



EUROPESE
REKENKAMER

NL

Advies 06/2022

(uitgebracht krachtens artikel 322, lid 1, VWEU)

**betreffende het voorstel
voor een verordening
van het Europees Parlement
en de Raad tot vaststelling
van de financiële regels
van toepassing
op de algemene begroting
van de Unie
(herschikking)
[2022/0162 (COD)]**

Inhoud

	Paragraaf
Inleiding	01-03
Algemene opmerkingen	04-05
Specifieke opmerkingen	06-48
Registratie en opslag van gegevens over ontvangers van EU-financiering en datamining	07-12
EU-aanbestedingen en bezoldigde externe deskundigen	13-18
Systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (EDES)	19-22
Bijdragen van de Unie aan mondiale initiatieven	23-26
Opnemen en verstrekken van leningen	27-31
Rapportage over financieringsinstrumenten en begrotingsgaranties	32-34
Toekenningsprocedures van de Unie die gevolgen kunnen hebben voor de veiligheid of de openbare orde	35-38
Diverse wijzigingen	39-48
Artikel 25 — Schenkingen	40-41
Artikel 33 — Prestaties en beginselen van zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid	42-43
Artikel 252 — Goedkeuring van de definitieve geconsolideerde rekeningen	44-48
Bijlage	
Voorgestelde wijzigingen	

Inleiding

01 Op 16 mei 2022 publiceerde de Commissie haar voorstel voor een gerichte wijziging van de verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Europese Unie (het Financieel Reglement). De rechtsgrondslag van het voorstel van de Commissie houdt in dat raadpleging van de Rekenkamer (ERK) verplicht is¹, en zowel de Raad en als het Europees Parlement hebben om ons standpunt verzocht op 2 september respectievelijk 13 september 2022. Met dit advies wordt aan die verplichte raadpleging voldaan.

02 Volgens de Commissie is deze herziening nodig om het Financieel Reglement in overeenstemming te brengen met het pakket van het meerjarig financieel kader (MFK) om één rulebook voor de uitgaven van de Unie te behouden. Dit betekent dat alle algemene financiële regels zijn opgenomen in het Financieel Reglement, met als doel de EU-instellingen en ontvangers van EU-middelen meer rechtszekerheid te bieden.

03 Daarnaast heeft de Commissie andere wijzigingen in het voorstel opgenomen om:

- o verbeteringen en vereenvoudigingen door te voeren die sinds de inwerkingtreding van het Financieel Reglement van 2018 zijn vastgesteld;
- o in te spelen op recente gebeurtenissen en trends, zoals de COVID-19-pandemie en crisisbeheersing;
- o de financiële belangen van de EU beter te beschermen (bijv. door meer in te zetten op digitalisering), en
- o beter bij te dragen aan de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen van de EU en voor meer vereenvoudiging te zorgen voor ontvangers van EU-middelen.

¹ Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 322, lid 1, punt a).

Algemene opmerkingen

04 De Commissie heeft voorgesteld het Financieel Reglement te herschikken in plaats van te herzien. De Commissie stelt dat met de herschikking “een juist evenwicht wordt nagestreefd door te focussen op veranderingen die echt noodzakelijk zijn”. Een herschikking leidt tot de aanneming van een nieuw besluit waarbij de materiële wijzigingen van een vorig besluit en de ongewijzigde bepalingen in één enkele tekst worden samengebracht. Het nieuwe besluit vervangt dus alle eerdere versies van het besluit en trekt deze in.

05 Overeenkomstig het Interinstitutioneel Akkoord van 2001² over het gebruik van de herschikking moet in de toelichting bij het voorstel een motivering voor de toepassing van de herschikking worden opgenomen en moeten de redenen voor een dergelijke aanpak worden toegelicht, samen met de redenen voor elke voorgestelde materiële wijziging. De opmaak van de voorgestelde wettekst moet het mogelijk maken de materiële wijzigingen en de nieuwe overwegingen duidelijk van de ongewijzigde bepalingen te onderscheiden. Op basis van onze analyse van de voorwaarden van het Interinstitutioneel Akkoord en de motivering van de Commissie voor de herschikking in de toelichting, zijn wij van mening dat het voorstel van de Commissie voldoet aan de voorwaarden voor een herschikking.

² Interinstitutioneel Akkoord over een systematischer gebruik van de herschikking van besluiten, ondertekend op 28 november 2001 (2002/C 77/01).

Specifieke opmerkingen

06 In dit deel worden onze opmerkingen over specifieke door de Commissie voorgestelde wijzigingen gepresenteerd. Ons advies is opgebouwd rond de kwesties die de Commissie heeft vastgesteld in een reeks “non-papers” (niet-officiële documenten) die de Commissie met het Europees Parlement, de Raad en de ERK heeft gedeeld om de voorgestelde wijzigingen toe te lichten. Wij gaan alleen in op de kwesties waarover wij specifieke opmerkingen willen maken.

