



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 06.09.2004
COM(2004)580 definitief

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

**De respectieve verantwoordelijkheden van de lidstaten en de Commissie bij het gedeeld
beheer van de Structuurfondsen en het Cohesiefonds**

Bestaande situatie en vooruitzichten voor de nieuwe programmeerperiode ná 2006

I. SAMENVATTING

Met deze mededeling wordt gereageerd op de verbintenis van de Commissie in de “Synthese van de jaarlijkse activiteitenverslagen 2002 van de DG's en diensten”¹ om een juridische analyse te maken van de verantwoordelijkheden van de Commissie en de lidstaten bij het gedeelde beheer van de begroting van de Europese Gemeenschappen, en om te verduidelijken met welke procedures de Commissie, in samenwerking met de lidstaten, haar algemene verplichtingen ten aanzien van de uitvoering van de begroting kan nakomen².

Het eerste deel van deze mededeling (punt II) geeft de visie van de Commissie op de geldende regelgeving op het gebied van de Structuurfondsen en het Cohesiefonds waarmee de verantwoordelijkheden van elke individuele deelnemer aan het gedeelde beheer wordt verduidelijkt. De Commissie is van mening dat de geldende regelgeving haar in staat stelt haar verplichtingen op het gebied van de uitvoering van de begroting te verzoenen met de bijzondere karakter van het cohesiebeleid van de Unie en van het beheerssysteem dat, krachtens de verordeningen van de Raad, in eerste instantie de lidstaten verantwoordelijk maakt voor het beheer, het toezicht en de dagelijkse financiële controle van de middelen van de Fondsen. In de bestaande regelgeving is bepaald hoe de Commissie, om aan haar algemene verplichtingen te voldoen, moet nagaan of er goed functionerende beheers- en controlesystemen bestaan. Als de Commissie vervolgens via haar audits tekortkomingen in de audit- en controlesystemen aan het licht brengt, wordt vastgesteld wat het risico is dat onregelmatige uitgaven zijn gedaan en worden de nodige financiële correcties toegepast. De maatregelen die de Commissie neemt om aan die bepalingen te voldoen, worden in deze mededeling beschreven.

De relevantie van deze problematiek wordt nog versterkt door de verplichting die op de in mei 2004 tot de Unie toegetreden lidstaten rust om adequate beheers- en controlesystemen op te zetten, teneinde te garanderen dat de communautaire kredieten bij de voor deze landen eerste tenuitvoerlegging van de Structuurfondsen en het Cohesiefonds doeltreffend worden ingezet³.

Het tweede doel van deze mededeling (punt III) is om te specificeren welke algemene richtsnoeren de Commissie hebben geleid bij de voorbereiding van haar wetsvoorstellen die op 14 juli 2004 zijn goedgekeurd en die betrekking hebben op de periode 2007-2013⁴, waarbij de doelstelling is de samenhang, de complementariteit en de doeltreffendheid van de algemene opbouw van het uitvoeringssysteem te vergroten en de verplichtingen tot samenwerking die de lidstaten zijn aangegaan en de gevolgen die de lidstaten ondervinden als zij de regels niet naleven, te verduidelijken.

¹ COM(2003)391 def. van 9.07.2003, actie 5.3.3 C

² Ibid, actie 5.3.3 A.

³ COM(2003)433 def., Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad inzake de uitvoering van de door de toetredende landen aangegane verbintenissen in het kader van de toetredingsonderhandelingen over hoofdstuk 21 - Regionaal beleid en coördinatie van structurele instrumenten.

⁴ “Voorstel voor een verordening van de Raad houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds”, door de Commissie gepresenteerd, COM(2004)492 def. van 14.7.2004.

II. JURIDISCHE ANALYSE VAN DE VERANTWOORDELIJKHEDEN VAN DE COMMISSIE EN DE LIDSTATEN.

Het gedeelde beheer, zoals gedefinieerd in artikel 53 van het Financieel reglement⁵, is een van de manieren waarop de Commissie zich van haar taak van uitvoering van de communautaire begroting kwijt. Deze taak komt haar op grond van artikel 274 van dit Verdrag toe: *“De Commissie voert de begroting (...) uit onder haar eigen verantwoordelijkheid binnen de grenzen der toegekende kredieten en met het beginsel van goed financieel beheer. De lidstaten werken met de Commissie samen om te verzekeren dat de toegekende kredieten volgens het beginsel van goed financieel beheer worden gebruikt.”*

Aangezien artikel 274 van het Verdrag de verantwoordelijkheden van de Commissie bij de betrokken wijze van beheer niet apart vermeldt, valt de algemene verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de begroting aan de Commissie toe, wat de wijze van beheer ook is.

