

REVISIONSRET TEN



I medfør af traktaterne (EKSF-traktatens artikel 45 C, stk. 4, EF-traktatens artikel 248, stk. 4, og Euratom-traktatens artikel 160 C, stk. 4) og artikel 88 i finansforordningen af 21. december 1977, senest ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 2673/1999 af 13. december 1999, samt de tilsvarende bestemmelser vedrørende De Europæiske Udviklingsfonde vedtog Revisionsretten for De Europæiske Fællesskaber på mødet den 11. og 12. oktober 2000 sin

ÅRSBERETNING

for regnskabsåret 1999

(2000/C 342/01)

Beretningen med institutionernes svar til Rettens bemærkninger er fremsendt til dechargemyndigheden og de øvrige institutioner.

Jan O. KARLSSON
(Formand)
Bernhard FRIEDMANN
John WIGGINS
Giorgio CLEMENTE
Hubert WEBER
Aunus SALMI
Jørgen MOHR
Kalliopi NIKOLAOU
François COLLING
Maarten B. ENGWIRDA
Jean-François BERNICOT
Robert REYNDERS
Juan Manuel FABRA VALLÉS
Máire GEOGHEGAN-QUINN
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

INDHOLD

	<i>Side</i>
Generel indledning	5

BERETNING OM AKTIVITETERNE I FORBINDELSE MED DET ALMINDELIGE BUDGET

Kapitel 1 — Egne indtægter	11
Kapitel 2 — Den fælles landbrugspolitik	29
Kapitel 3 — Strukturforanstaltninger	67
Kapitel 4 — Interne politikker	108
Kapitel 5 — Bistand til tredjelande	132
Kapitel 6 — Administrationsudgifter	158
Kapitel 7 — Finansielle instrumenter og bankaktiviteter	174
Kapitel 8 — Revisionserklæring med underbyggende oplysninger	184

BERETNING OM 6., 7. OG 8. EUROPÆISKE UDVIKLINGSFONDS AKTIVITETER

Kapitel I — Gennemførelsen af 6., 7. og 8. EUF pr. 31. december 1999	208
Kapitel II — Revisionserklæring om De Europæiske Udviklingsfonde	212
Kapitel III — Opfølgning af tidligere bemærkninger	216
Kapitel IV — Andre bemærkninger	217

BILAG

Bilag I — Finansielle oplysninger om Den Europæiske Unions almindelige budget	III
Bilag II — Beretninger og udtalelser vedtaget af Retten inden for de seneste fem år	XIX

INSTITUTIONERNES SVAR

**BERETNING OM AKTIVITETERNE I FORBINDELSE MED
DET ALMINDELIGE BUDGET**

	<i>Side</i>
Kapitel 1 — Egne indtægter	25
Kapitel 2 — Den fælles landbrugspolitik	56
Kapitel 3 — Strukturforanstaltninger	90
Kapitel 4 — Interne politikker	127
Kapitel 5 — Bistand til tredjelande	150
Kapitel 6 — Administrationsudgifter	169
Kapitel 7 — Finansielle instrumenter og bankaktiviteter	183
Kapitel 8 — Revisionserklæring med underbyggende oplysninger	196

**BERETNING OM 6., 7. OG 8. EUROPÆISKE
UDVIKLINGSFONDS AKTIVITETER**

Kapitel I — Gennemførelsen af 6., 7. og 8. EUF pr. 31. december 1999	221
Kapitel II — Revisionserklæring om De Europæiske Udviklingsfonde	223
Kapitel III — Opfølgning af tidligere bemærkninger	226
Kapitel IV — Andre bemærkninger	226

GENEREL INDLEDNING

0.1. Denne årsberetning har den samme struktur som de sidste to år med kapitler, der omhandler indtægter og hvert udgiftsområde i de finansielle overslag. Et kapitel indeholder revisionserklæringen (DAS), og heri redegøres der også for DAS-revisionen. En særlig del af beretningen omhandler 6., 7. og 8. Europæiske Udviklingsfonds aktiviteter.

0.2. Siden sidste dechargeprocedure har Retten vedtaget 24 særberetninger, som indeholder revisionsresultater, der viser, at Fællesskabets økonomiske forvaltning kan forbedres på en lang række områder. Dechargemyndigheden tager revisionsresultaterne i disse beretninger og i årsberetningen med i betragtning, når den skal træffe beslutning om decharge. Bilag II er en fuldstændig liste over beretninger og udtalelser, Retten har vedtaget hvert år de sidste fem år.

0.3. 1999 var kendetegnet ved en række væsentlige begivenheder på området Fællesskabets økonomiske forvaltning. I årene forud var tilliden til Kommissionens forvaltning blevet svækket, og situationen tilspidsede sig, da Den Uafhængige Ekspertgruppes to rapporter blev offentliggjort. Kommissionen gik af efter den første rapport. Den nye Kommission, som påbegyndte arbejdet i september 1999, satte straks et nyt reformprogram i gang. Programmet omfatter tre temaer, der hænger indbyrdes sammen, nemlig en reform af den måde, hvorpå de politiske prioriteter fastlægges og ressourcerne fordeles, vigtige ændringer i personalepolitikken og gennemgribende revision af den økonomiske forvaltning og kontrollen. I løbet af 2000 har Kommissionen udarbejdet sine forslag i enkeltheder og har påbegyndt gennemførelsen.

0.4. Mange af de væsentlige svagheder, som der tages fat på i reformprogrammet, er punkter, som Retten ved gentagne lejligheder i årenes løb har påpeget i sine beretninger, bl.a. følgende: De gældende ordninger for indgåelse af fællesskabsaftaler er mangelfulde. Der er grundlæggende og strukturelle svagheder i de interne kontrolsystemer, hvilket mindsker de anvisningsberettigedes ansvar. Der har været vedvarende mangel på personale til at forvalte nogle af programmerne, hvilket har ført til, at man, i et forsøg på at fylde hullerne, i

nogle tilfælde har anvendt regelstridige ordninger såsom de såkaldte BAT ⁽¹⁾. Tidligere blev der ikke lagt tilstrækkelig vægt på at få truffet de nødvendige foranstaltninger til at få afhjulpet svaghederne hurtigt og effektivt.

0.5. Retten har ved flere lejligheder påpeget, at den interne kontrol kun kan forbedres, hvis balanceforholdet mellem de anvisningsberettigede, finansinspektorerne og regnskabsførerne ændres, således at de anvisningsberettigede i de operationelle generaldirektorater bliver fuldt ansvarlige for de indgåede udgiftsforpligtelser og de afholdte betalinger. Den interne revisionsfunktion bør som foreslået af Kommissionen også styrkes i denne forbindelse. Kommissionens har i sine forslag i hvidbogen taget hensyn til Rettens bemærkninger i udtalelse nr. 4/97 ⁽²⁾ om Kommissionens forslag til ændring af finansforordningen. Det er positivt, at Kommissionen prioriterer reformen så højt, herunder også den nødvendige ændring af artikel 24 i finansforordningen, samt oprettelse af en intern revisionstjeneste og sikring af det nødvendige personale hertil.

0.6. Et andet element i reformen er helt i overensstemmelse med et af de mål, der efter Rettens opfattelse bør prioriteres højt: der skal lægges større vægt på resultat- og præstationsmåling på grundlag af en sådan ressourceallokering, at forud fastlagte prioriteringer og mål, som skal være klart definerede og målelige, kan opfyldes. I den generelle indledning til årsberetningen for regnskabsåret 1998 påpegede Retten, at Kommissionens resultater bør måles på, om de politiske mål er opfyldt med mindst mulige omkostninger. Retten understregede, at den ændring af forvaltningskultur og -praksis, det ville indebære, burde indgå som et centralt element i den økonomiske reform. Indførelsen af aktivitetsbaseret management (ABM) bør give Kommissionen et bedre grundlag for at fastsætte prioriteringer, som er afpasset efter de disponible finansielle og administrative ressourcer, og hjælpe den til at undgå situationer, hvor relativt små programmer kræver uforholdsmæssigt stor personaleindsats.

⁽¹⁾ Akronymet for den franske betegnelse for kontorer for teknisk bistand.

⁽²⁾ Revisionsrettens 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, punkt 5.1—5.17.

0.7. Ud over det samlede program for reformen af administrationen og den økonomiske reform har Kommissionen planlagt reformprogrammer for bestemte budgetområder. Den tager dermed fat på problemer, som Retten har påpeget i en årrække. Kommissionens forslag fra maj 2000 til forbedring af forvaltningen af de eksterne bistandsprogrammer er baseret på en analyse af svaghederne ved programmerne. Kommissionens analyse ligger meget tæt op ad Rettens vurdering, som den har givet udtryk for i diverse sær- og årsberetninger, især i kapitel 5 i 1997-årsberetningen.

0.8. Den omfattende ændring af finansforordningen, der arbejdes på for øjeblikket, er nødvendig, for der skal være et ordentligt retsgrundlag for reformen af den økonomiske forvaltning. Retten har i udtalelse nr. 4/97 ⁽³⁾ og efterfølgende bl.a. anbefalet øget ansvarliggørelse af den anvisningsberettigede og oprettelse af en intern revisionsfunktion ⁽⁴⁾. Den har endvidere anbefalet, at der stilles krav om, at regnskaberne udarbejdes i overensstemmelse med internationale standarder, og at det bliver muligt at optage lån til investering i bygninger, som institutionerne benytter. Retten har også anbefalet, at bestemmelserne om, hvordan forpligtelser defineres og bestemmelserne om bevillingsfremførsler forenkles, samt at mulighederne for fravigelse af finansforordningens grundlæggende principper begrænses. Retten vil også fremover gøre disse synspunkter gældende, og den vil følge nøje op på alle aspekter i revisionen af finansforordningen, samtidig med at den forbeholder sig sin stillingtagen til eventuelle andre forbedringer.

0.9. Retten opfordrer Kommissionen til at gennemføre reformforslagene så hurtigt som muligt, men under hensyntagen til, at nogle af reformerne forudsætter, at finansforordningen og personalevedtægten bliver ændret. Endnu er reformen kun i startfasen, og størstedelen af reformprogrammet er endnu ikke gennemført. Først når de nødvendige strukturer og procedurer er på plads og fungerer i praksis, vil det være muligt at se, om man opnår de tilsigtede forbedringer inden for den økonomiske forvaltning. Det er svært at ændre forvaltningskulturen i en organisation som Kommissionens, og det vil tage tid, men sådanne ændringer er en betingelse for, at reformforslagene får nogen effekt.

⁽³⁾ EFT C 57 af 23.2.1998.

⁽⁴⁾ Revisionsrettens udtalelse nr. 1/2000 om forslag til Rådets forordning om ændring af finansforordningen af 21. december 1977 vedrørende afskillelse af funktionerne intern revision og forudgående finanskontrol (finansforordningens artikel 24, stk. 5) — vedtaget af Retten den 5. oktober 2000.

0.10. Retten har ved mange lejligheder sagt, at det ikke kun er Kommissionens økonomiske forvaltning, men forvaltningen generelt af fællesskabsmidlerne, der skal gøres mere effektiv. På områderne den fælles landbrugs- og strukturpolitik og strukturfondene er medlemsstaterne ansvarlige for den løbende forvaltning af hovedparten af de midler, der kommer fra fællesskabsbudgettet. I denne årsberetning og i de særberetninger, der er offentliggjort, siden der sidste gang blev meddelt decharge, påpeger Retten alvorlige og vedvarende svagheder i medlemsstaternes forvaltnings- og kontrolsystemer. Der er taget en række vigtige initiativer til at få rettet op på forholdene ved styrkelse af den finansielle kontrol, som det påhviler medlemsstaterne at foretage af fællesskabsfinansierede (eller medfinansierede) foranstaltninger ⁽⁵⁾. Det fremgår imidlertid af denne årsberetning, at medlemsstaterne endnu ikke har gennemført de nye systemer fuldt ud (jf. punkt 2.41, 3.69-3.74 og 3.78), og at Kommissionen bør lægge yderligere pres på dem.

0.11. Ved i denne årsberetning at lægge mere vægt på opfølgningen af de foranstaltninger, der er gennemført som reaktion på tidligere revisionsbemærkninger, har Retten taget hensyn til de spørgsmål, der ligger dechargemyndigheden på sinde. Det fremgår af årsberetningen, at der er sket fremskridt på en række andre områder end dem, der indgår i Kommissionens reformforslag. Kommissionen har truffet foranstaltninger til at få afhjulpet specifikke svagheder i nogle projekter og programmer (for eksempel bistanden til Sydafrika, og den har gennemført reformer af ordningen for støtte til anvendelse af skummetmælk og skummetmælkspulver til dyrefoder og foranstaltninger på nogle områder inden for egne indtægter). På andre områder har Kommissionen imidlertid været længe om at træffe foranstaltninger eller har kun truffet delvise foranstaltninger — som eksempel herpå nævner Retten reformen af den fælles markedsordning for vin og EFRU-området, hvor der kunne reageres mere aktivt på konstaterede fejl og uregelmæssigheder.

0.12. I revisionserklæringen om 1999-regnskabet påpeger Retten endnu en gang en række problemer af samme art som dem, den har konstateret de tidligere år i forbindelse med Fællesskabets regnskab. Svagheder i regnskabssystemerne og -procedurerne medfører, at regnskabsoplysningerne i nogle tilfælde er ukorrekte eller ufuldstændige. Både i Kommissionen og i medlemsstaterne er der problemer med systemerne til forvaltning og intern kontrol af aktionsudgifterne, og det

⁽⁵⁾ Det integrerede system for forvaltning og kontrol (IACS) angående landbrugsudgifter og Rådets forordning (EF) nr. 2064/97 om finanskontrol af strukturfondene.

giver fortsat anledning til et væsentligt fejlniveau, især hos de endelige støttemodtagere. På baggrund af ovennævnte revisionsresultater kan Retten ikke afgive erklæring om, at de transaktioner, der ligger til grund for regnskabet, er lovlige og formelt rigtige, undtagen for så vidt angår egne de indtægter, forpligtelserne og institutionernes personaleudgifter. Af den grund kan Retten tilslutte sig de intentioner, der kommer til udtryk i Kommissionens plan om forbedring af den økonomiske forvaltning, som blev forelagt for dechargemyndigheden i forbindelse med dechargeproceduren for 1998. Som anført i punkt 8.59 i denne beretning burde effektive og vedvarende forbedringer af forvaltnings- og kontrolprocedurerne i Kommissionen og i medlemsstaterne få indvirkning på Rettens revisionsresultater og dermed på Rettens konklusioner. Ingen kan imidlertid på forhånd bestemme indholdet af den uafhængige eksterne revisors udtalelse, som må være baseret på de forhold, der konstateres under revisionen.

0.13. Endelig påpeger Retten risikoen for, at de fejl, den har konstateret, misfortolkes eller giver anledning til den forkerte opfattelse, at de er en indikator for omfanget af svig mod fællesskabsbudgettet. I de tilfælde, hvor der i Rettens beretninger omtales betalinger, hvor beløbene er forkerte på grund af fejl eller uregelmæssigheder, er der primært tale om problemer, som skyldes, at den økonomiske forvaltning og kontrollen ikke fungerer effektivt nok. Hovedparten af fejlene forekommer i de største udgiftsprogrammer, som forvaltes af de offentlige myndigheder i medlemsstaterne. Det drejer sig især om mindre beløb, der er udbetalt for meget i landbrugsstøtte, og om udgifter, som de offentlige myndigheder har betalt, men som ikke er berettiget til

EU-medfinansiering. Kun en lille del af de overtrædelser af de gældende bestemmelser, som Retten har konstateret, har givet grundlag for yderligere efterforskning af OLAF eller af medlemsstaternes myndigheder med strafferetlig kompetence. Sådant svig offentliggøres i en Kommissionens årsberetning om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, der indeholder Kommissionens og medlemsstaternes tal for svig og uregelmæssigheder.

0.14. Finder Retten imidlertid tegn på forsætlig svig, samarbejder den som hidtil med OLAF inden for rammerne af de aftaler, de to organer har indgået på området beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser. Retten bemærker i den sammenhæng, at 1995-konventionen om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser endnu ikke er ratificeret af alle medlemsstater, og at parallelkonventionen om bekæmpelse af korruption i forbindelse med EU-budgettet kun er ratificeret af én medlemsstat. Dette viser, at selv om traktatens artikel 280 pålægger medlemsstaterne et væsentligt ansvar på området bekæmpelse af svig mod fællesskabsbudgettet, har de endnu ikke opfyldt deres forpligtelser tilfredsstillende. Det er derfor nødvendigt at undersøge, hvilke instrumenter der kan tages i brug — i medfør af Fællesskabets eksisterende retsgrundlag eller ved passende ændringer af traktaten — for at beskytte Fællesskabets finansielle interesser. Retten skal i den forbindelse gøre opmærksom på, at OLAF-Overvågningsudvalget for nyligt understregede, at samarbejdet mellem OLAF og medlemsstaterne om efterforskning og retsforfølgning af svig og korruption over for EU-budgettet slet ikke fungerer godt nok.

BERETNING OM AKTIVITETERNE I
FORBINDELSE MED DET ALMINDELIGE
BUDGET

KAPITEL 1 (*)

Egne indtægter

1.0. INDHOLD	Punkt
Indledning	1.1-1.3
Budgetgennemførelse	1.4-1.5
DAS-revision	1.6-1.22
Traditionelle egne indtægter	1.6-1.17
Gældende lovgivning	1.6
Revisionens omfang	1.7-1.10
Revisionsresultater	1.11-1.16
Konklusion	1.17
Moms- og BNI-indtægter	1.18-1.22
Gældende lovgivning	1.18
Revisionens omfang	1.19
Revisionsresultater	1.20-1.21
Konklusion	1.22
Opfølgning af tidligere bemærkninger	1.23-1.42
Traditionelle egne indtægter	1.23-1.31
Den økonomiske forvaltning	1.24-1.27
Fællesskabslovgivningen	1.28-1.31
Moms- og BNI-indtægter	1.32-1.42
Indledning	1.32-1.35
Omkostningerne ved det nuværende system med to nationalregnskabssystemer	1.36-1.39
Afgørelsen om de egne indtægter	1.40-1.41
Konklusion	1.42
Bemærkninger om passiv forædling	1.43-1.56
Økonomiske forudsætninger	1.47-1.50
Bevillingsproceduren	1.51
Beregning af toldfritagelsesbeløbet	1.52
Risikoen for svig og uregelmæssigheder i forbindelse med proceduren for passiv forædling	1.53-1.55
Konklusion	1.56
Sammenholdelse af data med henblik på bekæmpelse af svig	1.57-1.73
Momssvig og risikoanalyse	1.57-1.62

(*) Kommissionens svar findes på side 25.

Anvendelse af statistikker	1.63-1.64
Sammenligning af forbrug i produktionen	1.65-1.69
De opnåede resultater	1.70-1.71
Konklusion	1.72-1.73

INDLEDNING

1.1. Rettens revision af traditionelle egne indtægter har omfattet Kommissionens og medlemsstaternes fastlæggelse og opkrævning af fællesskabsindtægter samt gennemførelsen af fællesskabslovgivningen, bl.a. toldproceduren passiv forædling.

1.2. Revisionen af de traditionelle egne moms- og BNI-indtægter har først og fremmest bestået i sammenholdelse af momsdata og statistikker udarbejdet med henblik på bekæmpelse af svig. Retten har endvidere undersøgt reaktionerne på sin kritik af, at der stadig anvendes to udgaver af Det Europæiske Nationalregnskabssystem (ENS 79 og ENS 95).

1.3. Der henvises i øvrigt til Rettens særberetning nr. 17/2000 ⁽¹⁾ om Kommissionens kontrol af pålideligheden og sammenligneligheden af medlemsstaternes BNI-opgørelser.

BUDGETGENNEMFØRELSE

1.4. **Tabel 1.1** viser Fællesskabets indtægter i regnskabsåret 1999, og **figur 1.1** viser følgende:

a) De faktiske egne indtægter i regnskabsåret 1999 androg 86 908,1 millioner euro eller 101,5 % af indtægterne i henhold til det endelige budget. Indtægterne er steget med 2,8 % i forhold til regnskabsåret 1998 (84 529,7 millioner euro).

⁽¹⁾ Særberetningen er endnu ikke offentliggjort i EFT, men der er adgang til den på Revisionsrettens hjemmeside.

b) De traditionelle egne nettoindtægter med fradrag af opkrævningsudgifter (1 539,7 millioner euro) androg 13 857,46 millioner euro eller 15,9 % af de samlede faktiske indtægter. Disse indtægter, der er faldet med 1,8 % i forhold til regnskabsåret 1998, fordeles sig som følger:

— told svarende til et bruttobeløb på 13 006,5 millioner euro eller 84,5 % af de traditionelle egne bruttoindtægter (15 397,3 millioner euro) ⁽²⁾

— landbrugsafgifter svarende til et bruttobeløb på 1 187,3 millioner euro eller 7,7 % af de traditionelle egne bruttoindtægter

— sukker- og isoglukoseafgifter svarende til et bruttobeløb på 1 203,5 millioner euro eller 7,8 % af de traditionelle egne bruttoindtægter.

c) Egne indtægter hidrørende fra merværdiafgifter (moms) androg i alt 31 332,3 millioner euro ⁽³⁾ eller 36,1 % af de samlede faktiske indtægter. Indtægterne er formindsket med 5,3 % i forhold til regnskabsåret 1998, hvor de androg 33 086,5 millioner euro.

d) BNI-indtægten androg 37 512,0 millioner euro ⁽⁴⁾ (heraf forbehold 305,4 millioner euro) eller 43,2 %

⁽²⁾ De traditionelle egne nettoindtægter (13 857,46 millioner euro) + opkrævningsudgifter (1 539,7 millioner euro) = traditionelle egne bruttoindtægter (15 397,3 millioner euro).

⁽³⁾ Momsindtægten (31 332,3 millioner euro) = regnskabsårets momsindtægt (31 381,6 millioner euro) + saldobeløb og justeringer vedrørende tidligere regnskabsår (- 49,3 millioner euro).

⁽⁴⁾ BNI-indtægten (37 512,0 millioner euro) = regnskabsårets BNI-indtægt (37 011,7 millioner euro) + saldobeløb og justeringer vedrørende tidligere regnskabsår (500,3 millioner euro).

Tabel 1.1 — Indtægter i regnskabsårene 1998 og 1999 - Analyse af budgetgennemførelsen i 1999

(mio. EUR)

Indtægtsart og den tilsvarende budgetpost	Faktiske indtægter i 1998	Udviklingen i 1999-budgettet		Faktiske indtægter i 1999	Gennemførelsesgrad i % af endeligt budget
		Oprindeligt budget	Endeligt budget		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e) = (d)/(c) x 100
1. Traditionelle egne indtægter (i alt)	14 110,7	13 814,9	13 355,0	13 857,6	103,8
— Landbrugsafgifter (kapitel 10)	1 102,2	1 054,5	1 054,5	1 187,3	112,6
— Sukker- og isoglukoseafgifter (kapitel 11)	1 070,1	1 080,0	1 080,0	1 203,5	111,4
— Told (kapitel 12)	13 506,2	13 215,4	12 704,4	13 006,5	102,4
— Opkrævningsudgifter (kapitel 19)	-1 567,8	-1 535,0	-1 483,9	-1 539,7	103,8
2. Momsindtægter (i alt)	33 086,4	30 374,2	31 041,8	31 332,3	100,9
— Regnskabsårets momsindtægter (kapitel 13)	32 684,9	30 374,2	31 041,8	31 381,6	101,1
— Saldi og justeringer vedr. tidligere regnskabsår (kapitel 31)	401,5	p.m.	p.m.	-49,3	
3. BNI-indtægter (i alt)	35 026,1	39 260,0	37 534,9	37 512,0	100,0
— Regnskabsårets BNI-indtægter (kapitel 14)	34 428,4	39 260,0	37 534,9	37 011,7	98,6
(heraf forbehold)	(271,7)	(1 192,0)	(1 192,0)	(305,4)	(25,6)
— Saldi og justeringer vedr. tidligere regnskabsår (kapitel 32)	597,7	p.m.	p.m.	500,3	
4. Budgetuligevægte (i alt)	55,4	0,0	0,0	-169,2	
— Finansiering af UK-korrektionen (kapitel 15)	60,9	0,0	0,0	-167,8	
— Resultatet af endelig beregning af UK-korrektionen (kapitel 35)	-5,5	0,0	0,0	-1,4	
5. Disponibelt overskud fra det foregående regnskabsår (kapitel 30)	960,0	1 478,0	3 022,2	3 022,2	100,0
6. Tilbageførsler til medlemsstaterne (kapitel 33)	-29,4	p.m.	p.m.	0,0	
7. Diverse indtægter (afsnit 4-9)	1 320,5	630,6	630,6	1 353,2	
(heraf bidrag fra EFTA-landene, artikel 630)	(61,5)	(p.m.)	(p.m.)	(65,1)	
Tilsammen	84 529,7	85 557,7	85 584,5	86 908,1	101,5

Kilde: Budgetterne for 1999 og driftsregnskabet for 1998 og 1999.

af de samlede faktiske indtægter. Denne indtægt er steget med 7,1 % i forhold til det foregående regnskabsår, hvor den androg 35 026,1 million euro.

e) Det disponible overskud fra det foregående regnskabsår (3 022,2 millioner euro) og diverse indtægter (1 288,1 million euro) udgør 5,0 % af de samlede faktiske indtægter. Det svarer til en stigning på 94,2 % i forhold til regnskabsåret 1998.

1.5. Retten har gennemgået Kommissionens oplysninger i Bind I til »driftsregnskabet«. Dette bind indeholder

Kommissionens bemærkninger om regnskabsårets indtægter, og der redegøres navnlig for afvigelserne mellem beløbene i de godkendte budgetter og de faktiske indtægter. Retten foretog ikke denne gennemgang for at få sikkerhed for, at Kommissionens redegørelser var rigtige, men derimod for at finde ud af, om der var væsentlige afvigelser, som Kommissionen ikke havde redegjort for. Endvidere var målet for gennemgangen at undersøge, om Kommissionens redegørelser på nogle punkter kunne være misvisende. Der gives ikke nogen forklaring på en difference under afsnit 9, Diverse indtægter, mellem beløbet i henhold til budgettet, nemlig 5,2 millioner euro, og de faktiske indtægter på 31,4 millioner euro.

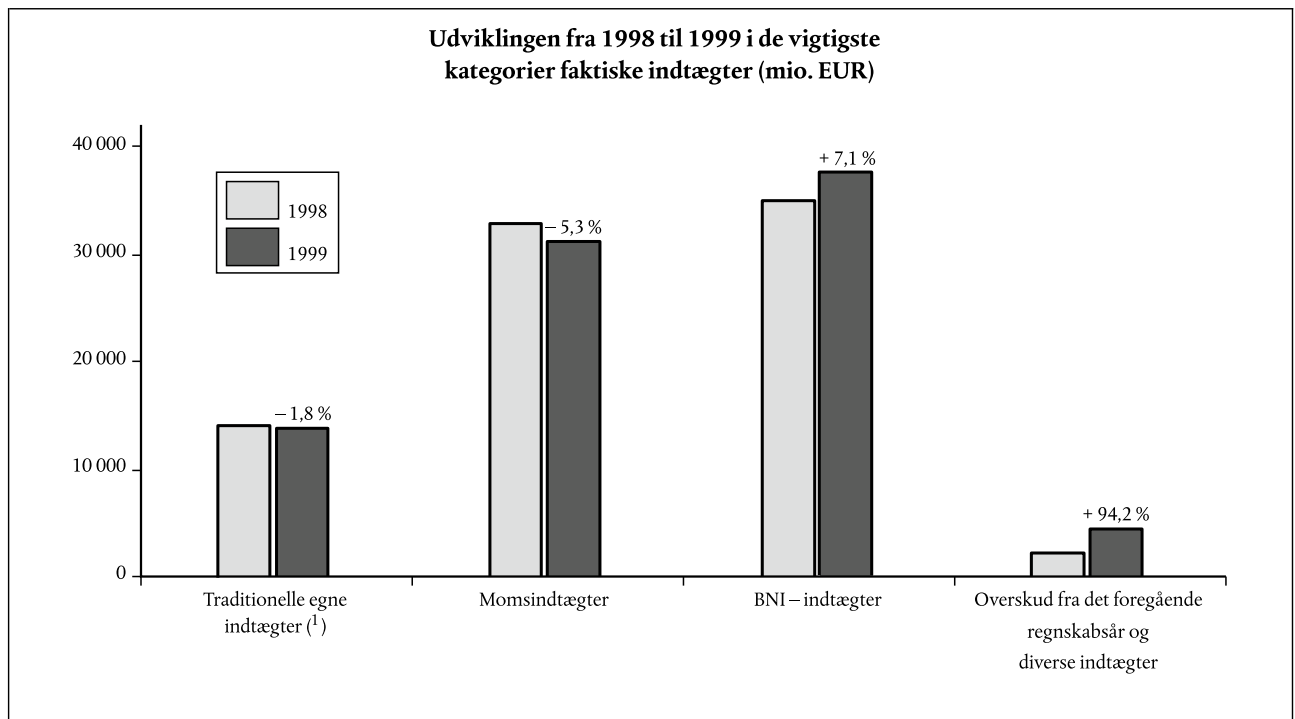
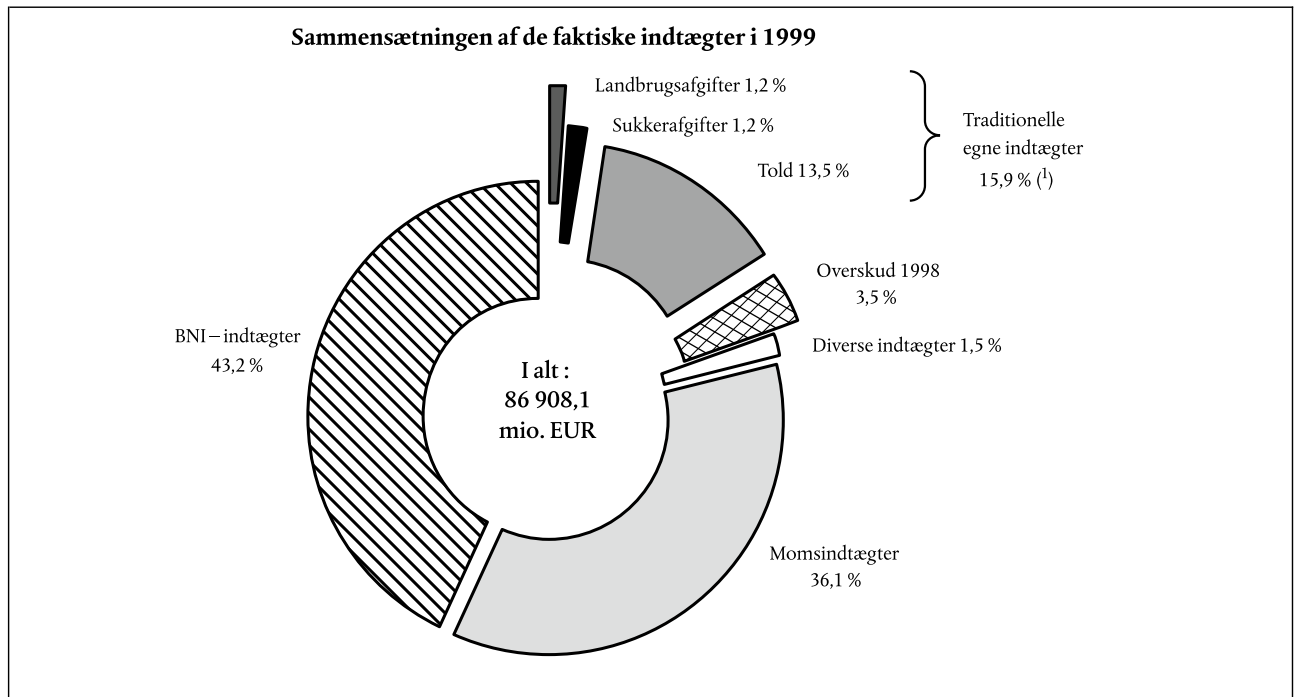
Tabel 1.2 — Anslåede og faktiske egne indtægter i 1999, pr. medlemsstat

(mio. EUR)

Indtægtsart		B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	EU-15
Kapitel 10 - Landbrugsafgifter	anslåede	106,1	3,6	191,3	8,0	33,2	77,5	7,7	141,9	0,3	168,5	26,0	40,0	7,0	31,3	212,1	1 054,5
	faktiske	38,1	8,5	167,8	10,9	57,4	60,5	2,0	81,0	0,6	192,9	13,8	43,4	7,1	19,8	483,5	1 187,3
Kapitel 11 - Sukker- og isoglukoseafgifter	anslåede	64,9	36,3	301,7	17,3	42,6	295,0	10,8	110,5	0,0	71,5	29,8	2,4	8,1	21,0	68,1	1 080,0
	faktiske	72,3	42,0	347,9	11,9	47,3	334,9	12,1	126,5	—	67,5	34,3	3,2	8,5	22,4	72,7	1 203,5
Kapitel 12 - Told	anslåede	1 094,5	265,3	2 967,5	151,5	697,2	1 229,9	194,9	1 153,0	22,4	1 533,5	210,2	141,4	129,9	358,1	2 555,1	12 704,4
	faktiske	1 115,1	278,9	3 026,6	185,9	805,1	1 256,1	180,1	1 213,0	22,0	1 530,8	223,7	158,6	126,9	352,9	2 530,8	13 006,5
Kapitel 19 - Opkrævningsudgifter	anslåede	- 126,6	- 30,5	- 346,0	- 17,7	- 77,3	- 160,2	- 21,3	- 140,5	- 2,3	- 177,4	- 26,7	- 18,4	- 14,5	- 41,0	- 283,5	- 1 483,9
	faktiske	- 122,6	- 32,9	- 354,2	- 20,9	- 91,0	- 165,1	- 19,4	- 142,1	- 2,3	- 179,1	- 27,2	- 20,5	- 14,2	- 39,5	- 308,7	- 1 539,7
Kapitel 13 - Regnskabsårets momsindtægter	anslåede	817,1	546,7	8 232,2	502,4	2 300,2	5 428,2	312,0	3 576,9	78,1	1 524,1	818,8	443,3	426,5	764,0	5 271,3	31 041,8
	faktiske	817,0	547,4	8 232,2	507,0	2 300,2	5 428,2	312,0	3 576,9	78,1	1 524,1	818,8	443,3	426,5	807,7	5 562,2	31 381,6
Kapitel 31 - Overskud af tidligere regnskabsårs momsindtægter	anslåede	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	faktiske	10,9	- 4,0	- 367,9	17,2	162,0	28,9	94,8	112,6	- 2,0	42,7	- 43,2	26,3	21,7	23,9	- 173,2	- 49,3
Kapitel 14 - Regnskabsårets BNI-indtægter	anslåede	1 144,2	750,3	9 586,2	567,9	2 600,0	6 503,1	352,6	5 277,0	88,3	1 722,7	964,7	501,1	563,7	929,8	5 958,3	37 509,9
	faktiske	1 117,7	734,0	9 364,6	560,7	2 539,9	6 352,8	344,5	5 155,0	86,2	1 682,9	942,4	489,5	550,7	962,4	6 128,4	37 011,7
Kapitel 32 - Overskud af tidligere regnskabsårs BNI-indtægter	anslåede	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	faktiske	4,0	- 11,5	- 46,3	4,7	80,9	- 83,5	85,7	- 39,1	- 0,1	21,1	- 13,9	21,5	17,2	95,3	364,3	500,3
Kapitel 15 - Finansiering af UK-korrekturen	anslåede	141,0	92,4	687,4	70,0	320,4	801,3	43,4	650,2	10,9	212,3	118,8	61,7	69,5	114,6	- 3 393,9	—
	faktiske	141,0	92,6	687,4	70,6	320,3	801,3	43,4	650,2	10,9	212,3	118,8	61,7	69,5	120,1	- 3 567,9	- 167,8
Kapitel 35 - Endelig beregning af finansieringen af UK-korrekturen	anslåede	2,6	1,3	11,1	3,0	9,6	- 20,3	4,4	31,2	0,8	- 3,8	- 14,2	0,7	- 3,1	- 16,4	- 6,9	—
	faktiske	2,5	1,3	10,9	2,8	9,2	- 20,0	4,4	31,6	0,7	- 3,7	- 13,9	0,7	- 3,1	- 16,1	- 8,7	- 1,4
Egne indtægter i alt	anslåede	3 243,8	1 665,4	21 631,4	1 302,4	5 925,9	14 154,5	904,5	10 800,2	198,5	5 051,4	2 127,4	1 172,2	1 187,1	2 161,4	10 380,6	81 906,7
	faktiske	3 196,0	1 656,3	21 069,0	1 350,8	6 231,3	13 994,1	1 059,6	10 765,6	194,1	5 091,5	2 053,6	1 227,7	1 210,8	2 348,9	11 083,4	82 532,7

NB Medlemsstaterne opkræver told, landbrugsafgifter samt sukker- og isoglukoseafgifter for Fællesskabets regning.

