

## II

(Mededelingen)

MEDEDELINGEN VAN DE INSTELLINGEN, ORGANEN EN INSTANTIES VAN  
DE EUROPESE UNIE

EUROPESE COMMISSIE

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

**Richtsnoeren voor het vermijden van en omgaan met belangenconflicten overeenkomstig het  
Financieel Reglement**

(2021/C 121/01)

*AFWIJZING VAN AANSPRAKELIJKHEID: "Op basis van het toepasselijke EU-recht biedt dit document technische richtsnoeren voor personeel en instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van, het toezicht op en de controle van de EU-begroting over de wijze waarop de EU-regels moeten worden geïnterpreteerd en toegepast om de uitvoering te vergemakkelijken en goede praktijken aan te moedigen. De voorbeelden in het document zijn slechts bedoeld om de specifieke begrippen in elk hoofdstuk te illustreren. Alleen het Hof van Justitie van de Europese Unie is bevoegd om het Unierecht op bindende wijze uit te leggen."*

**INHOUDSOPGAVE**

	<i>Bladzijde</i>
1. Verwijzingen naar regelgeving .....	3
2. Inleiding en doel van de richtsnoeren .....	3
3. Het concept en de verplichtingen inzake het vermijden van belangenconflicten .....	4
3.1. Belangrijkste verschillen tussen het vorige en het huidige Financieel Reglement met betrekking tot belangenconflicten .....	4
3.2. De nieuwe bepalingen inzake belangenconflicten in het FR 2018 .....	6
3.2.1. Definitie van belangenconflict .....	7
3.2.2. Wie is er betrokken .....	7
3.2.3. Situaties die objectief als belangenconflict kunnen worden beschouwd .....	10
3.2.4. Verplichtingen in geval van een belangenconflict .....	12
4. Specifieke elementen voor direct/indirect beheer .....	15
4.1. Belangenconflicten bij gunningsprocedures .....	16
4.2. Verdere verwijzingen naar belangenconflicten in het FR 2018 .....	17
4.3. Ethische kwesties in een niet-financiële context .....	18
5. Specifieke elementen voor gedeeld beheer .....	22
5.1. Wie doet wat in het kader van gedeeld beheer? .....	23
5.2. Regels inzake belangenconflicten in het kader van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten .....	25
5.3. Specifieke elementen voor financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer .....	29
6. Mogelijke maatregelen om belangenconflicten te vermijden en te beheren .....	30
6.1. Bewustmaking .....	31
6.2. Beleidsmaatregelen, regels en procedures .....	31
6.3. Belangenverklaringen, bekendmaking van middelen en exclusieve functies .....	33
6.4. Overige maatregelen .....	35
Bijlage I — Andere voorbeelden van belangenconflicten .....	39
Bijlage II — Wettelijke bepalingen van de EU inzake belangenconflicten op het gebied van gedeeld beheer .....	39

## 1. VERWIJZINGEN NAAR REGELGEVING

Wetgevingsbesluit	Artikelen
Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, en tot intrekking van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 <sup>(1)</sup> Financieel Reglement (hierna "FR 2018" genoemd)	Artikelen 2, 26, 33, 36, 61, 62, 63, 69, 70, 71, 73, 76, 77, 78, 89, 136, 137, 141, 150, 154, 155, 167, 205, 209, 216, 225, 237 en Bijlage I, punten 20.6, 28.2 en 29.1
Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 <sup>(2)</sup> Financieel Reglement (hierna "FR 2012" genoemd)	Artikelen 32, 57 en 59
Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG <sup>(3)</sup> <sup>(4)</sup> Richtlijn overheidsopdrachten (hierna de "PP-richtlijn" genoemd)	Artikelen 2, 24, 41, 57, 58 en 83

<sup>(1)</sup> PB L 193 van 30.7.2018, blz. 1.

<sup>(2)</sup> PB L 298 van 26.10.2012, blz. 248.

<sup>(3)</sup> PB L 94 van 28.3.2014, blz. 65.

<sup>(4)</sup> Om ervoor te zorgen dat de richtsnoeren duidelijk en gemakkelijk te begrijpen zijn, moeten de verwijzingen naar Richtlijn 2014/24/EU inzake overheidsopdrachten ook worden begrepen als verwijzingen naar Richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de gunning van concessieovereenkomsten en naar Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van Richtlijn 2004/17/EG, aangezien het begrip belangenconflicten in alle drie richtlijnen op dezelfde wijze wordt gedefinieerd.

## 2. INLEIDING EN DOEL VAN DE RICHTSNOEREN

In het FR 2018, dat op 2 augustus 2018 in werking is getreden, zijn de maatregelen ter bescherming van de financiële belangen van de EU aangescherpt. Een belangrijk voorbeeld is de aanscherping van de regels inzake belangenconflicten, die, naast direct en indirect beheer, nu uitdrukkelijk worden uitgebreid tot de autoriteiten van de lidstaten (ongeacht de interne governanceregelingen) en alle personen die EU-middelen onder gedeeld beheer uitvoeren.

Situaties waarin sprake is van belangenconflicten kunnen zich te allen tijde voordoen. Het is van het allergrootste belang om ze te voorkomen of op passende wijze te beheren wanneer zij zich voordoen. Deze vereiste is van cruciaal belang voor de waarborging van de transparantie, de reputatie en de onpartijdigheid van de publieke sector en de geloofwaardigheid van de beginselen van de rechtsstaat als fundamentele waarde van de EU. Dit is van essentieel belang voor het behoud van het vertrouwen van het publiek in de integriteit en de onpartijdigheid van overheidsinstanties en ambtenaren en in de besluitvormingsprocessen die de algemene belangen dienen. Omgekeerd kunnen belangenconflicten, indien zij niet worden voorkomen of naar behoren worden beheerd wanneer zij zich voordoen, negatieve gevolgen hebben voor het besluitvormingsproces in overheidsinstanties, leiden tot een onverantwoord gebruik van overheidsgeld en reputatieschade veroorzaken. Zij kunnen ook leiden tot een verlies van vertrouwen in het vermogen van de publieke sector om onpartijdig en in het algemeen belang van de samenleving te opereren.

Belangenconflicten moeten worden voorkomen en aangepakt en de beginselen van de EU-begroting <sup>(1)</sup> moeten naar behoren in acht worden genomen. Een essentieel onderdeel van goed bestuur is een gedetailleerd beleid en gedetailleerde regels voor het voorkomen en beheren van belangenconflicten.

Gezien het fundamentele belang van regels inzake belangenconflicten is de inbreuk op het EU-recht in dit opzicht een punt van grote zorg en zal dit normaliter resulteren in een vorm van verhaal, financieel of anderszins, bijvoorbeeld tuchtrechtelijk <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Titel II FR 2018.

<sup>(2)</sup> Zie ook hoofdstuk 3.2.4 en hoofdstuk 5.1.

Deze richtsnoeren hebben tot doel:

- 1) een uniforme interpretatie en toepassing te bevorderen van de regels inzake het vermijden van belangenconflicten <sup>(3)</sup> voor financiële actoren <sup>(4)</sup> en personeelsleden van de EU-instellingen die betrokken zijn bij de uitvoering van, het toezicht op en de controle van de EU-begroting onder direct/indirect/gedeeld beheer;
- 2) de autoriteiten van de lidstaten, de bekleeders van openbare ambten (met inbegrip van de leden van de regering) en alle andere personen die betrokken zijn bij de uitvoering van de EU-begroting onder gedeeld beheer <sup>(5)</sup>, bewust te maken van de toepasselijke bepalingen van het FR 2018 en de richtlijn inzake overheidsopdrachten met betrekking tot het vermijden van belangenconflicten, en
- 3) externe partners <sup>(6)</sup> (met inbegrip van hun personeel en entiteiten waarmee de externe partner een contractuele betrekking heeft voor de uitvoering van de begroting) die betrokken zijn bij de uitvoering van de EU-begroting onder indirect beheer bewust te maken van de toepasselijke bepalingen van het FR 2018 met betrekking tot het vermijden van belangenconflicten.

De hoofdstukken 1 tot en met 3 van deze richtsnoeren zijn relevant voor alle beheersvormen, terwijl de hoofdstukken 4 en 5 specifieke elementen bevatten die relevant zijn voor respectievelijk direct/indirect beheer en gedeeld beheer. Hoofdstuk 6 bevat een niet-uitputtende lijst van suggesties en aanbevelingen voor maatregelen die kunnen worden genomen om belangenconflicten te voorkomen en te beheren. Deze suggesties en aanbevelingen zijn bedoeld om de EU-instellingen en de autoriteiten van de lidstaten te voorzien van richtsnoeren en instrumenten om hen te helpen belangenconflicten te voorkomen.

### 3. HET CONCEPT EN DE VERPLICHTINGEN INZAKE HET VERMIJDEN VAN BELANGENCONFLICTEN

#### 3.1. Belangrijkste verschillen tussen het vorige en het huidige Financieel Reglement met betrekking tot belangenconflicten

FR 2012	FR 2018
<p>Artikel 57 Belangenconflicten</p> <p>“1. Financiële actoren en andere personen die bij de uitvoering en het beheer, met inbegrip van voorbereidende handelingen op dit gebied, de audit of de controle van de begroting betrokken zijn, verrichten geen handeling waarbij hun eigen belangen in conflict kunnen komen met die van de Unie.</p> <p>Indien een dergelijk risico bestaat, ziet de betrokkene van deze handeling af en wendt zich tot de gedelegeerde ordonnateur, die schriftelijk meedeelt of er sprake is van een belangenconflict. De betrokkene stelt ook zijn hiërarchieke meerdere op de hoogte. Indien er sprake blijkt te zijn van een belangenconflict beëindigt de betrokkene zijn</p>	<p>Artikel 61 (door ons onderstreepte stukken) Belangenconflicten</p> <p>“1. Financiële actoren in de zin van hoofdstuk 4 van deze titel en andere personen, <u>daaronder begrepen nationale autoriteiten op alle niveaus</u>, die bij de uitvoering van de begroting onder direct, indirect en gedeeld beheer, met inbegrip van voorbereidende handelingen op dit gebied, de audit of de controle betrokken zijn, verrichten geen handelingen waarbij hun eigen belangen in conflict kunnen komen met die van de Unie. <u>Zij nemen ook passende maatregelen om te voorkomen dat een belangenconflict ontstaat in de functies onder hun verantwoordelijkheid en om situaties te verhelpen die objectief als belangenconflict kunnen worden beschouwd.</u></p>

<sup>(3)</sup> Met uitzondering van ethische kwesties in niet-financiële contexten, die onder EU-wetgeving vallen en zijn opgenomen in documenten van de Commissie die niet direct verband houden met de uitvoering van de EU-begroting.

<sup>(4)</sup> Financiële actoren (in de zin van titel IV, hoofdstuk 4, artikelen 73, 76, 77 en 89, FR 2018) zijn de ordonnateurs (elke EU-instelling oefent de functies van ordonnateur uit en delegeert, en subdelegeert, haar functies van ordonnateur aan personeelsleden op een passend niveau), de rekenplichtigen (ambtenaren die onder het Statuut vallen en door elke EU-instelling worden aangewezen) en de beheerders van gelden ter goede rekening (die bij besluit van de rekenplichtige van de EU-instelling op basis van een naar behoren gemotiveerd voorstel van de ordonnateur worden aangesteld).

<sup>(5)</sup> Voorbeelden van EU-fondsen onder gedeeld beheer door de lidstaten zijn: i) het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO); ii) het Europees Sociaal Fonds (ESF); iii) het Cohesiefonds; iv) het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV); v) het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF); vi) het Fonds voor interne veiligheid (ISF); vii) het instrument voor grensbeheer en visa (BMVI), viii) het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo); ix) het Europees Landbouwgaraantiefonds (ELGF); x) het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD); xi) het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering (EFG), en xii) het Solidariteitsfonds van de Europese Unie (SFEU).

<sup>(6)</sup> Hoofdstuk 4 bevat een niet-uitputtende lijst van externe partners.

activiteiten in verband met de zaak. De gedelegeerde ordonnateur neemt persoonlijk de nodige verdere maatregelen.

2. Voor de toepassing van lid 1 doet een belangenconflict zich voor wanneer de onpartijdige en objectieve uitoefening van de functies van de in lid 1 bedoelde financiële actor of andere persoon in gevaar wordt gebracht als gevolg van familiebanden, vriendschap, politieke gezindheid of nationaliteit, economische belangen of elke andere eventuele belangengemeenschap met de ontvanger.

3. De Commissie is bevoegd overeenkomstig artikel 210 gedelegeerde handelingen vast te stellen ter bepaling van wat een belangenconflict kan inhouden alsmede de procedure die in dergelijke gevallen moet worden gevolgd.”

Artikel 32 van de uitvoeringsvoorschriften van het FR 2012 <sup>(1)</sup>

Handelingen die een belangenconflict kunnen inhouden en procedure

(Artikel 57 van het Financieel Reglement)

“1. Een handeling waarbij zich een belangenconflict in de zin van artikel 57, lid 2, van het Financieel Reglement kan voordoen, onverminderd de kwalificatie als illegale activiteit op grond van artikel 106, lid 1, onder d), van het Financieel Reglement, kan met name een van de volgende vormen aannemen:

- a) de toekenning aan zichzelf of anderen van directe of indirecte voordelen waarop de betrokkene geen recht heeft;
- b) de weigering aan een begunstigde rechten of voordelen toe te kennen waarop hij aanspraak kan maken;
- c) het verrichten van ongepaste of onrechtmatige handelingen dan wel het niet-verrichten van noodzakelijke handelingen.

Andere handelingen die een belangenconflict kunnen inhouden, zijn die welke in de weg staan aan de onpartijdige en objectieve uitvoering van taken, zoals deelneming aan een evaluatiecomité bij een openbare aanbesteding of een subsidieprocedure wanneer de uitkomst van deze procedures de betrokkene rechtstreeks of indirect een financieel voordeel kan opleveren.

2. Er wordt geacht een belangenconflict te zijn indien de aanvrager, gegadigde of inschrijver een aan het Statuut onderworpen personeelslid is, tenzij de betrokkene van zijn meerdere van tevoren toestemming heeft gekregen om aan de procedure deel te nemen.

3. Wanneer een belangenconflict rijst, neemt de gedelegeerde ordonnateur passende maatregelen om elke onrechtmatige invloed op het proces of de procedure door de betrokkene te voorkomen.”

2. Indien er een risico bestaat op een belangenconflict waarbij een personeelslid van een nationale autoriteit betrokken is, brengt de betrokken persoon deze zaak ter kennis van zijn hiërarchieke meerdere. Indien een dergelijk risico bestaat voor aan het Statuut onderworpen personeel brengt de betrokken persoon deze zaak ter kennis van de bevoegde gedelegeerde ordonnateur. De bevoegde hiërarchieke meerdere of de verantwoordelijk gedelegeerde ordonnateur bevestigt schriftelijk of er sprake is van een belangenconflict. Indien een belangenconflict wordt vastgesteld, zorgt het tot aanstelling bevoegde gezag of de bevoegde nationale autoriteit ervoor dat de betrokken persoon al zijn activiteiten in verband met de zaak beëindigt. De betrokken gedelegeerde ordonnateur of de betrokken nationale autoriteit zorgt ervoor dat de nodige verdere maatregelen worden genomen in overeenstemming met de toepasselijke wetgeving.

3. Voor de toepassing van lid 1 doet een belangenconflict zich voor wanneer de onpartijdige en objectieve uitoefening van de functies van de in lid 1 bedoelde financiële actor of andere persoon in gevaar wordt gebracht als gevolg van familiebanden, persoonlijke relaties, politieke gezindheid of nationaliteit, economische belangen of elk ander direct of indirect persoonlijk belang.”

<sup>(1)</sup> Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 1268/2012 van de Commissie van 29 oktober 2012 houdende uitvoeringsvoorschriften voor Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (PB L 362 van 31.12.2012, blz. 1).

In het FR 2018 is het toepassingsgebied van de bepalingen inzake belangenconflicten uitdrukkelijk uitgebreid tot alle beheersvormen <sup>(7)</sup> en tot alle actoren, waaronder ook de nationale autoriteiten op alle niveaus, die betrokken zijn bij de uitvoering van de EU-begroting, met inbegrip van voorbereidende handelingen en audits, en het uitvoeren van controles.

Hieronder volgen de belangrijkste wijzigingen die met het FR 2018 op het gebied van belangenconflicten zijn aangebracht:

- Ruimer toepassingsgebied: expliciet van toepassing op gedeeld beheer (naast direct en indirect beheer) en op nationale/regionale autoriteiten op elk niveau, met inbegrip van leden van de regering.
- Herformulering van de definitie van belangenconflict: hieronder valt nu “elk ander direct of indirect persoonlijk belang”, hetgeen ruimer is dan “elke andere eventuele belangengemeenschap met de ontvanger” in artikel 57 FR 2012.
- Meer situaties opgenomen: er wordt uitdrukkelijk vereist dat situaties waarin sprake is van een belangenconflict niet alleen worden voorkomen, maar dat deze situaties ook worden verholpen, met inbegrip van situaties die “objectief als belangenconflict kunnen worden beschouwd”. Met deze bepaling wordt de preventieve werking voor belangenconflicten versterkt.

### Gedeeld beheer

Vóór het FR 2018 konden de regels inzake belangenconflicten als bedoeld in artikel 57 van het FR 2012 niet direct worden toegepast in de lidstaten bij de uitvoering van de EU-begroting in gedeeld beheer. Aangezien de goed te keuren specifieke maatregelen, als bedoeld in artikel 57 van het FR 2012, enkel gericht waren op de taken van de gedelegeerde ordonnateur, was deze bepaling alleen van toepassing op het personeel van de instellingen en organen van de EU.

In artikel 59, lid 1, FR 2012 is evenwel bepaald dat “De Commissie en de lidstaten handelen met inachtneming van de beginselen van gezond financieel beheer, transparantie en non-discriminatie <sup>(8)</sup> <sup>(9)</sup>[...] wanneer zij middelen van de Unie beheren” en ook “Daartoe komen de Commissie en de lidstaten hun respectieve controle- en auditverplichtingen na”. Overeenkomstig artikel 59, lid 4, FR 2012 waren de organen die door de lidstaten zijn aangewezen om EU-middelen in gedeeld beheer te beheren en te controleren, reeds verplicht een doeltreffend en efficiënt internecontrolesysteem in te stellen en toe te zien op de werking ervan.

Bovendien is in artikel 32, lid 1, FR 2012 bepaald dat de begroting moet worden uitgevoerd met doeltreffende en efficiënte interne controle (voor alle beheersvormen) en in overeenstemming met de toepasselijke sectorale regels. Op grond van artikel 32, lid 3, onder c), FR 2012 moeten deze internecontrolesystemen kunnen vermijden dat belangenconflicten ontstaan in eender welke wijze van uitvoering van de begroting.

Daarom was de vermindering van belangenconflicten een van de beginselen van gedeeld beheer die zijn vastgelegd in artikel 59, lid 1, FR 2012. De lidstaten waren dus al in het kader van het FR 2012, vóór de inwerkingtreding van het FR 2018, verplicht om bij de uitvoering van de EU-begroting in gedeeld beheer de nodige maatregelen te nemen om belangenconflicten te vermijden. Deze verplichting is bijvoorbeeld duidelijk vastgelegd in de accrediteringscriteria voor de betaalorganen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) <sup>(10)</sup>.

<sup>(7)</sup> De methoden voor de uitvoering van de EU-begroting zijn uiteengezet in artikel 62 FR 2018 (direct/indirect/gedeeld beheer).

<sup>(8)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 12 maart 2015, *eVigilo Ltd.*, C-538/13, ECLI:EU:C:2015:166, punten 35, 42 en 43 inzake overheidsopdrachten. Het Hof van Justitie stelde dat een gunningsbesluit dat wordt genomen in een situatie waarin sprake is van een belangenconflict, in strijd is met de beginselen van gelijke behandeling en transparantie. Het Hof concludeerde dat het Unierecht niet uitsluit dat een nationale rechter een gunning onwettig kan verklaren louter op basis van partijdigheid in de gunningsprocedure, die de klager niet hoeft te bewijzen, maar die de aanbestedende dienst moet onderzoeken. Een belangenconflict houdt het risico in dat de aanbestedende dienst ervoor kiest zich te laten leiden door overwegingen die geen verband houden met de betrokken opdracht en dat alleen al op grond daarvan aan een inschrijver de voorkeur kan worden gegeven. Een dergelijk belangenconflict kan dus een schending van de beginselen van gelijke behandeling en transparantie vormen. Bovendien betekent de verplichting van aanbestedende diensten om ondernemers op gelijke en niet-discriminerende wijze te behandelen en om transparantie te betrachten in hun handelen dat zij een actieve rol krijgen bij de toepassing van deze beginselen inzake overheidsopdrachten. De aanbestedende dienst moet derhalve nagaan of er sprake is van een belangenconflict en passende maatregelen nemen om belangenconflicten te voorkomen, op te sporen en te verhelpen.

<sup>(9)</sup> In een andere zaak (Arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 17 maart 2005, *AFCon Management Consultants e.a. tegen Commissie*, T-160/03, ECLI:EU:T:2005:107, punt 74) betreffende de aanbesteding door de Commissie, was de vereiste om belangenconflicten te vermijden ook gebaseerd op het beginsel van goed financieel beheer.

<sup>(10)</sup> Bijlage I bij Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 907/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de betaalorganen en andere instanties, het financieel beheer, de goedkeuring van de rekeningen, de zekerheden en het gebruik van de euro (PB L 255 van 28.8.2014, blz. 18, met name punt 1, B, v)).

### 3.2. De nieuwe bepalingen inzake belangenconflicten in het FR 2018

Een belangrijke wettelijke bepaling <sup>(1)</sup> ter vermindering van belangenconflicten is artikel 61 FR 2018, dat herziene regels inzake belangenconflicten bevat. Vanaf 2 augustus 2018 is zij van toepassing op alle fondsen die afkomstig zijn uit de EU-begroting en op alle beheersvormen.

Artikel 61 FR 2018 is rechtstreeks van toepassing in de lidstaten voor zover deze betrokken zijn bij de uitvoering van de EU-begroting. Hun verplichting om belangenconflicten te voorkomen en aan te pakken, zoals bedoeld in dit artikel, hangt bijgevolg niet af van de goedkeuring van nationale uitvoeringsmaatregelen. In artikel 61 FR 2018 worden belangenconflicten en de wijze waarop deze moeten worden aangepakt, echter niet uitvoerig geregeld aangezien daarin wordt verwezen naar het nemen van passende maatregelen om situaties waarin sprake is van een belangenconflict te voorkomen en te verhelpen. Bovendien blijven de nationale autoriteiten bevoegd om aanvullende en mogelijk zelfs meer gedetailleerde en/of strengere nationale regels vast te stellen, zoals blijkt uit de verwijzing naar de nodige verdere maatregelen in overeenstemming met de toepasselijke wetgeving in lid 2 van artikel 61 FR 2018.

In de bovenstaande context zou de toepassing van dergelijke nationale regels niet langer uitsluitend een nationale aangelegenheid zijn en kunnen deze worden opgenomen in het toepassingsgebied van de door de diensten van de Commissie en de Europese Rekenkamer uitgevoerde controles en audits, in overeenstemming met lid 2 van artikel 61 FR 2018. Hoewel de lidstaten bevoegd blijven om hun eigen aanvullende en/of meer gedetailleerde nationale regels toe te passen (ook al is artikel 61 FR 2018 rechtstreeks van toepassing), moeten zij overwegen om soepelere of onvolledige nationale regels op elkaar af te stemmen of aan te vullen om de rechtszekerheid van de geldende regels met betrekking tot de EU-begroting te verbeteren.

Voorbeelden van regels inzake ethiek en belangenconflicten op het niveau van de lidstaten:

- 1) In de ene lidstaat is het voor personen die een bestuursfunctie in een overheidsdienst bekleden (bv. minister, staatssecretaris, hoofd van het centraal bureau) verboden om meer dan 10 % van de aandelen in particuliere ondernemingen te bezitten.
- 2) In een andere lidstaat mogen het staatshoofd, de ministers en de parlementsleden geen schenkingen aanvaarden, aandelen in particuliere of overheidsondernemingen bezitten of overheidsopdrachten hebben.
- 3) In een derde lidstaat mag iemand met een openbaar ambt geen handelsactiviteiten uitoefenen indien hij/zij meer dan 10 % van de aandelen van een onderneming bezit.
- 4) In een vierde lidstaat mogen ministers en parlementsleden geen deel uitmaken van toezichthoudende of bestuursorganen van particuliere ondernemingen, en als zij eigenaar zijn van een aandeel in een particuliere onderneming van 0,5 % of meer, moeten zij hun daaruit voortvloeiende bestuursrechten voor de duur van hun mandaat aan een andere persoon overdragen.
- 5) In een vijfde lidstaat moeten ambtenaren die financiële verantwoordelijkheden dragen en wier hiërarchisch niveau of de aard van hun functie dit rechtvaardigt, binnen twee maanden na hun aanstelling alle nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat hun financiële middelen gedurende de duur van hun functie worden beheerd, onder voorwaarden die elk recht op controle van hun kant uitsluiten.

#### 3.2.1. Definitie van belangenconflict

Overeenkomstig artikel 61 FR 2018 doet een belangenconflict zich voor wanneer de onpartijdige en objectieve uitoefening van de functies van een financiële actor of andere persoon die bij de uitvoering van de begroting betrokken is, in gevaar wordt gebracht als gevolg van familiebanden, persoonlijke relaties, politieke gezindheid of nationaliteit, economische belangen of elk ander direct of indirect persoonlijk belang.

