

I

(Mededelingen)

REKENKAMER

ADVIES Nr. 10/2005

**over het ontwerp voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG, Euratom)
nr. 1605/2002 van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de
algemene begroting van de Europese Gemeenschappen**

(uitgebracht krachtens artikel 248, lid 4, tweede alinea, van het EG-Verdrag)

(2006/C 13/01)

INHOUD

	<i>Bladzijde</i>
INLEIDING	2
STABILITEIT EN SAMENHANG VAN DE FINANCIËLE REGELS	3
BEGROTINGSBEGINSELEN	3
Jaarperiodiciteitsbeginsel	4
Universaliteitsbeginsel	4
Specialiteitsbeginsel	4
Transparantiebeginsel	4
OPSTELLING EN STRUCTUUR VAN DE BEGROTING	4
BEGROTINGSUITVOERING	5
Methoden voor uitvoering van de begroting	5
Rol van de rekenplichtige: betrouwbaarheid van de rekeningen	5
Verantwoordelijkheden van de financiële actoren	6
Interinstitutionele samenwerking	6
PLAATSING VAN OVERHEIDSOPDRACHTEN	6
Gevalen van uitsluiting	6
De aanstelling van deskundigen	7
Interinstitutionele samenwerking	7
SUBSIDIES	7
Het non-profitbeginsel	7
Het non-cumulatiebeginsel	8
Overheidsopdrachten	8
CONCLUSIE	8

DE REKENKAMER VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op de artikelen 248, lid 4, en 279,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, en met name op de artikelen 160 C, lid 4, en 183,

Gelet op Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen ⁽¹⁾, en met name op artikel 184, dat voorschrijft dat het Reglement elke drie jaar opnieuw wordt gezien,

Gezien het voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 ⁽²⁾,

Gezien het op 15 juli 2005 bij de Rekenkamer ingediende verzoek van de Raad om advies over dit voorstel,

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

— wettelijke wijzigingen worden gemotiveerd in het licht van:

Inleiding

1. Het door de Commissie ingediende voorstel is erop gericht:

- de toepassing van de regels efficiënter en doorzichtiger te maken;
- de regels en voorschriften voor overeenkomsten en subsidies zo te vereenvoudigen dat ze in verhouding tot de betrokken kosten en risico's staan;
- de bepalingen betreffende de diverse beheermethoden te verduidelijken en te stroomlijnen.

2. In haar toelichting verklaart de Commissie dat, aangezien het Financieel Reglement het voornaamste wetgevend instrument is betreffende de uitvoering van de begroting, de doelstellingen ervan moeten worden gerealiseerd met behoud van de stabiliteit van de regels en met name van de grondbeginselen, begrippen en opzet van het Financieel Reglement ⁽³⁾.

3. Met het voorstel wordt dan ook het volgende beoogd:

- de regelgeving wordt alleen gewijzigd waar zich problemen voordoen waarvoor geen andere oplossingen mogelijk zijn;
- er worden geen wijzigingen voorgesteld die afbreuk zouden doen aan de hoofdpunten in de hervorming van de Commissie;
- afwijkingen van de begrotingsbeginselen worden tot een absoluut minimum beperkt;
- er wordt rekening gehouden met de aanpassingen die worden opgelegd bij de nieuwe sectorale voorschriften voor de periode 2007-2013;

— de verplichting van de Commissie, de begroting uit te voeren en de voorgeschreven beleidsdoelstellingen te realiseren;

— de voorschriften inzake goed financieel beheer;

— de bescherming van de financiële belangen van de EU;

— de verplichting, op korte termijn een positieve betrouwbaarheidsverklaring te verkrijgen.

4. De Rekenkamer onderzocht de door de Commissie ingediende ontwerp-verordening in het licht van de genoemde beginselen, doelstellingen en criteria. Zij acht het verkrijgen van een positieve betrouwbaarheidsverklaring niet relevant als richtsnoer voor de herziening van de financiële voorschriften. Verbetering van het financiële beheer van de Gemeenschap moet echter wel meewegen bij de beslissing welke wijzigingen in het Financieel Reglement noodzakelijk zijn.

5. De Rekenkamer is van oordeel dat de voorgestelde aanpassingen en wijzigingen een belangrijke stap vormen in de vereenvoudiging en versoepeling die nodig zijn voor een doeltreffend financieel beheer. Om de hierna beschreven redenen werden de beginselen en criteria die deze wijzigingen moesten leiden echter niet altijd toegepast en werden de beoogde doelen niet volledig bereikt.

6. Dit brengt mee dat bepaalde door de Commissie voorgestelde wijzigingen niet gerechtvaardigd zijn en het beheer ingewikkelder dreigen te maken. De voorgestelde herziening voorziet ook niet in een aantal behoeften op het gebied van beheer, zoals wordt beschreven in de paragrafen 21, 26, 29, 30, 32 en 39.

