III

(Forberedende retsakter)

REVISIONSRETTEN

UDTALELSE Nr. 3/2014

(artikel 287, stk. 4, TEUF)

om forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 215/2008 om finansforordningen for den 10. Europæiske Udviklingsfond med henblik på gennemførelse af overgangsfaciliteten

(2014/C 124/01)

INDHOLD

	Punkt	*Side*
INDLEDNING	1 – 6	3
GENEREL BEMÆRKNING OM GENNEMSIGTIGHED	7 – 10	4
SPECIFIKKE BEMÆRKNINGER	11 – 20	4
Gennemførelsesmetoder	11 – 13	4
Tilskud	14 – 15	4
Budgetstøtte	16 – 20	5

REVISIONSRETTEN FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), særlig artikel 287, stk. 4,

under henvisning til partnerskabsaftalen mellem på den ene side medlemmerne af gruppen af stater i Afrika, Vestindien og Stillehavet og på den anden side Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater undertegnet i Cotonou den 23. juni 2000 ([1]),

under henvisning til Rådets afgørelse 2001/822/EF af 27. november 2001 om de oversøiske landes og territoriers (OLT'ernes) associering med Det Europæiske Fællesskab (»associeringsafgørelse«) ([2]),

under henvisning til den interne aftale mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, om finansiering af Fællesskabets bistand i henhold til den flerårige finansielle ramme for perioden 2008-2013 i overensstemmelse med AVS-EF-partnerskabsaftalen samt om finansiel bistand til de oversøiske lande og territorier, på hvilke EF-traktatens fjerde del finder anvendelse ([3]), særlig artikel 10, stk. 2,

under henvisning til den interne aftale mellem repræsentanterne for Den Europæiske Unions medlemsstaters regeringer, forsamlet i Rådet, om finansiering af Den Europæiske Unions bistand i henhold til den flerårige finansielle ramme for perioden 2014-2020 i overensstemmelse med AVS-EU-partnerskabsaftalen samt om tildeling af finansiel bistand til de oversøiske lande og territorier, på hvilke fjerde del i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde finder anvendelse ([4]), særlig artikel 10, stk. 2,

under henvisning til Rådets afgørelse 2013/759/EU af 12. december 2013 om overgangsforanstaltninger vedrørende forvaltningen af EUF fra 1. januar 2014 frem til ikrafttrædelsen af 11. Europæiske Udviklingsfond ([5])

under henvisning til Rettens udtalelse nr. 12/2002 om forslag til Rådets forordning om finansforordning for den 9. Europæiske Udviklingsfond i medfør af partnerskabsaftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og AVS-staterne, undertegnet den 23. juni 2000 i Cotonou ([6]),

under henvisning til Rettens udtalelse nr. 2/2007 om forslag til Rådets forordning om ændring af finansforordningen for den 9. Europæiske Udviklingsfond ([7]),

under henvisning til Rettens udtalelse nr. 9/2007 om forslag til Rådets forordning (EF) om finansforordningen for den 10. Europæiske Udviklingsfond ([8]),

under henvisning til Rettens udtalelse nr. 3/2013 om forslag til Rådets forordning om finansforordningen for den 11. Europæiske Udviklingsfond ([9]),

under henvisning til Rettens årsberetninger om 8., 9. og 10. Europæiske Udviklingsfonds aktiviteter ([10]),