Hoe de Commissie in het kader van het gedeelde beheer van de Fondsen aan deze verantwoordelijkheid uitvoering moet geven, is in de sectoriële wetgeving vastgelegd, evenals de verplichtingen van de lidstaten.

In het kader van de Structuurfondsen en het Cohesiefonds is gedeeld beheer de door de wetgever gekozen wijze van uitvoering van de begroting; de Commissie heeft derhalve geen discretionaire bevoegdheid om een andere wijze van uitvoering te kiezen en *“de Commissie heeft geen andere mogelijkheid tot handelen dan die welke is vastgesteld in de sectoriële wetgeving”*⁶.

De lidstaten hebben de plicht tot samenwerking met de Commissie met het oog op het gebruik van de kredieten overeenkomstig de beginselen van goed financieel beheer, welke plicht een nadere invulling is van de algemene verplichting tot loyale samenwerking (artikel 274 respectievelijk artikel 10 van het Verdrag). Bovendien zijn de lidstaten op grond van artikel 280 van het Verdrag verplicht *“ter bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad dezelfde maatregelen te nemen als die welke zij treffen ter bestrijding van fraude waardoor hun eigen financiële belangen worden geschaad”*.

In artikel 53 van het Financieel Reglement (wijzen van uitvoering van de begroting) zijn in de leden 3 en 5 de algemene beginselen vastgesteld die van toepassing zijn op alle terreinen van de begroting die door middel van gedeeld beheer worden beheerd. Het gaat er daarbij in de eerste plaats om dat *“wanneer de Commissie de begroting onder gedeeld beheer uitvoert, de taken tot uitvoering van de begroting aan de lidstaten worden gedelegeerd overeenkomstig het bepaalde in deel II, titels I en II”*; en ten tweede dat *“bij gedeeld [...] beheer de Commissie zich ervan vergewist dat de middelen overeenkomstig de toepasselijke*

⁵ Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen, PB L 248 van 16.9.2002, blz. 1.

⁶ Punt 14 c) van het Besluit van het Europees Parlement met opmerkingen bij het besluit tot het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2002 (Commissie) (SEC(2003) 1104 - C5-0564/2003 -2003/2210(DEC)). A5-0200/2004 van 21.4.2004.

voorschriften worden besteed door procedures voor de goedkeuring van de rekeningen of financiële correctiemechanismen toe te passen die haar in staat stellen haar eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de begroting op zich te nemen overeenkomstig artikel 274 van het EG-Verdrag en artikel 179 van het Euratom-Verdrag”.

In de artikelen 155 tot en met 159 van het Financieel Reglement is verder bepaald dat de algemene bepalingen van dat reglement met name van toepassing zijn op de uitgaven die in het kader van de Structuurfondsen en het Cohesiefonds zijn gedaan, behoudens de uitdrukkelijk genoemde afwijkingen. Deze afwijkingen betreffen de betalingen door de Commissie, de ambtshalve vrijgemaakte kredieten, de aspecten betreffende het beheer en de selectie van de projecten, alsmede de controleaspecten, mits de sectoriële regelgeving van de Raad daartoe bepalingen bevat.

A. De regelgeving 2000/2006 Decentralisatie – Partnerschap – Samenwerking

Bij Verordening (EG) nr. 1260/1999⁷, de “Structuurfondsenverordening” en Verordening (EG) nr. 1164/94⁸, waarbij het Cohesiefonds is opgericht, heeft de Raad de basis gelegd voor de wijze van beheer van de Fondsen. Met name ten aanzien van de Structuurfondsen heeft de wetgever besloten dat de actie van de Structuurfondsen en van het EOGFL-afdeling Garantie voor de plattelandsontwikkelingsmaatregelen *“complementair is aan die van de lidstaten of deelneming aan nationale maatregelen behelst”* (overweging 27 van Verordening (EG) nr. 1260/1999) en dus beschouwd moet worden als *“aanvulling op of bijdrage tot de overeenkomstige nationale acties”* (artikel 8, lid 1). Daarom wordt voor acties waartoe op nationaal of regionaal niveau is besloten, steun verleend uit de Structuurfondsen en uit het EOGFL-afdeling Garantie, voor wat plattelandsontwikkelingsmaatregelen betreft. Dit beginsel komt het duidelijkst tot uitdrukking in de additionaliteit (artikel 11, Verordening (EG) nr. 1260/1999).

De bepalingen voor de uitvoering van de begroting voor de Structuurfondsen zijn in Verordening (EG) nr. 1260/1999 op zo’n manier geformuleerd, dat het lijkt alsof zij gebaseerd zijn op een gedecentraliseerde structuur die steunt op partnerschap en samenwerking tussen de Commissie en de lidstaat; de verantwoordelijkheid van de Commissie voor de uitvoering van de begroting zoals die in het EG-Verdrag is vastgesteld, wordt echter niet opnieuw in twijfel getrokken. In Verordening (EG) nr. 1164/94 zijn voor het Cohesiefonds vergelijkbare bepalingen opgenomen.