⁽¹⁾ PB L 248 van 16.9.2002; gerectificeerd in PB L 25 van 30.1.2003.

⁽²⁾ COM(2005) 181 def. van 3 mei 2005.

⁽³⁾ Financieel Reglement — Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad.

Stabiliteit en samenhang van de financiële regels

7. Het vorige Financieel Reglement werd herhaaldelijk gewijzigd, waardoor het onsamenvattend werd, zoals de Rekenkamer signaleerde in Advies nr. 4/97 ⁽¹⁾. Meer bepaald had de Rekenkamer kritiek ⁽²⁾ op de algemene incoherentie van de tekst en op de volgende punten:

- geleidelijk doorgevoerde wijzigingen om specifieke problemen op te lossen;
- verschillende regelingen naast elkaar en talrijke afwijkingen;
- zekere fundamentele financiële bepalingen werden opgenomen in de verordeningen betreffende specifieke beleidslijnen, maatregelen of programma's maar niet in het Financieel Reglement, en waren daarmee soms onverenigbaar.

Gelet op dat advies en de vastgestelde tegenstrijdigheden startte de Commissie in 1998 een herzieningsprocedure, die heel wat inter-institutionele voorbereiding en bespreking vergde en in 2002 uitmondde in het huidige Reglement.

8. De Commissie erkende dat sommige aspecten (interne-controlenormen, activiteitengeoriënteerde begroting en management) van het huidige Financieel Reglement — dat deel uitmaakt van de door de Commissie ondernomen hervorming van het financiële beheer — niet volledig zijn gerealiseerd en dat extra inspanningen nog nodig zijn om deze doeltreffend te laten functioneren ⁽³⁾. Bovendien hebben de andere instellingen bepaalde elementen van het Reglement pas onlangs ingevoerd.

9. In dit verband vermeldt de toelichting bij het voorstel de richtsnoeren voor de herziening: de stabiliteit verzekeren van de regels en met name van de begrotingsbeginselen die zijn vastgelegd in artikel 2 van het Financieel Reglement ⁽⁴⁾.

10. Naast redactionele wijzigingen bevat het ontwerp van herziening echter voorstellen tot wijziging van 74 artikelen — 40 % van de bestaande artikelen — in vrijwel alle titels van de verordening. Het voorstel van de Commissie betekent dus een ingrijpende herbewerking van de tekst van het Financieel Reglement.

11. Bovendien gaat deze herziening van het Financieel Reglement samen met drie in de loop van 2005 ingediende of aangekondigde voorstellen tot wijziging van de uitvoeringsvoorschriften van het Financieel Reglement.

⁽¹⁾ Advies nr. 4/97 over het voorstel voor een verordening (Euratom, EGKS, EG) van de Raad tot wijziging van het Financieel Reglement van 21 december 1977 van toepassing op de algemene begroting der Europese Gemeenschappen (PB C 57 van 23.2.1998).

⁽²⁾ Advies nr. 4/97, paragraaf 3.

⁽³⁾ Synthese, COM(2005) 256 def. van 15.6.2005.

⁽⁴⁾ Voorgestelde herziening, vijfde overweging: „Het beginsel dat andere wetgeviingsbesluiten betreffende de uitvoering van de begroting aan het Financieel Reglement moeten voldoen, moet worden versterkt.”.

12. Sommige wijzigingen worden voorgesteld op verzoek van de diensten van de Commissie om het begrotingsbeheer te vereenvoudigen. Het risico bestaat echter dat het beheer ingewikkelder wordt gemaakt door uitzonderingen en afwijkingen in te voeren, vooral in de sectoren landbouw en onderzoek. Andere voorstellen volgen uit wijzigingen van de sectorale wetgeving of waren opgenomen in de wetsvoorstellen van de Commissie voor de periode 2007-2013, met name inzake het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en onderzoek.

13. In deze omstandigheden is de Rekenkamer van oordeel dat bepaalde door de Commissie genoemde beginselen en criteria (stabiliteit van de regels, wetswijzigingen alleen op essentiële punten wanneer er geen andere oplossing is, afwijkingen van de begrotingsbeginselen beperken tot een absoluut minimum) niet zijn toegepast, zodat het financiële beheer wordt bemoeilijkt nog voordat de belangrijke wijzigingen die door dit Financieel Reglement worden ingevoerd, effect hebben gesorteerd.

14. Hoewel artikel 184 van het Financieel Reglement bepaalt dat het elke drie jaar opnieuw moet worden gezien, moeten wijzigingen tot het hoogstnoodzakelijke worden beperkt teneinde de stabiliteit van de financiële voorschriften te behouden.

