ADVIES nr. 4/2010

(uitgebracht krachtens artikel 322 VWEU)

over een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen, voor wat betreft de Europese dienst voor extern optreden

(2010/C 145/02)

DE REKENKAMER VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, met name artikel 322, juncto het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, met name artikel 106 bis,

Gelet op de ontwerpverordening [1] van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van 25 juni 2002 van de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen [2] (hierna: het Financieel Reglement), voor wat betreft de Europese dienst voor extern optreden,

Gezien het op 8 april 2010 bij de Rekenkamer ingekomen verzoek van de Raad om advies over voornoemd ontwerp,

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

Structuur van de Europese dienst voor extern optreden

1. De ontwerpverordening van het Europees Parlement en de Raad, waarover het advies van de Rekenkamer wordt gevraagd, beoogt wijzigingen aan te brengen in het huidige Financieel Reglement teneinde de bepalingen ervan aan te passen aan de specifieke aard van de Europese dienst voor extern optreden (hierna: EDEO), waarin wordt voorzien in artikel 27, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, zoals gewijzigd bij het op 1 december 2009 in werking getreden Verdrag van Lissabon. De EDEO zal een autonoom orgaan van de Unie zijn onder het gezag van de hoge vertegenwoordiger (hierna: HV) dat haar bij de vervulling van haar ambt ondersteunt. De inrchting en de werking van de EDEO worden vastgesteld bij een besluit van de Raad. Het voorstel voor dat besluit dateert van 25 maart 2010.

2. Om de operationele continuïteit van de huidige delegaties te verzekeren, zullen de door de delegatiehoofden uitgevoerde beleidsuitgaven worden geacht overeen te komen met de uitvoering van de begroting door de Commissie in het kader van een gecentraliseerd direct beheer, hoewel de EDEO een aparte instelling is.

3. De EDEO zal bestaan uit een centrale administratie en delegaties van de Unie in derde landen en bij internationale organisaties. Elke Unie-delegatie zal worden geleid door een delegatiehoofd dat het gezag heeft over allle personeelsleden van de delegatie.

4. Het EDEO-personeel is samengesteld uit ambtenaren van het secretariaat-generaal van de Raad en van de Commissie en uit door de diplomatieke diensten van de lidstaten gedetacheerde personeelsleden. Zij worden aangesteld als tijdelijk functionaris in het kader van het Personeelsstatuut. Ten aanzien van personeelsaangelegenheden wordt de EDEO behandeld als een instelling in de zin van het Statuut.

Algemene opmerkingen

Aard van de EDEO voor de toepassing van het Financieel Reglement

5. De Rekenkamer merkt op dat de EDEO, zoals verzocht in het verslag van het Voorzitterschap aan de Europese Raad betreffende de Europese dienst voor extern optreden van 23 oktober 2009 [3], een dienst sui generis zal zijn, die voor de toepassing van het Financieel Reglement als een instelling zal worden behandeld, met een eigen afdeling in de begroting en als zodanig onderworpen aan de kwijting van het Europees Parlement, terwijl de EDEO terzelfder tijd, namelijk op delegatieniveau, de relevante dienst voor de Commissie zal blijven voor de uitvoering van een breed scala van beleidskredieten die onder de afdeling „Commissie" van de begroting ressorteren.

Beheer van de nieuwe structuur

6. Het personeel bij de delegaties zal uit EDEO-personeel en Commissiepersoneel bestaan. Het delegatiehoofd zal een delegatie van de Commissie krijgen, terwijl de instelling de begroting en beheersprogramma's uitvoert overeenkomstig artikel 17 VEU en artikel 317 VWEU teneinde beleidskredieten uit haar naam te besteden. De nieuwe structuur van de EDEO en de functies van het hoofd van de delegaties van de Unie houden in dat hij verantwoording verschuldigd is aan twee verschillende instanties. Een oplossing lijkt te zijn gevonden in het voorgestelde nieuwe artikel 60 bis, leden 2 en 3. De Rekenkamer wijst erop dat er bij het beheer van de nieuwe structuur onder meer op moet worden gelet dat prioriteitsconflicten worden voorkomen.

[1] COM(2010) 85 definitief van 24 maart 2010.
[2] PB L 248 van 16.9.2002, blz. 1.
[3] Verslag van het voorzitterschap aan de Europese Raad over de Europese dienst voor extern optreden, Raadsdocument 14930/09.