De sectoriële wetgeving steunt, wat de controles betreft, op twee pijlers: enerzijds een verzameling bepalingen die het de Commissie mogelijk maken zich ervan te vergewissen dat de beheers- en controlesystemen van de lidstaten met de regelgeving overeenstemmen, en anderzijds een verzameling regels die erop gericht zijn de voorwaarden voor de financiële aanpassing vast te stellen die moeten worden toegepast, wanneer bij audits onregelmatigheden zijn geconstateerd.

Om er zeker van te zijn dat er goed functionerende nationale beheers- en controlesystemen

⁷ Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen betreffende de structuurfondsen, PB L 161 van 26.6.1999, blz. 1. Verordening laatstelijk gewijzigd bij de Toetredingsakte van 2003, PB L 236 van 23.9.2003.

⁸ Verordening (EG) nr. 1164/94 van de Raad van 16 mei 1994 tot oprichting van een Cohesiefonds, PB L 130 van 25.5.1994, blz.1. Verordening laatstelijk gewijzigd bij de Toetredingsakte van 2003, PB L 236 van 23.9.2003.

bestaan, zijn in artikel 38 van Verordening (EG) nr. 1260/1999, de artikelen 5 en 6 van Verordening (EG) nr. 438/2001⁹, de artikelen 12 en G van bijlage II bij Verordening (EG) nr. 1164/94 en artikel 5 van Verordening (EG) nr. 1386/2002¹⁰ wettelijke bepalingen dienaangaande opgenomen¹¹.

De correctiemechanismen voor de Fondsen worden in artikel 39 van Verordening (EG) nr. 1260/1999, alsmede in Verordening (EG) nr. 448/2001¹² beschreven, en worden nader toegelicht in het besluit van de Commissie van 2 maart 2001 C(2001) 476 over de richtsnoeren tot vaststelling van de door de diensten van de Commissie toe te passen beginselen, criteria en indicatieve schalen voor de bepaling van de in artikel 39 van Verordening (EG) nr. 1260/1999 bedoelde financiële correcties.

Meer in het bijzonder is in artikel 38, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1260/1999 bepaald dat de Commissie controles ter plaatse kan uitvoeren, met name door middel van steekproeven, of de lidstaten kan verzoeken dergelijke controles uit te voeren. Bij deze controles gaat het erom zich ervan te vergewissen of er goed functionerende beheers- en controlesystemen bestaan, dan wel om het controleren van individuele gefinancierde verrichtingen. Bovendien is in de artikelen 5 en 6 van Verordening (EG) nr. 438/2001 bepaald dat de Commissie van de lidstaten binnen drie maanden na de goedkeuring van het bijstandspakket een omschrijving van de bestaande beheers- en controlesystemen ontvangt, en dat zij zich er in samenwerking met de lidstaat van moet vergewissen dat die systemen voldoen aan de normen van de betrokken raadsverordening. Het functioneren van het systeem wordt regelmatig herzien. De Commissie en de lidstaten coördineren de methoden en de uitvoering van de controles op basis van bilaterale bestuursrechtelijke regelingen, en wisselen onderling resultaten uit. De samenwerking loopt door gedurende de hele programmeringsperiode via onderzoeken die tenminste eenmaal per jaar plaatsvinden tijdens vergaderingen tussen nationale en communautaire auditeurs. In datzelfde artikel 38 van Verordening (EG) nr. 1260/1999 is bepaald dat de Commissie een tussentijdse betaling geheel of gedeeltelijk kan schorsen indien zij vaststelt dat de betrokken uitgaven het voorwerp uitmaken van een belangrijke onregelmatigheid die niet is gecorrigeerd, terwijl in artikel 39, lid 2, de procedure is vastgesteld die moet worden gevolgd wanneer de Commissie tekortkomingen in de systemen constateert, in de vorm van een aanvankelijke schorsing van de betalingen, waarna zo nodig financiële nettocorrecties door de Commissie volgen.

⁹ Verordening (EG) nr. 438/2001 van de Commissie van 2 maart 2001 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad met betrekking tot de beheers- en controlesystemen voor uit de Structuurfondsen toegekende bijstand, PB L 63 van 3.3.2001, blz. 21.

¹⁰ Verordening (EG) nr. 1386/2002 van de Commissie van 29 juli 2002 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1164/94 van de Raad met betrekking tot de beheers- en controlesystemen en de procedure inzake financiële correcties betreffende uit het Cohesiefonds toegekende bijstand, PB L 201 van 31.7.2002, blz. 5.