Er kan zelfs sprake zijn van een belangenconflict wanneer de betrokkene niet daadwerkelijk voordeel haalt uit de situatie, aangezien het volstaat dat de uitoefening van zijn/haar functies op objectieve en onpartijdige wijze door de omstandigheden in gevaar wordt gebracht. Dergelijke omstandigheden moeten echter een zekere identificeerbare en individuele band hebben met (of gevolgen hebben voor) concrete aspecten van het gedrag of de relaties van de persoon.

<sup>(1)</sup> Naast de EU-richtlijnen betreffende overheidsopdrachten, het personeelsstatuut en tal van sectorale regels.

Indien er louter een verband met overtuigingen, standpunten, meningen of voorkeuren van de persoon is, gaat het gewoonlijk noch automatisch om een persoonlijk belang (maar dit kan per geval verschillen). Personen die bij de uitvoering van de begroting betrokken zijn, dienen echter bij de uitoefening van hun recht op vrije meningsuiting en hun recht op een eigen mening en op politieke en maatschappelijke participatie uitoefenen rekening te houden met de risico's voor hun onpartijdigheid die kunnen ontstaan bij de uitoefening van hun functie en voor het imago van de instellingen of autoriteiten waarvoor zij werken en deze te beheren <sup>(12)</sup>.

Bovendien zou er doorgaans geen sprake zijn van een belangenconflict wanneer de betrokkene enkel betrokken is als lid van de bevolking of behorend tot een grote categorie van mensen, tenzij de persoon (of de verwante persoon, bijvoorbeeld een familielid) zich in een specifieke en andere situatie bevindt dan andere leden van de bevolking of de grote categorie van mensen.

Evenzo zou het begrip belangenconflict doorgaans geen betrekking hebben op situaties waarin de taken tot uitvoering van de EU-begroting van de betrokken persoon verband houden met besluiten 1) die van algemene aard zijn en die gebaseerd zijn op objectieve criteria die van toepassing zijn op een hele sector van de economie of een zeer brede groep potentiële begunstigden en 2) die derhalve niet in gevaar zouden worden gebracht door persoonlijke relaties, politieke gezindheid of nationaliteit en economische belangen, noch door het feit dat de betrokkene of een familielid tot de begunstigden behoort.

Nationaliteit, politieke gezindheid, persoonlijke relaties of andere in artikel 61, lid 3, FR 2018 genoemde factoren kunnen de onpartijdigheid en objectiviteit van een bij de uitvoering van de begroting betrokken persoon in het gedrang brengen. Om dit te vermijden, moeten personen die bij de uitvoering van de begroting betrokken zijn, zich in de praktijk onthouden van betrokkenheid, beïnvloeding of druk die hun onpartijdigheid en objectiviteit (of de perceptie van onpartijdigheid of objectiviteit) tijdens hun beroepsuitoefening in het gedrang kan brengen. Dit kan met name het gevolg zijn van vriend- of vijandschappen, familiebanden, partijbanden, associaties of religieuze overtuigingen. Personen die betrokken zijn bij de uitvoering van de begroting mogen hun prestaties en professioneel oordeel uitsluitend baseren op juridische en objectieve criteria en op voldoende en passend bewijs <sup>(13)</sup>.

De toevoeging van een verwijzing naar "elk ander direct of indirect persoonlijk belang" is ruimer dan de formulering in het FR 2012, die verwees naar "elke andere eventuele belangengemeenschap met de ontvanger". Een indirect belang gaat verder dan de directe band tussen de betrokken persoon en de begunstigde van EU-middelen.

Onder direct en indirect belang kunnen ook geschenken, gastvrijheid of niet-economische belangen vallen, of deze kunnen voortvloeien uit betrokkenheid bij niet-gouvernementele of politieke organisaties (ook al is het onbezoldigd), concurrerende loyaliteitsplicht tussen een entiteit waaraan de persoon een plicht is verschuldigd en een andere persoon of entiteit waaraan de persoon een plicht is verschuldigd.

Voorbeeld van een persoonlijk belang:

Het hoofd van een beheerautoriteit/betaalorgaan:

- 1) kan een direct persoonlijk (familiaal) belang hebben bij de toewijzing van EU-middelen aan een project van de onderneming van zijn/haar echtgenoot/echtgenote of partner (en zou daarom moeten melden dat er sprake is van een belangenconflict en zich onthouden van betrokkenheid bij de besluitvorming in verband met dat project, zodat de situatie kan worden beheerd);
- 2) kan een indirect persoonlijk (familiaal) belang hebben bij de toewijzing van EU-middelen aan een onderneming die heeft toegezegd een nieuwe fabriek te zullen bouwen waarvoor de onderneming van de echtgenoot/echtgenote of partner hoogstwaarschijnlijk de belangrijkste onderaannemer zal zijn (waardoor hij/zij zou moeten afzien van besluiten in verband met de gunningsprocedure) of waarbij de onderneming van de echtgenoot/echtgenote of partner eigenaar is van de grond die de onderneming zal moeten kopen om de fabriek te bouwen.

<sup>(12)</sup> Zie bijvoorbeeld ook de artikelen 12, 12 ter, 15 en 17 bis van Verordening nr. 31 (EEG), 11 (EGA), tot vaststelling van het Statuut van de ambtenaren en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.

<sup>(13)</sup> Zie bijvoorbeeld ook de artikelen 12, 12 ter, 15 en 17 bis van Verordening nr. 31 (EEG), nr. 11 (EGA), tot vaststelling van het Statuut van de ambtenaren en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 240/2014 van de Commissie van 7 januari 2014 betreffende de Europese gedragscode inzake partnerschap in het kader van de Europese structuur- en investeringsfondsen (PB L 74 van 14.3.2014, blz. 1).



De familiebanden kunnen van land tot land verschillen en moeten worden geanalyseerd in de juridische en culturele context (afhankelijk van bijvoorbeeld de mate van verwantschap). De tekst en het doel van artikel 61 FR 2018, zoals bedoeld in hoofdstuk 2, namelijk ter bescherming van de integriteit en onpartijdigheid van de besluitvorming met betrekking tot de uitvoering van de EU-begroting en het vertrouwen van het publiek daarin, vormen echter de basis voor een aantal algemene richtsnoeren.

- Ten eerste moet worden opgemerkt dat in artikel 61, lid 3, FR 2018 “familiebanden” en “persoonlijke relaties” apart worden genoemd. Er moet dus geen sprake zijn van een affectieve band tussen familieleden om de onpartijdigheid van een persoon in gevaar te brengen als gevolg van familiebanden.
- Ten tweede wordt in artikel 61, lid 3, FR 2018 niet gesteld dat een familieband automatisch resulteert in een belangenconflict, maar dat de onpartijdigheid van de betrokkene in het gedrang moet komen (in uitzonderlijke gevallen is dit mogelijk niet het geval).
- Ten derde kan uit het doel van artikel 61 FR 2018 namelijk de integriteit van de uitvoering van de begroting en het vertrouwen van het publiek beschermen, worden afgeleid dat het begrip “familie” betrekking moet hebben op banden tussen de betrokkene en een betrokken partij die doorgaans redelijke vermoedens doen rijzen over een mogelijk onrechtmatige familiegerelateerde invloed op de uitoefening van officiële functies.

Tegen deze achtergrond moet in artikel 61 FR 2018 ten minste worden verwezen naar naaste familie. De betekenis van het begrip “naaste familie” gaat aanzienlijk verder dan die van het kerngezin, maar de precieze contouren ervan worden noch algemeen erkend noch gedefinieerd in de EU-wetgeving, behalve op specifieke beleidsterreinen, met name migratie. De diensten van de Commissie zijn van mening dat, in het kader van artikel 61 FR 2018 en op basis van het doel ervan, “naaste familie” ten minste de volgende banden moet omvatten, ook indien deze door adoptie tot stand komen: de echtgenoot/echtgenote (met inbegrip van een partner met wie de persoon een (niet-)geregistreerd partnerschap buiten het huwelijk heeft), kinderen en ouders, (over)grootouders en (achter)kleinkinderen, (half)broers en (half)zussen (ook uit nieuw samengestelde gezinnen), ooms en tantes, neven en nichten, neven en nichten van de eerste graad, schoonouders, schoonzonen en -dochters, schoonbroers- en zussen, stiefouders en stiefkinderen.

Het bestaan van een van deze familiebanden tussen de betrokkene en een betrokken partij moet, ten minste, worden beschouwd als een situatie die objectief kan worden opgevat als een belangenconflict (zie hoofdstuk 3.2.3), behalve in uitzonderlijke, objectief aannemelijke omstandigheden.

Naast het begrip “naaste familie” kan ook het concept van familieleden in ruimere zin resulteren in een belangenconflict, met name in het kader van de regels en voorschriften of de sociale perceptie in het betreffende land of rekening houdend met andere omstandigheden, zoals affectieve of economische banden.

- Tot slot is het vertrouwen van het publiek in een goede uitvoering van de EU-begroting, zoals wordt beschermd door artikel 61 FR 2018 in principe ondeelbaar. Burgers in land A moeten kunnen vertrouwen op de integriteit van de begrotingsuitvoering in land B. Daarom is er bij de toepassing van normen die zijn afgeleid uit artikel 61 FR 2018 slechts zeer weinig ruimte voor variaties tussen de verschillende landen.

Ook een persoonlijke vriendschap (of relatie tussen peetouders/petekinderen), die een nauwere nabijheid kan impliceren dan met de naaste familie, zou kunnen leiden tot een situatie waarin de onpartijdigheid en objectiviteit van de betrokkene, door de bijzondere relatie met die vriend, in het gedrang kunnen komen.

Eenieder die permanent in het huishouden van de betrokkene woont, bevindt zich ten minste in een situatie die objectief gezien als een belangenconflict kan worden beschouwd <sup>(14)</sup>, tenzij een dergelijke conclusie wordt weerlegd door een objectief aanneembaar tegenargument.

Voorbeeld van regels inzake ethiek en belangenconflicten op het niveau van de lidstaten:

In één lidstaat mogen parlementsleden, leden van de regering of lokale bestuurders geen persoon uit hun “eerste familiekring” (echtgenoot/echtgenote, kinderen en ouders) in dienst nemen als parlementair medewerker of lid van hun kabinet. De tewerkstelling van een persoon uit de “tweede familiekring” (broers, zussen, schoonbroers, schoonzussen, neven of nichten, ex-echtgenoten enz.) moet volgens de wet verplicht worden aangegeven.

<sup>(14)</sup> Zie hoofdstuk 3.2.3.

### 3.2.2. Wie is er betrokken

De Commissie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de EU-begroting, in samenwerking met de lidstaten, overeenkomstig de financiële regels voor de vaststelling en de uitvoering ervan, met inachtneming van het beginsel van goed financieel beheer (artikel 317 VWEU <sup>(15)</sup> en artikel 63, lid 1, FR).

Financiële actoren en andere personen (op EU- of nationaal niveau), waaronder nationale autoriteiten, vallen onder artikel 61 FR 2018 zolang zij betrokken zijn bij de uitvoering, op welk niveau dan ook, van de EU-begroting onder direct, indirect en gedeeld beheer (met inbegrip van voorbereidende handelingen, audits of controles). Dat betekent dat artikel 61 FR 2018 van toepassing is op iedereen en op elke entiteit onder de jurisdictie van de lidstaten <sup>(16)</sup> die betrokken is bij de uitvoering van de EU-begroting <sup>(17)</sup>.

Artikel 61 FR 2018 heeft betrekking op: i) financiële actoren <sup>(18)</sup> (in de zin van titel IV, hoofdstuk 4, artikelen 73, 76, 77 en 89, FR 2018) zijn de ordonnateurs (elke EU-instelling oefent de functies van ordonnateur uit en delegeert, en subdelegeert, haar functies van ordonnateur aan personeelsleden op een passend niveau), de rekenplichtigen (ambtenaren die onder het Statuut vallen en door elke EU-instelling worden aangewezen <sup>(19)</sup>) en de beheerders van gelden ter goede rekening (die bij besluit van de rekenplichtige van de EU-instelling op basis van een naar behoren gemotiveerd voorstel van de ordonnateur worden aangesteld), en ii) personeelsleden (met inbegrip van de leden van de openingscommissie en het evaluatiecomité en de externe deskundigen die zijn geselecteerd om hen bij te staan <sup>(20)</sup>) die betrokken zijn bij de uitvoering van de EU-begroting.

De externe partners die belast zijn met het (indirecte) beheer van de in artikel 62, lid 1, onder c), FR 2018 genoemde EU-middelen, met inbegrip van alle entiteiten waarmee de externe partner een contractuele relatie heeft voor de uitvoering van de begroting (bv. financieel intermediairs) vallen ook onder het toepassingsgebied van artikel 61 FR 2018, net als hun personeelsleden en leden, zolang zij onder de jurisdictie van de lidstaten vallen en betrokken zijn bij de uitvoering van de EU-begroting (zie nadere details en aanbevelingen in hoofdstuk 4).

Artikel 61 FR 2018 is rechtstreeks van toepassing op de in artikel 69 FR 2018 bedoelde uitvoerende agentschappen.

Wat de in artikel 70 FR 2018 bedoelde gedecentraliseerde agentschappen betreft, zijn de regels inzake belangenconflicten vastgesteld in artikel 42 van de financiële kaderregeling <sup>(21)</sup>. Voor de publiek-private partnerschapsorganen als bedoeld in artikel 71 FR 2018 zijn de regels inzake belangenconflicten vastgesteld in artikel 27 van de financiële kaderregeling <sup>(22)</sup>. Beide artikelen weerspiegelen de bepalingen van artikel 61 FR 2018, maken uitdrukkelijk melding van de leden van hun

<sup>(15)</sup> Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

<sup>(16)</sup> Verordeningen zijn rechtshandelingen die automatisch en uniform van toepassing zijn op alle EU-landen zodra zij in werking treden, zonder dat zij in nationaal recht moeten worden omgezet. Ze zijn in hun geheel bindend voor alle EU-landen.

<sup>(17)</sup> Artikel 61 FR 2018 is in het algemeen niet van toepassing op gegadigden, inschrijvers, aanvragers, begunstigden (met inbegrip van eindontvangers in het kader van financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer) en contractanten en mag niet worden gebruikt wanneer naar hen wordt verwezen, tenzij zij zich in een specifieke en andere situatie bevinden. In dit verband kunnen zich gevallen voordoen waarin artikel 61 FR 2018 van toepassing is en alleen tot een conclusie kan worden gekomen door rekening te houden met het rechtskader waarin bovengenoemde gegadigden, inschrijvers, aanvragers, begunstigden en contractanten hun rol of functie uitoefenen. Voor de toepassing van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen ("VGB") kan een begunstigde bijvoorbeeld de steunverlenende instantie zijn (in het kader van staatssteun wanneer de steun per onderneming minder dan 200 000 EUR bedraagt). Een soortgelijke situatie doet zich voor in het kader van acties in verband met financieringsinstrumenten, waarbij de begunstigde de instantie is die het financieringsinstrument of het dakfonds uitvoert (naargelang het geval) of wanneer de beheerautoriteit technische bijstand krijgt in het kader van een programma. In de genoemde gevallen voeren deze instanties de EU-begroting uit en vallen zij onder de bepalingen van artikel 61 FR 2018. Een vergelijkbare situatie doet zich voor wanneer een autoriteit sommige van haar taken bij de uitvoering van de begroting uitbesteedt aan een externe onderneming. In dat geval is de externe onderneming betrokken bij de uitvoering van de begroting en valt zij derhalve onder de bepalingen van artikel 61 FR 2018. Voor aanvullende informatie, zie de laatste alinea van hoofdstuk 3.2.4, zie hoofdstuk 4.1 voor direct/indirect beheer, hoofdstuk 5.2 voor gedeeld beheer en het einde van hoofdstuk 6.4 waarin aanvullende maatregelen betreffende begunstigden en contractanten staan.

<sup>(18)</sup> <https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/en/man/finactor/Pages/finactor.aspx>

<sup>(19)</sup> Verordening nr. 31 (EEG), 11 (EGA), tot vaststelling van het Statuut van de ambtenaren en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.

<sup>(20)</sup> Artikel 150, lid 5, FR 2018.

<sup>(21)</sup> Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/715 van de Commissie van 18 december 2018 houdende de financiële kaderregeling van de bij het VWEU en het Euratom-Verdrag opgerichte organen, bedoeld in artikel 70 van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 122 van 10.5.2019, blz. 1).

<sup>(22)</sup> Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/887 van de Commissie van 13 maart 2019 tot vaststelling van de financiële modelregeling voor publiek-private partnerschapsorganen bedoeld in artikel 71 van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 142 van 29.5.2019, blz. 16).

respectieve raden van bestuur of raden van beheer en zijn bovendien opgenomen in de financiële regels van alle betrokken gedecentraliseerde agentschappen en publiek-private partnerschapsorganen. Voor zover deze entiteiten de EU-begroting onder indirect beheer uitvoeren, is artikel 61 FR 2018 van toepassing.

In het geval van gedeeld beheer zijn de nationale autoriteiten verantwoordelijk voor het opzetten van internecontrole-systemen met duidelijke verantwoordelijkheden/taken, aangezien dit relevant is voor de bepaling van de betrokkenheid van een persoon bij de uitvoering van de begroting in elk afzonderlijk geval.

Er zij echter op gewezen dat de "betrokkenheid" overeenkomstig artikel 61, lid 1, FR 2018 voorbereidende handelingen en alle fasen van het proces van planning, besluitvorming, beheer en audit van en controle op het gebruik van EU-middelen omvat. Daarom heeft dit begrip betrekking op iedereen die invloed kan uitoefenen op het besluitvormingsproces, met inbegrip van nationale, regionale en lokale autoriteiten, personeelsleden of leden van deze autoriteiten en regeringsleden, voor zover zij zich bezighouden met een van de bovengenoemde stappen bij de uitvoering van de EU-begroting.

Artikel 61 FR 2018 is derhalve van toepassing op alle stappen die (moeten) worden genomen door eenieder die verantwoordelijk is voor en/of in staat is om het besluitvormingsproces in verband met de uitvoering van de EU-begroting te sturen en/of te beïnvloeden. Hun betrokkenheid moet echter redelijk significant zijn: de persoon moet het recht hebben een zekere mate van discretie of controle uit te oefenen met betrekking tot de uitvoering van de begroting (d.w.z. de bevoegdheid om te handelen of instructies te geven aan degenen die handelen; advies uit te brengen aan degenen die handelen).

Voorbeeld van een persoon die voor een beheerautoriteit/dienst van de Commissie werkt, maar die niet betrokken is bij de uitvoering van de EU-begroting en derhalve buiten het toepassingsgebied van artikel 61 FR 2018 valt:

Een personeelslid dat voor de afdeling Communicatie werkt en alleen verantwoordelijk is voor het publiceren van oproepen tot het indienen van voorstellen via een website, maar niet tussenkijmt bij de voorbereiding ervan, is niet betrokken bij de uitvoering van de begroting (zelfs niet als hij/zij voor een beheerautoriteit/dienst van de Commissie werkt).

Naast de mate van nabijheid van het besluitvormingsproces moeten ook andere belangrijke aspecten in overweging worden genomen, zoals de aard en het belang van de uitgeoefende verantwoordelijkheden (met inbegrip van de vraag of het om politieke, administratieve, wetgevende of uitvoerende taken gaat), de bestaande functionele of hiërarchische banden, de aard van het besluitvormingsproces en de transparantie en de openheid voor publieke toetsing. Al deze aspecten zijn ook van invloed op de objectieve perceptie van belangenconflicten (zie hoofdstuk 3.2.4).

Voorbeelden van personen op elk niveau die betrokken zijn bij de uitvoering van de EU-begroting, met inbegrip van voorbereidende handelingen, en die derhalve binnen het toepassingsgebied van artikel 61 FR 2018 vallen:

- 1) Een regeringslid of een lid van de Commissie dat direct of indirect bevoegd is om een autoriteit of dienst die EU-middelen beheert, te instrueren of te beïnvloeden (dit is relevant wanneer het risico bestaat dat de positie leidt tot concrete situaties die kunnen neerkomen op of kunnen worden beschouwd als een belangenconflict).
- 2) Een hoofd van een nationale of regionale autoriteit/dienst van de Commissie/EU-orgaan, -bureau of -agentschap dat bevoegd is om een persoon te instrueren die verantwoordelijk is voor de beoordeling van aanvragen voor EU-middelen (hetzelfde als hierboven).
- 3) Een personeelslid van een nationale of regionale autoriteit/dienst van de Commissie/EU-orgaan, -bureau of -agentschap dat verantwoordelijk is voor het beheer van overheidsopdrachten of subsidies (hetzelfde als hierboven).
- 4) Een personeelslid van een betaalorgaan/certificeringsautoriteit/auditautoriteit/dienst van de Commissie (of een persoon/entiteit waaraan een activiteit is uitbesteed) dat verantwoordelijk is voor de controle op de uitvoering van EU-middelen.

### Samenstelling van adviesgroepen met betrekking tot de uitvoering van de begroting

Particuliere belangen kunnen de uitvoering van de overheidsbegroting beïnvloeden via door overheidsinstanties opgerichte adviesgroepen. Een adviesgroep of deskundigengroep verwijst naar comités, raden, panels, taskforces of vergelijkbare groepen, of subcomités of andere subgroepen daarvan die advies, expertise of aanbevelingen over de uitvoering van de begroting verstrekken aan EU-instellingen en nationale autoriteiten. Zij bestaan gewoonlijk uit vertegenwoordigers van overheidsinstanties, de particuliere sector en/of maatschappelijke organisaties, en kunnen worden opgericht door EU-instellingen en nationale autoriteiten.

De integriteit van de begrotingsuitvoering kan in gevaar komen als bijvoorbeeld particuliere belangen het werk van adviesgroepen sterk sturen of beïnvloeden. Wanneer bijvoorbeeld bedrijfsleiders of belangenvertegenwoordigers regeringen advies verstrekken als leden van een adviesgroep, maken zij deel uit van het besluitvormingsproces en hebben zij direct invloed op de besluitvormers, terwijl zij ook nog steeds hun eigen particuliere belangen hebben. In dit verband is de expertise van adviesgroepen weliswaar van belang voor de kwaliteit van het besluitvormingsproces, maar het is even belangrijk dat deze groepen evenwichtig zijn samengesteld zodat ze de verschillende relevante deskundigheids- en belangengebieden vertegenwoordigen die vereist zijn voor de specifieke taken en/of besluiten van het betrokken orgaan.

Voor de toepassing van artikel 61 FR 2018 op leden van dergelijke adviesgroepen is het belangrijk een onderscheid te maken tussen de sectorale of maatschappelijke belangen die zij officieel in de adviesgroep vertegenwoordigen, enerzijds, en de persoonlijke belangen van het lid (bv. omdat een bij de adviesgroep ingediend project wordt beheerd door de echtgenoot of echtgenote/partner van het lid) anderzijds. In het laatste geval is het lid verplicht de situatie bekend te maken en moet hij/zij van de werkzaamheden over dat project worden uitgesloten.

#### 3.2.3. *Situaties die objectief als belangenconflict kunnen worden beschouwd*

Elke activiteit die of elk belang dat de onpartijdige en objectieve uitoefening van de functies van een financiële actor of andere persoon zou kunnen verstoren en aldus het vertrouwen van het publiek in het goed financieel beheer van de EU-begroting zou kunnen aantasten, zorgt voor een situatie die als een belangenconflict kan worden beschouwd.

Een vermeend belangenconflict kan zich met name voordoen wanneer een persoon, ongeacht zijn bedoelingen, zichzelf redelijkerwijs kan beschouwen of redelijkerwijs kan worden beschouwd als iemand met tegenstrijdige persoonlijke en openbare belangen, aangezien dit het vermogen van die persoon om zijn taken en verantwoordelijkheden op onpartijdige en objectieve wijze te vervullen, dreigt te ondermijnen (bv. een risico of kans op vriendjespolitiek of vijandigheid om redenen van familiaal belang en nationaliteit of politieke affiniteit kan objectief als een belangenconflict worden opgevat). Een vermeend belangenconflict heeft betrekking op objectieve omstandigheden die het vertrouwen in de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van een persoon of entiteit aantasten, zelfs als het belangenconflict (<sup>23</sup>) of zelfs als de persoon niet daadwerkelijk van de situatie profiteert. In dit verband is het van het grootste belang dat wordt gewaarborgd dat de regels inzake het vermijden van belangenconflicten effectief worden nageleefd en dat eventuele twijfels worden weggenomen die een redelijke, geïnformeerde en objectieve persoon van goede wil kan hebben over de conformiteit van het gedrag van een bij de uitvoering van de begroting betrokken persoon.

De toevoeging van “situaties die objectief als belangenconflict kunnen worden beschouwd” in artikel 61 FR 2018 zorgt voor een gedeeltelijke aanpassing aan de definitie van belangenconflict in de richtlijn inzake overheidsopdrachten. In vergelijking met de richtlijn inzake overheidsopdrachten bevat artikel 61 FR 2018 echter de term “objectief”: deze werd aan het FR 2018 toegevoegd om te onderstrepen hoe belangrijk het is om het risico van vermeende belangenconflicten te baseren op objectieve en redelijke overwegingen. Dit omvat met name verifieerbare feitelijke aanwijzingen dat er verbanden (<sup>24</sup>) bestaan tussen de functies en het belang in kwestie, bijvoorbeeld een bevoegdheid om te handelen of instructies te geven, een band via een derde, een voortdurende band met eerdere functies, een band met toekomstige functies of een hiërarchische en/of functionele band.