Registratie en opslag van gegevens over ontvangers van EU-financiering en datamining

Betrokken artikelen

- o Artikel 2 — Definities;
- o artikel 36 — Interne controle op de begrotingsuitvoering, en
- o artikel 275 — Overgangsbepalingen.

Achtergrond

07 Het Interinstitutioneel Akkoord³ van 16 december 2020 voorziet in het verzamelen van informatie en cijfers over de eindontvangers en begunstigden van EU-middelen, met het oog op controle en audit. De informatie over degenen aan wie de EU-middelen uiteindelijk — direct of indirect — ten goede komen (met inbegrip van gegevens over uiteindelijk begunstigden) is noodzakelijk om de EU-begroting en de herstel- en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility, RRF) beter te beschermen tegen fraude en onregelmatigheden.

08 Voor het MFK 2021-2027 — waar de begroting onder gedeeld beheer wordt uitgevoerd — en de RRF heeft de Commissie al voorgesteld om de verzameling en interoperabiliteit van gegevens van de lidstaten over ontvangers van EU-financiering, met inbegrip van gegevens over uiteindelijk begunstigden, te verbeteren. De

³ Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie betreffende begrotingsdiscipline, samenwerking in begrotingszaken en goed financieel beheer, alsmede betreffende nieuwe eigen middelen, met inbegrip van een routekaart voor de invoering van een nieuw Interinstitutioneel Akkoord over eigen middelen van 16 december 2020 (2020/L 433 I/28).

vastgestelde wetgeving voorziet echter niet in het verplichte gebruik van het door de Commissie ter beschikking te stellen ene instrument voor datamining en risicoscores. De Commissie stelt voor dit verplicht te maken voor het volgende MFK. Zoals benadrukt in ons speciaal verslag over de bescherming van de EU-begroting⁴ moet het instrument ook gebruikmaken van gegevens die beschikbaar zijn in verschillende registers op nationaal en EU-niveau die relevant zijn voor uitsluiting.

09 De Commissie stelt voor de systemen voor fraudepreventie, -opsporing en -respons te versterken door de verplichte elektronische registratie en opslag van gegevens over de eindontvangers en begunstigden van EU-middelen (met inbegrip van uiteindelijk begunstigden) en de integratie van deze gegevens in één enkel IT-systeem, dat door de Commissie moet worden verstrekt, voor datamining en risicoscores. De toegang tot dit systeem zou niet beperkt blijven tot de instellingen die de fondsen uitvoeren, maar zou ook beschikbaar zijn voor onderzoeks- en controleorganen van de EU (waaronder de ERK, het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en het Europees Openbaar Ministerie (EOM)).

Het standpunt van de ERK

10 Wij zijn ingenomen met het voornemen om één geïntegreerd IT-systeem voor datamining en risicoscores op te zetten, de toegang hiertoe die is verruimd tot onderzoeks- en controleorganen en de mogelijkheid om meer gebruik te maken van geautomatiseerde instrumenten en opkomende technologieën voor controle- en auditdoeleinden. Een dergelijk systeem zou een belangrijke rol spelen bij de bestrijding van fraude, corruptie en belangenconflicten met betrekking tot EU-middelen. Wij stellen echter voor niet te wachten tot het volgende MFK om dit verplicht te stellen.

11 Het voorstel beschrijft de specifieke gegevens die moeten worden geregistreerd over de ontvangers en uiteindelijke begunstigden van de ontvangers van EU-middelen⁵. De reeks ontvangers waarvoor gegevens moeten worden geregistreerd en opgeslagen, is echter niet zo uitgebreid als bepaald in de sectorspecifieke regels op het gebied van gedeeld beheer en in de RRF-verordening, aangezien niet uitdrukkelijk wordt verwezen naar ondernemingen waaraan door de EU gefinancierde overheidsopdrachten zijn gegund.

⁴ [Speciaal verslag 11/2022](#) “Bescherming van de EU-begroting — Betere gebruikmaking van opname op zwarte lijst nodig”.

⁵ Artikel 36, lid 6.

12 Bovendien zouden in het geval van gedeeld beheer de gegevens over de eindontvangers niet aan de Commissie worden doorgegeven en in het ene geïntegreerde IT-systeem worden opgenomen. Dit is het gevolg van het voorstel van de Commissie om de betekenis van “ontvangers” van EU-middelen te beperken⁶. Volgens het voorstel “worden verwijzingen naar ontvangers begrepen als verwijzingen naar begunstigden zoals omschreven in sectorspecifieke regelgeving”. Deze definitie sluit dus gegevens over “eindontvangers” uit, die de lidstaten op grond van sectorspecifieke regels moeten verzamelen, met name voor financieringsinstrumenten. Deze gegevens zouden door de lidstaten moeten worden doorgegeven en in het ene geïntegreerde IT-systeem moeten worden geregistreerd.