Figur 1.1 - Egne indtægter (yderligere oplysninger i tabel 1.1 og 1.2)



⁽¹⁾ Efter at medlemsstaterne har fratrukket 10 % i opkrævningsudgifter.

Kilde: Driftsregnskabet for 1998 og 1999.

DAS-REVISION

*Traditionelle egne indtægter***Gældende lovgivning**

1.6. Fællesskabslovgivningen om traditionelle egne indtægter omfatter:

- a) Rådets afgørelse 94/728/EF, Euratom af 31. oktober 1994 ⁽⁵⁾ om ordningen for de Europæiske Fællesskabers egne indtægter og Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1552/89 af 29. maj 1989 ⁽⁶⁾ om gennemførelse af afgørelse 88/376/EØF, Euratom om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter, senest ændret ved Rådets forordning (Euratom, EF) nr. 1355/96 af 8. juli 1996 ⁽⁷⁾.
- b) Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 ⁽⁸⁾ om indførelse af en toldkodeks og Kommissionens forordning (EØF) nr. 2454/93 af 2. juli 1993 ⁽⁹⁾ om visse gennemførelsesbestemmelser til EF-toldkodeksen.

Revisionens omfang

1.7. DAS-revisionen (jf. kapitel 8) af de traditionelle egne indtægter omfatter fordringer på told og landbrugsafgifter, som er fastlagt og opført i medlemsstaternes regnskaber (det såkaldte A-regnskab) på grundlag af toldangivelser, der er indgivet til toldmyndighederne med henblik på varers overgang til fri omsætning i Fællesskabet. Revisionen af de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed omfatter ikke indførsler, der ikke er toldanmeldt, eller som er unddraget toldmyndighedernes kontrol.

⁽⁵⁾ EFT L 293 af 12.11.1994, s. 9.

⁽⁶⁾ EFT L 155 af 7.6.1989, s. 1, kodificeret ved Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1150/2000 af 22. maj 2000, der trådte i kraft den 31. maj 2000.

⁽⁷⁾ EFT L 175 af 13.7.1996, s. 3.

⁽⁸⁾ EFT L 302 af 19.10.1992, s. 1.

⁽⁹⁾ EFT L 253 af 11.10.1993, s. 1.

1.8. Retten tager i forbindelse med anden revision risikoen forbundet med regelstridige indførsler i betragtning, og også andre risici i forbindelse med traditionelle egne indtægter, som kan medføre, at udestående fordringer ikke bliver registreret i regnskaberne. Som et led i sine øvrige opgaver har Retten gennemført særlige procedurer, medlemsstaterne har indført til inkassering af Fællesskabets fordringer på traditionelle egne indtægter. Den seneste revision vedrørte anvendelsen af EF-toldkodeksens bestemmelser om sikkerhedsstillelse og kaution for traditionelle egne indtægter ⁽¹⁰⁾. Kommissionen udarbejder hvert år som et led i sit arbejdsprogram for beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser en beretning, hvori den gør status over uregelmæssigheder og svig, som medlemsstaterne har konstateret under deres egne undersøgelser. I den seneste beretning ⁽¹¹⁾ oplyser Kommissionen, at det samlede beløb i traditionelle egne indtægter, der står på spil som følge af uregelmæssigheder og svig, som medlemsstaterne har rapporteret for perioden 1995-1998, kan opgøres til 1 096 millioner euro.

1.9. Ud over de beløb, der er opført som indtægter på driftsregnskabet, fremgår det af noterne til balancen, at Kommissionen for første gang har opført en korrektion svarende til det fulde beløb for fordringer på medlemsstaterne vedrørende egne indtægter, som endnu ikke er inkasseret, men som er opført i særskilte regnskaber (B-regnskaberne) (jf. punkt 8.6). I henhold til disse regnskaber var det udestående beløb pr. 31. december 1999 1 951,9 millioner euro.

1.10. Retten har også undersøgt medlemsstaternes procedurer til regnskabsføring og aggregering af traditionelle egne indtægter.

Revisionsresultater

1.11. 3,0 millioner euro i konstaterede fordringer var blevet overdraget til Kommissionen længe efter fristens udløb. Når fristen for overdragelser overskrides, skal medlemsstaterne i henhold til artikel 11 i Rådets forordning (EØF/Euratom) nr. 1552/89 (jf. punkt 1.6) betale renter.

⁽¹⁰⁾ Særberetning nr. 8/99, EFT C 70 af 10.3.2000.

⁽¹¹⁾ Beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser — Bedrageribekæmpelse — Årsberetning 1998 — KOM(1999) 590 endelig udg.

1.12. I regnskabsåret 1999 var der ligesom i de foregående år⁽¹²⁾ problemer med indholdet af de særskilte regnskaber (B-regnskaberne). Desuden var regnskaberne ikke altid rigtige. I henhold til artikel 6, stk. 2, i Rådets forordning (EØF/Euratom) nr. 1552/89 opfører medlemsstaterne i B-regnskaberne konstaterede fordringer, som endnu ikke er indgået, og som der ikke er stillet sikkerhed for. I B-regnskaberne kan medlemsstaterne endvidere opføre konstaterede fordringer, der er dækket af garantier, men som er blevet anfægtet, og som eventuelt senere vil blive ændret, når der er fundet en løsning på de opståede problemer.

1.13. Ved udgangen af 1999 androg nettofordringerne i henhold til B-regnskaberne i alt 1 951,9 millioner euro, dvs. 212,5 millioner euro (+ 12,2 %) mere end ved udgangen af 1998, hvor de beløb sig til 1 739,4 millioner euro. Denne stigning skyldes nye fordringer, der er bogført med i alt 514,4 millioner euro (23 % mindre end nye fordringer i 1998) minus 216,2 millioner euro, der er inkasseret i løbet af regnskabsåret, og minus annulleringer eller afskrivninger på i alt 85,7 millioner euro. Den nettostigning, der derved fremkommer, ligger inden for den sædvanlige skala.

1.14. Det fremgik af Rettens revision, at procedurerne til kompilering af B-regnskaberne endnu ikke er helt pålidelige i nogle medlemsstater, selv om man er opmærksom på problemet. I nogle tilfælde var konstaterede fordringer, som skulle have været opført i A-regnskaberne og overdraget Kommissionen, fejlagtigt opført i B-regnskaberne, og Retten fandt også eksempler på, at fordringer var blevet opført for sent i B-regnskaberne, eller de var opført to gange. De beløb, der her var tale om, indvirkede imidlertid ikke væsentligt på driftsregnskabet i dets helhed.

1.15. Forordningens bestemmelser er således udformet, at der opføres en blanding af konstaterede fordringer i B-regnskaberne uden sondring efter de omstændigheder, hvorunder fordringerne er opstået, og efter hvor sandsynligt det er, at beløbene i den sidste ende inkasseres. Nogle posteringer i B-regnskaberne er beløb, som teknisk set ikke er dækket af sikkerhed, og som ikke er anfægtet. Normalt betales sådanne beløb inden fristens udløb. Andre beløb vedrører debitorer, som er gået konkurs eller ikke kan spores, og andre igen er genstand for langvarige retssager. Medlemsstaterne har heller ikke fortolket forordningen ens (jf. særberetning

⁽¹²⁾ Årsberetningen for regnskabsåret 1998, punkt 1.10; revisionserklæringen om aktiviteterne finansieret over det almindelige budget for regnskabsåret 1997, punkt 8.13 og 8.14, EFT C 349 af 17.11.1998; revisionserklæringen om aktiviteterne finansieret over det almindelige budget for regnskabsåret 1996, punkt 19.6 og 19.7, EFT C 348 af 18.11.1997.

nr. 8/99⁽¹³⁾). Retten hilser velkommen, at Kommissionen har erklæret, at den ikke vil tøve med at træffe de nødvendige foranstaltninger, når reglerne ikke følges. Retten understreger endvidere, at Kommissionen bør sikre sig, at samtlige medlemsstater anvender korrekte og ensartede procedurer.

1.16. På kvartalsopgørelserne, som medlemsstaterne sender til Kommissionen, er fordringerne, der indgår i saldfremførslen på B-regnskabet, ikke opstillet efter alder eller efter andre kriterier. Kommissionen kan derfor ikke anvende dem som grundlag for realistiske beregninger af Fællesskabets udestående fordringer (jf. punkt 8.6). I perioden 1990-1999 taget under ét er kun 30 % af de beløb, der oprindeligt var opført i B-regnskaberne, blevet inkasseret. I saldfremførslen indgår meget gamle fordringer, hvor det er meget tvivlsomt, om det fulde beløb kan inkasseres, selv om væsentlige forskelle i medlemsstaternes retssystemer gør, at der ikke bør generaliseres. Man kan ikke bare gå ud fra, at den hidtidige inkasseringsprocent også kan anvendes på den nuværende udestående saldo. Kommissionen bør kræve af medlemsstaterne, at de giver en mere detaljeret analyse af saldiene på B-regnskaberne. På dette grundlag kunne beløbene for de fordringer, som forventes at kunne inkasseres, opføres i regnskabet, og det ville også sikre en mere effektiv gældsforvaltning. Denne fremgangsmåde er at foretrække frem for den i 1999 anvendte, hvor der blev foretaget hensættelse til det fulde beløb.

Konklusion

1.17. Rettens revision med henblik på at få sikkerhed for, at regnskaberne var rigtige, og at de underliggende transaktioner, der var bogført i medlemsstaternes regnskaber, var lovlige og formelt rigtige, gav generelt tilfredsstillende resultater (jf. punkt 1.7). De fejl, der blev konstateret ved gennemgangen af de underliggende transaktioner, indvirkede ikke væsentligt på indtægterne i driftsregnskabet. I en medlemsstat konstaterede Retten i et bestemt toldkontor, at der i flere tilfælde var fejl og uoverensstemmelser i toldanmeldelserne, som burde have været fundet under toldkontrollen. Disse sager bør undersøges nærmere, og de nationale myndigheder og Kommissionen bør træffe de nødvendige foranstaltninger som følge af, at traditionelle egne indtægter ikke er blevet overdraget til Kommissionen, eller at det er sket for sent.

⁽¹³⁾ Særberetning nr. 8/99, punkt 51-53, EFT C 70 af 10.3.2000.

Moms- og BNI-indtægter

Gældende lovgivning

1.18. Lovgivningen om moms- og BNI-indtægterne omfatter:

- a) Rådets afgørelse 94/728/EF, Euratom af 31. oktober 1994⁽¹⁴⁾ om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter og Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1552/89 af 29. maj 1989⁽¹⁵⁾ om gennemførelse af Rådets afgørelse 88/376/EØF, Euratom om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter, senest ændret ved Rådets forordning (Euratom, EF) nr. 1355/96 af 8. juli 1996⁽¹⁶⁾.
- b) Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1553/89 af 29. maj 1989⁽¹⁷⁾ om den endelige ordning for ensartet opkrævning af egne indtægter hidrørende fra merværdiafgiften.
- c) Rådets direktiv 89/130/EØF, Euratom af 13. februar 1989⁽¹⁸⁾ om harmonisering af fastlæggelsen af bruttonationalindkomsten i markedspriser.

Revisionens omfang

1.19. Beregningsgrundlaget for moms- og BNI-indtægten fastsættes på grundlag af statistiske data, og derfor er det ikke muligt at foretage egentlig regnskabsrevision af de underliggende data. I denne forbindelse har Rettens revision taget sigte på at efterprøve, om hver medlemsstats bidrag var beregnet rigtigt på de forskellige stadier i proceduren fra det oprindelige budget til den endelige afslutning af regnskaberne for de berørte regnskabsår. Revisionen er foretaget på grundlag af de moms- og BNI-data, som Kommissionen har anvendt.

Revisionsresultater

1.20. Medlemsstaterne skal senest den 31. juli, for så vidt angår momsindtægterne⁽¹⁹⁾, og inden den 1. oktober for så vidt angår BNI-indtægten⁽²⁰⁾ indsende beregningsgrundlagene for år n-1 og de forudgående år til Kommissionen.

⁽¹⁴⁾ EFT L 293 af 12.11.1994, s. 9.

⁽¹⁵⁾ EFT L 155 af 7.6.1989, s. 1, kodificeret ved Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1150/2000 af 22. maj 2000, der trådte i kraft den 31. maj 2000.

⁽¹⁶⁾ EFT L 175 af 13.7.1996, s. 3.

⁽¹⁷⁾ EFT L 155 af 7.6.1989, s. 9.

⁽¹⁸⁾ EFT L 49 af 21.2.1989, s. 26.

⁽¹⁹⁾ Artikel 7 og 9 i forordning (EØF, Euratom) nr. 1553/89.

⁽²⁰⁾ Artikel 3, stk. 2, i direktiv 89/130/EØF, Euratom.

1.21. I 1999 var flere medlemsstater for længe om at indsende anvendelige beregningsgrundlag, specielt BNI-beregningsgrundlag, og det betød, at der ikke var så lang tid til kontrol. Omfanget og arten af Kommissionens kontrol af BNI-dataene var ikke dokumenteret godt nok⁽²¹⁾.

Konklusion

1.22. Begrænsningerne af revisionens omfang taget i betragtning fik Retten rimelig sikkerhed for, at det system, som Kommissionen har indført til opkrævning af moms- og BNI-indtægter, er pålideligt.

OPFØLGNING AF TIDLIGERE BEMÆRKNINGER

Traditionelle egne indtægter

1.23. Retten har undersøgt de foranstaltninger, Kommissionen har truffet på det finansielle område og i lovgivningen som reaktion på Rettens bemærkninger i årsberetningerne for regnskabsårene 1994-1997 og i særberetning nr. 13/98 om revision af anvendelsen af risikoanalysemetoder i toldkontrol og toldbehandling⁽²²⁾. Evalueringen af de korrigerende foranstaltninger bygger på Kommissionens oplysninger.

Den økonomiske forvaltning

1.24. I årsberetningen for regnskabsåret 1994 bemærkede Retten, at nogle medlemsstater ikke havde konstateret eller overdraget de traditionelle egne indtægter til Kommissionen som foreskrevet. Rettens bemærkninger resulterede i, at der blev fastlagt fordringer på 0,4 millioner euro i morarenter. Hele beløbet er inkasseret. Foranlediget af Rettens bemærkninger om systematiske forsinkelser i færdigbehandlingen af forsendelser under proceduren for fællesskabsforsendelse har Kommissionen foretaget kontrol, der resulterede i, at der blev

⁽²¹⁾ Særberetning nr. 17/2000 om Kommissionens kontrol af pålideligheden og sammenligneligheden af medlemsstaternes BNI-opgørelser, punkt 57. Særberetningen er endnu ikke offentliggjort i EFT, men der er adgang til den på Rettens hjemmeside.

⁽²²⁾ EFT C 375 af 3.12.1998.

fastlagt fordringer på 2,4 millioner euro i morarenter. Heraf er kun 0,1 million euro inkasseret. I årsberetningen for 1994 omtalte Retten fem sager, som blev behandlet inden for rammerne af ordningen for gensidig bistand. Da Rettens undersøgelser fandt sted, var den finansielle opfølgning af to af disse sager endnu ikke afsluttet.

1.25. Rettens bemærkninger i årsberetningen for regnskabsåret 1995 vedrørte anvendelsen af proceduren for aktiv forædling, toldoplagsproceduren og toldunionsaftalerne. På grundlag af disse bemærkninger har Kommissionen inkasseret 3,6 millioner euro i morarenter og 26 530 euro i hovedstol. Retten konstaterede endvidere, at toldaftalen mellem EØF og Tyrkiet ikke var anvendt korrekt i perioden 1973-1995. Der var på grundlag af ATR1-varecertifikater eksporteret forædlingsprodukter til Tyrkiet, som ikke var blevet bragt i fri omsætning inden udstedelsen af certifikaterne. Det var Kommissionens opfattelse, at fællesskabsretten ikke gav hjemmel til at efteropkræve beløbene svarende til tolden ved de pågældende produkters overgang til fri omsætning, men den erklærede, at den ville anmode medlemsstaterne om at annullere de uretmæssigt udstedte ATR1-certifikater og om at informere de tyrkiske myndigheder herom. Retten har konstateret, at Kommissionen i marts 1997 anmodede medlemsstaterne om på ny at undersøge de certifikater, der blev udstedt i perioden 1. marts 1994-18. marts 1995, og kun den periode. Ifølge Kommissionens oplysninger har ingen af medlemsstaterne annulleret ATR1-certifikater.

1.26. Revisionsrettens bemærkninger i årsberetningen for regnskabsåret 1996 vedrørte Kommissionens og medlemsstaternes økonomiske forvaltning, frizoner, aktiv forædling samt fastlæggelse og efteropkrævning af traditionelle egne indtægter. Kommissionen har truffet egnede foranstaltninger på disse områder.

1.27. Årsberetningen for regnskabsåret 1997 indeholdt bemærkninger, som ikke havde direkte finansiell betydning, og som vedrørte anvendelse af risikoanalysemetoder samt finansiell revision af egne indtægter, der ikke var overdraget, eller som var overdraget for sent. Kommissionen har fulgt effektivt op på Rettens bemærkninger og inkasseret 15,3 millioner euro i hovedstol og 1,3 millioner euro i morarenter.

Fællesskabslovgivningen

1.28. Retten har undersøgt Kommissionens gennemførelse af de ændringer af fællesskabslovgivningen, som

den havde bebudet i sine svar til Rettens bemærkninger i årsberetningerne for regnskabsårene 1994-1997. I disse svar tilkendegav Kommissionen, at den havde til hensigt at ændre bestemmelserne inden for områderne fællesskabsforsendelse, aktiv forædling, toldpræferenceordninger, forvaltning af uerholdelige fordringer, procedurerne for fastlæggelse og efteropkrævning samt procedurerne for gensidig bistand i bekæmpelsen af svig på toldområdet.

1.29. I den undersøgte periode blev der vedtaget en ændring af forordning (EØF, Euratom) nr. 1552/89⁽²³⁾, som gik ud på harmonisering af de finansielle oplysninger, medlemsstaterne skal indsende til Kommissionen. Et andet forslag til ændring af denne forordning vedrørte betingelserne for afskrivning af fordringer på traditionelle egne indtægter. Det var stadig under behandling, da undersøgelsen fandt sted⁽²⁴⁾.

1.30. Som svar på bemærkningerne i årsberetningen for regnskabsåret 1994 om gensidig bistand og efteropkrævning havde Kommissionen erklæret, at bestemmelserne i EF-toldkodeksen vedrørende forældelse og sikkerhedsstillelse for toldskyld ville blive ændret. Da Rettens revision fandt sted, blev disse ændringer stadig drøftet⁽²⁵⁾.

1.31. På området fællesskabsforsendelse har Kommissionen ikke fulgt Rettens forslag om at stramme EF-toldkodeksens bestemmelser om samlet kaution. De gældende bestemmelser gør det stadig muligt at transportere varer under proceduren for fællesskabsforsendelse, selv om den samlede kaution ikke længere dækker, fordi tidligere forsendelsestransaktioner endnu ikke er afsluttet.

Moms- og BNI-indtægter

Indledning

1.32. BNI er referenceaggregatet til beregning af den fjerde indtægtskilde til finansiering af fællesskabsbudgettet. I 1999 erstattede en ny udgave af Det Europæiske

⁽²³⁾ Rådets forordning (Euratom, EF) nr. 1355/96, EFT L 175 af 13.7.1996, om ændring af forordning (EØF, Euratom) nr. 1552/89, EFT L 155 af 7.6.1989.

⁽²⁴⁾ KOM(1998) 209 endelig udg.

⁽²⁵⁾ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 om en EF-toldkodeks (KOM(1998) 226 endelig udg. af 8.6.1998).

Nationalregnskabssystem (ENS 95) anden udgave af Det Europæiske Nationalregnskabssystem (ENS 79) ⁽²⁶⁾. I ENS 95 er der taget mere hensyn til de seneste økonomiske ændringer og til de seneste års udvikling på statistikområdet. BNI på grundlag af ENS 95 er også en mere pålidelig og mere sammenlignelig indikator for medlemsstaternes bidragsevne. Denne nye udgave gælder »for alle retsakter udstedt af Fællesskabet, hvori der henvises til ENS eller definitionerne heri«. Men »med henblik på budget og egne indtægter er det ENS 2. udgave (ENS 79), der er det gældende europæiske nationalregnskabssystem« ⁽²⁷⁾.

1.33. Tre gange ⁽²⁸⁾ har Retten kritiseret, at der anvendes to forskellige nationalregnskabssystemer (ENS 79 og ENS 95).

1.34. Retten bemærkede i årsberetningen for regnskabsåret 1997 og i særberetning nr. 6/98 om status over ordningen for moms- og BNI-indtægter ⁽²⁹⁾, at det var beklageligt, at der anvendes to forskellige regnskabssystemer, og at et effektivt arbejdsredskab, som nu var tilgængeligt, ikke blev udnyttet. Retten bemærkede, at ENS 79 ikke afspejlede medlemsstaternes bidragsevne så godt som ENS 95. Endelig understregede Retten, at eftersom ENS 95 anvendes på andre områder i Den Europæiske Union, var der risiko for, at der kunne opstå usikkerhed med hensyn til, hvilket regnskabssystem der skulle vælges.

1.35. I udtalelse nr. 8/99 om forslag til afgørelse om ordningen for den Europæiske Unions egne indtægter ⁽³⁰⁾ gjorde Retten opmærksom på den effekt, det ville have på de egne indtægter, at der kun anvendes ENS 95, og at begrebet »gross national product« (GNP) (bruttonationalindkomsten) erstattes af begrebet »gross

national income« (GNI) (bruttonationalindkomsten) (o.a.: ændringen har ikke betydning for den danske udgave). Retten påpegede over for Rådet, at kriterierne for finansiering af Den Europæiske Union burde afspejle medlemsstaternes bidragsevne bedre.

Omkostningerne ved det nuværende system med to nationalregnskabssystemer

1.36. Som nævnt ovenfor ⁽³¹⁾ er det nuværende system ikke tilfredsstillende. Kommissionen har tilsluttet sig dette synspunkt ⁽³²⁾ (den har foreslået, at der kun anvendes ENS 95, fordi man derved ville få en mere pålidelig og mere sammenlignelig indikator for medlemsstaternes bidragsevne).

1.37. Fordi ENS 79 stadigvæk anvendes, betyder det, at regnskaber, der i dag opstilles efter ENS 95, omregnes igen alene med henblik på de egne indtægter ⁽³³⁾. Anvendelsen af to forskellige regnskabssystemer medfører ekstra omkostninger både for de nationale statistikkontorer i medlemsstaterne og for Kommissionens interne kontrol.

1.38. Endvidere er der altid risiko for fejl i de forskellige stadier af overgangen mellem ENS 95 og ENS 79. I overslagene over beregningsgrundlagene anvendes tilnærmede værdier af de forventede væksttal i henhold til ENS 95 på de forventede beregningsgrundlag i henhold til ENS 79.

1.39. Endelig skal Retten påpege, at hvis Unionen anvendte ENS 95 til beregningen af de egne indtægter, ville den have en bedre indikator for medlemsstaternes bidragsevne.

⁽²⁶⁾ Artikel 1, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 2223/96 af 25. juni 1996 om det europæiske national- og regionalregnskabssystem i Det Europæiske Fællesskab, EFT L 310 af 30.11.1996.

⁽²⁷⁾ Artikel 8, stk. 1, i forordning (EF) nr. 2223/96.

⁽²⁸⁾ — Årsberetning for regnskabsåret 1997, EFT C 349 af 17.11.1998.

— Særberetning nr. 6/98 om status over ordningen for moms- og BNI-indtægter, EFT C 241 af 31.7.1998.

— Udtalelse nr. 8/99 om forslag til Rådets afgørelse om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter, EFT C 310 af 28.10.1999.

⁽²⁹⁾ Punkt 3.17, 3.20 og 3.21 i særberetning nr. 6/98.

⁽³⁰⁾ Punkt 9 i udtalelse nr. 8/99.

⁽³¹⁾ Jf. punkt 1.34.

⁽³²⁾ Jf. Kommissionens svar til særberetning nr. 6/98, punkt 3.17-3.22. Jf. Kommissionens svar til årsberetningen for regnskabsåret 1997, punkt 1.26.

⁽³³⁾ Kommissionens beslutning 97/178/EF, Euratom af 10. februar 1997 om fastsættelse af en metodologi for overgangen mellem det europæiske national- og regionalregnskabssystem i Det Europæiske Fællesskab (ENS 95) og det europæiske nationalregnskabssystem (ENS 2. udg.), EFT L 75 af 15.3.1997.

Afgørelsen om de egne indtægter

1.40. På mødet den 8. maj 2000 vedtog Rådet (Økofin) en fælles indstilling om et udkast til afgørelse ⁽³⁴⁾. Rådet anbefaler, at ENS 95 anvendes som eneste referencegrundlag for nationalregnskaberne, og at ENS 95 derfor anvendes til beregningen af de egne indtægter på fællesskabsbudgettet.

1.41. Når denne afgørelse er endeligt vedtaget, skal den ratificeres af medlemsstaterne.

Konklusion

1.42. Retten bemærker, at de seneste forslag til afgørelse går i samme retning, som Retten selv har foreslået i de senere år. Med det foreliggende forslag til afgørelse sikres det, at kun ENS 95 vil blive anvendt i forbindelse med nationalregnskaberne (jf. punkt 1.40). Med gennemførelsen af denne afgørelse vil unødige omkostninger blive undgået, og systemet vil fungere bedre (jf. punkt 1.37-1.39).

BEMÆRKNINGER OM PASSIV FORÆDLING

1.43. Passiv forædling er en toldprocedure ⁽³⁵⁾ med økonomisk betydning. Den anvendes som et af Fællesskabets handelspolitiske instrumenter og skal lette samhandelen. Den giver mulighed for midlertidig udførsel af varer fra Fællesskabets toldområde og senere genindførsel af produkter, der er fremstillet ved en forædlingsproces med disse varer (forædlingsprodukter), med fuld- eller delvis fritagelse for importafgifter.

1.44. Samhandelen under proceduren for passiv forædling udgør en stadig mindre procentdel (2,2 % i 1997) af den samlede fællesskabsimport, navnlig fordi en stor del af denne samhandel med de traditionelle central- og østeuropæiske handelspartnere inden for passiv forædling i henhold til præferenceaftaler med disse lande ikke længere er afgiftspligtig. I de fleste tilfælde bruger virksomhederne proceduren for passiv forædling for at

undgå problemer med at få oprindelsescertifikater i de lande, hvor den passive forædling finder sted. I 1995 anslog Kommissionen, at toldfritagelser under proceduren for passiv forædling medførte en formindskelse af de traditionelle egne indtægter med 556 millioner euro.

1.45. Ordningen for passiv forædling anvendes navnlig inden for bestemte geografiske områder og i bestemte sektorer (tekstilvarer, elektriske husholdningsartikler og elektronik, luftfartselektronik, maskiner, sko, motorkøretøjer, optisk og fotografisk udstyr og møbler). I 1997 tegnede en medlemsstat ⁽³⁶⁾ sig for 48 % af genindførslerne under proceduren for passiv forædling, og seks andre medlemsstater ⁽³⁷⁾ tegnede sig for 44 %.

1.46. Rettens konklusion i årsberetningen for regnskabsåret 1990 svarer til konklusionen i punkt 1.56. Fællesskabsreglerne om passiv forædling er endnu ikke blevet ændret.

Økonomiske forudsætninger

1.47. I henhold til artikel 148, litra c), i EF-toldkodeksen meddeles der kun bevilling, »for så vidt anvendelse af proceduren for passiv forædling ikke i alvorlig grad vil kunne skade væsentlige interesser hos forarbejdningsevirkomhederne i Fællesskabet (økonomiske forudsætninger)«.

1.48. Retten konstaterede ved sine undersøgelser i 1990 og 1999, at medlemsstaternes myndigheder fortolker bestemmelserne om, at de økonomiske forudsætninger skal undersøges, meget forskelligt. Allerede i 1990 forlangte to medlemsstater ⁽³⁸⁾ ikke længere, at myndighederne skulle tage de økonomiske forudsætninger i betragtning ved behandlingen af en ansøgning. I tre medlemsstater ⁽³⁹⁾ anses værdistigning for at være tilstrækkelig begrundelse. I tre andre medlemsstater ⁽⁴⁰⁾ skal de økonomiske forudsætninger undersøges, men der er ikke fastlagt præcise kriterier. I fire medlemsstater ⁽⁴¹⁾ behandles ansøgningerne på centralt plan i henhold til tværministerielle administrative procedurer. I en medlemsstat ⁽⁴²⁾ er ansatte i tolddirektoratet og repræsentanter for otte ministerier og for den private sektor involveret i bevillingsproceduren.

⁽³⁶⁾ Tyskland.

⁽³⁷⁾ Belgien, Luxembourg, Frankrig, Italien, Nederlandene og Det Forenede Kongerige.

⁽³⁸⁾ Det Forenede Kongerige og Nederlandene.

⁽³⁹⁾ Tyskland, Finland og Østrig.

⁽⁴⁰⁾ Spanien, Frankrig og Portugal.

⁽⁴¹⁾ Belgien, Grækenland, Irland og Portugal.

⁽⁴²⁾ Italien.

⁽³⁴⁾ Rådets afgørelse om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter.

⁽³⁵⁾ Artikel 146-160 i Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92, EFT L 302 af 19.10.1992, og artikel 748-787 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2454/93, EFT L 252 af 11.10.1993.

1.49. Ved revisionen har Retten ikke fundet eksempler på, at en forarbejdningsvirksomhed i Fællesskabet har hævdet, at dens interesser var blevet skadet i alvorlig grad på grund af bevilling til proceduren for passiv forædling. Retten har heller ikke fundet tilfælde, hvor myndighederne har afslået at meddele bevilling.

1.50. I september 1998 konkluderede delegerede fra de nationale toldmyndigheder på et Matthaeus-seminar afholdt af Kommissionen, at der i forbindelse med passiv forædling ikke længere var grund til at foretage forudgående undersøgelser af de økonomiske forudsætninger.

Bevillingsproceduren

1.51. To medlemsstater⁽⁴³⁾, der tegner sig for over halvdelen af genindførslerne under proceduren for passiv forædling, har forenklet deres bevillingsprocedure til et minimum ved at meddele »løbende« bevillinger for ubegrænsede mængder og i et ubegrænset tidsrum. En tredje medlemsstat⁽⁴⁴⁾ anvender en bevillingsprocedure, der har samme virkning. Disse procedurer har eksisteret i mange år.

Beregning af toldfritagelsesbeløbet

1.52. Retten konkluderede i årsberetningen for regnskabsåret 1990, at proceduren for toldansættelse burde forenkles, for den dengang anvendte differentierede metode var den største fejlkilde. I januar 1998 blev spørgsmålet om ændring af beregningsmetoden taget op igen i forbindelse med Kommissionens gennemgang af Rettens beretning for regnskabsåret 1990. Til dato er beregningsmetoden ikke blevet ændret. Den differentierede metode kunne erstattes af en metode baseret på forædlingsprodukternes merværdi.

Risikoen for svig og uregelmæssigheder i forbindelse med proceduren for passiv forædling

1.53. Medlemsstaternes toldmyndigheder anser ikke passiv forædling for at være en toldprocedure forbundet med høj eller væsentlig risiko for svig. Ifølge en kommissionsberetning underbygges denne opfattelse af erfaringerne fra international samhandel. Retten konstaterede imidlertid under revisionen, at der kan opstå fejl ved anvendelsen af ordningen. Der er visse specifikke risici forbundet med forædlingsordningen (f.eks. er det nødvendigt at kende den præcise mængde og værdi for

hver enkelt fællesskabsvare indarbejdet i de genindførte forædlingsprodukter). De fleste fejl blev opdaget ved revision af virksomhedernes registreringer efter indførslen.

1.54. Kommissionens sammenfattende rapport for 1998 om de af medlemsstaterne indsendte meddelelser om kontrolarbejdet på området traditionelle egne indtægter⁽⁴⁵⁾ indeholder (jf. bilag 7) nærmere oplysninger om toldprocedurernes sårbarhed over for svig og uregelmæssigheder. Af i alt 125 654 tilfælde af svig eller uregelmæssigheder (376 959 482 euro) er der registreret 309 tilfælde i forbindelse med passiv forædling (1 220 411 euro). Svig og uregelmæssigheder i forbindelse med proceduren for passiv forædling kan opgøres til 0,3 %, hvilket er samme procentuelle andel som i 1997, men en nedgang i forhold til 1996 (1,76 %).

1.55. I perioden 1996–1999 anmeldte otte medlemsstater 70 tilfælde af uregelmæssigheder i forbindelse med passiv forædling. Disse sager kan opgøres til i alt 5 646 109 euro. Retten har analyseret disse sager for at finde ud af, hvilke former for uregelmæssigheder der var tale om. Det viste sig, at de fleste uregelmæssigheder kunne henføres til den differentierede beregningsmetode, der er omtalt i punkt 1.52. Endvidere vedrørte en lang række uregelmæssigheder eksport af tekstilvarer, som ikke havde oprindelse i Fællesskabet, eller indarbejdelse af sådanne varer i forarbejdede varer.

Konklusion

1.56. Retten støtter Kommissionens forslag om at modernisere toldprocedurerne af økonomisk betydning. Retten skal med hensyn til passiv forædling påpege følgende:

- Der er generelt ikke længere behov for, at de økonomiske forudsætninger tages i betragtning (jf. punkt 1.47-1.50).
- Der bør ikke gives bevilling, når forædlingsprodukterne kan omfattes af en præferenceordning (jf. punkt 1.44).
- Forudgående bevilling bør begrænses til et absolut minimum, og afgiftsfritagelsen bør først indrømmes ved genindførslen (jf. punkt 1.51).
- Beregningsmetoden bør forenkles (jf. punkt 1.52).

⁽⁴³⁾ Tyskland og Nederlandene.