(<sup>23</sup>) Een personeelslid maakt bijvoorbeeld daadwerkelijk gebruik van zijn bevoegdheid om een economische entiteit die eigendom is van een naast familielid te begunstigen/opzettelijk te bevoordelen

(<sup>24</sup>) Arrest van het Hof van Justitie van 12 maart 2015, *eVigilo Ltd.*, C-538/13, ECLI:EU:C:2015:166, punt 45. “Gegevens zoals de argumenten in het hoofdgeding met betrekking tot de banden tussen de door de aanbestedende dienst aangewezen deskundigen en de specialisten van de ondernemingen waaraan de opdracht is gegund, met name de omstandigheid dat die personen samen aan dezelfde universiteit werken, tot dezelfde onderzoeksgroep behoren of aan die universiteit in een verhouding van ondergeschiktheid werken, vormen — indien zij waar blijken — dergelijke objectieve gegevens die aanleiding moeten geven tot een diepgaand onderzoek door de aanbestedende dienst of in voorkomend geval door de administratieve of rechterlijke toezichhoudende autoriteiten.”

Om ervoor te zorgen dat de “onpartijdige en objectieve uitoefening van de functies” door het belang “in gevaar wordt gebracht”, moet het voldoende groot zijn. In de regel zou kunnen worden aangevoerd dat hoe groter de verantwoordelijkheid en de verantwoordingsplicht zijn of hoe groter het belang of hoe nauwer de betrokkenheid bij de uitvoering van de begroting is, hoe groter de kans op een vermeend belangenconflict is.

In dit verband wordt in artikel 61 FR 2018 geen precieze kwantitatieve drempel vastgesteld voor de belangen die tot een belangenconflict zouden kunnen leiden, en lijkt het evenmin mogelijk een dergelijke drempel vast te stellen. Een aandeel van 10 % in een onderneming lijkt misschien niet groot, maar dit aandeel (of zelfs een nog kleiner aandeel) kan nog steeds de grootste afzonderlijke deelneming in de betrokken onderneming zijn, het kan gepaard gaan met het vetorecht over belangrijke beslissingen van de onderneming of een aanzienlijk activum vertegenwoordigen gezien de omvang van de onderneming. In dergelijke situaties moet elk geval grondig worden onderzocht.

Voorbeelden waarbij een persoon die voor een beheerautoriteit/betaalorgaan (of een nationale aanbestedende dienst) of voor een dienst van de Commissie werkt en die belast is met de beoordeling van aanvragen voor EU-financiering, in een situatie kan terechtkomen die een belangenconflict kan vormen of die objectief als een belangenconflict kan worden opgevat:

- 1) De persoon (of zijn/haar partner) verstrekt tegelijkertijd advies via een adviesbureau of via een derde die diensten verleent aan het adviesbureau, over het indienen van aanvragen voor EU-financiering.
- 2) De persoon (of een naast familielid van de persoon) is direct of indirect eigenaar van een onderneming die EU-financiering aanvraagt.
- 3) De persoon heeft een persoonlijke vriendschap met de managers/eigenaars van een onderneming die EU-financiering aanvraagt.
- 4) De persoon is kandidaat (als lid van een politieke partij) voor een openbaar ambt en zijn politieke partij heeft een zakelijke relatie met een specifieke aanvrager van EU-financiering.
- 5) Voordat een persoon zijn functie bij de overheidsdienst neerlegt, onderhandelt hij over zijn toekomstige baan in een onderneming die EU-financiering aanvraagt<sup>(25)</sup> (of in een gelieerde of partneronderneming, of een andere onderneming met overlappende eigendom in vergelijking met de onderneming die om EU-financiering verzoekt).
- 6) De persoon heeft onlangs een leidinggevende functie bekleed in een onderneming die EU-financiering aanvraagt, en was verantwoordelijk voor de specifieke sector die nu om financiering verzoekt.
- 7) Indien de persoon in een gemeente woont die een aanvraag heeft ingediend voor de financiering van infrastructuur, geeft dit niet noodzakelijkerwijs en objectief aanleiding tot een belangenconflict. Hoe groter de groep waartoe de persoon behoort en die baat zou hebben bij een maatregel, in dit geval de bevolking van de betrokken gemeente, hoe kleiner het risico van belangenconflict in het algemeen wordt. Elk geval dient evenwel afzonderlijk te worden beoordeeld, want indien de persoon bijvoorbeeld op een bepaalde manier voordeel zou halen uit de financieringsmaatregel (bv. door openbare infrastructuur die de vastgoedwaarde van zijn buurt verhoogt) kan de perceptie van een belangenconflict bestaan/ontstaan.

#### 3.2.4. *Verplichtingen in geval van een belangenconflict*

De regels inzake belangenconflicten moeten op alomvattende preventieve wijze worden toegepast, aangezien zij er in de eerste plaats op gericht zijn te voorkomen dat een persoon zich in een situatie bevindt waarin hij zijn bevoegdheid zou gebruiken op een wijze die door zijn belangen wordt beïnvloed. Indien blijkt dat het onpartijdige oordeel van iemand die betrokken is bij de uitvoering van de EU-begroting kan worden belemmerd door persoonlijke belangen, hetzij door de voorkeur te geven aan een bepaalde keuze, hetzij door zich al te kritisch of vijandig te gedragen om de perceptie van vriendschapspolitiek te vermijden, moet deze situatie onmiddellijk worden aangepakt voordat zij tot een onrechtmatige daad kan leiden.

Wanneer er sprake is van een situatie die objectief kan worden opgevat als een belangenconflict, moet deze op zodanige wijze worden onderzocht en verholpen dat zij niet langer objectief als zodanig kan worden opgevat. In dit verband, en onverminderd strengere nationale regels, moeten financiële actoren en andere personen die betrokken zijn bij de uitvoering van de EU-begroting:

— zich onthouden van maatregelen die hun eigen persoonlijke belangen in conflict brengen met die van de EU;

<sup>(25)</sup> “Managing Conflict of Interest in the Public Sector, OECD Guidelines and Country Experiences” (OESO, 2003), blz. 25, <http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994419.pdf>

**Voorbeeld:**

Zich onthouden van maatregelen die betrekking hebben op hun persoonlijke belangen. Een persoon mag niet beslissen over de toewijzing van overheidsmiddelen aan, het toezicht op, de evaluatie, controle of audit van een project waarbij hij (of zijn persoonlijke vrienden of naaste familie) betrokken is of geweest is.

- passende maatregelen nemen om te voorkomen dat bij de onder hun verantwoordelijkheid vallende taken belangenconflicten ontstaan.

**Voorbeeld:**

De betrokkene moet zich onthouden van beslissingen die invloed hebben op de toewijzing van middelen aan zijn eigen entiteiten (of die van hun naaste familie). Er moet voor worden gezorgd dat er geen invloed wordt uitgeoefend op de besluitvorming <sup>(26)</sup> in verband met de uitvoering van de begroting. Zo geeft landbouwgrond (in gevallen waarin de grond subsidiabel is) een begunstigde automatisch (aangezien er geen selectieprocedure is) het recht om rechtstreekse betalingen te ontvangen in het kader van het Europees Landbouwarantiefonds. In een dergelijke situatie mag de betrokkene niet worden betrokken bij de besluitvorming over de subsidiabiliteit van een bepaald perceel.

- passende maatregelen nemen om situaties te verhelpen die objectief gezien als een belangenconflict kunnen worden beschouwd.

**Voorbeeld:**

De betrokken persoon kan maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat hij niet langer betrokken is bij enige fase van de uitvoering van de begroting of geen economisch of ander persoonlijk belang meer heeft in de zin van artikel 61 FR 2018 met betrekking tot een entiteit die EU-financiering aanvraagt. De persoon kan dus alle banden met de entiteit verbreken, of de persoon moet zich onthouden van betrokkenheid bij beslissingen over de toewijzing van EU-financiering aan de betrokken entiteit (onder meer door ontslag te nemen indien door stipte onthouding de situatie onvoldoende kan worden verholpen), of de entiteit kan haar aanvraag voor EU-financiering intrekken.

De volgende stappen moeten worden genomen wanneer er een risico bestaat op een belangenconflict waarbij een persoon betrokken is bij de uitvoering van de EU-begroting.

- De persoon moet dit melden aan zijn hiërarchieke meerdere (of aan de relevante gedelegeerd ordonnateur) (of in het geval van politiek prominente personen is het een goede praktijk dat de persoon relevante persoonlijke belangen openbaar maakt in een openbare belangenverklaring).
- De betrokken hiërarchieke meerdere (of de relevante gedelegeerd ordonnateur) moet schriftelijk bevestigen of er sprake is van een belangenconflict (en de betrokken persoon mag zijn meerdere niet voor een voldongen feit stellen zolang diens beslissing hangende is). De hiërarchieke meerdere moet een oordeel vormen en zorgvuldig nagaan of iemand die op de hoogte is van de relevante feiten, geneigd zou zijn te denken dat de integriteit van de organisatie gevaar loopt door een onopgelost belangenconflict. De hiërarchieke meerdere moet beoordelen of de persoon die een mogelijk belangenconflict heeft gemeld, moet worden vervangen. Daarvoor, en onverminderd het toepasselijke recht, moet de autoriteit of de hiërarchieke meerdere de situatie met de betrokken persoon bespreken om beter te kunnen oordelen of het gevaar bestaat dat de betrokken persoon zijn taken niet onpartijdig uitvoert.
- Wanneer wordt vastgesteld dat er een belangenconflict is ontstaan, moet de relevante nationale autoriteit (of het tot aanstelling bevoegde gezag) ervoor zorgen dat het betrokken personeelslid alle relevante activiteiten in verband met de uitvoering van de begroting, met inbegrip van voorbereidende handelingen, stopzet.

<sup>(26)</sup> Met inbegrip van verificatie, autorisatie, betaling en boekhouding van vorderingen of betalingsverzoeken.

Volgens artikel 61 FR 2018 moet de nationale autoriteit (of de relevante gedelegeerd ordonnateur) ervoor zorgen dat verdere passende maatregelen ook in overeenstemming met het toepasselijke recht worden genomen (zie de hoofdstukken 3.2 en 6.2). Dit is niet alleen belangrijk om het probleem te verhelpen, maar ook om bedrijfscontinuïteit te waarborgen. In dit verband kan het zijn dat de autoriteit (of de relevante gedelegeerd ordonnateur) overeenkomstig het toepasselijke recht advies of tussenkomst van andere bevoegde organen nodig heeft.

Ten slotte moet, enerzijds, in het geval van een onopgelost objectief waargenomen belangenconflict of indien het belangenconflict zich voordoet (bv. een personeelslid maakt daadwerkelijk gebruik van zijn bevoegdheid om een economische entiteit die eigendom is van een naast familielid te begunstigen/opzettelijk te bevoordelen), worden onderzocht wat de gevolgen van deze situaties zijn voor de uitvoering van de EU-begroting <sup>(27)</sup>, mede met het oog op het vaststellen van passende oplossingen (bv. annulering en herbeoordeling van gunningsprocedures, annulering van contracten/overeenkomsten, opschorting van betalingen, financiële correcties en het terugvorderen van middelen). Bovendien kunnen dergelijke situaties in het algemeen worden aangemerkt als een onrechtmatige daad uit hoofde van het bestuursrecht, het ambtenarenrecht of het strafrecht, en moeten zij als zodanig worden bestraft. Anderzijds moeten pogingen van gegadigden, inschrijvers of aanvragers om een aanbestedingsprocedure op ongepaste wijze te beïnvloeden of om vertrouwelijke informatie te verkrijgen, ten minste, als een ernstige beroepsfout worden behandeld en moeten zij leiden tot uitsluiting van deelname aan gunningsprocedures (zoals het geval is bij direct/indirect beheer overeenkomstig artikel 136, lid 1, onder c), punten iv) en v) - zie hoofdstuk 4).

#### 4. SPECIFIEKE ELEMENTEN VOOR DIRECT/INDIRECT BEHEER

Zoals bepaald in artikel 36, lid 3, onder c), FR 2018 betreffende de interne controle op de uitvoering van de begroting voor alle beheersvormen (met inbegrip van direct/indirect beheer), moeten met internecontrolesystemen belangenconflicten kunnen worden vermeden.

Overeenkomstig artikel 62, lid 1, onder a), FR 2018 voert de Commissie (en dus ook het personeel van de Commissie) de begroting in geval van direct beheer op directe wijze uit via haar diensten.

Overeenkomstig artikel 62, lid 1, onder c), FR 2018 <sup>(28)</sup> vertrouwt de Commissie de uitvoering van de begroting in geval van indirect beheer toe aan externe partners. Voorbeelden van dergelijke externe partners zijn internationale organisaties onder de auspiciën van de Verenigde Naties, de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling, de Europese Investeringsbank, het Europees Investeringsfonds, EU-organen <sup>(29)</sup>, privaatrechtelijke organen met een openbaardienstverleningstaak, met inbegrip van organisaties van de lidstaten, en derde landen <sup>(30)</sup> of de door hen aangewezen organen.

Zelfs als de externe partners verantwoordelijk zijn voor het opzetten en in stand houden van een doeltreffend en efficiënt internecontrolesysteem, blijft de Commissie echter uiteindelijk verantwoordelijk en verantwoordingsplichtig voor de uitvoering van de EU-begroting. Daarom moet de Commissie de uit artikel 61 FR 2018 voortvloeiende verplichtingen in verband met het vermijden van belangenconflicten, opnemen in de (nieuwe of gewijzigde) overeenkomsten met de externe partners. Dit is des te belangrijker wanneer de externe partner niet onder de jurisdictie van de lidstaten valt <sup>(31)</sup> (zie hoofdstuk 3.2.2). De externe partners moeten deze verplichtingen ook opnemen in hun eigen overeenkomsten met andere entiteiten (bv. uitvoerende entiteiten zoals financiële intermediairs) met wie zij een contractuele relatie hebben voor de uitvoering van de begroting. De externe partners blijven evenwel bevoegd om aanvullende en mogelijk zelfs meer gedetailleerde en/of strengere regels vast te stellen, maar moeten ten minste de verplichtingen van artikel 61 FR 2018 nakomen.

<sup>(27)</sup> Voor het personeel van de EU-instellingen, zie ook artikel 93 FR 2018.

<sup>(28)</sup> Zie ook de artikelen 156, 157 en 158, FR 2018.

<sup>(29)</sup> Er moet worden opgemerkt dat uitvoerende agentschappen (artikel 69 FR 2018) de bepalingen van het financieel reglement op directe wijze toepassen.

Voor gedecentraliseerde agentschappen (artikel 70 FR 2018) zijn de regels inzake belangenconflicten vastgesteld in artikel 42 van Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/715 van de Commissie van 18 december 2018 houdende de financiële kaderregeling van de bij het VWEU en het Euratom-Verdrag opgerichte organen, bedoeld in artikel 70 van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad.

Voor publiek-private partnerschapsorganen (artikel 71 FR 2018) zijn de regels inzake belangenconflicten vastgesteld in artikel 27 van Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/887 van de Commissie van 13 maart 2019 tot vaststelling van de financiële modelregeling voor publiek-private partnerschapsorganen bedoeld in artikel 71 van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad.

<sup>(30)</sup> Deze richtsnoeren zijn ook van belang voor bijvoorbeeld indirect beheer met het begunstigde land voor kandidaat-lidstaten, waarbij EU-financiering in indirect beheer wordt uitgevoerd door partnerlanden/begunstigde landen; voor andere vormen van indirect beheer door partnerlanden/begunstigde landen in het kader van het Europees nabuurschapsinstrument (ENI) (bv. programmabestekken; Egypte of Tunesië) en voor nationale ordonnateurs en vergelijkbare functies in de partnerlanden die een verantwoordelijkheid voor het beheer van EU-financiering met zich meebrengen.

<sup>(31)</sup> Verordeningen zijn rechtshandelingen die automatisch en uniform van toepassing zijn op alle EU-landen zodra zij in werking treden, zonder dat zij in nationaal recht moeten worden omgezet. Ze zijn in hun geheel bindend voor alle EU-landen.

De Commissie is ook belast met het toezicht op deze partners zodat zij hun taken vervullen <sup>(32)</sup>. Dit is verplicht en relevant in die mate dat de Commissie er in geval van indirect beheer voor moet zorgen dat de externe partners de financiële belangen van de EU net zo goed beschermen zoals dat het geval is bij direct beheer <sup>(33)</sup>.

Hoewel het in geval van direct beheer mogelijk is om belangenconflicten in alle fasen van ontwerp tot uitvoering en tijdens audits en evaluaties voortdurend te vermijden, op te sporen en aan te pakken, is de betrokkenheid van de Commissie bij de vermindering, de opsporing en de behandeling van belangenconflicten in geval van indirect beheer ook gebaseerd op de voorafgaande beoordeling van de procedures van de externe partner.

De stappen die in een dergelijke beoordeling moeten worden uitgevoerd, zijn vastgelegd in artikel 154, lid 4, FR 2018 en worden nader uitgewerkt in het besluit van de Commissie <sup>(34)</sup> tot vaststelling van een nieuw mandaat voor de pijlerbeoordelingsmethode die in het kader van het FR 2018 moet worden gebruikt. Deze methode omvat met name de beoordeling van de bestaande procedures ter vermindering van belangenconflicten voor de pijler internecontrolesystemen en, indien van toepassing, de pijler subsidies, aanbestedingen en financiële instrumenten. Pas na een positieve beoordeling zou de entiteit in aanmerking komen voor begrotingsuitvoeringstaken.

Daarom moet bij het regelen van belangenconflicten in geval van indirect beheer de nadruk worden gelegd op het vermijden van belangenconflicten wanneer de taken tot uitvoering van de begroting aan een externe partner worden toevertrouwd, en op het opsporen en aanpakken van belangenconflicten door degenen die betrokken zijn bij de uitvoering van controles of audits in verband met de externe partner (en elke entiteit waarmee de externe partner een contractuele relatie heeft voor de uitvoering van de begroting), tijdens en na de uitvoeringsfase.

De basishandelingen (sectorale wetgeving) van verschillende beleidslijnen, fondsen of programma's kunnen ook nadere regels inzake belangenconflicten bevatten, met name de verplichting om belangenconflicten te vermijden. Gezien de inzet van de Commissie met het oog op (en het vereiste van) transparantie, is het belangrijk om deelnemers <sup>(35)</sup>, begunstigden <sup>(36)</sup>, externe partners enz. duidelijke informatie te verstrekken over hun verplichtingen inzake belangenconflicten en om bepalingen of verwijzingen naar wettelijke bepalingen over die verplichtingen (en de gevolgen van de schending ervan) op te nemen in i) aanbestedingsstukken, ii) werkprogramma's, iii) oproepen tot het indienen van voorstellen, iv) overheidsopdrachten, v) subsidieovereenkomsten, vi) bijdrageovereenkomsten en vii) financieringsovereenkomsten.

#### 4.1. Belangenconflicten bij gunningsprocedures

De regels inzake overheidsopdrachten waaraan de EU-instellingen moeten voldoen, zijn vastgelegd in het FR 2018 <sup>(37)</sup>. In artikel 2, punt 3, FR 2018 wordt een toekenningsprocedure gedefinieerd als een aanbestedingsprocedure, een procedure voor toekenning van subsidies, een wedstrijd voor prijzen, of een procedure voor het selecteren van deskundigen of personen of entiteiten die de begroting uitvoeren in indirect beheer.

De documenten van de Commissie (directoraat-generaal Begroting) "Central Financial Service's Vade-mecum on public procurement" (Vademecum inzake overheidsopdrachten van de centrale financiële dienst) <sup>(38)</sup> en "Vade-mecum on grants" (Vademecum inzake subsidies) <sup>(39)</sup>, zijn documenten voor intern gebruik die bedoeld zijn om de EU-instellingen en -agentschappen praktische bijstand te verlenen bij de voorbereiding en de uitvoering van deze procedures en om richtsnoeren <sup>(40)</sup> te verstrekken voor de aanpak van belangenconflicten bij gunningsprocedures.

<sup>(32)</sup> Artikel 154, lid 5, FR 2018.

<sup>(33)</sup> Artikel 154, lid 3, FR 2018.

<sup>(34)</sup> Besluit van de Commissie van 17 april 2019 tot vaststelling van een nieuw mandaat in verband met de methode voor pijlerbeoordeling die op grond van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad moet worden gebruikt (PB C 191 van 6.6.2019, blz. 2).

<sup>(35)</sup> Een deelnemer wordt in artikel 2, punt 47, FR 2018 gedefinieerd als "een gegadigde of inschrijver in een aanbestedingsprocedure, een aanvrager in een procedure voor toekenning van subsidies, een deskundige in een procedure voor de selectie van deskundigen, een aanvrager in een wedstrijd voor prijzen of een persoon of een entiteit die deelneemt aan een procedure voor de uitvoering van middelen van de Unie overeenkomstig artikel 62, lid 1, eerste alinea, onder c)"; d.w.z. indirect beheer.

<sup>(36)</sup> Een begunstigde wordt in artikel 2, punt 5, FR 2018 gedefinieerd als "een natuurlijke persoon met wie of een entiteit met of zonder rechtspersoonlijkheid waarmee een subsidieovereenkomst is getekend".

<sup>(37)</sup> De aanbestedingsregels van de lidstaten zijn vastgelegd in de aanbestedingsrichtlijnen.

<sup>(38)</sup> <https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/imp/procurement/Documents/vademecum-public-procurement-en.pdf>

<sup>(39)</sup> <https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/imp/grants/Documents/grants-vademecum-en-combined.pdf>

<sup>(40)</sup> Zie ook BUDGWEB voor modelcontracten, subsidieovereenkomsten en verklaringen inzake de afwezigheid van belangenconflicten en vertrouwelijkheid: <https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/Pages/index.aspx>



Nadere informatie is ook te vinden in de gids “Procurement and Grants for European Union External Actions - A Practical Guide (PRAG)”<sup>(41)</sup>. Deze praktische gids biedt praktische ondersteuning bij de voorbereiding en uitvoering van overheidsopdrachten en subsidieovereenkomsten op het gebied van externe maatregelen. De gids is bedoeld voor aanbestedende diensten enerzijds en inschrijvers, kandidaten, aanvragers en contractanten anderzijds. Deze praktische gids is niet van toepassing op gunningsprocedures waarbij de Commissie voor eigen rekening optreedt als aanbestedende dienst (deze vallen onder de bovengenoemde vademecums inzake overheidsopdrachten en subsidies). De verwijzingen in punt 2.5.4 van deze praktische gids met betrekking tot belangenconflicten zijn in wezen vergelijkbaar met de vier hieronder vermelde gevallen.

In de specifieke context van gunningsprocedures moeten vier situaties worden onderscheiden: i) belangenconflicten uit hoofde van artikel 61 FR 2018; ii) pogingen om een gunningsprocedure op onrechtmatige wijze te beïnvloeden of vertrouwelijke informatie te verkrijgen (hetgeen als ernstige beroepsfout moet worden behandeld); iii) betrokkenheid bij de voorbereiding van documenten die in de gunningsprocedure worden gebruikt en iv) conflicterende beroepsbelangen<sup>(42)</sup>. De gevallen waarin deze situaties aan de orde komen, worden hieronder nader toegelicht om duidelijk te maken in welke gevallen sprake is van een belangenconflict dat onder de bepalingen van artikel 61 FR 2018 valt.

#### 1. Belangenconflicten uit hoofde van artikel 61 FR 2018

In het kader van gunningsprocedures treedt de EU (en haar personeel) op als aanbestedende dienst of als verstrekker van EU-steun in de vorm van subsidies, prijzen, financieringsinstrumenten en begrotingsgaranties.

Het begrip belangenconflict houdt verband met de beginselen van goed financieel beheer, transparantie en gelijke behandeling<sup>(43)</sup>. Wanneer rechtsinstrumenten voorzien in een verplichting tot goed financieel beheer, transparantie en gelijke behandeling, omvat dit de zorgvuldige omgang met belangenconflicten, met name om een gelijk speelveld te waarborgen.

Zo moeten de leden van een evaluatiecomité<sup>(44)</sup>, in overeenstemming met de beginselen van transparantie en gelijke behandeling, de voorstellen onpartijdig en objectief kunnen beoordelen. Daarom zijn zij verplicht alle maatregelen te nemen die op grond van artikel 61 FR 2018 vereist zijn.

Het begrip belangenconflict heeft betrekking op situaties waarin bij de uitvoering van de begroting betrokken personen zich in een van de situaties bevinden als bedoeld in artikel 61 FR 2018, d.w.z. wanneer het vermogen van die persoon om zijn rol onpartijdig en objectief uit te oefenen “in gevaar wordt gebracht als gevolg van familiebanden, persoonlijke relaties, politieke gezindheid of nationaliteit, economische belangen of elk ander direct of indirect persoonlijk belang”. In dit verband zijn de in hoofdstuk 3 uiteengezette verplichtingen van toepassing<sup>(45)</sup>.

In het kader van de gunningsprocedures is artikel 61 FR 2018 van toepassing op de ordonnateurs<sup>(46)</sup> en de bij de gunningsprocedure betrokken of ermee belaste ordonnateurs, alsmede op degenen die betrokken zijn bij de voorbereidings-, openings- en evaluatiefase. Het begrip „belangenconflict” zoals bedoeld in artikel 61 FR 2018 is niet van toepassing op deelnemers (d.w.z. gegadigden/inschrijvers/aanvragers) en mag niet worden gebruikt wanneer naar hen wordt verwezen.