EU-aanbestedingen en bezoldigde externe deskundigen

- o Artikel 153 — Indiening van aanvraagdocumenten;
- o artikel 164 — Op overeenkomsten toepasselijke beginselen en toepassingsgebied;
- o artikel 169 — Interinstitutionele aanbesteding, gezamenlijke aanbesteding en aanbesteding namens de lidstaten;
- o artikel 144 – Afwijzing in een toekenningsprocedure.

Achtergrond

13 De COVID-19-pandemie heeft duidelijk gemaakt dat er in tijden van crisis behoefte is aan meer flexibiliteit in aanbestedingsprocedures. Het instrument voor noodhulp (Emergency Support Instrument, ESI) is reeds gewijzigd om meer flexibiliteit te bieden met betrekking tot aanbestedingen (bijv. gezamenlijke aanbestedingen), en de Commissie stelt nu een vergelijkbaar niveau van flexibiliteit voor in het Financieel Reglement. Dit omvat het actualiseren van de definitie van crisis, zodat noodsituaties op het gebied van de volksgezondheid, zoals COVID-19, hieronder vallen. Het voorstel heeft ook betrekking op de digitalisering van aanbestedingen en aanbesteding met meerdere contractanten. Daarnaast doet de Commissie voorstellen om het probleem aan te pakken waarmee zij wordt geconfronteerd op de markt rond de aanwerving van bezoldigde externe deskundigen, en om de bepalingen inzake professionele belangenconflicten aan te scherpen.

⁶ Artikel 36, lid 9. Deze herdefiniëring is ook opgenomen in artikel 38 van het voorstel.

Het standpunt van de ERK

14 In het algemeen zijn wij ingenomen met de voorgestelde wijzigingen. Niettemin willen wij een aantal punten onder de aandacht brengen.

15 Voor opdrachten die door delegaties van de Unie worden gegund of uitsluitend in het belang van delegaties van de Unie in derde landen worden gegund, stelt de Commissie voor de aanbestedende dienst toe te staan de indiening van aanvraagdocumenten per brief te beperken tot slechts één van de gewoonlijk vereiste middelen⁷ (hetzij per post/besteldienst, hetzij door persoonlijke bezorging bij de diensten van de bevoegde ordonnateur). Deze wijziging brengt het risico met zich mee dat de mededinging wordt beperkt. Beperkingen met betrekking tot de indiening per brief moeten naar behoren worden gemotiveerd en gedocumenteerd.

16 De aanbestedingsregels van de algemene financiële regels zijn rechtstreeks van toepassing op organen als bedoeld in artikel 70 en op publiek-private partnerschappen krachtens artikel 71 (zoals bepaald in hun financiële kaderregeling en individuele financiële reglementen). In het voorstel van de Commissie⁸ staat: “De bevoegde ordonnateur kan zich voor de inleiding van een aanbestedingsprocedure alleen baseren op een crisisverklaring indien de procedure gerechtvaardigd is door een uiterst spoedeisende situatie als gevolg van de crisis”. Ook staat er dat een crisisverklaring afhankelijk is van “de toepasselijke interne regels”. Als zodanig opent een crisisverklaring die is afgelegd overeenkomstig “de toepasselijke interne regels” de deur naar uiteenlopende interne regels inzake crisisverklaringen bij alle EU-organen. Dit brengt een risico op inconsistente toepassing met zich mee.

17 Een andere voorgestelde wijziging maakt het mogelijk dat de dienst die de aanbestedingsprocedure heeft ingeleid andere aanbestedende diensten toevoegt⁹ in geval van een crisisverklaring¹⁰. Er wordt niet gespecificeerd of alle aanbestedende diensten een crisisverklaring moeten hebben afgelegd overeenkomstig hun toepasselijke interne regels, of alleen de leidende aanbestedende dienst. Er moet duidelijk worden gemaakt of van de deelnemende aanbestedende diensten een gecoördineerde aanpak vereist is.

⁷ Artikel 153, lid 5.

⁸ Artikel 164, lid 6.

⁹ Artikel 169, lid 1.

¹⁰ Op grond van artikel 164, lid 6.

18 Wij zijn ingenomen met de voorgestelde wijziging op grond waarvan de bevoegde ordonnateur een deelnemer die conflicterende belangen heeft in een toekenningsprocedure moet afwijzen¹¹. Wij stellen een bijkomende kleine wijziging van artikel 144 voor, zie de *bijlage*.

Systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (EDES)

- o Artikel 138 — Bescherming van de financiële belangen van de Unie door opsporing van risico's, uitsluiting en oplegging van financiële sancties;
- o artikel 139 — Uitsluitingscriteria en besluiten inzake uitsluiting;
- o artikel 142 — Duur van de uitsluiting en verjaringstermijn;
- o artikel 152 — Elektronische uitwisselingssystemen;
- o artikel 153 — Indiening van aanvraagdocumenten.

Achtergrond

19 De Commissie heeft een aantal uitgebreide en gedetailleerde wijzigingen voorgesteld die relevant zijn voor het systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (Early-Detection and Exclusion System, EDES), dat het onderwerp was van “... ons speciaal verslag over de bescherming van de EU-begroting¹²”. De betreffende wijzigingen hebben voornamelijk betrekking op het specifieke EDES-deel van het Financieel Reglement.