([1]) EFT L 317 af 15.12.2000, s. 3. Aftale som ændret ved aftalen undertegnet i Luxembourg den 25. juni 2005 (EUT L 287 af 28.10.2005, s. 4) og ved aftalen undertegnet i Ouagadougou den 22. juni 2010 (EUT L 287 af 4.11.2010, s. 3).
([2]) EFT L 314 af 30.11.2001, s. 1, og EFT L 324 af 7.12.2001, s. 1, ændret ved afgørelse 2007/249/EF (EUT L 109 af 26.4.2007, s. 33) og afgørelse nr. 528/2012/EU (EUT L 264 af 29.9.2012, s. 1).
([3]) EUT L 247 af 9.9.2006, s. 32.
([4]) EUT L 210 af 6.8.2013, s. 1. Aftalen afventer ratificering.
([5]) EUT L 335 af 14.12.2013, s. 48.
([6]) EFT C 12 af 17.1.2003, s. 19.
([7]) EUT C 101 af 4.5.2007, s. 1.
([8]) EUT C 23 af 28.1.2008, s. 3.
([9]) EUT C 370 af 17.12.2013, s. 1.
([10]) EUT C 331 af 14.11.2013, s. 261, EUT C 326 af 10.11.2011, s. 251, EUT C 303 af 9.11.2010, s. 243, og EUT C 269 af 10.11.2009, s. 257.

under henvisning til Rettens særberetning nr. 9/2013 ([1]) og 11/2010 ([2]),

under henvisning til Kommissionens forslag til Rådets forordning om finansforordningen for den 11. Europæiske Udviklingsfond ([3]),

under henvisning til Kommissionens forslag til Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 215/2008 af 18. februar 2008 om finansforordningen for den 10. Europæiske Udviklingsfond med henblik på gennemførelse af overgangsfaciliteten ([4]),

under henvisning til den anmodning om en udtalelse om ovennævnte forslag, som Retten modtog fra Rådet for Den Europæiske Union den 28. januar 2014, og fremsendelsen af bilag, der indeholder bestemmelserne i udkastet til finansforordning, som Retten modtog den 25. februar 2014 —

VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

Indledning

1. Den interne aftale om oprettelse af den 11. Europæiske Udviklingsfond (EUF) blev undertegnet af medlemsstaterne i juni 2013. Denne interne aftale træder først i kraft, når alle medlemsstaterne har ratificeret den. Ratificeringsprocessen vil formentlig blive afsluttet i 2014.

2. For at der er midler til rådighed mellem januar 2014 og ikrafttrædelsen af den interne aftale om 11. EUF, har Rådet fastlagt overgangsforanstaltninger (»overgangsfaciliteten«), som vil blive finansieret ved hjælp af midler fra tidligere EUF og bogført under 11. EUF.

3. Rådet kan ikke vedtage finansielle regler for den 11. EUF, før den interne aftale vedrørende den 11. EUF træder i kraft. Kommissionen foreslår derfor at ændre Rådets forordning om finansforordningen vedrørende 10. EUF på en sådan måde, at de finansielle regler, der vil komme til at gælde for den 11. EUF, tillige kommer til at gælde for overgangsfaciliteten.

4. Retten blev anmodet om at afgive en udtalelse om forslaget til Rådets forordning om finansforordningen for den 11. Europæiske Udviklingsfond. Udtalelsen blev offentliggjort i december 2013 (udtalelse nr. 3/2013).

5. Retten konstaterer med tilfredshed, at en række af de bemærkninger, den fremsatte i sin udtalelse nr. 3/2013 om de finansielle bestemmelser for den 11. EUF, er taget op i dette forslag, navnlig følgende:

— bestemmelserne om indgåelse af offentlige konktrakter (navnlig artikel 36, stk. 5, i forslaget) er blevet forbedret

— samarbejdet mellem de nationale revisionsmyndigheder og Revisionsretten er blevet præciseret (artikel 48, stk. 6, i forslaget)

— den foreslåede finansforordning finder anvendelse på alle områder af EUF's udgifter, bortset fra investeringsfaciliteten (artikel 60 i forslaget).

6. I sin udtalelse nr. 3/2013 fremsatte Retten andre bemærkninger, som fortsat er relevante, og som beskrives i det følgende (jf. punkt 7-20).

([1]) »EU's støtte til regeringsførelse i Den Demokratiske Republik Congo« (http://eca.europa.eu).
([2]) »Kommissionens forvaltning af generel budgetstøtte i AVS-stater og lande i Latinamerika og Asien« (http://eca.europa.eu).
([3]) COM(2013) 660 final.
([4]) COM(2014) 9 final.