Voorts worden in het FR 2018 de regels inzake belangenconflicten verder aangescherpt met de volgende bepalingen:

- de leden van de openingscommissie en het evaluatiecomité (en de externe deskundigen die hen bijstaan) moeten voldoen aan de bepalingen van artikel 61 FR 2018 (artikelen 150, lid 5, 225, lid 4, 237, lid 2, Bijlage 1, punten 28.2 en 29.1, FR 2018);

<sup>(41)</sup> <https://ec.europa.eu/europeaid/prag/> (deze praktische gids is niet van toepassing op acties op het gebied van burgerbescherming en humanitaire hulp die worden uitgevoerd door het directoraat-generaal Europese Civiele Bescherming en Humanitaire Hulp (ECHO)).

<sup>(42)</sup> Zie overweging 104 FR 2018.

<sup>(43)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 12 maart 2015, *eVigilo Ltd.*, C-538/13, ECLI:EU:C:2015:166, punt 35 inzake overheidsopdrachten. Het Hof van Justitie heeft vastgesteld dat een gunningsbesluit dat wordt genomen in een situatie waarin sprake is van een belangenconflict, een schending van de beginselen van gelijke behandeling en transparantie inhoudt. Arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 17 maart 2005, *AFCon Management Consultants e.a. tegen Commissie*, T-160/03, ECLI:EU:T:2005:107, punt 74 betreffende de aanbesteding door de Commissie; het vereiste inzake vermeden van belangenconflicten was bovendien gebaseerd op het beginsel van goed financieel beheer.

<sup>(44)</sup> Arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 17 maart 2005, *AFCon Management Consultants e.a. tegen Commissie*, T-160/03, ECLI:EU:T:2005:107: de Commissie heeft geen onderzoek gedaan naar een kennelijk belangenconflict tussen een inschrijver en een lid van het comité voor de evaluatie van de inschrijvingen.

<sup>(45)</sup> Zie ook punt 5 van de aan Besluit C(2004) 2958 gehechte richtsnoeren inzake de deelname van de Commissie aan privaatrechtelijke organen.

<sup>(46)</sup> Inclusief gedelegeerd en gesubdelegeerd.

- de keuze van de personen of entiteiten waaraan de uitvoering van de EU-begroting in indirect beheer wordt toevertrouwd, mag geen aanleiding geven tot belangenconflicten (artikel 154, lid 1, FR 2018);
- voor financieringsinstrumenten die de Commissie op directe wijze uitvoert, mag de keuze van beheerders van specifieke investeringsinstrumenten, financiële intermediairs en ontvangers geen aanleiding geven tot belangenconflicten (artikel 216, lid 3, FR 2018).

## 2. Ernstige beroepsfout

Er zijn specifieke situaties waarbij deelnemers betrokken zijn, die kunnen worden aangemerkt als “ernstige beroepsfout” en niet als belangenconflict in de zin van artikel 61 FR 2018:

- wanneer de deelnemer een overeenkomst sluit met andere personen of entiteiten <sup>(47)</sup> met als doel de mededinging te vervalsen;
- wanneer de deelnemer tijdens een aanbestedingsprocedure tracht het besluitvormingsproces van de aanbestedende dienst op onrechtmatige wijze te beïnvloeden, bijvoorbeeld door een andere deelnemer zwart te maken of door een verkeerde voorstelling te geven van de deskundigheid en middelen waarover de deelnemer beschikt;
- wanneer de deelnemer vertrouwelijke informatie probeert te verkrijgen die hem onrechtmatige voordelen in de procedure kan opleveren.

Deze gevallen zijn opgenomen in artikel 136, lid 1, onder c), FR 2018 en vormen een basis om de deelnemer van gunningsprocedures uit te sluiten indien “in een definitieve rechterlijke beslissing of een definitief administratief besluit is vastgesteld dat de persoon of entiteit een ernstige beroepsfout heeft gemaakt doordat hij/zij de toepasselijke wet- of regelgeving of de ethische normen van de beroepsgroep waartoe hij/zij behoort, heeft overtreden of doordat hij/zij onrechtmatig gedrag heeft vertoond dat zijn professionele geloofwaardigheid aantast wanneer dit gedrag blijkt geeft van kwaad opzet of grove nalatigheid”. Zoals bepaald in artikel 136, lid 2, FR 2018, kan een dergelijke uitsluiting ook plaatsvinden indien er geen definitieve rechterlijke beslissing of geen definitief administratief besluit voorhanden is op basis van een voorlopige juridische kwalificatie, rekening houdend met vastgestelde feiten of andere bevindingen in de aanbeveling van de in artikel 143 FR 2018 bedoelde instantie.

## 3. Betrokkenheid bij het opstellen van documenten die bij de gunningsprocedure worden gebruikt

Er kunnen gevallen zijn waarin de aanbestedende dienst/verlener van EU-steun bijvoorbeeld een overeenkomst heeft gesloten met externe deskundigen om te helpen bij de voorbereiding van de documenten die in een gunningsprocedure moeten worden gebruikt (bv. het opstellen van het bestek van een volgende aanbestedingsprocedure) en waarin de dienstverlener besluit zelf als deelnemer deel te nemen aan dezelfde gunningsprocedure.

Overeenkomstig artikel 137, lid 1, FR 2018 is de deelnemer verplicht opgave te doen van zijn betrokkenheid bij de voorbereiding van de documenten die worden gebruikt in de gunningsprocedure (of een andere situatie als bedoeld in artikelen 136, lid 1 en 141, lid 1, FR 2018) en, in voorkomend geval, te verklaren of hij corrigerende maatregelen heeft getroffen als bedoeld in artikelen 136, lid 6, onder a) en 136, lid 7, FR 2018.

De aanbestedende dienst/verlener van EU-steun moet ervoor zorgen dat de deelnemers die betrokken zijn bij de voorbereiding van de documenten en andere deelnemers gelijk worden behandeld. De deelnemer die betrokken is bij de voorbereiding van de documenten moet van de volgende procedure worden uitgesloten indien zijn deelname leidt tot een schending van het beginsel van gelijke behandeling, met inbegrip van vervalsing van de mededinging, die niet op een andere wijze kan worden verholpen (artikel 141, lid 1, onder c), FR 2018 <sup>(48)</sup>). In dit verband zou de aanbestedende dienst

<sup>(47)</sup> Bijvoorbeeld: een andere persoon of entiteit kan zijn: 1) een andere deelnemer of 2) een dienstverlener (die voorheen betrokken was bij de voorbereiding van documenten die in de gunningsprocedure moeten worden gebruikt), waarbij de deelnemer een overeenkomst sluit met deze dienstverlener om te helpen bij de voorbereiding van zijn inschrijving/aanvraag teneinde de mededinging te vervalsen (het is nochtans moeilijk om subsidie- of aanbestedingsspecificaties op te stellen die voldoende nauwkeurig zijn zodat zij door alle aanvragers op dezelfde manier worden begrepen. Een adviseur die een aanbestedende dienst heeft geholpen bij het opstellen ervan, mag dan geen advies verlenen aan (of een overeenkomst inzake advisering sluiten met) een deelnemer over hoe hij zijn inschrijving/aanvraag precies moet opstellen).

<sup>(48)</sup> Naast de afwijzing als gevolg van de betrokkenheid bij de voorbereiding van de documenten die in de gunningsprocedure worden gebruikt, wordt ook benadrukt dat er andere omstandigheden zijn die tot afwijzing van een deelnemer kunnen leiden, zoals die welke is vastgesteld in artikel 141, lid 1, onder b), FR 2018, wanneer een deelnemer valse verklaringen heeft afgelegd in de informatie die wordt verlangd als voorwaarde voor deelname aan de procedure of die informatie niet heeft verstrekt. Het volgende is een geval waarin de ordonnateur een deelnemer van een gunningsprocedure heeft afgewezen wegens het niet verstrekken van de informatie (Arrest van het Gerecht van 9 april 2019, *Sopra Steria tegen Europees Parlement*. T-182/15, ECLI:EU:T:2019:228): het Gerecht heeft het beroep van Sopra Steria verworpen. Het was niet van belang dat er geen sprake was van een conflict, aangezien Sopra Steria de aanbestedingsregels heeft geschonden op grond waarvan zij het Europees Parlement onverwijld in kennis moest stellen van elk potentieel belangenconflict; het Europees Parlement moet een inschrijver afwijzen als die de informatie die wordt verlangd als voorwaarde voor deelname aan de procedure niet heeft verstrekt: in deze situatie schreef het Europees Parlement een aanbesteding uit voor verschillende percelen voor allerlei IT-diensten. Een van deze percelen was bestemd voor de beoordeling van andere percelen, zodat het duidelijk niet mogelijk was dat één consortium zowel op dat perceel als op andere percelen zou inschrijven. Tijdens de procedure was er sprake van een fusie tussen twee ondernemingen in consortia die op dergelijke onverenigbare percelen inschreven, hetgeen leidde tot een annulering wegens niet-naleving van de onvereenigbaarheidsregel. Het Hof bevestigde het annuleringsbesluit van het Europees Parlement.

de leden van het evaluatiecomité bijvoorbeeld informatie kunnen verstrekken over de dienstverleners die betrokken waren bij de voorbereiding van de documenten die in de gunningsprocedure moeten worden gebruikt.

De bewijslast rust op de aanbestedende dienst/verlener van EU-steun. Het is derhalve aan de aanbestedende dienst/verlener van EU-steun om de vervalsing van de mededinging aan te tonen of te bewijzen dat alle mogelijke maatregelen zijn genomen om te voorkomen dat de betrokken deelnemer wordt afgewezen voor de gunningsprocedure <sup>(49)</sup>. Een dergelijke afwijzing is onderworpen aan een contradictoire procedure <sup>(50)</sup>, zodat de deelnemer in staat wordt gesteld te bewijzen dat door zijn eerdere betrokkenheid de mededinging niet is vervalst.

In de praktijk wordt aanbevolen afwijzing te voorkomen door maatregelen te nemen om vervalsing van de mededinging te voorkomen. Met name de informatie die aan de dienstverlener wordt verstrekt voor de voorbereiding van de documenten die in een gunningsprocedure moeten worden gebruikt, moet ook aan de andere deelnemers aan de tweede procedure worden meegegeeld. Bovendien moet de termijn voor de ontvangst van inschrijvingen/aanvragen voor de tweede procedure lang genoeg zijn om ervoor te zorgen dat alle deelnemers goed geïnformeerd zijn.

#### 4. Conflicterende beroepsbelangen (uitsluitend voor aanbestedingen)

Ondernemers <sup>(51)</sup> die deelnemen aan aanbestedingsprocedures mogen geen belangenconflicten hebben die de uitvoering van de overeenkomst negatief kunnen beïnvloeden (artikel 167, lid 1, onder c) en bijlage I, punt 20.6, FR 2018).

Dit wordt gewoonlijk een conflicterend beroepsbelang genoemd en moet in de selectiefase worden behandeld om te voorkomen dat ondernemers bijvoorbeeld de opdracht krijgen om een project te evalueren waaraan ze hebben deelgenomen of om rekeningen te controleren die ze eerder hebben gecertificeerd, aangezien ze in deze gevallen al betrokken zijn geweest bij het precieze voorwerp van de inschrijving. Deze situaties doen zich vaak voor bij raamovereenkomsten voor evaluaties of audits, waarbij de contractant een conflicterend beroepsbelang kan hebben voor een specifieke overeenkomst.

Een beoordeling per geval is vereist om te bevestigen dat de situatie van een belangenconflict negatieve gevolgen kan hebben voor de uitvoering van de betreffende specifieke overeenkomst. Indien de ondernemer zich in een dergelijke situatie bevindt, wordt de desbetreffende inschrijving afgewezen. De beoordeling moet een contradictoire procedure met de betrokken ondernemer omvatten en moet gebaseerd zijn op objectieve criteria en feitelijke elementen die, rekening houdend met de aard van de uit te voeren taken, het conflicterend beroepsbelang bevestigen en tegelijkertijd een ongerechtvaardigde beperking voorkomen van het aantal ondernemers dat aan aanbestedingsprocedures kan deelnemen, zodat ook de beginselen van non-discriminatie, gelijke behandeling en transparantie worden nageleefd.

<sup>(49)</sup> Arrest van het Gerecht van 12 februari 2019, *Vakakis tegen Europese Commissie*, T-292/15, ECLI:EU:T:2019:84, betreffende de deelname aan het opstellen van de opdracht (de aanbestedende dienst heeft dit niet onderzocht en bij gebreke van een onderzoek betekende de onzekerheid dat de gunningsprocedure werd betwist). De zaak betrof een geschil over schadevergoeding. Het winnende bedrijf had iemand in dienst genomen die betrokken was bij de opstelling van het bestek. De verliezer vorderde schadevergoeding op grond van het feit dat de winnaar om die reden zou zijn uitgesloten, indien de aanbestedende dienst voldoende onderzoek had verricht. Het Hof oordeelde dat de uitkomst van een dergelijk onderzoek hypothetisch was en hoe dan ook niet tot afwijzing had moeten leiden indien andere voorzorgsmaatregelen waren genomen. Punt 45: “[...] volgens de praktische gids voor aanbestedingsprocedures voor extern optreden van de Europese Unie moet een inschrijver die in een belangenconflict verkeert, van de aanbestedingsprocedure worden uitgesloten tenzij hij bewijst dat deze omstandigheid geen oneerlijke mededinging oplevert.[...]”

<sup>(50)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 3 maart 2005, *Fabricom SA tegen België*, C-21/03 en C-34/03, ECLI:EU:C:2005:127, punt 36, waarin wordt verklaard dat een bepaling van nationaal recht “volgens welke een persoon die belast is geweest met het onderzoek, de proeven, de studie of de ontwikkeling van werken, leveringen of diensten, geen aanvraag tot deelname of geen offerte mag indienen voor een overheidsopdracht voor die werken, leveringen of diensten, zonder dat hem de mogelijkheid wordt geboden om aan te tonen dat in de omstandigheden van het concrete geval de door hem opgedane ervaring de mededinging niet kan vervalsen” niet in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht.

<sup>(51)</sup> Voor de toepassing van de aanbestedingsprocedures krachtens FR 2018 wordt een ondernemer in artikel 2, lid 24, FR 2018 gedefinieerd als “elke natuurlijke persoon of rechtspersoon, met inbegrip van een publieke entiteit, of een groep van dergelijke personen, die de levering van producten, de uitvoering van werken of de verrichting van diensten, dan wel de levering van onroerend goed aanbiedt”.

In het specifieke geval van de selectie van de onafhankelijke externe auditinstanties of -deskundigen die de externe controle verrichten van de jaarrekeningen van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen, bepaalt artikel 233 FR 2018 dat de looptijd van de overeenkomst beperkt is tot vijf jaar, met een maximum van twee termijnen. Na twee opeenvolgende termijnen worden zij geacht tegenstrijdige belangen te hebben die negatieve gevolgen kunnen hebben voor de uitvoering van de audit.

Het conflicterend beroepsbelang verschilt van de betrokkenheid bij het opstellen van documenten die in de toekenningsprocedures worden gebruikt, die onder punt 3 van dit hoofdstuk 4.1. worden beschreven.

#### 4.2. Verdere verwijzingen naar belangenconflicten in het FR 2018

Voorts wordt in het FR 2018 verwezen naar het begrip belangenconflict als het om de volgende situaties gaat:

- indien de rekenplichtige van de Commissie eveneens optreedt als de rekenplichtige van een uitvoerend agentschap (artikel 69, lid 3, FR 2018) of indien twee of meer instellingen of organen van de EU dezelfde rekenplichtige hebben (artikel 78, lid 2, FR 2018), zijn specifieke maatregelen vereist om belangenconflicten te voorkomen;
- de uitvoerende instanties of tegenpartijen die betrokken zijn bij de uitvoering van financieringsinstrumenten en begrotingsgaranties moeten belangenconflicten met hun andere activiteiten voorkomen (artikel 209, lid 2, onder e), FR 2018);
- wanneer voor de uitvoering van een actie of werkprogramma een overeenkomst tot uitvoering van een overheidsopdracht moet worden gegund door de begunstigde, moet elk belangenconflict worden vermeden (artikel 205, lid 1, FR 2018);
- Instellingen en organen van de EU mogen bij wijze van uitzondering bedrijfssponsoring ontvangen als steun in natura voor een evenement of een activiteit voor promotiedoeleinden of in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen, op voorwaarde dat dit niet leidt tot belangenconflicten (artikel 26, lid 2, onder c), FR 2018).

De eerste twee voorbeelden sluiten inhoudelijk nauw aan bij het in hoofdstuk 4.1, punt 4, beschreven begrip conflicterend beroepsbelang.

#### 4.3. Ethische kwesties in een niet-financiële context

Dit document heeft voornamelijk betrekking op kwesties van financieel beheer in verband met belangenconflicten die in het FR 2018 zijn geregeld. In dit verband moet het personeel dat betrokken is bij de uitvoering van de begroting van de EU en geconfronteerd wordt met een belangenconflict in de zin van het FR 2018, de in hoofdstuk 3.2.4 beschreven procedures volgen. Niettemin wordt het waardevol geacht om in dit hoofdstuk een korte beschrijving en een overzicht te geven van relevante documenten over ethische kwesties in niet-financiële context op het niveau van de Commissie.

De regels inzake belangenconflicten die van toepassing zijn op het personeel van de Commissie (zelfs wanneer geen sprake is van betrokkenheid bij de uitvoering van de begroting) worden geregeld door wat algemeen bekend staat als "ethische regels" (beroepsethiek of deontologie). Het kader wordt gevormd door de verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Statuut van de ambtenaren van de EU en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden<sup>(52)</sup>. Binnen de Commissie<sup>(53)</sup> is het directoraat-generaal Personele middelen en veiligheid verantwoordelijk voor de gedragscode voor het personeel op het centrale niveau van de organisatie, met inbegrip van kabinetsmedewerkers.

Bovendien is elke dienst van de Commissie verplicht het personeel te adviseren over ethiek en interne maatregelen te nemen om belangenconflicten te voorkomen en te beheren.

Preventieve en beperkende maatregelen vormen een belangrijk aspect van de regulering van belangenconflicten binnen de Commissie. De verplichtingen voor het personeel omvatten onder meer het melding maken van:

- elke situatie waarin een personeelslid verzocht wordt een aangelegenheid te behandelen waarbij deze zodanige directe of indirecte persoonlijk belangen en met name familiale en financiële belangen heeft, dat zijn of haar onafhankelijkheid in het gedrang zou kunnen komen;

<sup>(52)</sup> Verordening nr. 31 (EEG), 11 (EGA), tot vaststelling van het Statuut van de ambtenaren en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.

<sup>(53)</sup> Alle andere instellingen, agentschappen en organen van de EU beschikken over vergelijkbare procedures.

## Voorbeeld:

De betrokkenen moeten melding maken van elke situatie waarin hen wordt gevraagd een zaak te behandelen waarin zij een familiaal en/of financieel belang hebben (zoals de ondernemingen die eigendom zijn van hun naaste familie).

- elke situatie van belangenconflict bij werving of bij terugkeer van verlof om persoonlijke redenen;
- de beroepsactiviteit van echtgenoten (met inbegrip van een partner met wie de persoon een geregistreerd partnerschap buiten het huwelijk heeft) en eventueel van andere directe familieleden;
- het aanbieden van geschenken of gastvrijheid;
- onderscheidingen of eerbewijzen;
- betaalde of onbetaalde externe activiteiten en opdrachten, waarvoor in de regel vooraf toestemming moet worden gevraagd en verkregen.

Een personeelslid kan ook onder meer worden gevraagd om: i) in bepaalde omstandigheden van handelen af te zien; ii) zich tijdens de actieve dienst of verlof om persoonlijke redenen te onthouden van nevenactiviteiten, en iii) zich gedurende een beperkte periode te onthouden van beroepsmatige contacten met voormalige collega's of van het vertegenwoordigen van tegenpartijen nadat zij de dienst hebben verlaten. Personeelsleden dienen zich bovendien te onthouden van ongeoorloofde verstrekking van vertrouwelijke informatie.

De bovengenoemde regels en beperkingen zijn bedoeld om te voorkomen dat er belangenconflicten ontstaan, bijvoorbeeld door de nevenactiviteiten van personeelsleden of de beroepsactiviteiten van hun echtgenoten (met inbegrip van een partner met wie het personeelslid een geregistreerd partnerschap buiten het huwelijk heeft). In onderstaande referentiedocumenten en informatiebronnen wordt nader ingegaan op de regels inzake belangenconflicten van personeelsleden <sup>(54)</sup>, zelfs wanneer zij niet betrokken zijn bij de uitvoering van de begroting van de EU.

- Verordening nr. 31 (EEG), 11 (EGA), tot vaststelling van het Statuut van de ambtenaren en de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie <sup>(55)</sup>, met name de artikelen 11 en 16
- Besluit van de Commissie van 29 juni 2018 over externe activiteiten en opdrachten en beroepsactiviteiten na het verlaten van de dienst (beschikbaar in het Engels, Frans en Duits) <sup>(56)</sup>
- Communication from Vice-President Šefčovič to the Commission on Guidelines on Gifts and Hospitality for staff members SEC(2012) 167 final <sup>(57)</sup>
- Gids inzake ethiek van de Europese Commissie (Ref. Ares(2019)4833796 - 24/07/2019) <sup>(58)</sup> (beschikbaar in het Engels)
- Praktische gids inzake ethiek en gedragscode voor het personeel <sup>(59)</sup> (beschikbaar in het Engels)
- Besluit van de Commissie van 17 oktober 2000 tot wijziging van haar reglement van orde: Bestuurlijke gedragscode voor het personeel van de Europese Commissie bij de contacten met het publiek <sup>(60)</sup>
- Website ethiek en gedragscode voor het personeel <sup>(61)</sup>

<sup>(54)</sup> Zie voor de leden van de Commissie: Besluit van de Commissie van 31 januari 2018 betreffende een gedragscode voor de leden van de Europese Commissie (PB C 65 van 21.2.2018, blz. 7). In de Verdragen van de Europese Unie wordt bepaald dat de leden van de Europese Commissie alle waarborgen voor onafhankelijkheid moeten bieden en dat de commissarissen gedurende hun ambtsperiode en na afloop daarvan eerlijkheid en kiesheid moeten betrachten. Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ontwikkelt deze beginselen verder. De lidstaten mogen niet proberen invloed uit te oefenen op de Europese commissarissen. Commissarissen mogen gedurende hun ambtsperiode geen andere beroepswerkzaamheden verrichten en moeten na hun ambtsperiode eerlijkheid en kiesheid blijven betrachten. Het beroepsgeheim dat voor alle personeelsleden van de Europese instellingen geldt, is ook van toepassing op de commissarissen.

<sup>(55)</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:01962R0031-20200101>

<sup>(56)</sup> [https://myintracomm.ec.europa.eu/staff/Documents/talent-management/staff/C\\_2018\\_4048\\_F1\\_COMMISSION\\_DECISION\\_EN\\_V9\\_P1\\_954331.pdf](https://myintracomm.ec.europa.eu/staff/Documents/talent-management/staff/C_2018_4048_F1_COMMISSION_DECISION_EN_V9_P1_954331.pdf)

<sup>(57)</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-to-the-commission-guidelines-on-gifts-and-hospitality\\_2012\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-to-the-commission-guidelines-on-gifts-and-hospitality_2012_en.pdf)

<sup>(58)</sup> <https://webgate.ec.testa.eu/Ares/document/show.do?documentId=080166e5c60c438b>

<sup>(59)</sup> <https://myintracomm.ec.europa.eu/staff/Documents/staff-conduct/practical-guide-to-staff-ethics-and-conduct.pdf>

<sup>(60)</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/code-good-administrative-behaviour-0\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/code-good-administrative-behaviour-0_en)

<sup>(61)</sup> <https://myintracomm.ec.europa.eu/staff/EN/staff-conduct/Pages/index.aspx>

- Richtsnoeren voor de preventie en beheersing van belangenconflicten in de gedecentraliseerde agentschappen van de EU van 10 december 2013 <sup>(62)</sup> die met name betrekking hebben op leden van raden van bestuur en deskundigen (beschikbaar in het Engels)
  
- Richtsnoeren inzake klokkenluiders <sup>(63)</sup> <sup>(64)</sup> (beschikbaar in het Engels)

De behandeling van gevallen waarin een belangenconflict niet afdoende kan worden beperkt, hangt af van het toepasselijke rechtskader en de procedure. De instellingen van de EU beschikken over verschillende verhaalsmogelijkheden. Deze zijn vastgelegd in het FR 2018, in het Statuut, in sectorale wetgeving, of in de bindende overeenkomsten die de Commissie, andere personen/entiteiten die betrokken zijn bij de uitvoering van de begroting van de EU, contractanten en begunstigden hebben gesloten.

Het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) of het Bureau voor onderzoek en disciplinaire zaken van de Commissie (IDOC) kunnen worden verzocht een onderzoek in te stellen in omstandigheden die doen vermoeden dat sprake is van i) fraude, corruptie of andere onrechtmatige activiteiten; ii) schending van financiële voorschriften (zoals die inzake overheidsopdrachten); iii) vriendsjespolitiek die de financiële belangen van de EU schaadt, of iv) ernstige beroepsfouten.