15. Het advies van de Rekenkamer is vooral gericht op de titels I tot VI van de Gemeenschappelijke bepalingen, aangezien de voorgestelde wijzigingen van titel VII „Rekening en verantwoording en boekhouding” van deel I van de verordening (Gemeenschappelijke bepalingen) en deel III (Overgangs- en slotbepalingen) hoofdzakelijk van technische aard zijn en bepalingen bijwerken in het licht van de boekhoudkundige veranderingen die per 1 januari 2005 in werking zijn getreden. De voorgestelde wijzigingen van deel II (Bijzondere bepalingen) betreffen met name de begrotingsbeginselen die zijn vastgelegd in titel II van de Gemeenschappelijke bepalingen.

Begrotingsbeginselen

16. Twee adviezen van de Rekenkamer (nr. 4/97 en nr. 2/2001 ⁽⁵⁾) over het Financieel Reglement bevelen beide aan, de begrotingsbeginselen strenger toe te passen en uitzonderingen tot een minimum te beperken. De Commissie nam die aanbevelingen als richtsnoer voor de onderhavige herziening van het Financieel Reglement.

17. Niettemin doen de voorgestelde wijzigingen afbreuk aan de beginselen van:

- begrotingseenheid (artikel 5 bis: rente op voorfinanciering);
- jaarperiodiciteit (artikel 149: overdracht van niet-gesplitste kredieten van het EOGFL ⁽⁶⁾; artikel 160 bis: wederopvoering van kredieten voor onderzoek; de artikelen 12 en 150: vervroegde vastlegging van uitgaven voor humanitaire hulp en het EOGFL);

⁽⁵⁾ Advies nr. 4/97, paragraaf 16; Advies nr. 2/2001 over een voorstel voor een verordening van de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen, paragraaf 5 (PB C 162 van 5.6.2001).

⁽⁶⁾ Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw.

- universaliteit (artikel 18: bestemming van ontvangsten uit bijdragen van de lidstaten aan programma's voor externe steun en uit de verkoop van materiaal);
- specialiteit (artikel 23: overschrijving uit de titel „voorzieningen”, overschrijving van administratieve kredieten, kennisgevingsprocedure; de artikelen 26, 45 en 46: aanpassing wegens de opheffing van de reserve voor leningen en leninggaranties aan derde landen);
- transparantie (artikel 29): verlenging van de termijn voor de bekendmaking van de begroting.

18. Sommige wijzigingen houden alleen verband met vereenvoudiging van het beheer van de begrotingsmiddelen en brengen verduidelijkingen die worden ingegeven door specifieke omstandigheden (begrotingseenheid: rente op voorfinanciering; jaarperiodiciteit: vervroegde vastleggingen in verband met humanitaire crisissituaties), maar van andere uitzonderingen is de noodzaak niet altijd aangetoond. Die gevallen worden hierna besproken.

Jaarperiodiciteitsbeginsel

19. In Advies nr. 2/2001 ⁽¹⁾ oordeelde de Rekenkamer dat overdrachten van kredieten niet wenselijk waren in een systeem met gesplitste kredieten omdat ze slechts een marginaal effect hebben en de beheerssystemenodeloos complexer maken. In aansluiting op de goedkeuring van maatregelen inzake de financiële discipline bij directe betalingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid ⁽²⁾ stelt de Commissie voor de mogelijkheid van overdrachten uit te breiden tot niet-gesplitste kredieten (artikel 149). Deze uitzondering is niet gerechtvaardigd aangezien het hier om geringe bedragen gaat die dus gemakkelijk kunnen worden opgenomen in de begroting van het volgende begrotingsjaar.

20. De Rekenkamer sprak zich ook uit tegen het toelaten van wederopvoering van vrijgemaakte kredieten ⁽³⁾. Zij achtte deze uitzondering op de algemene regel onnodig omdat alle behoeften aan middelen kunnen worden gedekt met nieuwe vastleggingskredieten. Het voorstel beperkt de mogelijkheid van wederopvoering van kredieten voor de structuurfondsen, maar schept die mogelijkheid voor onderzoek (artikel 160 bis). De Rekenkamer acht dergelijke uitzonderingen niet gerechtvaardigd omdat begrotingswijzigingen en de in de bestaande voorschriften voorkomende beheersmechanismen voorzien in alle mogelijke behoeften.

Universaliteitsbeginsel

21. Er worden geen wijzigingen voorgesteld om de bekende problemen in verband met het gebouwenbeleid te ondervangen. In strijd met het beginsel in artikel 7 van het Financieel Reglement dekken de vastleggingskredieten voor verrichtingen in verband met de aankoop of constructie van gebouwen niet de totale

kosten van de aangegane juridische verbintenissen, omdat administratieve kredieten krachtens artikel 179 van het Reglement niet-gesplitste kredieten zijn. De Rekenkamer herhaalt dan ook haar aanbeveling ⁽⁴⁾, voor dit soort verrichtingen gesplitste kredieten te gebruiken.

