III

(Voorbereidende handelingen)

REKENKAMER

ADVIES Nr. 3/2014

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, VWEU)

over het voorstel voor een verordening van de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 215/2008 inzake het financieel reglement van toepassing op het 10e Europees Ontwikkelingsfonds voor de tenuitvoerlegging van de overbruggingsfaciliteit

(2014/C 124/01)

INHOUD

	Paragraaf	*Bladzijde*
INLEIDING	1-6	3
ALGEMENE OPMERKING OVER TRANSPARANTIE	7-10	4
SPECIFIEKE OPMERKINGEN	11-20	4
Wijzen van uitvoering	11-13	4
Subsidies	14-15	4
Begrotingssteun	16-20	5

DE REKENKAMER VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), en met name 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 (Benin) 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, in het kader van de Raad bijeen, betreffende de financiering van de steun van de Gemeenschap binnen het meerjarig financieel kader voor 2008-2013 voor de ACS-EG-partnerschapsovereenkomst en de toewijzing van financiële bijstand ten behoeve van de landen en gebieden overzee waarop de bepalingen van deel vier van het EG-Verdrag van toepassing zijn ([3]), en met name op artikel 10, lid 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 ([4]), en met name artikel 10, lid 2,

Gezien Besluit 2013/759/EU van de Raad van 12 december 2013 betreffende overgangsmaatregelen voor het beheer van het EOF tussen 1 januari 2014 en de inwerkingtreding van het elfde Europees Ontwikkelingsfonds ([5]),

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 ([6]),

Gezien Advies nr. 2/2007 van de Rekenkamer over een ontwerpverordening van de Raad tot wijziging van het Financieel Reglement van toepassing op het negende Europees Ontwikkelingsfonds ([7]),

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 ([8]),

Gezien Advies nr. 3/2013 van de Rekenkamer over het voorstel voor een verordening van de Raad inzake het financieel reglement van toepassing op het 11e Europees Ontwikkelingsfonds ([9]),

Gezien de Jaarverslagen van de Rekenkamer over de activiteiten gefinancierd uit het achtste, negende en tiende Europees Ontwikkelingsfonds ([10]),

([1]) PB L 317 van 15.12.2000, blz. 3. Overeenkomst zoals gewijzigd bij de te Luxemburg op 25 juni 2005 ondertekende overeenkomst (PB L 287 van 28.10.2005, blz. 4) en bij de te Ouagadougou op 22 juni 2010 ondertekende overeenkomst (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).
([3]) PB L 247 van 9.9.2006, blz. 32.
([4]) PB L 210 van 6.8.2013, blz. 1. Overeenkomst moet nog worden geratificeerd.
([5]) PB L 335 van 14.12.2013, blz. 48.
([6]) PB C 12 van 17.1.2003, blz. 19.
([7]) PB C 101 van 4.5.2007, blz. 1.
([8]) PB C 23 van 28.1.2008, blz. 3.
([9]) PB C 370 van 17.12.2013, blz. 1.
([10]) 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.

Gezien de Speciale verslagen nr. 9/2013 ([1]) en nr. 11/2010 ([2]) 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 ([3]),

Gezien het voorstel van de Commissie voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 215/2008 van de Raad van 18 februari 2008 inzake het Financieel Reglement van toepassing op het 10e Europees Ontwikkelingsfonds wat betreft de tenuitvoerlegging van de overbruggingsfaciliteit ([4]),

Gezien het op 28 januari 2014 bij de Rekenkamer ingekomen verzoek van de Raad van de Europese Unie om een advies inzake voornoemd voorstel, aangevuld door de toezending van de bijlage daarbij met de bepalingen van het ontwerp van Financieel Reglement, door de Rekenkamer ontvangen op 25 februari 2014,

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

Inleiding

1. Het Intern Akkoord tot oprichting van het elfde Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) werd in juni 2013 door de lidstaten ondertekend. Het Intern Akkoord treedt pas in werking na de bekrachtiging ervan door alle lidstaten. Die procedure zal waarschijnlijk in 2014 worden afgerond.

2. Om tussen januari 2014 en de inwerkingtreding van het Intern Akkoord van het elfde EOF middelen beschikbaar te stellen, heeft de Raad overgangsmaatregelen vastgesteld („de overbruggingsfaciliteit") die worden gefinancierd uit middelen uit eerdere EOF's en die ten laste van het elfde EOF worden geboekt.