⁽⁴⁴⁾ Det Forenede Kongerige.

⁽⁴⁵⁾ KOM(2000) 107 endelig udg. af 29. februar 2000.

SAMMENHOLDELSE AF DATA MED HENBLIK PÅ BEKÆMPELSE AF SVIG

Momssvig og risikoanalyse

1.57. Der er tale om momssvig ⁽⁴⁶⁾, når det angivne salg er ansat for lavt eller produktionsomkostningerne (forbruget i produktionen) for højt, eller ved kombination af de to former for svig. Den økonomiske sektor, momspligtige tilhører, og de dermed forbundne muligheder er afgørende for, om de vælger den ene eller den anden form for svig.

1.58. Ikke-momsregistrerede virksomheder (undergrundsøkonomien) er et specielt fænomen, for her er der tale om fuldstændig svig, eftersom sådanne virksomheders aktiviteter slet ikke angives til skattemyndighederne.

1.59. På momsområdet øger en række faktorer risikoen for svig:

- a) det meget store antal virksomheder
- b) de komplekse regler og særordningerne
- c) den afgiftsfri handel med varer og tjenesteydelser mellem momspligtige, der er etableret i forskellige medlemsstater
- d) der gælder ikke samme momssatser i medlemsstaterne
- e) svigagtige metoder indføres og spredes meget hurtigt
- f) det indre marked er opdelt i 15 forskellige administrative områder, og medlemsstaterne samarbejder ikke godt nok
- g) de begrænsede kontrolressourcer.

⁽⁴⁶⁾ Momssvig er blot et af de elementer, der har resulteret i, at der er gået fiskale indtægter tabt. Der står langt større beløb på spil, når det drejer sig om direkte skatter og sociale bidrag og i givet fald punktafgifter, end når det kun drejer sig om moms. Men eftersom de samme elementer indgår i de forskellige beregningsgrundlag, indvirker den regnskabsmæssige »kohærens« mellem de afgiftspligtige samtidig på alle disse skatter og afgifter.

1.60. Analyser af fænomenet svig, bl.a. Kommissionens analyse ⁽⁴⁷⁾, viser, at den selvregulerende virkning, momsantages at have på grund af de momspligtiges modstridende interesser ⁽⁴⁸⁾, ikke fungerer i praksis. Der er afsløret en lang række mekanismer, som har den effekt, at dette princip undergraves.

1.61. Medlemsstaternes skatte- og afgiftsforvaltninger har interesse i at målrette deres kontrol mod de områder, hvor der er størst risiko for svig, fordi de har begrænsede ressourcer. Ved hjælp af egnede risikoanalyser, som bygger både på foreliggende kontrolresultater og på andre datakilder, kan sådan kontrol gøres målrettet.

1.62. Man kan bl.a. finde frem til sektorer, der frembyder risiko for svig, ved at sammenligne de fiskale data (de afgiftspligtiges angivelser) med statistiske data fra andre kilder.

Anvendelse af statistikker

1.63. Sammenligninger af statistikker og fiskale data består normalt kun i, at merværdien, som den fremgår af momsangivelserne, sammenholdes med et tilsvarende aggregat, der er skønsmæssigt beregnet i nationalregnskabsstatistikkerne.

1.64. Ulempen ved en sådan sammenligning er imidlertid, at man kun finder frem til en enkelt af de former for svig, der nævnes i punkt 1.57, nemlig det for lavt angivne salg. For når man går ud fra merværdien, tager man kun produktionen af varer og tjenesteydelser i betragtning, og ikke varernes endelige bestemmelse i den økonomiske proces. En indgående analyse af svig ville imidlertid også forudsætte en nøje undersøgelse af det nævnte fænomen, at momspligtige ansætter produktionsomkostningerne for højt i regnskaberne. Det kan kun gøres ved en direkte undersøgelse af komponenterne i merværdien, f.eks. forbruget i produktionen.

⁽⁴⁷⁾ Beretning fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet i henhold til artikel 14 i forordning (EØF) nr. 218/92 og artikel 12 i forordning nr. 1553/89, KOM(2000) 28 endelig udg. af 28. januar 2000.

⁽⁴⁸⁾ I teorien har enhver momspligtig interesse i at forlange en faktura på indkøbte varer, for uden den kan han ikke anmode om at få godtgjort den indgående moms.

Sammenligning af forbrug i produktionen

1.65. En medlemsstat har udviklet en metode, der går ud på at sammenligne fiskale og statistiske kilder på grundlag af produktionen af varer og varernes bestemmelse i den økonomiske proces.

1.66. Statistikkerne ⁽⁴⁹⁾ omfatter en beregning af de samlede transaktioner mellem producenter af varer og tjenesteydelser inden varernes endelige anvendelse (fortrinsvis i husholdningerne). På denne måde er det muligt direkte at måle det forbrug i produktionen, der indgår i produktionsprocessen.

1.67. Hvis man har data af samme art, men hidrørende fra momsangivelser, kan man påvise de tilfælde, hvor det angivne forbrug i produktionen er ansat for højt, og også fordelingen pr. økonomisk sektor. Man kan samtidig også påvise for lavt angivne salg.

1.68. Det er således meget nyttigt at kunne sammenligne data fra forskellige statistiske og fiskale kilder, men her er også det egentlige problem. De bygger nemlig ikke på samme grundkomponenter.

1.69. På Rettens initiativ blev den beskrevne metode også anvendt i en anden medlemsstat. Dette andet forsøg bekræftede, at den valgte metodologi var rigtig, og at den kunne anvendes i praksis, selv om det var nødvendigt at tilpasse den på visse områder efter de foreliggende data.

De opnåede resultater

1.70. Det fremgik af resultaterne af arbejdet i de to medlemsstater, at de produktionsomkostninger, der var

angivet til skatte- og afgiftsforvaltningerne, var højere end de beløb, der fremgik af nationalregnskabsstatistikkerne. Der blev konstateret store afvigelser ⁽⁵⁰⁾. Det viser, at der findes en særlig form for svig, der går ud på at mindske afgiftsgrundlaget ved med urette at ansætte omkostningerne på løbet i tidligere led for højt.

1.71. Hvis man kun lægger merværdien til grund, har sammenligningerne som anført i punkt 1.64 mindre værdi, for eventuelle problemer i beregningerne i de foregående led (omsætning og forbrug i produktionen) tages ikke i betragtning.

Konklusion

1.72. Den metode, der anvendes i de to medlemsstater, bør også anvendes i de øvrige medlemsstater med de nødvendige tilpasninger og forbedringer. Forudsat at skatte- og afgiftsforvaltningerne og de statistiske kontorer arbejder sammen, kan den nye metode indføres på grundlag af allerede eksisterende data og således uden yderligere administrativ byrde for de momspligtige (jf. punkt 1.69).

1.73. Med denne metode ville man få mere præcise tal for hver økonomisk sektor både for lavt angivet salg og for højt angivet forbrug i produktionen. Der ville dermed også kunne foretages en mere præcis risikoanalyse, ligesom kontrollen kunne korrigeres og gøres mere effektiv (jf. punkt 1.70). Det ville måske også løse de problemer, Kommissionen har gjort opmærksom på, nemlig at medlemsstaternes kontrolstrategier er behæftet med alvorlige mangler ⁽⁵¹⁾. Kommissionen og medlemsstaterne skal evaluere de nationale momssystemer og kontrollere udarbejdelsen af statistikker, og derfor er det også op til dem at træffe de nødvendige korrigerende foranstaltninger.

⁽⁴⁹⁾ Det drejer sig navnlig om input-outputsyste­met, der beskriver produktionsprocesser og outputtransaktioner og angiver både tilgang og anvendelse. I definitionerne i ENS 95 gives en nærmere beskrivelse, navnlig i kapitel 9, EFT L 310 af 30.11.1996, s. 264.

⁽⁵⁰⁾ Afvigelser på 10-20 % konstateret ved en sammenligning på aggregeret makroøkonomisk niveau af den private sektor (den finansielle sektor og landbruget ikke medtaget).

⁽⁵¹⁾ Beretning fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet i henhold til artikel 14 i forordning (EØF) nr. 218/92 og artikel 12 i forordning (EØF, Euratom) nr. 1553/89, KOM(2000) 28 endelig udg. af 28.1.2000.

KOMMISSIONENS SVAR

INDLEDNING

1.2. Kommissionen er meget interesseret i alle initiativer vedrørende bekæmpelse af momssvig, og den lægger særlig vægt på de foranstaltninger, der er omtalt i dens svar på punkt 1.57-1.62. Det skal dog bemærkes, at medlemsstaternes momsgrundlag ifølge forordning (EØF, Euratom) nr. 1553/89 udelukkende beregnes ud fra de indtægter, der er indgået i hver enkelt medlemsstat.

BUDGETGENNEMFØRELSE

1.5. Erfaringen viser, at det er specielt vanskeligt at lave overslag med hensyn til afsnit 9, Diverse indtægter, fordi der er tale om en sammenlægning af beskedne beløb, som afhænger af en lang række anvisningsberettigede. Af samme grund mener Kommissionen ikke, at en mere detaljeret kommentar nødvendigvis vil forbedre de allerede foreliggende oplysninger.

DAS-REVISION

Traditionelle egne indtægter

Revisionsresultater

1.11. Kommissionen står for opfølgningen af alle tilfælde af for sen overdragelse af egne indtægter. Når der i forbindelse med Kommissionens kontrolarbejde eller Revisionsrettens kontrol konstateres en forsinkelse, sendes der hurtigst muligt en anmodning om morarenter til den pågældende medlemsstat.

1.12. Kommissionen kan bekræfte, at det særskilte regnskab indeholder fejl, som enten er enkeltstående eller strukturelle. I de sidste fire år har det særskilte regnskab været et af de vigtigste emner for Kommissionens kontrol i alle medlemsstaterne, og sådan vil det også være fremover. Så snart der opdages en uregelmæssighed, træffer Kommissionen de relevante foranstaltninger over for medlemsstaten, herunder om nødvendigt iværksættelse af en overtrædelsesprocedure.

1.14. Kommissionen er godt klar over problemerne i forbindelse med centraliseringen af oplysningerne i det særskilte regnskab i visse medlemsstater. Den skal understrege, at denne centralisering sker ud fra et stort antal regnskabsregistre, som føres lokalt (i toldkontorerne), og som ikke i alle medlemsstaterne er datamatiseret. Kommissionen kontrollerer regelmæssigt bogføringen i det særskilte regnskab under sine kontrolbesøg, og der træffes de nødvendige foranstaltninger for at korrigere de konstaterede uregelmæssigheder.

1.15. Med hensyn til harmoniseringen af reglerne for det særskilte regnskab sigter Kommissionens kontrolforanstaltninger mod at sikre, at det særskilte regnskab føres i overensstemmelse med fællesskabsretten. De konstaterede uregelmæssigheder følges op med de relevante foranstaltninger, hvor man kræver de nødvendige bogføringsmæssige reguleringer og i givet fald en tilpasning af de nationale regler til fællesskabsretten. For eksempel er Kommissionen ved at forberede to overtrædelsesprocedurer mod Tyskland på grund af den tyske afvisning af Kommissionens krav. Desuden har Kommissionen ved sin gennemgang af 282 anmodninger om afskrivning, som Tyskland har indgivet for nylig, afsløret, at 56 % af tilfældene var bogført forkert.

1.16. Hvad angår beregningen af de hensættelser for fordringer i det særskilte regnskab over egne indtægter, der skal medtages på balancen, vil Kommissionen, selv om den mener, at en hensættelse på 100 % i betragtning af de foreliggende oplysninger er en acceptabel løsning, allerede ved udarbejdelsen af regnskaberne for regnskabsåret 2000 anvende en beregningsmetode for hensættelserne, som tager hensyn til inddrivelsesstatistikkerne for de foregående år.

Konklusion

1.17. Hvad angår de uregelmæssigheder, som Revisionsretten konstaterede i et toldkontor, vil Kommissionen træffe de nødvendige foranstaltninger, så snart den har færdiganalyseret sagen.

Moms- og BNI-indtægter

Revisionsresultater

1.21. Det er rigtigt, at der var nogle medlemsstater, der indsendte deres årlige BNI-tal efter fristens udløb, og at det betød, at der ikke var så lang tid til kontrol. Det var derfor ikke muligt at sende BNI-udvalget og GD for Budget BNI-

tallene tidligere. Eurostat har truffet en række foranstaltninger, der skal sikre, at den slags forsinkelser ikke gentager sig. Forsinkelserne påvirker dog på ingen måde kvaliteten af kontrollen med oplysningerne.

Kommissionens undersøgelse begrænser sig ikke kun til det årlige BNI-spørgeskema, men omfatter også en efterprøvning af opgørelserne og resultatet af kontrolbesøgene. Behovet for bedre dokumentation anerkendes i Kommissionens svar på særberetning nr. 17/2000.

OPFØLGNING AF TIDLIGERE BEMÆRKNINGER

Traditionelle egne indtægter

Den økonomiske forvaltning

1.24. De tilfælde af svig og uregelmæssigheder henhørende under gensidig bistand, som er omtalt i Revisionsrettens årsberetning for 1994, og som stadig er åbne, vedrører komplekse sager, hvor de nødvendige inddrivelsesforanstaltninger i givet fald vil blive truffet, så snart de administrative og retslige klageprocedurer er afsluttet.

Forskellen mellem de morarenter, der er stillet krav om, og de indbetalte beløb skyldes hovedsagelig, at Nederlandene, som skylder 5 323 395,06 NLG, har nægtet at anerkende deres ansvar. Efter at Kommissionen i 1998 havde sendt Nederlandene en åbningsskrivelse, fremsendte den den 2. februar 2000 en begrundet udtalelse. Da Nederlandene i deres svar fastholdt deres afvisning af ansvaret, er Kommissionen nu i gang med at undersøge mulighederne for at anlægge sag ved Domstolen.

1.25. Kommissionen kan bekræfte, at fællesskabsretten, når der ikke foreligger en ansøgning om overgang til fri omsætning fra eksportøren, ikke gør det muligt for myndighederne at inddrive tolden udelukkende på grundlag af, at der uretmæssigt er udstedt et varecertifikat A.TR. Den eneste foranstaltning, der kunne træffes, var derfor at gøre sådanne varecertifikater ugyldige, således at Tyrkiet kunne opkræve importtold. Kommissionen mener derfor ikke, at der har været tale om et tab af traditionelle egne indtægter.

Den anmodning om at kontrollere varecertifikaternes gyldighed, som Kommissionen på grundlag af Revisionsrettens

beretning sendte medlemsstaterne den 18. marts 1997, begrænsede sig til perioden fra og med marts 1994 på grund af den treårige forældelsesfrist, som både gælder i Fællesskabet og i Tyrkiet.

Fællesskabslovgivningen

1.30. Forbedringen af bestemmelserne om forældelse drøftes stadig (proceduren med fælles beslutningstagning). Hvad angår den kaution, der skal kræves i forbindelse med en efteropkrævningsprocedure, når varerne allerede er blevet markedsført, skal det bemærkes, at spørgsmålet må betragtes som løst i praksis for de virksomheder, der i forbindelse med udsættelsen af betalingen permanent stiller kaution for hele deres gæld. Medlemsstaterne går ikke ind for en generel forpligtelse til at stille kaution for virksomheder, som er genstand for efteropkrævning.

1.31. Kommissionen gør en indsats for at løse de konstaterede problemer, bl.a. via reformen af lovgivningen og indførelsen af det nye edb-baserede forsendelsessystem, som vil gøre det muligt at kontrollere kautionerne effektivt takket være en datamatiseret forvaltning.

Moms- og BNI-indtægter

Indledning

Omkostningerne ved det nuværende system med to nationalregnskabssystemer

1.32-1.39. Ifølge artikel 8 i forordning (EF) nr. 2223/96 om det europæiske national- og regionalregnskabssystem i Det Europæiske Fællesskab (ENS-95) er det ENS 2. udgave (ENS-79), der skal anvendes i forbindelse med fællesskabsbudgettet og egne indtægter, så længe afgørelse 94/728/EF, Euratom om ordningen for egne indtægter er i kraft.

Kommissionen har noteret sig Revisionsrettens bemærkning om, at denne løsning ikke er tilfredsstillende, både fordi ENS-95 er en bedre indikator for medlemsstaternes bidrags-evne, og fordi det betyder, at man samtidig anvender to regnskabssystemer (ENS-95 og ENS-79).

Kommissionen er enig i og støtter Revisionsrettens holdning, så meget mere som Kommissionen i erklæringerne til Rådets protokol i forbindelse med ovennævnte artikel 8, stk. 1, klart

anførte, at den beklager, at denne bestemmelse medfører, at man fortsat baserer målet for BNI, der skal anvendes i forbindelse med budgettet og Fællesskabets egne indtægter, på nationalregnskaber, der er et resultat af anvendelsen af ENS 2. udgave, så længe afgørelse 94/728 om ordningen for egne indtægter er i kraft, skønt det mål for BNI, der fremkommer ved anvendelse af ENS-95, ville være mere udtømmende og pålideligt.

BEMÆRKNINGER OM PASSIV FORÆDLING

1.46. Kommissionen fremlagde i 1998 et forslag til ændring af toldkodeksen. Proceduren med fælles beslutningstagning vedrørende dette forslag er endnu ikke afsluttet.

Økonomiske forudsætninger

1.47-1.50. Kommissionen har i de seneste år ikke fået meddelelse om nogen tilfælde af anmodninger om bevilling, der er blevet afvist på grund af økonomiske forudsætninger, hvilket bekræfter Revisionsrettens revisionsresultater (jf. punkt 1.49). Selve ordlyden i kodeksens artikel 148, litra c), viser, at beskyttelsen af Fællesskabets interesser sker i form af en beskyttelsesklausul, og den administrative praksis bekræfter dette.

Denne fremgangsmåde med en beskyttelsesklausul, som er blevet bekræftet på et Matthæus-seminar, er bibeholdt i udkastet til reform af gennemførelsesbestemmelserne til kodeksen vedrørende toldprocedurer af økonomisk betydning. Det betyder, at der er ved at ske en omfattende harmonisering af medlemsstaternes praksis.

Bevillingsproceduren

1.51. Kommissionen foretog i 1996 kontrol på stedet i Tyskland, Italien, Nederlandene og Det Forenede Kongerige, bl.a. vedrørende passiv forædling. Ved kontrollen fandt man frem til flere mindre uregelmæssigheder, bl.a. hvad lovgivningen angår.

Med hensyn til bevillingens gyldighedsperiode skal den maksimale gyldighedsperiode ifølge udkastet til reformen af toldprocedurerne af økonomisk betydning være på tre år. Virksomhedernes mulighed for at nyde godt af proceduren for passiv forædling uden forudgående bevilling vil blive øget betydeligt.

Beregning af toldfritagelsesbeløbet

Risikoen for svig og uregelmæssigheder i forbindelse med proceduren for passiv forædling

1.52-1.55. Den delvise fritagelse, som indgår i proceduren for passiv forædling, beregnes efter metoden med differentieret beskatning. På nuværende tidspunkt giver kodeksen kun mulighed for at fravige princippet om differentieret beskatning i tilfælde af reparationer mod betaling, hvor den delvise fritagelse fastlægges under hensyntagen til den merværdi, der er opstået i tredjelande.

Hvad angår udkastet til reform af toldprocedurerne af økonomisk betydning, ifølge hvilket der skal indføres en beskatning af merværdien, kræves det, at Rådet og Europa-Parlamentet først godkender Kommissionens forslag om ændring af toldkodeksen, som blev fremlagt i 1998, og som nu er til andenbehandling under proceduren med fælles beslutningstagning.

Kommissionen er bevidst om de risici for fejl, der er knyttet til proceduren for passiv forædling. Men da indvirkningen på budgettet ikke er særlig stor, har Kommissionen på grundlag af risikoanalyser rettet sin kontrol mod områder, der er mere følsomme hvad fællesskabsbudgettet angår, uden af den grund helt at forsømme denne ordning, som var et af emnerne for fire kontrolbesøg i 1996.

De konstaterede iboende risici for svig og uregelmæssigheder i proceduren for passiv forædling vedrører den differentierede beskatning, fordi beregningen heraf er meget indviklet. Med indførelsen af en beskatning af merværdien forenkles ordningen. Antallet af uregelmæssigheder vedrørende tekstilvarer i forbindelse med passiv forædling, som ganske vist er ubetydeligt i forhold til det samlede antal opdagede uregelmæssigheder, hænger sammen med, at denne ordning hovedsagelig anvendes på disse varer.

Konklusion

1.56. Kommissionen ønsker at understrege, at:

- undersøgelsen af de økonomiske forudsætninger sker på grundlag af en fremgangsmåde, der er baseret på en beskyttelsesklausul
- det er en kendt sag, at præferenceordningerne indebærer en række usikkerhedsmomenter for virksomhederne, som derfor har en velbegrunnet interesse i at sikre sig en nødløsning ved at ansøge om tilladelse til at anvende proceduren for passiv forædling
- reformen af toldkodeksen vil reducere brugen af proceduren med forudgående bevilling

— reformen vil forenkle beregningsmetoden.

SAMMENHOLDELSE AF DATA MED HENBLIK PÅ BEKÆMPELSE AF SVIG

Momssvig og risikoanalyse

1.57-1.62. Kommissionen har for nylig behandlet problemet med momssvig i sin rapport i henhold til artikel 14 i forordning (EØF) nr. 218/92 og artikel 12 i forordning (EØF, Euratom) nr. 1553/89 ⁽¹⁾. Af denne rapport samt det arbejde, der er udført i ad hoc-gruppen for skattesvig i Rådet, fremgår det klart, at hvis overgangsordningen for moms skal opretholdes, bør den ledsages af en styrkelse af kontrollen og det administrative samarbejde. Med henblik herpå har Kommissionen bebudet, at den først og fremmest vil foreslå en styrkelse af de gældende juridiske fællesskabsinstrumenter vedrørende administrativt samarbejde og gensidig bistand ⁽²⁾.

I rapporten anbefales det ligeledes, at medlemsstaterne udvikler risikoanalyse-systemer, så de bedre kan målrette skattemyndighedernes begrænsede ressourcer. Kommissionen støtter inden for rammerne af sine beføjelser alle initiativer fra medlemsstaterne på dette område, bl.a. gennem støtte til udveksling af embedsmænd og seminarer om risikoanalyse, der ydes gennem Fiscalis-programmet.

Kommissionen vil gerne understrege, at der bag den groveste form for momssvig står organiseret kriminalitet, som udnytter svaghederne i overgangsordningen for moms i forbindelse med transaktioner inden for Fællesskabet gennem en række strukturerede kriminelle transaktioner på tværs af grænserne i Det Europæiske Fællesskab ved ikke at betale den skyldige moms eller ved at skabe uberettigede momstilgodehavender.

1.59. Kommissionen er enig i, at de faktorer, som Revisionsretten nævner, øger risikoen for svig. Den mener desuden, at en anden faktor, der kan øge risikoen for svig, er manglen på et klart retsgrundlag for en international koordinering af momsundersøgelserne varetaget af OLAF/Kommissionen.

Anvendelse af statistikker

Sammenligning af forbrug i produktionen

1.63-1.69. En risikoanalyse er en systematisk beslutnings-tagningsproces, som er baseret på følgende elementer: for det første indsamling og struktureret analyse af oplysningerne, for det andet en struktureret indkredsning af risiciene, og for det tredje en struktureret analyse af de indkredsede risici. Den har til formål at målrette kontrollen mod de specifikke virksomheder, hvor risikoen er størst. På momsområdet baseres den hovedsagelig på mikroøkonomiske oplysninger.

Kommissionen kan ikke udtale sig om fordelene ved den metode, som Revisionsretten omtaler. Under alle omstændigheder mener Kommissionen, at man skal være meget forsigtig med at anvende denne metode som et yderligere instrument, der gør det muligt at finpudse risikoanalysen på momsområdet, idet de undersøgelser, der hidtil er foretaget, ikke har givet endegyldige resultater.

Konklusion

1.72-1.73. Kommissionen er villig til at se på fordelene ved den metode, der er beskrevet i Revisionsrettens beretning. Den har planer om i samarbejde med de pågældende to medlemsstater at drøfte den med repræsentanterne for alle medlemsstaterne på et møde i det rådgivende udvalg for egne indtægter, som er det kompetente udvalg på området. Hvis det viser sig, at de to medlemsstaters forsøg kan gentages og tilvejebringe en metode, som kan være nyttig for myndighederne i andre medlemsstater, vil Kommissionen opfordre myndighederne til at føje den til de øvrige instrumenter, der er nævnt i svaret på punkt 1.57-1.62.

⁽¹⁾ KOM(2000) 28 endelig af 28.1.2000.

⁽²⁾ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet — Strategi til forbedring af momssystemet i det indre marked. KOM(2000) 348 endelig af 7.6.2000.

KAPITEL 2 (*)

Den fælles landbrugspolitik

2.0. INDHOLD	Punkt
Indledning	2.1-2.4
Budgetgennemførelse	2.5-2.24
Oprindeligt budget	2.5
Endelige bevillinger	2.6
Udgifter	2.7
Den formålsbestemte reserve	2.8
Træk på den monetære reserve	2.9
Indtægter opført i udgiftsbudgettet	2.10-2.13
Nedgang i forskuddene	2.14-2.15
Bevillingsfremførsel fra det foregående regnskabsår: fødevarehjælp til Rusland	2.16-2.18
Budgetforvaltning	2.19-2.22
Edb-systemet	2.23
Konklusion	2.24
DAS-revision	2.25-2.41
Indledning	2.25
De underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed	2.26-2.40
Substansfejl	2.26-2.27
Systematiske fejl	2.28-2.31
Formelle fejl	2.32-2.35
Retsforskrifter	2.36-2.40
Konklusion	2.41
Regnskabsafslutning	2.42-2.76
Indledning	2.42
Regnskabsafslutning under ordningen gældende indtil 1996	2.43-2.60
Afslutning af regnskaberne for 1995	2.43-2.59
Konklusion	2.60
Regnskabsafslutning under ordningen gældende efter 1995	2.61-2.76
Afslutning af regnskaberne for 1998	2.62-2.63
Afslutning af regnskaberne for 1999	2.64-2.67
Overensstemmelsesbeslutninger	2.68-2.73
Konklusion	2.74-2.76

(*) Kommissionens svar findes på side 56.

Opfølgning af tidligere bemærkninger	2.77-2.129
Indledning	2.77-2.78
Vin	2.79-2.100
Baggrund	2.79-2.83
Styring af vinmængden på markedet	2.84
Destillation og prisniveauer	2.85-2.86
Rydning	2.87-2.89
Pålidelige oplysninger	2.90-2.91
Fortegnelse over vindyrkningsarealer	2.92-2.95
Det særlige inspektørkorps	2.96-2.98
Konklusion	2.99-2.100
Mælkekvoter	2.101-2.107
Kvotordningen	2.101-2.104
Konklusion	2.105-2.107
Anvendelse af skummetmælk og skummetmælkspulver til dyrefoder	2.108-2.112
Baggrund	2.108
Foranstaltninger truffet af Kommissionen	2.109-2.110
Konklusion	2.111-2.112
Mejeriprodukter indført til lavere importafgiftssats	2.113-2.129
Baggrund	2.113-2.121
Det Forenede Kongeriges foranstaltninger	2.122-2.123
Foranstaltninger i Nederlandene	2.124-2.125
Kommissionens foranstaltninger	2.126
Inkassering af for lidt betalte importafgifter	2.127
Konklusion	2.128-2.129

INDLEDNING

2.1. Dette kapitel omhandler udgifterne til Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (EUGFL, Garantisektionen) samt udgifterne under kapitel B2-5 1 (andre foranstaltninger på landbrugsområdet).

2.2. Stort set alle disse udgifter er afholdt af de udbetalende organer i medlemsstaterne. Kommissionen overfører hver måned et forskud til disse organer, og beløbet fastsættes på grundlag af de betalinger, der er anmeldt for den foregående måned. Disse betalinger regnskabsføres månedligt som udgifter med forbehold af eventuelle korrektioner i forbindelse med regnskabsafslutningen efter regnskabsårets udgang.

2.3. Dette kapitel er opdelt i følgende fire dele:

- a) budgetgennemførelsen i regnskabsåret 1999
- b) DAS-revisionen vedrørende regnskabsåret 1999
- c) regnskabsafslutninger
- d) opfølgning af en række særberetninger.

2.4. Retten har endvidere offentliggjort en række særberetninger og udtalelser om den fælles landbrugspolitik. Listen over disse dokumenter er vedføjet som bilag.

BUDGETGENNEMFØRELSE

*Den formålsbestemte reserve**Oprindeligt budget*

2.5. I regnskabsåret 1999 androg de oprindelige bevil­linger under undersektion B1 i budgettet for Den Euro­pæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (EUGFL, Garantisektionen), 40 940 millioner euro (inklusive 205 millioner euro i formålsbestemte reserver og den monetære reserve ⁽¹⁾ på 500 millioner euro (jf. **tabel 2.1**) eller 50,5 % af de samlede bevillinger til betalinger til dækning af aktions­udgifter. Disse bevillinger svarede til 90,6 % af det beløb, landbrugsretningslinjen er fastsat til i henhold til de finansielle overslag (45 188 millioner euro).

Endelige bevillinger

2.6. De oprindelige bevillinger blev ændret to gange i regnskabsåret ved ændrings- og tillægsbudgetter (TÆB) ⁽²⁾. Ved disse ændringer blev bevillingerne skåret ned med 402 millioner euro (0,9 %). De endelige bevil­linger beløb sig således til 40 038 millioner euro (den monetære reserve ikke medregnet) (jf. **tabel 2.1**). De samlede bevægelser — dvs. det samlede beløb for over­førsler (jf. punkt 2.20-2.21) og de to TÆB — androg 4 142 millioner euro eller 10,2 % af de oprindelige bevil­linger (mod 5,2 % i 1998, jf. årsberetningen for regn­skabsåret 1998, punkt 2.4).

Udgifter

2.7. Udgifterne beløb sig til 39 541 millioner euro (+ 2 % i forhold til 1998) eller 98 % af de disponible bevillinger (jf. **tabel 2.1**) og 87 % af landbrugsretnings­linjen. Vegetabilsk produkt tegned sig for 67,6 % af udgifterne, animalske produkter for 23,9 %, tilknyttede udgifter for 1,9 % og ledsageforanstaltninger for 6,6 %. Opgjort efter art var udgifterne stort set fordelt på direkte støtte (74,09 %), restitutioner (14,09 %), struk­tureforanstaltninger (6,94 %), og interventionsforanstalt­ninger (3,6 %). Tendensen for udgifterne til strukturfor­anstaltninger og i mindre omfang til eksportrestitutioner var stigende, mens udgifterne til direkte støtte og inter­ventionsforanstaltninger faldt en smule (jf. **figur 2.1**).

⁽¹⁾ Den monetære reserve skal dække negative udsving (på over 200 millioner euro) i dollar/euro-pariteten i forhold til den paritet, der er anvendt i budgettet. Omvendt skal enhver gevinst på over 200 millioner euro som følge af en gunstig udvikling i denne paritet overføres til den mone­tære reserve.

⁽²⁾ TÆB nr. 4/99, EFT L 339 af 30.12.1999, og TÆB nr. 5/99, EFT L 88 af 10.4.2000.

2.8. Den formålsbestemte reserve (205 millioner euro), der oprindeligt var afsat til EUGFL, Garantisektionen, er ikke blevet anvendt til det oprindeligt fastsatte formål. I henhold til TÆB nr. 4/99 og nr. 5/99 er bevillingerne blevet anvendt til budgetposter uden for undersekti­on B1 (til finansiering af bistanden til landene i Central- og Østeuropa og til Kosovo). Da der ikke kunne træk­kes på den formålsbestemte reserve, var det derfor efter­følgende nødvendigt at forhøje bevillingerne på en række budgetposter ved overførsler på i alt 169 millioner euro ⁽³⁾.

Træk på den monetære reserve

2.9. Der er regnskabsført 219 millioner euro i ekstra udgifter som følge af den ugunstige udvikling i dollar/euro-pariteten ⁽⁴⁾. Som fastsat i artikel 12, stk. 1, i Rådets beslutning 94/729/EF om budgetdisciplin er der ikke trukket på den monetære reserve, fordi de dis­ponible bevillinger på de relevante poster kunne dække udgifterne. Var budgetreglen om specificering ⁽⁵⁾ imid­lertid blevet overholdt til punkt og prikke, burde kurs­udsvingene ikke have været dækket over de disponible bevillinger.

Indtægter opført i udgiftsbudgettet

2.10. I henhold til reglen om bruttoopgørelse ⁽⁶⁾ kan indtægter ikke øremærkes til bestemte udgifter, og ind­tægter og udgifter kan ikke modregnes. I alt 3 057,7 mil­lioner euro i negative indtægter optræder imidlertid stad­ig i EUGFL, Garantisektionens regnskaber ⁽⁷⁾ (i 1998 var der tale om 2 498 millioner euro, jf. årsberetningen for regnskabsåret 1998, punkt 2.11). Posterne med en negativ saldo beløber sig til i alt 1 473,1 millioner euro, mens der i budgettet kun er opført en indtægt på 647 millioner euro (+ 127 %).

⁽³⁾ B1-3 0 0: 13,7 millioner euro, B1-3 0 1 0: 12,2 millioner euro, B1-3 0 1 2: 28,3 millioner euro, B1-3 0 1 4: 0,9 millioner euro, B1-3 6 0 1: 10 millioner euro, B1-5 0 1 1: 104 millioner euro.

⁽⁴⁾ I budgettet er anvendt pariteten 1 euro = 1,09 dollar, men den gennemsnitlige kurs i referenceperioden (1.8.1998-31.7.1999) var 1 euro = 1,11 dollar. Udsvingene i dollar/euro-pariteten indvirker på følgende kapitler: mark­grøder (120 millioner euro), sukker (21 millioner euro) spindplanter (62 millioner euro), restitutioner for visse varer fremstillet ved forarbejdning af landbrugsprodukter (12 millioner euro) og Posei-programmerne (4 millioner euro).

⁽⁵⁾ Jf. finansforordningens artikel 4.

⁽⁶⁾ Jf. finansforordningens artikel 4 og 27.

⁽⁷⁾ På 27 budgetposter (næsten 14 % af samtlige poster) er der opført negative udgifter.

