

I

(Meddelelser)

REVISIONSRET TEN

UDTALELSE Nr. 10/2005

om forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget

(artikel 248, stk. 4, andet afsnit, EF)

(2006/C 13/01)

INDHOLD

	Side
INDLEDNING	2
DE FINANSIELLE BESTEMMELSERS STABILITET OG SAMMENHÆNG	3
BUDGETPRINCIPPER	3
Princippet om etårighed	4
Princippet om bruttoopgørelse	4
Princippet om specificering	4
Princippet om klarhed og åbenhed	4
BUDGETTETS OPSTILLING OG STRUKTUR	4
GENNEMFØRELSE AF BUDGETTET	5
Gennemførelsesmåder	5
Regnskabsførerens rolle: regnskabernes rigtighed	5
De finansielle aktørers ansvar	6
Interinstitutionelt samarbejde	6
INDGÅELSE AF OFFENTLIGE INDKØBSAFTALER	6
Udelukkelse	6
Udnævnelse af eksperter	7
Interinstitutionelt samarbejde	7
TILSKUD	7
Princippet om non profit	7
Princippet om ikke-kumulering	8
Indkøbsaftaler	8
KONKLUSION	8

REVISIONSRETEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 248, stk. 4, og artikel 279,

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab, særlig artikel 160 C, stk. 4, og artikel 183,

under henvisning til Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget ⁽¹⁾, særlig artikel 184, i henhold til hvilken forordningen hvert tredje år skal tages op til fornyet gennemgang,

under henvisning til forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 ⁽²⁾,

under henvisning til Rådets anmodning om at afgive en udtalelse om dette forslag, som blev sendt til Revisionsretten den 15. juli 2005 —

VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

— Lovgivningsmæssige ændringer foretages under hensyntagen til:

Indledning

1. Kommissionens forslag har til sigte:

— at øge effektiviteten og gennemsigtigheden i forbindelse med reglernes anvendelse

— for så vidt angår indkøbsaftaler og tilskud, at forenkle procedurer og krav, så de står i et rimeligt forhold til de involverede omkostninger og risici

— at præcisere og forenkle reglerne vedrørende de forskellige forvaltningsmetoder.

2. I sin begrundelse anfører Kommissionen, at dens mål skal nås, samtidig med at man bevarer stabiliteten i reglerne, navnlig i finansforordningens ⁽³⁾ grundlæggende principper, begreber og opbygning, eftersom finansforordningen er det vigtigste lovgivningsmæssige redskab til gennemførelse af budgettet.

3. I dette øjemed opstilles der i forslaget følgende kriterier:

— Lovgivningsmæssige ændringer foretages kun i problematiske tilfælde, hvor der ikke er noget alternativ.

— Der vedtages ikke forslag til ændringer, der sætter spørgsmålstegn ved nøgleelementerne i Kommissionens reform.

— Afvigelser fra budgetprincipperne begrænses til et absolut minimum.

— Der tages hensyn til de ændringer, der indføres ved de nye sektorspecifikke forordninger for perioden 2007-2013.

— Kommissionens forpligtelse til at gennemføre budgettet og opfylde de politiske målsætninger

— kravet om at sikre en forsvarlig økonomisk forvaltning

— beskyttelsen af EU's finansielle interesser

— behovet for en positiv revisionserklæring på kort sigt.

4. Retten har gennemgået det forslag til forordning, som Kommissionen har forelagt, under hensyntagen til ovennævnte principper, mål og kriterier. Efter Rettens opfattelse er målsætningen om en positiv revisionserklæring ikke et relevant kriterium for en ændring af de finansielle bestemmelser. Forbedring af Fællesskabets finansielle forvaltning bør til gengæld være et kriterium, når det skal vurderes, hvilke ændringer af finansforordningen der er nødvendige.

5. Efter Rettens opfattelse er de foreslåede justeringer og ændringer på mange områder et vigtigt skridt på vejen mod den forenkling og fleksibilitet, der er nødvendig for en effektiv økonomisk forvaltning. Af en række årsager, som der redegøres for i de følgende afsnit, er de principper og kriterier, som disse ændringer skulle have været baseret på, imidlertid ikke altid blevet fulgt, og de opstillede mål er ikke blevet opfyldt fuldt ud.

6. Som følge heraf er nogle af de ændringer, som Kommissionen har foreslået, ikke berettigede, og de risikerer at gøre forvaltningen mere kompliceret. Samtidig giver de foreslåede ændringer ingen løsninger på bestemte forvaltningsbehov, jf. punkt 21, 26, 29, 30, 32 og 39.

⁽¹⁾ EFT L 248 af 16.9.2002. Berigtiget i EFT L 25 af 30.1.2003.