Voorbeeld: <sup>(65)</sup>

“Het tot aanstelling bevoegde gezag heeft besloten een ambtenaar die zonder toestemming van zijn hiërarchie onderhandelde over belangrijke voorwaarden van een overeenkomst met een extern bedrijf, van zijn functie te ontheffen. Zowel de tuchtraad als het tot aanstelling bevoegd gezag waren van oordeel dat zijn gedrag het imago van de instelling ernstig heeft geschaad en afbreuk deed aan zijn positie. Bovendien heeft de ambtenaar het bedrijf van zijn partner als onderaannemer openlijk aanbevolen aan de Commissie, wat ertoe heeft geleid dat dit bedrijf daadwerkelijk als onderaannemer is opgetreden, zonder dat de hiërarchie hiervan op de hoogte was. De ambtenaar heeft bovendien deelgenomen aan het beheer van de overeenkomst van het bedrijf van zijn partner met de contractant van de Commissie. Dit alles vormde een ernstig belangenconflict. Het tot aanstelling bevoegde gezag heeft geconcludeerd dat de ambtenaar de artikelen 11, eerste alinea, 12 en 21 van het Statuut, alsmede de artikelen 57 en 79 van het Financieel Reglement ernstig heeft geschonden. <sup>(66)</sup>”

## 5. SPECIFIEKE ELEMENTEN VOOR GEDEELD BEHEER

Naast de regels in het FR 2018 worden de regels voor het beheer en de controle van middelen onder gedeeld beheer aangevuld in sectorale wetgeving.

Voor nadere bijzonderheden over de regels inzake financiële correcties en over het opzetten van beheers- en controlesystemen voor middelen in gedeeld beheer wordt verwezen naar de desbetreffende bepalingen van i) het FR 2018; ii) andere sectorale wetgeving voor fondsen onder gedeeld beheer, met name, wat de Europese structuur- en investeringsfondsen betreft, de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen (“VGB”) <sup>(67)</sup> en iii) de “Leidraad voor de Commissie en de lidstaten voor een gemeenschappelijke methode voor de beoordeling van beheers- en controlesystemen in de lidstaten – EGESIF 14-0010-final 18/12/2014 <sup>(68)</sup>”. Voorts wordt voor gedetailleerde regels inzake

<sup>(62)</sup> [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/2013-12-10\\_guidelines\\_on\\_conflict\\_of\\_interests\\_en.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/2013-12-10_guidelines_on_conflict_of_interests_en.pdf)

<sup>(63)</sup> <https://myintracomm.ec.europa.eu/staff/en/staff-conduct/individual-obligations/Pages/whistleblowing.aspx>

<sup>(64)</sup> <https://myintracomm.ec.europa.eu/staff/Documents/staff-conduct/whistleblowing-guidelines-en.pdf>

<sup>(65)</sup> Bron: Activiteitenverslag van het Bureau voor onderzoek en disciplinaire zaken van de Commissie (IDOC) 2019.

<sup>(66)</sup> De verwijzingen naar de artikelen 72 en 79 in het FR 2012 komen overeen met de artikelen 61 en 100 in het FR 2018.

<sup>(67)</sup> Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

<sup>(68)</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_common\\_mcs\\_assessment\\_nl.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_common_mcs_assessment_nl.pdf)

het beheers- en controlesysteem voor het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (Elfpo) ook verwezen naar de horizontale verordening <sup>(69)</sup> en met name de accrediteringscriteria voor betaalorganen <sup>(70)</sup>.

### 5.1. Wie doet wat in het kader van gedeeld beheer?

De algehele verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor de uitvoering van de EU-begroting berust bij de Commissie. Ongeveer 75 % van de EU-begroting wordt echter door de lidstaten uitgevoerd in gedeeld beheer, overeenkomstig de regels van het FR 2018, de toepasselijke sectorale EU-wetgeving en nationale voorschriften. Daarom is een nauwe samenwerking tussen de nationale autoriteiten en de Commissie noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de EU-begroting wordt gebruikt overeenkomstig de beginselen van goed financieel beheer en dat de financiële belangen van de EU goed worden beschermd door een adequaat verantwoordingsmodel.

Gedeeld beheer houdt in dat de lidstaten (en, afhankelijk van hun organisatie, ook hun regio's), rekening houdend met hun institutionele en rechtskader, verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van programma's, steunregelingen en acties die in gedeeld beheer worden gefinancierd. Deze rol omvat ook het bepalen van de reikwijdte van de steun van de middelen en het ontwerpen van specifieke steuninstrumenten en het toewijzen van middelen aan begunstigen (bv. bedrijven, landbouwers, gemeenten enz.) en audits en controles van de uitvoering van de programma's.

Bij gedeeld beheer is de Commissie verantwoordelijk voor het voorstellen van de wettelijke bepalingen op EU-niveau, het goedkeuren van de programma's, het uitoefenen van bepaalde adviserende functies en het uitoefenen van toezicht op de uitvoering van de programma's, met inbegrip van monitoring en audit, zonder evenwel rechtstreeks op operationeel niveau in te grijpen; d.w.z. dat de Commissie in het kader van de regels voor gedeeld beheer in principe geen partij is bij de contractuele relatie tussen de nationale of regionale autoriteit en de begunstigen/ontvangers van de middelen. Bovendien bevordert de Commissie ook de verspreiding en uitwisseling in de gehele EU van kennis, goede praktijken en informatie over de steun die wordt verleend met de EU-middelen in gedeeld beheer.

Overeenkomstig artikel 36, lid 1, en artikel 63, lid 1, FR 2018 moeten de Commissie en de lidstaten zich houden aan het beginsel van goed financieel beheer als omschreven in artikel 33 FR 2018.

In dit verband is het aan de lidstaten en hun autoriteiten om de volgende stappen te nemen.

- Opzetten en waarborgen van de doeltreffende werking van internecontrolesystemen. Deze controlesystemen moeten voldoen aan de vereisten van het FR (met name de artikelen 36 en 63 FR 2018), sectorale wetgeving en nationale voorschriften, met inbegrip van de voorschriften inzake i) het beschikken over adequate procedures voor de organisatie van dergelijke internecontrolesystemen; ii) het selecteren van activiteiten; iii) het beschikken over passende maatregelen om belangenconflicten te voorkomen, op te sporen en op passende wijze te beperken en aan te pakken, en iv) het verrichten van de nodige administratieve en beheersverificaties, of controles, en audits ter plaatse. De lidstaten moeten hun bestaande systemen controleren om ervoor te zorgen dat de aspecten met betrekking tot belangenconflicten in het FR 2018 goed zijn geregeld.
- Vaststellen van maatregelen om belangenconflicten te voorkomen. Een doeltreffende preventie van belangenconflicten is van belang om de financiële belangen van de EU bij de uitvoering van de EU-begroting te waarborgen, overeenkomstig de toepasselijke EU-voorschriften. Om de integriteit van het besluitvormingsproces te waarborgen, moeten personeelsleden handelen zonder daarbij persoonlijke belangen te betrekken.
- Vaststellen of er in een bepaald geval sprake is van een belangenconflict en, zo ja, toepassing van risicobeperkende maatregelen. Daartoe moet een lidstaat beoordelen of er al dan niet sprake is van een belangenconflict, bijvoorbeeld wanneer zijn autoriteiten een financieringsaanvraag beoordelen of de subsidiabiliteit van uitgaven controleren.

<sup>(69)</sup> Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 549).

<sup>(70)</sup> Bijlage 1 bij Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 907/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de betaalorganen en andere instanties, het financieel beheer, de goedkeuring van de rekeningen, de zekerheden en het gebruik van de euro (PB L 255 van 28.8.2014, blz. 18, met name punt 1, B), v)).

- Melden van gevallen van belangenconflicten met behulp van passende verslagleggingsinstrumenten, met name het beheersstelsel voor onregelmatigheden (IMS) voor het melden van ontdekte onregelmatigheden aan de Commissie.
- Corrigeren van onregelmatigheden in gevallen van individuele of systemische niet-naleving <sup>(71)</sup> van de regels inzake de vermindering van belangenconflicten, zoals vastgesteld in artikel 59, lid 2, onder b), FR 2012 en artikel 63, lid 2, onder c), FR 2018. Niet-naleving van de regels inzake belangenconflicten kan ertoe leiden dat de lidstaten financiële correcties opleggen en middelen terugvorderen <sup>(72)</sup> overeenkomstig sectorspecifieke regelgeving en/of andere vormen van verhaal.

Voorbeeld:

In een opmerkelijk geval moest een entiteit die was ingezet om samenwerkingsprogramma's uit te voeren, volledig worden ontbonden, omdat bepaalde bestuursleden van de entiteit ook aan het hoofd stonden van bureaus voor technische bijstand die waarschijnlijk adviesopdrachten van de entiteit zouden krijgen, en die ook kregen. Dit werd door de Rekenkamer bekritiseerd in haar Speciaal verslag nr. 1/96. Een van de betrokken bureaus heeft tegen de Rekenkamer een proces wegens laster aangespannen, dat het heeft verloren. In zijn arrest in die specifieke zaak heeft het Hof van Justitie verklaard dat: "belangenverstremming [...] als zodanig en objectief een ernstige dysfunctie [is], zonder dat voor de kwalificatie ervan rekening moet worden gehouden met de bedoelingen van de betrokkenen en met hun goede of kwade trouw" (onze onderstreping) <sup>(73)</sup> <sup>(74)</sup>.

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 3.2.3 moet het bestaan van een objectief als belangenconflict te beschouwen situatie worden beoordeeld ongeacht de bedoeling van de betrokkene. De Commissie is van mening dat een onopgelost objectief als belangenconflict te beschouwen situatie een onregelmatigheid vormt. Dergelijke onregelmatigheden moeten worden voorkomen, maar als dat niet het geval is, moeten zij door de bevoegde nationale autoriteiten worden opgespoord en gecorrigeerd <sup>(75)</sup>. De autoriteiten van de lidstaten kunnen de begunstigde/eindontvangers gerichtere corrigerende maatregelen en sancties/boetes opleggen op basis van de nationale wetgeving en de met hen gesloten overeenkomsten en contracten.

Naar analogie van de in hoofdstuk 5.2 beschreven situatie hoeft voor financiële correcties in geval van niet-naleving van de toepasselijke regels inzake overheidsopdrachten <sup>(76)</sup>, niet te worden aangetoond dat de objectief als belangenconflict te beschouwen situatie negatieve gevolgen heeft gehad of dat de objectief als belangenconflict te beschouwen situatie opzettelijk is gebruikt om een bepaalde persoon/entiteit te bevoordelen (dit is alleen relevant voor het vaststellen van een frauduleuze onregelmatigheid).

Wanneer een belangenconflict wordt vastgesteld, moeten de autoriteiten van de lidstaten rekening houden met mogelijke gevolgen voor andere acties of overeenkomsten voor de betrokken actie/belanghebbenden en op passende wijze optreden om verdere situaties van belangenconflicten te voorkomen.

<sup>(71)</sup> Zie ook, ter informatie, 1) arrest van het Hof van Justitie van 27 oktober 2005, *Griekenland tegen Commissie*, C-387/03, ECLI:EU:C:2005:646 en 2) arrest van het Gerecht van 25 februari 2015, *Polen tegen Commissie*, T-257/13, ECLI:EU:T:2015:111, op het gebied van het GLB.

<sup>(72)</sup> Voor het GLB, zie met name de artikelen 54 tot en met 56 van Verordening (EU) nr. 1306/2013 van 17 december 2013.

<sup>(73)</sup> Arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 15 juni 1999, *Ismieri Europa Srl tegen Rekenkamer*, ECLI:EU:T:1999:124, T-277/97 en hogere voorziening, punt 123. In dezelfde zaak (punt 146) wordt gesteld dat belangenverstremming op het gebied van de plaatsing van overheidsopdrachten op zich een aantasting van het goed beheer van gemeenschapsgelden vormt en van de gelijke behandeling van iedereen bij de plaatsing van dergelijke opdrachten. Het is dan ook niet nodig dat die belangenverstremming bovendien kwantificeerbare materiële schade heeft veroorzaakt.

<sup>(74)</sup> Arrest van het Gerecht van 20 maart 2013, *Nexans France tegen Gemeenschappelijke Onderneming Fusion for Energy*, T-415/10, ECLI:EU:T:2013:141, punt 114. Het feit dat een inschrijver, zelfs zonder daartoe de bedoeling te hebben, de voorwaarden van een aanbesteding in voor hem gunstige zin kan beïnvloeden, doet een situatie van belangenverstremming ontstaan.

<sup>(75)</sup> artikel 63, lid 2, FR 2018: "2. De lidstaten nemen, wanneer zij taken met betrekking tot de uitvoering van de begroting uitvoeren, alle nodige maatregelen, met inbegrip van wetgevende, regelgevende, en administratieve maatregelen, ter bescherming van de financiële belangen van de Unie, met name door [...] c) te voorzien in de preventie, opsporing en correctie van onregelmatigheden en fraude; [...] Daarnaast gaan zij over tot terugvordering van onterecht betaalde bedragen en stellen zij in voorkomend geval gerechtelijke procedures in. De lidstaten leggen de ontvangers doeltreffende, afschrikkende en evenredige sancties op indien hierin is voorzien bij sectorspecifieke regelgeving of bij specifieke bepalingen in het nationale recht."

<sup>(76)</sup> Zie soort onregelmatigheid nr 21 in de bijlage bij Besluit C(2019) 3452 final van de Commissie van 14 mei 2019 tot vaststelling van richtsnoeren voor het bepalen van de financiële correcties die op de door de Unie gefinancierde uitgaven moeten worden toegepast in geval van niet-naleving van de toepasselijke regels inzake overheidsopdrachten.



- Ervoor zorgen dat het gebruik van de middelen overeenkomstig internationaal aanvaarde auditnormen wordt gecontroleerd door nationale onafhankelijke auditororganen, als aanvulling op de controles die worden uitgevoerd door de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het beheer van EU-middelen (of indien onder hun verantwoordelijkheid valt). De auditadviezen van deze organen vormen de basis voor de algemene zekerheid over het gebruik van EU-middelen. Het vertrouwen van de Commissie in de nationale auditadviezen belet haar echter niet om verdere audits naar het gebruik van EU-middelen te verrichten en doet geen afbreuk aan de verplichting van de Commissie om in het kader van haar risicobeoordeling de in de lidstaten opgezette controlesystemen te monitoren.

De Commissie is verantwoordelijk voor:

- het verstrekken van advies en richtsnoeren voor, en het monitoren van de conformiteit van de nationale internecontrolesystemen met de EU-voorschriften;
- het controleren van de internecontrolesystemen van de lidstaten om te beoordelen of deze geschikt en doeltreffend zijn voor het vermijden en beheren van onder meer belangenconflicten (op basis van een risicobeoordeling, rekening houdend met de resultaten van de door de nationale autoriteiten of andere EU-auditinstanties verrichte en aan de Commissie meegedeelde verificaties, audits en controles, alsmede met alle andere beschikbare informatie) en om aanbevelingen ter verbetering van die systemen te doen;
- het controleren van de door de lidstaten bij de Commissie gedeclareerde uitgaven om na te gaan of de relevante subsidiabiliteitsregels zijn nageleefd;
- het toepassen van passende maatregelen ter bescherming van de EU-begroting, zoals onderbreking van betalings-termijnen, schorsing van betalingen en financiële correcties in geval van individuele of systemische niet-naleving van de regels inzake het vermijden van belangenconflicten als vastgelegd in artikel 59, lid 6, punten b) en c), FR 2012 of artikel 63, lid 8, punten b) en c), FR 2018, samen met aanbevelingen voor de lidstaten inzake passende corrigerende maatregelen die zij moeten nemen, met inbegrip van de versterking van hun internecontrolesystemen (<sup>77</sup>).

Artikel 63, lid 8, onder b), FR 2018 (<sup>78</sup>) verplicht de Commissie uitgaven die in strijd met het toepasselijk recht zijn verricht van EU-financiering uit te sluiten. Dit kan het gevolg zijn van controles en audits op elk niveau van de controlesystemen in de lidstaat, van controles en audits door de Commissie, van audits door de Europese Rekenkamer of van onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF), en zij hebben tot doel een situatie te herstellen naar een situatie waarin de medegefinancierde uitgaven in overeenstemming zijn met het toepasselijke recht. Zoals hierboven is uiteengezet, zijn de lidstaten in de eerste plaats verantwoordelijk voor het corrigeren van onregelmatigheden. De Commissie kan uitgaven van EU-financiering uitsluiten indien de lidstaat heeft nagelaten de vereiste maatregelen te nemen wanneer sprake is van ernstige tekortkomingen in de doeltreffende werking van het beheer- en controlesysteem, of wanneer de EU-financiering voor een actie geheel of gedeeltelijk onregelmatig is. De Commissie heeft de bevoegdheid geëxtrapoleerde of forfaitaire correcties toe te passen wanneer het bedrag van de onregelmatige uitgaven niet nauwkeurig kan worden gekwantificeerd (<sup>79</sup>).

Wat middelen in gedeeld beheer betreft, is het in de eerste plaats aan de nationale autoriteiten/organen die EU-middelen beheren en controleren om belangenconflicten te voorkomen, op te sporen, te melden en te corrigeren. De door deze autoriteiten/organen in dit verband genomen maatregelen blijven onderworpen aan audits door de nationale onafhankelijke auditororganen, aan monitoring en audits door de Commissie, aan audits door de Europese Rekenkamer en aan onderzoeken door het OLAF in het kader van de uitoefening van zijn bevoegdheden.

## 5.2. Regels inzake belangenconflicten in het kader van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten

Artikel 61 FR 2018 heeft betrekking op alle beheersvormen en alle soorten uitgaven krachtens de EU-begroting.

(<sup>77</sup>) COM(2014) 38 final, Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, corruptiebestrijdingsverslag van de EU, blz. 26. <https://eur-lex.europa.eu/procedure/NL/1041639>

(<sup>78</sup>) artikel 63, lid 8, FR 2018: “8. Om ervoor te zorgen dat de middelen van de Unie worden gebruikt in overeenstemming met de toepasselijke voorschriften dient de Commissie: [...] b) betalingen die in strijd met het toepasselijk recht zijn verricht, uit te sluiten van financiering door de Unie;”.

(<sup>79</sup>) In het verleden zijn in het kader van audits van de Commissie en OLAF-onderzoeken verscheidene bevindingen met betrekking tot belangenconflicten gedaan, zowel op systeemniveau als op het niveau van individuele acties. In het geval van bevindingen in verband met het in de lidstaat aanwezige systeem om belangenconflicten te voorkomen, op te sporen en in te perken, zijn systeemaanbevelingen gedaan en zijn forfaitaire correcties toegepast wegens de geconstateerde systemische tekortkomingen, die ook betrekking hebben op kwesties in verband met belangenconflicten. In het geval van afzonderlijke projecten die werden beïnvloed door belangenconflicten met een financieel risico, leidden de bevindingen tot volledig financiële correcties van de uitgaven die door het belangenconflict werden beïnvloed.

De regels inzake openbare aanbestedingen in de richtlijnen inzake overheidsopdrachten <sup>(80)</sup> zijn relevant voor gedeeld beheer, met name voor een begunstigde in een lidstaat die een aanbestedende dienst <sup>(81)</sup> is en opdrachten gunt voor de uitvoering van een project dat uit de EU-begroting wordt gefinancierd.

De regels inzake overheidsopdrachten nemen de vorm aan van nationale wetgeving, met name de omzetting door de lidstaten van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten, of kunnen rechtstreeks worden afgeleid uit algemene beginselen die in de EU-wetgeving zijn verankerd.

Er moet worden opgemerkt dat het toepassingsgebied van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten beperkt is, met name door minimumdrempels ten aanzien van de waarde van de aanbesteding exclusief btw. Gezien de omzettingstermijn met 18 april 2016 als uiterste datum, zijn de richtlijnen inzake overheidsopdrachten van 2014 bovendien uiterlijk vanaf die datum van toepassing, of eerder indien zij vóór die datum in nationale wetgeving zijn omgezet.

Krachtens artikel 2 van de vorige richtlijn inzake overheidsopdrachten <sup>(82)</sup> vloeide de eis om belangenconflicten te vermijden voort uit de beginselen van gelijke behandeling en transparantie, die in die bepaling zijn verankerd <sup>(83)</sup>. Het Hof van Justitie gaat verder dan de richtlijnen en stelt dat, zelfs wanneer de richtlijnen geen bepalingen bevatten die specifiek betrekking hebben op een geschil <sup>(84)</sup> of wanneer het betrokken geval buiten de werkingssfeer van de richtlijnen valt <sup>(85)</sup> <sup>(86)</sup>, de aanbestedende diensten in de lidstaten de fundamentele regels van het Verdrag in het algemeen, en het beginsel van gelijke behandeling in het bijzonder, moeten naleven. Bijgevolg is het transparantiebeginsel ook in dit verband van toepassing, zodat kan worden nagegaan of het beginsel van gelijke behandeling wordt nageleefd <sup>(87)</sup>.

Indien de beginselen van gelijke behandeling en transparantie, die ten grondslag liggen aan het vereiste om belangenconflicten te vermijden, dus algemeen worden toegepast op het gebied van overheidsopdrachten, moet het vermijden van belangenconflicten op dit gebied evenzeer van toepassing worden geacht.

In artikel 24 van de nieuwe richtlijn inzake overheidsopdrachten <sup>(88)</sup> wordt bepaald dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de aanbestedende diensten passende maatregelen nemen om belangenconflicten tijdens aanbestedingsprocedures doeltreffend te voorkomen, te onderkennen en op te lossen en wordt een definitie van het begrip belangenconflict vastgesteld, die als volgt luidt:

Artikel 24 van Richtlijn 2014/24/EU:

“De lidstaten zorgen ervoor dat de aanbestedende diensten passende maatregelen nemen om *belangenconflicten* tijdens aanbestedingsprocedures doeltreffend te voorkomen, te onderkennen en op te lossen, teneinde vervalsing van de mededinging te vermijden en gelijke behandeling van alle ondernemers te verzekeren.

*Het begrip belangenconflicten* omvat ten minste iedere situatie waarin personeelsleden van de aanbestedende dienst of van een namens de aanbestedende dienst optredende aanbieder van aanbestedingsdiensten, die betrokken zijn bij de uitvoering van de aanbestedingsprocedure of invloed kunnen hebben op het resultaat van deze procedure, direct of indirect, financiële, economische of andere persoonlijke belangen hebben die geacht kunnen worden hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid bij de aanbestedingsprocedure in het gedrang te brengen.”

<sup>(80)</sup> Richtlijnen 2014/23/EU, 2014/24/EU en 2014/25/EU. Voor zover de richtlijnen niet van toepassing zijn, vallen de regels inzake overheidsopdrachten binnen de werkingssfeer van het Verdrag en vallen deze ook onder de nationale wetgeving inzake overheidsopdrachten.

<sup>(81)</sup> Voor de EU-instellingen zijn de regels inzake overheidsopdrachten vastgelegd in het FR 2018.

<sup>(82)</sup> Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (PB L 134 van 30.4.2004, blz. 114).

<sup>(83)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 12 maart 2015, *eVigilo Ltd.*, C-538/13, ECLI:EU:C:2015:166, punt 35.

<sup>(84)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 18 juni 2002, *Hospital Ingenieure Krankenhaustechnik Planungs- GmbH (HI) tegen Stadt Wien*, C-92/00, ECLI:EU:C:2002:379, punt 47.

<sup>(85)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 7 december 2000, *Telaustria Verlags GmbH and Telefonadress GmbH tegen Telekom Austria AG*, C-324/98, ECLI:EU:C:2000:669, punt 60.

<sup>(86)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 23 januari 2003, *Makedoniko Metro en Mikhaniki AE tegen Elliniko Dimosio*, C-57/01, ECLI:EU:C:2003:47, punt 69. Zie tevens de in voetnoten 16 en 17 geciteerde arresten en afdeling 1.1. van de interpretatieve mededeling van de Commissie over de Gemeenschapswetgeving die van toepassing is op het plaatsen van opdrachten die niet of slechts gedeeltelijk onder de richtlijnen inzake overheidsopdrachten vallen (PB C 179 van 1.8.2006, blz. 2).

<sup>(87)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 7 december 2000, *Telaustria Verlags GmbH en Telefonadress GmbH tegen Telekom Austria AG*, C-324/98, ECLI:EU:C:2000:669, punten 61 tot en met 63.

<sup>(88)</sup> Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 65).

Krachtens deze bepaling zijn de aanbestedende diensten verplicht passende maatregelen te nemen en systemen in te voeren om belangenconflicten op het gebied van overheidsopdrachten op te sporen, te voorkomen en te verhelpen<sup>(89)</sup>. Dit geldt voor alle fasen van een aanbestedingsprocedure (voorbereiding van de inschrijving, selectie van inschrijvers/kandidaten en gunning van de opdracht, alsmede de fase na de inschrijving).

De formulering van de richtlijn inzake overheidsopdrachten is niet normerend met betrekking tot de maatregelen en mechanismen om deze doelstellingen te bereiken. Het is aan de lidstaten om de meest geschikte oplossingen te vinden die binnen de nationale jurisdicties mogelijk zijn. In elk geval moeten de lidstaten informatie en richtsnoeren ter beschikking stellen aan de aanbestedende diensten en ondernemers, zoals bepaald in artikel 83, lid 4, van de richtlijn inzake overheidsopdrachten.

