

III

(Vorbereidende handelingen)

REKENKAMER

ADVIES Nr. 3/2013

*(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, VWEU)***over het voorstel voor een verordening van de Raad inzake het financieel reglement van toepassing op het 11e Europees Ontwikkelingsfonds**

(2013/C 370/01)

INHOUD

	Paragraaf	Bladzijde
ALGEMENE OPMERKINGEN	1-7	2
Transparantie	1-6	2
Vereenvoudiging	7	3
SPECIFIEKE OPMERKINGEN	8-24	3
Uitvoeringsmodaliteiten	8-11	3
Plaatsing van opdrachten	12-15	3
Subsidies	16-17	4
Begrotingssteun	18-22	4
Externe controle en kwijting	23-24	4
ANDERE OPMERKING	25	5

DE REKENKAMER VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), in het bijzonder artikel 287, lid 4,

Gezien de Partnerschapsovereenkomst tussen de staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds, ondertekend te Cotonou op 23 juni 2000 ⁽¹⁾,

Gezien Besluit 2001/822/EG van 27 november 2001 van de Raad betreffende de associatie van de LGO met de Europese Economische Gemeenschap („LGO-besluit”) ⁽²⁾,

Gezien het Intern akkoord tussen de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten van de Europese Unie, in het kader van de Raad bijeen, betreffende de financiering van de steun van de Europese Unie binnen het meerjarig financieel kader voor de periode 2014-2020, overeenkomstig de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst, en betreffende de toewijzing van financiële bijstand ten behoeve van de landen en gebieden overzee waarop de bepalingen van het vierde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van toepassing zijn, in het bijzonder artikel 10, lid 2 ⁽³⁾,

Gezien Advies nr. 12/2002 van de Rekenkamer over het voorstel voor een verordening van de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op het negende Europees Ontwikkelingsfonds krachtens de op 23 juni 2000 te Cotonou ondertekende ACS-EG-partnerschapsovereenkomst ⁽⁴⁾,

Gezien Advies nr. 2/2007 van de Rekenkamer over het voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van het Financieel Reglement van toepassing op het negende Europees Ontwikkelingsfonds ⁽⁵⁾,

Gezien Advies nr. 9/2007 van de Rekenkamer over het voorstel voor een verordening van de Raad inzake het Financieel Reglement van toepassing op het tiende Europees Ontwikkelingsfonds ⁽⁶⁾,

⁽¹⁾ PB L 317 van 15.12.2000, blz. 3. Overeenkomst zoals gewijzigd bij de overeenkomst ondertekend te Luxemburg op 25 juni 2005 (PB L 287 van 28.10.2005, blz. 4) en bij de overeenkomst ondertekend te Ouagadougou op 22 juni 2010 (PB L 287 van 4.11.2010, blz. 3).

⁽²⁾ PB L 314 van 30.11.2001, blz. 1 en PB L 324 van 7.12.2001, blz. 1, gewijzigd bij Besluit 2007/249/EG (PB L 109 van 26.4.2007, blz. 33) en besluit nr. 528/2012/EU (PB L 264 van 29.9.2012, blz. 1). Voorstel voor een nieuw „LGO-besluit” (COM)2012 362 final moet nog worden aangenomen.

⁽³⁾ PB L 210 van 6.8.2013, blz. 1. Overeenkomst moet nog worden geratificeerd.

⁽⁴⁾ PB C 12 van 17.1.2003, blz. 19.

⁽⁵⁾ PB C 101 van 4.5.2007, blz. 1.

⁽⁶⁾ PB C 23 van 28.1.2008, blz. 3.

Gezien de jaarverslagen van de Rekenkamer over de activiteiten gefinancierd uit het achtste, negende en tiende Europees Ontwikkelingsfonds ⁽⁷⁾,

Gezien de Speciale verslagen nr. 9/2013 ⁽⁸⁾, nr. 4/2013 ⁽⁹⁾ en nr. 11/2010 ⁽¹⁰⁾ van de Rekenkamer,

Gezien het voorstel van de Commissie voor een verordening van de Raad inzake het Financieel Reglement van toepassing op het 11e Europees Ontwikkelingsfonds ⁽¹¹⁾,

Gezien het op 29 september 2013 bij de Rekenkamer ingekomen verzoek van de Commissie om een advies,

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

Algemene opmerkingen

Transparantie

1. Het financieel reglement vormt een belangrijk onderdeel van het juridisch kader dat van toepassing is op elk Europees Ontwikkelingsfonds (EOF). De bepalingen daarvan (die per definitie technisch en gedetailleerd zijn) moeten in acht worden genomen opdat de EOF-middelen naar behoren worden besteed; verzuim om deze bepalingen toe te passen houdt in dat er fouten zijn opgetreden in de betrokken EOF-verrichting. Het is dan ook zeer wenselijk dat de tekst van de verordening zo transparant en gebruiksvriendelijk mogelijk is.