Het standpunt van de ERK

20 Wij zijn ingenomen met de voorgestelde wijzigingen die erop gericht zijn het EDES uit te breiden tot gedeeld beheer, hetgeen wij in ons speciaal verslag hebben aanbevolen. Ook zijn wij ingenomen met het voorstel van de Commissie om ervoor te zorgen dat er passende uitsluitingsregelingen gelden voor uitgavenprogramma's onder direct beheer, zoals de RRF, waarbij de lidstaten de begunstigden zijn. Met deze wijzigingen wordt een consistente rechtsgrondslag gecreëerd voor alle beheerswijzen

¹¹ Artikel 144, lid 1.

¹² [Speciaal verslag 11/2022](#) “Bescherming van de EU-begroting — Betere gebruikmaking van opname op zwarte lijst nodig”.

om het bewijs van ernstig wangedrag¹³ dat door nationale of EU-bronnen¹⁴ is geleverd, aan te pakken. Er zullen echter meer mogelijkheden blijven om onbetrouwbare tegenpartijen uit te sluiten van het ontvangen van EU-middelen onder direct beheer dan onder gedeeld beheer, zodat tegenpartijen waarvan is vastgesteld dat zij zich in een uitsluitingssituatie bevinden, niet gelijk worden behandeld ongeacht de beheerswijze, zoals aanbevolen in ons speciaal verslag over de bescherming van de EU-begroting.

21 Wij zijn ook ingenomen met het voorstel voor een versnelde uitsluitingsprocedure¹⁵, die volgens de Commissie van toepassing zou zijn in gevallen waarin er een definitieve rechterlijke beslissing of een administratief besluit van een autoriteit van een lidstaat of derde land bestaat over ernstig wangedrag, of een uitsluitingsbesluit van een internationale organisatie, de Europese Investeringsbank of het Europees Investeringsfonds, wanneer deze organisaties over een gelijkwaardige procedure beschikken. Volgens de Commissie heeft de wijziging tot doel een rechtsgrondslag te verschaffen voor de ontwikkeling van een vereenvoudigde contradictoire procedure met de tegenpartij voor de betrokken gevallen. Wij begrijpen dat de vereenvoudigde contradictoire procedure door de Commissie zal worden vastgesteld in samenwerking met het EDES-panel. De Commissie moet overwegen het doel van de versnelde procedure in de voorgestelde wijziging te beschrijven.

22 Wij nemen ook nota van, en staan achter andere wijzigingen die bedoeld zijn om het EDES te versterken. Deze hebben betrekking op:

- de insluiting van uiteindelijk begunstigen, gelieerde ondernemingen en personen met leidinggevende verantwoordelijkheden van uitgesloten tegenpartijen¹⁶, zoals aanbevolen in ons speciaal verslag;
- belangenconflicten als afzonderlijke uitsluitingsgronden (afstemming op de EU-richtlijn inzake overheidsopdrachten)¹⁷;

¹³ Artikel 139, lid 1.

¹⁴ Artikel 138, lid 2.

¹⁵ Artikel 139, lid 8.

¹⁶ Artikel 138, lid 2.

¹⁷ Artikel 139, lid 1, punt iv.

- weigering om mee te werken aan een onderzoek, toets of audit door EU-organen (als expliciete uitsluitingsgronden)¹⁸;
- aanzetten tot discriminatie, haat of geweld¹⁹;
- uitsluiting van onbetrouwbare borgen²⁰;
- vermoeden van kennisgeving van een contradictoire brief en administratieve besluiten²¹;
- bewijs van corrigerende maatregelen²².

Bijdragen van de Unie aan mondiale initiatieven

- Artikel 240 — Bijdragen van de Unie aan mondiale initiatieven.

Achtergrond

23 Mondiale initiatieven worden omschreven als fondsen met gepoolde financiering van meerdere donoren ter ondersteuning van een mondiale doelstelling (bijv. klimaatverandering, onderwijs en de strijd tegen aids). De Commissie beschouwt deelname aan deze fondsen als de meest efficiënte manier om bij te dragen tot de verwezenlijking van de belangrijke beleidsdoelstellingen van de EU en tegelijkertijd bij te dragen tot het aanpakken van de mondiale uitdagingen waarmee de internationale gemeenschap wordt geconfronteerd.

24 De Commissie is van mening dat de governancestructuur van bestaande begrotingsinstrumenten niet geschikt is voor de EU om bij te dragen aan gevestigde mondiale initiatieven, met name wanneer de EU een kleine donor is. In dergelijke gevallen voorziet het nieuwe artikel in de mogelijkheid om bij te dragen aan een initiatief zonder rechtstreeks verband met kosten of specifieke resultaten, maar met een aantal specifieke voorwaarden.

¹⁸ Artikel 139, lid 1 en artikel 142.