⁽²⁾ KOM(2005) 181 endelig af 3.5.2005.

⁽³⁾ Finansforordningen — Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002.

De finansielle bestemmelser stabilitet og sammenhæng

7. Den tidligere finansforordning blev ændret gentagne gange, hvilket, som Retten påpegede det i udtalelse nr. 4/97 ⁽¹⁾, gjorde den usammenhængende. Rettens kritik ⁽²⁾ gik især på, at teksten generelt var usammenhængende, og på følgende forhold:

- Specifikke problemer blev forsøgt løst ved delreformer.
- Mange forskellige ordninger og mange undtagelsesbestemmelser var gældende samtidig.
- En række grundlæggende finansielle bestemmelser var indeholdt i forordninger vedrørende specifikke politikker, foranstaltninger eller programmer, men var ikke taget med i finansforordningen og var i nogle tilfælde ikke forenelige med finansforordningen.

Som følge af Rettens udtalelse og de konstaterede uoverensstemmelser påbegyndte Kommissionen i 1998 revisionen af finansforordningen, som efter et omfattende forberedende arbejde og drøftelser på interinstitutionelt plan i 2002 udmøntedes i den gældende forordning.

8. Kommissionen har erkendt, at nogle elementer (de interne kontrolstandarder, aktivitetsbaseret budgetlægning og forvaltning) i den gældende finansforordning, som indgår i Kommissionens egen reform af den finansielle forvaltning, ikke er blevet gennemført fuldt ud, og at der skal gøres mere for at få dem til at fungere effektivt ⁽³⁾. Hertil kommer, at nogle af forordningens elementer først er blevet indført for nylig af de andre institutioner.

9. I begrundelsen til forslaget anføres det på denne baggrund, at grundprincippet for denne revision vil være at sikre stabilitet i bestemmelserne, navnlig i de budgetprincipper, der er fastlagt i finansforordningens artikel 2 ⁽⁴⁾.

10. Ud over redaktionelle ændringer omfatter forslaget imidlertid ændringer af 74 artikler — 40 % af de nuværende artikler — hvilket betyder, at næsten alle afsnit i forordningen er berørt. Kommissionens forslag indebærer således en gennemgribende omarbejdning af finansforordningen.

11. Hertil kommer, at der i 2005 sideløbende med den igangværende revision af finansforordningen er fremsat eller annonceret tre forslag til ændring af gennemførelsesbestemmelserne til finansforordningen.

⁽¹⁾ Udtalelse nr. 4/97 om forslag til Rådets forordning (Euratom, EKSF, EF) om ændring af finansforordningen af 21. december 1977 vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT C 57 af 23.2.1998).

⁽²⁾ Udtalelse nr. 4/97, punkt 3.

⁽³⁾ Sammenfatning (KOM(2005) 256 endelig af 15.6.2005).

⁽⁴⁾ Forslag til ændring af betragtning 5: »Princippet om, at andre retsakter vedrørende budgetgennemførelsen skal være i overensstemmelse med finansforordningen, bør styrkes«.

12. Nogle af forslagene til ændringer er fremsat på anmodning af Kommissionens tjenester for at få forenklet budgetforvaltningen. Der er imidlertid en risiko for, at indførelsen af undtagelser og afvigelser vil komplicere forvaltningen, navnlig på landbrugs- og forskningsområdet. Andre forslag er enten resultatet af ændringer af sektorspecifik lovgivning eller ændringer, som er indeholdt i Kommissionens forslag til retsakter for perioden 2007-2013 (navnlig den fælles landbrugspolitik og forskning).

13. Under disse omstændigheder mener Retten, at nogle af de principper og kriterier, Kommissionen har opstillet (stabilitet i bestemmelserne, kun lovgivningsmæssige ændringer i vigtige tilfælde, hvor der ikke er nogen anden løsning, begrænsning af afvigelserne fra budgetprincipperne til et absolut minimum) ikke er blevet overholdt, hvilket komplicerer den finansielle forvaltning, allerede inden de vigtige ændringer af den gældende finansforordning har givet resultater.

14. I henhold til artikel 184 skal finansforordningen tages op til fornyet gennemgang hvert tredje år, men ændringerne bør begrænses til et absolut minimum, så der sikres stabilitet i de finansielle bestemmelser.

15. Rettens udtalelse omhandler primært afsnit I til VI i de fælles bestemmelser, fordi de foreslåede ændringer af afsnit VII »Regnskabsaflæggelse og regnskabsføring« i forordningens første del (Fælles bestemmelser) og tredje del (Overgangsbestemmelser og afsluttende bestemmelser) i det store og hele er af teknisk art og en opdatering af bestemmelserne som følge af de regnskabsmæssige ændringer, der har været gældende siden 1. januar 2005. De foreslåede ændringer af anden del (Særlige bestemmelser) berører især de budgetprincipper, der er fastlagt i afsnit II i de fælles bestemmelser.