¹¹ Voor het Cohesiefonds en de Structuurfondsen wordt voldaan aan de doelstelling dat de Commissie zich moet vergewissen van het bestaan van goed functionerende beheers- en controlesystemen, als verwoord in artikel 35 van de verordening van de Commissie tot vaststelling van uitvoeringsvoorschriften van het Financieel Reglement, via de genoemde bepalingen van de sectoriële wetgeving (Verordening (EG, Euratom) nr. 2342/2002 van de Commissie van 23 december 2002, PB L 357 van 31.12.2002).

¹² Verordening (EG) nr. 448/2001 van de Commissie van 2 maart 2001 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad met betrekking tot de procedure inzake financiële correcties betreffende uit de structuurfondsen toegekende bijstand, PB L 64 van 6.3.2001, blz. 13

In Verordening (EG) nr. 1164/94 en de uitvoeringsbepalingen daarvan¹³ is een soortgelijke regeling getroffen voor het beheer van het Cohesiefonds.

B. Verdeling van de verantwoordelijkheden

1. In deze gedecentraliseerde structuur vervult de **lidstaat verantwoordelijkheden op drie niveaus**.

a) De lidstaat staat garant voor het goede beheer van de communautaire middelen. Hij voert deze taak uit in het kader van de samenwerking met de Commissie, en hij neemt de verantwoordelijkheid voor de goede financiële uitvoering in eerste instantie op zich via:

- de beheersautoriteit, die verantwoordelijk is voor de “de regelmatigheid van de verrichtingen, met name de interne controlemethoden die beantwoorden aan de beginselen van deugdelijk financieel beheer”, evenals voor de reactie op opmerkingen of verzoeken door de Commissie om correctie van het beheers-, toezicht- en controlesysteem, voor de verenigbaarheid van de verrichtingen met het communautaire beleid en voor de verzameling van de gegevens en de opstelling van rapporten die nodig zijn voor het toezicht op het programma door de Commissie (artikel 34, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1260/1999);
- de betalingsautoriteit, die de uitgaven certificeert (artikel 32, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1260/1999 en artikel D, lid 2, van bijlage II bij Verordening (EG) nr. 1164/94) en zich ervan vergewist dat de beheersautoriteit en de bemiddelende instanties de bepalingen van Verordening (EG) nr. 1260/1999 (artikel 9 van Verordening (EG) nr. 438/2001) of van Verordening (EG) nr. 1164/94 (artikel 8 van Verordening (EG) nr. 1386/2002) hebben nageleefd;
- deelname aan de verbetering van de raming van het gebruik van de financiële middelen en de uitvoering van de uitgaven door de ramingen door te geven;
- toepassing van de relevante nationale regels op de subsidiabele uitgaven wanneer communautaire regels ontbreken (41e overweging van artikel 30 van Verordening (EG) nr. 1260/1999);
- de verantwoordelijkheid voor de evaluatie vooraf voor de voorbereiding van de plannen, van de bijstandspakketten en van het programma-complement (artikel 41, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1260/1999) alsmede voor de evaluatie halverwege de looptijd en de bijwerking (artikel 42, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1260/1999).

b) De lidstaat neemt in eerste instantie “de verantwoordelijkheid voor de financiële controle van de bijstandspakketten” op zich, overeenkomstig artikel 38 van Verordening (EG) nr. 1260/1999 en artikel 12 van Verordening (EG) nr. 1164/94, door met name:

- na te gaan of er beheers- en controlesystemen zijn opgezet om te zorgen voor een doeltreffend en regelmatig gebruik van het Gemeenschapsgeld en of deze systemen goed functioneren, en door de Commissie een beschrijving van deze systemen te verstrekken;

¹³ Artikel 12 van Verordening (EG) nr. 1164/94 en artikel 5 van Verordening (EG) nr. 1386/2002.

- de uitgaven te certificeren, door zich ervan te vergewissen dat zij verenigbaar zijn met het communautaire recht en dat het gebruik van de middelen plaatsvindt overeenkomstig de beginselen van goed financieel beheer (artikel 38, lid 1, onder g) van Verordening (EG) nr. 1260/1999 en artikel 12, lid 1, onder c) van Verordening (EG) nr. 1164/94);
- door correctiemaatregelen te nemen waar de Commissie om verzoekt (artikel 38, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1260/1999 en artikel G, lid 1, van bijlage II bij Verordening (EG) nr. 1164/94);
- door bij de afsluiting van een bijstandspakket voor de Structuurfondsen of een project voor het Cohesiefonds een einddeclaratie van een onafhankelijke instantie te verstrekken.

c) Tot slot is de lidstaat in de eerste plaats verantwoordelijk voor “vervolgving van en corrigerend optreden naar aanleiding van onregelmatigheden en overtredingen”, zoals blijkt uit artikel 39 van Verordening (EG) nr. 1260/1999 en artikel 12, lid 1, onder h), van Verordening (EG) nr. 1164/94.