In overeenstemming met het doel van artikel 24 van de richtlijn inzake overheidsopdrachten – namelijk de bescherming van eerlijke concurrentie en gelijke behandeling van inschrijvers – kunnen de lidstaten op grond van artikel 57, lid 4, onder e), van de richtlijn inzake overheidsopdrachten voorzien in een uitsluitingsgrond voor een inschrijver wanneer een belangenconflict in de zin van artikel 24 niet effectief kan worden verholpen door andere, minder ingrijpende maatregelen.

Een situatie die traditioneel als belangenconflict wordt aangemerkt, wordt gekenmerkt door de betrokkenheid van de inschrijver bij de voorbereiding van een aanbesteding. Deze gevallen worden nu afzonderlijk geregeld in artikel 41 van de richtlijn inzake overheidsopdrachten, op grond waarvan de aanbestedende dienst passende maatregelen moet nemen om vervalsing van de mededinging te vermijden. Op grond van artikel 57, lid 4, onder f), van de richtlijn inzake overheidsopdrachten kunnen de lidstaten bepalen dat de inschrijver wordt uitgesloten wanneer de situatie niet effectief kan worden verholpen door andere, minder ingrijpende maatregelen (zoals het delen van relevante informatie met alle inschrijvers en het vaststellen van passende termijnen voor de ontvangst van inschrijvingen). Alvorens te worden uitgesloten, moeten inschrijvers de kans krijgen te bewijzen dat hun betrokkenheid bij de voorbereiding van de aanbestedingsprocedure de mededinging niet kan vervalsen<sup>(90)</sup> <sup>(91)</sup>.

In artikel 58, lid 1, onder c), van de richtlijn inzake overheidsopdrachten wordt het kader voor de selectiecriteria vastgesteld, waaronder de technische en beroepsbekwaamheid van de inschrijver. In artikel 58, lid 4, van de richtlijn inzake overheidsopdrachten wordt nader ingegaan op dit type criteria: een aanbestedende dienst kan ervan uitgaan dat een ondernemer niet over de vereiste beroepsbekwaamheid beschikt wanneer hij heeft vastgesteld dat de ondernemer conflicterende belangen heeft die negatief kunnen uitwerken op de uitvoering van de overeenkomst. De logica achter deze bepaling geldt ook voor gevallen die niet binnen het toepassingsgebied van de richtlijn inzake overheidsopdrachten vallen, in de zin dat de aanbestedende dienst (binnen de grenzen van het nationale recht) de mogelijkheid (maar krachtens de richtlijn inzake overheidsopdrachten niet de verplichting) heeft een inschrijver uit te sluiten van de gunning van de opdracht indien die inschrijver in een situatie van belangenconflict verkeert.

De nationale autoriteiten moesten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat tegen de uiterste datum voor omzetting (18 april 2016) alle regelingen om aan de richtlijn inzake overheidsopdrachten te voldoen, waren getroffen. Uiterlijk in april 2017 en vervolgens om de 3 jaar moeten de lidstaten bij de Commissie een verslag indienen over de meest voorkomende oorzaken van verkeerde toepassing of rechtsonzekerheid, alsmede over de voorkoming, opsporing en

<sup>(89)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 10 juli 2001, *Ismeri Europa tegen Rekenkamer*, C-315/99 P, ECLI:EU:C:2001:391, punt 47: “[...] het begrip „belangenverstremgeling” volgens het Gerecht inhoudt dat „een opdracht wordt geplaatst bij een persoon die betrokken is bij de beoordeling en de selectie van de offerten”, en dat dit een relevant en nuttig begrip is, dat wijst op een ernstige dysfunctie bij de betrokken instellingen of het betrokken orgaan.”

<sup>(90)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 3 maart 2005, *Fabricom SA tegen België*, C-21/03 en C-34/03, ECLI:EU:C:2005:127, punt 36, waarin wordt verklaard dat een bepaling van nationaal recht “volgens welke een persoon die belast is geweest met het onderzoek, de proeven, de studie of de ontwikkeling van werken, leveringen of diensten, geen aanvraag tot deelname of geen offerte mag indienen voor een overheidsopdracht voor die werken, leveringen of diensten, zonder dat hem de mogelijkheid wordt geboden om aan te tonen dat in de omstandigheden van het concrete geval de door hem opgedane ervaring de mededinging niet kan vervalsen” niet in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht.

<sup>(91)</sup> Arrest van het Gerecht (Tweede kamer) van 13 oktober 2015, *Intrasoft International SA tegen Europese Commissie*, T-403/12, ECLI:EU:T:2015:774, punt 76: “Er bestaat geen absolute verplichting voor aanbestedende diensten om inschrijvers die in een belangenconflict verkeren, systematisch uit te sluiten, omdat een dergelijke uitsluiting niet gerechtvaardigd is in gevallen waarin kan worden aangetoond dat die situatie geen gevolgen heeft gehad voor hun handelwijze in het kader van de aanbestedingsprocedure en geen reëel gevaar oplevert voor praktijken die de mededinging tussen de inschrijvers kunnen vervalsen. Daarentegen is de uitsluiting van een inschrijver die in een belangenconflict verkeert noodzakelijk wanneer er geen adequater middel bestaat om schending van de beginselen van gelijke behandeling van de inschrijvers en van transparantie te voorkomen (arrest *Nexans France tegen Gemeenschappelijke Onderneming Fusion for Energy*, punt 75 supra, EU:T:2013:141, punten 116 en 117).”

adequate verslaglegging van gevallen van aanbestedingsfraude, corruptie, belangenconflicten en andere ernstige onregelmatigheden als bedoeld in artikel 83, lid 3, van de richtlijn inzake overheidsopdrachten. Vergelijkbare bepalingen zijn opgenomen in de specifieke richtlijn inzake overheidsopdrachten betreffende concessies <sup>(92)</sup> en nutsvoorzieningen <sup>(93)</sup>.

Voorbeelden van het ontstaan van belangenconflicten in openbare aanbestedingsprocedures:

- 1) In een openbare aanbestedingsprocedure die werd uitgevoerd in het kader van een project betreffende acties ter bevordering van de groei van ondernemingen, werd een belangenconflict vastgesteld, aangezien de CEO van de enige inschrijvende onderneming door de aanbestedende dienst in dienst werd genomen om de technische specificaties van de aanbesteding op te stellen op het moment dat de aanbestedingsprocedure werd uitgevoerd. Daardoor werden alle uitgaven die verband hielden met de overheidsopdracht onregelmatig (niet in aanmerking komend voor cofinanciering).
- 2) In een openbare aanbestedingsprocedure in het kader van een project voor het vernieuwen van technologie op milieuvriendelijke wijze was de aandeelhouder van de winnaar ook de directeur van het adviesbureau dat de aanbestedende dienst adviseerde over de technische documentatie. De aanbestedende dienst heeft voor de voorbereiding van de aanbestedingsprocedure een andere, niet met de winnaar verbonden adviseur gekozen. Het adviesbureau voor openbare aanbestedingen beperkte zijn werkzaamheden tot het juridische gedeelte van de aanbesteding en gebruikte voor de technische specificaties van de aanbesteding de door het eerste adviesbureau opgestelde technische documentatie. De aanbestedende dienst nam geen passende maatregelen om vervalsing van de mededinging te voorkomen. Daardoor werden de uitgaven die verband hielden met de overheidsopdracht onregelmatig (niet in aanmerking komend voor cofinanciering).
- 3) In een openbare aanbestedingsprocedure moesten volgens de nationale regels drie onafhankelijke aanbiedingen worden ingediend, maar de begunstigde (de aanbestedende dienst) koos voor het bod van een inschrijver waarvan de eigenaar ook de exclusieve eigenaar van de begunstigde was (in dit geval is echter niet voldaan aan de voorwaarden voor een interne gunning). In dit geval had de beheerautoriteit onvoldoende gecontroleerd of er sprake was van een gebrek aan onafhankelijkheid tussen de begunstigde en zijn contractanten. Hoewel de aanbesteding de laagste was, werden alle uitgaven in verband met deze overheidsopdracht als onregelmatig aangemerkt en kwamen deze bijgevolg niet voor cofinanciering in aanmerking.

Overtreding van de regels inzake overheidsopdrachten kan leiden tot financiële correcties of andere vormen van verhaal. De Commissie heeft in 2013 <sup>(94)</sup> en in 2019 <sup>(95)</sup> richtsnoeren vastgesteld voor het bepalen van financiële correcties die moeten worden toegepast op door de EU gefinancierde uitgaven wegens niet-naleving van de toepasselijke regels inzake overheidsopdrachten.

Net als de richtsnoeren van 2013 voorzien de richtsnoeren van 2019 in forfaitaire financiële correcties voor gevallen die verband houden met belangenconflicten, "wanneer een niet-openbaar gemaakt of onvoldoende beperkt belangenconflict is vastgesteld, volgens artikel 24 van Richtlijn 2014/24/EU (of artikel 35 van Richtlijn 2014/23/EU of artikel 42 van Richtlijn 2014/25/EU), en de betrokken inschrijver wist de opdracht(en) binnen te halen" <sup>(96)</sup> Tijdens de voorbereiding van het project kan er reeds sprake zijn van een belangenconflict, voor zover deze voorbereiding invloed had op de aanbestedingsdocumentatie of -procedure. De klager hoeft niet aan te tonen dat het belangenconflict zich heeft voorgedaan <sup>(97)</sup>.

<sup>(92)</sup> Artikelen 35, 38, lid 7, en 45, leden 3 en 4, van Richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 1).

<sup>(93)</sup> Artikelen 42, 59, 80, lid 1 en 99, leden 3 en 4, van Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van Richtlijn 2004/17/EG (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 243).

<sup>(94)</sup> Besluit van de Commissie C(2013) 9527 final van 19 december 2013 betreffende de vaststelling en goedkeuring van richtsnoeren voor de bepaling van door de Commissie te verrichten financiële correcties voor uitgaven die in gedeeld beheer door de Unie zijn gefinancierd, in geval van niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten.

<sup>(95)</sup> Besluit C (2019) 3452 final van de Commissie van 14 mei 2019 tot vaststelling van richtsnoeren voor de bepaling van financiële correcties voor uitgaven die door de Unie zijn gefinancierd, in geval van niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten.

<sup>(96)</sup> Een belangenconflict waarbij een andere dan de winnende inschrijver betrokken is, wordt ook beschouwd als een inbreuk op de bepalingen van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten, maar de richtsnoeren van de Commissie voorzien niet in een financiële correctie voor een dergelijke inbreuk, aangezien alleen de winnende inschrijving in aanmerking komt voor cofinanciering uit de EU-begroting.

<sup>(97)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 12 maart 2015, *eVigilo Ltd.*, C-538/13, ECLI:EU:C:2015:166, punten 31-47.

De voorwaarde van een niet-openbaar gemaakt en onvoldoende beperkt belangenconflict verwijst naar i) de verplichting van de betrokken persoon om elk vermoed belangenconflict vooraf openbaar te maken en ii) de toepassing van beperkende maatregelen door de aanbestedende dienst om dergelijke situaties aan te pakken. Deze maatregelen moeten in de eerste plaats gericht zijn op de betrokken persoon bij de aanbestedende dienst (d.w.z. deze persoon staakt alle activiteiten in verband met de betreffende inschrijving, bijvoorbeeld het lid van het beoordelingscomité wordt hieruit verwijderd). Indien dergelijke maatregelen niet volstaan om het belangenconflict te beperken (de betrokken persoon is bijvoorbeeld betrokken geweest bij de fasen van de aanbestedingsprocedure die reeds hebben plaatsgevonden en die niet kunnen worden gewijzigd/herhaald), moet de aanbestedende dienst verdere maatregelen nemen ten aanzien van de betrokken inschrijver (zoals uitsluiting van de inschrijver van de procedure, een mogelijkheid die ook in artikel 57, lid 4, onder e), van de richtlijn inzake overheidsopdrachten wordt genoemd).

Er hoeft niet te worden aangetoond dat het belangenconflict (mede door het begrip perceptie in de definitie van het belangenconflict) daadwerkelijk van invloed is op het concrete besluitvormingsproces. Met name hoeft niet te worden aangetoond dat het belangenconflict opzettelijk is gebruikt om de winnende inschrijver te bevoordelen (dit is alleen relevant voor het vaststellen van een frauduleuze onregelmatigheid).

Voorbeeld:

Persoon X is een van de vijf leden van een beoordelingscomité. Tijdens de beoordeling van de inschrijvingen en de besluitvorming over de gunning is X in dienst geweest van de winnende inschrijver, onderneming Y, in een functie waarin hij verantwoordelijk was voor taken die verband hielden met het voorwerp van de inschrijving, een dienstverband dat X echter, in strijd met de procedurele verplichting hiertoe, niet heeft onthuld.

Ongeacht de concrete en materiële invloed van persoon X op het gunningsbesluit en de concrete omstandigheden ervan (wijze van besluitvorming door het beoordelingscomité overeenkomstig objectieve gunningscriteria, zes deelnemers aan de inschrijving, enz.), levert de situatie een belangenconflict op. Een financiële correctie is van toepassing overeenkomstig de richtsnoeren van de Commissie inzake financiële correcties bij overheidsopdrachten indien aan beide in deze richtsnoeren genoemde voorwaarden is voldaan, d.w.z. 1) het belangenconflict is niet bekendgemaakt en/of afdoende beperkt (door persoon X of door onderneming Y) en 2) dit belangenconflict had betrekking op de winnende onderneming.

Meer informatie over het vermijden van belangenconflicten in het kader van aanbestedingen is te vinden in de volgende documenten: i) Richtlijnen inzake overheidsopdrachten, ii) "Vaststellen van belangenconflicten in aanbestedingsprocedures voor structurele acties. Een praktische gids voor beheerders (2013)" <sup>(98)</sup>; iii) Overheidsopdrachten – richtsnoeren voor professionals ter voorkoming van veelvoorkomende fouten bij door de Europese structuur- en investeringsfondsen gefinancierde projecten, februari 2018" <sup>(99)</sup>, en iv) "DG REGIO - Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States Study on the implementation of Article 125(4)(c) CPR in the Member States" <sup>(100)</sup>.

### 5.3. Specifieke elementen voor financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer

Wanneer EU-fondsen worden uitgevoerd via financiële instrumenten, moeten er in elke fase van de uitvoering van het financieel instrument preventieve en beperkende maatregelen worden genomen, van bij de selectie van instanties die financiële instrumenten uitvoeren <sup>(101)</sup> tot aan de selectie van eindbegunstigden. In artikel 38, lid 5, VGB wordt vastgesteld dat deze instanties worden geselecteerd volgens openbare, transparante, evenredige en niet-discriminerende procedures, waarbij belangenconflicten worden vermeden.

<sup>(98)</sup> Deze richtsnoeren zijn opgesteld door een groep deskundigen van de lidstaten, gecoördineerd door OLAF onder auspiciën van het Raadgevend Comité voor de coördinatie van de fraudebestrijding (COCOLAF): <https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guide-conflict-of-interests-NL.pdf>

<sup>(99)</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/public\\_procurement/2018/guidance\\_public\\_procurement\\_2018\\_nl.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/public_procurement/2018/guidance_public_procurement_2018_nl.pdf)

<sup>(100)</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/implement\\_article125\\_fraud\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/implement_article125_fraud_en.pdf)

<sup>(101)</sup> Voor meer informatie over de selectie van instanties die financiële instrumenten uitvoeren, zie Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren voor de lidstaten inzake de selectie van de met de tenuitvoerlegging van financiële instrumenten belaste instanties, PB C 276, 29.7.2016, blz. 1.

In artikel 7, lid 2, van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 480/2014 <sup>(102)</sup> wordt vastgesteld dat de selectie van instanties transparant en op objectieve gronden gerechtvaardigd moet zijn en geen aanleiding mag geven tot een belangenconflict. Er wordt ook vastgesteld dat er in gevallen waarbij de instantie die het financieel instrument uitvoert de eigen financiële middelen toewijst aan het financieel instrument dan wel het risico deelt, maatregelen om mogelijke belangenconflicten te ondervangen nodig zijn.

Bovendien wordt in artikel 6, lid 1, onder a), van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 480/2014 vastgesteld dat de selectie van eindbegunstigden transparant en op objectieve gronden gerechtvaardigd moet zijn en geen aanleiding mag geven tot een belangenconflict.

## 6. MOGELIJKE MAATREGELEN OM BELANGENCONFLICTEN TE VERMIJDEN EN TE BEHEREN

Bij het omgaan met belangenconflicten moet de nadruk liggen op preventie, aangezien het moeilijker is dergelijke situaties op te sporen en te corrigeren. Het is belangrijk in het oog te houden dat belangenconflicten kunnen ontstaan in elke uitvoeringsfase van EU-begroting. Maatregelen om ze te voorkomen en te verhelpen, moeten dan ook worden overwogen in de vroegste uitvoeringsfasen om zoveel mogelijk aan preventie te doen in plaats van te moeten corrigeren. Bovendien moeten maatregelen om belangenconflicten te voorkomen en te verhelpen doeltreffend, evenredig en transparant zijn en regelmatig worden bijgewerkt (rekening houdend met wetgevende, beleids- of institutionele ontwikkelingen).

Dit hoofdstuk bevat een niet-uitputtende lijst van suggesties en aanbevelingen voor maatregelen die kunnen worden ingevoerd om belangenconflicten te voorkomen en te beheren. Deze suggesties en aanbevelingen zijn bedoeld om de autoriteiten van EU-instellingen en lidstaten richtsnoeren en instrumenten te bieden om hen te helpen belangenconflicten te vermijden.

Voor bijkomende uitleg en voorbeelden wordt verwezen naar het uitgebreide werk dat is uitgevoerd door de OESO (Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling) en SIGMA (Steun voor de verbetering van bestuur en beheer <sup>(103)</sup>) met betrekking tot belangenconflicten <sup>(104)</sup> en naar het regelgevingskader voor EU-instellingen waarnaar in hoofdstuk 4 wordt verwezen.

<sup>(102)</sup> Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 480/2014 van de Commissie van 3 maart 2014 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, PB L 138, 13.5.2014, blz. 5.

<sup>(103)</sup> SIGMA is een gezamenlijk initiatief van de OESO en de EU dat hoofdzakelijk door de EU wordt gefinancierd.

<sup>(104)</sup> OESO, 1) "Omgang met belangenconflicten in het openbaar bestuur", 2005, <https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>

2) OESO, "Omgang met belangenconflicten in het openbaar bestuur: OESO-richtsnoeren en landenervaringen", 2003, blz. 24, <http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994419.pdf>

3) OESO, "Omgang met belangenconflicten in het openbaar bestuur – Uitvoeringsverslag", 2007.

4) Aanbeveling van de Raad over OESO-richtsnoeren voor omgang met belangenconflicten in het openbaar bestuur, OECD/LEGAL/0316, <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/130/130.en.pdf>

5) SIGMA (Steun voor de verbetering van bestuur en beheer) – een gezamenlijk initiatief van de OESO en de EU, hoofdzakelijk gefinancierd door de EU – paper 36 – GOV/SIGMA(2006)1/REV1, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/sigma\(2006\)1/REV1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/sigma(2006)1/REV1)

6) OESO, Aanbeveling inzake integriteit bij de overheid, 2017, <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>

7) OESO, Onderzoek naar de omgang met belangenconflicten in de uitvoerende macht en de bescherming van klokkenluiders, 2014, <https://www.oecd.org/governance/ethics/2014-survey-managing-conflict-of-interest.pdf>

8) OESO, "Goede praktijken ter voorkoming van belangenconflicten na uitdiensttreding van een overheidswerker", 2010, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264056701-en.pdf?expires=1578648145&id=id&accname=oid031827&checksum=A96A1D7335AAB93369841CEF00EA4789>

9) OESO, "Revolving doors, accountability and transparency: Emerging regulatory concerns and policy solutions in the financial crisis", 2009, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH\(2009\)2&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH(2009)2&docLanguage=En)

10) OESO, "Omgang met belangenconflicten in het openbaar bestuur", 2005, beleidsnota, [https://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/143\\_2006\\_if\\_oecd%20Policy%20Brief.pdf](https://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/143_2006_if_oecd%20Policy%20Brief.pdf)

11) OESO, "Fraud and corruption in European Structural and Investment Funds. A spotlight on common schemes and preventive actions", 2019, <https://www.oecd.org/gov/ethics/prevention-fraud-corruption-european-funds.pdf>

## 6.1. Bewustmaking

Het verantwoordingsmodel voor managers is een benadering van overheidsbeleid waarbij managers aansprakelijk worden gesteld voor resultaten door hen verantwoordelijkheid toe te kennen, vergezeld van gedelegeerde bevoegdheid voor besluitvorming en de autonomie en middelen die nodig zijn om de verwachte resultaten te behalen. In de praktijk zouden hogere managers over de bevoegdheid en autonomie moeten beschikken om verantwoording af te leggen over de resultaten van de organisatie of entiteit waarop zij toezicht uitoefenen.

In de hierboven geschetste context is preventie van belangenconflicten nauw verbonden met het bewustzijn van de betrokkenen; als er een belangenconflict wordt verwacht, kan het worden voorkomen. Bewustmaking over belangenconflicten wordt dan ook sterk aanbevolen. Daarnaast is het van het grootste belang dat er een sterke managementcultuur bestaat ("toon aan/van de top") waarin integriteit wordt ondersteund, aangezien hogere ambtenaren/ personeelsleden een integriteitscultuur kunnen creëren waarin iedereen eigenaarschap en verantwoordelijkheid voor zijn of haar eigen handelingen heeft en waarin belangenconflicten niet worden getolereerd. Daarnaast is het ook belangrijk een cultuur aan te moedigen waarin personeel begeleiding en advies kan vragen zonder bang te hoeven zijn voor represailles.

EU-instellingen en nationale overheden moeten voorzien in permanente, uitgebreide en verplichte opleiding over ethiek en integriteit en over het opsporen, beheren en monitoren van belangenconflicten. Dit omvat voorbeelden van belangenconflicten en het verstrekken van advies wanneer een ambtenaar twijfels heeft over geldende beleidsmaatregelen of procedures. Een van de maatregelen zou de aanstelling kunnen zijn van een ethisch functionaris binnen een entiteit die betrokken is bij de uitvoering van EU-begroting. Die functionaris zou advies met betrekking tot de naleving van ethische beginselen kunnen verstrekken aan wie hierom vraagt. Hij of zij zou weliswaar gebonden zijn door beroepsgeheim, maar zou toch een fundamentele rol kunnen spelen bij de verspreiding van een cultuur van integriteit op basis van dialoog en vertrouwen.

## 6.2. Beleidsmaatregelen, regels en procedures

Gezien het aantal, de omvang en de complexiteit van programma's en beschikbare personeelsleden is het belangrijk ervoor te zorgen dat het beginsel van scheiding van functies (of scheiding van taken/opdrachten) op gepaste wijze in de praktijk wordt gebracht (tussen en binnen elke instantie die betrokken is bij het beheer en/of de controle van EU-fondsen), aangezien dit een belangrijke vereiste is om de beheers- en controlesystemen op te zetten zoals vermeld in artikel 36, lid 3, onder a), FR 2018.

Elke instantie moet beschikken over: i) schriftelijke regelingen over de uitvoering van de verschillende functies en van het besluitvormingsproces, ii) een duidelijke opdeling van functies en duidelijke functiebeschrijvingen voor personeel; iii) voldoende personeelsleden met de juiste kwalificaties op de verschillende niveaus en voor de verschillende functies.

Het beginsel van scheiding van functies is relevant aangezien de kans op belangenconflicten kleiner is wanneer functies naar behoren zijn gescheiden, met andere woorden: een gepaste scheiding van functies verkleint het risico op belangenconflicten. Het ontbreken van procedures die ervoor zorgen dat functies adequaat gescheiden zijn, is een tekortkoming in de beheers- en controlesystemen.

Voorbeelden met betrekking tot het beginsel van scheiding van functies:

- 1) Een personeelslid dat verantwoordelijk was voor de goedkeuring van een aanvraag voor EU-financiering krijgt later de opdracht om de uitvoering ervan te controleren. Bij de uitvoering van de audit kan het personeelslid van mening zijn dat zijn/haar steun voor de selectie van het project moet leiden tot een positief verslag over de uitvoering ervan. Zelfs al zijn er talloze redenen waarom een geselecteerd project zou kunnen ontsporen, toch kan het ontbreken van een duidelijke scheiding van functies leiden tot een belangenconflict.
- 2) De auditautoriteit voert een aantal handelingen van technische bijstand uit. Wanneer dergelijke handelingen zijn opgenomen in de steekproef die de auditautoriteit moet controleren, moeten die handelingen worden gecontroleerd door een andere onafhankelijke auditor om ervoor te zorgen dat de functies adequaat gescheiden zijn. Vergelijkbare situaties kunnen zich onder meer voordoen op het niveau van een beheerautoriteit van een bepaald programma waarin dezelfde beheerautoriteit ook begunstigde van de fondsen is. In die gevallen moeten de taken van de beheerautoriteit worden overgedragen naar een andere dienst (eventueel binnen dezelfde organisatie) en moeten regelingen voor de beoordeling van de subsidieaanvraag, het besluit over de subsidiegoedkeuring en beheersverificaties instaan voor de scheiding van functies.

3) De afdeling economie van een regionaal ministerie stuurt een stemgerechtigd lid naar een selectiecomité:

Scenario 1: de afdeling milieu van een regionaal ministerie doet een aanvraag voor een project, en de afdeling economie van datzelfde ministerie moet over de selectie ervan beslissen. Beoordeling: i) geen belangenconflict — als er geen hiërarchische verhoudingen bestaan tussen de afdeling economie en de afdeling milieu, en als de afdeling economie niet betrokken was bij de voorbereiding van het project van de afdeling milieu, en als er een duidelijke scheiding van functies is.