Budgetprincipper

16. Både i udtalelse nr. 4/97 og i nr. 2/2001 ⁽⁵⁾, som begge omhandler finansforordningen, anbefalede Retten, at budgetprincipperne overholdes strengere, og at undtagelserne begrænses til et absolut minimum. Kommissionen har taget disse anbefalinger til følge og anvendt dem som grundlæggende princip for revisionen af finansforordningen.

17. De foreslåede ændringer indvirker imidlertid på principperne om:

- budgettets enhed (artikel 5a: renter, der hidrører fra udbetaling af forfinansiering)
- etårighed (artikel 149: fremførsel af ikke-opdelte EGFL ⁽⁶⁾-bevillinger, artikel 160a: genopførsel af forskningsbevillinger, artikel 12 og 150: indgåelse på forhånd af udgiftsforpligtelser til humanitær bistand og EGFL)

⁽⁵⁾ Udtalelse nr. 4/97, punkt 16. Udtalelse nr. 2/2001 om forslag til Rådets forordning om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget, punkt 5 (EFT C 162 af 5.6.2001).

⁽⁶⁾ Den Europæiske Garantifond for Landbruget.

- bruttoopgørelse (artikel 18: øremærkning af finansielle bidrag fra medlemsstaterne til programmer vedrørende bistand til tredjelande og af indtægter fra salg af materiel)
- specificering (artikel 23: overførsler fra afsnittet med »formålsbestemte reserver«, overførsler af administrationsbevillinger, underrettningsproceduren, artikel 26, 45 og 46: ændringer som følge af afskaffelsen af reserven vedrørende lån og lånegarantier til tredjelande)
- klarhed og åbenhed (artikel 29): forlængelse af fristen for offentliggørelse af budgettet.

18. Nogle af ændringerne skyldes, at forvaltningen af budgetbevillingerne er blevet forenklet, og indeholder præciseringer, som er berettigede på grund af specifikke omstændigheder (f.eks. budgettets enhed: renter, der hidrører fra forfinansiering; etårighed: indgåelse af udgiftsforpligtelser på forhånd i forbindelse med humanitære kriser), mens nødvendigheden af andre undtagelser ikke altid begrundes. Disse forhold behandles nedenfor.

Princippet om etårighed

19. I udtalelse nr. 2/2001 ⁽¹⁾ anførte Retten, at det under ordningen med opdelte bevillinger ikke var hensigtsmæssigt at fremføre bevillinger, fordi bevillingsfremførslerne kun havde marginal finansiell betydning og gjorde forvaltningssystemerne unødigt komplicerede. Som følge af vedtagelsen af de foranstaltninger, der skal sikre finansiell disciplin i forbindelse med direkte betalinger under den fælles landbrugspolitik ⁽²⁾, foreslår Kommissionen, at det også skal være muligt at fremføre ikke-opdelte bevillinger (artikel 149). Denne undtagelse er ikke berettiget, eftersom der kun er tale om mindre beløb, som nemt vil kunne absorberes af budgettet for det følgende regnskabsår.

20. Retten påpegede også, at den ikke kunne tilslutte sig forslaget om genopførsel af frigjorte bevillinger ⁽³⁾. Den mente ikke, at en sådan undtagelse fra de almindelige bestemmelser var nødvendig, fordi eventuelle behov for bevillinger kunne dækkes ved indgåelse af nye forpligtelsesbevillinger. Forslaget begrænser mulighederne for genopførsel af strukturfondsbevillinger, men åbner mulighed for genopførsel af forskningsbevillinger (artikel 160a). Retten mener ikke, at sådanne undtagelser er berettigede, fordi det med de gældende bestemmelser vedrørende budgetændringer og med de allerede etablerede forvaltningssystemer er muligt at opfylde alle bevillingsbehov.

Princippet om bruttoopgørelse

21. Der foreslås ikke ændringer, som kan afhjælpe de problemer, der er konstateret i forbindelse med bygningspolitikken. I strid med det princip, der er fastsat i finansforordningens artikel 7, dækker forpligtelsesbevillinger til transaktioner vedrørende

køb eller opførelse af bygninger ikke de samlede omkostninger ved de retlige forpligtelser, der er indgået, fordi administrationsbevillinger i henhold til finansforordningens artikel 179 er ikke-opdelte bevillinger. Retten gentager derfor sin anbefaling ⁽⁴⁾ om, at der anvendes opdelte bevillinger til sådanne transaktioner.