Mechanismen voor het leveren van prestaties

7. In Speciaal verslag nr. 10/2004 merkte de Rekenkamer op dat er aanzienlijke vooruitgang was geboekt met het beheer van de externe steun in het kader van het „deconcentratieproces", met onder meer een versterking van de operationele en financiële eenheden van de delegaties, solidere en betere financiële procedures die resulteerden in verbeteringen qua regelmatigheid, tijdigheid en kwaliteit van de verleende diensten. De Rekenkamer acht het uiterst belangrijk om de rekenplichtigheid, verantwoordelijkheid en kwaliteit van het financieel beheer op het niveau van de delegaties te behouden en te versterken. De toekomstige organisatorische structuur van de Uniedelegaties mag de doeltreffendheid van hun operationele en financiële functies en hun scheiding van functies niet in gevaar brengen.

8. In deze context kan het voorstel worden gezien als een poging om de interne procedures en standaarden van de Commissie voor de uitvoering van haar kredieten, in een nieuw en meer complex kader zoveel mogelijk te vrijwaren.

9. De Rekenkamer is evenwel bezorgd over het feit dat dit doel wordt nagestreefd door: a) aanzienlijke afwijkingen van het Financieel Reglement, aangezien subdelegaties van de bevoegdheden van de Commissie worden verleend aan ordonnateurs (delegatiehoofden), die niet langer tot de diensten van de Commissie behoren; b) een grotere complexiteit van de taken en operaties inzake financieel beheer en verantwoording van de delegaties; c) aanzienlijke onzekerheid betreffende de begrotingstoewijzing en het beheer van administratieve en ondersteuningsuitgaven van de delegaties van de Unie, welk vraagstuk in het voorstel niet wordt verduidelijkt.

Specifieke opmerkingen

10. De Rekenkamer is met name bezorgd over vier van de gewijzigde bepalingen en stelt wijzigingen in de tekst voor die zijn weergegeven in de bij dit advies gevoegde tabel.

De voorgestelde wijziging zal gevolgen hebben voor alle „indirecte gecentraliseerde" begrotingsuitvoering, niet alleen voor de EDEO

11. *Artikel 30*. De Commissie stelt voor, artikel 30, lid 3, eerste alinea, te vervangen door een nieuwe tekst in dier voege dat de Commissie op passende wijze informatie over de begunstigden van begrotingsmiddelen ter beschikking stelt wanneer de begroting overeenkomstig artikel 53 bis op gecentraliseerde wijze wordt uitgevoerd. Het nieuwe artikel 53 bis bepaalt dat wanneer de Commissie de begroting op gecentraliseerde wijze uitvoert, zulks ofwel direct — door haar diensten of door de delegaties van de Unie — ofwel indirect overeenkomstig de artikelen 54 tot en met 57 geschiedt.

12. Een gecombineerde lezing van de nieuwe artikelen 30, lid 3, eerste alinea, en 53 bis leidt ertoe dat de verplichting van de Commissie om informatie over de begunstigden van begrotingsmiddelen te bewaren van toepassing wordt op situaties waarin de begroting direct enindirect op gecentraliseerde wijze wordt uitgevoerd. Maar in de huidige versie van artikel 30, lid 3, is de verplichting van de Commissie om informatie over de begunstigden van begrotingsmiddelen te bewaren beperkt tot gevallen waarin de begroting op gecentraliseerde wijze en alleen direct wordt uitgevoerd.

13. De uitbreiding van de verplichting om informatie over de begunstigden van begrotingsmiddelen te bewaren tot situaties van indirect gecentraliseerdbeheer houdt geen verband met de specifieke situatie van de EDEO. Daarom gaat een dergelijke uitbreiding het onderwerp van het voorstel te buiten en zou ze gelden voor al het indirecte gecentraliseerde beheer. Om consistent te blijven met de bestaande praktijk zou het nieuwe artikel 30, lid 3, eerste alinea, als volgt moeten worden gewijzigd:

„De Commissie stelt op passende wijze informatie over de begunstigden van begrotingsmiddelen ter beschikking wanneer de begroting overeenkomstig artikel 51, lid 2, op gecentraliseerde wijze en direct door haar diensten of door de delegaties van de Unie wordt uitgevoerd; in geval van andere beheersvormen stelt de Commissie op passende wijze informatie over de begunstigden van middelen ter beschikking die haar wordt toegezonden door de instanties waaraan taken met betrekking tot de uitvoering van de begroting zijn gedelegeerd.".