2. Tegenover de verantwoordelijkheden van de lidstaat staan **de verantwoordelijkheden van de Commissie**; deze zijn zó gedefinieerd dat ze het haar mogelijk maken haar verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de communautaire begroting uit te oefenen via de controle op de goede uitvoering van de taken die aan de lidstaten zijn toevertrouwd. Hiertoe, en om ervoor te zorgen dat het Verdrag en de door de instellingen van de Gemeenschap genomen besluiten worden nageleefd, neemt de Commissie voornamelijk op de volgende vier niveaus maatregelen teneinde:

- de nodige besluiten te nemen voor de tenuitvoerlegging van de Structuurfondsen, wanneer aan de wettelijke voorwaarden is voldaan (artikelen 28 en 30 van Verordening (EG) nr. 1260/1999 en artikel 10 van Verordening (EG) nr. 1164/94);
- zich er in samenwerking met de lidstaten van te vergewissen dat de beheers- en controlesystemen bestaan en goed functioneren, hetgeen ook de uitvoering van controles ter plaatse kan inhouden, met name door middel van steekproeven, van de verrichtingen en de beheers- en controlesystemen; ook kan zij de lidstaat verzoeken zelf controles ter plaatse uit te voeren (artikel 38, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1260/1999 en artikelen 5 en 6 van Verordening (EG) nr. 438/2001 voor de Structuurfondsen, artikel G van bijlage II van Verordening (EG) nr. 1164/94 en artikel 5 van Verordening (EG) nr. 1386/2002);
- zich te vergewissen van de doeltreffendheid van de bijstandsverlening:
 - door analyse van de voortgang van de uitvoering van de bijstandspakketten ten opzichte van de vastgestelde doelstellingen, via de jaarverslagen en het eindverslag over de uitvoering (artikel 37 van Verordening (EG) nr. 1260/1999 en artikel F van bijlage II bij Verordening (EG) nr. 1164/94) en het jaarlijkse onderzoek van de resultaten (artikel 34, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1260/1999);
 - uit financieel oogpunt, door de toepassing van met name de ambtshalve annulering, door de schorsing van betalingen wanneer de wettelijke voorwaarden niet zijn nageleefd, door de formulering en, in voorkomend geval, de goedkeuring van corrigerende maatregelen die nodig zijn om de goede financiële uitvoering van het bijstandspakket te versterken (artikelen 31, 32 en 38 van Verordening (EG) nr. 1260/1999 voor de Structuurfondsen en artikel C, lid 5, en artikel G van bijlage II bij Verordening (EG) nr. 1164/94) en

- door de evaluatie van de resultaten (artikelen 42, 43 en 44 van Verordening (EG) nr. 1260/1999);

- door de uitvoering van controles en audits ter plaatse, met name door middel van onderzoek, van de verrichtingen en van de systemen, onverminderd die welke door de lidstaten zijn verricht, en financiële correcties toe te passen wanneer onregelmatigheden en tekortkomingen zijn geconstateerd en de lidstaat geen financiële correcties heeft uitgevoerd (artikelen 38 en 39 van Verordening (EG) nr. 1260/1999 en artikelen G en H van bijlage II bij Verordening (EG) nr. 1164/94).

C. Verduidelijking van de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de Commissie is nodig

Geconstateerd moet worden dat, zoals het Europees Parlement onlangs in zijn besluit over de kwijting 2002 heeft gedaan¹⁴, dat de Rekenkamer sinds enkele jaren in zijn verklaring over de betrouwbaarheid van de rekeningen van de Gemeenschap signaleert dat fouten aan het licht komen bij de betrokken verrichtingen, met name op die gebieden waarbij gedeeld beheer wordt toegepast. Hoewel de beide genoemde instellingen het noch realistisch, noch verenigbaar achten met het gedeelde beheer zoals beschreven in de sectoriële wetgeving, dat de Commissie gehouden zou zijn alle fouten en alle onregelmatigheden op te sporen die een smet werpen op de betalingen, hebben deze instellingen niettemin de zwaktes van de systemen opgespoord en de Commissie aangespoord maatregelen te nemen om haar toezicht op de controlesystemen te verbeteren.