22. For så vidt angår undtagelser fra princippet om bruttoopgørelse (formålsbestemte indtægter), anbefalede Retten i udtalelse nr. 2/2001 ⁽⁵⁾, at marginale tilfælde ikke blev behandlet som undtagelser, men i overensstemmelse med de almindelige bestemmelser. Efter Rettens opfattelse er den foreslåede ændring af bestemmelserne om øremærkning af indtægter fra salg af køretøjer, udstyr, installationer, materialer eller apparater til videnskabelige og tekniske formål (artikel 18, stk.1, litra ea) et marginalt tilfælde, som ikke har nogen berettigelse.

Princippet om specificering

23. Den foreslåede ændring af artikel 23, stk. 1, litra b), ophæver alle begrænsninger for overførsler af administrationsbevillinger fra et afsnit (politikområde) til et andet, forudsat at der er tale om udgifter af samme art. I strid med principperne i Kommissionens reform følger det af forslaget, at aktivitetsbaseret budgetlægning og aktivitetsbaseret forvaltning ikke er koblet sammen, hvorved reformen begrænses til blot at være en ændring i opstillingen af budgettet. I forslaget tages der således ikke hensyn til, at administrationsbevillinger, som bevilges af budgetmyndigheden til forvaltning af aktiviteter, der vedrører specifikke politikområder (budgetafsnit), har relation til specifikke mål. Retten anbefaler, at Rådet og Parlamentet overvejer, om man inden for rammerne af aktivitetsbaseret budgetlægning og forvaltning ikke fortsat skal lade budgetmyndigheden træffe sådanne beslutninger.

Princippet om klarhed og åbenhed

24. Den foreslåede ændring af artikel 29 forlænger fristen for offentliggørelse af budgettet med en måned i forhold til den gældende forordning. Retten mener, at enhver forlængelse af fristen for offentliggørelse af budgettet er i strid med princippet om klarhed og åbenhed og kan gøre det vanskeligere at forvalte budgettet på forsvarlig vis.

Budgettets opstilling og struktur

25. Målet med de foreslåede ændringer (artikel 46) er, at der skelnes mellem de oplysninger, der medtages i selve budgettet, og andre oplysninger, der medtages i det foreløbige budgetforslag og er supplerende oplysninger til budgetmyndigheden. Retten tilslutter sig forslaget om en sådan skelnen, som navnlig har betydning for gennemførelsen af forfaldsplanerne for betalingsbevillinger. I betragtning af den forventede effekt bør disse oplysninger efter Rettens opfattelse imidlertid medtages i finansforordningens artikel 33.

⁽¹⁾ Punkt 7.

⁽²⁾ EUT L 270 af 21.10.2003.

⁽³⁾ Punkt 54.

⁽⁴⁾ Punkt 2.18 i bilaget til udtalelse nr. 4/97.

⁽⁵⁾ Punkt 9.

26. Retten mener også, at denne del af finansforordningen kunne være blevet forenklet mere gennemgribende ved:

- at man havde fjernet muligheden for negative reserver; negative reserver gør det vanskeligt at opstille et klart og nøjagtigt budget med præcist beregnede bevillinger, og de strider imod princippet om klarhed og åbenhed
- at man havde givet mere fleksibilitet i personaleforvaltningen, så institutionerne inden for rammerne af budgetbevillingerne til personaleudgifter havde mulighed for at vælge den mest hensigtsmæssige personalesammensætning og ansætte personale med de nødvendige kvalifikationer til bestemte funktioner
- at man havde taget budgetnomenklaturen op til revision, så det mindste underopdelingsniveau blev et kapitel; det ville gøre forvaltningen mere fleksibel, fordi det ikke ville være nødvendigt at foretage overførsler under dette niveau.

Gennemførelse af budgettet

27. De foreslåede ændringer i finansforordningens afsnit IV har primært til sigte:

- at klarlægge og mere præcist definere de forskellige aktørers roller og ansvar i forbindelse med de forskellige gennemførelsesmåder: delt, decentral, fælles, central og indirekte forvaltning (artikel 52-57)
- at præcisere den anvisningsberettigedes og regnskabsførerens ansvar for de regnskabsmæssige oplysninger (artikel 60 og 61)
- at tilpasse bestemmelserne om de finansielle aktørers økonomiske ansvar, så de stemmer bedre overens med bestemmelserne vedrørende ansatte ved Fællesskaberne (artikel 66)
- at stramme reglerne vedrørende inddrivelse af fordringer og dermed sikre en bedre beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser (artikel 72 og 73).