Scenario 2: de afdeling economie doet een aanvraag voor een project. Beoordeling: belangenconflict.

Ook de uitvoering van een ethische code en/of gedragscode<sup>(105)</sup> of van andere beleidsmaatregelen en procedures op het werk, met inbegrip van regels die het beheer van belangenconflicten in de organisatie beheren<sup>(106)</sup>, is uiterst belangrijk. Dit zijn allemaal nuttige instrumenten om mensen bewust te maken en de regels en verplichtingen vast te stellen om belangenconflicten te vermijden en te beheren. Beleidsmaatregelen en procedures moeten ondubbelzinnig zijn en kwesties behelzen zoals:

- belangenconflicten — verklaringen, vereisten en procedures om ze te melden, tegenstrijdige procedures die leiden tot mogelijke sancties;
- beleid inzake geschenken en gastvrijheid<sup>(107)</sup> — verklaring en verantwoordelijkheden van personeel over naleving;
- vertrouwelijke informatie — verklaring en verantwoordelijkheden van personeel;
- vereisten voor de melding van verdenkingen van fraude, met inbegrip van bescherming van klokkenluiders (zoals vermeld in artikel 142, lid 2, onder a), FR 2018). Beleidsmaatregelen en regels inzake klokkenluiders moeten elementen omvatten zoals wat moet worden gemeld, hoe het moet worden gemeld, aan wie het moet worden gemeld, waar steun kan worden aangevraagd, de bescherming van persoonsgegevens, de beschermingsmaatregelen voor klokkenluiders, hoe hun melding zal worden onderzocht en gecommuniceerd en de gevolgen voor personen die represailles nemen tegen klokkenluiders<sup>(108)</sup>.

Er moeten wetgeving, beleidsmaatregelen en formele procedures zijn om belangenconflicten te regelen, de risico's van belangenconflicten te beperken en de gevallen die zich toch voordoen aan te pakken (zie ook hoofdstuk 3.2). In een voortdurend evoluerende omgeving moeten het beleid en de procedures doeltreffend en relevant blijven bij het omgaan met belangenconflicten door ze bij te werken als en wanneer dit nodig is. Personeelsleden moeten verklaren dat zij zich aan de vastgestelde regels, beleidsmaatregelen en procedures zullen houden.

<sup>(105)</sup> Uit een studie van de Commissie begrotingscontrole van het Europees Parlement ("CONT"), "Codes of Conduct and Conflicts of Interest at any governance level of the management of EU Funds": volgens de OESO is er een verschil in de definitie van gedragscode en ethische code. Een gedragscode dient als instrument van een op regels gebaseerde nalevingsbenadering. In een gedragscode wordt een zo specifiek en ondubbelzinnig mogelijke beschrijving gegeven van welk gedrag gewenst is, en hij bevat strikte monitoring- en sanctieprocedures voor handhaving. Een ethische code heeft zijn wortels in de op waarden gebaseerde managementbenadering. Hij is toegespitst op algemene waarden en niet zozeer op specifieke richtsnoeren, waardoor hij meer vertrouwen stelt in de capaciteiten van de werknemer om moreel te redeneren. Een ethische code heeft tot doel de toepassing van deze waarden in de dagelijkse praktijk te ondersteunen en te begeleiden (Bertók, J. & Maeschalck, J. (2009). "Public Sector Ethics: an infrastructure." In: OESO (Eds.): "No longer business as usual – Fighting Bribery and Corruption.", Parijs, blz. 34). De keuze voor de ene of de andere versie hangt evenwel af van meerdere factoren, waaronder het bestaande rechtskader van de jurisdictie en de ethische cultuur van de organisatie inzake beheer en leiderschap. Daarom is in de meeste gevallen een hybride vorm gewenst, met een algemene ethische reikwijdte en duidelijke gedragsinstructies (Ibid. blz. 35).

[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL\\_STU%282017%29572715](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU%282017%29572715)

<sup>(106)</sup> Zoals "De Europese Code van goed administratief gedrag" die op 13 september 2000 door de Commissie is goedgekeurd en waarin de beginselen worden vastgesteld die het administratieve gedrag van de diensten van de Commissie leiden, met inbegrip van integriteit en het vermijden van belangenconflicten,

[https://ec.europa.eu/info/files/code-good-administrative-behaviour-0\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/code-good-administrative-behaviour-0_en)

<sup>(107)</sup> OESO-richtsnoer "Omgang met belangenconflicten in het openbaar bestuur" bevat voorbeelden van checklists voor geschenken en andere voordelen (<https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>). Zie ook het regelgevingskader voor EU-instellingen in hoofdstuk 4.3 van dit document, regelgevingen voor EU-personeel en ethische normen van de EU.

<sup>(108)</sup> Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden. OESO (2014), Onderzoek naar beheer van belangenconflicten in de uitvoerende macht en bescherming van klokkenluiders, <https://www.oecd.org/governance/ethics/2014-survey-managing-conflict-of-interest.pdf>



De wetgevingsinstrumenten zelf om belangenconflicten te regelen, verschillen van land tot land. Zo kan het zijn dat er i) specifieke wetgeving is om de kwestie van belangenconflicten bij het beheer van EU-fondsen aan te pakken; ii) "horizontale" wetgeving is die de kwestie van belangenconflicten in algemene termen aanpakt voor de hele openbare sector en iii) wetgevings- of andere instrumenten bestaan die geschikt zijn om dergelijke regels in te voeren en te verzekeren dat zij worden gehandhaafd.

### 6.3. Belangenverklaringen, bekendmaking van middelen en exclusieve functies

#### Belangenverklaringen

Transparantie is van essentieel belang om belangenconflicten in elke fase van uitvoering van de EU-begroting te voorkomen. EU-instellingen en nationale overheden op elk niveau moeten binnen hun internecontrolesysteem maatregelen uitwerken om transparantie en verantwoordingsplicht te verzekeren.

Verklaringen van afwezigheid van belangenconflicten en, indien van toepassing, verklaringen van zowel huidige als vroegere belangen zijn nuttige instrumenten om situaties waarin sprake is van belangenconflicten te helpen opsporen en beheren.

Vroegere belangen zijn relevant voor zover de betreffende persoon nog steeds verplichtingen/aansprakelijkheden heeft die voortvloeien uit een vroegere functie/tewerkstelling (gedurende een specifieke periode van "afkoeling" en niet-uitoefening van functies die beïnvloed kunnen zijn door taken van een vroegere tewerkstelling). Verklaringen van vroegere belangen kunnen bijvoorbeeld worden beperkt tot 5 jaar of zolang de persoon aansprakelijkheden/verplichtingen heeft met betrekking tot die vroegere positie/tewerkstelling.

De verklaring moet zo snel mogelijk aan de betrokkene worden gevraagd (en moet worden bijgewerkt zodra er zich een wijziging in de situatie met belangenconflict voordoet). Zij kan bijvoorbeeld belangen bevatten die relevant zijn voor het beheer van contracten, voor besluitvorming en voor hulp bij het voorbereiden of verstrekken van beleidsadvies. Dergelijke verklaringen moeten het volgende bevatten:

- een duidelijke verwijzing naar de desbetreffende taken en het onderwerp;
- de volledige naam, geboortedatum, functie binnen de organisatie en gedetailleerde functies van de ondertekenaar;
- de datum van ondertekening.

De ondertekenaar dient op grond van de verklaring officieel het volgende te verklaren:

- of hij/zij belangen heeft waarvan hij/zij van mening is dat zij (kunnen) worden beschouwd als in conflict met de uitvoering van de EU-begroting en/of of hij/zij zich in een belangenconflict bevindt dat verband houdt met de uitvoering van de EU-begroting;
- of er omstandigheden (met inbegrip van belangen) zijn die hem/haar in de nabije toekomst in een belangenconflict kunnen brengen, en
- dat hij/zij terstond alle mogelijke belangenconflicten zal melden in het geval zich omstandigheden voordoen die tot een dergelijke conclusie kunnen leiden.

Tevens kan bij de verklaring een toelichting worden gevoegd die de ondertekenaar duidelijke richtsnoeren geeft over de volgende aspecten:

- het beleid van de organisatie, met inbegrip van het doel van de verklaring en een vermelding dat de verklaringen kunnen worden geverifieerd op hun juistheid;
- de wettelijke vereisten, met inbegrip van verheldering van bepaalde kwesties die voortvloeien uit de definitie. Er moet bijvoorbeeld worden verduidelijkt welke verhoudingen familiebanden vormen (zie hoofdstuk 3.2.1);
- de gedragscode, beleidsmaatregelen en procedures met betrekking tot het beheer van belangenconflicten binnen de organisatie;
- de procedure van onthouding en verwijdering in gevallen waarin een mogelijk belangenconflict is vastgesteld. Wanneer een personeelslid een mogelijk belangenconflict meedeelt of een derde partij een mogelijk belangenconflict meldt, moet het betreffende personeelslid worden verplicht af te zien van het behandelen van het betreffende dossier totdat zijn/haar meerdere of de bevoegde autoriteit heeft geoordeeld of er sprake is van een belangenconflict (dit kan ook gaan over zaken uit het verleden);
- de te volgen procedure wanneer zich een wijziging in de situatie voordoet, met name wanneer en hoe het zich eventueel voordoende belangenconflict moet worden gemeld en aan wie;
- de gevolgen van het niet melden van een belangenconflict, vaak gekend als "misbruik van vertrouwen"-procedures. De persoon of instantie die bevoegd is om ze uit te voeren, moet over voldoende bevoegdheid beschikken en een verantwoordingsplicht hebben.

Wanneer er zich een belangenconflictsituatie voordoet nadat de initiële verklaring is ingediend, betekent dit niet noodzakelijk dat de initiële verklaring vals was. Het is mogelijk dat de omstandigheden die het conflict hebben veroorzaakt, niet aanwezig of gekend waren op het moment dat de verklaring was afgelegd. Er moet dan ook een verplichting zijn om:

- de bestaande situatie te melden zodra de betrokkene zich bewust wordt van de omstandigheden die de onpartijdige en objectieve uitoefening van zijn/haar taken kunnen beïnvloeden;
- geen actie te ondernemen en de zaak door te verwijzen naar zijn/haar hiërarchieke meerdere (of naar de relevante gedelegeerd ordonnateur).

Het is belangrijk dat organisaties duidelijke en objectieve criteria vaststellen om belangenverklaringen te beoordelen en dat zij die ook consequent toepassen. Als onderdeel van effectieve verificaties om mogelijke valse verklaringen te identificeren, moeten alle verklaringen naar behoren worden geregistreerd, opgeslagen door de autoriteit en worden onderworpen aan controles (volgens een gepaste methodologie), overeenkomstig de van toepassing zijnde wetgeving, ten opzichte van andere informatiebronnen om bijvoorbeeld verbanden te leggen tussen de personen die betrokken waren bij de selectie van projecten en potentiële begunstigen.

EU- en nationale regels zijn van toepassing voor zover sancties en rechtsmiddelen betrekking hebben op inbreuken door ambtenaren, begunstigen en contractanten. Bij detectie van een valse verklaring moet de autoriteit, afhankelijk van het geldende rechtskader, gepaste onderzoeksmaatregelen (met inbegrip van onderzoek van de impact ervan op de uitvoering van de EU-begroting) en corrigerende maatregelen nemen. Zo kan zij bijvoorbeeld disciplinaire en strafrechtelijke sancties opleggen aan de ambtenaar die de valse verklaring heeft afgegeven, gunningsprocedures annuleren en opnieuw evalueren, contracten/overeenkomsten annuleren, betalingen opschorten, financiële correcties uitvoeren en financieringen terugvorderen. Het feit dat een belangenconflict niet is gemeld, vormt niet noodzakelijkerwijs een strafbaar feit. Wanneer belangenconflicten echter niet naar behoren worden opgespoord en beheerd, kunnen zij dit uiteindelijk wel worden, afhankelijk van het van toepassing zijnde rechtskader.

#### Bekendmaking van vermogensbestanden en exclusieve functies

De bekendmaking van vermogensbestanden en beleidsmaatregelen voor exclusieve functies en/of cumulatieve functies voor beoefenaars van een openbaar ambt of ambtenaren in gevoelige functies of functies met een hoog risico kunnen helpen belangenconflicten te voorkomen en te detecteren. Het kan onder meer gaan om de volgende maatregelen:

- aangifte van persoonlijk inkomen;
- aangifte van gezinsinkomen en -vermogen <sup>(109)</sup>;
- aangifte van persoonlijk vermogen;
- openbaarmaking van de vorige tewerkstelling, taken, functies van de betrokkene en het aantal jaren in openbare en particuliere entiteiten;
- openbaarmaking (of bekendmaking in een register dat alleen toegankelijk is voor personen die een rechtmatig belang kunnen aantonen in het verkrijgen van deze persoonsgegevens) van aangiften van inkomen en vermogen <sup>(110)</sup>;
- beperkingen van het belang of de uitoefening van rechten die voortvloeien uit eigendomstitels van particuliere ondernemingen;
- afstoting, hetzij door verkoop van zakelijke belangen of investeringen, hetzij door de oprichting (in combinatie met andere maatregelen) van een blind trust om te verzekeren dat de begunstigde geen kennis heeft van zijn/haar vermogen en geen recht heeft om tussen te komen in het beheer van zijn/haar vermogen;
- aangifte van geschenken, met inbegrip van beperkingen van en controle op geschenken en andere vormen van voordelen zoals gastvrijheid volgens vooraf gedefinieerde beleidsmaatregelen en procedures;
- verwijdering en routineterugtrekking van personeelsleden uit openbare functies wanneer zij deelnemen aan een vergadering of een besluit nemen waardoor zij in een conflictsituatie terecht kunnen komen;
- beveiliging en controle van toegang tot interne informatie;
- regelmatige en effectieve rotatie van personeel in gevoelige functies (met betrekking tot de voorbereiding van oproepen, beoordeling en verificatie van inschrijvingen, vergunningen, betaling en boekhouding, ook op het gebied van overheidsopdrachten); gebruik van niet-persoonlijke functionele mailboxen voor "helpdesks";

<sup>(109)</sup> Om evenredigheid te verzekeren, kan de aangifte van gezinsinkomen en -vermogen in verband worden gebracht met de gevallen waarin de persoon minstens drie jaar voordat hij/zij het ambt bekleedde, zijn/haar vermogen aan gezinsleden heeft overgemaakt.

<sup>(110)</sup> Direct of indirect eigenaarschap (uiteindelijk belang).

- beperkingen (en/of vereisten inzake transparantie/registratie/supervisie) voor bijberoep, concurrerende benoemingen (bv. bij een niet-gouvernementele organisatie, politieke organisatie of overheidsbedrijf), activiteit na tewerkstelling, tewerkstelling van echtgeno(o)t(e) (of van een partner met wie de betrokkene een al dan niet geregistreerd partnerschap buiten het huwelijk heeft) en zelfs tewerkstelling van andere rechtstreekse familieleden;
- gepaste wettelijke bepalingen om om te gaan met tegenstrijdige belangen met betrekking tot nieuwe beroepsactiviteiten na het verlaten van de overheidsdienst, met name het feit dat een ambtenaar die recent de dienst heeft verlaten, een nieuwe functie zou aanvaarden of particuliere zakelijke relaties zou aangaan op een gebied dat verband houdt met zijn/haar vorige functies of, omgekeerd, dat een persoon met een recente zakelijke achtergrond op een bepaald gebied zou worden aangeworven voor een verwante overheidsfunctie. Het kan ook gaan om tijdelijke beperkingen van beroepsmatige contacten met voormalige collega's of van het vertegenwoordigen van tegenpartijen na het verlaten van de dienst. Dergelijke situaties kunnen een aanzienlijk risico vormen voor het vertrouwen in het openbaar bestuur. Er moeten dan ook specifieke regels en procedures zijn om dergelijke situaties te beheren, zoals bijvoorbeeld verklaringen inzake ethisch gedrag of aanvaarding van onderzoek gedurende een specifiek aantal jaren.

#### 6.4. Overige maatregelen

Het is bijzonder belangrijk dat belangenconflicten zo snel mogelijk worden opgespoord. Als bijvoorbeeld een belangenconflict is geïdentificeerd voordat EU-financiering is toegekend, moet de selectieprocedure worden opgeschort in afwachting van verder onderzoek.

Controle van informatie die is verstrekt door ondernemingsregisters, databanken van EU- en nationale instanties om arbeidsovereenkomsten tussen natuurlijke personen en rechtspersonen te controleren, overheidsregisters<sup>(11)</sup>, bestanden van werknemers en alle andere relevante informatie die beschikbaar is voor EU-instellingen en nationale autoriteiten kunnen waardevolle instrumenten zijn om belangenconflictsituaties te voorkomen. Voor het bovenstaande kan het advies of de interventie van andere bevoegde instanties vereist zijn, overeenkomstig het van toepassing zijnde recht. Er kan ook gebruik worden gemaakt van score-instrumenten voor risico's (zoals Arachne, zie hierna). Bij de verwerking van gegevens moet rekening worden gehouden met de regels inzake gegevensbescherming.

Het vaststellen van specifieke risico-indicatoren kan helpen om mensen meer bewust te maken van het risico op belangenconflicten. Risico-indicatoren zijn elementen die ongebruikelijk zijn door hun aard of die afwijken van normale activiteit en die een aanleiding kunnen vormen voor verder onderzoek. Er zijn talloze vormen van belangenconflicten. Zij kunnen op elk ogenblik voorkomen en besluiten beïnvloeden — van het vaststellen van strategische doelstellingen tot het beoordelen van een project of het kwijtingsverslag. Een lijst met indicatoren kan dan ook nooit uitputtend zijn.

Risico-indicatoren moeten personeel en managers meer waakzaam maken en hen ertoe aanzetten de nodige actie te ondernemen. Het feit dat er risico-indicatoren zijn, betekent echter nog niet dat zich een belangenconflictsituatie voordoet of kan voordoen, maar wel dat de situatie gecontroleerd en zorgvuldig gemonitord moet worden.

De volgende risico-indicatoren kunnen aanwijzingen zijn:

- er is geen melding gedaan van een belangenconflict terwijl dit verplicht of vereist is;
- een personeelslid van de aanbestedende overheid heeft, vlak voordat hij/zij bij die overheid in dienst trad, gewerkt voor een onderneming die mogelijk een offerte indient voor een aanbesteding die het personeelslid moet voorbereiden;
- een personeelslid van de aanbestedende dienst heeft naaste familie die werkt bij een onderneming die mogelijk een offerte indient;
- wijziging van de algemene voorwaarden van het contract dat de begunstigde en de contractant hebben ondertekend;
- verhoudingen/kennis tussen de begunstigde en personeel van de overheid die betrokken is bij begrotingsuitvoering of tussen de uiteindelijke begunstigde en de contractanten;
- begunstigde en aangestelde onderaannemer delen kantoorruimte/gebouwen/adres, of gelijkvormigheid in ondernemingsnamen wijst op onderlinge economische afhankelijkheid;
- leden van de beoordelingscommissie beschikken niet over de vereiste technische expertise om de ingediende inschrijvingen te evalueren en de commissie wordt gestuurd door één persoon;

<sup>(11)</sup> Met inbegrip van uiteindelijk belang.

- een lid van de expertisecommissie die de projecten beoordeelt, bekleedt een hoge functie in een van de entiteiten die een project voor financiering indienen;
- subjectieve elementen zijn oververtegenwoordigd in het systeem van criteria of in de beoordeling van een aanbesteding;
- de specificaties komen in hoge mate overeen met het product of de diensten van de winnende inschrijver, met name wanneer de specificaties een reeks zeer specifieke vereisten bevatten waaraan maar weinig inschrijvers kunnen voldoen;
- het geraamde/maximumbedrag van het contract is niet meegegeven in de openbaar beschikbare aanbestedingsstukken (het is alleen intern geregistreerd), maar de inschrijving ligt erg dicht bij het intern vastgestelde bedrag (bijvoorbeeld een verschil van 1-2 %);
- de begunstigde is vlak voor de subsidieaanvraag opgericht;
- er zijn weinig aanvragers of minder aanvragers dan verwacht voor een oproep tot het indienen van voorstellen/aanbesteding;
- dezelfde onderneming wint herhaaldelijk opeenvolgende contracten;
- de slechte uitvoering van een contract leidt niet tot de toepassing van boeten of tot de uitsluiting van de contractant/dienstverlener van de gunning van nieuwe contracten.

Deze lijst is echter niet uitputtend. De relevante diensten en autoriteiten moeten hem verder aanvullen.

Als onderdeel van de bestrijding van fraude<sup>(112)</sup> (en onregelmatigheden) heeft de Commissie een reeks datamininginstrumenten en score-instrumenten voor risico's voor de uitgavenzijde van de begroting uitgewerkt, gekend als "Daisy" en "Arachne".

Daisy is een analyse-instrument voor de departementen van de Commissie die verantwoordelijk zijn voor onderzoek en die risicoprofielen en rode vlaggen verwerken om de auditcapaciteiten en andere controlemiddelen toe te spitsen op de meest risicogevoelige projecten.

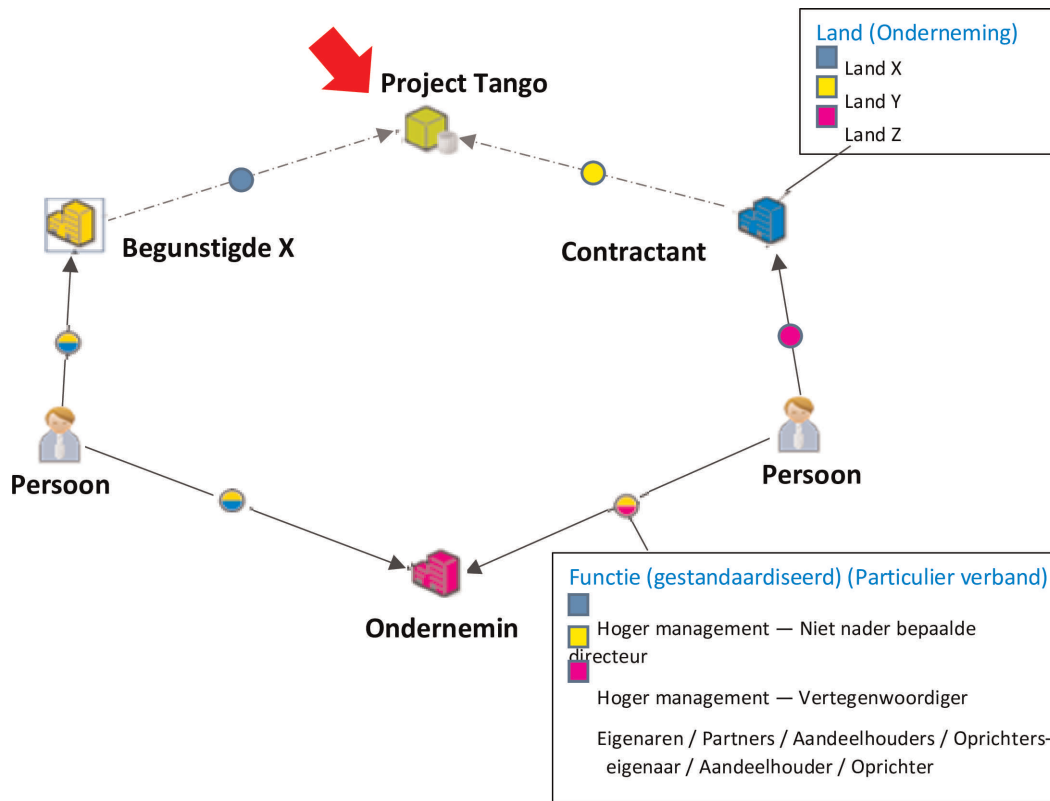
Arachne<sup>(113)</sup>, dat aan de overheden van de lidstaten wordt aangeboden, is een specifiek datamininginstrument/score-instrument voor risico's dat op basis van gegevens die beheerautoriteiten verstrekken, een omvangrijke databank van projecten opstelt. Deze gegevens worden aangevuld met openbaar beschikbare informatie om op basis van een reeks risico-indicatoren de projecten, begunstigden, contracten en contractanten te identificeren die mogelijk gevoelig zijn voor risico's op fraude, belangenconflicten en onregelmatigheden. In Arachne zijn meer dan honderd risico-indicatoren vastgesteld, die zijn opgedeeld in zeven risicocategorieën, namelijk aankoop, contractbeheer, subsidiabiliteit, prestatie, concentratie, reputatie- en fraudewaarschuwingen.

Zodra het is ingevoerd en deel uitmaakt van de beheers- en controlesystemen, is Arachne een instrument dat de interoperabiliteit van beschikbare gegevens en zo ook de doeltreffendheid van projectselectie, beheersverificaties, -controles en -audits kan verhogen. Arachne kan helpen bij het identificeren van en beschermen tegen belangenconflictsituaties. Het legt verbanden bloot tussen ondernemingen en personen en kan risico's op belangenconflicten identificeren.