¹⁹ Artikel 139, lid 1, punt vi.

²⁰ Artikel 138, lid 2.

²¹ Artikelen 152 en 153.

²² Artikel 139, lid 10.

Het standpunt van de ERK

25 Naar onze mening beperkt het niet koppelen van bijdragen aan gemaakte kosten of specifieke resultaten het vermogen van de EU om na te gaan hoe haar middelen zijn gebruikt. Wij merken ook op dat de Commissie geen definitie van “mondiaal initiatief” voorstelt.

26 Wij zijn van mening dat de begunstigde van de bijdrage de Commissie jaarlijks voldoende informatie moet verstrekken over de operationele en administratieve uitgaven van het betrokken mondiale initiatief. De Commissie moet voor de kwijtingsautoriteit een jaarverslag opstellen over de gelopen risico's en over de kostenefficiëntie en -effectiviteit van dergelijke bijdragen, ter onderbouwing van de voortzetting of stopzetting van dergelijke bijdragen. Een voorgestelde wijziging van artikel 240 is opgenomen in de *bijlage*.

Opnemen en verstrekken van leningen

- o Artikel 52 — Inrichting van de begroting.

Achtergrond

27 De Commissie moet het Europees Parlement en de Raad regelmatig en uitgebreid informeren over alle aspecten van haar strategie voor schuldbeheer²³. Het Europees Parlement, de Raad en de Commissie hebben ook gezamenlijk besloten dat, na de vaststelling van NextGenerationEU (NGEU)²⁴, de bepalingen inzake rapportage over opgenomen en verstrekte leningen zouden worden beoordeeld en waar nodig herzien als onderdeel van de volgende herziening van het Financieel Reglement.

28 De Commissie stelt verschillende verslagen op die betrekking hebben op verschillende soorten leningprogramma's, passiva- en kasmiddelenbeheer, maar de vereisten voor deze verslaglegging zijn niet nauwkeurig vastgelegd. Zij stelt geen regelmatig en uitgebreid verslag op over de uitvoering van haar schuldbeheerstrategie en de verwezenlijking van de schuldbeheersdoelstellingen met betrekking tot NGEU en andere leningprogramma's van de EU. Voorbeelden van deze doelstellingen zijn het

²³ Artikel 5, lid 3, van Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad (eigenmiddelenbesluit).

²⁴ Voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van een herstelinstrument voor de Europese Unie ter ondersteuning van het herstel in de nasleep van de COVID-19-pandemie (COM(2020) 441).

lenen van middelen tegen de laagst mogelijke kosten op middellange tot lange termijn en het handhaven van een voorzichtig risiconiveau.

29 In het voorstel van de Commissie²⁵ is bepaald dat de ontwerpbegroting “een uitgebreid overzicht van de opgenomen en verstrekte leningen” moet bevatten.

Het standpunt van de ERK

30 Wij zijn ingenomen met de doelstelling van de Commissie om de begrotingsdocumentatie over opgenomen en verstrekte leningen te verbeteren. Het doel en de inhoud van het voorgestelde “uitgebreide overzicht” zijn echter niet duidelijk; met name is onduidelijk of het al dan niet betrekking zal hebben op de uitvoering van de schuldbeheersstrategie van de Commissie. Bovendien is niet duidelijk hoe de informatie in het “uitgebreide overzicht” zal verschillen van de informatie die moet worden verstrekt over “de lopende kapitaalverrichtingen en het lopende beheer van de schulden” op grond van artikel 52, lid 1, punt d), iii). Het is niet duidelijk wat de toegevoegde waarde van een aanvullend overzicht zal zijn, aangezien er al verschillende verslagen zijn met overzichten van de opgenomen en verstrekte leningen.

31 Een aanvullend overzicht van de opgenomen en verstrekte leningen verandert niets aan het ontbreken van uitgebreide verslaglegging over de uitvoering van schuldbeheersstrategie van de Commissie en de verwezenlijking van de schuldbeheersdoelstellingen met betrekking tot NGEU en andere leningprogramma's van de EU. Het feit dat deze informatie niet beschikbaar is, betekent dat de verantwoordingsplicht van de Commissie voor sommige doelstellingen van schuldbeheer onduidelijk zal blijven.

²⁵ Artikel 52, lid 1, punt d), iii).

Rapportage over financieringsinstrumenten en begrotingsgaranties

- Artikel 41 — Ontwerpbegroting;
- Geschrapte artikel 250 — Jaarlijks verslag over financieringsinstrumenten, begrotingsgaranties en financiële bijstand.

Achtergrond

32 Op basis van het Financieel Reglement heeft de Commissie een aantal rapportageverplichtingen met betrekking tot voorwaardelijke verplichtingen en het gemeenschappelijk voorzieningsfonds (GVF). Het voorstel van de Commissie heeft tot doel de verslaglegging over financieringsinstrumenten en begrotingsgaranties te stroomlijnen.