Tabel 2.1 — EUGFL, Garantisektionen, 1999

(mio. EUR)

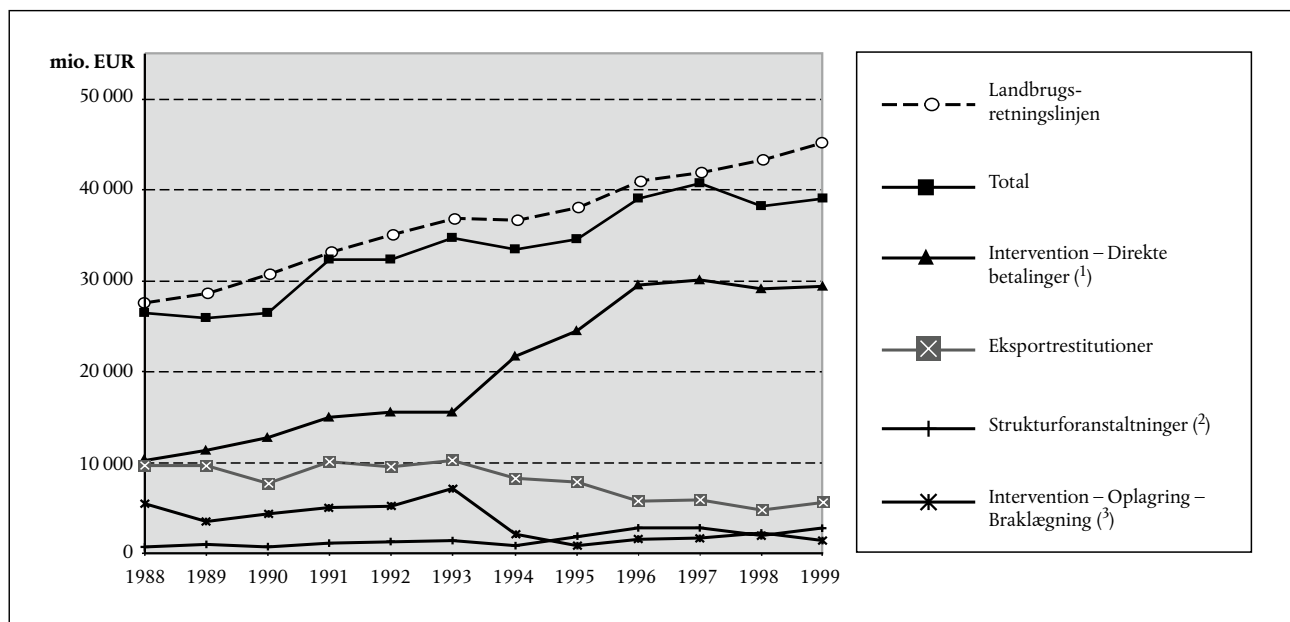
Udgiftsområde i de finansielle overslag: 1. Undersektion B1: EUGFL, Garantisektionen

	Udgifts- området i alt	Heraf				
		B1-1	B1-2	B1-3	B1-5	B1-6
	FB/BB	FB/BB	FB/BB	FB/BB	FB/BB	FB/BB
Loft i henhold til de finansielle overslag	45 188					
Udviklingen i budgettet						
Oprindelige bevillinger ⁽¹⁾	40 940	27 022	9 706	1 095	2 617	500
Endelige disponible bevillinger ⁽²⁾	40 538	26 979	9 606	856	2 597	500
Difference mellem oprindelige og endelige bevillinger	- 402	- 43	- 100	- 239	- 20	0
% (endelige-oprindelige/oprindelige)	- 1	0	- 1	- 22	- 1	0
Budgetgennemførelse						
Udnyttede bevillinger ⁽³⁾	39 541	26 739	9 440	773	2 588	0
i % af de endelige disponible bevillinger	98	99	98	90	100	0
Bevillinger fremført til 2000	33	0	0	33	0	0
i % af de endelige disponible bevillinger	0	0	0	4	0	0
Bevillinger, der er bortfaldet	964	240	166	50	9	500
i % af de endelige disponible bevillinger	2	1	2	6	0	100

⁽¹⁾ Inklusive bevillingerne under den formålsbestemte reserve (B0-4 0) og den monetære reserve på 500 mio. EUR.⁽²⁾ Inklusive den monetære reserve på 500 mio. EUR.⁽³⁾ I forpligtelser.

Kilde: Forvaltningsregnskab 1999.

Figur 2.1 — Udviklingen i EUGFL-udgifterne efter art (1988-1999)

⁽¹⁾ Intervention - direkte betalinger: prisudligningsstøtte plus braklægning af jord, der anvendes til markafgrøder.⁽²⁾ Strukturforanstaltninger: omstillingspræmier plus ledsageforanstaltninger.⁽³⁾ Intervention - oplagring - braklægning: privat oplagring plus offentlig oplagring plus braklægning undtagen braklagte arealer, der anvendes til markafgrøder og minus opkrævede tillægsafgifter for mælk.

De andre foranstaltninger (fødevarehjælp) og udgifter bortset fra ledsageforanstaltninger er ikke medregnet i denne figur. På grund af den valgte skala ville udviklingen i disse udgifter ikke kunne aflæses.

Kilde: Kommissionens regnskaber.

2.11. Af disse 1 473,1 millioner euro tegner regnskabsafslutningen vedrørende tidligere regnskabsår sig for 606 millioner euro (41,2 %) og tillægsafgifterne som følge af overskridelser af mælkekvoterne sig for 497 millioner euro (33,7 %). På sidstnævnte budgetpost var der imidlertid ikke opført nogen anslåede indtægter. Hvad angår princippet om etårighed, bemærker Retten, at over 40 % af disse afgifter burde have været regnskabsført i 1998.

2.12. Indtægterne hidrører også fra fortjeneste på salg af oplagrede landbrugsprodukter bl.a. som følge af store nedskrivninger (svarende til differencen mellem købsprisen og den skønnede salgspris). For fem kategorier oplagrede produkter var indtægterne anslået til 143 millioner euro. Men fortjenesten var på 286 millioner euro⁽⁸⁾, altså det dobbelte.

2.13. Endelig vedrører næsten 83 millioner euro af disse 1 473,1 millioner euro 19 budgetposter, hvor der i alt kun var opført 6 millioner euro i indtægter.

Nedgang i forskuddene

2.14. I regnskabsåret 1999 blev der skåret væsentligt ned på forskuddene, der udbetales på grundlag af regnskabsregistreringerne. Disse nedskæringer blev pålagt en række medlemsstater dels på grund af svagheder ved gennemførelsen af det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem og ved gennemførelsen af kontrollen (Grækenland — 108 millioner euro, Portugal — 5 millioner euro), dels fordi medlemsstaterne ikke havde betalt tillægsafgiften som følge af overskridelser af mælkekvoterne (Grækenland — 2 millioner euro, Spanien — 5,5 millioner euro, Italien — 104,7 millioner euro vedrørende produktionsåret 1998/99 og 224,9 millioner euro vedrørende produktionsåret 1997/98 — og Det Forenede Kongerige — 0,5 millioner euro).

2.15. Italien har indsendt data om tillægsafgiften som følge af overskridelser af mælkekvoterne for 1999 for sent, og derfor er 134 millioner euro blevet opført på regnskabet for 2000. Eftersom beløbet vedrører regnskabsåret 1999, er det et brud på regnskabsprincippet om etårighed at opføre det på regnskabet for 2000. Endvidere er 224 millioner euro, som henhørte under regnskabsåret 1998, inkasseret i og opført på regnskabet for 1999.

⁽⁸⁾ Oksekød: – 180,5 millioner euro (mod – 95 millioner euro), olivenolie: – 63,9 millioner euro (mod – 7 millioner euro), skummetmælkspulver: – 27,7 millioner euro (mod – 30 millioner euro), ris: – 11,4 millioner euro (mod – 6 millioner euro) og smør og fløde: – 3 millioner euro (mod – 5 millioner euro).

Bevillingsfremførsel fra det foregående regnskabsår: fødevarerhjælp til Rusland

2.16. Ved et TÆB, som blev vedtaget i december 1998, blev der overført 400 millioner euro i uudnyttede bevillinger til budgetkapitlet »Fødevarerhjælp« på budgettet for 1998. Disse bevillinger skulle bruges til fødevarerhjælp til Rusland. Da det imidlertid var umuligt at gennemføre et sådant program (jf. årsberetningen for regnskabsåret 1998, punkt 2.16), anmodedes der om ikke-automatisk fremførsel af disse bevillinger til regnskabsåret 1999. Denne procedure er meget langvarig, og da detastede med at få iværksat dette program, foretog Kommissionen straks en bevillingsoverførsel på 8 millioner euro⁽⁹⁾ fra budgetposten »Skolemælk« til budgetposten »Fødevarerhjælp til Rusland«. 336 millioner euro af de 400 millioner euro blev brugt, resten blev annulleret. Det ville i den sidste ende have været mere hensigtsmæssigt at opføre disse bevillinger direkte på budgettet for 1999 ved en ændringskrivelse.

2.17. De leverede fødevarer kom fra Unionens fødevarerelag. Ifølge Kommissionens beregning⁽¹⁰⁾ skulle denne fremgangsmåde nedbringe oplagringsomkostningerne og udgifterne til eksportrestitutioner for svinekød. I virkeligheden blev de samlede oplagringsomkostninger ikke nedbragt, og bevillingerne til eksportrestitutioner for svinekød måtte forhøjes med 61 millioner euro (+ 29 %). Kommissionen bør redegøre for årsagerne til disse stigninger. En af årsagerne kunne være, at leverancerne til Rusland blev forsinket og også skåret ned, således at fællesskabslagrene ikke blev nedbragt i det forventede omfang. Selv om leverancerne først fandt sted efter den 15. oktober 1999, blev der bogført 80,5 millioner euro som udgifter til fødevarerhjælp i regnskabet for 1999. Dette beløb burde i stedet have været bogført som nedskrivning af lagrene, fordi fødevarerne ved regnskabsårets udgang stadig var på lager.

2.18. Fødevarerhjælpen til Rusland henhører ifølge sin art mere under »Eksterne aktioner« end under »Landbrugsudgifter« (hvilket Retten påpegede allerede i 1991 og 1992⁽¹¹⁾). Det var ikke berettiget at finansiere dette program over EUGFL, Garantisektionen, specielt ikke fordi denne form for bistand til et tredjeland normalt finansieres over afsnit B7-2 »Fødevarerhjælp og humanitær bistand«.

⁽⁹⁾ Bevillingsoverførsel 9901.

⁽¹⁰⁾ Jf. Kommissionens finansieringsoversigt til forordningen om fødevarerhjælp til Rusland.

⁽¹¹⁾ Revisionsrettens årsberetning for regnskabsåret 1991, EFT C 330 af 15.12.1992, punkt 2.47 ff., og Revisionsrettens årsberetning for regnskabsåret 1992, EFT C 309 af 16.11.1993, punkt 2.108-2.109.

Budgetforvaltning

2.19. Retten har gennemgået oplysningerne i driftsregnskabet om regnskabsårets budgetforvaltning, herunder bl.a. redegørelserne for afvigelserne mellem det oprindeligt godkendte budget og de udnyttede bevillinger.

2.20. Kommissionen begrundet en lang række bevillingsoverførsler (jf. punkt 2.6) med, at det har været nødvendigt at forhøje budgetposterne vedrørende eksportrestitutioner på grund af de vigende verdenspriser. Endvidere har en af årsagerne til det store antal bevillingsoverførsler været, at medlemsstaternes overslag har været af varierende kvalitet. Kvaliteten af dem kunne forbedres, hvis der blev pålagt medlemsstaterne strengere frister for forelæggelse af overslagene, og hvis der blev indført et strengere tilsyn med overslagene. I forbindelse med direkte støtte burde det være muligt at kræve af medlemsstaterne, at de meddeler betalingsoverslagene på et tidligere tidspunkt. Nogle bevillingsoverførsler er foretaget, fordi der skulle dækkes supplerende udgifter, som skyldtes, at betalinger ikke var foretaget til tiden, eller at programmer, som medfinansieres af medlemsstaterne, ikke er gennemført til tiden⁽¹²⁾. Kommissionen bør føre bedre tilsyn med forsinkelserne vedrørende de tidligere regnskabsår, således at den bedre kan tilpasse bevillingerne for det løbende regnskabsår⁽¹³⁾.

2.21. I nogle tilfælde (som kan opgøres til i alt 41,6 millioner euro⁽¹⁴⁾) har træk på bestemte budgetposter måttet udlignes med senere bevillingsforhøjelser. Disse bevillingsoverførsler er tilsyneladende kun foretaget, fordi

⁽¹²⁾ For støtte til udvikling af landdistrikterne er medlemsstaterne i henhold til forordning (EF) nr. 1750/1999 forpligtet til at indsende overslag for det følgende regnskabsår og til at holde udgifterne inden for det fastsatte loft. Endvidere er der fastsat sanktioner i tilfælde af overskridelser af overslagene.

⁽¹³⁾ Bevillingsoverførslerne på i alt 18 millioner euro til budgetposten vedrørende støtte til forbruget af olivenolie svarer til 43,9 % af de oprindelige bevillinger. De kunne have været undgået, hvis Kommissionen havde taget hensyn til forsinkede betalinger i det foregående produktionsår. I begrundelsen til bevillingsoverførslen henvises der kun til, at de støttede mængder er øget, forsinkelserne nævnes ikke.

⁽¹⁴⁾ Det drejer sig navnlig om følgende budgetposter: B1-1 0 0 1, 1 0 1 2, 1 0 1 3, 1 0 1 4, 1 0 5 5, 1 0 6 2, 1 5 1 1, 1 8 5 4, 2 0 5 0, 2 1 2 3, 3 0 1 4, 3 1 0 0, 3 2 1 0, 3 6 0 0 og 3 6 0 1.

det var belejligt⁽¹⁵⁾. Andre bevillingsoverførsler vidner også om, at der ikke er taget hensyn til ændringer i de gældende regler eller til bestemte elementer, som kan henføres til foregående produktionsår. Kommissionen burde således have kunnet forudse, at det var begrænset, hvad der ville blive afholdt af betalinger i 1999 over kontoen »Præmier for endelig nedlæggelse af vinarealer« og kontoen for tobakspræmier (fra disse konti er der overført i alt 69 millioner euro⁽¹⁶⁾). Kommissionen bør tilstræbe en strammere forvaltning af bevillingsoverførslerne.

2.22. Ved regnskabsårets udgang er der foretaget yderligere nedskrivning af bestemte landbrugslagere. Som i 1998 og af samme grunde⁽¹⁷⁾ er nedskrivningsbeløbet ansat for højt (80 millioner euro, jf. punkt 8.9). Det er en krænkelse af de grundlæggende principper for budgetforvaltningen, for når nedskrivningerne ansættes for højt et bestemt regnskabsår, bliver der flere bevillinger til disposition det år, hvor disse lagre bliver solgt (jf. punkt 2.12). Kommissionen bør derfor tage nedskrivningsproceduren op til revision.

Edb-systemet

2.23. Retten kritiserede i årsberetningen for regnskabsårene 1997 og 1998⁽¹⁸⁾ edb-systemet til forvaltning af landbrugsudgifterne (AGREX) og anbefalede Kommissionen at anskaffe sig et nyt system. Kommissionen er ikke kommet meget videre på dette område (jf. punkt 8.41-8.56).

Konklusion

2.24. Udgifterne under undersektion B1 beløb sig til 39 541 millioner euro eller 98 % af de endelige bevillinger (eksklusive den monetære reserve) (jf. punkt 2.7). Bevillingsoverførslerne og tillægs- og ændringsbudgetterne, som beløb sig i alt til 4 141 millioner euro (eller

⁽¹⁵⁾ Bevillingsoverførsel 9902, 9917 og 9918 (konto B1-1 0 0 1): Når man sammenligner bevægelserne, ser man, at der ikke var nogen logisk begrundelse for disse transaktioner. Det samme gælder bevillingsoverførsel 9913 og 9917 (konto B1-1 5 1 1), hvor det beløb, der er trukket på denne konto i henhold til bevillingsoverførsel 9913, har måttet udlignes ved en forhøjelse af bevillingerne i henhold til bevillingsoverførsel 9917. Det samme gælder bevillingsoverførsel 9919 fra konto B1-2 0 5 0.

⁽¹⁶⁾ Bevillingsoverførsel 9914 (hvorved der er overført 7 millioner euro fra B1-1 6 4 0) og bevillingsoverførsel 9915 (hvorved der er overført 62 millioner euro fra B1-1 7 1 0).

⁽¹⁷⁾ Årsberetningen for regnskabsåret 1998, punkt 2.39, litra a).

⁽¹⁸⁾ Årsberetningen for regnskabsåret 1997, punkt 2.24-2.25, og årsberetningen for regnskabsåret 1998, punkt 2.33-2.34.

over 10 % af de oprindelige bevillinger) (jf. punkt 2.6) har bevirket, at udnyttelsesgraden for de fleste budgetposter er steget. Det indikerer, at såvel indtægtsoverslagene (jf. punkt 2.10-2.13) som udgiftsoverslagene (jf. punkt 2.20-2.21) er af varierende kvalitet. Kommissionen bør derfor i samarbejde med medlemsstaterne gøre en indsats for at få forbedret kvaliteten af disse overslag. Endelig bør praksis med negative udgifter tages op til fornyet overvejelse, specielt i forbindelse med revisionen af finansforordningen (jf. punkt 2.10).

DAS-REVISION

Indledning

2.25. Retten har med henblik på revisionserklæringen om regnskaberne rigtighed og de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed foretaget stikprøvekontrol af betalingerne afholdt over bevillingerne opført i undersektion B1 i budgettet for regnskabsåret 1999 (39 541 millioner euro, jf. **tabel 2.1**). Alle transaktioner, der indgik i stikprøven, er blevet undersøgt hos det udbetalende organ, den ansvarlige lokale myndighed og den endelige støttemodtager. Punkt 2.26 ff. indeholder Rettens bemærkninger om de substansfejl og de formelle fejl, der blev konstateret under denne revision. Bemærkningerne om regnskaberne rigtighed er samlet under punkt 8.1-8.19.

De underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed

Substansfejl

2.26. Substansfejl er fejl, der indvirker på beløbet for den udvalgte transaktion. Disse fejl forekommer hyppigt, og de indvirker fortsat i væsentlig grad på de samlede udgifter. Over to tredjedele af disse fejl kan henføres til de endelige støttemodtagere, og de består hovedsagelig i, at der er anmeldt for store — men ofte kun lidt for store — arealer med henblik på støtte til vegetabiliske produkter eller ledsageforanstaltninger (Tyskland, Danmark, Spanien, Frankrig, Italien, Portugal og Det Forenede Kongerige), eller at der er anmeldt for mange dyr med henblik på præmieordningerne (Irland, Portugal og Det Forenede Kongerige). Nogle fejl vedrører beløb, der er uretmæssigt udbetalt til lageromkostninger (ikke-støtteberettigede udgifter, Finland) eller til den særlige oksekødspræmie (utilstrækkeligt bevis for slagting, Tyskland).

2.27. I Grækenland konstaterede Retten fejl, som kunne henføres til den lokale forvaltning. En række regionale sammenslutninger af kooperativer⁽¹⁹⁾ tilbageholder en bestemt del af det støttebeløb, der skal udbetales, uanset om det er hektarstøtte, støtte til olivenolieproduktion eller tobaksstøtte⁽²⁰⁾. De centrale myndigheder tilbageholder 3 % af den fællesskabsstøtte, der skal udbetales til olivenolieproducenterne og til tobaks- og bomuldsproducenterne. Disse 3 % indbetales til en forsikringsfond (ELGA). Endelig tilbageholdes 1 % af støtten til produktion af olivenolie, dette beløb overføres til den nationale olivenolieproducentsammenslutning. Spanien havde medtaget ikke-støtteberettigede udgifter under Fællesskabets medfinansiering af en driftsfond for en producentorganisation i frugt- og grøntsagssektoren. Endelig havde Italien på ny⁽²¹⁾ fritaget nogle landbrugsproducenter for at betale tillægsafgiften for overskridelse af mælkekvoter (238 millioner euro, jf. punkt 2.14 — 104,7 millioner euro og punkt 2.15 — 134 millioner euro). Det giver disse producenter konkurrencefordele.

Systematiske fejl

2.28. Sådanne fejl vedrører ikke direkte transaktionerne i stikprøven, men de indvirker på en hel udgiftskategori eller på dele af en udgiftskategori.

2.29. Som anført i punkt 2.27 tilbageholder Grækenland systematisk 3 % af fællesskabsstøttebeløbet til olivenolie-, tobaks- og bomuldsproducenterne. Disse 3 % overføres til en forsikringsfond. Der er i alt overført 49,4 millioner euro, og fællesskabsretten giver ikke hjemmel til sådanne overførsler. En lokal forvaltning (Sapes-kommunen i Grækenland) har systematisk tilbageholdt 2 % af støtten til markafgrøder svarende til i alt 0,27 millioner euro, som uberettiget er overført til den lokale sammenslutning af kooperativer. Endelig har sammenslutningen af kooperativer i Messara (Heraklion-præfektur i Grækenland) tilbageholdt 2,2 % af støtten til olivenolieproduktion. I alt er der uberettiget tilbageholdt 0,16 millioner euro.

⁽¹⁹⁾ Som i 1998, jf. årsberetningen for regnskabsåret 1998, punkt 2.46-2.47.

⁽²⁰⁾ Afgifterne svinger: Den regionale sammenslutning af hektarstøttekooperativer (Trakien) tilbageholder 2 %, den lokale sammenslutning af olivenolieproducentkooperativer (Messara) 2,2 % og den lokale sammenslutning af tobaksproducenter (Kolindros) 0,94 %.

⁽²¹⁾ Jf. årsberetningen for regnskabsåret 1998, punkt 2.45.

2.30. I Sverige er omkostningerne forbundet med udarbejdelse af kartografiske fortegnelser i 1998 blevet dækket af producenterne, før der blev indgivet ansøgning om støtte til markafgrøder. Denne praksis gik ud på, at nationale administrationsudgifter er blevet bogført under fællesskabsstøtten. Det er i strid med fællesskabsbestemmelserne. Sverige har på denne måde inkasseret 3,5 millioner euro.

2.31. I Østrig har Fællesskabet medfinansieret miljøprogrammet Öpul. Der er ikke beregnet renter af udestående beløb.

Formelle fejl

2.32. De konstaterede formelle fejl indvirker ikke på beløbet for de underliggende transaktioner. Formelle fejl er en følge af, at de gældende bestemmelser ikke er overholdt, og ofte skyldes de svagheder i forvaltningssystemerne. Sådanne formelle fejl forekommer også hyppigt (uden hensyntagen til de mange forskellige fejl, en og samme transaktion er behæftet med). Otte ud af ti sådanne fejl kan henføres til den centrale eller lokale forvaltning i medlemsstaterne.

2.33. Retten har undersøgt de månedlige betalingsordrer. Det fremgik af denne analyse, at disse betalingsordrer i elleve af årets tolv måneder var blevet påtegnet efter udløbet af de gældende frister ⁽²²⁾ (der var tale om i alt 37 521 millioner euro eller 94,4 % af betalingerne). Et ekstremt eksempel på sådanne forsinkelser er en udgiftsforpligtelse (15 101 millioner euro), der blev indgået i november 1998 og regnskabsført den 19. august 1999. I henhold til de gældende regler var fristen imidlertid den 20. februar.

2.34. På medlemsstatsniveau er årsagen til de konstaterede formelle fejl i de fleste tilfælde mangler ved gennemførelsen af de foreskrevne kontroller. I henhold til Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92 ⁽²³⁾ skal mindst en bestemt procentdel af hektarstøtteansøgningerne underkastes supplerende kontrol i form af kontrol på stedet, når der konstateres for mange fejl ved den første gennemgang af sagerne. Disse bestemmelser var

⁽²²⁾ Som i 1998, jf. årsberetningen for regnskabsåret 1998, punkt 2.49.

⁽²³⁾ Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92 af 23. december 1992 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT L 391 af 31.12.1992.

ikke altid overholdt i Frankrig og Finland. Endelig har Retten ikke i alle tilfælde kunnet få sikkerhed for, at der var foretaget den foreskrevne mindstekontrol af eksportrestitutionerne for sukker.

2.35. Andre formelle fejl består i, at de foreskrevne registre ikke føres. I Grækenland er der stadig ikke udarbejdet en fortegnelse over olivendyrkningsarealer, og fortegnelsen over vindyrkningsarealer er ufuldstændig. Retten konstaterede andre tilfælde, hvor fortegnelserne over olivenolieproduktionen (Spanien), over mælkeproduktionen og over husdyrbestanden (Portugal) var ufuldstændige.

Retsforskrifter

2.36. De gældende bestemmelser indeholder ikke præcise støttekriterier, og det kan medføre, at medlemsstaterne fortolker dem forskelligt, og dermed også ulige behandling af støttemodtagerne.

2.37. I henhold til Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92 er det således op til medlemsstaterne at fastlægge de nærmere bestemmelser for, hvordan markerne skal måles op, og de fastlægger også, hvad markerne normalt skal anvendes til. Denne forordning er blevet suppleret med henstillinger om gennemførelsesbestemmelser ⁽²⁴⁾. Disse bestemmelser giver de lokale myndigheder et meget stort spillerum. Resultatet er, at de tekniske tolerancer, som gælder for måling af arealer, varierer, selv når forudsætningerne er de samme. Endvidere varierer lokal praksis også — for eksempel om et hegn kan komme i betragtning under hektarstøtteordningen — for sådan lokal praksis fastlægges også af de lokale myndigheder, og ikke efter faste kriterier. Der er dermed ikke tale om lige behandling af landbrugerne i de forskellige medlemsstater. Kommissionen bør tage disse bestemmelser op til fornyet overvejelse og sørge for, at de lokale myndigheder ikke længere har så stort spillerum.

2.38. Den Europæiske Unions budget finansierer inden for rammerne af et svensk miljøprogram 50 % af udgifterne til kurser, praktikantophold og demonstrationsprojekter, som de nationale skovmyndigheder tilrettelægger (3,3 millioner euro i 1999). Projektomkostningerne omfatter de direkte omkostninger og en del af generalomkostningerne for det regionale kontor, der er ansvarlig for projektet. Ved revision på stedet (i det regionale kontor i Umeå) konstaterede Retten imidlertid, at der anvendtes en fordelingsnøgle for generalomkostningerne, som resulterede i, at de projekter, Unionen har medfinansieret, har fået tildelt en højere andel af generalomkostningerne end de

⁽²⁴⁾ Henstillinger om opmåling af arealer af 20. april 1999 — VI/8388/94-FR-Rev. 5.

projekter, som Sverige har finansieret 100 %. Det regionale kontor begrundet denne højere andel med, at de medfinansierede projekter var mere energi- og tidkrævende for forvaltningen. Forordning (EØF) nr. 2078/92 ⁽²⁵⁾ og gennemførelsesbestemmelserne her til ⁽²⁶⁾ indeholder ikke regler for, hvilken art omkostninger der kan komme i betragtning, og heller ikke for, hvordan omkostningerne skal fordeles på de forskellige projekter. Kommissionen bør derfor give medlemsstaterne de nødvendige praktiske instrukser på dette område.

2.39. Inden for rammerne af samme forordning (EØF) nr. 2078/92 betaler regionen Lombardiet (Italien) støtte, som Fællesskabet medfinansierer (6 millioner euro i 1999) til landbrugsproducenter, som har forpligtet sig til at reducere forbruget af gødningsstoffer med mindst 20 %. Da der imidlertid ikke findes objektive reference-data om det oprindelige forbrug af gødningsstoffer (der stilles ikke udtrykkeligt krav herom i forordningen), er der ikke sikkerhed for, at dette mål kan opfyldes. I øvrigt foretages der kun administrativ kontrol af de indkøbte mængder eller lagrene af plantebeskyttelsesmidler — der sammenlignes ikke med resultaterne af kemiske analyser af blade fra træerne på de ca. 22 000 berørte ejendomme. Sådant kontrol kan ikke give sikkerhed for, at de få tilladte produkter bruges i mindre mængder end før, og dermed heller ikke, at støtten er betalt til det tilsigtede formål.

2.40. Rådets direktiv 92/102/EØF indeholder reglerne for identifikation og registrering af får og geder. Det fastsættes her (i artikel 4, stk. 1, litra b)), at enhver bruger af får og geder fører et register, som skal omfatte »en ajourført liste over antallet på bedriften af levende hunde, som er over 12 måneder gamle, eller som har læmme eller fået kid inden denne alder« ⁽²⁷⁾. De irske myndigheder har fortolket denne artikel restriktivt (i 1999 er der udbetalt 102,8 millioner euro i moderfårspræmier og gedepremier i Irland). Det i Irland anvendte register omfatter ikke en liste over antallet af levende dyr på bedriften. Kun registreringen af dyrene i den periode, hvor de skal holdes på bedriften, er fyldestgørende. Uden for denne periode er det dermed ikke muligt at foretage tilfredsstillende kontrol. Kommissionen bør sørge for, at der i samtlige medlemsstater anvendes de strengest mulige normer for registrering af får og geder.

⁽²⁵⁾ Rådets forordning (EØF) nr. 2078/92 af 30. juni 1992, EFT L 215 af 30.6.1992.

⁽²⁶⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 746/96 af 24. april 1996, EFT L 102 af 25.4.1996.

⁽²⁷⁾ Rådets direktiv 92/102/EØF af 27. november 1992 om identifikation og registrering af dyr, EFT L 355 af 5.12.1992.

Konklusion

2.41. Retten konstaterer med hensyn til lovligheden og den formelle rigtighed af de underliggende transaktioner, at der ikke er sket væsentlige forbedringer i regnskabsåret 1999. Dette faktum burde tilskynde medlemsstaterne og Kommissionen til hurtigst muligt at styrke kontrollen, og navnlig sørge for:

- a) at det integrerede system for forvaltning og kontrol gennemføres fuldt ud, da det kan bidrage betydeligt til at forbedre kontrollen
- b) at indføre foranstaltninger med tilsvarende virkning for de fælles markedsordninger, som endnu ikke er omfattet af det integrerede system for forvaltning og kontrol.

REGNSKABSAFSLUTNING

Indledning

2.42. I løbet af 1999 vedtog Kommissionen syv beslutninger om regnskabsafslutning (jf. **tabel 2.2**), to vedrørende 1995, den anden beslutning om finansielle korrektioner vedrørende 1997, den første beslutning om finansielle korrektioner vedrørende 1998 og tre overensstemmelsesbeslutninger. Retten har undersøgt alle disse beslutninger. Endvidere har Retten også revideret de beslutninger vedtaget i 2000, som specifikt vedrører regnskabsårene 1995, 1998 og 1999: den anden beslutning om finansielle korrektioner vedrørende 1998, beslutningen om finansielle korrektioner vedrørende 1999, og to yderligere beslutninger vedrørende 1995.

Regnskabsafslutning under ordningen gældende indtil 1996

Afslutning af regnskaberne for 1995

Finansiel analyse

2.43. Regnskaberne over de anmeldte udgifter vedrørende EUGFL-regnskabsåret 1995 blev afsluttet i fire beslutninger, som blev vedtaget mellem februar 1999 og juli 2000 (jf. **tabel 2.2**). Forsinkelsen skyldtes hovedsagelig, at Kommissionen måtte afvente resultatet af en række forligssager, før den traf beslutning om, hvilke korrektioner der skulle fastsættes. I mellemtiden blev de pågældende udgifter udskilt fra regnskabsafslutningen.

Tabel 2.2 — Beslutninger om regnskabsafslutning

Beslutning		EUGFL-regnskabsår	Korrektioner i mio. EUR	
Den gamle ordning for regnskabsafslutning				
3.2.1999	1999/187/EF	EFT L 61 af 10.3.1999, s. 37	1995	429,1
28.7.1999	1999/596/EF	EFT L 226 af 27.8.1999, s. 26		123,7
1.3.2000	2000/197/EF	EFT L 61 af 8.3.2000, s. 15		38,5
5.7.2000	2000/448/EF	EFT L 180 af 19.7.2000, s. 46		1,3
Den nye ordning for regnskabsafslutning				
3.2.1999	O1 ⁽¹⁾ 1999/186/EF	EFT L 61 af 10.3.1999, s. 34	1996/1997	90
10.2.1999	R2 ⁽¹⁾ 1999/151/EF	EFT L 49 af 25.2.1999, s. 42	1997 ⁽²⁾	
30.4.1999	R1 1999/327/EF	EFT L 124 af 18.5.1999, s. 28	1998 ⁽²⁾	
4.5.1999	O2 1999/350/EF	EFT L 133 af 28.5.1999, s. 60	1996/1997/1998	32
28.7.1999	O3 1999/603/EF	EFT L 234 af 4.9.1999, s. 6	1996/1997	83,6
14.2.2000	R2 2000/179/EF	EFT L 57 af 2.3.2000, s. 31	1998	2,6
28.4.2000	R 2000/314/EF	EFT L 104 af 29.4.2000, s. 82	1999	1,7

⁽¹⁾ R: Beslutning om regnskabsafslutning.

O: Overensstemmelsesbeslutning.

⁽²⁾ Jf. årsberetningen for 1998, EFT C 349 af 3.12.1999, punkt 2.54 og 2.55.

2.44. Korrektionerne vedrørende 1995 beløber sig til ca. 592 millioner euro (jf. **tabel 2.3**), dvs. næsten dobbelt så meget som i 1994 (308 millioner euro). Denne stigning skyldes først og fremmest store korrektioner vedrørende markafgrøder og dyrepræmier, hvor der blev konstateret svagheder ved anvendelsen af det integrerede system for forvaltning og kontrol ⁽²⁸⁾, og vedrørende olivenolie. Af de 592 millioner euro vedrører korrektioner for ca. 140 millioner euro i disse tre sektorer regnskabsåret 1994 og tidligere år (hvoraf 90 millioner euro var blevet udskilt fra beslutningen om regnskabsafslutning for 1994 — jf. årsberetningen for 1998 ⁽²⁹⁾).

Regnskabsafslutningsprocedure

Kontrolrapporter — indberetning af resultater

2.45. For 1995 gjorde de samme forhold sig gældende som for 1994. De ansvarlige havde været meget længe om at indsende kontrolrapporter og undersøgelsesresultater, undtagen i markafgrødesektoren. I kødsektoren blev undersøgelsesresultaterne f.eks. indberettet gennemsnitlig 10 måneder efter kontrolbesøgene. I de

undersøgte sager om offentlig oplagring og mælk var der gået mere end 24 måneder mellem kontrolbesøgene og meddelelserne om korrektioner. Det er en af årsagerne til, at den første beslutning ikke blev vedtaget før i februar 1999, mere end 36 måneder efter udgangen af EUGFL-regnskabsåret 1995.

Forligsorganet

2.46. I forbindelse med afslutningen af regnskaberne for 1994 indbragte Italien Kommissionens foreslåede korrektion vedrørende okse- og kalvekød (98/IT/098) for forligsorganet. Forligsorganet konkluderede, at det ikke var muligt at forlige de to parter, og Kommissionens forslag blev opretholdt. De italienske myndigheder besluttede også at indbringe den foreslåede finansielle korrektion vedrørende 1995 (98/IT/125) for forligsorganet, selv om denne korrektion var baseret på de samme undersøgelsesresultater som korrektionen vedrørende 1994. På samme måde indbragte Grækenland sag 97/GR/077 og 98/GR/110 vedrørende frugt og grøntsager for forligsorganet, selv om sagen vedrørende regnskabsåret 1997 var blevet afvist. Disse sager tyder på, at medlemsstaterne gør unødigt brug af forligsorganet.

Medlemsstaternes oplysninger

2.47. Nogle medlemsstater havde problemer med at fremsende nøjagtige inspektionsstatistikker til Kommissionen selv flere år efter, at der var foretaget kontrol på

⁽²⁸⁾ Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92, EFT L 355 af 5.12.1992, s. 1, og Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92, EFT L 391 af 31.12.1992, s. 36.

⁽²⁹⁾ Årsberetningen for regnskabsåret 1998, EFT C 349 af 3.12.1999, punkt 2.64.

