III

(Förberedande akter)

REVISIONSRÄTTEN

YTTRANDE nr 3/2014

(i enlighet med artikel 287.4 i EUF-fördraget)

över förslaget till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 215/2008 med budgetförordning för tionde Europeiska utvecklingsfonden vad gäller genomförandet av övergångsfaciliteten

(2014/C 124/01)

INNEHÅLL

	Punkt	*Sidan*
INLEDNING	1–6	3
ALLMÄN KOMMENTAR OM TYDLIGHET	7–10	4
SÄRSKILDA KOMMENTARER	11–20	4
Metoder för genomförandet	11–13	4
Bidrag	14–15	4
Budgetstöd	16–20	5

EUROPEISKA UNIONENS REVISIONSRÄTT HAR ANTAGIT DETTA YTTRANDE

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), särskilt artikel 287.4,

med beaktande av partnerskapsavtalet mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, undertecknat i Cotonou den 23 juni 2000 ([1]),

med beaktande av rådets beslut 2001/822/EG av den 27 november 2001 om associering av de utomeuropeiska länderna och territorierna med Europeiska gemenskapen (ULT-beslut) ([2]),

med beaktande av det interna avtalet mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet om finansiering av gemenskapens bistånd inom den fleråriga finansieringsramen för perioden 2008–2013 i enlighet med AVS–EG-partnerskapsavtalet och om tilldelning av ekonomiskt stöd till de utomeuropeiska länder och territorier på vilka den fjärde delen av EG-fördraget är tillämplig ([3]), särskilt artikel 10.2,

med beaktande av det interna avtalet mellan företrädarna för regeringarna i Europeiska unionens medlemsstater, församlade i rådet, om finansiering av Europeiska unionens bistånd inom den fleråriga budgetramen för perioden 2014–2020 i enlighet med AVS–EU-partnerskapsavtalet och om tilldelning av ekonomiskt stöd till de utomeuropeiska länder och territorier på vilka den fjärde delen i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt är tillämplig ([4]), särskilt artikel 10.2,

med beaktande av rådets beslut 2013/759/EU av den 12 december 2013 om övergångsåtgärder för förvaltningen av EUF från den 1 januari 2014 till ikraftträdandet av elfte Europeiska utvecklingsfonden ([5]),

med beaktande av revisionsrättens yttrande nr 12/2002 om förslaget till rådets förordning med budgetförordning för den nionde Europeiska utvecklingsfonden enligt det partnerskapsavtal mellan AVS och EU som undertecknades i Cotonou den 23 juni 2000 ([6]),

med beaktande av revisionsrättens yttrande nr 2/2007 över förslaget till rådets förordning om ändring av budgetförordningen för den nionde Europeiska utvecklingsfonden ([7]),

med beaktande av revisionsrättens yttrande nr 9/2007 över förslaget till rådets förordning med budgetförordning för tionde Europeiska utvecklingsfonden ([8]),

med beaktande av revisionsrättens yttrande nr 3/2013 över förslaget till rådets förordning med budgetförordning för elfte Europeiska utvecklingsfonden ([9]),

med beaktande av revisionsrättens årsrapporter om den verksamhet som finansieras genom åttonde, nionde och tionde Europeiska utvecklingsfonden ([10]),

([1]) EGT L 317, 15.12.2000, s. 3. Avtalet ändrat genom avtalet undertecknat i Luxemburg den 25 juni 2005 (EUT L 287, 28.10.2005, s. 4) och genom avtalet undertecknat i Ouagadougou den 22 juni 2010 (EUT L 287, 4.11.2010, s. 3).
([2]) EGT L 314, 30.11.2001, s. 1 och EGT L 324, 7.12.2001, s. 1, ändrat genom beslut 2007/249/EG (EUT L 109, 26.4.2007, s. 33) och beslut nr 528/2012/EU (EUT L 264, 29.9.2012, s. 1).
([3]) EUT L 247, 9.9.2006, s. 32.
([4]) EUT L 210, 6.8.2013, s. 1. Avtalet har ännu inte ratificerats.
([5]) EUT L 335, 14.12.2013, s. 48.
([6]) EGT C 12, 17.1.2003, s. 19.
([7]) EUT C 101, 4.5.2007, s. 1.
([8]) EUT C 23, 28.1.2008, s. 3.
([9]) EUT C 370, 17.12.2013, s. 1.
([10]) EUT C 331, 14.11.2013, s. 261, EUT C 326, 10.11.2011, s. 251, EUT C 303, 9.11.2010, s. 243 och EUT C 269, 10.11.2009, s. 257.

med beaktande av revisionsrättens särskilda rapporter nr 9/2013 ([1]) och nr 11/2010 ([2]),

med beaktande av kommissionens förslag till rådets förordning med budgetförordning för elfte Europeiska utvecklingsfonden ([3]),

med beaktande av kommissionens förslag till rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 215/2008 av den 18 februari 2008 med budgetförordning för tionde Europeiska utvecklingsfonden vad gäller genomförandet av övergångsfaciliteten ([4]),

med beaktande av den begäran om ett yttrande över ovannämnda förslag som revisionsrätten tog emot från Europeiska unionens råd den 28 januari 2014, som kompletterades med en bilaga som innehåller bestämmelser till förslaget till budgetförordning, som revisionsrätten tog emot den 25 februari 2014, och

AV FÖLJANDE SKÄL:

Inledning

1. Det interna avtal som inrättar elfte Europeiska utvecklingsfonden (EUF) undertecknades av medlemsstaterna i juni 2013. Det träder i kraft först när det ratificerats av samtliga medlemsstater. Denna process kommer sannolikt att bli klar under 2014.