Verantwoordingsplicht van de hoofden van de delegaties van de Unie is versterkt, maar de wijziging betreffende belangenconflicten is wellicht niet consistent met het FR

14. *Artikel 60 bis*. Doel van artikel 60 bis schijnt te zijn, het beginsel kracht bij te zetten dat de hoofden van Unie-delegaties die krachtens subdelegatie optreden, zijn onderworpen aan dezelfde regels inzake verantwoordingsplicht als andere ordonnateurs krachtens subdelegatie (overeenkomstig artikel 60 van het Financieel Reglement). De Rekenkamer acht het van belang om nadrukkelijk te wijzen op de verplichtingen ter zake van de hoofden van de Unie-delegaties.

15. Het tweede lid belast de hoofden van de Unie-delegaties echter onder meer met het oplossen van de potentiële belangenconflicten. De verwijzing naar het begrip „belangenconflict" moet worden vermeden, daar hiermee een ander soort „belangenconflict" lijkt te zijn bedoeld, waarvan de definitie wordt gegeven in artikel 52 van het financieel Reglement. Omwille van de consistentie moet een begrip in alle bepalingen van het Financieel Reglement dezelfde definitie houden. De Rekenkamer stelt voor om artikel 60 bis in dier voege te wijzigen.

Behoefte aan toelichting van de bevoegdheden van de interne controleur

16. *Artikel 85*. Omwille van de samenhang, efficiëntie en doeltreffendheid keurt de Rekenkamer de keuze van de interne controleur van de Commissie als de interne controleur van de EDEO goed. De formulering van het voorgestelde addendum op artikel 85 van het Financieel Reglement geeft echter de indruk dat de interne controleur van de Commissie ten aanzien van de EDEO niet dezelfde bevoegdheden uitoefent als ten opzichte van de diensten van de Commissie en dat deze bevoegdheden

kunnen variëren naar gelang van de vraag welke relevante afdelingen — EDEO of Commissie — van de begroting worden uitgevoerd. Om elke dubbelzinnigheid over de bevoegdheden van de interne controleur te vermijden, stelt de Rekenkamer voor om het voorgestelde addendum te vervangen door de volgende tekst:

„De interne controleur van de Commissie heeft ten aanzien van de Europese dienst voor extern optreden als bedoeld in artikel 1 dezelfde veranntwoordelijkheden als jegens de diensten van Commissie.".

Sommige voorgestelde wijzigingen lijken niet of nauwelijks zin te hebben

17. *Artkel 165*. De zin van de voorgestelde wijziging van artikel 165 is onduidelijk. De Rekenkamer ziet niet de noodzaak om artikel 165 te wijzigen nu artikel 53 bis is gewijzigd.

18. *Artikel 185*. De voorgestelde wijziging van artikel 185 is zinledig. De analogie betreffende het bevoegdhedenbereik van de interne controleur van de Commissie dient alleen te gelden onder verwijzing naar de diensten van de Commissie. De Rekenkamer stelt derhalve voor om artikel 185 niet te wijzigen.

Dit advies werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 29 april 2010.