Tabel 2.3 — Oversigt over Kommissionens beslutninger om afslutning af regnskaberne for 1995

(mio. EUR)

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	I alt
Udgifter anmeldt i 1995 (1)	1 562,1	1 389,1	5 329,9	2 350,6	4 788,3	8 351,8	1 468,8	4 258,1	13,6	1 843,3	82,4	683,8	59,2	76,5	3 397,1	35 654,4
Udgifter udskilt fra tidligere beslutninger (2)	1,1	29,2	320,0	43,5	614,1	468,1	4,2	231,9	0,3	0,3	0,0	35,0	0,0	0,0	128,9	1 876,6
Udgifter udskilt i 1995 (3)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Udgifter udelukket fra fællesskabsfinansiering (4)	-2,0	-0,2	-21,8	-75,0	-184,7	-98,8	-5,9	-121,4	0,0	-19,0	0,0	-17,0	0,0	0,0	-46,9	-592,6
Afsluttede beløb (5)	1 561,2	1 418,1	5 628,1	2 319,1	5 217,8	8 721,1	1 467,1	4 368,6	13,9	1 824,6	82,4	701,8	59,2	76,5	3 479,1	36 838,4
Udgifter bogført i dette regnskabsår (6)	1 560,9	1 389,1	5 328,1	2 346,4	4 777,8	8 351,8	1 466,2	4 237,4	13,6	1 844,0	82,4	691,0	59,1	77,0	3 388,0	35 612,7
Udgifter bogført i et senere regnskabsår (7)														0,6		0,6
Beløb der skal tilbagebetales til EU (+) eller udbetales til medlemsstaten (-) (8)	0,8	0,2	20,0	70,8	174,1	98,8	3,3	100,7	0,0	19,7	0,0	24,2	-0,1	0,0	37,8	550,3

Vekselkurs for medlemsstater i eurosamarbejdet: eurokursen den 1.1.1999:

Vekselkurs for medlemsstater uden for eurosamarbejdet (DKK, GRD SEK, GBP) eurokursen den 11.1.1999:

DKK 7,4433

GRD 323,4

SEK 9,0985

GBP 0,7044

Den angivne euroværdi af de udelukkede beløb er taget fra tabellerne i bilag V til referaterne.

Afsluttede beløb (5) = (1) + (2) + (3) + (4).

Beløb der skal tilbagebetales til EU eller udbetales til medlemsstaten (8) = [(6) + (2) + (3) - (7)] - (5).

Kilde: Kommissionens beslutninger 1999/187/EF af 3. februar 1999,

1999/596/EF af 28. juli 1999,

2000/197/EF af 1. marts 2000,

2000/448/EF af 5. juli 2000 og bilag V til referaterne af 12.1.1999, 7.6.1999 og 9.11.1999.

stedet. I Spaniens tilfælde blev de første inspektionsstatistikker for 1995 indsendt i marts 1997 og revideret i juni og igen i marts 1998. Dette medfører forsinkelser i regnskabsafslutningen. Kommissionen bør sætte en tidsfrist for indsendelsen af sådanne oplysninger, og den bør basere eventuelle korrektioner på de oplysninger, der foreligger pr. denne dato, og pålægge sanktioner i de tilfælde, hvor medlemsstaterne ikke har indsendt alle oplysninger i tide.

Individuelle korrektioner

Det integrerede system for forvaltning og kontrol

2.48. Det integrerede system for forvaltning og kontrol (IACS) skulle indføres i 1993, men forventedes ikke at være fuldt funktionsdygtigt før januar 1996 (det blev senere udskudt til 1. januar 1997). Enheden for regnskabsafslutning foretog en række kontrolbesøg for at undersøge, hvordan arbejdet skred frem på området markafgrødestøtte og dyrepræmier betalt i regnskabsårene 1994 og 1995.

Markafgrøder

2.49. Korrektionerne skyldes enten, at medlemsstaterne ikke har reduceret udbetalingerne til producenterne i tilfælde af overskridelse af basisarealet for den pågældende afgrøde⁽³⁰⁾, eller at kontrolprocedurerne, som defineret i artikel 6 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92, ikke er anvendt korrekt.

2.50. Retten har allerede fremsat bemærkninger om gennemførelsen af IACS i Frankrig i sin årsberetning for 1996⁽³¹⁾ og i den forbindelse dels påtalt den praksis, at der ikke blev stillet krav til producenterne om, at de skulle underbygge deres ansøgninger med dokumenter, som ville sætte myndighederne i stand til at foretage krydskontrol af de anmeldte arealer, dels at kvaliteten af de fysiske kontrolbesøg ikke var god nok. I sit svar meddelte Kommissionen, at den overvejede en korrektion på grund af den manglende krydskontrol, og da det er en væsentlig kontrolforanstaltning, burde det have ført til en korrektion på 5 %. Kommissionen fastsatte imidlertid kun en fast korrektion på 2 % med henvisning til den utilstrækkelige fysiske kontrol. En korrektion på 5 % ville have været 129 millioner euro højere end den anvendte korrektion på 2 % på grund af utilstrækkelig kontrol på stedet.

⁽³⁰⁾ Anvendelse af artikel 2, stk. 6, i Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92, EFT L 181 af 1.7.1992, s. 12.

⁽³¹⁾ Årsberetningen for 1996, EFT C 348 af 18.11.1999, punkt 3.47 og 3.57.

2.51. Kommissionen besluttede at acceptere de franske myndigheders forslag om at lade flere fysiske kontroller kompensere for den manglende krydskontrol. Retten mener ikke, at denne beslutning var berettiget. De to kontroltyper skal supplere hinanden.

2.52. I Grækenland blev de foreskrevne krydskontroller først foretaget, efter at udbetalingen havde fundet sted. Dermed blev kontrollen mindre effektiv. Dette burde have været betragtet som en svaghed i henhold til Kommissionens definition af væsentlige kontrolforanstaltninger og burde have ført til fastsættelse af en korrektion på 5 % (yderligere 10,5 millioner euro) i stedet for 2 %.

2.53. I Tyskland konstaterede Kommissionen svagheder både i Mecklenburg-Vorpommern og i Hessen. Der blev imidlertid kun fastsat en finansiel korrektion af udgifterne i førstnævnte delstat. Rettens egne undersøgelser i Hessen⁽³²⁾ havde bekræftet, at den fysiske kontrol i Hessen ikke var god nok. Hvis Kommissionen mente, at den ikke havde tilstrækkeligt revisionsbevis, burde den have foretaget yderligere undersøgelser i stedet for blot at opgive korrektionen, som ville have svaret til 2,2 millioner euro.

Dyrepræmier

2.54. Selvom Kommissionen foretog flere kontrolbesøg i medlemsstaterne for at undersøge kvaliteten af kontrollen på stedet og kontrollere gennemførelsen af direktivet om dyreregistre⁽³³⁾, var korrektionerne først og fremmest baseret på de inspektionsstatistikker, som medlemsstaterne havde indsendt.

2.55. Nogle medlemsstater indsendte imidlertid ikke inspektionsstatistikkerne rettidigt, og Spanien reviderede sine flere gange. Det burde have fået Kommissionen til at stille spørgsmålstejn ved statistikernes gyldighed og foretage nærmere undersøgelser.

Tillægsafgifter på mælk

2.56. De fleste af de korrektioner, der er fastsat for mælkesektoren i beslutningerne om afslutning af regnskaberne for 1995, vedrører tillægsafgifter (Grækenland 4,4 millioner euro for produktionsåret 1994/95, betalt i 1995, og Spanien: 27 millioner euro for produktionsåret 1993/94, betalt i 1994).

⁽³²⁾ Årsberetningen for regnskabsåret 1996, punkt 3.58.

⁽³³⁾ Rådets direktiv 92/102/EØF af 27. november 1992 om identifikation og registrering af dyr, EFT L 355 af 5.12.1992, s. 32.

2.57. Disse korrektioner svarer til beløbet for de tillægsafgifter, som medlemsstaterne ikke havde krediteret EUGFL den 1. september efter udgangen af produktionsåret, plus renter for overskridelse af betalingsfristen. Korrektionerne beregnes på grundlag af medlemsstaternes egne oplysninger om producerede mælkemængder og gældende rentesatser. De fremsendte oplysninger var imidlertid ikke pålidelige, og derfor aflagde Kommissionen kontrolbesøg i medlemsstaterne for at kontrollere oplysningerne. Under disse besøg undersøgte Kommissionen også, om det kontrolsystem, som er fastsat i forordningen ⁽³⁴⁾, blev anvendt korrekt. Det andet hovedproblem var, at medlemsstaterne indsendte oplysningerne for sent. Disse problemer var de væsentligste årsager til, at det trak ud med fastsættelsen af korrektionen for Spaniens vedkommende.

2.58. Enheden for regnskabsafslutning er i gang med at efterprøve, om oplysningerne om betalingerne for produktionsåret 1995/96 afholdt i 1996 er pålidelige. Kommissionen har fundet mange svagheder i forvaltningen af mælkekvote i Spanien, Grækenland og Italien, men har alligevel aldrig anvendt korrektioner. En medlemsstat, som ikke anmelder tillægsafgifter, og som har et mangelfuldt system til forvaltning af mælkekvote, behøver tilsyneladende ikke at frygte korrektioner, for der blev for eksempel ikke fastsat nogen for Spaniens vedkommende vedrørende produktionsåret 1994/95. Kommissionen burde have pålagt specifikke sanktioner på grund af disse svagheder i forvaltningssystemerne.

Olivenolie

2.59. Korrektionerne på dette marked beløber sig til 107 millioner euro, og årsagen til dem er hovedsagelig svagheder i forvaltningen af produktions- og forbrugsstøtten i Grækenland (28 millioner euro) og Spanien (66 millioner euro). En del af disse korrektioner vedrører udgifter i 1994, der blev udskilt fra regnskabsafslutningen for 1994: 22,2 millioner euro for Grækenlands og 48 millioner euro for Spaniens vedkommende. Retten var ikke enig i den fastsatte korrektion vedrørende 1994 ⁽³⁵⁾; det samme gælder for 1995. Der skete ingen betydelige forbedringer fra 1994 til 1995, og den faste korrektion burde derfor have været på 10 % i stedet for 5 % (den højere korrektion ville have svaret til yderligere 8 millioner euro).

Konklusion

2.60. De samlede korrektioner, som blev fastsat i beslutningerne om afslutning af regnskaberne for 1995, belø-

ber sig til langt mere end i 1994, fordi en del af dem vedrører 1994-udgifter. Hertil kommer, at indførelsen af den nye procedure med virkning fra 1996 betød, at korrektioner vedrørende 1995-udgifter ikke kunne omfattes af beslutningerne vedrørende 1996 eller senere år. Korrektionerne ville have været mindst 147,5 millioner euro højere, hvis Kommissionen havde anvendt de faste korrektioner for manglende indførelse af væsentlige kontrolforanstaltninger (jf. punkt 2.51-2.52 og 2.59). Medlemsstater, som ikke forvaltede mælkekvoteordningen korrekt, burde have været pålagt sanktioner. Desuden skal Retten endnu en gang påpege, at det skader Fællesskabets finansielle interesser, at det tager så lang tid (4,5 år) at afslutte regnskaberne endeligt.

Regnskabsafslutning under ordningen gældende efter 1995

2.61. I henhold til Kommissionens forordning (EF) nr. 1663/95 af 7. juli 1995 om gennemførelsesbestemmelser, for så vidt angår proceduren for regnskabsafslutning, skal medlemsstaterne senest den 10. februar indsende årsregnskaberne for hvert enkelt udbetalende organ (afsluttet pr. 15. oktober) til Kommissionen sammen med en attest, der bekræfter, at regnskaberne er pålidelige, fuldstændige og nøjagtige. Denne attest skal udstedes inden den 31. januar af et kompetent organ, som er uafhængigt af det udbetalende organ. Attesten skal baseres på undersøgelser af procedurerne og af en stikprøve af transaktionerne, og undersøgelserne skal foretages i overensstemmelse med internationalt anerkendte revisionsstandarder. På grundlag af denne attest afslutter Kommissionen inden den 30. april regnskaberne for regnskabsåret, som afsluttedes den 15. oktober det foregående år. Desuden kan Kommissionen ved overensstemmelsesbeslutninger udelukke udgifter, som ikke er afholdt i overensstemmelse med fællesskabsreglerne, i maksimalt 24 måneder forud for Kommissionens meddelelse til medlemsstaterne (og følgelig inkasere beløbet hos medlemsstaterne).

Afslutning af regnskaberne for 1998

2.62. I alt blev 2 452 millioner euro udskilt fra den første beslutning om regnskabsafslutning, som blev vedtaget den 30. april 1999 ⁽³⁶⁾. Den 14. februar 2000 vedtog Kommissionen endnu en beslutning ⁽³⁷⁾ om afslutning af fire medlemsstaters regnskaber. Der blev fastsat korrektioner på i alt 2,6 millioner euro.

⁽³⁴⁾ Kommissionens forordning (EØF) nr. 536/93 af 9. marts 1993, EFT L 57 af 10.3.1993, s. 12.

⁽³⁵⁾ Årsberetningen for regnskabsåret 1998, punkt 2.69 og 2.70.

⁽³⁶⁾ Årsberetningen for regnskabsåret 1998, punkt 2.54 og 2.55.

⁽³⁷⁾ Kommissionens beslutning 2000/179/EF af 14. februar 2000, EFT L 57 af 2.3.2000, s. 31.

2.63. To betalinger foretaget af OFIVAL (Frankrig) blev udelukket fra EF-finansiering (0,2 millioner euro), og der blev fastsat yderligere korrektioner under overensstemmelsesproceduren ⁽³⁸⁾. For Danmark blev der fastsat en korrektion på 0,6 millioner euro, fordi inkasse-rede tilbagebetalinger ikke var blevet krediteret EUGFL. Kommissionens enhed for regnskabsafslutning gik imidlertid senere med til at reducere denne korrektion med ca. 0,3 millioner euro – ændringen vil blive formelt fastsat ved en overensstemmelsesbeslutning. Kommissionen anmodede det attesterende organ for Niedersachsen om at foretage yderligere kontrol af betalingerne vedrørende de særlige oksekødspræmier. Resultaterne af stikprøven blev ekstrapoleret af Kommissionen, og en korrektion på 1,8 millioner euro blev fastsat. Efter at det attesterende organ for Cantabria havde foretaget yderligere revision, kunne Kommissionen afslutte regnskaberne uden korrektioner.

Afslutning af regnskaberne for 1999

2.64. Alle regnskaber med undtagelse af ét ⁽³⁹⁾ blev indsendt inden fristens udløb den 10. februar, og beslutningen om regnskabsafslutning blev vedtaget den 28. april 2000 ⁽⁴⁰⁾. Kommissionen meddelte i første omgang de berørte medlemsstater, at 1 600 millioner euro, der vedrørte regnskaberne for fem udbetalende organer, ville blive udskilt fra beslutningen. Den foreløbige udskillelse af tre udbetalende organers regnskaber blev annulleret, efter at de attesterende organer havde foretaget yderligere revision og indsendt supplerende materiale, og med hensyn til de sidste to udbetalende organer besluttede Kommissionen ikke at udskille udgifter fra regnskabsafslutningen, men i stedet at behandle sagerne i overensstemmelsesbeslutninger. Der blev fastsat finansielle korrektioner på i alt 1,7 millioner euro for fire udbetalende organers vedkommende (FEGA (Spanien), CNASEA (Frankrig), Grækenland og Bremen (Tyskland)).

2.65. De attesterende organer tog forbehold med hensyn til regnskaberne for 13 udbetalende organer (heriblandt FEGA, CNASEA og GEDIDAGEP) (jf. **tabel 2.4**). De fleste forbehold vedrørte overensstemmelsesproblemer. FEGA's regnskaber er blevet attesteret med forbehold for fjerde år i træk. Det attesterende organ foretog imidlertid yderligere undersøgelser og udsendte i april 2000 en tillægsrapport og en revideret attest, hvoraf det fremgår, at alle væsentlige forbehold er trukket tilbage.

⁽³⁸⁾ Præmieordning for kalve, 1,5 millioner euro, Kommissionens beslutning 2000/216/EF af 1. marts 2000, EFT L 67 af 15.3.2000, s. 37.

⁽³⁹⁾ UK — IBEA (17.2.2000).

⁽⁴⁰⁾ Kommissionens beslutning 2000/314/EF af 28. april 2000, EFT L 104 af 29.4.2000, s. 82.

2.66. Korrektionen for FEGA vedrører ikke-støtteberettiget moms på fødevarerhjælp til Rusland (0,3 millioner euro). Det attesterende organ havde konstateret, at CNASEA havde dækket ikke-støtteberettigede udgifter på i alt 0,1 millioner euro til ledsageforanstaltninger. Kommissionen anbefalede desuden, at ansvaret for forvaltningen af ammeko-ordningen blev overført til OFIVAL, således at der ikke længere var behov for et særskilt udbetalende organ (SDE). Endvidere har det attesterende organ fundet alvorlige svagheder i de oversøiske franske departementer, hvilket har fået Kommissionen til drage samtlige udgifter i tvivl.

2.67. De græske myndigheder meddelte Kommissionen, at de havde anmeldt et for højt beløb vedrørende udgifter til offentlig oplagring af ris (1,3 millioner euro). Det græske attesterende organ undersøgte kun betalingerne i stikprøven på 231 transaktioner hos det udbetalende organ og ikke på modtagerniveau. Betalingssystemets art taget i betragtning må undersøgelser hos de endelige modtagere imidlertid betegnes som en væsentlig kontrolforanstaltning. Kommissionen udtalte, at dette ikke ændrede dens opfattelse af det udførte arbejde (målt i anmeldte udgifter er GEDIDAGEP det tredjestørste udbetalende organ — jf. **tabel 2.4**). Til gengæld mente Kommissionen, at attesteringen for Bremen (som ligger på plads nr. 83) var utilstrækkelig, og fastsatte en korrektion på 10 % af de udgifter, som revisionen ikke havde dækket godt nok. Kommissionen mener, at det udbetalende organ bør fratages sin godkendelse.

Overensstemmelsesbeslutninger

Den første overensstemmelsesbeslutning

2.68. Den første overensstemmelsesbeslutning i henhold til den nye procedure for regnskabsafslutning blev vedtaget i februar 1999 (jf. **tabel 2.5**). I medfør af den blev der fastsat korrektioner på i alt 90 millioner euro, og den dækker EUGFL-regnskabsårene 1996 og 1997. De fleste af disse korrektioner skyldtes vedvarende svagheder, som allerede tidligere havde medført korrektioner — for Grækenlands og Spaniens vedkommende vedrørende olivenolie (henholdsvis 23,8 millioner euro og 34,4 millioner euro) og for Det Forenede Kongeriges vedkommende vedrørende dyrepræmier (14,5 millioner euro).

Den anden overensstemmelsesbeslutning

2.69. Den anden overensstemmelsesbeslutning blev vedtaget i maj 1999. Den vedrører udelukkende Det Forenede Kongeriges ordning for kvæg over 30 måneder i EUGFL-regnskabsårene 1996, 1997 og 1998 (jf. **tabel 2.5**). Korrektionen på 32,7 millioner euro omfatter EUGFL-regnskabsårene 1996 til 1998 og vedrører

Tabel 2.4 — Beløb anmeldt af de udbetalende organer i 1999

Nr.	Medlemsstat	Udbetalende organ	Anmeldte beløb i mio. EUR ⁽¹⁾	1 % af de samlede anmeldelser	Regnskaber attesteret med forbehold
1	Italien	AIMA	4 580,50	11,15	x
2	Frankrig	ONIC	4 501,40	10,95	x
3	Grækenland	GEDIDAGEP	2 611,60	6,35	x
4	Det Forenede Kongerige	MAFF	2 293,80	5,58	
5	Irland	DAF	1 680,40	4,09	
6	Spanien	Andalucia	1 612,00	3,92	
7	Danmark	EU-Direktoratet	1 257,20	3,06	
8	Det Forenede Kongerige	IBEA	977,00	2,38	
9	Tyskland	BLE	862,40	2,10	x
10	Frankrig	ONILAIT	846,60	2,06	
			21 222,90	51,64	
11	Frankrig	SIDO	811,50	1,97	x
12	Tyskland	Bayern StMELF	808,90	1,97	
13	Sverige	SJV	804,40	1,96	
14	Tyskland	Hamburg-Jonas	784,10	1,91	
15	Østrig	AMA	777,00	1,89	
16	Frankrig	OFIVAL	764,00	1,86	x
17	Spanien	Castilla y León	732,00	1,78	
18	Belgien	BIRB	727,00	1,77	
19	Frankrig	Services déconcentrés du Trésor	715,90	1,74	x
20	Spanien	Castilla La Mancha	687,40	1,67	
21	Spanien	FEGA	676,30	1,65	x
22	Frankrig	FIRS	623,00	1,52	
23	Frankrig	ONIQOL	616,80	1,50	x
24	Det Forenede Kongerige	SOAEFD	588,50	1,43	
25	Finland	MMM	559,70	1,36	
26	Tyskland	Niedersachsen MELF	557,10	1,36	
27	Portugal	INGA	540,80	1,32	
28	Nederlandene	PZ	471,00	1,15	
29	Spanien	Extremadura	431,90	1,05	
30	Nederlandene	HPA	421,30	1,03	
31	Tyskland	Mecklenburg-Vorpommern LM	379,70	0,92	
32	Spanien	Aragón	378,60	0,92	
33	Tyskland	Brandenburg MELF	343,10	0,83	
34	Italien	DCCC	342,90	0,83	
35	Tyskland	Sachsen-Anhalt ML	338,40	0,82	
36	Det Forenede Kongerige	WOAD	312,00	0,76	
37	Tyskland	Baden-Wurtemberg MLR	307,30	0,75	
38	Tyskland	Sachsen	279,00	0,68	
39	Belgien	Ministerie van Landbouw (DG3)	274,50	0,67	
40	Nederlandene	LASER	273,90	0,67	
41	Tyskland	Nordrhein-Westfalen Westfalen	252,20	0,61	
42	Det Forenede Kongerige	DANI	250,90	0,61	
43	Frankrig	ONIFLHOR	247,60	0,60	
44	Tyskland	Schleswig-Holstein MELFF	246,90	0,60	
45	Tyskland	Thuringen TLVwA	240,40	0,58	
46	Spanien	Cataluna	230,90	0,56	x
47	Frankrig	CNASEA	178,80	0,44	x
48	Tyskland	Hessen HMILFN	173,40	0,42	
49	Spanien	Valencia	130,70	0,32	
50	Spanien	Canarias	125,70	0,31	
51	Tyskland	Rheinland-Pfalz MWVLW	123,80	0,30	
52	Portugal	IFADAP	118,90	0,29	
53	Nederlandene	PVE	100,30	0,24	
54	Spanien	Murcia	100,10	0,24	
55	Spanien	Navarra	98,10	0,24	
56	Italien	ENR	93,80	0,23	
57	Frankrig	SAV	93,50	0,23	
58	Frankrig	ODEADOM	92,20	0,22	
59	Tyskland	Nordrhein-Westfalen Rheinland	87,70	0,21	
60	Spanien	Galicia	81,00	0,20	
61	Østrig	ZA Salzburg	66,80	0,16	
62	Frankrig	ONIVINS	51,10	0,12	
63	Nederlandene	PT	47,90	0,12	
64	Irland	DMNR	42,70	0,10	
65	Spanien	Asturias	40,20	0,10	
66	Spanien	Madrid	35,30	0,09	
67	Spanien	Pais Vasco	34,00	0,08	
68	Spanien	La Rioja	25,10	0,06	
69	Luxembourg	Ministère de l'agriculture	23,30	0,06	
70	Det Forenede Kongerige	FC	20,00	0,05	
71	Spanien	Cantabria	19,50	0,05	
72	Spanien	Baleares	15,00	0,04	
73	Tyskland	Saarland MUEV	12,90	0,03	
74	Tyskland	Nordrhein-Westfalen LfBj	10,60	0,03	
75	Frankrig	OFIMER	9,30	0,02	x
76	Tyskland	Bayern StMLU	6,70	0,02	
77	Nederlandene	DLG	6,60	0,02	
78	Tyskland	Hamburg WB	3,00	0,01	
79	Det Forenede Kongerige	CCW	2,60	0,01	
80	Tyskland	Nordrhein-Westfalen LfA	2,20	0,01	x
81	Tyskland	Berlin SenWiTech	1,90	0,00	
82	Belgien	Organisme payeur de la Région wallone	1,30	0,00	
83	Tyskland	Bremen	1,30	0,00	
84	Belgien	Vlaamse Gemeenschap	0,30	0,00	
85	Spanien	FROM	0,30	0,00	
86	Østrig	BMLF Abt VI. B.8 (Wein)	0,30	0,00	
87	Nederlandene	PVis	0,10	0,00	
88	Nederlandene	MVO	0,00	0,00	
		I alt	41 098,10	100,00	

⁽¹⁾ Det bemærkes, at nogle medlemsstater ikke automatisk trækker negative beløb på BP01-3700 (regnskabsafslutning) fra de beløb, de anmelder. Beløbene i denne tabel er de beløb, medlemsstaterne har anmeldt.

Tabel 2.5 — Korrektioner i overensstemmelsesbeslutningerne

(mio. EUR)

	Første beslutning			Tredje beslutning		
	1996	1997	I alt	1996	1997	I alt
Offentlig oplagring af kornprodukter	0,0	0,0	0,0	31,0	8,1	39,1
Markafgrøder	3,5	0,0	3,5	9,9	4,4	14,3
Frugt og grøntsager	2,3	3,8	6,2	2,3	0,0	2,3
Mælk og mejeriprodukter	3,3	3,3	6,6	0,1	11,0	11,1
Olivenolie m.v.	58,2	0,0	58,2	- 1,8	- 3,6	- 5,4
Eksportrestitutioner	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1
Tobak	0,7	0,0	0,7	0,0	1,3	1,3
Kød	14,5	0,0	14,5	12,8	4,9	17,6
Vin	0,0	0,0	0,0	0,4	2,7	3,1
I alt	82,5	7,1	89,7	54,8	28,8	83,6

(mio. EUR)

	Anden beslutning			
	1996	1997	1998	I alt
Ordning for kvæg over 30 måneder (UK)	12,7	17,39	2,6	32,69

NB: EFT-henvisningerne vedrørende beslutningerne er anført i tabel 2.2.

det forskud på 80 %, som blev udbetalt ved udsmeltning af slagtekroppe. Korrektionen vedrører perioden fra ordningens begyndelse (april 1996) til august 1997. I denne periode aflagde Kommissionen og Retten en række revisionsbesøg i Det Forenede Kongerige for at undersøge, hvordan ordningen blev gennemført. Resultaterne af Rettens undersøgelser er sammenfattet i særberetningen om BSE ⁽⁴¹⁾, hvor der i punkt 32 henvises til Kommissionens forbehold med hensyn til finansieringen af nedslagtningen af de første 250 000 dyr under ordningen.

2.70. Den fastsatte korrektion består af to elementer: For perioden indtil 4. juli 1996 blev der fastsat en fast korrektion på 10 % af udgifterne vedrørende ca. 205 000 anmeldte dyr, og for perioden fra 4. juli 1996 til 4. august 1997 blev der fastsat en fast korrektion på 5 % for de anmeldte udgifter vedrørende nedslagtning af 1 425 000 dyr under ordningen.

2.71. I den første af disse to perioder var det meget begrænset, hvad der blev foretaget af kontroller, dvs. kontrol af, om slagtedyrene opfyldte støtteberettigelses-kriterierne, kontrol af bevægelserne i lagrene af slagte-

kroppe og udsaltet materiale samt kontrol af oplagring og forbrænding. Og de kontroller, der blev foretaget, var utilstrækkelige. Selv om der var indført en form for kontrolsystem, var det efter Rettens opfattelse berettiget at anvende korrektionen på 10 %, fordi systemet var så mangelfuldt, og fordi der ikke var noget revisionsspor, og også på grund af de vedvarende svagheder, som blev konstateret under Kommissionens og Rettens revisionsbesøg.

2.72. Ifølge Kommissionen førte repræsentanter for det udbetalende organ tilsyn med kølelagrene fra juli 1996, men der var problemer med overholdelsen af støttekriterierne, med kontrollen af bevægelserne i det udsaltede materiale og med den fysiske kontrol og regnskabskontrollen af lagrene indtil august 1997, da et nyt computerbaseret regnskabsystem for ordningen blev indført. Retten mener ikke, at disse forbedringer var tilstrækkelige til at begrunde en nedsættelse af korrektionen fra 10 % til 5 % for perioden fra juli 1996 til august 1997. En korrektion på 10 % ville have svaret til yderligere 20 millioner euro.

Den tredje overensstemmelsesbeslutning

2.73. Den tredje overensstemmelsesbeslutning (84 millioner euro) dækker EUGFL-regnskabsårene 1996 og 1997 (jf. **tabel 2.5**). De fleste af korrektionerne (73 millioner euro) vedrører overskridelser af betalingsfrister

⁽⁴¹⁾ Særberetning nr. 19/98, EFT C 383 af 9.12.1998.

og andre korrektioner, som fastsættes af regnskabsafdelingen i Generaldirektoratet for Landbrug. Disse korrektioner fastsættes efter samme procedure som de korrektioner, der fastsættes af Kommissionens enhed for regnskabsafslutning. Beslutningsproceduren er derfor lige så lang. Disse korrektioner er den formelle fastsættelse af fradrag, som allerede er foretaget i forskuddene til medlemsstaterne.

Konklusion

2.74. Det tog Kommissionen næsten to år at vedtage den første overensstemmelsesbeslutning under den nye ordning for regnskabsafslutning, på trods af at hovedparten af korrektionerne vedrørte vedvarende svagheder. Den anden overensstemmelsesbeslutning vedrørte en bestemt sag, og den tredje vedrørte i det væsentlige regnskabstekniske spørgsmål. Disse beslutninger viser derfor ikke beslutningsprocedurens »normale« rytme. Der er ikke sat nogen tidsfrist i forordningen, men Kommissionen har til hensigt at vedtage overensstemmelsesbeslutninger to gange om året, hvilket burde medføre, at korrektioner fastsættes tidligere.

2.75. Værdien af de korrektioner, som er fastsat i ovennævnte overensstemmelsesbeslutninger, er forholdsvis beskeden, men det er umuligt at forudsige overensstemmelsesbeslutningernes samlede værdi, fordi denne værdi først og fremmest afhænger af, hvilke ordninger Kommissionens enhed for regnskabsafslutning undersøger, og af, om medlemsstaterne overholder betalingsfristerne.

2.76. Fordi overensstemmelsesbeslutninger kan dække flere år, kendes den endelige værdi af korrektionerne (i henhold til regnskabsafslutnings- og overensstemmelsesbeslutninger) for et givet EUGFL-regnskabsår først flere år efter afslutningen af regnskaberne. For regnskabsåret 1996 er der fastsat yderligere korrektioner i den fjerde overensstemmelsesbeslutning⁽⁴²⁾, og der kan komme flere i den femte. På kort sigt vil det derfor ikke være muligt at sammenligne de enkelte regnskabsår.

OPFØLGNING AF TIDLIGERE BEMÆRKNINGER

Indledning

2.77. Retten har indhentet oplysninger fra Kommissionen og, når det var hensigtsmæssigt, fra kilder i med-

⁽⁴²⁾ Kommissionens beslutning 2000/216/EF af 1. marts 2000, som vil indgå i revisionen med henblik på Rettens årsberetning for 2000.

lemsstaterne, om de foranstaltninger, der er truffet som følge af bemærkninger i Rettens beretninger om vin⁽⁴³⁾, mælkekvoter⁽⁴⁴⁾, anvendelse af skummetmælkspulver til dyrefoder⁽⁴⁵⁾ og indførsel til lavere importafgiftssats og afsætning af newzealandske mejeriprodukter og schweizisk ost⁽⁴⁶⁾.

2.78. Ved en gennemgang af oplysningerne har Retten fundet en række forhold, som budgetmyndigheden bør være opmærksom på.

Vin

Baggrund

2.79. Årsberetningen for 1993⁽⁴⁷⁾ indeholdt resultaterne af en revision af den fælles markedsordning for vinprodukter. Europa-Parlamentet⁽⁴⁸⁾ opfordrede Kommissionen til at tage Rettens konklusioner i betragtning i forbindelse med en eventuel reform. Rådet⁽⁴⁹⁾ opfordrede Kommissionen til »at lade sig inspirere af Rettens henstillinger med hensyn til forvaltning og kontrol« af den fælles markedsordning og »medlemsstaterne til at forbedre forvaltningen og kontrollen« i overensstemmelse med Rettens anbefalinger.

2.80. I sin beretning til Parlamentet om de foranstaltninger, der blev truffet til opfølgning af de ledsagende bemærkninger til dechargeafgørelserne for regnskabsåret 1993⁽⁵⁰⁾, udtalte Kommissionen, at:

⁽⁴³⁾ Årsberetningen for regnskabsåret 1993 og årsberetningen for regnskabsåret 1996.

⁽⁴⁴⁾ Særberetning nr. 4/93 om iværksættelsen af kvoteordningen til styring af produktionen af mælk og mejeriprodukter, EFT C 12 af 15.1.1994.

⁽⁴⁵⁾ Særberetning nr. 1/99 om støtten til anvendelse af skummetmælk og skummetmælkspulver til dyrefoder, EFT C 147 af 27.5.1999.

⁽⁴⁶⁾ Særberetning nr. 4/98 om indførsel til Fællesskabet til lavere importafgiftssats og afsætning af newzealandske mejeriprodukter og schweizisk ost, EFT C 127 af 24.4.1998 og EFT C 191 af 18.6.1998.

⁽⁴⁷⁾ EFT C 327 af 24.11.1994.

⁽⁴⁸⁾ Beslutning med bemærkningerne til afgørelsen om decharge til Kommissionen for regnskabsåret 1993, EFT L 141 af 24.6.1995.

⁽⁴⁹⁾ Ledsagende bemærkninger til Rådets henstilling om meddelelse af decharge til Kommissionen, Rådets dokument SN 1289/95.

⁽⁵⁰⁾ KOM(95) 666 endelig udg.

- a) den var i færd med at ajourføre og forbedre sine forvaltningsinstrumenter, hvilket ville gøre det lettere at følge den økonomiske udvikling i vinsektoren, give bedre kontrolmuligheder og gøre kontrollen mere effektiv
- b) den regelmæssigt kontrollerede medlemsstaternes revisionssystemer og interne kontrolsystemer
- c) den forventede, at fortegnelsen over vindyrkningsarealer ville blive den afgørende faktor ved ydelse af præmier til producenterne.

2.81. I 1996 konkluderede Retten ⁽⁵¹⁾, at der endnu ikke var rettet op på de væsentligste af de mangler, som den havde påpeget i beretningen for 1993. I sine ledsagende bemærkninger til henstillingen om meddelelse af decharge til Kommissionen for regnskabsåret 1996 ⁽⁵²⁾ understregede Rådet, at Kommissionens reformforslag i forbindelse med Agenda 2000 burde tage sigte på at forbedre både forvaltning af og tilsyn med den fælles markedsordning.

2.82. Et reformforslag fra Kommissionen i 1994 blev ikke vedtaget af Rådet. Efter et nyt forslag i 1998 ⁽⁵³⁾ gennemførtes reformen af den fælles markedsordning ved Rådets forordning (EF) nr. 1493/1999 ⁽⁵⁴⁾ med virkning fra vinproduktionsåret 2000/01.