Het standpunt van de ERK

33 De Commissie stelt onder meer voor artikel 250 te schrappen, dat voorziet in een verslag met informatie zoals een samenvatting van de financiële bijstand aan lidstaten en derde landen, die momenteel niet elders wordt gerapporteerd. De reden van de Commissie voor het schrappen van artikel 250 is dat zij in plaats daarvan uitgebreide verslaglegging over financieringsinstrumenten en begrotingsgaranties zou opnemen in de werkdocumenten die bij de ontwerpbegroting zijn gevoegd en overeenkomstig artikel 41, leden 4 en 5, zijn opgesteld.

34 Door niet langer het artikel 250-verslag op te stellen bestaat het risico dat geaggregeerde gegevens over de voorwaardelijke verplichtingen van de EU die voortvloeien uit begrotingsgaranties en financiële bijstand niet in dezelfde mate worden gerapporteerd. Het artikel 250-verslag geeft een overzicht van de totale risicoblootstelling en het risicobeheersysteem van de EU, alsook een analyse van de voorwaardelijke verplichtingen per categorie: begrotingsgaranties en financiële bijstand aan lidstaten en derde landen. Het bevat ook een beoordeling van de houdbaarheid van de voorwaardelijke verplichtingen van de EU. Momenteel is het artikel 250-verslag het enige verslag waarin alle soorten voorwaardelijke verplichtingen en totaalbedragen worden gepresenteerd. Gezien de toegenomen omvang en het toegenomen belang van de voorwaardelijke verplichtingen van de EU²⁶ stellen wij voor de rapportageverplichting in het kader van artikel 250 van het Financieel Reglement te handhaven. In het andere geval moet de Commissie ervoor

²⁶ Zie hoofdstuk 2 van het Jaarverslag 2021 van de ERK.

zorgen dat de inhoud van het artikel 250-verslag volledig wordt geïntegreerd in een ander openbaar verslag.

Toekenningsprocedures van de Unie die gevolgen kunnen hebben voor de veiligheid of de openbare orde

- o Artikel 137 — Bescherming van de veiligheid en de openbare orde.

Achtergrond

35 De Commissie beoogt een horizontaal kader voor toekenningsprocedures van de Unie vast te stellen wanneer bescherming van de veiligheid en de openbare orde van de Unie en haar lidstaten noodzakelijk is. Daartoe voorziet de voorgestelde nieuwe bepaling in een aantal specifieke voorwaarden voor de entiteiten die deelnemen aan toekenningsprocedures van de Unie die betrekking hebben op veiligheid of openbare orde. Deze voorziet ook in de regels en procedures voor de toepassing van deze voorwaarden in overeenstemming met de internationale verplichtingen van de Unie, met name op het gebied van overheidsopdrachten.

Het standpunt van de ERK

36 Wij zijn van mening dat de voorgestelde wijzigingen tot vaststelling van “specifieke voorwaarden (...) voor de deelname van entiteiten uit derde landen aan toekenningsprocedures van de Unie die betrekking hebben op veiligheid of openbare orde” in overeenstemming zijn met ontwikkelingen op dit gebied, bijvoorbeeld de verordening inzake de screening van buitenlandse directe investeringen (BDI) van 2019²⁷, op grond waarvan de Commissie en de lidstaten moeten nagaan welke BDI’s waarschijnlijk gevolgen zullen hebben voor de veiligheid of de openbare orde.

37 De verordening inzake screening van BDI beschrijft echter de situaties die aanleiding geven tot bezorgdheid over “veiligheid en openbare orde”²⁸, wat in het voorstel niet het geval is. Wij zijn van mening dat dit kan leiden tot een inconsistente

²⁷ Verordening (EU) 2019/452 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2019 tot vaststelling van een kader voor de screening van buitenlandse directe investeringen in de Unie.

²⁸ Artikel 4: factoren die in aanmerking kunnen worden genomen om te bepalen of een buitenlandse directe investering gevolgen kan hebben voor de veiligheid of de openbare orde.

toepassing van de regel. Daarom stellen wij voor uitgebreide uitvoeringsrichtsnoeren op te stellen.

38 Bovendien bepaalt het voorstel dat wanneer geen financieringsbesluit vereist is, de bevoegde ordonnateur beslist of een specifieke toekenningsprocedure wordt beïnvloed door overwegingen van veiligheid of openbare orde²⁹. Wij stellen voor dat in uitgebreide uitvoeringsrichtsnoeren wordt aangegeven op welke basis de ordonnateur een dergelijk besluit moet nemen.

Diverse wijzigingen

Achtergrond

39 Het voorstel van de Commissie omvat diverse wijzigingen die niet in een specifiek non-paper zijn gepresenteerd. Deze betreffen de belangrijkste onderwerpen van deerschikking, zoals beschreven in paragraaf 02.