22. Met betrekking tot uitzonderingen op het universaliteitsbeginsel (bestemmingsontvangsten) gaf de Rekenkamer in Advies nr. 2/2001 ⁽⁵⁾ de aanbeveling dat grensgevallen niet zouden worden behandeld als uitzonderingen, maar overeenkomstig de algemene regels. Naar het oordeel van de Rekenkamer is de voorgestelde wijziging betreffende de bestemming van de opbrengst van de verkoop van voertuigen, uitrusting, installaties, materiaal en wetenschappelijke en technische apparaten (artikel 18, lid 1, onder e) bis) een grensgeval waarvoor geen rechtvaardiging bestaat.

Specialiteitsbeginsel

23. De voorgestelde wijziging van artikel 23, lid 1, onder b), schaft alle beperkingen af op de overdracht van administratieve kredieten van de ene titel (beleid) naar een andere indien het om dezelfde soort uitgaven gaat. Dit voorstel is in strijd met de beginselen van de hervorming van de Commissie want het verbreekt de koppeling tussen activiteitengeoriënteerde begroting en activiteitengeoriënteerd management, zodat de hervorming wordt gereduceerd tot een eenvoudige verandering in de presentatie van de begroting. Bij dit voorstel wordt geen rekening gehouden met het feit dat administratieve kredieten die door de begrotingsautoriteit worden verleend voor het beheer van activiteiten binnen de afzonderlijke beleidssectoren (begrotingstitels), verband houden met specifieke doelstellingen. De Rekenkamer geeft de Raad en het Parlement in overweging zich te beraden op de vraag of in de context van activiteitengeoriënteerde begroting en management zulke besluiten nog wel door de begrotingsautoriteit moeten worden genomen.

Transparantiebeginsel

24. De voorgestelde wijziging van artikel 29 verlengt de termijn voor de bekendmaking van de begroting met een maand in vergelijking met het huidige Reglement. De Rekenkamer vindt dat elke verlenging van de termijn voor de bekendmaking van de begroting in strijd is met het transparantiebeginsel en een behoorlijk beheer verder zou bemoeilijken.

Opstelling en structuur van de begroting

25. De voorgestelde wijzigingen (artikel 46) zijn erop gericht de informatie die deel uitmaakt van de begroting te onderscheiden van de toelichting die is opgenomen in het voorontwerp van begroting en bedoeld is als onderbouwende informatie voor de begrotingsautoriteit. De Rekenkamer staat positief tegenover dit onderscheid, dat vooral van belang is in de regelingen voor de uitvoering van betalingskredieten. Zij is echter van mening dat die informatie gezien het verwachte effect moet worden verstrekt in artikel 33 van het Financieel Reglement.

⁽¹⁾ Paragraaf 7.

⁽²⁾ PB L 270 van 21.10.2003.

⁽³⁾ Paragraaf 54.

⁽⁴⁾ Advies nr. 4/97, bijlage, paragraaf 2.18.

⁽⁵⁾ Paragraaf 9.

26. De Rekenkamer vindt ook dat dit deel van het Financieel Reglement sterker had kunnen worden vereenvoudigd door:

- de mogelijkheid uit te sluiten van negatieve reserves, die verhinderen dat nauwkeurig berekende begrotingskredieten duidelijk en juist worden gepresenteerd en die strijdig zijn met het transparantiebeginsel;
- de flexibiliteit te verhogen die nodig is in het personeelsbeheer zodat de instellingen binnen de grenzen van hun begrotingstoewijzing voor personeelskosten het personeelsbestand optimaal kunnen samenstellen en kunnen aanwerven wie voor een bepaalde functie de nodige capaciteiten heeft;
- de begrotingsnomenclatuur zo te herzien dat het hoofdstuk het kleinste onderdeel wordt; dit zou een flexibeler beheer mogelijk maken en de last van overschrijvingen onder dat niveau vermijden.

Begrotingsuitvoering

27. De voorgestelde wijzigingen van titel IV van het Financieel Reglement zijn met name bedoeld om:

- duidelijker en nauwkeuriger de taken en verantwoordelijkheden te beschrijven van alle betrokkenen bij de diverse methoden van begrotingsuitvoering: gedeeld, gedecentraliseerd, gezamenlijk, gecentraliseerd en indirect beheer (artikelen 52 t/m 57);
- duidelijk de verantwoordelijkheden te bepalen van ordonnateurs en rekenplichtigen ten aanzien van boekhoudkundige gegevens (artikelen 60 en 61);
- de regels inzake de geldelijke aansprakelijkheid van de financiële actoren meer in overeenstemming te brengen met de regels die zijn vervat in de bepalingen voor personeel van de Gemeenschappen (artikel 66);
- te zorgen voor een betere bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap door een versterking van de regels inzake de invordering van verschuldigde bedragen (artikelen 72 en 73).