2.83. Udviklingen i budgetudgifterne til den fælles markedsordning for vin er vist i **tabel 2.6**.

Styring af vinmængden på markedet

2.84. Retten gjorde både i årsberetningen for regnskabsåret 1993 og i opfølgningen i 1996 opmærksom på den uligevægt, der var på vinmarkedet, især markedet for bordvin. I 1993 svarede vinlagrene til ca. 11,7 måneders forbrug (ekskl. forarbejdning). I 1999 svarede lagrene stadig til 11,7 måneders forbrug for EU-12 og 11,6 måneders forbrug for EU-15, så der er stadig ikke tilfredsstillende ligevægt på markedet. Kommission forventer en nedgang i forbruget af bordvin (ekskl. forarbejdning) i vinproduktionsårene 1998/99 og 1999/2000 og besluttede den 5. november 1999, at

⁽⁵¹⁾ Årsberetning for regnskabsåret 1996, EFT C 348 af 18.11.1997.

⁽⁵²⁾ Rådets dokument SN 2017/98.

⁽⁵³⁾ EFT C 271 af 31.8.1998, s. 21.

⁽⁵⁴⁾ Rådets forordning (EF) nr. 1493/1999 af 17. maj 1999, EFT L 179 af 14.7.1999, s. 1.

den ville give tilladelse til forebyggende destillation af op til 10 millioner hl bordvin i vinproduktionsåret 1999/2000.

Destillation og prisniveauer

2.85. Retten påpegede i årsberetningen for regnskabsåret 1993 og i opfølgningen i 1996, at interventionspriserne i visse tilfælde var sat så højt, at det var mere rentabelt at destillere vinen end at sælge den på markedet eller rydde vinarealerne.

2.86. Rådets forordning (EF) nr. 1493/1999 reducerer antallet af foranstaltninger vedrørende destillation, men sætter ingen grænse for den mængde vin, der kan destilleres. Det kræves imidlertid, at alle ændringer af minimumsprisen, dvs. den pris som destillationsvirksomheden skal betale til producenten, og af støttens størrelse skal vedtages af Kommissionen efter høring af forvaltningskomitéen, og ikke beregnes på grundlag af ikke-repræsentative data, som det tidligere var tilfældet. Formålet med dette er at fjerne »muligheden for intervention som en kunstig afsætningsmulighed for overskudsproduktion« ⁽⁵⁵⁾, men resultatet afhænger af, hvor nøjagtigt Kommissionens priser tager højde for de reelle markedsforhold.

Rydning

2.87. Retten konkluderede på baggrund af revisionen i 1993, at rydning (støtteordningen for endelig nedlægelse af vinarealer) ikke havde haft nogen væsentlig indvirkning på produktionen. Opfølgningen i 1996 bekræftede denne iagttagelse. I en evaluering ⁽⁵⁶⁾ indrømmede Kommissionen, at rydningsprogrammernes produktionsnedsættende effekt i forhold til omkostningerne havde været meget begrænset.

2.88. Retten gjorde også opmærksom på modsætningsforholdet mellem rydningspræmierne og genplantningsordningerne finansieret over EUGFL, Udviklingssektionen: Uproduktive vinarealer blev ryddet, mens meget produktive vinarealer blev beplantet.

⁽⁵⁵⁾ Præambel 35, KOM(98) 370 endelig udg., EFT C 271 af 31.8.1998.

⁽⁵⁶⁾ Kommissionen: »OCM viti-vinicole, évaluation et défis pour l'avenir«, 14.4.1993.

Tabel 2.6 — Budgetudgifter — Den fælles markedsordning (FMO) for vin

(mio. EUR)

	2000	1999	1998	1997	1996
	Overslag	Resultat	Resultat	Resultat	Resultat
Eksportrestitutioner	43,0	27,4	41,2	59,7	40,8
Oplagring af vin og most	50,0	41,2	54,9	49,1	27,9
Destillation	239,0	187,1	247,0	221,7	57,9
Obligatorisk destillation	63,0	60,6	65,8	69,3	54,0
Tekniske omkostninger	1,0	1,9	2,8	3,0	6,7
Finansielle omkostninger	p.m.	0,0	0,1	0,2	0,5
Øvrige omkostninger	17,0	12,9	18,6	14,6	8,3
Nedskrivning af lagre	126,0	114,5	122,9	207,6	8,3
Støtte til anvendelsen af most	133,0	161,4	132,6	166,4	148,8
Endelig nedlæggelse	35,0	9,0	15,1	242,1	333,1
Andet	p.m.	-1,5	-1,2	-3,6	-1,4
I alt (a)	707	614,6	700	1 030,1	776,9
FMO i alt (b)	35 220	36 177,5	36 405,7	38 155,5	36 983,5
Procent (a)/(b)	2,0	1,7	1,9	2,7	2,1

Kilde: Det almindelige budget for Den Europæiske Union (1998 og tidligere) og foreløbige budgetforslag for 1999 og 2000. For 1999: Foreløbig stilling pr. 31.12.1999.

2.89. 1999-reformen opererer fortsat med rydningspræmier, men tillader også genplantning i betydeligt omfang. Denne politik vil næppe få den samlede produktion til at falde i nævneværdig grad.

Pålidelige oplysninger

2.90. Kommissionen er nødt til at have pålidelige oplysninger om produktionspotentiale og lagre for at kunne overvåge ændringer på markedet og rette op på manglende ligevægt. Under det gamle system indgav hver producent en årlig høstanmeldelse. I årsberetningen for regnskabsåret 1993 gjorde Retten opmærksom på talrige uregelmæssigheder i høstanmeldelserne, i behandlingen af de indeholdte data og i kontrollen af producenterens oplysninger. Opfølgningen i 1996 viste, at forholdene ikke var blevet bedre.

2.91. Ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1294/96⁽⁵⁷⁾ blev der indført sanktioner, bl.a. blev producenter, som ikke indgav årlige anmeldelser, eller som indgav ufuldstændige eller ukorrekte anmeldelser, udelukket fra støtteordningen.

⁽⁵⁷⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 1294/96 af 4. juli 1996, EFT L 166 af 5.7.1996, s. 14.

Fortegnelse over vindyrkningsarealer

2.92. Rådets forordning (EØF) nr. 2392/86⁽⁵⁸⁾ pålagde medlemsstaterne, at de i løbet af seks år skulle udarbejde en fortegnelse over vindyrkningsarealer som et nødvendigt instrument til forvaltning af markedet og kontrol af støtteforanstaltninger og beplantningsordninger. I denne fortegnelse skulle hvert enkelt stykke jord beplantet med vinstokke og hver enkelt vindyrkende bedrift være registreret, og den skulle indeholde informationer om de omtalte arealers karakteristika, de indgivne anmeldelser, den modtagne støtte og produktionsniveauet. Retten konstaterede under revisionen i 1993, at fortegnelserne ikke var pålidelige, og at udarbejdelsen af dem var forsinket. Det var nødvendigt med en yderligere indsats, hvis alle de oplysninger skulle indsamles, som var nødvendige til identificering af vindyrkningsarealerne og kontrol af alle data.

2.93. I 1995⁽⁵⁹⁾ var et af Europa-Parlamentets kritikpunkter, at udarbejdelsen af fortegnelsen over vindyrkningsarealer var forsinket. Parlamentet opfordrede også Kommissionen til at gøre udarbejdelsen af en tilfredsstillende fortegnelse over vindyrkningsarealer til en betingelse for udbetaling af støtte til medlemsstaterne.

⁽⁵⁸⁾ Rådets forordning (EØF) nr. 2392/86 af 24. juli 1986, EFT L 208 af 31.7.1986, s. 1.

⁽⁵⁹⁾ Beslutning med bemærkningerne til afgørelsen om decharge til Kommissionen for regnskabsåret 1993, EFT L 141 af 24.6.1995.

2.94. Fristen for færdiggørelse af fortegnelsen blev forlænget til udgangen af 1998 ved Rådets forordning (EF) nr. 1549/95 ⁽⁶⁰⁾, som også pålagde medlemsstaterne at udarbejde fortegnelsen i en forenklet form (grafisk referencebase). Ved Rådets forordning (EF) nr. 1631/98 ⁽⁶¹⁾ blev fristen igen forlænget til den 31. december 1999 for Spaniens vedkommende ⁽⁶²⁾ og til den 31. december 2000 for Grækenland og Portugal. Disse forlængelser blev vedtaget imod Europa-Parlamentets udtrykkelige ønske og forsinkede yderligere Kommissionens adgang til de oplysninger, som var nødvendige for en effektiv forvaltning.

2.95. I henhold til artikel 16 i Rådets forordning (EF) nr. 1493/1999 skal der udarbejdes en oversigt over produktionskapaciteten. Denne oversigt skal indeholde oplysninger om de arealer, der er beplantet med vinstokke, de dyrkede sorter (som klassificeret af de enkelte medlemsstater), de eksisterende plantningsrettigheder og alle nationale eller regionale bestemmelser, der er vedtaget om produktionspotentialet. Medlemsstater, som ikke udarbejder en sådan oversigt, vil ikke kunne anvende undtagelsesbestemmelserne om genplantning, og de vil heller ikke få adgang til omstrukturingsstøtte eller kunne give nye plantningsrettigheder. Disse bestemmelser burde give Kommissionen bedre mulighed for at overvåge produktionspotentialet, herunder plantningsrettigheder.

Det særlige inspektørkorps

2.96. Det var hensigten med Rådets forordning (EØF) nr. 2048/89 ⁽⁶³⁾ at forbedre kontrollen inden for vinsksektoren ved oprettelse af et særligt inspektørkorps under Kommissionen. I årsberetningen for regnskabsåret 1993 omtalte Retten de utilfredsstillende personaleforhold i dette kontrolorgan og brugen af midlertidigt ansatte, og den konkluderede, at det næppe kom til at fungere effektivt. Parlamentet gav en lignende kommentar ⁽⁶⁴⁾. Opfølgningen i 1996 viste, at der ikke var sket store ændringer.

⁽⁶⁰⁾ Rådets forordning (EF) nr. 1549/95 af 29. juni 1995, EFT L 148 af 30.6.1995, s. 37.

⁽⁶¹⁾ Rådets forordning (EF) nr. 1631/98 af 20. juli 1998, EFT L 210 af 28.7.1998, s. 14.

⁽⁶²⁾ Ifølge Kommissionens tjenestegrene havde de spanske myndigheder endnu ikke bekræftet, at udarbejdelsen af fortegnelsen over vindyrkningsområder var fuldført (ved udgangen af marts 2000).

⁽⁶³⁾ Rådets forordning (EØF) nr. 2048/89 af 19. juni 1989, EFT L 202 af 14.7.1989, s. 32.

⁽⁶⁴⁾ Præambel 35, KOM(98) 370 endelig udg., EFT C 271 af 31.8.1998.

2.97. I henhold til artikel 72, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 1493/1999 skal Kommissionen oprette »et særligt inspektørkorps«, som skal samarbejde med medlemsstaternes ansvarlige instanser om kontrollen på stedet for at sikre en ensartet anvendelse af bestemmelserne på vinområdet. Gennemførelsesbestemmelserne til artikel 72 fastlægges i en forordning, som Kommissionen vedtager efter høring af forvaltningskomitéen. Det er endnu ikke sket, selv om bestemmelserne i Rådets forordning nr. 2048/89 blev ophævet i forbindelse med reformen, herunder kravet om, at Kommissionen skulle påse, at »disse inspektører har den faglige viden og den nødvendige erfaring til udøvelse af den omhandlede kontrol« ⁽⁶⁵⁾.

2.98. Der er således ikke sikkerhed for, at det særlige inspektørkorps kan være på plads, før reformen træder i kraft, på trods af Parlamentets anmodninger om, at Kommissionen hurtigt sørgede for at styrke inspektørkorpset ved ansættelse af nyt personale eller overflytning af personale med den nødvendige viden og erfaring fra andre tjenestegrene ⁽⁶⁶⁾.

Konklusion

2.99. Kommissionen har med forslaget til 1999-reformen af den fælles markedsordning for vin og en række andre initiativer kun delvis taget Rettens bemærkninger i årsberetningerne for 1993 og 1996 til følge. Der er gjort fremskridt på tre områder:

- a) der er fastsat regler for prisfastsættelse under destillationsordningen (punkt 2.86)
- b) bestemmelserne om de anmeldelser, producenterne skal indgive, er blevet skærpet (punkt 2.91)
- c) der skal udarbejdes en oversigt over produktionskapaciteten (punkt 2.95).

2.100. Ordningen er stadig behæftet med svagheder på følgende områder:

- a) der kan ydes rydningspræmier, samtidig med at der tillades genplantning med mere produktive vinstokke (punkt 2.89)
- b) færdiggørelsen af fortegnelserne over vindyrkningsarealer er forsinket (punkt 2.94)
- c) det særlige inspektørkorps har ikke tilstrækkeligt personale (punkt 2.98).

⁽⁶⁵⁾ Rådets forordning (EØF) nr. 2048/89 af 19. juni 1989, EFT L 202 af 14.7.1989, s. 32.

⁽⁶⁶⁾ KOM(95) 666 endelig udg.

*Mælkekvoter***Kvoteordningen**

2.101. I særberetning nr. 4/93 ⁽⁶⁷⁾ konkluderede Retten, at den vedvarende overproduktion af mælk gjorde det nødvendigt at sænke kvoterne yderligere. Retten pegede også på, at de sanktioner, der blev pålagt ved overskridelse af det repræsentative fedtindhold, ikke havde tilstrækkelig præventiv virkning til at begrænse overskudsproduktionen af smør.

2.102. I 1993 var Kommissionen enig i, at kvoterne burde sænkes. Ikke desto mindre hævdede Rådet ⁽⁶⁸⁾ efterfølgende den samlede kvote. I forbindelse med Agenda 2000 blev kvoterne forhøjet med op til 2,4 %, hvorved de samlede mængder blev forhøjet fra 117,5 millioner tons til 120,3 millioner tons.

2.103. Kommissionen var ikke enig i, at sanktionerne ved overskridelse af det repræsentative fedtindhold ikke havde tilstrækkelig virkning, men fedtindholdet fortsatte med at stige, efter at kvoteordningen var blevet indført i 1984/85. Retten skønner, at det højere fedtindhold i 1998/99 (svarende til 250 000 tons smør) medførte ekstra afsætningsomkostninger på ca. 300 millioner euro på budgettet for regnskabsåret 1999.

2.104. Retten bemærkede også i sin beretning, at »der er en tendens til at opretholde kvoteordninger, fordi de sikrer producenterne en vis indkomst« ⁽⁶⁹⁾. De mælkekvoter, som blev indført for fem år i 1984, blev forlænget som et led i Agenda 2000, så ordningen opretholdes indtil 2006 ⁽⁷⁰⁾ og sandsynligvis 2008. Med kvoteordningen sikredes mælkeproducenterne et nyt aktiv, uden at det kostede dem noget. I én medlemsstat kunne erhvervelse af kvoter finansieres over strukturforanstaltningerne under EUGFL, Udviklingssektionen.

⁽⁶⁷⁾ Særberetning nr. 4/93 om iværksættelsen af kvoteordningen til styring af produktionen af mælk og mejeriprodukter, EFT C 12 af 15.1.1994.

⁽⁶⁸⁾ Rådets forordning (EØF) nr. 1560/93 af 14. juni 1993, EFT L 154 af 25.6.1993, s. 30.

⁽⁶⁹⁾ Særberetning nr. 4/93, punkt 5.18.

⁽⁷⁰⁾ Rådets forordning (EF) nr. 1256/1999 af 17. maj 1999, EFT L 160 af 26.6.1999, s. 73.

Konklusion

2.105. Som helhed har situationen ikke ændret sig væsentligt. Det vedvarende strukturelle overskud medfører, at der fortsat vil være brug for offentlig oplagring og afsætningsforanstaltninger.

2.106. I sin udtalelse om Agenda 2000 ⁽⁷¹⁾ advarede Retten om, at de forhøjelser af kvoterne, som var foreslået og senere blev vedtaget, kunne føre til et endnu større overskud på mælke markedet og indebære en fortsat tung økonomisk byrde for EU's budget.

2.107. Fællesskabets medfinansiering af erhvervelse af kvoter, som er oprettet af Fællesskabet uden at have kostet producenterne noget, kan ikke betragtes som forsvarelig økonomisk forvaltning.

*Anvendelse af skummetmælk og skummetmælkspulver til dyrefoder***Baggrund**

2.108. Den Europæiske Union yder støtte til anvendelse af skummetmælk og skummetmælkspulver til dyrefoder for at få afsat overskudsproduktionen i mælkesektoren ⁽⁷²⁾. Den udbetalte støtte beløb sig til 382 millioner euro i 1999 og 367 millioner ecu i 1998. I særberetning nr. 1/99 ⁽⁷³⁾ pegede Retten på, at kun en tredjedel af den skummetmælk og det skummetmælkspulver, som er på det europæiske marked, sælges til markedspriser uden støtte. Støtten til anvendelse af skummetmælk og skummetmælkspulver i dyrefoder gjorde det muligt at afsætte ca. 40 % af EU's årlige produktion.

⁽⁷¹⁾ Udtalelse nr. 10/98 fra Revisionsretten, EFT C 401 af 22.12.1998, punkt 49.

⁽⁷²⁾ Ved Rådets forordning (EØF) nr. 986/68 blev der åbnet mulighed for at yde støtte til anvendelse af skummetmælk og skummetmælkspulver i dyrefoder, EFT L 169 af 18.7.1968, s. 4. Der gjaldt særlige forordninger for de enkelte foranstaltninger: For flydende skummetmælk Kommissionens forordning (EØF) nr. 1105/68, EFT L 184 af 29.7.1968, s. 24. For foderblandinger og skummetmælkspulver til kalvefoder Kommissionens forordning (EØF) nr. 1725/79, EFT L 199 af 7.8.1979, s. 1.

⁽⁷³⁾ Særberetning nr. 1/99 om støtten til anvendelse af skummetmælk og skummetmælkspulver til dyrefoder, EFT C 147 af 27.5.1999.

Foranstaltninger truffet af Kommissionen

2.109. I Kommissionens forordning (EF) nr. 2799/1999⁽⁷⁴⁾ er der taget hensyn til flere af Rettens bemærkninger:

- a) Der er fastsat klare kvalitetskrav til skummetmælk og skummetmælkspulver, som der kan udbetales støtte til, blandt andet et minimum for proteinindholdet.
- b) De særlige ordninger for udbetaling af støtte til skummetmælkspulver, som er fremstillet i én medlemsstat og denatureret eller forarbejdet til foderblandinger i en anden medlemsstat, ophæves med virkning fra 1. juli 2000⁽⁷⁵⁾.
- c) Reglerne for administrativ kontrol og kontrol på stedet er udformet klarere.

2.110. Retten havde under revisionen konstateret en række problemer med administrativ kontrol i henhold til Kommissionens forordning (EØF) nr. 1105/68 om gennemførelsesbestemmelser til forordningen om ydelse af støtte til anvendelse af skummetmælk som dyrefoder. Denne forordning blev ophævet med virkning fra 1. januar 2000.

Konklusion

2.111. Kommissionen reagerede hurtigt og tog hensyn til adskillige af Rettens bemærkninger i særberetning nr. 1/99. Men fordi de ændrede regler⁽⁷⁶⁾ tillader, at skummetmælk og skummetmælkspulver, der er søgt om støtte til, først anvendes meget længe efter den stedlige kontrol af, om støttebetingelserne er opfyldt, er der ikke sikkerhed for, at skummetmælken og skummetmælkspulveret opfylder kravene med hensyn til protein-, vand- og fedtindhold på anvendelsestidspunktet.

2.112. Kommissionen har stadig ikke fremlagt en samlet analyse eller en undersøgelse, som viser, at det nuværende høje niveau for støtten til skummetmælk og skummetmælkspulver er berettiget.

⁽⁷⁴⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 2799/1999 af 17. december 1999, EFT L 340 af 31.12.1999, s. 3.

⁽⁷⁵⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 2800/1999 af 17. december 1999, EFT L 340 af 31.12.1999, s. 28.

⁽⁷⁶⁾ Artikel 16, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 2799/1999.

Mejeriprodukter indført til lavere importafgiftssats**Baggrund**

2.113. Særberetning nr. 4/98⁽⁷⁷⁾ indeholdt resultaterne af den revision, som Retten foretog i 1996 af indførsel og afsætning af mejeriprodukter fra New Zealand, som blev indført til lavere importafgiftssats, samt af Rettens undersøgelser af indførsel af schweizisk ost til lavere importafgiftssats.

2.114. Indførslen af newzealandsk smør og ost var underlagt faste kvoter og støttekriterier med hensyn til oprindelse, alder, maksimalt fedtindhold og fremstillingsmetode. Der var ingen kvote for schweizisk ost, men minimumspriserne franko grænse skulle overholdes, og afgiftssatserne varierede efter størrelsen af minimumsprisen franko grænse, jo lavere pris desto højere afgift. Hvis kontingenterne blev overskredet, eller hvis produkterne ikke levede op til støttekriterierne, skulle der betales fuld afgift.

2.115. Hovedansvaret for at kontrollere, at kontingenterne og støttekriterierne blev overholdt, påhvilede myndigheder i det eksporterende land uden for EU, som var godkendt til at attestere, at varepartiet opfyldte betingelserne for at indgå i kontingentet, og at kontingentet ikke blev overskredet (New Zealand Dairy Board (NZDB) og Union suisse du commerce de fromage SA), mens toldmyndighederne i de importerende medlemsstater kun havde et sekundært ansvar.

2.116. **Tabel 2.7** viser de mængder smør og ost, som blev indført i henhold til disse ordninger i den periode, som revisionen dækker.

2.117. De vigtigste resultater kan sammenfattes således:

- a) Toldmyndighederne i Det Forenede Kongerige havde aldrig på eget initiativ undersøgt, om kontingentlofterne var overholdt. De havde ikke kontrolleret, om vægtangivelserne var korrekte, og heller ikke kontrolleret fedtindholdet i de indførte produkter. De havde aldrig foretaget efterfølgende kontrol af, om kontingentkriterierne var opfyldt.

⁽⁷⁷⁾ Særberetning nr. 4/98 om indførsel til Fællesskabet til lavere importafgiftssats og afsætning af newzealandske mejeriprodukter og schweizisk ost, EFT C 127 af 24.4.1998 og EFT C 191 af 18. 6.1998.

Tabel 2.7 — Newzealandske smør- og ostekontingenter, import af schweizisk ost

Kalenderår, medmindre andet er anført	Newzealandsk smør kontingentmængde (tons)	År	Newzealandsk cheddar kontingentmængde (tons)	Schweizisk ost importeret mængde (tons)
1990	61 340	1990	6 500	28 365
1991	58 170	1991	6 500	33 411
1992	55 000	1992	6 500	38 720
1993	51 830	1993	6 500	35 570
1994	51 830	1994	6 500	32 009
1995 (til 30. juni)	25 915	1995	6 500	32 111
1995/96	76 667			

Kilde : Newzealandske kontingentforordninger og Comext.

b) Hverken Kommissionen eller myndighederne i Det Forenede Kongerige havde udbedt sig oplysninger fra NZDB (som det udstedende organ) med henblik på nærmere undersøgelse af oplysningerne i IMA-certifikaterne ⁽⁷⁸⁾. Kommissionen havde ikke ført systematisk tilsyn med ordningerne for indførsel til lavere importafgiftssats.

Disse mangler havde ført til de uregelmæssigheder, som er nævnt i **tabel 2.8**. Denne tabel viser også de udestående beløb i for lidt betalte importafgifter, som anslået i Rettens særberetning nr. 4/98.

2.118. Retten anbefalede i sin beretning Kommissionen at føre tilsyn med, at de skyldige beløb blev inddrevet, at stille mere effektive og ufravigelige krav til kontrollen af import til lavere afgiftssatser, at tage IMA 1-ordningen op til fornyet overvejelse, at slette NZDB af listen over de myndigheder, der er godkendt til at udstede

⁽⁷⁸⁾ IMA 1-certifikater (Inward Monitoring Arrangements) blev indført ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1767/82 (EFT L 196 af 5.7.1982) specielt med henblik på import af schweizisk ost til EF til lavere importafgiftssats. Disse certifikater anvendes nu også i forbindelse med andre mejeriprodukter fra andre tredjelande. Ved certifikaterne attesteres det, at betingelserne for berettigelse til lavere importafgiftssatser er opfyldt. Certifikaterne udstedes af godkendte myndigheder i tredjelande. Bilag VII til Kommissionens forordning (EF) nr. 1600/95 (EFT L 249 af 17.10.1995) er en liste over myndigheder, som er godkendt til at udstede IMA 1-certifikater. For New Zealand var den godkendte myndighed fra 1. juli 1995 New Zealand Dairy Board. Før den dato fandtes der et lignende system under protokol 18 til tiltrædelsesakten for Danmark, Irland og Det Forenede Kongerige, men her var New Zealand High Commission den godkendte myndighed. For Schweiz var Union suisse du commerce de fromage SA den godkendte myndighed.

IMA 1-certifikater (ligesom det var tilfældet med Union suisse du commerce de fromage SA), og at iværksætte grundig kontrol af andre kontingentordninger med lavere afgiftssatser.

2.119. I sit svar til særberetningen anfægtede Kommissionen ikke Rettens bemærkninger om uregelmæssighederne i form af, at New Zealands kontingent var overskredet, og at kontingentbetingelserne ikke var opfyldt. Men i modsætning til Retten mente Kommissionen ikke, at den for lidt betalte told var egne indtægter, der var gået tabt, eller en potentiel gevinst for importørerne. Kommissionen udtalte, at:

- a) den fortsat ville følge inddrivelsesarbejdet
- b) den havde indledt tekniske drøftelser for at sikre, at systemet ville fungere fremover
- c) skulle det vise sig nødvendigt, når alle enkeltheder var klarlagt, ville den forelægge et passende forslag vedrørende det udstedende organ (NZDB)
- d) den ikke havde tilstrækkelige ressourcer til selv at udføre dybdegående undersøgelser af andre lignende ordninger, men at den ville anmode medlemsstaterne om at prioritere sådanne systemer højere, når de udførte deres egne undersøgelser.

2.120. I sin beretning om decharge for regnskabsåret 1997 ⁽⁷⁹⁾ anbefalede Rådet for Den Europæiske Union, at Kommissionen sørgede for at få inkasseret de involverede beløb, at den indførte obligatorisk kontrol

⁽⁷⁹⁾ SN 1812/99 af 16.2.1999.

af varer importeret til lavere importafgiftssatser, at den tog IMA 1-systemet op til fornyet overvejelse, og at den iværksatte en dybdegående kontrol af andre importkontingenter, som indførtes til lavere importafgiftssatser.

2.121. I sin orientering om udsættelsen af afgørelsen om decharge for regnskabsåret 1997⁽⁸⁰⁾ opfordrede Europa-Parlamentet Kommissionen til:

- a) at støtte Det Forenede Kongeriges bestræbelser på at inddrive Fællesskabets udestående fordringer
- b) at vurdere forseelsens alvor i de fire tilfælde af formodede uregelmæssigheder
- c) på grundlag af disse kriterier at afgøre, i hvilke tilfælde der burde anvendes sanktioner i overensstemmelse med artikel 239 i toldkodeksen
- d) at tage hensyn til Verdenshandelsorganisationens udtalelse uden at udelukke muligheden for at anke dennes afgørelse
- e) at sikre, at den newzealandske regering påtog sig opgaven som kontrolinstans i forbindelse med IMA 1-ordningen for at undgå den interessekonflikt, der var en følge af, at NZDB både nød godt af og førte kontrol med ordningen
- f) at indføre bindende kontrolbestemmelser for indførsel til lavere toldsatser inden for toldkontingenterne og samtidig revidere ordningen med IMA 1-certifikater
- g) at støtte alle EU-importørers legitime ret til at indføre produkter til lavere toldsatser på samme betingelser som dem, der indrømmes eksportørerne i de lande, der er omfattet af toldpræferenceordninger.

Det Forenede Kongeriges foranstaltninger

2.122. Det Forenede Kongeriges toldmyndigheders indsats i en kompleks og tidskrævende sag for at beskytte Fællesskabets finansielle interesser har generelt været

⁽⁸⁰⁾ EFT C 279 af 1.10.1999.

prisiværdig. De har opgjort langt størstedelen af fordringerne og meddelt disse. Pr. 31. marts 2000 beløb de meddelte fordringer sig til i alt 325,9 millioner euro, men der er endnu ikke inkasseret og overdraget nogen beløb til EU (jf. **tabel 2.8**), for der er indgivet klage til domstolene over samtlige fordringsbeløb. Der er også lagt en strategi, som skal sikre, at der udføres effektiv kontrol. Men myndighederne i Det Forenede Kongerige:

- a) gjorde ikke brug af deres lovfæstede beføjelser til at udbede sig lagerregnskaber for perioden fra 3. december 1993 til 1. maj 1995; for denne periodes vedkommende udløb fristen for at meddele fordringer vedrørende uregelmæssig udlagring
- b) underrettede først efter Rettens opfølgning i januar 2000 Kommissionen formelt om, at NZDB den 24. november 1998 nægtede at fremlægge oplysninger om fedtindholdet i smør fra andre mejerier end dem, for hvilke sådanne data var blevet indsamlet under Rettens revision
- c) meddelte ikke fordringer vedrørende fortsatte overtrædelser af reglerne om fedtindhold, men foretrak at bruge bestemmelserne i et forslag til en forordning, som først blev vedtaget den 8. maj 2000, og som ikke har tilbagevirkende kraft
- d) tog ikke kontrolstrategien for indførsel af mejeriprodukter til lavere importafgiftssatser fra andre ikke-medlemsstater op til fornyet overvejelse og iværksatte ikke nogen dybdegående kontrol af sådanne indførsler
- e) har nægtet at give Retten en udtalelse, som deres egen juridiske tjeneste har udarbejdet om spørgsmålet om, hvorvidt NZDB skal stille sikkerhed i forbindelse med klagesagerne, og de har endnu ikke fremsendt en kopi af »the Tribunal's« begrundelse for kendelsen om, at NZDB ikke var forpligtet til at yde sine datterselskaber sådan bistand i form af sikkerhedsstillelse.

2.123. Hertil kommer, at mulighederne for at inddrive fordringerne i mellemtiden er blevet mindre af følgende grunde:

Tabel 2.8 — Newzealandske mejeriprodukter: oversigt over for lidt betalte afgifter i Det Forenede Kongerige — anslåede beløb, meddelte beløb og inkasserede beløb

(mio. EUR omregnet til vekselkursen pr. 31.12.1999)

Særberetning nr. 4/98, punkt	Uregelmæssighedens art	Beløb anslået i særberetning nr. 4/98		Meddelt beløb		Inkasseret beløb
		(a)	(b)	(c)	(d)	
3.4-3.6	Smør — kontingentoverskridelse		1,3		3,7	0
3.9-3.10	Smør — regelstridig udlagring	(a)			130,2	0
3.11-3.21	Smør — for højt fedtindhold >81,9 %	(b)	87,0		153,8	0
3.23-3.27	Smør ikke fremstillet direkte af mælk eller fløde		28,0		36,4	0
3.7-3.8	Smør og ost — vægt angivet for lavt	(a)			1,8	0
3.37-3.39	Newzealandsk ost — regelstridigt anvendelsesformål		1,5			0
	I alt		117,8	(c)	325,9	0

NB: (a) Vil blive beregnet af Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder.

(b) De beløb, der er angivet for fedtindholdet og det samlede for lidt betalte beløb, vil eventuelt blive forøget med 95 mio. ECU.

(c) Inklusive dobbeltposteringer hos Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder på i alt 21 millioner euro.

Kilde: Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder og særberetning nr. 4/98, EFT C 127 af 24.4.1998.

a) Den største debitor, Anchor Foods Ltd, solgte sine aktiver for 14,2 millioner euro til et nyt selskab, som også er et 100 % datterselskab af NZDB. Det nye selskab overtog gældsposter på i alt 62 millioner euro for køb af smør fra NZDB, men forpligtede sig ikke til at overtage gæld, som skyldes overskridelser af kontingenter og brud på kontingentbetingelserne.

b) »The Tribunal« har afgivet kendelse om, at Det Forenede Kongeriges myndigheder skulle acceptere en sikkerhed på kun 7,7 millioner euro i forbindelse med klager over fordringer på i alt 325,9 millioner euro.

c) »The Tribunal« har også afgivet kendelse om, at NZDB ikke var forpligtet til at yde Anchor Foods Ltd bistand i form af sikkerhedsstillelse for klagesagerne. Men »the Tribunal« erklærede, at begrundelsen for denne kendelse ikke ville blive offentliggjort, fordi der var tale om forretningshemmeligheder.

d) Behandlingen af klagesagerne er blevet forsinket betydeligt; den første forventes at komme for retten i september 2000.

Foranstaltninger i Nederlandene

2.124. I 1995 begyndte Milk Products New Zealand Ltd at indføre smør under det newzealandske kontingent direkte til Nederlandene. Ved fysisk kontrol og laboratorieanalyse af et af de første partier konstateredes det, at vægten var højere end angivet, og at fedtindholdet var højere end fastsat i kontingentbetingelserne. Det har medført et krav på 924 672 euro i supplerende afgift (beregnet med den fulde sats). Nederlandenes nationale domstole har endnu ikke afsluttet denne sag.

2.125. I april 1997 forelagde Retten de nederlandske myndigheder en kopi af en fax fra NZDB, som viste, at fedtindholdet i et andet parti smør indført direkte til Nederlandene var højere end tilladt, og Retten foreslog, at de nederlandske myndigheder samarbejdede med toldmyndighederne i Det Forenede Kongerige om kontrollen af NZDB's data for fedtindholdet i andre direkte indførte partier. De nederlandske myndigheder har ikke foretaget sig noget på baggrund af Rettens oplysninger. I 1999 blev der indført i alt 25 000 tons newzealandsk smør til Nederlandene.

Kommissionens foranstaltninger

2.126. Retten bemærker følgende om Kommissionens foranstaltninger:

- a) Kommissionen har holdt sig orienteret om, hvordan arbejdet med at få opgjort, meddelt og inkasseret for lidt betalte importafgifter på indførslen af newzealandsk smør og ost til Det Forenede Kongerige skred frem, men den har ikke sikret sig, at disse meddelelser var fuldstændige. Kommissionen vidste derfor ikke, at Det Forenede Kongerige havde undladt at meddele de fordringer, som er nævnt i punkt 2.122.a). Kommissionen bør inddrive disse beløb⁽⁸¹⁾, fordi Det Forenede Kongerige ikke har efterlevet artikel 2 i Rådets forordning (EØF, Euroatom) nr. 1552/89 og derfor må bære det finansielle ansvar.
- b) Kommissionen har også holdt sig orienteret om, hvordan arbejdet med at få meddelt fordringer på for lidt betalte importafgifter på schweizisk ost skred frem — disse fordringer beløb sig pr. februar 2000 til ca. 52,8 millioner euro, hvoraf 4,8 millioner euro var blevet inkasseret og overdraget til EU.
- c) Kommissionen er fuldt informeret om stillingen, for så vidt angår inkassering af for lidt betalte importafgifter på newzealandsk smør indført til Italien, og delvis informeret om stillingen for Nederlandenes vedkommende, men den er ikke informeret om stillingen for Belgien og Spanien, hvortil newzealandsk smør også blev indført.
- d) Efter at sagen har været forelagt Tvistbilæggelsesorganet under Verdenshandelsorganisationens (WTO), har Kommissionen accepteret, at smørbart smør kan indgå i det newzealandske kontingent på betingelse af, at det ikke er fremstillet af oplagrede varer. NZDB, hvis fremstillingsspecifikation viser, at der anvendes oplagrede varer, har i sit svar af 25. november 1999 på en anmodning fra Det Forenede Kongeriges myndighe der af 14. september 1999 nægtet at oplyse nærmere om, hvilke råvarer der anvendes til fremstilling af smørbart smør. Kommissionen blev tilmed først orienteret om dette forhold efter Rettens revisionsbesøg i januar 2000. På baggrund af bemærkningerne i særberetning nr. 4/98, og fordi NZDB efterfølgende nægtede at give Det Forenede Kongeriges myndigheder de ønskede oplysninger, mener Retten, at Kommissionen på et tidligere tidspunkt burde have taget skridt til at få slettet NZDB af listen over myndigheder, som er godkendt til at udstede IMA 1-

certifikater. I stedet er NZDB blevet slettet af listen med virkning fra 1. juli 2000 i forbindelse med en generel revision af procedurerne for import af newzealandsk smør⁽⁸²⁾.