Artikel 25 — Schenkingen

Achtergrond

40 EU-instellingen kunnen donaties aanvaarden. Schenkingen van meer dan 50 000 EUR waarmee kosten van meer dan 10 % van de schenking gemoeid zijn, moeten echter door het Europees Parlement en de Raad worden goedgekeurd. Deze kosten kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op het vervoer en de distributie van geschonken vaccins. Gezien haar ervaringen tijdens de COVID-19-pandemie stelt de Commissie voor de goedkeuring door het Europees Parlement en de Raad in uitzonderlijke omstandigheden te schrappen voor schenkingen in natura van meer dan 50 000 EUR³⁰ op het gebied van humanitaire hulp, noodhulp, civiele bescherming of hulp bij crisisbeheersing.

Het standpunt van de ERK

41 Met het oog op het behoud van de transparantie stellen wij voor dat de Commissie op grond van het Financieel Reglement verplicht moet worden verslag uit

²⁹ Artikel 137, lid 2.

³⁰ Artikel 25, lid 3.

te brengen over de gebruikmaking van de uitzondering aan het Europees Parlement en de Raad.

Artikel 33 — Prestaties en beginselen van zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid

Achtergrond

42 De Commissie stelt voor dat de programma's en activiteiten zodanig worden uitgevoerd dat de doelstellingen ervan worden verwezenlijkt zonder ernstige afbreuk te doen aan milieudoelstellingen zoals de mitigatie van klimaatverandering, de adaptatie aan klimaatverandering, duurzaam gebruik en bescherming van water, en preventie van verontreiniging³¹.

Het standpunt van de ERK

43 Wij zijn ingenomen met de ingevoerde wijziging zoals aanbevolen in ons Speciaal verslag 22/2021 "Duurzame financiering: consistentere EU-optreden nodig om financiering te heroriënteren naar duurzame investeringen". Het effect van deze wijziging zal afhangen van de wijze waarop "ernstige afbreuk" in sectorale wetgeving zal worden geïnterpreteerd en in de praktijk zal worden beoordeeld.

Artikel 252 — Goedkeuring van de definitieve geconsolideerde rekeningen

Achtergrond

44 De Commissie stelt voor dat de termijnen voor het indienen van opmerkingen over de voorlopige rekeningen door de ERK met één maand worden vervroegd. Zij stelt ook voor de ERK te verplichten uiterlijk op 31 juli haar advies over de betrouwbaarheid van de jaarrekeningen vast te stellen.

Het standpunt van de ERK

45 De Commissie voert ter rechtvaardiging van de vervroeging van de termijnen aan dat deze in de praktijk reeds in acht worden genomen. Hoewel de ERK de resultaten van haar werkzaamheden met betrekking tot de rekeningen inderdaad uiterlijk op 31 juli schriftelijk meedeelt, dat wil zeggen vóór de publicatie van haar oordeel, die

³¹ Artikel 33, lid 2, punt d).

normaliter in oktober plaatsvindt, heeft zij dit niet gedaan voor de andere in artikel 247 bedoelde organen.

46 Tegelijkertijd blijven de termijnen waarbinnen de Commissie en andere organen³² voorlopige rekeningen bij de Rekenkamer moeten indienen, dezelfde (respectievelijk 31 maart en 1 maart).

47 Dit voorstel houdt voor de ERK een belangrijke wijziging in. Dit is met name het geval voor haar controle van organen van de Unie op grond van de artikelen 70 en 71 vanwege hun aantal. In het voorstel wordt de tijd waarover de ERK beschikt om de controle van de rekeningen uit te voeren, met één maand verkort. Dit zou de toereikendheid en de kwaliteit van de grondslag voor de betrouwbaarheidsverklaringen in gevaar brengen. De kortere termijnen houden ook in dat het tijdschema voor de controle van de rekeningen wordt losgekoppeld van het tijdschema voor de controle van de wettigheid en regelmatigheid. Dit zou verdere gevolgen hebben voor de haalbaarheid van de uitvoering van onze controlewerkzaamheden en de contradictoire procedures binnen de gestelde termijnen.

48 Daarom zijn wij van mening dat de voorgestelde wijziging op dit moment niet moet worden doorgevoerd. In plaats daarvan stellen wij voor een dialoog op te zetten tussen de Commissie en de ERK om een realistische aanpak te ontwikkelen voor de herziening van de termijnen, die bij de volgende herziening van het Financieel Reglement zou kunnen worden ingevoerd.

³² Huidig artikel 245 FR.

Dit advies werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 27 oktober 2022.

Voor de Rekenkamer



Tony Murphy
President

Bijlage

Voorgestelde wijzigingen

In **tabel 1** zetten wij voorgestelde specifieke wijzigingen van en opmerkingen over het voorstel van de Commissie uiteen. **Tabel 2** bevat minder belangrijke wijzigingsvoorstellen die niet in het advies zelf worden vermeld.