Zo geeft de Rekenkamer in haar advies 2/2004¹⁵ interessante beschouwingen en geeft deze instelling aan welke rol de Commissie volgens hem zou moeten hebben om zich van haar verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de begroting te kwijten; zijn visie benadert die van de Commissie zelf. De Rekenkamer noemt de belangrijkste beginselen waaraan volgens hem de activiteiten op het gebied van controle van de communautaire begroting op alle niveaus van het geldend recht zouden moeten voldoen, alsmede de richtsnoeren die de wetgever zouden kunnen leiden bij de uitwerking van een gewijzigd wetgevingskader.

Allereerst bevestigt de Rekenkamer dat “van geen enkel systeem redelijkerwijs kan worden verwacht dat het de absolute juistheid van alle verrichtingen garandeert”, en verder dat “het onrealistisch is aan te nemen dat de internecontrolesystemen de volledige wettigheid en regelmatigheid van alle verrichtingen moeten garanderen of verzekeren”. Daarom is de Rekenkamer van mening dat de controles moeten beantwoorden aan een juiste verhouding tussen kosten en baten: “De totale kosten van de controles moeten in verhouding staan tot de totale voordelen op financieel en beleidsgebied.” Ook is de Rekenkamer van mening dat de Commissie ten aanzien van de controlesystemen een supervisietaak zou moeten hebben door enerzijds de minimumvoorwaarden voor de controlesystemen vast te stellen en er anderzijds voor te zorgen dat de te bereiken doelstellingen en de uitvoering daarvan in alle stadia, zowel nationaal als communautair, samenhang vertonen.

De Commissie heeft goed naar de aanbevelingen van de beide met de controle op de

¹⁴ zie voetnoot 6 hierboven.

¹⁵ Advies nr. 2/2004 van de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen over het model “single audit” (en een voorstel voor een communautair internecontrolekader). PB.

uitvoering van de begroting belaste instellingen geluisterd **en heeft nu reeds de nodige gereedschappen ontwikkeld om haar activiteiten met die van de lidstaten te coördineren.** Aangezien de Commissie namelijk in de programmeringsperiode 1994-1999 had geconstateerd dat de lidstaten moeilijkheden hadden om dergelijke gereedschappen te ontwikkelen en ten uitvoer te leggen, heeft zij in de verordeningen ter uitvoering van de Structuurfondsen en het Cohesiefonds de voorwaarden opgenomen die zij nodig acht om te beschikken over controleprocedures die haar op termijn in staat stellen een redelijke mate aan zekerheid te hebben over de regelmatigheid van de transacties door de lidstaten.

Bovendien heeft de Commissie overeenkomstig artikel 38 van Verordening (EG) nr. 1260/1999 en artikel G van bijlage II bij Verordening (EG) nr. 1164/94 bevorderd dat over de audits bestuursrechtelijke regelingen worden gesloten met de lidstaten om controles te coördineren en de resultaten daarvan uit te wisselen tussen de Commissie en de betrokken lidstaten, en gemeenschappelijke auditmethoden overeen te komen. Zo ook heeft de Commissie de lidstaten in het kader van het vereenvoudigingsproces¹⁶ verzocht een gemeenschappelijke inspanning te verrichten om te zijner tijd gedetailleerde jaarlijkse controleprogramma's uit te wisselen, om overlappingsen en dubbel werk te voorkomen. Wat betreft de lidstaten die in mei 2004 tot de Unie zijn toegetroten, zullen in navolging van de samenwerking in het kader van de uitvoering van de pretoetredingsinstrumenten¹⁷ de genoemde bepalingen van de wetgeving over de Structuurfondsen en het Cohesiefonds worden toegepast.

Verder heeft de Commissie het begrip vertrouwenscontract tussen haarzelf en de lidstaten geïntroduceerd. Het vertrouwenscontract is een vrijwillige verbintenis van de lidstaten die erop gericht is tegenover de Commissie te garanderen dat zij over de nodige middelen beschikken om controles op de regelmatigheid van de betrokken transacties mogelijk te maken. Daarmee wordt de globale aanpak van de controle van een bepaald programma, Fonds of gebied geschetst overeenkomstig een door de Commissie erkende auditstrategie en een verbeterde jaarlijkse verslaglegging over de resultaten van deze auditstrategie. Aan een dergelijk contract is ook de voorwaarde verbonden dat de Commissie vooraf de garantie moet geven dat de bestaande systemen voldoen aan het wetgevingskader. Door dit contract krijgt de Commissie de garantie dat zij de betrokken lidstaat kan vertrouwen zonder nieuwe wettelijke eisen te stellen, maar binnen een gecoördineerde aanpak tussen de Commissie en de lidstaat. Het effect van een dergelijke garantie houdt echter op zodra wordt geconstateerd dat de lidstaat niet aan zijn verplichtingen voldoet.