Disse klarere og mere præcise bestemmelser er positive skridt henimod en forbedring af den finansielle forvaltning. Retten mener imidlertid, at de er utilstrækkelige, for så vidt angår nedenstående aspekter.

Gennemførelsesmåder

28. Rollerne og ansvarsområderne for de aktører, der er involveret i de forskellige måder, budgettet gennemføres på, er i stor udstrækning allerede beskrevet enten i den gældende finansforordning eller i de sektorspecifikke forordninger, og disse beskrivelser er nu blevet konsolideret i Kommissionens forslag. Retten hilser Kommissionens forsøg på at systematisere disse oplysninger velkommen, men den mener, at Kommissionen burde have benyttet denne lejlighed til at indføje bestemmelser i finansforordningen om en integreret struktur for intern kontrol i Fællesskabet ⁽¹⁾.

Regnskabsførerens rolle: regnskaberne rigtighed

29. Retten tilslutter sig Kommissionens forslag om at få præciseret de forskellige finansielle aktørers roller og ansvar i forbindelse med udfærdigelsen af regnskaberne og om, at den ved delegation bemyndigede anvisningsberettigede og regnskabsfører skal udstede attester i overensstemmelse med følgende bestemmelser:

- Den ved delegation bemyndigede anvisningsberettigede redegår over for institutionen for sin virksomhed i en årsberetning, der ledsages af oplysninger om de finansielle forhold og forvaltningen, og i en revisionserklæring om, at oplysningerne i hans beretning giver et retvisende billede ⁽²⁾.
- Institutionernes og i analogi hermed fællesskabsorganernes regnskabsfører udfærdiger regnskaberne på grundlag af de oplysninger, der er forelagt og attesteret af den anvisningsberettigede. De endelige regnskaber, der er udfærdiget i henhold til artikel 129, stk. 2 og 3, ledsages af en attest udstedt af regnskabsføreren, hvori han erklærer, at de er udfærdiget i overensstemmelse med finansforordningens afsnit VII og med de regnskabsmæssige principper, regler og metoder, der er foreskrevet i et bilag til årsregnskabet ⁽³⁾.
- Kommissionens regnskabsfører udarbejder desuden det endelige konsoliderede årsregnskab på grundlag af de oplysninger, de øvrige institutioner har meddelt. Det endelige konsoliderede årsregnskab ledsages af en attest udstedt af Kommissionens regnskabsfører, hvori han erklærer, at det er udfærdiget i overensstemmelse med afsnit VII og med de regnskabsmæssige principper, regler og metoder, der er foreskrevet i et bilag til årsregnskabet ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Udtalelse nr. 2/2004.

⁽²⁾ Kommissionens forslag til artikel 60, stk. 7.

⁽³⁾ Kommissionens forslag til artikel 61, stk. 2a.

⁽⁴⁾ Kommissionens forslag til artikel 129, stk. 2a.

30. I henhold til den gældende finansforordnings artikel 61, stk. 1, litra e), er regnskabsføreren ansvarlig for godkendelsen af de systemer, som den anvisningsberettigede har udformet til levering eller dokumentering af regnskabsmæssige oplysninger. Hvis regnskabsføreren skal kunne attestere, at regnskaberne giver et retvisende billede, jf. artikel 123 i den gældende finansforordning, bør han også skulle efterprøve, om systemerne har fungeret effektivt i den berørte periode, og dermed om de forelagte oplysninger er rigtige, og ikke kun, som det er tilfældet nu, godkende nye systemer eller ændringer af dem. I forbindelse med institutionernes regnskaber er der en risiko for ⁽¹⁾, at regnskabsopstillingen bliver reduceret til en mekanisk kompilation, der er resultatet af regnskabsprocedurer etableret netop til dette formål og, for så vidt angår det konsoliderede regnskab, er der en risiko for, at der blot bliver tale om aggregering og ikke en egentlig konsolidering. Efter Rettens opfattelse bør det i artikel 61, stk. 1, litra e), i finansforordningen præciseres, at regnskabsføreren er bemyndiget til at attestere, at sådanne systemer fungerer.

31. Kommissionen foreslår (artikel 185), at Kommissionens interne revisor fremover kun attesterer, at organernes interne revisionsfunktion overholder de internationale revisionsstandarder. Eftersom fællesskabsorganernes regnskaber skal konsolideres med institutionernes, vil denne situation resultere i, at Kommissionen ikke længere vil få adgang til direkte uafhængige oplysninger til brug ved vurderingen af rigtigheden af disse organers regnskaber, selv om de modtager tilskud til deres driftsudgifter over Kommissionens budget og i nogle tilfælde forvalter betydelige aktionsbevillinger.