Deze verduidelijkingen en de grotere nauwkeurigheid zijn stappen op de weg naar een beter financieel beheer, maar de Rekenkamer acht deze op de onderstaande punten ontoereikend.

Methoden voor uitvoering van de begroting

28. De beschrijving van de taken en verantwoordelijkheden van de betrokkenen bij de diverse methoden voor begrotingsuitvoering was reeds goeddeels te vinden in het bestaande Financieel Reglement en in de sectorale regelingen, en is nu geconsolideerd in het voorstel van de Commissie. De Rekenkamer stemt in met het initiatief van de Commissie om te trachten die informatie te structureren, maar vindt dat de Commissie er goed aan zou hebben gedaan van deze gelegenheid gebruik te maken om in het Financieel Reglement te voorzien in een geïntegreerd communautair interne-controlekader ⁽¹⁾.

Rol van de rekenplichtige: betrouwbaarheid van de rekeningen

29. De Rekenkamer stemt in met het voorstel van de Commissie om de taken en verantwoordelijkheden van de diverse financiële actoren ten aanzien van de opstelling van de rekeningen te verduidelijken door te bepalen dat de gedelegeerde ordonnateurs en ordonnateurs verklaringen afgeven op de volgende wijze:

- de gedelegeerde ordonnateurs leggen aan hun instelling verantwoording over de uitvoering van hun taken af in de vorm van een jaarlijks activiteitenverslag, dat vergezeld gaat van gegevens over de financiën en het beheer en een verklaring dat de in dit verslag opgenomen gegevens een getrouw beeld geven ⁽²⁾;
- de rekenplichtigen van de instellingen — en naar analogie ook die van de communautaire organen — stellen de rekeningen op aan de hand van door de ordonnateurs verstrekte en gecertificeerde gegevens. De krachtens artikel 129, leden 2 en 3, opgemaakte definitieve rekeningen moeten vergezeld gaan van een verklaring van de rekenplichtige dat deze werden opgesteld overeenkomstig titel VII van het Financieel Reglement en de boekhoudbeginselen, -regels en -methoden die zijn beschreven in de bijlage bij de financiële staten ⁽³⁾;
- tevens stelt de rekenplichtige van de Commissie op grond van de inlichtingen die de andere instellingen hebben verstrekt, de definitieve geconsolideerde rekeningen op. De definitieve geconsolideerde rekeningen gaan vergezeld van een door de rekenplichtige van de Commissie afgegeven verklaring volgens welke zij zijn opgesteld overeenkomstig titel VII en de in de bijlage bij de financiële staten opgenomen boekhoudbeginselen, -regels en -methoden ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Advies nr. 2/2004.

⁽²⁾ Commissievoorstel voor artikel 60, lid 7.

⁽³⁾ Commissievoorstel voor artikel 61, lid 2 bis.

⁽⁴⁾ Commissievoorstel voor artikel 129, lid 2 bis.

30. Overeenkomstig artikel 61, lid 1, onder e), van het huidige Financieel Reglement zijn de rekenplichtigen belast met het valideren van de door de ordonnateurs vastgestelde systemen die tot doel hebben boekhoudkundige gegevens te verstrekken of te motiveren. De rekenplichtigen kunnen alleen bevestigen dat de rekeningen een getrouw beeld geven zoals bedoeld in artikel 123 van het bestaande Financieel Reglement indien die validering betrekking heeft op de feitelijke werking van de systemen in de betrokken periode en dus op de betrouwbaarheid van de verstrekte gegevens, en niet alleen op de invoering of wijziging van die systemen, zoals thans gebruikelijk is. Er is een risico dat de opstelling van de rekeningen van de instellingen ⁽¹⁾ wordt beperkt tot een eenvoudige mechanische samenvoeging op basis van daartoe ingevoerde boekhoudprocedures of dat, in het geval van de geconsolideerde rekeningen, het proces nog louter compilatie inhoudt in plaats van consolidatie. De Rekenkamer is van oordeel dat artikel 61, lid 1, onder e), van het Financieel Reglement duidelijk moet maken dat de rekenplichtigen bevoegd zijn om de feitelijke werking van die systemen te valideren.

31. De Commissie stelt voor (artikel 185) dat de rol van haar interne-controlefunctie voortaan wordt beperkt tot het certificeren dat de uitoefening van de controlefunctie van de organen voldoet aan de internationale auditnormen. Aangezien de rekeningen van de communautaire organen moeten worden geconsolideerd met die van de instellingen, betekent dit het verlies van de nu voor de Commissie nog beschikbare directe onafhankelijke informatie aangaande de betrouwbaarheid van de rekeningen van die organen, terwijl die toch hun administratieve kosten dekken uit de begroting van de Commissie en in sommige gevallen een aanzienlijk bedrag aan beleidskredieten beheren.