Voor de Rekenkamer

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

President

BIJLAGE

Voorstel van de Commissie	Aanbeveling van de Rekenkamer
Artikel 1	*Artikel 1*
3) Artikel 30, lid 3, eerste alinea, komt als volgt te luiden: „De Commissie stelt op passende wijze informatie over de begunstigden van begrotingsmiddelen ter beschikking wanneer de begroting overeenkomstig artikel 53 bis op een gecentraliseerde wijze wordt uitgevoerd; in geval van andere beheersvormen stelt de Commissie op passende wijze informatie over de begunstigden van middelen ter beschikking die haar wordt toegezonden door de instanties waaraan taken met betrekking tot de uitvoering van de begroting zijn gedelegeerd.”.	3) Artikel 30, lid 3, eerste alinea, komt als volgt te luiden: „De Commissie stelt op passende wijze informatie over de begunstigden van begrotingsmiddelen ter beschikking wanneer de begroting overeenkomstig artikel 51, lid 2, op gecentraliseerde wijze en direct door haar diensten of door de delegaties van de Unie wordt uitgevoerd; in geval van andere beheersvormen stelt de Commissie op passende wijze informatie over de begunstigden van middelen ter beschikking die haar wordt toegezonden door de instanties waaraan taken met betrekking tot de uitvoering van de begroting zijn gedelegeerd.”.
9) In afdeling 2 wordt het volgende artikel 60 bis toegevoegd: *„Artikel 60 bis* 1. Wanneer de hoofden van de delegaties van de Unie overeenkomstig de tweede alinea van artikel 51 als gesubdelegeerde ordonnateurs optreden, werken zij nauw samen met de Commissie voor de daadwerkelijke besteding van de middelen, om met name te zorgen voor de wettigheid en de regelmatigheid van de financële verrichtingen, de naleving van het beginsel van goed financieel beheer bij het beheer van de middelen en de doeltreffende bescherming van de financiële belangen van de Unie. Hiertoe nemen zij de maatregelen die nodig zijn om elke situatie te voorkomen waarbij de verantwoordelijkheid van de Commissie voor de uitvoering van de aan hen gesubdelegeerde begroting in het gedrang kan komen, alsook elk conflict van belangen of prioriteiten dat gevolgen kan hebben voor de uitvoering van de aan hen gesubdelegeerde taken van financieel beheer. Wanneer een in de tweede alinea bedoelde situatie of conflict zich voordoet, stellen de hoofden van de delegaties van de Unie de bevoegde dienst van de Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid hiervan onverwijld in kennis.”.	9) In afdeling 2 wordt het volgende artikel 60 bis toegevoegd: *„Artikel 60 bis* 1. Wanneer de hoofden van de delegaties van de Unie overeenkomstig de tweede alinea van artikel 51 als gesubdelegeerde ordonnateurs optreden, werken zij nauw samen met de Commissie voor de daadwerkelijke besteding van de middelen, om met name te zorgen voor de wettigheid en de regelmatigheid van de financële verrichtingen, de naleving van het beginsel van goed financieel beheer bij het beheer van de middelen en de doeltreffende bescherming van de financiële belangen van de Unie. Hiertoe nemen zij de maatregelen die nodig zijn om elke situatie te voorkomen waarbij de verantwoordelijkheid van de Commissie voor de uitvoering van de aan hen gesubdelegeerde begroting in het gedrang kan komen, alsook elk ~~conflict van belangen of~~ prioriteitenconflict dat gevolgen kan hebben voor de uitvoering van de aan hen gesubdelegeerde taken van financieel beheer. Wanneer een in de tweede alinea bedoelde situatie of conflict zich voordoet, stellen de hoofden van de delegaties van de Unie de bevoegde dienst van de Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid hiervan onverwijld in kennis.”.
12) Aan artikel 85 worden de volgende alinea's toegevoegd: „Met het oog op de interne controle van de EDEO worden de hoofden van de delegaties van de Unie die overeenkomstig de tweede alinea van artikel 51 als gesubdelegeerde ordonnateurs optreden, onderworpen aan de controlebevoegdheden van de interne controleur van de Commissie voor het aan hen gesubdelegeerde financieel beheer. Omwille van de samenhang, efficiëntie en kosteneffectiviteit treedt de interne controleur van de Commissie ook op als de interne controleur van de EDEO met betrekking tot de begrotingsuitvoering van de begrotingsafdeling van de EDEO.”.	12) Aan artikel 85 wordt de volgende alinea toegevoegd: „De interne controleur van de Commissie heeft ten aanzien van de Europese dienst voor extern optreden als genoemd in artikel 1 dezelfde verantwoordelijkheden als jegens de diensten van de Commissie.”.
14) In artikel 165 komt de eerste zin als volgt te luiden: „De Commissie oefent overeenkomstig artikel 53 bis controle uit op de uitvoering van maatregelen door begunstigde derde landen of internationale organisaties.”.	14) In artikel 165 komt de eerste zin als volgt te luiden: „De Commissie oefent ~~overeenkomstig artikel 53 bis~~ controle uit op de uitvoering van maatregelen door begunstigde derde landen of internationale organisaties.”.
15) Artikel 185, lid 3, komt als volgt te luiden: „3. Ten aanzien van de in lid 1 bedoelde organen oefent de interne controleur van de Commissie dezelfde bevoegdheden uit als die welke hem zijn toegekend met betrekking tot de diensten van de Commissie of de delegaties van de Unie.”.	~~15) Artikel 185, lid 3, komt als volgt te luiden:~~ ~~„3. Ten aanzien van de in lid 1 bedoelde organen oefent de interne controleur van de Commissie dezelfde bevoegdheden uit als die welke hem zijn toegekend met betrekking tot de diensten van de Commissieof de delegaties van de Unie.”~~