2. In de toelichting van de Commissie wordt als voornaamste streven bij de voorbereiding van dit voorstel genoemd het afstemmen van de bepalingen van het financieel reglement van het EOF op die van het algemene Financieel Reglement ⁽¹²⁾ en de uitvoeringsvoorschriften daarbij ⁽¹³⁾.

⁽⁷⁾ PB C 331 van 14.11.2013, blz. 261; PB C 326 van 10.11.2011, blz. 251; PB C 303 van 9.11.2010, blz. 243 en PB C 269 van 10.11.2009, blz. 257.

⁽⁸⁾ „EU-steun voor bestuur in de Democratische Republiek Congo” (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁹⁾ „EU-samenwerking met Egypte op het gebied van bestuur” (<http://eca.europa.eu>).

⁽¹⁰⁾ „Het beheer door de Commissie van de algemene begrotingssteun in landen van de ACS, Latijns-Amerika en Azië” (<http://eca.europa.eu>).

⁽¹¹⁾ COM(2013) 660 final.

⁽¹²⁾ 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 (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1).

⁽¹³⁾ 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).

3. In het voorstel wordt veelvuldig verwezen naar het algemene Financieel Reglement, met vermelding van de artikelen die moeten worden toegepast. Daarin worden echter ook vaak nadere bepalingen of verwijzingen naar bepalingen in het algemene Financieel Reglement toegevoegd die niet mogen worden toegepast (zie bv. de artikelen besproken onder „Specifieke opmerkingen”, de paragrafen 8-24). Enkele bepalingen uit het algemene Financieel Reglement zijn niet rechtstreeks, maar „mutatis mutandis” van toepassing en aan bepaalde termen moet een andere betekenis worden gegeven dan die welke in het algemene Financieel Reglement van toepassing is (zie de lijst in artikel 2, lid 4, van het voorstel).

4. Het resulterende ontwerp van financieel reglement is verre van gebruiksvriendelijk. Het is geen document dat op zichzelf staat. Het is onmogelijk te begrijpen zonder dat het algemene Financieel Reglement en de uitvoeringsvoorschriften daarbij worden geraadpleegd. Deze complexiteit leidt tot een aanzienlijk risico op rechtsonzekerheid. Het document in zijn huidige vorm zou moeilijk te gebruiken zijn door managers, begunstigden en controleurs. Zodoende bestaat er een significant risico dat de bepalingen ervan verkeerd worden geïnterpreteerd en dat er fouten zullen optreden.

5. De Rekenkamer betreurt dat de Commissie geen transparante, op zichzelf staande ontwerpverordening heeft opgesteld die zo helder mogelijk is voor de gebruikers en zo weinig mogelijk risico op misverstanden met zich brengt.

6. De Rekenkamer betreurt eveneens dat, ondanks de suggesties van de Rekenkamer in haar Adviezen nr. 12/2002, nr. 2/2007 en nr. 9/2007, de Commissie niet de gelegenheid te baat heeft genomen om één enkel financieel reglement voor te stellen dat van toepassing is op alle huidige en toekomstige EOF's en, evenals het algemene Financieel Reglement, kan worden gewijzigd wanneer dit noodzakelijk wordt geacht. Een dergelijke maatregel zou de continuïteit waarborgen, zonder risico op onderbreking van de tenuitvoerlegging van de EOF's, en zou naar verwachting het beheer vereenvoudigen.

Vereenvoudiging

7. De complexiteit van regels inzake uitgaven vormt een bron van administratieve lasten en van fouten met betrekking tot de wettigheid en regelmatigheid. Artikel 11 bevat een mogelijk nuttige vereenvoudigingsmaatregel: wat subsidies betreft moet het gebruik van vaste bedragen, forfaits en eenheidskosten worden overwogen.

Specifieke opmerkingen

Uitvoeringsmodaliteiten

8. Artikel 17 bepaalt onder meer dat de bepalingen van het algemene Financieel Reglement inzake „indirect beheer” van toepassing zijn. De leden 3 en 4 van artikel 17 introduceren echter elementen die verder gaan dan deze bepalingen.