Verantwoordelijkheden van de financiële actoren

32. De voorgestelde wijziging van artikel 66 verwijst voor de bepaling inzake de geldelijke aansprakelijkheid en het betalen van schadevergoeding naar het Statuut. De Rekenkamer bracht reeds eerder het advies uit ⁽²⁾ dat de in het statuut opgenomen bepalingen en mechanismen niet geschikt zijn om de kwestie van de geldelijke aansprakelijkheid van de financiële actoren te regelen. Om te zorgen voor een doeltreffende toepassing van de regels zonder het communautaire beheer te overbelasten met procedureregels ter bescherming van de verantwoordelijke financiële actoren, moet bij het invoeren van hun geldelijke aansprakelijkheid voor het betalen van schadevergoeding het proportionaliteitsbeginsel in acht worden genomen. Onderscheid moet worden gemaakt tussen moedwillige fraude, ernstige nalatigheid, gewone nalatigheid en fouten. Ook met de omstandigheden bij het optreden van de financiële actoren — bijvoorbeeld de middelen waarover zij beschikken om aan hun verplichtingen te voldoen — moet rekening worden gehouden.

Interinstitutionele samenwerking

33. De Rekenkamer wil niets afdoen aan de juridische stabiliteit die nodig is voor de basisbeginselen en -regels van budgettair en financieel beheer, maar vindt dat er meer gebruik zou kunnen worden gemaakt van interinstitutionele samenwerking om

— vooral voor de kleinere instellingen — nodeloze bureaucratie te vermijden. Zo zou er een gemeenschappelijke instantie inzake onregelmatigheden kunnen worden opgericht die bevoegd is voor meerdere instellingen.

Plaatsing van overheidsopdrachten

34. Met de voorgestelde wijzigingen betreffende de plaatsing van overheidsopdrachten wordt onder meer beoogd, de bepalingen van het Financieel Reglement af te stemmen op die van 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 ⁽³⁾ (hierna „de richtlijn” genoemd). Wat betreft de criteria voor uitsluiting vereenvoudigt en verlicht de aanpassing ook de eisen inzake documenten van de inschrijvers (artikel 93).

35. De wijzigingen beogen tevens:

- een einde te maken aan de regel dat elke instelling een eigen gegevensbank moet bijhouden betreffende inschrijvers die werden uitgesloten van deelname aan een opdracht (artikel 95), door mogelijk te maken dat meerdere instellingen een gezamenlijke gegevensbank gebruiken;
- de vereenvoudigde regeling voor de aanstelling van deskundigen inzake onderzoek uit te breiden tot andere sectoren (artikel 97);
- te verduidelijken in welke gevallen de plaatsingsprocedure mag worden opgeschort of de uitvoering van een contract mag worden beëindigd bij fraude (artikel 103).

36. Zoals de Rekenkamer aangaf in Advies nr. 3/2005 ⁽⁴⁾ is zij voorstander van modernisering en vereenvoudiging van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten, maar vindt zij dat bij die vereenvoudiging de bepalingen van de richtlijn beter in acht moeten worden genomen en de mogelijkheid moet worden uitgesloten dat de aanbestedende diensten ongeachtvaardigde discretionaire bevoegdheden uitoefenen.

Gevallen van uitsluiting

37. De richtlijn rangschikt de uitsluitingsgronden naar gewicht en laat de lidstaten toe de minst ernstige terzijde te laten. Wel wordt gezegd dat op dit punt regels nodig zijn ⁽⁵⁾. De Rekenkamer acht het vereiste in artikel 93 dat de aanbestedende dienst een risicoanalyse moet verrichten ontoereikend en beveelt aan, deze te verduidelijken in het Financieel Reglement zelf of in de uitvoeringsvoorschriften daarvan.

⁽³⁾ PB L 134 van 30.4.2004.

⁽⁴⁾ Advies nr. 3/2005 over een ontwerp-verordening van de Commissie tot wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 2342/2002 van 23 december 2002 tot vaststelling van uitvoeringsvoorschriften van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen, paragrafen 7 t/m 14 (PB C 124 van 23.5.2005).

⁽⁵⁾ Artikel 45, lid 2: „De lidstaten bepalen overeenkomstig hun nationaal recht en onder eerbiediging van het communautair recht de voorwaarden voor de toepassing van dit lid”.

⁽¹⁾ Jaarverslag 2003, paragraaf 1.26 (PB C 293 van 30.11.2004).

⁽²⁾ Advies nr. 4/97, bijlage, paragraaf 5.20; Advies nr. 2/2001, paragraaf 24.

