltreffende beheers- en controlesystemen te installeren, bestaan voor de periode 2007-2013 uit de procedures om betalingen te onderbreken of betalingen voor (een deel van) een operationeel programma te schorsen. De Commissie is van mening dat deze procedures cruciaal zijn geweest om de foutenpercentages wezenlijk te verbeteren ten opzichte van de periode 2000-2006.

Onderbrekings- en schorsingsprocedures 2012-2013

	EFRO en Cohesiefonds	ESF
Waarschuwingen	175	16
Onderbrekingen	184	60
Pre-schorsingen	137	34
Schorsingsbesluiten	6, betreffende 13 programma's	11, betreffende 11 programma's

De bij het terugdringen van de foutenpercentages geboekte vooruitgang is evenwel ontoereikend gebleken, en voor de komende programmeringsperiode zullen de bestaande preventieve instrumenten worden aangevuld met krachtigere corrigerende maatregelen, waarbij bestaande goede praktijken worden uitgebreid tot alle beleidsterreinen waar met gedeeld beheer wordt gewerkt.

De belangrijkste onderdelen van het toezichtstelsel van de Commissie voor de programmeringsperiode 2014-2020 zijn bijgevolg:

- onderbrekingen en schorsingen (respectievelijk art. 82 en 142 VGB), middelen die in de huidige programmeringsperiode 2007-2013 voor het cohesiebeleid bestaan;
- verplichte financiële nettocorrecties voor ernstige systemische tekortkomingen op grond van een nieuwe bepaling in de VGB (artikel 145, lid 7).

Met de invoering van een rechtsgrondslag voor verplichte financiële nettocorrecties onder bepaalde voorwaarden in de komende programmeringsperiode wordt een zwak punt in het huidige rechtskader, waarop het Europees Parlement en de Raad in hun aanbevelingen naar aanleiding van de kwijting hebben gewezen, verholpen. Het afschrikkende effect van de nieuwe regels voor financiële nettocorrecties, op grond waarvan hergebruik van de ingehouden correctiebedragen niet meer mogelijk is en de lidstaten het geld bijgevolg verliezen, zal aanzienlijk sterker zijn dan in de huidige periode het geval is en een krachtige stimulans vormen om effectieve controleregelingen te installeren.

Deze convergentie met werkmethode die in het gemeenschappelijk landbouwbeleid reeds bestaan, zal het wettelijk instrumentarium waarover de Commissie beschikt om haar rol van toezichthouder in het cohesiebeleid te spelen, ook wat het correctieve deel betreft, verder aanvullen en verder bijdragen tot de harmonisering van het wettelijk kader op de gebieden van de EU-begroting waar met gedeeld beheer wordt gewerkt.