2. För att garantera att det finns medel att tillgå under perioden mellan januari 2014 och den dag det interna avtal som inrättar elfte EUF träder i kraft har rådet föreslagit övergångsåtgärder (övergångsfacilitet) som ska finansieras med medel från tidigare EUF och redovisas under elfte EUF.

3. De finansiella bestämmelserna för elfte EUF kan inte antas av rådet innan det interna avtalet om elfte EUF träder i kraft. Kommissionen föreslår därför att rådets förordning med budgetförordning för tionde EUF ändras så att de finansiella bestämmelser som ska gälla för elfte EUF också gäller för övergångsfaciliteten.

4. Revisionsrätten ombads yttra sig över förslaget till rådets förordning med budgetförordning för elfte Europeiska utvecklingsfonden. Yttrandet offentliggjordes i december 2013 (yttrande nr 3/2013).

5. Revisionsrätten noterar med tillfredsställelse att flera synpunkter i yttrande nr 3/2013 över de finansiella bestämmelserna för elfte EUF har beaktats i föreliggande förslag och särskilt följande punkter:

— Upphandlingsreglerna (särskilt artikel 36.5 i förslaget) har förbättrats.

— De nationella revisionsorganens samarbete med revisionsrätten har förtydligats (artikel 48.6 i förslaget).

— Förslaget till budgetförordning ska gälla alla EUF:s utgiftsområden förutom investeringsanslaget (artikel 60 i förslaget).

6. I yttrande nr 3/2013 lämnade revisionsrätten andra synpunkter som fortfarande är relevanta och som beskrivs nedan (se punkterna 7–20).

([1]) *EU:s stöd till en god samhällsstyrning i Demokratiska republiken Kongo* (http://eca.europa.eu).
([2]) *Kommissionens förvaltning av allmänt budgetstöd i AVS-länder och länder i Latinamerika och Asien* (http://eca.europa.eu).
([3]) COM(2013) 660 final.
([4]) COM(2014) 9 final.

Allmän kommentar om tydlighet

7. Förslaget innehåller många hänvisningar till den allmänna budgetförordningen ([1]) som anger vilka artiklar i den som ska tillämpas. Men ofta läggs det till ytterligare bestämmelser eller hänvisningar till bestämmelser i den allmänna budgetförordningen som inte ska tillämpas. Vissa bestämmelser i den allmänna budgetförordningen är inte direkt tillämpliga utan ska tillämpas med nödvändiga justeringar, och vissa termer har fått en annan innebörd än i den allmänna budgetförordningen (se listan i artikel 2.4 i förslaget).

8. Det förslag till budgetförordning som detta resulterar i är långt ifrån användarvänligt. Det är inte ett fristående dokument. Det går inte att förstå utan hänvisning till den allmänna budgetförordningen och dess tillämpningsföreskrifter. Denna komplexitet medför stor risk för rättsosäkerhet. Dokumentet skulle i sin nuvarande form vara svårt för förvaltare, stödmottagare och revisorer att använda. Risken är därför stor för att dess bestämmelser kan feltolkas och att fel kan uppstå.

9. Revisionsrätten beklagar att kommissionen inte har producerat ett tydligt och fristående förslag till förordning som utformats för att vara maximalt tydligt för användarna och minska risken för fel på grund av missförstånd.

10. Revisionsrätten beklagar också att kommissionen, trots revisionsrättens förslag i yttrandena nr 12/2002, 2/2007 och 9/2007, inte har tagit tillfället i akt att lägga fram ett förslag till en gemensam budgetförordning för alla befintliga och framtida EUF som, i likhet med den allmänna budgetförordningen, skulle kunna ändras när man bedömer att det behövs. En åtgärd av detta slag skulle garantera kontinuitet utan att genomförandet av EUF riskerar att avbrytas och borde kunna förenkla förvaltningen.

Särskilda kommentarer

Metoder för genomförandet

11. I artikel 17 föreskrivs bland annat att bestämmelserna i den allmänna budgetförordningen om indirekt förvaltning ska tillämpas. Punkt 3 i artikel 17 innehåller emellertid delar som går längre än dessa bestämmelser.