<sup>(112)</sup> Voor meer informatie, zie "Richtsnoeren voor lidstaten en programma-autoriteiten — Frauderisicobeoordeling en doeltreffende en evenredige fraudebestrijdingsmaatregelen", EGESIF\_14-0021-00: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/nl/information/publications/guidelines/2014/fraud-risk-assessment-and-effective-and-proportionate-anti-fraud-measures](https://ec.europa.eu/regional_policy/nl/information/publications/guidelines/2014/fraud-risk-assessment-and-effective-and-proportionate-anti-fraud-measures)

<sup>(113)</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&intPageId=3587&langId=nl> en <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=nl&pubId=7883&type=2&furtherPubs=yes>

Voorbeeld van Arachne in de praktijk:



In het voorbeeld van project Tango is een direct wettelijk verband gevonden tussen persoon 1 (projectbegunstigde gevestigd in land Y) en persoon 2 (projectcontractant gevestigd in land X) via onderneming H, die gevestigd is in een ander land dan dat van de begunstigde en de contractant. Het is de moeite waard om in dit voorbeeld na te gaan of er een belangenconflict is. Deze informatie kan worden gebruikt om verificaties, controles en audits doeltreffender en efficiënter in te zetten. Bovenstaand voorbeeld heeft betrekking op een aanbesteding, maar Arachne is ook een doeltreffend instrument om na te gaan of er vermeende belangenconflicten zijn bij personeelsleden van een EU-instelling of een nationale overheid, die verantwoordelijk zijn voor de selectie en beoordeling van subsidieaanvragen en andere vormen van overheidsfinanciering.

Er bestaat niet één universeel beleid voor het beheren van de problematiek van belangenconflicten dat op alle landen en EU-instellingen met dezelfde doeltreffendheid kan worden toegepast. Dergelijke beleidsmaatregelen kunnen alleen doeltreffend zijn wanneer rekening wordt gehouden met de politieke, administratieve en wettelijke context in elk land en met de speciale kenmerken, huidige trends en risico's die eigen zijn aan verschillende culturele en regionale omgevingen.

Naast de hierboven vermelde maatregelen zijn er bijkomende risicofactoren, realiteiten en aspecten die in acht moeten worden genomen bij de opstelling van beleidsmaatregelen en procedures om het vertrouwen in de overheidssector te versterken en/of te herstellen:

- om te waarborgen dat de risico's met betrekking tot belangenconflicten met succes worden aangepakt, moet elke maatregel deel uitmaken van een ruimer bestuur en een cultuur van betere transparantie, integriteit, onpartijdigheid en verantwoording;
- gedegen beleidsmaatregelen en procedures voor het beheer van een belangenconflictsituatie moeten nauw verbonden zijn met de verplichtingen inzake fraudebestrijding van landen en EU-instellingen en moeten dus een prioriteit voor het bestuur en de politiek worden;
- alle comités die verantwoordelijk zijn voor het beheer van belangenconflicten moeten de gedetailleerde regels en controles inzake transparantie, aansprakelijkheid en geloofwaardigheid in acht nemen.

Een ander aspect van de preventie van belangenconflicten heeft betrekking op begunstigden en contractanten. Aansluitend bij het van toepassing zijnde recht en binnen de grenzen hiervan kan een hoog beschermingsniveau worden bevorderd door bepalingen in de specificaties van de relevante oproep en in de algemene voorwaarden van het contract of de financierings-overeenkomst. Bepalingen voor de preventie van belangenconflicten kunnen met name betrekking hebben op:

- de selectie van de begunstigde of de contractant (zoals een beperking van de duur van hun contract <sup>(114)</sup>);
- de rol van de begunstigde/contractant, of van de personen of entiteiten die een band hebben met de begunstigde of contractant (met inbegrip van uiteindelijke begunstigden), bij de voorbereiding van de oproep;
- de uitvoering van het project door de begunstigde of de contractant <sup>(115)</sup>;
- de selectie van onderaannemers of partnerentiteiten (vooral bij subsidies met partners/consortiumleden uit verschillende lidstaten of derde landen).

Bij wijze van voorbeeld moeten de volgende verplichtingen worden opgelegd aan begunstigden en contractanten: i) zich onthouden van activiteiten die aanleiding geven tot belangenconflicten, en ii) deze en andere relevante verplichtingen overdragen aan eventuele natuurlijke personen met de bevoegdheid om hen te vertegenwoordigen of beslissingen in hun naam te nemen, aan hun personeel en aan derde partijen die betrokken zijn bij de prestatie/uitvoering van de overeenkomst/het contract, met inbegrip van onderaannemers.

Begunstigden en contractanten moeten er ook voor zorgen dat de genoemde personen zich niet bevinden in een situatie die aanleiding kan geven tot belangenconflicten en moeten elke situatie die tijdens de uitvoering van het contract/de overeenkomst een belangenconflict of conflicterende beroepsbelangen kan vormen, onmiddellijk melden. Begunstigden en contractanten moeten onmiddellijk actie ondernemen om de situatie recht te zetten en de aanbestedende overheid moet: i) nagaan of de actie gepast is; ii) eisen dat de begunstigde/contractant binnen een vastgestelde termijn verdere maatregelen neemt, en/of iii) afzien van gunning van een specifieke overeenkomst (bij raamovereenkomsten) aan de contractant. De ordonnateur of de relevante autoriteit moet de beoordeling uitvoeren en zorgvuldig de aard en intensiteit van de oplossingen voor het specifieke geval nagaan.

---

<sup>(114)</sup> Dit is bijvoorbeeld het geval bij de selectie van onafhankelijke externe auditinstanties of deskundigen die het externe auditverslag over de jaarrekening van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen opstellen, waarvoor de contracttermijn beperkt is tot 5 jaar, met een maximum van twee termijnen, overeenkomstig artikel 233 FR 2018.

<sup>(115)</sup> Dit is het geval voor direct beheer — overeenkomstig bijlage I, punt 20.6, FR 2018 “[kan de] aanbestedende dienst [...] concluderen dat een ondernemer niet over de vereiste beroepsbekwaamheid beschikt om de overeenkomst uit te voeren volgens een passende kwaliteitsnorm wanneer hij heeft vastgesteld dat de ondernemer conflicterende belangen heeft die negatief kunnen uitwerken op de uitvoering”.

## BIJLAGE I

**Andere voorbeelden van belangenconflicten***Voorbeeld 1*

D is directeur van een beheerautoriteit (of betaalorgaan of dienst van de Commissie) en verantwoordelijk voor de eindgoedkeuring van projectgunningen, na strenge en transparante beoordeling door een panel van externe deskundigen, die door D zijn aangewezen. Overeenkomstig de aanbeveling van het panel gunt D een project aan een begunstigde waar de echtgeno(o)t(e)/partner van D een leidinggevende functie heeft. Zelfs als er geen aanwijzing is dat D de beoordeling van het panel heeft beïnvloed, draagt D toch de verantwoordelijkheid voor de controle op de gunningsprocedure en is hij dus verplicht om het belangenconflict te melden en om D's meerdere te laten beslissen over het feit of D moet worden uitgesloten van die specifieke procedure.

*Voorbeeld 2*

Een personeelslid werkte bij de adviesafdeling van een dienst van de Commissie/betaalorgaan/beheerautoriteit en gaf de ontwikkelaars van project A advies over hun project. Later wordt het personeelslid overgeplaatst naar de afdeling selectie, waar hij/zij de voor project A ingediende aanvraag moet beoordelen. Bij de uitvoering van de beoordeling kan het personeelslid beïnvloed zijn door het feit dat hij/zij zijn/haar eigen advies beoordeelt en door de wens om aan te tonen dat dit advies correct was, met name ten opzichte van de hiërarchieke meerdere. In deze context moet er rekening mee worden gehouden dat de selectie van projecten een bijzonder gevoelige taak is bij begrotingsuitvoering. Tenzij het advies dat aan de projectontwikkelaar is verstrekt onbetekenend was (bv. informatie over in te vullen formulieren en te behalen termijnen), verhindert de eerdere betrokkenheid van het personeelslid zijn/haar onpartijdigheid, wat een perceptie van een belangenconflict creëert <sup>(1)</sup>.

*Voorbeeld 3*

C is voorzitter van de beoordelingscommissie bij een oproep tot het indienen van voorstellen voor de toekenning van subsidies. Een van de aanvragers is onderneming X, waar de echtgeno(o)t(e)/partner van C een leidinggevende functie heeft. Het feit dat de echtgeno(o)t(e)/partner van C een leidinggevende functie bij een van de aanvragers heeft, creëert de perceptie van een belangenconflict, aangezien de voorzitter een persoonlijk belang zou kunnen hebben bij het economische welzijn van de onderneming van zijn/haar echtgeno(o)t(e)/partner of minstens bij het ondersteunen van de beroepsmatige activiteiten van zijn/haar echtgeno(o)t(e)/partner. In elk geval maakt deze situatie het uiterst onwaarschijnlijk dat de voorzitter de voorstellen onpartijdig zal beoordelen; hij/zij moet zich dus onthouden.

*Voorbeeld 4*

Een lid van de toezichtsraad van het betaalorgaan was ook lid van de raad van een begunstigde van het fonds. Dit werd als een belangenconflictsituatie beschouwd aangezien hij/zij er persoonlijk belang bij zou kunnen hebben om deze specifieke begunstigde te bevoordelen. Het betaalorgaan pakte de situatie aan door te verzoeken het lid uit de toezichtsraad te verwijderen en beoordeelde het bestaan en de omvang van de financiële risico's voor het fonds voor de betreffende verrichting. Het betaalorgaan had de situatie ook kunnen aanpakken door met het lid van de toezichtsraad een regeling te treffen waarin wordt gewaarborgd dat hij/zij zich zal onthouden van enige betrokkenheid bij documenten die betrekking hebben op die begunstigde.

---

<sup>(1)</sup> In zijn Jaarverslag over de activiteiten gefinancierd uit het zesde, zevende, achtste en negende Europees Ontwikkelingsfonds in het boekjaar 2005, PB C 263 van 31.10.2006, blz. 205, stelt de Europese Rekenkamer dat "om belangenconflicten te vermijden, dezelfde entiteit niet verantwoordelijk mag zijn voor de voorbereiding van een projectvoorstel met begunstigten en de selectie van projecten en contracten" (zie Observation 47, blz. 228).

## BIJLAGE II

**Wettelijke bepalingen van de EU inzake belangenconflicten op het gebied van gedeeld beheer <sup>(1)</sup>**

1) Verordening (EU) nr. 1303/2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake de Europese structuur- en investeringsfondsen. In vier artikelen, met name artikel 5, lid 3, onder d), artikel 34, lid 3, onder b), artikel 38, lid 5, en artikel 39 bis, lid 8, wordt als volgt verwezen naar de verplichting om belangenconflicten te vermijden:

Artikel 5, lid 3, BEGINSLEN VAN STEUN VAN DE UNIE VOOR DE ESI-FONDSEN, “Partnerschap en meerlagig bestuur”

“De Commissie is bevoegd overeenkomstig artikel 149 een gedelegeerde handeling vast te stellen om te voorzien in een Europese gedragscode over partnerschap [...] In de gedragscode worden de volgende elementen vastgelegd, met volledige inachtneming van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid: [...]

d) de voornaamste doelstellingen en goede werkmethoden in gevallen waarin de beheerautoriteit de partners in kwestie betreft bij de voorbereiding van oproepen tot het indienen van voorstellen en met name de goede werkmethoden om mogelijke belangenconflicten te voorkomen in gevallen waarin er een mogelijkheid is dat de relevante partners ook mogelijke begunstigden zijn, en wat betreft de betrokkenheid van de relevante partners bij de voorbereiding van voortgangsverslagen en in verband met het toezicht op en de evaluatie van programma's in overeenstemming met de desbetreffende bepalingen in deze verordening en de fondsspecifieke voorschriften;”.

HOOFDSTUK II — Vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling, “plaatselijke actiegroepen”

Artikel 34, lid 3, onder b)

“3. De taken van plaatselijke actiegroepen omvatten: [...] b) de opstelling van een niet-discriminerende en transparante selectieprocedure en van objectieve criteria voor de selectie van concrete acties, waardoor belangenconflicten worden vermeden, wordt gewaarborgd dat bij selectiebeslissingen ten minste 50 % van de stemmen afkomstig is van partners die geen overheidsinstanties zijn en een selectie volgens schriftelijke procedure mogelijk wordt gemaakt;”.

Uitvoering van financieringsinstrumenten

Artikel 38, lid 5

“5. Wanneer de in lid 4, eerste alinea, onder a), b) en c), van dit artikel bedoelde instanties fondsen van fondsen uitvoeren, mogen zij een deel van de uitvoering op hun beurt toevertrouwen aan financiële intermediairs, op voorwaarde dat zij onder hun verantwoordelijkheid waarborgen dat die financiële intermediairs voldoen aan de criteria van artikel 33, lid 1, en artikel 209, lid 2, van het Financieel Reglement. Financiële intermediairs worden geselecteerd volgens openbare, transparante, evenredige en niet-discriminerende procedures, waarbij belangenconflicten worden vermeden.”.

Artikel 39 bis

“8. Wanneer de in lid 5 van dit artikel bedoelde instanties fondsen van fondsen uitvoeren, mogen zij een deel van de uitvoering op hun beurt toevertrouwen aan financiële intermediairs, op voorwaarde dat dergelijke instanties onder hun verantwoordelijkheid waarborgen dat die financiële intermediairs voldoen aan de criteria van artikel 33, lid 1, en artikel 209, lid 2, van het Financieel Reglement. Financiële intermediairs worden geselecteerd volgens openbare, transparante, evenredige en niet-discriminerende procedures, waarbij belangenconflicten worden vermeden.”.

<sup>(1)</sup> De rechtsgrondslagen waarnaar in deze bijlage wordt verwezen gelden voor de periode 2014-2020, maar uitgaven voor deze periode komen in aanmerking voor een bijdrage van Europese structuur- en investeringsfondsen als zij door een begunstigde zijn gemaakt en betaald tussen 1 januari 2014 en 31 december 2023. Uitgaven komen bovendien alleen voor een bijdrage uit het Elfpo in aanmerking als de desbetreffende steun tussen 1 januari 2014 en 31 december 2023 werkelijk betaald is door het betaalorgaan. Met andere woorden: projecten/verrichtingen voor de periode 2014-2020 kunnen worden uitgevoerd tegen eind 2023.



2) Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 240/2014 van de Commissie <sup>(2)</sup> is gebaseerd op artikel 5, lid 3, VGB. Hierin wordt een gedragscode vastgesteld voor de uitvoering van partnerschappen voor de ESI-fondsen. In de volgende bepalingen wordt verwezen naar belangenconflicten:

Artikel 11 — Reglement van orde van het toezichtcomité

“Bij het opstellen van het reglement van orde houden de toezichtcomités rekening met de volgende aspecten: [...]”

(f) de bepalingen over belangenconflicten voor partners die betrokken zijn bij toezicht, evaluatie en oproepen tot het indienen van voorstellen;”.

Artikel 12 — Verplichtingen met betrekking tot gegevensbescherming, vertrouwelijkheid en belangenconflict

“De lidstaten zorgen ervoor dat de partners die betrokken zijn bij de voorbereiding van oproepen tot het indienen van voorstellen, voortgangsrapportages en bij toezicht en evaluatie van programma's zich bewust zijn van hun verplichtingen met betrekking tot gegevensbescherming, vertrouwelijkheid en belangenconflicten.”.

Artikel 13 — Betrokkenheid van de relevante partners bij het opstellen van oproepen tot het indienen van voorstellen

“De beheerautoriteiten nemen passende maatregelen om mogelijke belangenconflicten te voorkomen, daar waar de partners worden betrokken bij de voorbereiding van oproepen tot het indienen van voorstellen of bij de beoordeling daarvan.”.

3) Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 480/2014 van de Commissie vormt een aanvulling op de verordening gemeenschappelijke bepalingen en bevat verwijzingen naar het vermijden van belangenconflicten in regels met betrekking tot de instanties die financieringsinstrumenten uitvoeren en tot onafhankelijke deskundigen die belast zijn met het uitvoeren van de kwaliteitstoetsing van grote projecten: <sup>(3)</sup>

Artikel 6 — Specifieke bepalingen voor de rol, de verplichtingen en de verantwoordelijkheid van de instanties die de financieringsinstrumenten ten uitvoer leggen (artikel 38, lid 4, derde alinea, van Verordening (EU) nr. 1303/2013)

“1. De instanties die de financiële instrumenten ten uitvoer leggen, moeten hun verplichtingen nakomen in overeenstemming met de toepasselijke wetgeving en handelen met de mate van professionele zorg, efficiëntie, transparantie en zorgvuldigheid die verwacht mag worden van een professionele organisatie met ervaring met de uitvoering van financieringsinstrumenten. Zij zorgen ervoor dat:

a) eindbegunstigden die uit financiële instrumenten steun ontvangen, worden geselecteerd met inachtneming van de aard van het financieel instrument en van de potentiële economische levensvatbaarheid van de te financieren investeringsprojecten. De selectie moet transparant en op objectieve gronden gerechtvaardigd zijn en mag geen aanleiding geven tot een belangenconflict; [...]”.

Artikel 7 — Criteria voor de selectie van de met de tenuitvoerlegging van financiële instrumenten belaste instanties (artikel 38, lid 4, derde alinea, van Verordening (EU) nr. 1303/2013)

“2. Bij het selecteren van een instantie als bedoeld in lid 1 houdt de beheerautoriteit terdege rekening met de aard van het uit te voeren financieel instrument, de ervaring van deze instantie met de uitvoering van soortgelijke financiële instrumenten, de deskundigheid en ervaring van de voorgestelde teamleden, en de operationele en financiële capaciteit van de instantie. De selectie moet transparant en op objectieve gronden gerechtvaardigd zijn en mag geen aanleiding geven tot een belangenconflict.

f) in gevallen waarbij de instantie die het financieel instrument ten uitvoer legt de eigen financiële middelen toewijst aan het financieel instrument dan wel het risico deelt, voorgestelde maatregelen over de afstemming van belangen om mogelijke belangenconflicten te ondervangen.”.

<sup>(2)</sup> Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 240/2014 van de Commissie van 7 januari 2014 betreffende de Europese gedragscode inzake partnerschap in het kader van de Europese structuur- en investeringsfondsen, PB L 74, 14.3.2014, blz. 1.

<sup>(3)</sup> Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 480/2014 van 3 maart 2014 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, PB L 138, 13.5.2014, blz. 5.

Artikel 22 — Voorschriften betreffende onafhankelijke deskundigen die kwaliteitsbeoordelingen uitvoeren

(artikel 101, lid 4, van Verordening (EU) nr. 1303/2013)

“1. De kwaliteitsbeoordeling van grote projecten als bedoeld in artikel 101, lid 3, van Verordening (EU) nr. 1303/2013, wordt uitgevoerd door onafhankelijke deskundigen die voldoen aan de volgende eisen: a) [...] e) [...];

f) geen belangenconflict op enig niveau met betrekking tot het grote project; [...]”.

4) Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 639/2014<sup>(4)</sup> van de Commissie tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid

Artikel 38 — Vereisten inzake de nationale en de regionale certificeringsregelingen

“Openbare of particuliere certificeringsinstanties voldoen aan de volgende voorwaarden:

[...] zij zijn onpartijdig en er is geen sprake is van enig belangenconflict bij het vervullen van de certificeringstaken.”.

5) Verordening (EU) nr. 1305/2013<sup>(5)</sup> inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) bevat tevens de volgende bepalingen ter vermindering van belangenconflicten:

Artikel 15 — Bedrijfsadviesdiensten, bedrijfsbeheersdiensten en bedrijfsverzorgingsdiensten

“3. De autoriteiten of de organisaties die worden geselecteerd om advies te verstrekken, beschikken over hiertoe gekwalificeerd en geregeld opgeleid personeel, en over ervaring en betrouwbaarheid op de gebieden waarover advies wordt verstrekt. De verstrekkers uit hoofde van deze maatregel worden geselecteerd door middel van een selectieprocedure die openstaat voor zowel publieke als private organisaties. Die selectieprocedure is objectief en sluit kandidaten met belangenconflicten uit.”.

TITEL IV — EIP VOOR DE PRODUCTIVITEIT EN DUURZAAMHEID IN DE LANDBOUW

Artikel 56 — Operationele groepen

1. “De operationele groepen van het EIP maken deel uit van het EIP voor de productiviteit en duurzaamheid in de landbouw. Zij worden opgericht door geïnteresseerde actoren zoals landbouwers, onderzoekers, adviseurs en bedrijven die betrokken zijn bij de landbouw- en voedingssector, die relevant zijn voor het verwezenlijken van de doelstellingen van het EIP.

2. De operationele groepen van het EIP stellen interne procedures vast die ervoor zorgen dat hun werking en besluitvorming transparant is en dat belangenconflicten worden voorkomen.”.

6) Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 907/2014<sup>(6)</sup> van de Commissie vermeldt specifiek belangenconflicten in de accrediteringscriteria voor betaalorganen van het GLB als volgt:

<sup>(4)</sup> Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 639/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot wijziging van bijlage X bij die verordening, PB L 181 van 20.6.2014, blz. 1.

<sup>(5)</sup> Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad, PB L 347 van 20.12.2013, blz. 487.

<sup>(6)</sup> Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 907/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de betaalorganen en andere instanties, het financieel beheer, de goedkeuring van de rekeningen, de zekerheden en het gebruik van de euro, PB L 255 van 28.8.2014, blz. 18.

“BIJLAGE 1, lid 1B, onder v)

v) er passende maatregelen ter voorkoming van een belangenconflict worden genomen wanneer een persoon die een verantwoordelijke of gevoelige positie bekleedt ten aanzien van de verificatie, de autorisatie, de betaling of de boekhouding in verband met aanvragen of betalingsverzoeken, buiten het betaalorgaan nog andere functies vervult.”.

7) De verordening betreffende het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen <sup>(7)</sup> (“FEAD”) bevat de volgende bepalingen:

#### Artikel 2 — Definities

“De volgende definities zijn van toepassing:

2) “meest behoeftigen”: natuurlijke personen — individuen, gezinnen, huishoudens of uit dergelijke personen samengestelde groepen — wier behoefte aan hulp is vastgesteld aan de hand van objectieve criteria die door de bevoegde nationale autoriteiten in overleg met de relevante partijen, onder vermindering van belangenconflicten, zijn vastgesteld of die door de partnerorganisaties zijn omschreven en door die bevoegde nationale autoriteiten zijn goedgekeurd en elementen kunnen bevatten waarmee de hulp kan worden afgestemd op de meest behoeftigen in bepaalde geografische gebieden.”.

#### Artikel 13 — Verslagen over de uitvoering en indicatoren

“1. Van 2015 tot en met 2023 dienen de lidstaten uiterlijk 30 juni van elk jaar bij de Commissie een jaarverslag in over de uitvoering van het operationeel programma in het voorafgaande begrotingsjaar.

“2. [...] De relevante belanghebbenden worden onder vermindering van belangenconflicten door de lidstaten geraadpleegd over de verslagen over de uitvoering van het OP I. Een samenvatting van de opmerkingen van die relevante belanghebbenden wordt aan het verslag gehecht.”.

#### Artikel 14 — Evaluatievergaderingen <sup>(8)</sup>

“1. Tenzij anders is overeengekomen, komen de Commissie en de lidstaten vanaf 2014 tot en met 2023 elk jaar bijeen om de bij de uitvoering van het operationeel programma geboekte vooruitgang te evalueren, [...].

“2. De evaluatievergadering wordt voorgezeten door de Commissie. De relevante belanghebbenden worden uitgenodigd voor evaluatievergaderingen over het OP I, met uitzondering van de onderdelen van die vergadering waarbij hun deelname zou leiden tot belangenconflicten of een schending van de vertrouwelijkheid rond auditaangelegenheden.”.

#### Artikel 32 — Functies van de beheerautoriteit

“1. De beheerautoriteit is er verantwoordelijk voor dat het operationele programma overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer wordt beheerd.”.

“2. Ten aanzien van het beheer van het operationele programma moet de beheerautoriteit: [...]

b) jaarverslagen en definitieve uitvoeringsverslagen als bedoeld in artikel 13 opstellen en, in het geval van OP I na raadpleging van de desbetreffende belanghebbenden, waarbij belangenconflicten worden voorkomen, of in het geval van OP II na goedkeuring van het toezichtcomité als bedoeld in artikel 11, bij de Commissie indienen;

8) In de verordening betreffende algemene bepalingen inzake het Fonds voor asiel, migratie en integratie en inzake het Comité voor de Fondsen voor interne veiligheid <sup>(9)</sup> wordt in overweging 12 verwezen naar belangenconflicten:

“(12) De lidstaten moeten, op een wijze die strookt met het evenredigheidsbeginsel en met de noodzaak de administratieve lasten voor begunstigen zo veel mogelijk te beperken, met de betrokken instanties en instellingen een partnerschap aangaan om gedurende de hele meerjarenperiode hun nationale programma's te ontwikkelen en uit te voeren. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat er geen belangenconflict ontstaat tussen de partners in de verschillende stadia van de programmeringscyclus.”.

<sup>(7)</sup> Verordening (EU) nr. 223/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 betreffende het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen, PB L 72 van 12.3.2014, blz. 1.

<sup>(8)</sup> Zie “Richtsnoer van DG AGRI van 26.2.2014 inzake fraudebestrijdingsmaatregelen zoals vastgesteld in het kader van de accreditatiecriteria”.

<sup>(9)</sup> Verordening (EU) nr. 514/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot vaststelling van de algemene bepalingen inzake het Fonds voor asiel, migratie en integratie en inzake het instrument voor financiële steun voor politieke samenwerking, voorkoming en bestrijding van criminaliteit, en crisisbeheersing, PB L 150 van 20.5.2014, blz. 112.