9. Paragraaf 3 bepaalt dat de „uitvoerende entiteiten” op dezelfde wijze taken tot uitvoering van de begroting kunnen toevertrouwen aan andere organisaties, waarmee in feite een keten van vertrouwensrelaties ontstaat. Er is sprake van een zeer ruime bevoegdheid, die het ACS-staten en LGO's mogelijk maakt om begrotingsuitvoeringstaken toe te vertrouwen aan privaatrechtelijke organen op basis van een dienstverleningscontract. Het is niet duidelijk waarom deze bepaling in het voorstel is opgenomen. Er bestaat een significant risico dat deze de toepassing van de bepalingen van artikel 60, lid 1, van het algemene Financieel Reglement zal hinderen en mogelijk frustreren. Hierin wordt onder meer bepaald dat entiteiten en personen belast met begrotingsuitvoeringstaken „wanneer zij middelen van de Unie beheren, daarbij een niveau van bescherming van de financiële belangen van de Unie [waarborgen] dat gelijkwaardig is aan het bij deze verordening voorgeschreven niveau ...”.

10. In de tekst van de negende overweging in het voorstel wordt verwezen naar deze bepaling met als argument een verwijzing naar de „verordening tot vaststelling van gemeenschappelijke uitvoeringsvoorschriften”. Na bestudering van het voorstel voor de 11e EOF-uitvoeringsverordening⁽¹⁾ bleek er echter geen expliciete grond te bestaan voor dergelijke afwijkingen van de bepalingen uit het algemene Financieel Reglement.

11. De Rekenkamer beveelt aan dat de Raad onderzoekt op welke grond paragraaf 3 is opgenomen, en met name of eventuele voordelen van de opname ervan opwegen tegen de risico's dat onduidelijk wordt waar de verantwoordelijkheid voor een behoorlijke besteding van EOF-middelen ligt.

Plaatsing van opdrachten

12. Artikel 36 van de ontwerpverordening bepaalt in grote lijnen dat de bepalingen ten aanzien van overheidsopdrachten uit het algemene Financieel Reglement van toepassing zijn op door het EOF ondersteunde overheidsaankopen. De eerste twee regels van paragraaf 5 bepalen dat, indien deze procedures niet worden nageleefd, de uitgaven niet in aanmerking komen voor financiering uit het EOF.

13. Door de laatste drie woorden van artikel 36, lid 5, wordt dit beginsel echter ingeperkt door verwijzing naar het evenredigheidsbeginsel.

14. De voorgestelde bepaling zwakt de algemene regel af dat uitgaven, om in aanmerking te komen, moeten zijn gedaan overeenkomstig de bepalingen betreffende de plaatsing van overheidsopdrachten. Het evenredigheidsbeginsel is relevant in

⁽¹⁾ Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de tenuitvoerlegging van het 11e EOF (COM(2013) 445 final). Het is niet duidelijk of de verwijzing tussen rechte haken in de negende overweging betrekking heeft op de ontwerpverordening of veeleer op de uitvoeringsvoorschriften bij het algemene Financieel Reglement.

het stadium waarin de consequenties van niet-inachtneming van de regels inzake de plaatsing van overheidsopdrachten worden vastgesteld (bijvoorbeeld terugvordering van financiële bijstand). Aangezien het evenredigheidsbeginsel een algemeen rechtsbeginsel is, is het niet noodzakelijk om daarnaar in de bepalingen van artikel 36 te verwijzen.

15. De Rekenkamer beveelt de Raad aan, de laatste drie woorden van artikel 36, lid 5, te schrappen.

Subsidies

16. Overeenkomstig artikel 37 van het voorstel zijn de bepalingen van het algemene Financieel Reglement inzake subsidies in grote lijnen van toepassing op financiële bijdragen uit het EOF. Paragraaf 3 bevat echter een aanvullende bepaling waarin de noodzaak wordt benadrukt dat de Commissie bij de vaststelling van de voorwaarden rekening houdt met specifieke behoeften en context. Het is niet duidelijk waarom het nodig wordt geacht deze bepaling in het nieuwe financieel reglement voor het EOF op te nemen, terwijl het algemene Financieel Reglement geen gelijkwaardige bepaling lijkt te bevatten.

17. De Rekenkamer beveelt aan dat de Raad onderzoekt of de opnemings van een dergelijke bepaling gerechtvaardigd is en of de bepaling voldoende duidelijk is geformuleerd.

Begrotingssteun

18. De eerste alinea van artikel 39 van het voorstel bepaalt dat artikel 186 van het algemene Financieel Reglement van toepassing is op betalingen van begrotingssteun uit het EOF. Dat artikel van het algemene Financieel Reglement bepaalt dat in financieringsbesluiten in het kader waarvan begrotingssteun wordt betaald, de doelstellingen en de verwachte resultaten worden uiteengezet en dat de betaling afhankelijk zal zijn van de naleving van de voorwaarden (lid 2), dat financieringsovereenkomsten moeten voorzien in terugbetaling van onregelmatige uitgaven (lid 3), en dat de Commissie in de begunstigde landen de ontwikkeling van parlementaire controle en auditbevoegdheden steunt en streeft naar grotere transparantie en openbare toegankelijkheid van informatie (lid 4).