De aanstelling van deskundigen

38. Het voorstel strekt ertoe, de vereenvoudigde regeling voor de aanstelling van deskundigen inzake onderzoek uit te breiden tot andere sectoren door de bepalingen betreffende aanbestedingen te wijzigen. De vereenvoudigde regeling voor onderzoek ⁽¹⁾ betreft echter de werving en aanstelling van deskundigen. Die procedures staan dicht bij de regels voor de werving van ander personeel van de Gemeenschap dan bij de regels inzake openbare aanbestedingen. Het is een feit — en dit wordt in de toelichting bij het ontwerp van verordening erkend — dat gunning van een aanbesteding op basis van de bekwaamheden van de gegadigden zonder enige prijsoverweging (voorgestelde wijziging van artikel 97, lid 2, van het Financieel Reglement) afwijkt van de beginselen van de richtlijn en van het Financieel Reglement zelf waar het gaat om opdrachten voor diensten.

Interinstitutionele samenwerking

39. Het opzetten van gezamenlijke gegevensbanken over uitsluitingsgevallen voor meerdere instellingen (voorgestelde wijziging van artikel 95 van het Financieel Reglement) is een voorbeeld van interinstitutionele samenwerking. Het zou nuttig zijn andere mogelijkheden te onderzoeken om dergelijke samenwerking tussen de instellingen en communautaire organen te versterken en aldus een onnodig herhalen van administratief werk te vermijden. Er moet worden nagegaan of het mogelijk is, gebruik te maken van overeenkomsten die zijn gesloten door andere instellingen of organen met inachtneming van bepaalde voorwaarden en/of kwantitatieve beperkingen die de beginselen van concurrentie en gelijke kansen waarborgen. Bij overeenkomsten voor meerdere instellingen zou kunnen worden overwogen een aantal verantwoordelijkheden van de aanbestedende dienst (namelijk de opening en beoordeling van inschrijvingen) te delegeren aan een andere instelling of orgaan.

Subsidies

40. De voorgestelde wijzigingen van de artikelen in deze titel omvatten:

- uitbreiding van het begrip subsidie tot investeringen/deelnemingen die wel dienen als steun maar gewoonlijk behoren tot de activa van de instellingen (artikel 108);
- aanzienlijke mogelijkheden tot afwijking van het beginsel dat de subsidie geen winst oplevert (artikel 109);
- de mogelijkheid af te wijken van het beginsel dat steun uit verschillende begrotingsonderdelen niet kan worden gecumuleerd wanneer het basisbesluit daarin voorziet (artikel 111);
- verduidelijkingen en toelichtingen aangaande de praktijk;
- vereenvoudigingen met betrekking tot het steunbeheer (forfaitaire bedragen) (artikel 13 bis), de verplichtingen van de begunstigden en de beheersprocedures (uitsluitingssituaties, evaluatie van aanvragen, toepassing van de beginselen inzake aanbestedingen) (artikelen 114, 116 en 120).

41. De Rekenkamer is ingenomen met de voorgestelde verduidelijkingen, toelichtingen en vereenvoudigingen, maar is van oordeel dat sommige uitzonderingen en afwijkingen van het non-profit- en het non-cumulatiebeginsel in de context van de aanbestedingen niet echt gerechtvaardigd zijn omdat:

- a) ze extra risico kunnen meebrengen en het beheer bemoeilijken;
- b) verificatie in sommige gevallen problematisch kan zijn;
- c) er eenvoudiger oplossingen te vinden waren.

Het non-profitbeginsel

42. De bestaande uitvoeringsvoorschriften bevatten al enkele uitzonderingen op het non-profitbeginsel. Deze zijn verwerkt in de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 109 en 113 bis:

- aan particulieren toegekende studiebeurzen;
- naar aanleiding van prijsvragen toegekende prijzen;
- acties die ten doel hebben de financiële capaciteit van begunstigden te vergroten;
- terugbetaling van een bepaald deel, forfaitaire en vaste bedragen.

43. In een eerder advies ⁽²⁾ heeft de Rekenkamer er reeds op gewezen dat de naleving van het non-profitbeginsel moeilijk controleerbaar is ingeval de organisaties uit meerdere bronnen subsidies ontvangen.

44. Door de voorgestelde wijziging van artikel 109 zou het verbod op winst bovendien worden toegepast op acties in plaats van op elke individuele begunstigde. De Rekenkamer is van mening dat die verandering de weg vrij maakt voor misbruiken in het kader van acties waarbij meerdere partners zijn betrokken. Het zou hierdoor toelaatbaar worden dat subsidies voor zulke acties winst opleveren voor sommige begunstigden.

45. Tevens zijn de strenge voorwaarden die de bestaande uitvoeringsvoorschriften voor bepaalde uitzonderingen opleggen, slechts ten dele opgenomen in de voorgestelde wijzigingen:

- een regel die verbiedt een overschot te verdelen onder de leden van begunstigde organisaties, hetgeen zou leiden tot hun persoonlijke verrijking;
- een beperking, in het geval van forfaitaire bedragen, tot bijdragen van minder dan 5 000 euro,

omdat de Commissie het voornemen heeft dit nader uit te werken in de uitvoeringsvoorschriften.