- e) Kommissionen understreger, at den ikke har beføjelser til at kræve af medlemsstaterne, at de skal fremskynde procedurerne for inkassering af for lidt betalte importafgifter⁽⁸³⁾.
- f) Den har undersøgt IMA 1-systemet og har med virkning fra 1. juli 2000 blandt andet indført en obligatorisk minimumskontrol på 3 % af de produkter, som indføres til lavere importafgiftssatser, og en klart defineret metode til analyse af smørfedtindholdet⁽⁸⁴⁾.
- g) Kommissionen har truffet foranstaltninger til, at Det Forenede Kongerige indbetaler for lidt betalte importafgifter for ost bestemt til forarbejdning, som er anvendt regelstridigt på grund af en fejl begået af toldmyndighederne i Det Forenede Kongerige.
- h) Kommissionen har ikke, som en direkte konsekvens af undersøgelsesresultaterne i sagerne om newzealandske mejeriprodukter og schweizisk ost, foranlediget eller selv foretaget specifik, dybdegående kontrol af indførsler af andre landbrugsprodukter til lavere importafgiftssatser.
- i) Endelig har Kommissionen kun i et enkelt tilfælde, bortset fra i sagen om New Zealand, udbedt sig oplysninger fra en myndighed, som er godkendt til at udstede IMA 1-certifikater, fordi Kommissionen ville kontrollere dataene i certifikaterne, og det var Norge.

Inkassering af for lidt betalte importafgifter

2.127. Selv om »the Tribunal« giver Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder medhold, er chancerne for at

⁽⁸²⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 970/2000 af 8. maj 2000, EFT L 112 af 11.5.2000, s. 27.

⁽⁸³⁾ I henhold til fællesskabslovgivningen opkræves de traditionelle egne indtægter af medlemsstaterne, som er forpligtede til at sørge for, at disse indtægter bliver rettidigt fastlagt, bogført, inkasseret og stillet til rådighed, jf. Rådets afgørelse 94/728/EF, Euratom af 31. oktober 1994 om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter og Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1552/89 af 29. maj 1989, EFT L 155 af 7.6.1989, s. 1.

⁽⁸⁴⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 970/2000 af 8. maj 2000 om ændring af forordning (EF) nr. 1374/98 om gennemførelsesbestemmelser for importordningen og om åbning af toldkontingenter for mælk og mejeriprodukter, EFT L 112 af 11.5.2000, s. 27.

⁽⁸¹⁾ Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1552/89 af 29. maj 1989, EFT L 155 af 7.6.1989, s. 1.

Tabel 2.9 — Oversigt over for lidt betalte og inkasserede importafgifter

(mio. EUR)

Medlemsstat	New Zealand			Schweiz			Udestående i alt
	Meddelt	Inkasseret	Udestående	Meddelt	Inkasseret	Udestående	
Belgien	udestående			ikke relevant			
Frankrig	ikke relevant			3,9	3,90	0	0
Tyskland	ikke relevant			1,3	0,90	0,40	0,40
Italien	1,70	0	1,70	48	0	48,00	49,70
Nederlandene	0,90	0	0,90	ikke relevant			0,90
Spanien	udestående			ikke relevant			
Det Forenede Kongerige	325,92	0	325,92	ikke relevant			325,92
I alt	328,52	0	328,52	53,20	4,80	48,40	376,92

Kilde: Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder og OLAF.

få inkasseret en større del af de 325,9 millioner euro, som står på spil i New Zealand-sagen i Det Forenede Kongerige, små. Det maksimale beløb vil næppe overstige sikkerheden på 7,7 millioner euro. Importøren har solgt sine aktiver til et andet datterselskab af NZDB, som ikke har forpligtet sig til at overtage gæld, som skyldes påståede overskridelser af kontingenter. I sagen om schweizisk ost er 4,8 millioner euro af de for lidt betalte importafgifter blevet inkasseret, mens fordringerne på de resterende 48 millioner euro endnu er under behandling i klageinstanser, hovedsagelig i Italien. **Tablet 2.9** er en oversigt over hver enkelt medlemsstats stilling i begge sager.

Konklusion

2.128. I betragtning af, at undersøgelserne vedrørende schweizisk ost blev iværksat i 1993/94, og at resulta-

terne af revisionen vedrørende de newzealandske mejeriprodukter blev meddelt Kommissionen og medlemsstaterne i marts 1997, konkluderer Retten, at det går for langsomt med at få inkasseret udestående fordringer.

2.129. Selv om der nu er truffet visse foranstaltninger, der skal sikre, at de specielle problemer med indførsel til lavere importafgiftssatser af mejeriprodukter fra New Zealand ikke skal opstå igen, har Kommissionen ikke handlet hurtigt nok. Desuden er der ikke på baggrund af sagerne om newzealandske mejeriprodukter og schweizisk ost truffet specifikke foranstaltninger til at sikre, at lignende brud på reglerne ikke finder sted i forbindelse med indførsel af andre landbrugsprodukter til lavere importafgiftssatser.

KOMMISSIONENS SVAR

BUDGETGENNEMFØRELSE

Den formålsbestemte reserve

2.8. Bevillingerne under undersektion B1 under EUGFL, Garantisektionen, var tilstrækkelige til at dække alle dens udgifter. Anvendelsen af de formålsbestemte reserver ville alligevel have indebåret en obligatorisk overførsel til de berørte poster.

Indtægter opført i udgiftsbudgettet

2.10-2.13. Overslaget over de beløb, der skal tilbagesøges fra medlemsstaterne og aktørerne, er efter sagens natur behæftet med betydelig usikkerhed. Størstedelen af disse beløb kan nemlig enten tilskrives manglende overholdelse af forskrifterne fra medlemsstaternes side (overskridelse af frister, mangel på kontrol, afslutning af regnskaber osv.) eller fejl begået af aktørerne (tilbagesøgning som følge af uregelmæssigheder og svig, mælkeafgift). Det ville være uforsigtigt at antage, at der er tale om ringe forvaltning og svig, ved at overvurdere opkrævningen uden at have et minimum af data at basere denne vurdering på.

2.11. Hvad angår indtægterne af tillægsafgifterne på mælk, er det sandt, at forskuddene vedrørende produktionsåret 1997/98 for Italiens vedkommende i 1999 blev nedsat med 224,85 mio. EUR. Det var ikke muligt at bogføre disse afgifter i 1998, fordi der ifølge det spørgeskema, der blev indsendt af medlemsstaten inden for den fastsatte frist, dvs. den 1. september 1998, ikke var tale om nogen overskridelse af kvoterne. Overskridelsen fremgik først af det reviderede spørgeskema (jf. forordning (EF) nr. 82/96), der blev indsendt i marts 1999. Kommissionen traf omgående egnede foranstaltninger til at tilbagesøge de skyldige beløb, der ikke var overført af Italien.

2.12. Hvad angår forskellene vedrørende overskud ved salg, skal lagrene ved regnskabsårets udløb i henhold til forordning (EF) nr. 1883/78 ansættes til den forventede salgspris, for at eventuelle tab ikke skal overføres til de efterfølgende regnskabsår. For en sikkerheds skyld og for at undgå en overbelastning af de fremtidige budgetter som følge af overvurderede lagre har Kommissionens politik altid gået ud på at nedskrive lagrene af andre varer end korn til den laveste forventede salgspris.

Desuden blev de betydelige forskelle især konstateret i to sektorer. Med hensyn til oksekød blev salget ekskl. de mængder, der var bestemt for Rusland, anslået til 120 000 tons; de faktiske salg var næsten på det dobbelte, hvilket dels forklarer de gode salgspriser, dels det højere registrerede beløb. Med hen-

syn til olivenolie var det umuligt at forudse, at disse lagre kunne sælges til særdeles interessante priser efter et produktionsår, hvor betydelige mængder blev opkøbt til intervention.

2.13. De 19 poster, der er fremhævet af Revisionsretten, vedrører tilbagesøgninger efter uregelmæssigheder og svig.

Nedgang i forskuddene

2.15. Kommissionen er vidende om dette problem og undersøger, hvilke foranstaltninger der skal træffes for at undgå en gentagelse af denne situation.

Bevillingsfremførsel fra det foregående regnskabsår: fødevarerhjælp til Rusland

2.16. Kommissionen er enig med Revisionsretten i, at det ville have været bedre at finansiere fødevarerhjælpsaktionen til fordel for Rusland ved hjælp af bevillingerne fra 1999-budgettet. I modsætning til Kommissionens ønske foretrak Rådet og Europa-Parlamentet at benytte de resterende disponible bevillinger på 1998-budgettet, som var fremført til 1999-budgettet. Budgetmyndigheden traf den 24. november 1998, dvs. før vedtagelsen af TÆB for 1998 og budgettet for 1999, afgørelse om denne løsning (der henvises til Kommissionens svar på årsberetningen for 1998).

2.17. Indvirkningen på de tekniske lageromkostninger kunne først gøres op i 1999 dels som følge af leveringsforsinkelser på grund af suspensioner af programmet, der var forårsaget af de russiske myndigheder, og som bevirkede, at varen forblev på lager længere end forventet, dels som følge af, at det var nødvendigt at overtage udlagringsomkostningerne i løbet af det nævnte regnskabsår.

Hvad angår de øgede udgifter til restitution af svinekød, var det for at sikre eksportstrømmene og tilstrækkelige tilførsler til Den Russiske Føderation ud over fødevarerhjælpen nødvendigt at forhøje restitutionssatserne for dette bestemmelsessted mærkbart.

En bogføring på lagernedskrivningsposterne ville have gjort det umuligt at sikre den fornødne gennemsigtighed ved fastlæggelsen af de samlede omkostninger ved denne foranstaltning.

Budgetforvaltning

2.20. Hvad angår troværdigheden af medlemsstaternes overslag, foretog Kommissionen i 1999 en feasibility-undersøgelse, der påviste de store vanskeligheder ved at forbedre overslagene

på nær overslagene vedrørende følgeforanstaltninger og udvikling af landdistrikter; for de sidstnævntes vedkommende er der via Kommissionens forordning (EF) nr. 1750/1999 truffet foranstaltninger i form af indførelse af bøder i tilfælde af mærkbare forskelle mellem overslagene og de faktiske udgifter.

Overførselsforslagene baseres ikke udelukkende på medlemsstaternes overslag, men også på de allerede afholdte udgifter og på konjunkturbetingede revisioner.

2.21. Kommissionen foretager undertiden inden for en artikel overførsler, for hvis vedkommende det senere er nødvendigt at genskabe den oprindelige situation. Disse overførsler foretages imidlertid for at gøre en hurtig bogføring af udgifterne mulig i stedet for at stille dem i bero, indtil der er gennemført mere langtrukne procedurer.

Der blev i løbet af regnskabsåret 1999 kun foretaget én overførsel vedrørende hver af de to budgetposter »præmier for endelig nedlæggelse af vinarealer« og »tobakspræmier«. Da det ved regnskabsårets udgang var nødvendigt at forstærke andre budgetposter, blev de pågældende beløb ved disse overførsler i overensstemmelse med finansforordningens bestemmelser dækket via disse poster. Hvad angår posten »tobakspræmier«, skyldes underforbruget af bevillinger en ændring af forskrifterne ved udgangen af december 1998, dvs. længe efter udarbejdelsen af det foreløbige budgetforslag for 1999 og ændringskrivelsen fra Kommissionens tjenestegrene.

2.22. Som anført ovenfor under punkt 2.12 fastsættes reglerne for ansættelse af de lagre, der skal fremføres, i de gældende bestemmelser på en sådan måde, at det sikres, at eventuelle tab ikke overføres til følgende regnskabsår.

Desuden er vurderingen af de forventede salgspriser og den supplerende nedskrivning, der følger deraf, ikke de eneste faktorer, som bestemmer de overskud ved salg, som registreres i det følgende regnskabsår. Rent faktisk består tab eller overskud ved salg af lagre af forskellen mellem den gennemsnitlige regnskabsmæssige værdi (værdi af fremførte lagre + værdi af køb) og de faktiske salgspriser.

Hvis de købte mængder i det følgende regnskabsår er mindre end dem, der blev fastsat i forudsætningerne for budgettet, forhøjes den gennemsnitlige regnskabsmæssige værdi ikke til det forventede niveau, hvilket indebærer betydelige overskud.

Edb-systemet

2.23. Hvad angår edb-systemet til forvaltning af landbrugsudgifterne, har Kommissionen været stillet over for hastende

problemer med tilpasning af de eksisterende systemer for først og fremmest at tage hensyn til euroens indførelse i de udbetalende organers regnskabsføring og dernæst ajourføringen forud for overgangen til år 2000; begge disse operationer blev gennemført med succes. Desuden foretog den i 1999 en feasibility-undersøgelse for at vurdere mulighederne for at oprette en detaljeret database, som gør det muligt at råde over samtlige oplysninger om betalinger på den individuelle støttemodtagers niveau, således som alle Fællesskabets instanser ønsker det. Som led i denne undersøgelse blev der foretaget en tilbundsående undersøgelse af ca. halvdelen af de udbetalende tjenester for at slå fast, i hvor vid udstrækning dette projekt var muligt.

På grundlag af de positive konklusioner af denne undersøgelse, de fornødne ændringer som følge af reformen af Kommissionen og de nye hensyn, der skulle tages i forbindelse med forslaget til ændring af finansforordningen, er et udbud under udarbejdelse med henblik på udvikling af et nyt edb-system, som kan imødekomme alle disse nye krav.

Konklusion

2.24. Som anført under punkt 2.22 ovenfor traf Kommissionen efter undersøgelsen i 1999 de mulige forskriftsmæssige afgørelser med hensyn til overslagenes troværdighed. Desuden skal det understreges, at de lineære bevillingsnedskæringer fra budgetmyndighedens side gør det yderligere nødvendigt at foretage overførsler.

Hvad angår metoden med negative udgifter, vil forslaget til ændring af finansforordningen antagelig imødekomme Revisionsrettens krav.

DAS-REVISION

De underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed

Substansfejl

2.26. Revisionsrettens resultater vedrørende udgifterne under EUGFL, Garantisektionen, peger hen imod et niveau for substansfejl, der er lavere end niveauet for budgettet som helhed. Alligevel ligger Revisionsrettens resultater højere end det niveau, det betragter som acceptabelt.

Kommissionen har nogle generelle kommentarer til DAS-sagerne i EUGFL, Garantisektionen. Udgifterne under EUGFL, Garantisektionen, afholdes som led i en forvaltning, der deles af medlemsstaterne og Kommissionen. Administrationen og kontrollen forstås af medlemsstaterne, medens Kommissionen overvåger og reviderer medlemsstaternes arbejde. Desuden

tilbagesøger Kommissionen i sine såkaldte afgørelser om regnskabsafslutning beløb, der er anvendt ukorrekt af medlemsstaterne. For hver enkelt DAS-sags vedkommende ligger den særlige viden således bestandig hos medlemsstaternes myndigheder. Det er værd at bemærke, at Kommissionen og medlemsstaterne ikke har haft megen tid til at undersøge de substansfejl, som Revisionsretten har påpeget. I mange tilfælde er bemærkningerne fra medlemsstaterne endnu ikke modtaget. Det er muligt, at resultatet af efterkontrolproceduren for nogle af sagernes vedkommende vil være, at der ikke skal foretages nogen finansiell korrektion. For en række af de sager, som Revisionsretten har konstateret, og som på forhånd var kendte af medlemsstaterne, har medlemsstaterne allerede indledt en tilbagesøgningsaktion.

De af Revisionsretten konstaterede fejl falder ind under mange forskellige kategorier. For en række sagers vedkommende er Kommissionen enig med Revisionsretten i, at der er begået fejl, og Kommissionen vil træffe de fornødne foranstaltninger til at tilbagesøge beløbene.

For andre sagers vedkommende tilslutter Kommissionen sig Revisionsrettens kritik af de metoder, der benyttes i nogle medlemsstater, navnlig hvad angår frivillige fradrag i støttemodtagernes støtteudbetalinger til dækning af administrationsudgifter. Efter Kommissionens opfattelse var disse metoder imidlertid ikke ulovlige på det pågældende tidspunkt, og de kan derfor ikke betragtes som fejl. På Kommissionens initiativ er de relevante forskrifter allerede ændret, således at disse metoder udtrykkelig er forbudt. Disse nye regler anvendes nu, men de var ikke i kraft på det tidspunkt, hvor de af Revisionsretten analyserede transaktioner blev gennemført.

For en række substansfejl, der er konstateret af Revisionsretten, er resultaterne baseret på princippet om budgettets årlighed og reglerne for nedskrivning af lagre. Der er almindelig enighed om, at de pågældende transaktioner ikke indebærer nogen tab for Fællesskabets budget. Revisionsretten og Kommissionen er kun uenige om, hvilket regnskabsår disse transaktioner skal henføres til.

I sektorerne for markafgrøder og dyrepræmier har Revisionsretten fundet et betydeligt antal mindre fejl efter at have taget hensyn til de tekniske tolerancer. De konstaterede fejl er i mange tilfælde på mindre end 100 EUR. I overensstemmelse med forskrifterne for det integrerede system for forvaltning og kontrol (IACS) betragtes disse fejl som mindre beløb, som det ikke er nødvendigt at tilbagesøge, fordi tilbagesøgningsomkostningerne ville blive uforholdsmæssigt store. For at undgå eller i alt væsentligt nedbringe sådanne mindre fejl i fremtiden ville det sandsynligvis være nødvendigt at indføre et mere udgiftskrævende og belastende kontrolsystem. Dette rejser »policy« - spørgsmålet om fastlæggelse af det rette antal kontrolforanstaltninger ud fra et costbenefit-synspunkt. De gældende forskrifter kræver i de fleste tilfælde en efterprøvning af mindst 5 % eller 10 % fra medlemsstaternes forvaltnings side. Hvis det antal mindre fejl, der i øjeblikket ikke findes af

medlemsstaternes inspektionssystemer, skal nedbringes mærkbart, vil det være nødvendigt med en særdeles stor forøgelse af antallet af efterprøvninger og dermed af de ressourcer, som medlemsstaterne afsætter til disse inspektionssystemer. Det er et åbent spørgsmål, om det ville være rimeligt og billigere at gøre dette, navnlig på baggrund af Kommissionens vurdering, der går ud på, at de finansielle korrektioner, der pålægges medlemsstaterne, og de sanktioner, som medlemsstaterne pålægger de endelige støttemodtagere, er af nogenlunde samme størrelse som det mest sandsynlige tab for EUGFL baseret på de sager, der er fundet i DAS-stikprøven.

Tilbagesøgninger som følge af efterkontrolproceduren beløber sig i øjeblikket til ca. 600 mio. EUR om året. Dette beløb består som sædvanlig af korrektioner vedrørende mange forskellige år, eftersom undersøgelserne i forskellige sektorer ikke alle afsluttes på samme tidspunkt. Desuden fører inspektions- og sanktionssystemerne i medlemsstaterne også til nedsættelser af udgifterne, navnlig for markafgrødernes vedkommende. I denne sektor har de af medlemsstaterne pålagte sanktioner den virkning, at der ikke betales nogen støtte for henved 2 % af det støtteberettigede areals vedkommende, hvorved Fællesskabets udgifter nedsættes med ca. 300 mio. EUR. Lignende former for sanktionssystemer anvendes i andre sektorer.

På grundlag af de aktuelle tal indebærer efterkontrolsystemet og inspektions- og sanktionssystemerne således besparelser for Fællesskabets budget på 900-1 000 mio. EUR om året. Dette er et beløb, der er nogenlunde lige så stort som det mest sandsynlige tab for fonden, der kan ekstrapoleres af Revisionsrettens DAS-stikprøve, selv om det er vanskeligt at anstille en direkte sammenligning mellem afgørelserne om regnskabsafslutning og DAS-stikprøven.

Ud over revisionen af medlemsstaterne og anvendelsen af finansielle korrektioner arbejder Kommissionen med en forbedring af de af medlemsstaterne anvendte systemer. Eksempelvis har Kommissionen foreslået, at alle medlemsstaterne indfører grafiske identifikationssystemer med henblik på at formindske de menneskelige fejl i forbindelse med fremsatte krav og generelt at forbedre kontrolsystemerne. Disse forskrifter er nu i kraft. Et andet eksempel på en af Kommissionen gennemført forebyggende aktion er udviklingen og færdiggørelsen af dyreidentifikationssystemet.

2.27. Hvad angår de lokale eller centrale græske organers fradrag for hektarstøtte, har Kommissionen siden regnskabsåret 1993 foretaget finansielle korrektioner på 2 % som led i regnskabsafslutningen. Den vil fortsætte dermed indtil det tidspunkt, hvor myndighederne i praksis afskaffer disse fradrag. Siden ikrafttrædelsen den 1. januar 2000 af forordning (EF) nr. 1259/1999 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitik's ordninger for direkte støtte er betalingerne under støtteordningerne fuldt ud foretaget til støttemodtagerne (der henvises til artikel 2 i og bilaget til nævnte forordning).

For så vidt angår fradragene af støtten i sektorerne for olivenolie, bomuld og tobak, indeholder fællesskabsforskrifterne ikke noget forbud mod denne praksis, forudsat at disse fradrag finder sted frivilligt fra støttemodtagernes side. En fortolkende note fra Kommissionens tjenestegrene har gjort denne problematik klarere.

For Italiens vedkommende har Kommissionen indledt en overtrædelsesprocedure (97/2228).

Systematiske fejl

2.28-2.31. De pågældende beløb vil blive korrigeret i forbindelse med regnskabsafslutningen.

For Grækenlands vedkommende henvises der til svaret under punkt 2.27 ovenfor. Det skal præciseres, at det i fællesskabsforskrifterne er angivet, hvornår disse opkrævninger ikke er tilladt, eksempelvis i forordning (EØF) nr. 3887/92. Når forskrifterne ikke udtrykkelig forbyder det, kan det ikke hævdes, at det ikke er tilladt.

Formelle fejl

2.32. Selv om disse formelle fejl ikke øver indflydelse på de undersøgte transaktioners værdi, foretager Kommissionens tjenestegrene en korrektion på det tidspunkt, hvor fejlene i de individuelle dossierer vurderes, hvilket kan føre til skønsmæssige korrektioner.

2.33. Forsinkelserne med bogføringen af betalinger i forbindelse med udgifterne for EUGFL, Garantisektionen, var en følge af vanskelighederne med ibrugtagningen af det centrale edb-bogføringssystem SINCOM 2.

2.34-2.35. De af Revisionsretten fremsatte bemærkninger om hektarstøtten i Frankrig, om stikprøveudtagningen for mælkepulver i Frankrig, om eksportrestitutionerne for sukker i Frankrig, om fortegnelsen over oliven- og vindyrkningsarealerne i Grækenland, om produktionen af olivenolie i Spanien og om mælkeproduktionen og kvægbestanden i Portugal vil om nødvendigt blive fulgt op med skønsmæssige korrektioner i forbindelse med regnskabsafslutningen.

Desuden finder Kommissionen, at Revisionsretten i sin analyse under punkt 2.33 af overholdelsen af forordning (EØF) nr. 3887/92 kun benytter antallet af opdagede fejl som kriterium ved analysen af det forstærkede kontrolomfang. Der bør også tages hensyn til andre parametre såsom størrelsen af de kontrollerede arealer, for hvis vedkommende der er konstateret fejl. I den forbindelse forelagde Kommissionen i 1999 medlemsstaterne retningslinjer, som gør det muligt at fastlægge det forstærkede kontrolomfang ved sammenligning af de ikke-registrerede arealer og de kontrollerede arealer.

Det skal bemærkes, at antallet af opdagede fejl kan være en indikator for kontrolforanstaltningernes kvalitet.

Retsforskrifter

2.36-2.38. For at sikre en hensigtsmæssig ensartet anvendelse af fællesskabsforskrifterne overalt i Unionen og undgå enhver forskelsbehandling af støttemodtagerne udnytter Kommissionen enhver lejlighed (på hvert enkelt stadium af vedtagelsesproceduren og derefter i forbindelse med gennemførelsen) til at forklare de mest komplekse punkter, som eventuelt kan føre til divergerende anvendelse. Den fremlægger således i forvaltningskomitéerne samlinger af fortolkende noter og vademecum.

2.37. I henhold til forordning (EØF) nr. 3887/92 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol blev der i løbet af maj 2000 til medlemsstaterne oversendt en samling af alle fortolkende noter vedrørende spørgsmål rejst af medlemsstaterne. Desuden er der ved forordning (EF) nr. 2801/1999 af 21. december 1999 vedtaget en række afklarende bestemmelser vedrørende forordning (EØF) nr. 3887/92.

Kommissionen vil i nær fremtid fremsætte forslag til en yderligere ændring af forordning (EØF) nr. 3887/92, bl.a. vedrørende spørgsmålet om støtteberettigelse for hegn.

2.38. Inden for EUGFL, Garantisektionen, anvender Kommissionens tjenestegrene strukturfondenes kriterier baseret på faktablade (forordning (EF) nr. 1685/2000).

Faktablad nr. 1 (under punkt 1.7) indeholder følgende bestemmelse: »Indirekte omkostninger er støtteberettigede udgifter, hvis de er baseret på faktiske omkostninger ved gennemførelsen af den operation, der medfinansieres af fondene, og fordeles pro rata på operationen efter en behørigt velbegrundet fair og rimelig metode«.

2.39. For de regioner i Italien, hvor der ved regnskabsafslutningen er opdaget denne type anomali, er der foreslået skønsmæssige korrektioner på 5 %.

Det skal understreges, at der findes alternative metoder til kontrol af formindsningen af gødningsstofferne, og at analysemetoden ikke altid er pålidelig.

2.40. I den udstrækning artikel 4, litra b), i direktiv 92/102/EØF ikke efterleves, er Kommissionen enig med Revisionsretten.

Med hensyn til identifikation og registrering af får og geder forelagde Kommissionen i juli 2000 Ministerrådet en rapport.

Konklusion

2.41. På baggrund af de af Revisionsretten opdagede fejl finder Kommissionen, at de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed er sikret i rimeligt omfang, og at kontrolsystemerne fungerer tilfredsstillende.

- a) SIGC, der er et forebyggende og tværgående kontrolsystem i konstant udvikling, gør det muligt for fællesskabsbudgettet at spare rundt regnet 300 mio. EUR om året.
- b) Med hensyn til indførelse af SIGC for de øvrige fælles markedsordningers vedkommende ændrede Ministerrådet den 17. juli 2000 (forordning (EF) nr. 1593/2000) forordning (EØF) nr. 3508/92 for at slå fast, at det tilkommer medlemsstaterne at udarbejde deres egne systemer for anvendelse på andre støtteordninger og at gøre dem forenelige med de vigtigste dele af SIGC.

REGNSKABSAFSLUTNING

Regnskabsafslutning under ordningen gældende indtil 1996

Afslutning af regnskaberne for 1995

Regnskabsafslutningsprocedure

Kontrolrapporter — indberetning af resultater

2.45. Den lange regnskabsafslutningsprocedure skyldes især anvendelsen af det kontradiktoriske princip i forholdet til medlemsstaterne. Hvis dette princip ikke havde været anvendt, ville Kommissionen for øvrigt have tabt sag C-61/95 ved Domstolen. En detaljeret analyse af alle de etaper, som regnskabsafslutningsproceduren omfatter, viser, at det mindst tager 645 dage at afslutte en undersøgelse, som munder ud i en afgørelse truffet af Kommissionen.

Forligningsorganet

2.46. Forligningsorganet er i henhold til de kriterier, der blev fastsat ved afgørelsen af 1. juli 1994, alene ansvarligt for de dossierer, der kan undersøges med henblik på udtalelse.

Medlemsstaternes oplysninger

2.47. Efter Kommissionens tjenestegrenes opfattelse skyldes den skønsmæssige korrektion, der blev foretaget i Spanien, til dels mangel på statistiske kontrolldata.

Overholdelsen af fristerne for medlemsstaternes fremsendelse af data vil blive fulgt med megen opmærksomhed fra Kommissionens tjenestegrenes side.

Individuelle korrektioner

Markafgrøder

2.50-2.51. Den foretagne korrektion baseres på det forhold, at kvaliteten af kontrollerne på stedet var utilfredsstillende. Denne mangel er af helt central betydning for kontrolarbejdet. Det er imidlertid blevet besluttet kun at anvende en sats på 2 %, fordi de af EUGFL konstaterede forhold kun vedrørte to departementer. Kontrollerne på stedet henhørte ikke under de to departementer, hvor kontrolbesøget blev aflagt, men gennemførelsen deraf påhviler ONIC's 17 regionale tjenester. De to besøgte departementer henhørte under to særskilte regionale ONIC-tjenester, hvorfor Kommissionens tjenestegrene gik ind for en korrektion på nationalt plan ud fra den betragtning, at lignende svagheder i de øvrige regioner ikke kan udelukkes. De påviste svagheder kan imidlertid ikke danne grundlag for en konklusion om, at der foreligger en finansiel risiko på nationalt plan på 5 %.

2.52. For Grækenlands vedkommende er det Kommissionens tjenestegrenes opfattelse, at det for dette års vedkommende, som stadig fuldt ud ligger i overgangsperioden for det integrerede systems indførelse, var vanskeligt at benytte en korrektion på mere end 2 %. De svagheder, der blev påvist vedrørende produktionsåret 1994, vedrørte nemlig ikke kontroller på stedet eller noget andet centralt kontrolelement (i modsætning til de efterfølgende produktionsår, hvor der blev konstateret problemer med kontrollerne på stedet). I fuld overensstemmelse med de retningslinjer, der er fastsat i Kommissionens arbejdsdokument (om vurdering af de finansielle konsekvenser), og som følge af det forhold, at det ikke var muligt at drage nogen konklusion om en høj risiko på grundlag af de forhold, der blev fastlagt som led i afslutningen, var Kommissionens tjenestegrene henvist til at foreslå en korrektions-sats på 2 %, også som følge af Rådets forordning (EF) nr. 1287/95; ifølge denne forordnings artikel 5, stk. 2, skal Kommissionen nemlig anslå de beløb, der skal udelukkes, under hensyn til overtrædelsens art og omfang samt den økonomiske skade, der er påført Fællesskabet. Da svaghederne vedrørte sekundære elementer, kan det derfor konkluderes, at en sats på 5 % som foreslået af Revisionsretten ikke ville have været i overensstemmelse med de gældende bestemmelser.

2.53. Med hensyn til forslaget vedrørende Hessen fastholdt Kommissionens tjenestegrene ikke forslaget om korrektion, fordi forligningsorganet i sin rapport slog fast, at »forslaget til

skønsmæssig korrektion har ikke noget særlig solidt grundlag i henseende til de normale regler for afslutning, og det gælder både vurderingen af proceduren og de faktiske forhold». Rent faktisk fremlagde de tyske myndigheder som led i forligsproceduren en dokumentation bestående af 560 individuelle kontrolrapporter, hvoraf det fremgik, at der havde fundet målinger fra lokale kontorer, som kunne forlede til at tro, at sådanne målinger ikke havde fundet sted.

Dyrepræmier

2.55. Kommissionens tjenestegrene har rent faktisk haft problemer med at opnå pålidelige oplysninger fra Spanien inden for en acceptabel tidsramme. Det var især af denne grund, at Kommissionen i sit nylige forslag til ændringer i forordning (EØF) nr. 3887/92 indførte frister for indsendelse af den pågældende type statistiske data.

Hvad angår Spanien selv, vedbliver Kommissionen med at lægge særlig vægt på de fremlagte data og det forhold, at der i løbet af 2000 er planlagt adskillige revisioner på stedet i forskellige autonome samfund.

Tillægsafgifter på mælk

2.57. De korrektioner, der er anvendt på Spanien og Grækenland, er ikke et resultat af beregninger baseret på oplysninger afgivet af medlemsstaterne, men i højere grad et resultat af et udtømmende revisionsarbejde, der er udført af Kommissionens revisorer for at fastlægge præcise data, og en udarbejdelse fra disses side af talrige henstillinger til de nationale myndigheder med henblik på at forbedre deres forvaltning af ordningen. Disse henstillinger er i vid udstrækning blevet efterlevet af medlemsstaterne, og deres forvaltningssystemer er blevet mærkbart bedre.

Der er tidligere pålagt sanktioner for svagheder ved ordningens forvaltning i henhold til Ministerrådets kompromis fra oktober 1994 vedrørende mælkeperioderne fra 1989 til 1993: 1 464 mio. EUR for Spaniens vedkommende og 8 mio. EUR for Grækenlands vedkommende.

2.57-2.58. Revisorerne af regnskabsafslutningerne befinder sig på sidste stadium af forslagene til korrektioner vedrørende perioden 1995/96 for bl.a. Grækenlands, Spaniens og Italiens vedkommende. Forhåbentlig vil der i december 2000 blive truffet en ad hoc-afgørelse herom. Det er ikke muligt at afslutte regnskaberne for mælkeperioder på et tidligere stadium, da det kan tage op til fire år at afslutte medlemsstaternes kontrolforanstaltninger.

Revisionsretten har ret i, at der ikke pålægges sanktioner, hvis medlemsstaten ikke angiver en overskridelse af kvoten og

benytter et uhensigtsmæssigt forvaltningssystem. Enheden for regnskabsafslutning er meget opmærksom på denne mangel ved kvotelovgivning. Selv om der er tale om en overskridelse af kvoten, er den eneste sanktion, der er tilladt i lovgivningen, således som den er udformet i øjeblikket, betaling af tillægsafgift og af rente for forsinket betaling. Kommissionens tjenestegrene er i færd med at undersøge, hvorledes der kan indføres en retlig ramme, der kan pålægge medlemsstaterne sanktioner for uhensigtsmæssig forvaltning og danne grundlag for anvendelsen af en sådan korrektion. Den eneste mulighed i øjeblikket er indledning af overtrædelsesprocedurer, og der er rent faktisk taget sådanne skridt for både Spaniens og Italiens vedkommende (ref. 97/2227 og 97/2228).

Hvad specielt angår Spanien for 1994/95, blev det forhold, at der ikke var tale om nogen overskridelse, fastlagt og underkastet en nærmere undersøgelse. Det skal bemærkes, at de faktiske mælkeleverancer i Spanien voksede i denne periode, og at overskridelsen blev undgået ved hjælp af det helt lovlige tiltag, det er at overføre direkte salgskvoter til leverancer. Kommissionens revisorer fandt ingen særlige anomalier, og det var derfor ikke muligt at pålægge sanktioner.

Olivénolie

2.59. Kommissionens afgørelse om at nedsætte de finansielle korrektioner for Grækenland og Spanien for salgsåret 1993/94 fra 10 % til 5 % er behandlet tilstrækkelig indgående under punkt 2.69 og 2.70 i Kommissionens svar på Revisionsrettens årsberetning for 1998. Da der siden da hverken har fundet nogen mærkbar forbedring eller forværring sted af systemet, opretholdes korrektionen på 5 % for disse to medlemsstater i de følgende år.