Tabel 1 — In het advies besproken wijzigingen

Tekst van het voorstel	Voorgestelde wijziging	Opmerkingen
<p>240, lid 2: Aan bijdragen van de Unie aan mondiale initiatieven worden, rekening houdend met de aard van de financiering door de Unie, de volgende voorwaarden verbonden:</p> <p>i) (...);</p> <p>ii) (...);</p> <p>iii) (...);</p> <p>iv) (...);</p> <p>v) (...).</p> <p>In gevallen waarin ernstige onregelmatigheden, zoals fraude, corruptie of belangenconflicten, worden vermoed, volgen de bevoegde ordonnateur, het EOM ten aanzien van de lidstaten die deelnemen aan nauwere samenwerking op grond van Verordening (EU) 2017/1939, OLAF en de Rekenkamer de regels van het initiatief om aanvullende informatie op te vragen en gezamenlijke audit-, controle- of onderzoeksmisaties uit te voeren met het betrokken orgaan in het kader van het initiatief, overeenkomstig artikel 129.</p> <p>3) (...).</p> <p>4) (...).</p>	<p>240, lid 2: Aan bijdragen van de Unie aan mondiale initiatieven worden, rekening houdend met de aard van de financiering door de Unie, de volgende voorwaarden verbonden:</p> <p>i) (...);</p> <p>ii) (...);</p> <p>iii) (...);</p> <p>iv) (...);</p> <p>v) (...);</p> <p>vi) de regels van het initiatief waarborgen de controlerechten van de Europese Rekenkamer, zoals bepaald in artikel 287 VWEU.</p> <p>In gevallen waarin ernstige onregelmatigheden, zoals fraude, corruptie of belangenconflicten, worden vermoed, volgen de bevoegde ordonnateur, het EOM ten aanzien van de lidstaten die deelnemen aan nauwere samenwerking op grond van Verordening (EU) 2017/1939 en OLAF en de Rekenkamer de regels van het initiatief om aanvullende informatie op te vragen en gezamenlijke audit-, controle- of onderzoeksmisaties uit te voeren met het betrokken orgaan in het kader van het initiatief, overeenkomstig artikel 129.</p>	

Tekst van het voorstel	Voorgestelde wijziging	Opmerkingen
	<p>3) (...).</p> <p>4) (...).</p> <p>5) De Commissie ontvangt elk jaar voldoende informatie van de begunstigde entiteit over de operationele en administratieve uitgaven van het betrokken mondiale initiatief.</p> <p>6) De Commissie stelt jaarlijks een verslag op voor de kwijtingsautoriteit over de gelopen risico's en over de kosteneffectiviteit en doeltreffendheid van dergelijke bijdragen, teneinde de voortzetting of stopzetting van dergelijke bijdragen te rechtvaardigen.</p>	

Tabel 2 — Andere voorgestelde wijzigingen

Tekst van het voorstel	Voorgestelde wijziging	Opmerkingen
<p>38, lid 1, laatste alinea: “De eerste alinea van dit lid geldt ook voor andere instellingen van de Unie wanneer zij krachtens artikel 59, lid 1, de begroting uitvoeren.”</p>	<p>“De eerste alinea van dit lid geldt ook voor andere instellingen van de Unie wanneer zij krachtens artikel 59, lid 1, de begroting uitvoeren.”</p>	<p>Dit is een herhaling van een wijziging in de eerste alinea.</p>
<p>144, lid 1, punt d): conflicterende belangen heeft die negatief kunnen uitwerken op de uitvoering van de overeenkomst overeenkomstig punt 20.6 van bijlage I.</p>	<p>d) conflicterende belangen op beroepsvlak heeft die negatief kunnen uitwerken op de uitvoering van de overeenkomst overeenkomstig punt 20.6 van bijlage I.</p>	<p>Aanpassing aan de nieuwe definitie van “conflicterende belangen op beroepsvlak” in artikel 2.</p>
<p>158, lid 4, punt c): zich onderwerpen aan een onafhankelijke externe audit, uitgevoerd volgens internationaal aanvaarde auditnormen door een auditinstantie die functioneel onafhankelijk is van de betrokken persoon of entiteit;</p>	<p>zich onderwerpen aan een onafhankelijke externe audit, uitgevoerd volgens internationaal aanvaarde auditnormen door een auditinstantie die functioneel onafhankelijk is van de betrokken persoon of entiteit;</p>	<p>“die functioneel onafhankelijk is van de betrokken persoon of entiteit” is overbodig omdat “onafhankelijke externe” aan het begin van de zin wordt vermeld.</p>

Tekst van het voorstel	Voorgestelde wijziging	Opmerkingen
158, lid 6 Wanneer in het kader van multidonoracties met de bijdrage van de Unie uitgaven worden vergoed, bestaat de in lid 4 bepaalde procedure erin ...	158, lid 6 Wanneer in het kader van multidonoracties met de bijdrage van de Unie uitgaven worden vergoed, bestaat de in artikel 159 , lid 4, bepaalde procedure erin ...	Wij hebben opgemerkt dat artikel 158, lid 6, identiek is aan 159, lid 7. De verwijzing naar lid 4 is in dit geval echter niet correct en moet worden gewijzigd in artikel 159, lid 4.