Zoals de Rekenkamer echter in zijn advies 2/2004 heeft opgemerkt: hoewel de normen of beginselen die onontbeerlijk zijn om een doeltreffende en doelmatige interne controle van de Fondsen te kunnen garanderen *“al geheel of gedeeltelijk worden nageleefd”*, moeten nog andere worden ontwikkeld en ingevoerd, mede om te garanderen dat *“bereik en intensiteit van de verificaties zo worden gekozen dat de totale kosten voor het verrichten ervan in*

¹⁶ Punt 2.5.5 van de Mededeling van de Commissie C(2003) 1255 over de vereenvoudiging, de verduidelijking, de coördinatie en de flexibiliteit van het beheer van het structuurbeleid in de periode 2000-2006 (niet gepubliceerd).

¹⁷ De artikelen 11 en 12 en de bijlage van Verordening (EG) nr. 1266/1999 van de Raad van 21 juni 1999 betreffende de coördinatie van de bijstand aan de kandidaat-lidstaten in het kader van de pretoetredingsstrategie en houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 3906/89, PB L 161 van 26.6.1999, blz. 68; artikel 9 en bijlage III van Verordening (EG) nr. 1267/1999 van de Raad van 21 juni 1999 tot instelling van een pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid, PB L 161 van 26.6.1999, blz. 73.

evenwicht zijn met de totale voordelen”.

De Commissie wil derhalve op basis van de ervaring die is opgedaan met de bestaande regelgeving de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de beheers- en controlesystemen voor de volgende programmeringsperiode vergroten, en zij heeft daartoe de in het volgende hoofdstuk gepresenteerde voorstellen goedgekeurd.

III. PERSPECTIEVEN VOOR DE REGELGEVING 2007-2013

Een van de belangrijkste doelstellingen van de toekomstige regelgeving voor de programmeringsperiode 2007-2013 wat het gedeelde beheer betreft, is op basis van verplichtingen die uit het gemeenschapsrecht voortvloeien en de ervaring die is opgedaan met de bestaande regelgeving, duidelijk het kader, de aard en de verdeling van de verantwoordelijkheden af te bakenen tussen de bij de uitvoering van de communautaire begroting betrokken instanties: de lidstaten, hun uitvoeringsorganen en de Commissie.

De Commissie heeft zich ingespannen om de samenhang, de transparantie en de zekerheid van de algemene structuur van de uitvoerings- en controlesystemen van de Fondsen te vergroten. De samenhang is van belang omdat de minimumvoorwaarden die van toepassing zijn op het controle- en auditsysteem op alle niveaus van het proces duidelijk moeten worden vastgesteld, evenals de respectieve taken en verplichtingen van de verschillende betrokkenen. De transparantie is van belang omdat het nodig is dat de verschillende actoren op het gebied van controle de resultaten van de controles van alle partijen kennen om de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de kostenefficiëntie van het proces te vergroten. De zekerheid is van belang omdat de Commissie een extra garantie moet krijgen dat de beheers- en controlesystemen van het programma zijn opgezet en voldoen aan de minimumvoorwaarden die in de verordening zijn vastgesteld, voordat zij de eerste tussentijdse betalingen kan verrichten, via een eerste evaluatie van deze systemen die door een onafhankelijke, tevoren erkende auditor van de lidstaat is opgesteld en die tegelijk met de beschrijving van de systemen wordt opgestuurd.

Bovendien heeft de Commissie voorgesteld dat de mate waarin zij zich met de controles bemoeit evenredig moet zijn aan het geraamde risico op onregelmatigheden. Daarom is in haar voorstel bepaald dat wanneer zij de verzekering heeft dat er een goed functionerend nationaal beheers- en controlesysteem bestaat, zij gerechtigd is haar garantie over de wettigheid en regelmatigheid van de aangegeven uitgaven te baseren op de resultaten van de nationale controles, zodat zij de gevallen waarin zij zelf controles uitvoert tot buitengewone omstandigheden kan beperken.

Volgens dezelfde aanpak op basis van risicoanalyse heeft de Commissie voorgesteld dat de mate waarin de Gemeenschap intervenueert in de beheers- en controleprocedures ook afhangt van de hoogte van de communautaire bijdrage aan het bijstandspakket. Daartoe is in de communautaire regelgeving een reeks gemeenschappelijke minimumvoorwaarden vastgesteld waaraan alle bij het beheer van de communautaire Fondsen betrokken interne beheers- en controlesystemen in ieder geval moeten voldoen, en is daarin ook bepaald dat de lidstaten hun eigen beheers- en controleregels en -structuren kunnen gebruiken wanneer de nationale medefinancieringspercentages veel hoger liggen en wanneer de communautaire bijdrage onder een bepaald niveau blijft. Deze regeling kan in ieder geval slechts worden toegepast wanneer de Commissie een garantie heeft gekregen inzake de betrouwbaarheid van de nationale beheers- en controlesystemen.