12. I punkt 3 anges att ”enheter som anförtros uppgifter” får överlämna budgetgenomförandet till andra organisationer på samma villkor, vilket i praktiken ger upphov till en stor mängd förtroenderelationer. Befogenheten har angetts mycket brett och ger stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet (AVS) och utomeuropeiska länder och territorier (ULT) rätt att delegera budgetgenomförandet, på grundval av tjänstekontrakt, till organ som omfattas av civilrättslig lagstiftning. Det framgår inte klart varför denna bestämmelse har införts i förslaget. Risken är stor för att den kan komma att försvåra och eventuellt motverka tillämpningen av bestämmelserna i artikel 60.1 i den allmänna budgetförordningen. Där anges bland annat att enheter och personer som anförtros uppgifter som ingår i budgetgenomförandet ”vid förvaltningen av unionens medel [ska] garantera en skyddsnivå för unionens ekonomiska intressen som är likvärdig med den som krävs i denna förordning […]”.

13. Revisionsrätten rekommenderar att rådet undersöker motiveringen till att punkt 3 har tagits med och särskilt tittar på om de eventuella fördelarna med att ha den med uppväger riskerna för att det blir oklart var ansvaret ligger för att EUF-medlen används korrekt.

Bidrag

14. Enligt artikel 37 i förslaget ska bestämmelserna om bidrag i den allmänna budgetförordningen generellt tillämpas på ekonomiskt stöd från EUF. Punkt 3 innehåller dock en ytterligare bestämmelse som betonar att kommissionen ska ta hänsyn till särskilda behov och sammanhang när villkor fastställs. Det är oklart varför det anses vara nödvändigt att ha med denna bestämmelse i budgetförordningen för EUF vad gäller övergångsfaciliteten när det inte förefaller finnas någon motsvarande bestämmelse i den allmänna budgetförordningen.

15. Revisionsrätten rekommenderar att rådet undersöker om det finns goda skäl för att införa en sådan bestämmelse och om bestämmelsen är tillräckligt tydligt definierad.

([1]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 av den 25 oktober 2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget (EUT L 298, 26.10.2012, s. 1).

Budgetstöd

16. I det första stycket i artikel 39 i förslaget anges att artikel 186 i den allmänna budgetförordningen ska tillämpas när det gäller betalningar av budgetstöd från EUF. Denna artikel i den allmänna budgetförordningen föreskriver att finansieringsbeslut inom vilka stöd tillhandahålls ska ange stödets mål och förväntade resultat, och att utbetalning ska grundas på framsteg i uppfyllandet av villkor (punkt 2), att finansieringsöverenskommelserna ska ange hur oriktiga utgifter ska återbetalas (punkt 3) och att kommissionen i mottagande länder ska främja utvecklingen av parlamentarisk kontroll- och revisionskapacitet samt ökad öppenhet och allmän tillgång till information (punkt 4).

17. Andra till sjunde stycket i artikel 39 i förslaget innehåller principer och praxis för budgetstöd från EUF. Här finns allmänna policyförklaringar (andra och fjärde stycket), ändrade eller omskrivna versioner av några av bestämmelserna i artikel 186 i den allmänna budgetförordningen (tredje, femte och sjätte styckena) och en otydlig hänvisning till kontakter mellan ULT och berörda medlemsstater (sjunde stycket).

18. Texten förefaller sålunda att gå längre än vad som är lämpligt i en budgetförordning ([1]). Den kan också orsaka potentiell förvirring genom att å ena sidan ange att motsvarande bestämmelser i den allmänna budgetförordningen ska tillämpas, å andra sidan skriva om en del av dessa bestämmelser.

19. Revisionsrätten har i sina senaste rapporter lämnat ett antal rekommendationer om användningen av budgetstöd ([2]), särskilt nödvändigheten av att fastställa objektivt verifierbara, och när det går, kvantifierbara kriterier och att mäta framsteg i förhållande till dem. Texten skulle kunna förstärkas i detta avseende. Delar av texten i det aktuella förslaget (till exempel omnämnandet av ”differentierat” [budgetstöd] och ”en central faktor” i fjärde stycket) skulle nu kunna tolkas som grund för att ta relativt lätt på nödvändigheten av att strikt villkora budgetstödbetalningar.

20. Revisionsrätten rekommenderar att rådet går igenom denna artikel i förslaget mot bakgrund av övervägandena ovan.

Detta yttrande antogs av revisionsrättens avdelning III, med ledamoten Karel PINXTEN som ordförande, i Luxemburg den 1 april 2014.

För revisionsrätten

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Ordförande

([1]) Definieras i skäl två i förslaget till rådets förordning som genomförandebestämmelserna för tionde EUF för den driftsmässiga och ekonomiska förvaltningen.

([2]) Punkt 51 i revisionsrättens årsrapport om EUF för 2012, punkt 64 i revisionsrättens årsrapport om EUF för 2010, punkt 54 i revisionsrättens årsrapport om EUF för 2009, punkt 56 i revisionsrättens årsrapport om EUF för 2008, särskild rapport nr 9/2013 *EU:s stöd till en god samhällsstyrning i Demokratiska republiken Kongo*, särskild rapport nr 4/2013 *EU:s samarbete med Egypten på området samhällsstyrning* och särskild rapport nr 11/2010 *Kommissionens förvaltning av allmänt budgetstöd i AVS-länder och länder i Latinamerika och Asien*.