De finansielle aktørers ansvar

32. Med den foreslåede ændring af artikel 66 behandles krav om økonomisk ansvar i henhold til vedtægtens bestemmelser. Retten har allerede udtalt ⁽²⁾, at spørgsmålet om de finansielle aktørers økonomiske ansvar ikke behandles fyldestgørende i vedtægtens bestemmelser. For at sikre, at bestemmelserne anvendes effektivt, uden at fællesskabsforvaltningen overbebyrdes med procedureregler, som har til formål at beskytte de ansvarlige finansielle aktører, bør deres økonomiske ansvar være underlagt proportionalitetsprincippet. Der bør således sondres mellem forsætlig/svigagtig adfærd, grov uagtsomhed, simpel uagtsomhed og fejl. De omstændigheder, hvorunder de finansielle aktører arbejder — såsom hvor mange ressourcer, de har til opfyldelse af deres forpligtelser — bør også tages i betragtning.

Interinstitutionelt samarbejde

33. Retten vil ikke rejse tvivl om nødvendigheden af lovgivningsmæssig stabilitet i de grundlæggende principper og regler for budgetforvaltning og finansiell forvaltning, men den mener, at det interinstitutionelle samarbejde kan udnyttes bedre, så man

undgår unødvendigt bureaukrati, navnlig for de mindre institutioner. Der kunne således etableres en særlig instans for finansielle uregelmæssigheder, som dækker flere institutioner.

Indgåelse af offentlige indkøbsaftaler

34. De foreslåede ændringer af bestemmelserne vedrørende indgåelse af offentlige indkøbsaftaler har blandt andet til sigte at tilpasse finansforordningens bestemmelser til bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter ⁽³⁾ (»direktivet«). Ved tilpasningen af udelukkelseskriterierne er kravene til den dokumentation, de bydende skal fremlægge, blevet forenklet og lempet (artikel 93).

35. Ændringerne tager også sigte på:

- at ophæve kravet om, at hver institution skal oprette deres egen database over bydende, som er udelukket fra deltagelse i aftaler (artikel 95), og at give mulighed for, at flere institutioner deler en fælles database
- at udvide anvendelsen af den forenkledede ordning for udnævnelse af eksperter, der er fastsat på forskningsområdet, til andre områder (artikel 97)
- at præcisere de tilfælde, hvor indkøbsprocedurer eller opfyldelsen af kontrakten kan suspenderes i tilfælde af svig (artikel 103).

36. Som Retten påpegede i udtalelse nr. 3/2005 ⁽⁴⁾, er den positivt indstillet over for en modernisering og forenkling af procedurerne for indgåelse af offentlige aftaler, men den mener, at man ved gennemførelsen af denne forenkling bør følge direktivets bestemmelser strengere, og at forenklingen ikke må give de udbydende myndigheder mulighed for uberettiget udvælgelse af skønsbeføjelser.

Udelukkelse

37. I direktivet er udelukkelseskriterierne klassificeret efter, hvor alvorligt et forhold der er tale om, og medlemsstaterne kan se bort fra de mindst alvorlige kriterier. Det fastsættes, at der skal opstilles regler på dette område ⁽⁵⁾. Retten mener, at bestemmelsen i artikel 93 om, at den ordregivende myndighed kan foretage en risikoanalyse, er utilstrækkelig, og den anbefaler, at finansforordningens bestemmelser eller gennemførelsesbestemmelserne hertil præciseres yderligere.

⁽³⁾ EUT L 134 af 30.4.2004.

⁽⁴⁾ Udtalelse nr. 3/2005 om forslag til Kommissionens forordning om ændring af forordning (EF, Euratom) nr. 2342/2002 af 23. december 2002 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget, punkt 7-14 (EUT C 124 af 23.5.2005).

⁽⁵⁾ Sidste afsnit i artikel 45, stk. 2, »Medlemsstaterne fastsætter på grundlag af deres nationale ret og under overholdelse af fællesskabsretten gennemførelsesbestemmelserne til dette stykke«.

⁽¹⁾ Årsberetningen for 2003, punkt 1.26 (EUT C 293 af 30.11.2004).

⁽²⁾ Punkt 5.20 i bilaget til udtalelse nr. 4/97. Udtalelse nr. 2/2001, punkt 24.