Generel bemærkning om gennemsigtighed

7. Forslaget indeholder mange henvisninger til den almindelige finansforordning ([1]) med angivelse af, hvilke af dens artikler der skal finde anvendelse. I mange tilfælde tilføjer det imidlertid yderligere bestemmelser eller henvisninger til bestemmelser i den almindelige finansforordning, som ikke skal finde anvendelse. En række bestemmelser i den almindelige finansforordning skal ikke anvendes direkte, men finde tilsvarende anvendelse, og en række udtryk anvendes i en anden betydning end i den almindelige finansforordning (jf. listen i forslagets artikel 2, stk. 4).

8. Det heraf følgende udkast til finansforordning er langtfra brugervenligt. Det er ikke et selvstændigt dokument. Det kan ikke forstås uden henvisning til den almindelige finansforordning og gennemførelsesbestemmelserne hertil. Denne kompleksitet medfører en betydelig risiko for retlig usikkerhed. I den nuværende udformning vil dokumentet være vanskeligt at anvende for forvaltere, støttemodtagere og revisorer. Der er således en betydelig risiko for, at bestemmelserne i det kan blive fortolket urigtigt, og at der kan opstå fejl.

9. Retten beklager, at Kommissionen ikke har udarbejdet et gennemsigtigt selvstændigt udkast til forordning, som er udformet med henblik på at være så klart som muligt for brugerne og på at minimere risikoen for fejl på grund af misforståelse.

10. Retten beklager også, at Kommissionen trods de forslag, Retten fremsatte i sin udtalelse nr. 12/2002, nr. 2/2007 og nr. 9/2007, med udkastet til finansforordning endnu ikke har foreslået én enkelt finansforordning, der skal anvendes på samtlige nuværende og kommende EUF og — nøjagtig som den almindelige finansforordning — kan ændres, hver gang der måtte være behov for det. På denne måde ville man kunne sikre kontinuitet og undgå risiko for afbrydelser i gennemførelsen af EUF. Et sådant tiltag kunne også i sig selv forventes at forenkle forvaltningen.

Specifikke bemærkninger

Gennemførelsesmetoder

11. I artikel 17 fastsættes det blandt andet, at den almindelige finansforordnings bestemmelser om »indirekte forvaltning« finder anvendelse. Men i artikel 17, stk. 3, indføres der elementer, der går videre end disse bestemmelser.

12. I henhold til stk. 3 kan de »bemyndigede enheder« overdrage budgetgennemførelsesopgaver videre til andre organisationer på samme måde og således i realiteten skabe en kaskade af bemyndigelsesforhold. Beføjelsen er meget bredt formuleret og gør det muligt for AVS-staterne og OLT'erne at overdrage budgetgennemførelsesopgaver til privatretlige organer på grundlag af en tjenesteydelseskontrakt. Det er ikke klart, hvorfor denne bestemmelse er indsat i forslaget. Der er en betydelig risiko for, at den vil tilsløre og eventuelt hæmme anvendelsen af bestemmelserne i den almindelige finansforordnings artikel 60, stk. 1. Heri er det blandt andet fastsat, at enheder og personer, til hvilke der er overdraget gennemførelsesopgaver, skal sikre »*et niveau for beskyttelsen af Unionens finansielle interesser svarende til kravene i denne forordning, når de forvalter EU-midler …*«.

13. Retten anbefaler, at Rådet undersøger begrundelsen for indføjelsen af stk. 3, og navnlig, om indføjelsen indebærer fordele, som opvejer risiciene for at tilsløre, hvem der er ansvarlig for, at EUF's midler anvendes, som de bør.