3. Het financieel reglement van toepassing op het elfde EOF kan niet vóór de inwerkingtreding van het intern akkoord van het elfde EOF worden vastgesteld. De Commissie stelt dan ook voor dat de verordening van de Raad inzake het financieel reglement van toepassing op het tiende EOF zodanig gewijzigd wordt dat de financiële voorschriften die van toepassing zullen zijn op het elfde EOF, ook van toepassing zijn op de overbruggingsfaciliteit.

4. De Rekenkamer werd verzocht om een advies over het voorstel voor een verordening van de Raad inzake het financieel reglement van toepassing op het 11e Europees Ontwikkelingsfonds. Het advies werd gepubliceerd in december 2013 (Advies nr. 3/2013).

5. De Rekenkamer juicht toe dat er in onderhavig voorstel is ingegaan op een aantal opmerkingen, geformuleerd in haar Advies nr. 3/2013 inzake het financieel reglement van toepassing op het 11e Europees Ontwikkelingsfonds, en met name op de volgende punten:

— de bepalingen inzake aanbesteding (met name artikel 36, lid 5, van het voorstel) zijn verbeterd,

— de samenwerking tussen de nationale controleautoriteiten en de Rekenkamer wordt verduidelijkt (artikel 48, lid 6, van het voorstel),

— de toepassing van het ontwerp van Financieel Reglement wordt uitgebreid naar alle EOF-uitgaventerreinen, behalve de investeringsfaciliteit (artikel 60 van het voorstel).

6. In haar Advies nr. 3/2013 maakte de Rekenkamer opmerkingen die relevant blijven en hierna worden beschreven (zie de paragrafen 7-20).

([1]) „EU-steun voor bestuur in de Democratische Republiek Congo" (http://eca.europa.eu).
([2]) „Het beheer door de Commissie van de algemene begrotingssteun in landen van de ACS, Latijns-Amerika en Azië" (http://eca.europa.eu).
([3]) COM(2013) 660 final.
([4]) COM(2014) 9 final.

Algemene opmerking over transparantie

7. Het voorstel bevat vele verwijzingen naar het algemene Financieel Reglement ([1]) en geeft aan welk van de artikelen ervan van toepassing zijn. Er worden echter vaak nadere bepalingen of verwijzingen naar bepalingen in het algemene Financieel Reglement toegevoegd die niet van toepassing zijn. Sommige bepalingen van het algemene Financieel Reglement moeten niet rechtstreeks, maar „mutatis mutandis" worden toegepast en aan bepaalde termen moet een andere betekenis worden toegekend dan die welke in het algemene Financieel Reglement van toepassing is (zie de lijst in artikel 2, lid 4, van het voorstel).

8. Het resulterende ontwerp van Financieel Reglement is verre van gebruikersvriendelijk. Het is geen op zichzelf staand document. Het is onmogelijk te begrijpen zonder raadpleging van het algemene Financieel Reglement en de uitvoeringsbepalingen ervan. Deze complexiteit leidt tot een significant risico van rechtsonzekerheid. Het document in zijn huidige vorm zou moeilijk te gebruiken zijn door managers, begunstigden en controleurs. Er bestaat dan ook een significant risico dat de bepalingen ervan verkeerd kunnen worden geïnterpreteerd en dat er fouten optreden.

9. De Rekenkamer betreurt het dat de Commissie geen transparante, op zichzelf staande ontwerpverordening heeft opgesteld, zodanig dat deze zo duidelijk mogelijk is voor de gebruikers en dat het risico op fouten door misverstanden minimaal is.

10. De Rekenkamer betreurt het eveneens dat de Commissie, ondanks de suggesties van de Rekenkamer in haar Adviezen nr. 12/2002, nr. 2/2007 en nr. 9/2007, nog niet één enkel financieel reglement heeft voorgesteld dat van toepassing is op alle huidige en toekomstige EOF's en dat — evenals het algemene Financieel Reglement — kan worden gewijzigd wanneer de behoefte daartoe wordt gevoeld. Een dergelijke maatregel zou de continuïteit waarborgen zonder het risico dat de tenuitvoerlegging van de EOF's wordt onderbroken en zou naar verwachting het beheer ervan vereenvoudigen.