Udnævnelse af eksperter

38. Ved en ændring af bestemmelserne om indgåelse af offentlige indkøbsaftaler foreslår Kommissionen, at den forenklede ordning for udnævnelse af eksperter på forskningsområdet udvides til at omfatte andre områder. Den forenklede ordning på forskningsområdet ⁽¹⁾ vedrører imidlertid ansættelse og udnævnelse af eksperter. Disse procedurer svarer i højere grad til bestemmelserne om ansættelse af andre fællesskabsansatte end til reglerne om indgåelse af offentlige aftaler. I begrundelsen til forslaget om ændring af forordningen erkender Kommissionen faktisk, at tildeling af ordrer udelukkende på grundlag af ansøgernes kompetence uden hensyntagen til prisen (den foreslåede ændring af finansforordningens artikel 97, stk. 2) afviger fra direktivets principper og finansforordningens egne bestemmelser om indgåelse af aftaler om tjenesteydelser.

Interinstitutionelt samarbejde

39. Oprettelsen af en fælles database over ansøgere, der er udelukket fra deltagelse i aftaler, som kan anvendes af flere institutioner (foreslået ændring af finansforordningens artikel 95), er et eksempel på interinstitutionelt samarbejde. Der bør overvejes andre muligheder for at styrke dette samarbejde mellem institutionerne og fællesskabsorganerne, så man undgår unødvendige gentagelser af det administrative arbejde. Det bør undersøges, om det under bestemte omstændigheder og/eller inden for bestemte kvantitative grænser, der sikrer overholdelse af principperne om konkurrence og lige muligheder, vil være muligt at anvende aftaler, der er indgået af andre institutioner eller organer. Ved aftaler, der omfatter flere institutioner, kunne muligheden for at delegerede nogle af den ordregivende myndigheds ansvarsområder (dvs. åbningen og vurderingen af bud) til en anden institution eller et andet organ også overvejes.

Tilskud

40. De foreslåede ændringer af artiklerne under dette afsnit omfatter:

- en udvidelse af begrebet tilskud til også at omfatte egenkapitalinvesteringer/kapitalandele, som har form af hjælp, men som normalt vil være et aktiv for institutionerne (artikel 108)
- muligheden for væsentlige undtagelser fra princippet om non profit (artikel 109)
- muligheden for fravigelse af princippet om, at en modtager kun kan få ét tilskud finansieret over budgettet (princippet om ikke-kumulering), hvis basisretsakten giver mulighed for det (artikel 111)
- præcisering af gældende praksis
- forenkling af bestemmelserne vedrørende forvaltning af støtte (finansiering efter takst, artikel 113a, støttemodtagernes forpligtelser og forvaltningsprocedurerne (forhold, som giver anledning til udelukkelse, vurdering af ansøgninger, anvendelse af principperne for indgåelse af indkøbsaftaler) (artikel 114, 116 og 120).

⁽¹⁾ Forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002, artikel 160, og forordning (EF) nr. 2321/2002, artikel 11 (EFT L 355 af 30.12.2002).

41. Retten er positivt indstillet over for de foreslåede præciseringer og forenklinger, men nogle af undtagelserne fra og fravigelserne af såvel principperne om non profit og ikke-kumulering som reglerne for indgåelse af offentlige indkøbsaftaler er efter dens opfattelse ikke helt berettigede, fordi:

- a) de kan føre til yderligere risici og komplicere forvaltningen
- b) det i nogle tilfælde kan være problematisk at efterprøve de foreslåede bestemmelser
- c) der kunne have været fundet en enklere løsning.

Princippet om non profit

42. De gældende gennemførelsesbestemmelser indeholder allerede en række undtagelser fra princippet om non profit. Disse undtagelser er medtaget i de foreslåede ændringer af artikel 109 og 113a:

- stipendier til fysiske personer
- priser uddelt som led i en konkurrence
- foranstaltninger, hvis formål er at øge en modtagers økonomiske formåen
- godtgørelse af en nærmere bestemt andel, finansiering efter takst og faste beløb.

43. I en tidligere udtalelse ⁽²⁾ har Retten allerede påpeget, at det er vanskeligt at kontrollere, om princippet om non profit overholdes, når en organisation modtager tilskud fra flere forskellige kilder.

44. Hertil kommer, at princippet om non profit i henhold til den foreslåede ændring af artikel 109 anvendes på foranstaltningen i stedet for på den enkelte støttemodtager. Efter Rettens opfattelse vil en sådan ændring åbne mulighed for misbrug i forbindelse med foranstaltninger, der gennemføres af flere partnere. Det vil således fremover være muligt for nogle støttemodtagere at opnå fortjeneste fra tilskud ydet til foranstaltninger med flere partnere.

45. Ydermere er nogle af de strenge betingelser, som de gældende gennemførelsesbestemmelser indeholder vedrørende nogle af disse undtagelser, ikke medtaget i de foreslåede ændringer:

- bestemmelsen om, at medlemmerne af det modtagende organ ikke må opnå fortjeneste med medlemmernes personlige berigelse til følge
- bestemmelsen om, at bidrag ikke må overstige 5 000 euro, når der er tale om faste beløb.