⁽¹⁾ Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002, artikel 160, en Verordening (EG) nr. 2321/2002, artikel 11 (PB L 355 van 30.12.2002).

⁽²⁾ Advies nr. 2/2001, opmerkingen ten aanzien van artikel 102, lid 2 (PB C 162 van 5.6.2001).

Het non-cumulatiebeginsel

46. De Commissie rechtvaardigt de mogelijkheid om aan een actie meerdere subsidies ten laste van de communautaire begroting toe te kennen (artikel 111) door te wijzen op de bestaande situatie op het gebied van de structurele acties en de trans-Europese netwerken. Voor deze uitzondering geldt een regel die dubbele financiering van dezelfde kosten uitsluit.

47. Recente controles van de Rekenkamer op dit gebied toonden echter aan dat het risico bestaat dat de steun groter wordt dan 100 % van de gefinancierde kosten en dat op onderzoeksgebied de toepasselijke drempelwaarde voor staatssteun ⁽¹⁾ niet in acht wordt genomen. De cumulatie van steun kan in de praktijk ook — in strijd met de doelstelling het beheer te vereenvoudigen — leiden tot dubbel administratief werk, vooral waar er verschillen bestaan in de subsidiabiliteitscriteria.

48. De Rekenkamer concludeert dat het beter zou zijn vast te houden aan het principe „één actie — één communautaire subsidie”:

- door te bepalen dat de subsidie aspecten van verscheidene communautaire beleidslijnen kan dekken — zolang ze niet meer bedraagt dan 100 % van de gemaakte subsidiabele kosten en/of de door de regels inzake staatssteun bepaalde drempelwaarden;
- door de tussen de diensten gevoerde coördinatie van de communautaire acties te verbeteren.

Overheidsopdrachten

49. De Rekenkamer is ten slotte van oordeel dat de wijziging van artikel 120, lid 1, niet gerechtvaardigd is. Wanneer de begunstigde voor de uitvoering van een actie contracten moet sluiten, is het gezien de communautaire financiering normaal te eisen dat de in titel V van het Financieel Reglement genoemde beginselen

(gelijke behandeling van alle inschrijvers, concurrentie en transparantie) in acht worden genomen. Daarvan uitgaande moeten in de uitvoeringsvoorschriften vereenvoudigde procedures worden voorzien al naargelang de waarde van het contract.

Conclusie

50. Daar de vorige hervorming van het financiële beheer nog te recent is voor het verwezenlijken van al haar doelstellingen, is de grootschalige aanpak van de door de Commissie voorgestelde herziening niet gerechtvaardigd. De omvang van de herziening en de inhoud van sommige wijzigingen dreigen het beheer onnodig te bemoeilijken.

51. Dit geldt met name voor de nieuwe uitzonderingen op de begrotingsbeginselen die zijn ingevoerd naar aanleiding van problemen in sommige Commissiediensten en ingevolge wijzigingen van sectorale regelingen. De Rekenkamer is van mening dat het merendeel van die moeilijkheden kon worden opgelost binnen het kader van het huidige Financieel Reglement.

52. De genomen maatregelen om het financiële beheer op het gebied van aanbestedingen en subsidies te vereenvoudigen en de inspanningen om de financiële belangen van de Gemeenschappen te beschermen (voorgestelde wijzigingen inzake invorderingen, opschorting of uitvoering van contracten, sancties) vormen stappen op weg naar een beter financieel beheer.

53. Toch voorziet de voorgestelde herziening niet in een oplossing voor bepaalde behoeften op het gebied van beheer (flexibiliteit in het personeelsbeheer, transacties in verband met de aankoop of constructie van gebouwen, verduidelijking van de verantwoordelijkheid van de financiële actoren). In andere gevallen zijn de voorgestelde wijzigingen niet radicaal genoeg om de problemen op te lossen waarop ze gericht zijn (methoden voor de begrotingsuitvoering, rol van de rekenplichtige). Bovendien vindt de Rekenkamer dat meer gebruik had moeten worden gemaakt van de mogelijkheden tot interinstitutionele samenwerking.

Dit advies werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 7 december 2005.

Voor de Rekenkamer
Hubert WEBER
President

⁽¹⁾ Communautaire kaderregeling inzake staatssteun voor onderzoek en ontwikkeling (PB C 83 van 11.4.1986), herzien in 1996 (PB C 45 van 17.2.1996) en in 1998 (PB C 48 van 13.2.1998). De geldigheidsduur ervan werd verlengd tot 30 juni 2002 en 31 december 2005 in de mededelingen van de Commissie 2001/C 78/15, respectievelijk 2002/C 111/03.