19. De tweede tot en met de zevende alinea van artikel 39 van het voorstel bevat een reeks beginselen en praktijken met betrekking tot begrotingssteun uit het EOF. Zij bevatten algemene beleidsverklaringen (tweede en vierde alinea), herformuleringen of parafrazen van enkele van de bepalingen uit artikel 186 van het algemene Financieel Reglement (derde, vijfde en zesde alinea) en een onduidelijke verwijzing naar banden tussen LGO's en de lidstaten in kwestie (zevende alinea).

20. Hierdoor lijkt de tekst verder te gaan dan gepast is in een financieel reglement (in de derde overweging omschreven als „de nadere voorschriften voor de financiële uitvoering”). Dit is tevens een bron van mogelijke verwarring in die zin dat enerzijds wordt gepretendeerd dat de overeenkomstige bepalingen in het algemene Financieel Reglement worden toegepast terwijl anderzijds sommige van deze bepalingen worden geparafraseerd.

21. De Rekenkamer heeft in recente verslagen inzake het gebruik van begrotingssteun⁽¹⁾ een aantal aanbevelingen gedaan, met name ook over de noodzaak om objectief verifieerbare, en waar mogelijk gekwantificeerde criteria te stellen en om de vorderingen hieraan af te meten. De tekst zou in die zin heel goed krachtiger kunnen worden geformuleerd. Anderzijds zouden bepaalde tekstgedeelten in het huidige ontwerp (zoals de verwijzingen naar „differentiatie” en „bepalende elementen” in de vierde paragraaf) kunnen worden geïnterpreteerd als een rechtvaardiging voor het innemen van een betrekkelijk soepel standpunt wat betreft de noodzaak van het verbinden van strenge voorwaarden aan betalingen van begrotingssteun.

22. De Rekenkamer beveelt aan dat de Raad dit artikel van het voorstel in het licht van bovengenoemde overwegingen onderzoekt.

Externe controle en kwijting

23. Artikel 48, lid 6, bepaalt dat „de nationale controleautoriteiten van de ACS-staten en de LGO's worden aangemoedigd deel te nemen aan de werkzaamheden van de Rekenkamer”. De Rekenkamer merkt op dat het algemene Financieel Reglement geen soortgelijke bepalingen bevat die van toepassing zijn op externe acties, gefinancierd uit de algemene begroting. De Rekenkamer volgt bij de uitvoering van haar werkzaamheden internationale controlenormen, waaronder normen inzake de gebruikmaking van het werk van andere controleurs. Hoewel de Rekenkamer ervoor kan kiezen nationale controleautoriteiten uit te nodigen tot waarneming van haar werkzaamheden, is het niet gepast dat het financieel reglement van het EOF de Rekenkamer ertoe verplicht, hun deelneming aan haar werkzaamheden in het algemeen aan te moedigen.

24. De Rekenkamer beveelt de Raad aan, deze paragraaf te wijzigen in die zin dat de nationale controleautoriteiten van ACS-staten en LGO's erin worden aangemoedigd, op uitnodiging van de Rekenkamer met haar samen te werken.

⁽¹⁾ Paragraaf 51 van het Jaarverslag 2012 over de EOF's van de Rekenkamer, paragraaf 64 van het Jaarverslag 2010 over de EOF's van de Rekenkamer, paragraaf 54 van het Jaarverslag 2009 over de EOF's van de Rekenkamer, paragraaf 56 van het Jaarverslag 2008 over de EOF's van de Rekenkamer, Speciaal verslag nr. 9/2013 „EU-steun voor bestuur in de Democratische Republiek Congo”, Speciaal verslag nr. 4/2013 „EU-samenwerking met Egypte op het gebied van bestuur”, Speciaal verslag nr. 11/2010 „Het beheer door de Commissie van de algemene begrotingssteun in landen van de ACS, Latijns-Amerika en Azië”.

Andere opmerking

25. In artikel 62 van het voorstel wordt een aantal aspecten van eerdere EOF's opgesomd waarop het voorgestelde financieel reglement voor het 11e EOF van toepassing zou zijn. De Rekenkamer beveelt aan dat de Raad overweegt of het gepast is, de toepassing van het toekomstige financieel reglement van het EOF te beperken tot de op de lijst vermelde terreinen (waarmee de toepassing ervan op niet-vermelde zaken, zoals begrotingssteun, wordt uitgesloten).

Dit advies werd door kamer III onder voorzitterschap van de heer Karel PINXTEN, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op 20 november 2013.

Voor de Rekenkamer

Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA

President