Kommissionen har nemlig til hensigt at fremlægge mere detaljerede gennemførelsesbestemmelser.

⁽²⁾ Udtalelse nr. 2/2001, bemærkninger til artikel 102, stk. 2 (EFT C 162 af 5.6.2001).

Princippet om ikke-kumulering

46. Kommissionen anfører situationen på strukturfondsrådet og inden for de transeuropæiske netværk som begrundelse for, at én og samme foranstaltning skal have mulighed for at opnå flere tilskud over fællesskabsbudgettet (artikel 111). Det fastsættes dog i samme artikel, at de samme udgifter i intet tilfælde kan finansieres to gange.

47. Ved revisioner, som Retten har foretaget på dette område i den senere tid, konstaterede den imidlertid en risiko for, at støtten ville nå op på mere end 100 % af de finansierede omkostninger, og på forskningsområdet var der risiko for, at det gældende loft for statsstøtte⁽¹⁾ ikke blev overholdt. Kumulering af støtte kan således også føre til dobbelt administrativt arbejde, navnlig når der er forskellige støtteberettigelseskriterier, og det strider imod målet om at forenkle forvaltningen.

48. Retten konkluderer, at det vil være mest hensigtsmæssigt at fortsætte med at anvende princippet om »én foranstaltning — ét fællesskabstilskud«:

- ved at det fastsættes, at tilskudssatsen kan dække aspekter af flere fællesskabspolitikker, under forudsætning af at satsen ikke overstiger 100 % af de tilskudsberettigede udgifter og/eller de lofter, der er fastsat i bestemmelserne om statsstøtte
- ved at tjenesternes indbyrdes koordinering af fællesskabstiltal forbedres.

Indkøbsaftaler

49. Afslutningsvis mener Retten ikke, at den foreslåede ændring af artikel 120, stk. 1, er berettiget. Hvis gennemførelsen af en foranstaltning gør det nødvendigt, at støttemodtageren indgår indkøbsaftaler, er det — i betragtning af at der er ydet fællesskabsfinansiering — normalt, at det kræves, at principperne i

finansforordningens afsnit V følges (dvs. ligebehandling af alle bydende, konkurrence og klarhed og åbenhed). På det grundlag bør der i gennemførelsesbestemmelserne fastsættes forenklede procedurer alt efter kontraktens værdi.

Konklusion

50. Den seneste reform af den finansielle forvaltning er af så ny dato, at det endnu ikke har været muligt at nå alle reformens mål. Derfor er så omfattende ændringer, som Kommissionen foreslår, ikke berettigede. Ændringernes omfang og indholdet af nogle af ændringerne risikerer at gøre forvaltningen unødigt kompliceret.

51. Det gælder navnlig de nye undtagelser fra budgetprincipperne, som er blevet foreslået dels til løsning af problemer, som nogle af Kommissionens tjenester er stødt på, dels som følge af ændringer af sektorspecifikke forordninger. Efter Rettens opfattelse kan de fleste af disse problemer løses inden for rammerne af den gældende finansforordning.

52. De tiltag, der er taget for at forenkle den finansielle forvaltning af indkøbsaftaler og tilskud og for at beskytte fællesskabets finansielle interesser (de foreslåede ændringer af bestemmelserne vedrørende inddrivelse af fordringer, suspendering eller gennemførelse af aftaler, sanktioner), er skridt på vejen mod en bedre finansiell forvaltning.

53. De foreslåede ændringer giver imidlertid ingen løsninger på bestemte forvaltningsbehov (fleksibilitet i personaleforvaltningen, transaktioner vedrørende køb/opførelse af bygninger, præcisering af de finansielle aktørers ansvar). I andre tilfælde er de foreslåede ændringer ikke vidtgående nok til, at de problemer, der skulle løses (de måder, budgettet kan gennemføres på, regnskabsførerens rolle), bliver løst. Retten mener endvidere, at der i højere grad skulle have været gjort brug af mulighederne for interinstitutionelt samarbejde.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 7. december 2005.

På Revisionsrettens vegne
Hubert WEBER
Formand

⁽¹⁾ EF-rammebestemmelser for statsstøtte til forskning og udvikling (EFT C 83 af 11.4.1986), ændret i 1996 (EFT C 45 af 17.2.1996) og 1998 (EFT C 48 af 13.2.1998). Anvendelsen af rammebestemmelserne blev forlænget til henholdsvis 30. juni 2002 og 31. december 2005 ved Kommissionens meddelelse 2001/C 78/15 og 2002/C 111/03.