Specifieke opmerkingen

Wijzen van uitvoering

11. Artikel 17 bepaalt onder meer dat de bepalingen van het algemene Financieel Reglement over „indirect beheer" van toepassing zijn. In lid 3 van artikel 17 worden echter elementen geïntroduceerd die verder gaan dan deze bepalingen.

12. In lid 3 wordt bepaald dat „ontvangende 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 …"*.

13. De Rekenkamer beveelt aan dat de Raad de onderbouwing onderzoekt voor het opnemen van lid 3, en met name of eventuele voordelen van deze opname opwegen tegen de risico's op onduidelijkheid over de vraag waar de verantwoordelijkheid voor een behoorlijke besteding van EOF-gelden ligt.

Subsidies

14. Volgens artikel 37 van het voorstel zijn de bepalingen van het algemene Financieel Reglement over subsidies van toepassing op financiële bijdragen uit het EOF. Lid 3 bevat echter een bijkomende bepaling waarin de noodzaak wordt benadrukt dat de Commissie bij het definiëren van de modaliteiten rekening houdt met specifieke behoeften en contexten. Het is niet duidelijk waarom het nodig wordt gevonden om deze bepaling in het financieel reglement voor het EOF betreffende de overbruggingsfaciliteit op te nemen, waar het algemene Financieel Reglement geen overeenkomstige bepaling lijkt te bevatten.

15. De Rekenkamer beveelt de Raad aan, na te gaan of er goede gronden zijn voor het opnemen van een dergelijke bepaling en of de bepaling voldoende duidelijk is gedefinieerd.

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

Begrotingssteun

16. 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 betaling afhankelijk is van de vooruitgang in de naleving van de voorwaarden (lid 2), dat financieringsovereenkomsten bepalingen bevatten die inhouden dat onregelmatige uitgaven worden terugbetaald (lid 3) en dat de Commissie in begunstigde landen de ontwikkeling van parlementaire controle en auditbevoegdheden steunt en streeft naar grotere transparantie en openbare toegankelijkheid van informatie (lid 4).

17. De tweede tot en met de zevende alinea van artikel 39 van het voorstel bestaat uit een reeks beginselen en praktijken met betrekking tot begrotingssteun uit het EOF. Hieronder vallen algemene beleidsverklaringen (tweede en vierde alinea), herformuleringen of geparafraseerde versies van sommige van de bepalingen van artikel 186 van het algemene Financieel Reglement (derde, vijfde en zesde alinea) en een onduidelijke verwijzing naar verbanden tussen LGO's en de betrokken lidstaten (zevende alinea).

18. De tekst lijkt zodoende verder te gaan dan passend is in een financieel reglement ([1]). Hij is ook 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 enkele van die bepalingen worden geparafraseerd.

19. De Rekenkamer heeft in recente verslagen een aantal aanbevelingen gedaan over het gebruik van begrotingssteun ([2]), en in het bijzonder over de noodzaak om objectief verifieerbare, en waar mogelijk gekwantificeerde criteria vast te stellen en de voortgang daaraan af te meten. De tekst zou in die zin heel wel krachtiger kunnen worden geformuleerd. Een deel van de tekst in de onderhavige ontwerptekst (bijvoorbeeld de verwijzingen naar differentiatie en „belangrijkste bepalende elementen" in de vierde alinea), zou anderzijds kunnen worden opgevat als rechtvaardiging voor de betrekkelijk soepele opvatting van de noodzaak tot het verbinden van strenge voorwaarden aan betalingen van begrotingssteun.

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

Dit advies werd door kamer III onder voorzitterschap van de heer Karel PINXTEN, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 1 april 2014.

Voor de Rekenkamer
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
President

([1]) In de tweede overweging van de ontwerpverordening van de Raad omschreven als „de uitvoeringsbepalingen van het tiende EOF voor het operationele en financiële beheer".

([2]) Paragraaf 51 van het Jaarverslag van de Rekenkamer over het EOF over 2012, paragraaf 64 van het Jaarverslag van de Rekenkamer over het EOF over 2010, paragraaf 54 van het Jaarverslag van de Rekenkamer over het EOF over 2009, paragraaf 56 van het Jaarverslag van de Rekenkamer over het EOF over 2008, 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".