Tilskud

14. I henhold til forslagets artikel 37 finder den almindelige finansforordnings bestemmelser om tilskud stort set anvendelse på finansielle bidrag fra EUF. Stk. 3 indeholder imidlertid en supplerende bestemmelse med en understregning af behovet for, at Kommissionen tager hensyn til særlige behov og særlig kontekst, når den fastlægger finansieringsmetoder. Det er ikke klart, hvorfor det anses for nødvendigt at medtage denne bestemmelse i finansforordningen for EUF for overgangsfaciliteten, når der ikke findes en tilsvarende bestemmelse i den almindelige finansforordning.

15. Retten anbefaler, at Rådet undersøger, om der er en god begrundelse for indføjelsen af en sådan bestemmelse, og om bestemmelsen er fastlagt tilstrækkelig klart.

([1]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 af 25. oktober 2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget (EUT L 298 af 26.10.2012, s. 1).

Budgetstøtte

16. I henhold til forslagets artikel 39, stk. 1, skal artikel 186 i den almindelige finansforordning finde anvendelse på EUF-budgetstøttebetalinger. I nævnte artikel i den almindelige finansforordning er det fastsat, at i de finansieringsafgørelser, som budgetstøtten betales i henhold til, skal målene for og de forventede resultater af støtten specificeres, og at udbetalingen sker på grundlag af opfyldelse af betingelserne (stk. 2), at finansieringsaftalerne skal indeholde bestemmelser om tilbagebetaling af uberettiget udbetalte beløb (stk. 3), og at Kommissionen skal støtte udviklingen i tilskudsmodtagertredjelande af parlamentarisk kontrol og af revisionskapacitet med henblik på at højne gennemsigtigheden og offentlighedens adgang til information (stk. 4).

17. Forslagets artikel 39, stk. 2-7, består i en række principper og praksis i relation til budgetstøtte fra EUF. De omfatter generelle politiske erklæringer (stk. 2 og 4), tilpasninger eller omskrivninger af en række af bestemmelserne i den almindelige finansforordnings artikel 186 (stk. 3, 5 og 6) og en uforståelig henvisning til forbindelser mellem OLT'erne og de pågældende medlemsstater (stk. 7).

18. Teksten ser således ud til at gå videre, end det er passende for en finansforordning ([1]). Den er også en kilde til potentiel forvirring, i og med at den på den ene side påberåber sig at anvende den almindelige finansforordnings tilsvarende bestemmelser, mens den på den anden side omskriver en række af disse bestemmelser.

19. Retten har i sine senere beretninger fremsat en række anbefalinger vedrørende anvendelsen af budgetstøtte ([2]), herunder navnlig behovet for at fastsætte objektivt verificerbare og — så vidt muligt — kvantificerede kriterier og kontrollere fremskridtene i forhold til dem. Det ville være nyttigt at stramme teksten op i denne retning. En del af teksten i det nuværende udkast (f.eks. henvisningerne til »differentiering« og »vigtige forudsætninger« i stk. 4) kan på den anden side fortolkes som en begrundelse for at anlægge et relativt afslappet syn på, om budgetstøttebetalingerne behøver at være strengt betingede.

20. Retten anbefaler, at Rådet overvejer denne artikel i Kommissionens forslag i lyset af ovenstående kommentarer.

Vedtaget af Afdeling III, der ledes af Karel PINXTEN, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 1. april 2014.

På Revisionsrettens vegne
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Formand

([1]) Defineret i betragtning 2 i udkastet til Rådets forordning som »gennemførelsesbestemmelserne for den 10. EUF med henblik på den driftsmæssige og finansielle forvaltning«.

([2]) Punkt 51 i Rettens EUF-årsberetning for 2012, punkt 64 i Rettens EUF-årsberetning for 2010, punkt 54 i Rettens EUF-årsberetning for 2009, punkt 56 i Rettens EUF-årsberetning for 2008, særberetning nr. 9/2013 »EU's støtte til regeringsførelse i Den Demokratiske Republik Congo«, særberetning nr. 4/2013 »EU's samarbejde med Egypten på området regeringsførelse« og særberetning nr. 11/2010 »Kommissionens forvaltning af generel budgetstøtte i AVS-stater og lande i Latinamerika og Asien«.