Het is dienstig binnen het geschetste algemene kader de specifiekere richtsnoeren voor de verdeling van de verantwoordelijkheden te beschrijven die de Commissie hebben geleid bij het formuleren van deze voorstellen.

A. Verantwoordelijkheden van de Commissie

De Commissie is verplicht voorstellen te doen voor wetgeving waarin de verantwoordelijkheden en verplichtingen van beide betrokkenen bij het gedeelde beheer duidelijk worden gedefinieerd, alsmede de voorwaarden voor hun onderlinge samenwerking.

Deze voorwaarden omvatten een omschrijving van de noodzakelijke minimumnormen waaraan de nationale beheers- en controlesystemen moeten voldoen, alsmede van de toe te passen financiële correcties wanneer sprake is van onregelmatigheden waaruit blijkt dat deze systemen niet aan die normen voldoen.

In duidelijke wetgeving moet ook worden vastgesteld dat de Commissie bij het begrotingsbeheer tot taak heeft toe te zien op het bestaan van een goed functionerend nationaal beheers- en controlesysteem, en ook moet daarin worden beschreven hoe daarmee onregelmatigheden moeten worden voorkomen.

Hieruit blijkt dat de Commissie, wat de audit betreft, zich voornamelijk zal blijven richten op de evaluatie van de beheers- en controlesystemen en op de geconstateerde zwaktes in de procedure en het beheer, op basis van een risicoanalyse, zonder evenwel af te zien van het recht op het houden van controles op afzonderlijke verrichtingen, indien daar behoefte aan bestaat, bijvoorbeeld wanneer de lidstaat tekortschiet bij de vervolging van een onregelmatigheid.

B. Verantwoordelijkheden van de lidstaten

De rol van de lidstaten moet met name gericht zijn op hun verplichtingen om:

- de Commissie in het begin, voor de uitvoering van het programma en voordat tot tussentijdse betalingen kan worden overgegaan, een adequate garantie te geven die door een onafhankelijke, door de Commissie erkende instantie wordt afgegeven, welke instantie een verklaring moet afgeven over de kwaliteit en de overeenstemming van de beheers- en controlesystemen met de vastgestelde normen, en die moet bevestigen dat het boekhoudsysteem in orde is. Als voor deze garantie voorbehouden zijn gemaakt, moet de lidstaat een actieplan met correcties presenteren. Alleen als de in het actieplan voorziene correcties van het beheers- en controlesysteem naar tevredenheid zijn uitgevoerd, kan de Commissie de tussentijdse betalingen verrichten.
- jaarlijks een garantie leveren die door een auditinstantie is afgegeven over de aangegeven uitgaven en het goed functioneren van het beheers- en controlesysteem en/of het opsporen en de correctie van naar aanleiding van de controles ter plaatse geconstateerde zwaktes van het gebruik van de Structuurfondsen;
- een geldigheidsverklaring af te geven voor de bij de afsluiting van de operationele programma's gecertificeerde bedragen, op basis van audits en controles van de in de loop van de programmering uitgevoerde verrichtingen;

De lidstaten moeten allereerst de financiële correcties toepassen op de begunstigden van de Structuurfondsen in het geval van niet-naleving van de voorwaarden voor subsidietoewijzing en de betrokken uitgaven aftrekken van de aangiften voor de Structuurfondsen.

C. Gevolgen van de niet-naleving

Volgens het Derde verslag over de economische en sociale cohesie moeten de toepassing van het beginsel van doeltreffendheid en de verdere vereenvoudiging van het financiële beheer en de financiële controle gepaard gaan met krachtiger sancties en maatregelen die gericht zijn op een snelle inning in het geval van onregelmatigheden of fraude. In de regelgeving moeten duidelijke gevolgen worden vastgesteld, met name waar het geldstromen betreft, voor die gevallen waarin bij de start van een programma de minimumbeginselen en –normen niet worden nageleefd, of wanneer wordt geconstateerd dat de nationale controlesystemen ontoereikend zijn, hetgeen in de loop van de uitvoering van het programma kan leiden tot onregelmatigheden of fraude, en dat die systemen niet door de lidstaat zijn gecorrigeerd.

Bovendien moet in de regelgeving worden vastgesteld hoe de Commissie de financiële correcties zal uitvoeren in het hypothetische geval dat een lidstaat niet de juiste maatregelen zou hebben genomen om aan zijn verplichtingen te voldoen.

Bovendien zou de Commissie niet mogen aarzelen de inbreukprocedure van de artikelen 226 en 228 van het EG-Verdrag in te leiden wanneer de lidstaten niet aan hun verplichtingen voldoen.