Konklusion

2.60. Kommissionen er ikke enig i den konklusion, at korrektionerne skulle have været større end 147,5 mio. EUR. Rent faktisk baseres forslagene til EUGFL's afgørelser på en overholdelse af de fastsatte kriterier, på de oplysninger og beviser, som medlemsstaterne indsender under regnskabsafslutningsproceduren, og på princippet om ligebehandling af medlemsstaterne.

Regnskabsafslutning under ordningen gældende efter 1995

Afslutning af regnskaberne for 1999

2.67. Kommissionens tjenestegrene har mærket sig Revisionsrettens tilkendegivelse af, at det græske attesterende organs arbejde kan forbedres, således som det er kommet til udtryk i tidligere beretninger. Dette vil blive gjort til genstand for

drøftelser senere på året. Det må dog erkendes, at det græske attesterende organ gennemgik mere end 260 tillægstransaktioner for en række forskellige regioner og ordninger. Kommissionens tjenestegrene fandt efter at have taget hensyn til alt det udførte arbejde, der omfatter mere end en blot og bar stikprøveudtagelse, at resultaterne var acceptable med henblik på en afslutning.

Overensstemmelsesbeslutninger

Den anden overensstemmelsesbeslutning

2.69-2.72. Kommissionen er ikke enig i Revisionsrettens mening om egnetheden af en korrektion til en standardsats på 5 %. De britiske myndigheder foretog rent faktisk forbedringer af deres kontrolordninger, overvejende som et resultat af deres egne erfaringer, men også i ikke ubetydeligt omfang som følge af de mange revisioner på stedet af OTMS (over-thirty-month-scheme), som både Kommissionen og Revisionsrettens egne tjenester har foretaget.

Konklusion

2.74. Kommissionen understreger, at man ikke fra dag til dag kan gå over fra et regnskabsafslutningssystem til et andet. Fra 1996 til 1999 udførte Kommissionen et betydeligt arbejde med afslutning af landbrugsregnskaber. Den afsluttede regnskaberne for EUGFL, Garantisektionen, for regnskabsåret 1994 og næsten hele regnskabsåret 1995 og traf desuden tre afgørelser om afslutning efter den nye procedure.

2.75. Det var i 1999 muligt at træffe afgørelse om det, Revisionsretten kalder »beskedne korrektioner«, som led i den nye regnskabsafslutning, fordi de indgik i fastlæggelserne vedrørende regnskabsåret 1995 under det gamle system, der blev afsluttet i marts 1999.

OPFØLGNING AF TIDLIGERE BEMÆRKNINGER

Vin

Styring af vinmængden på markedet

2.84. Selv om udviklingen i sektoren for bordvin i de seneste år ikke har været helt tilfredsstillende, ønsker Kommissionen at understrege, at lagerniveauet i 1998/99 er ca. 20 mio. hektoliter (- 30 %) lavere end for 10-15 år siden. Lagrene af bordvin er ganske vist vokset en smule i de seneste år, men

mindre end stigningen i produktionen af bordvin. For at nedbringe lagrene ved udgangen af afsætningsåret 1999/2000 besluttede Kommissionen i marts 2000 at øge omfanget af den forebyggende destillation, der blev indledt i november 1999, fra 10 til 12 mio. hektoliter.

Destillation og prisniveauer

2.85-2.86. Under den nye fælles markedsordning for vin står der færre destillationstiltag til rådighed, og de vil ikke udgøre nogen sikker afsætningsmulighed for de vinbønder, der ikke har til hensigt at producere med henblik på salg på markedet. De foranstaltninger, der er overtaget fra den tidligere fælles markedsordning, dvs. destillation af biprodukter, er et kvalitativt tiltag, ikke et prisstøttetiltag. Målet er at sikre vinens kvalitet ved at undgå for kraftig presning af druerne. Den pris, der modtages for biprodukterne, kan ikke betragtes som et incitament til at øge produktionen.

Den forebyggende destillation er afskaffet. Der er nu truffet en foranstaltning med frivillig destillation med det formål at tilføre markedet for alkohol til konsum øgede mængder. Sigtet med denne foranstaltning er at bevare afsætningsmuligheder (vinsprit og vinalkohol), som ellers ville være gået tabt, og som ville have ført til tab af 300 000 hektar vinmarker. Vinbonden får en garanteret pris for sin vin, men destillatøren vil kun undertegne en kontrakt om destillation af vin op til den mængde destillerede varer (vinsprit eller vinalkohol), som han kan sælge på markedet (der findes ikke nogen fællesskabsintervention for den producerede alkohol).

Der er i den nye fælles markedsordning indskudt en mulighed for at træffe en foranstaltning i form af krisedestillation. En sådan vil kun blive truffet på et ad hoc-grundlag, hvis der foreligger dokumenterede problemer på markedet; den pris, der erlægges, vil pr. definition ikke være profitabel for producenterne.

Under den nye fælles markedsordning for vin baseres interventionspriserne ikke længere på en ordning med målpriser. Selv om der ved Rådets forordning er åbnet mulighed for at tilpasse mindsteprisen for vinbonden i sammenhæng med foranstaltningen til støtte for sektoren for alkohol til konsum, vil Kommissionen gøre brug af de muligheder, der baseres på de praktiske erfaringer i de første fem anvendelsesår, som tidligere nævnt i samråd med forvaltningskomitéen.

Rydning

2.87. Ordningen med præmier for nedlæggelse af vinarealer har siden 1988 givet sig udslag i en nedsættelse af vindyrkningsmulighederne med ca. 500 000 ha svarende til en produktionsnedgang i Den Europæiske Union som helhed på

25 000 000 hl om året. Efter udtalelse fra Europa-Parlamentet besluttede Rådet at opretholde denne ordning i den nye fælles markedsordning med visse ændringer med det formål at tillægge medlemsstaterne større kompetence for derigennem at indkredse de regionale strukturproblemer.

2.88. De forskellige forordninger om EUGFL, Udviklingssektionen, har gjort det muligt for medlemsstaterne at anvende en del af disse midler (som ikke var særlig betydelig i forhold til de samlede midler) til omstrukturering af vinsektoren. Denne omstrukturering har ikke forbedret produktionsmulighederne, fordi de sorter, der benyttes til produktion af k.v.b.d. (kvalitetsvine fra bestemte dyrkningsområder), altid er meget mindre produktive end de oprindelige, når det drejer sig om at fremstille bordvin. Desuden begrænser de organer, der forvalter oprindelsesbetegnelserne for k.v.b.d., i betydeligt omfang de tilladte mængder.

2.89. Den nye nedlæggelsesordning er begrænset til bestemte zoner, som har socioøkonomiske problemer. Disse zoner skal fastlægges af hver medlemsstat for sig, og antallet af ha, der skal ryddes, vil være meget begrænset.

Som led i reformen af den fælles markedsordning for vin accepterede Rådet at tildele producentmedlemsstaterne et meget begrænset antal nye beplantninger:

- det tildelte areal er på 51 000 ha (plus en fællesskabsreserve på 17 000 ha) svarende til ca. 1,5 % af Fællesskabets vindyrkningsareal strækkende sig over den periode, i hvilken der er forbud mod nye beplantninger (ti år)
- medlemsstaterne bemyndiges udelukkende til at tildele disse hektarer til de zoner, som producerer kvalitetsvine, for hvis vedkommende efterspørgslen er større end udbuddet
- der skal også tages hensyn til, at Fællesskabets vinsektor registrerer et faldende areal under ordningen med forbud mod nye beplantninger af fysiologiske årsager (hensyngen, spontan nedlæggelse osv.), hvilket er ensbetydende med, at de nye tildelte hektarer næppe vil være tilstrækkelige til at opveje disse naturlige tab.

Pålidelige oplysninger

2.90-2.91. Bestemmelserne i forordning (EF) nr. 1294/96 finder fortsat anvendelse under den nye fælles markedsordning. Den utilfredsstillende situation, der er fremhævet i de foregående beretninger, vil derfor antagelig fuldt ud blive dækket af de nævnte bestemmelser.

Fortegnelse over vindyrkningsarealer

2.92-2.95. Visse medlemsstaters forsinkelser med udarbejdelsen af fortegnelsen kan tilskrives vinsektorens komplekse karakter. Inden for rammerne af den nye forordning krævede

Rådet, at medlemsstaterne forpligter sig til strengt at kontrollere produktionsmulighederne, hvilket bør forhindre en forøgelse af produktionen af vin uden afsætningsmuligheder. Denne forpligtelse er forbundet med mulighederne for at nyde godt af de støtteordninger, der er fastsat i den nye fælles markedsordning. Rent konkret er der i den forbindelse udarbejdet en oversigt over vindyrkningsmulighederne forud for iværksættelsen af omstrukturingsprogrammerne og andre programmer. Denne oversigt vil tjene som reference og gøre det muligt at følge situationen og udviklingen i udbuddet i de kommende år.

Det særlige inspektørkorps

2.96-2.98. Oprettelsen af et særligt inspektørkorps i Kommissionens regi er i den nye vinordnings regi hjemlet i forordning (EF) nr. 1493/1999 (artikel 72). Som anført vil det særlige inspektørkorps ikke være oprettet på det tidspunkt, hvor reformen finder sted. Ved en overgangsforanstaltning, som allerede er vedtaget af forvaltningskomiteen, forlænges de gældende kontrolregler imidlertid til den 30. november 2000. I praksis vil oprettelsen af dette særlige inspektørkorps være afhængig af, at der står midler til rådighed dertil, hvilket er noget tvivlsomt. Det er derfor mere realistisk at forstærke de nationale kontrolorganers kontrolvirksomhed i vinsektoren og udbygge disses samarbejde med Fællesskabets inspektører.

Konklusion

2.99-2.100. Det forventes, at den nye fælles markedsordning for vin (Rådets forordning (EF) nr. 1493/1999), der trådte i kraft den 1. august 2000, vil have en positiv indvirkning på den samlede markedsbalance, navnlig for bordvinsens vedkommende. Ud over begrænsningerne af destillationstiltagene fokuserer den nye fælles markedsordning på markedets behov og de politiske begrænsninger (dvs. WTO-forpligtelserne); der vil kunne træffes omstrukturingsforanstaltninger for at gøre det muligt for vinbønderne at tilpasse deres produktion efter markedsefterspørgslen, hvilket antagelig vil øve positiv indflydelse på overproduktionen. De foranstaltninger, der er planlagt som led i den nye fælles markedsordning, bør for en stor dels vedkommende imødegå de svagheder, som Revisionsretten har beskrevet. Rydning befinder sig i en bedre kontekst end tidligere, og den oversigt, der bør være færdigudarbejdet overalt inden dette års udgang, vil være et nyttigt instrument ved udarbejdelsen af den i forordning (EF) nr. 1493/1999 fastsatte fortegnelse.

Mælkekvoter

Kvoteordningen

2.101-2.102. Et svar afgivet af Kommissionen i 1993 vedrørende situationen på det pågældende tidspunkt er ikke længere aktuelt som følge af de betydelige udviklingsforløb,

der er registreret siden da (ydre markeder, internt forbrug, de facto-nedsættelse af producentpriserne som følge af inflationen osv.). Desuden indgår kvoteforhøjelserne i 1999 i en generel politisk og afbalanceret aftale, som var ønsket af Rådet og Europa-Parlamentet, og som det ikke tilkommer Kommissionen at diskutere. Disse forhøjelser blev fastsat i forbindelse med en nedgang i de institutionelle priser, som antagelig vil øve positiv indflydelse på forbruget. Hvad angår de særlige forhøjelser, svarer de for en stor dels vedkommende til allerede fremstillede mængder.

2.103. Efter Kommissionens opfattelse skal forhøjelsen af fedtindholdet neutraliseres og ikke belastes hårdt med risiko for, at der opstår et »sort« afsætningskredsløb for overskydende fedtstoffer. Den mener derfor, at den nuværende koefficient (i henhold til artikel 2, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 536/93) er fuldt berettiget, og at den opfylder sin målsætning, der er at opretholde den samlede produktion af mælk inden for den fastsatte mængde.

2.104. Selv om kvoteordningen ved forordning (EF) nr. 1256/1999 blev forlænget til 2008, skal der mindes om, at Rådet i henhold til denne forordning også skal foretage en fornyet undersøgelse af situationen i 2003 på grundlag af en rapport fra Kommissionen »med henblik på at lade de nuværende kvoteordninger udløbe efter 2006«.

Revisionsretten henviser til erhvervelsen af mælkekvote ved hjælp af fællesskabsmidler. Det skal understreges, at det af Revisionsretten fremhævede irske eksempel kun vedrører omfordeling af kvoter på meget strenge betingelser til højt prioriterede producentkategorier. Disse udgifter blev til dels tilbagebetalt af EUGFL. Tilsvarende anmodninger fra Italien og Spanien, som ikke specielt gjaldt højt prioriterede producenter, blev tilbagevist, fordi de stred mod den tidligere nævnte forordning.

Konklusion

2.106. Mælk, der tegner sig for mere end 18 % af landbrugsproduktionens bruttoværdi, er en af de vigtigste indtægtskilder for mange landbrugere, medens mejerisektorens andel i EUGFL's udgifter er jævnt faldende (41 % i 1980, 6,3 % i 1999). Det kan derfor ikke med rimelighed hævdes, at den finansielle byrde vedblivende er betydelig. Erfaringen viser tværtimod, at disse foranstaltninger har været effektive, idet de har gjort det muligt at opnå store besparelser uden at afvikle sektoren.

Anvendelse af skummetmælk og skummetmælkspulver til dyrefoder

Konklusion

2.111. Kommissionen anser de nye inspektionsarrangementer, der benyttes i forbindelse med kvalitetskontrollen af skummetmælk og skummetmælkspulver, for at være passende. Under de nye arrangementer finder der nemlig en efterprø-

ning sted af en større del af de støttede varer, fordi kontrollen ikke kun omfatter varer, der forarbejdes på det tidspunkt, hvor den fysiske inspektion finder sted, men også varelagerne på det pågældende tidspunkt. Hvis de kontrollerede varer er hensigtsmæssigt identificeret, er der ingen risiko for ombytning af dem efter inspektionen og før forarbejdningen.

2.112. Som tidligere fortsætter Kommissionen sin regelmæssige overvågning af de parametre, der spiller en rolle ved fastsættelsen af støtteniveauet. Desuden gøres der for tiden en særlig indsats for at forbedre registreringen af disse analyser og for at basere dem på en mere systematisk approach.

Mejeriprodukter indført til lavere importafgiftssats

Baggrund

2.117.

- Det underliggende princip for IMA 1-systemet er som anført i præamblen til Kommissionens forordning (EØF) nr. 1767/82, at det tredjeland, der er bemyndiget til at benytte systemet, har hovedansvaret for overholdelsen af såvel støttekriterierne som de kvantitative grænser. Det britiske toldvæsen anså således denne traditionelle handel med saltet smør, som kun omfattede to importører, for at være behæftet med lav risiko.
- Kommissionen påpegede allerede i sit svar på den oprindelige beretning, at forespørgsler om en mulig overtrædelse af de kvantitative grænser blev oversendt til de britiske myndigheder i 1983. De britiske myndigheder afgav forsikringer om, at kvotegrænserne ikke var overskredet, og dette blev bekræftet, efter at der var anmodet om yderligere efterprøvninger.

2.118. Der henvises til Kommissionens svar under punkt 2.119, 2.121, 2.122, litra a), og 2.123.

2.119. Kommissionen har opfyldt disse forpligtelser. Som Revisionsretten med rette anfører, påtog Kommissionen sig at udføre disse arbejdsopgaver. Desuden skal det understreges, at disse forpligtelser er opfyldt, at overvågningsaktionen fortsætter, at de tekniske drøftelser er afsluttet, og at der er udstedt en ny forordning, som bl.a. gør det muligt for New Zealands Fødevarer- og Skovbrugsministeriums Food Assurance Agency (MAF FOOD) at optræde som emissionsorgan for IMA (indadgående overvågningsarrangement) 1-certifikater.

2.120. Som det til stadighed har været påpeget, er Kommissionen ikke bemyndiget til at opkræve toldskyld fra debitor. Det henhører under medlemsstaternes ansvar. Kommissionen overvåger medlemsstaternes handlinger.

2.121. Kommissionen har imødekommet hver eneste anmodning fra Europa-Parlamentet. Forbindelserne med de britiske myndigheder vedrørende opkrævningsprocessen videreføres, og det samme gælder de fornyede undersøgelser af de særlige omstændigheder, hvorunder de påståede uregelmæssigheder opstod, og af anvendeligheden af bestemmelserne i artikel 239. Der er i en forskriftsændring i 1999 taget hensyn til WTO's (Verdenshandelsorganisationen) opfattelse. Blandt en række yderligere forskriftsændringer i år kan fremhæves en ændring af den myndighed, der kan udstede IMA-certifikater, en indførelse af en minimumskontrolordning og en ændring, der skal gøre det lettere at involvere fællesskabsimportørerne.

Det Forenede Kongeriges foranstaltninger

2.122-2.125. Kommissionen kan naturligvis ikke direkte svare på vegne af de enkelte medlemsstaters myndigheder; dens svar er derfor begrænset til dens egen indsats. Kommissionen vil imidlertid om fornødent kontakte den eller de involverede medlemsstater for at høre deres synspunkter og eventuelt kræve, at der træffes egnede afbødende foranstaltninger.

2.122.

- a) Kommissionen har noteret sig de britiske myndigheders betænkeligheder vedrørende den risiko, der eventuelt kan knytte sig til den strafferetlige forfølgning, som på det pågældende tidspunkt blev påtænkt ved brug af lovfæstede beføjelser til at få udleveret oversigterne.
- b) Der henvises til svaret under punkt 2.126, litra d).
- c) Kommissionen mærker sig de britiske myndigheders forklaring gående ud på, at det som følge af forsendelsens størrelse var nødvendigt at udtage mange stikprøver for at sikre, at resultaterne var repræsentative. Da kun 3 af de 22 udtagne stikprøver viste mulige mindre fejl, overvejer Kommissionen i øjeblikket sin stilling til, hvorvidt forsendelsen som helhed kunne erklæres for ikke-støtteberettiget eller ej.
- d) Kommissionen bifalder, at de britiske myndigheder har til hensigt at tage deres kontrolstrategi op på ny på baggrund af de yderligere undersøgelser, som de har foretaget.
- e) Kommissionen vil kontakte de britiske myndigheder for at få adgang til den retlige udtalelse, på grundlag af hvilken de besluttede ikke at retsforfølge NZDB (New Zealand Dairy Board) med henblik på at opnå en forbedret sikkerhedsstilling. Den vil holde Revisionsretten underrettet om udviklingen.

2.123. På grundlag af de oplysninger, som Kommissionen har indsamlet via sine overvågningsaktiviteter, bemærker den, at de britiske myndigheder søger at opkræve den fastlagte, men anfægtede gæld.

Kommissionens foranstaltninger

2.126.

- a) Kommissionen har allerede svaret herpå i sit svar under punkt 2.122, litra a) ovenfor.
- c) Siden det opfølgende besøg den 1. marts 2000 er der truffet opfølgende foranstaltninger vedrørende Spanien og Nederlandene. Den retlige udtalelse vedrørende situationen i Belgien, hvorom der er anmodet, foreligger endnu ikke.
- d) Kommissionen er ikke enig i Revisionsrettens konklusion om, at det ville have været mere hensigtsmæssigt at træffe foranstaltninger på et tidligere tidspunkt. Før Kommissionen traf de fornødne forskriftsmæssige foranstaltninger til at ændre det udstedende organ, var det nødvendigt for den at have tilstrækkelig dokumentation til at sikre, at dens foranstaltning, der ville have øvet indflydelse på de generelle handelsforbindelser med New Zealand, var berettiget, for derved at undgå en forsinkelse som følge af en tvist under WTO-reglerne. Det Forenede Kongerige meddelte Kommissionen, at NZDB i februar 2000 nægtede at afgive de ønskede oplysninger. NZDB meddelte Kommissionen, at man ikke nægtede at afgive oplysningerne, men ønskede at gøre dette i sammenhæng med domstolsbehandlingen af restancerne, der var den sammenhæng, hvori Det Forenede Kongerige ønskede at benytte oplysningerne. Kommissionen havde imidlertid allerede med den newzealandske regerings samtykke indføjet ændringen af det udstedende organ i den kommissionsforordning, der var under udarbejdelse på det pågældende tidspunkt, for bedre at specificere kontrolarrangementerne i forbindelse med import af mejeriprodukter. Denne forordning trådte i kraft den 1. juli 2000. Selv om man havde udskilt spørgsmålet om udstedende organ fra de øvrige bestemmelser i forordningen, ville dette ikke i større udstrækning have fremskyndet ændringen af udstedende organ, og det ville heller ikke have fremmet indførelsen af et omfattende og effektivt nyt system.
- e) Ifølge Fællesskabets toldlovgivning skal medlemsstaterne benytte alle disponible midler til at opkræve toldskyld. Det er i lovgivningen fastsat, at alle disponible midler skal benyttes, men der fastsættes ikke nogen frister.
- f) Kommissionen har foretaget en fornyet undersøgelse af IMA 1-systemet. Den fornyede undersøgelse fokuserede på systemet, som det anvendes på smør fra New Zealand, men konklusionerne af denne fornyede undersøgelse mundede ud i klare forbedringer af de regler, der gælder for

IMA 1-systemet, således som det anvendes på alle tredjelande, som har ført forhandlinger med Kommissionen.

Kommissionen udstedte den 7. maj 2000 forordning (EF) nr. 970/2000 om ændring af forordning (EF) nr. 1374/98 om gennemførelsesbestemmelser for importordningen og om åbning af toldkontingenter for mælk og mejeriprodukter.

g) De britiske myndigheder har besvaret Kommissionens forespørgsel vedrørende retsgrundlaget for betalingsanmodningen. Kommissionen regner med, at Det Forenede Kongerige i nær fremtid vil fastlægge sin endelige holdning. Hvis der ikke opnås enighed på det tidspunkt, vil Kommissionen ikke have noget andet valg end at overveje at indlede en overtrædelsesprocedure.

h) I Kommissionens svar på særberetning 4/98 (nævnt under punkt 2.119 i denne beretning) gjorde den det klart, at den som følge af ressourcemæssige begrænsninger og på baggrund af det arbejde, der allerede var indledt vedrørende import til præferencetoldsatser, ikke selv kunne gennemføre yderligere tilbundsgående kontrol, men ville anmode medlemsstaterne derom. Kommissionen finder imidlertid, at der også bør tages hensyn til dens detaljerede overvågningsaktiviteter, som hidtil ikke har påvist noget behov for tilbundsgående kontrol. Kommissionen foretager to gange om året en detaljeret overvågning af de licenser, der udstedes under WTO-minimumsadgangskvoterne for de central- og østeuropæiske lande. Da alle tredjelande, der benytter IMA 1-systemet, desuden er underrettet, idet der er sendt dem et eksemplar af forordning (EF) nr. 970/2000, vil den stramme kontrollen som følger:

- medlemsstaterne skal forpligtes til at foretage et minimalt antal fysiske efterprøvnings vedrørende vægt og støttekriterier
- der skal sendes en genpart af hver udstedt IMA 1 til Kommissionen

— der må kun udstedes indførselsbevillinger med én central myndigheds samtykke (som hovedregel Kommissionen)

— medlemsstaterne skal for hver kvotes vedkommende efterprøve og indberette den samlede mængde, som via dem overgår til fri omsætning i kvoteperioden.

Inkassering af for lidt betalte importafgifter

2.127. Domstolsdommene om importørers klager over den fastlagte gæld afventes stadig. Kommissionen mærker sig, at de britiske myndigheder har overholdt de relevante bestemmelser i fællesskabslovgivningen, idet de kun har suspenderet arbejdet med opkrævning af den gæld i form af betaling af den maksimale sikkerhedsstillelse, som er fastsat af en domstol, og som importørerne kunne betale uden at få alvorlige økonomiske eller sociale vanskeligheder. Kommissionen har også kendskab til, at de britiske myndigheder har taget retslige skridt til at sikre, at aktiverne ikke blev undervurderet ved salget.

Konklusion

2.128. Opkrævningen af restancer skrider frem i overensstemmelse med fællesskabslovgivningen, der foreskriver en uafhængig klageprocedure. Denne overholdes i øjeblikket. For det newzealandske smørs vedkommende foreslog både importørerne og de britiske myndigheder en form for forhandlingsløsning i et forsøg på at afklare spørgsmålet straks, men en sådan løsning ville ikke have været forenelig med fællesskabsretten.

2.129. Kommissionen anførte allerede i sit svar under punkt 2.126, litra d), at den anser sin indsats for at være berettiget. Uden at tilsidesætte det vigtige princip for IMA 1-systemet, at det er det certifikatudstedende organ, der er ansvarligt for overholdelsen af støttekriterierne og de kvantitative grænser, er der indført nye krav til mejeriprodukter, og disse er i Kommissionens svar opregnet under punkt 2.126, litra h).

KAPITEL 3 (*)

Strukturforanstaltninger

3.0. INDHOLD	Punkt
Indledning	3.1-3.2
Budgetgennemførelse	3.3-3.22
Indledning	3.3
Tildelingerne i de finansielle overslag	3.4-3.6
Bevillingsudnyttelsen	3.7-3.15
Gennemgang af Kommissionens kommentarer til finansforvaltningen	3.16-3.17
Omprogrammeringer	3.18-3.22
Gennemførelsen af programmeringerne	3.23-3.37
Perioden 1994-1999	3.24-3.33
Generelle aspekter	3.24-3.28
Mål 2-programmer i perioden 1994-1996	3.29-3.33
Perioderne forud for 1994	3.34-3.37
DAS-revision	3.38-3.81
Indledning	3.38-3.40
De underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed	3.41-3.54
Forpligtelser	3.41
Betalinger	3.42-3.52
Uindfriede forpligtelser	3.53-3.54
Andre bemærkninger	3.55-3.75
Den regnskabsmæssige forvaltning af ESF	3.55-3.58
Behandling af indtægtsordrer (ESF og EUGFL, Udviklingssektionen)	3.59-3.63
Indirekte omkostninger	3.64-3.68
Gennemførelse af finanskontrollforordningen	3.69-3.74
Kommissionens og medlemsstaternes kontrol	3.75
Konklusioner og anbefalinger	3.76-3.81
Opfølgning af tidligere bemærkninger	3.82-3.99
Indledning	3.82
Finansielle korrektioner (EFRU)	3.83-3.92
ESF og EUGFL, Udviklingssektionen	3.93-3.99
Dialogen mellem arbejdsmarkedets parter	3.93-3.96
National medfinansiering	3.97-3.99

(*) Kommissionens svar findes på side 90.

Den finansielle forvaltning af strukturforanstaltningerne	3.100-3.127
Indledning	3.100-3.101
Forordningerne og gennemførelsesbestemmelserne	3.102-3.104
Sammenhængen mellem de forskellige fællesskabsaktioner	3.105-3.109
Evaluering af strukturforanstaltningerne	3.110-3.120
Indledning	3.110
Forudgående vurdering og projektudvælgelse i medlemsstaterne	3.111-3.114
Mål og indikatorer	3.115-3.118
Makroøkonomiske vurderinger	3.119
Hensyntagningen til evalueringerne	3.120
Interventionernes forvaltning	3.121-3.127
I Kommissionen	3.122-3.124
I medlemsstaterne	3.125-3.127
Generel konklusion	3.128-3.135

INDLEDNING

3.1. Dette kapitel omhandler udgiftsområde 2 i de finansielle overslag, som vedrører strukturforanstaltninger. I kapitlet behandles gennemførelsen af de fire strukturfonde (SF): Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), Den Europæiske Socialfond (ESF), Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, (EUGFL), Udviklingssektionen, og Det Finansielle Instrument til Udvikling af Fiskeriet (FIUF) samt Samhørighedsfonden. Disse fem finansielle instrumenter tegner sig tilsammen for næsten alle de bevillinger, der er opført på budgettet under undersektion B2 »Strukturforanstaltninger, struktur- og samhørighedsudgifter, finansieringsmekanisme, andre landbrugs- og regionalforanstaltninger, transport samt fiskeri«.

3.2. Bevillingerne til SF er opdelt i bevillinger. De forvaltes efter en flerårig programmering. Til hver intervention er der en vejledende finansieringsplan, hvori støtten fra Fællesskabet er fastsat. Forpligtelserne til finansieringsbidragene indgås almindeligvis i årlige trancher og udbetales som forskud og foreløbige og endelige restbeløb.

BUDGETGENNEMFØRELSE

Indledning

3.3. 1999 var det sidste regnskabsår, der var omfattet af de finansielle overslag for 1993-1999, og det sidste i

programmeringsperioden 1994-1999. Dette regnskabsår var karakteriseret ved, at der var afvigelser mellem programmeringen af fondene og tildelingerne i de finansielle overslag, at de fleste af strukturfondsforanstaltningerne for perioden blev omprogrammeret, at såvel forpligtelses- som betalingsbevillingerne ikke blev udnyttet fuldt ud, at et meget stort antal transaktioner blev gennemført ved udgangen af året, og at der blev foretaget mange bevillingsoverførsler. Det har medført en væsentlig ændring af 1999-budgettets struktur.

Tildelingerne i de finansielle overslag

3.4. De finansielle overslag for regnskabsårene 1994, 1995, 1996 og 1997 er blevet ændret i overensstemmelse med aftale af 29. oktober 1993 mellem institutionerne om budgetdisciplin og forbedring af budgetproceduren ⁽¹⁾, og der er foretaget tekniske justeringer og tilpasninger efter udnyttelsen af bevillingerne til strukturforanstaltninger. I regnskabsårene 1994-1997 blev bevillingerne til forpligtelser ikke udnyttet fuldt ud, og det medførte, at 3 294 millioner euro ⁽²⁾ fra disse regnskabsår, som var opført under udgiftsområde 2 i de finansielle overslag, nu figurerer under regnskabsåret 1999. Samtidig er beløbet opført på budgettet for

⁽¹⁾ EFT C 331 af 7.12.1993, s. 1.

⁽²⁾ Særberetning nr. 16/98 om anvendelsen af bevillingerne til strukturforanstaltninger i programmeringsperioden 1994-1999, tabel 6 og 7, EFT C 347 af 16.11.1998, s. 48.

dette regnskabsår som et tillæg til de oprindeligt planlagte beløb.

3.5. 260 millioner euro af tildelingen til strukturfondene under udgiftsområde 2 i de finansielle overslag for regnskabsåret 1998 er ikke blevet udnyttet. De finansielle overslag for regnskabsåret 1998 er ikke blevet tilpasset, så der kunne tages hensyn til dette uudnyttede beløb. Den samlede tildeling til udgiftsområde 2 for perioden 1994-1999 er derfor lavere end både de midler, der er bevilget til strukturforanstaltninger, og de juridiske forpligtelser, der er indgået som følge af Kommissionens beslutning om at yde støtte.

3.6. En sådan tilpasning efter bevillingsudnyttelsen i 1998 kunne ifølge sin art først have været foretaget i 1999, altså efter vedtagelsen af det pågældende budget. Dog havde det været muligt at rette op på situationen, f.eks. ved at revidere de finansielle overslag og vedtage et ændrings- og tillægsbudget eftersom institutionerne, da de vedtog den interinstitutionelle aftale af 29. oktober 1993, forpligtede sig til at opføre de bevillinger på budgettet, der var nødvendige til at overholde Fællesskabets retlige og politiske forpligtelser (punkt 16). Når der tages hensyn til de forpligtelser, der er frigjort, og de beslutninger om at yde støtte, der er vedtaget, er det endelige resultat, at Kommissionen i 1999 har indgået forpligtelser for et beløb på 179 millioner euro uden budgetmæssig dækning. Der er ikke opført forpligtelsesbevillinger til afslutning af interventionerne for perioden 1994-1999 på budgettet for regnskabsåret 2000, hvilket vil få den konsekvens, at bevillinger, der var afsat til programmeringsperioden 2000-2006, vil blive brugt til interventioner vedrørende den foregående periode. Det pågældende beløb vedrører EFRU, ESF, EUGFL, Udviklingssektionen, og EF-initiativerne, som hver tegner sig for henholdsvis 71, 27, 21 og 60 millioner euro. Disse beløb indgår i øvrigt i de planlagte støttebeløb, som der endnu ikke er indgået forpligtelser for, og som er opført som eventualforpligtelser uden for balancen.

Bevillingsudnyttelsen

3.7. **Tabel 3.1** viser udnyttelsen af bevillingerne til strukturforanstaltninger i henhold til opstillingen i udgiftsområde 2 i de finansielle overslag. De disponible forpligtelsesbevillinger androg 36 038 millioner euro til strukturfondene og 3 129 millioner euro til Samhørighedsfonden. Samlet er henholdsvis 93,5 og 100 % af bevillingerne blevet udnyttet. De disponible betalingsbevillinger, som beløb sig til 28 781 millioner euro til

strukturfondene og 1 877 millioner euro til Samhørighedsfonden, er blevet udnyttet henholdsvis 86,7 og 91,4 %.

3.8. **Tabel 3.2** er en detaljeret gennemgang af udnyttelsen af bevillingerne til undersektion B2 i budgettet («Strukturforanstaltninger, struktur- og samhørighedsudgifter, finansieringsmekanisme, andre landbrugs- og regionaludgifter, transport og fiskeri»), som er omfattet af udgiftsområde 2 i de finansielle overslag⁽³⁾. Udnyttelsen af bevillingerne varierer fra fond til fond og fra mål til mål. EF-initiativerne og mål 2 har den laveste udnyttelsesgrad. Den relativt lave udnyttelsesgrad skyldes især, at programmerne blev godkendt og omprogrammeret sent (jf. punkt 3.18-3.22).

3.9. Der er kun bortfaldet få bevillinger, fordi de fleste af de uudnyttede bevillinger er blevet fremført til regnskabsåret 2000⁽⁴⁾. For strukturfondenes vedkommende drejer det sig om 2 203 millioner euro i forpligtelsesbevillinger og 3 748 millioner euro i betalingsbevillinger. For forpligtelsesbevillingerne svarer fremførslerne samlet til 6 % og for EFRU, ESF, EUGFL, Udviklingssektionen, og EF-initiativerne til henholdsvis 2,8 %, 9,3 %, 1,7 % og 17,7 %. For betalingsbevillingerne svarer fremførslerne til samlet 12 % og for EFRU og EF-initiativerne til henholdsvis 20 og 25 %. For Samhørighedsfondens vedkommende er der kun fremført betalingsbevillinger, 158 millioner euro (8 %).

3.10. Til en række programmer under ESF har Kommissionen indgået forpligtelser til 1998-trancherne over bevillingerne til regnskabsåret 1999, fordi bevillingerne for det foregående år var opbrugt. Denne situation er opstået, fordi den årlige tildeling af bevillinger til ESF er utilstrækkelig og ikke altid tager højde for de faktiske behov, der opstår, når finansieringsplanerne ændres.

3.11. Helt fra regnskabsårets begyndelse⁽⁵⁾ var det klart, at budgettet for 1999 i sin helhed og for hver enkelt budgetpost ikke var tilpasset til strukturfondenes faktiske situation. Når de bevillinger, der er opført på budgettet, ikke svarer til de faktiske behov, korrigerer

⁽³⁾ Kapitel B2-5 til B2-9 i undersektion B2 i budgettet vedrører ikke strukturforanstaltninger.

⁽⁴⁾ Dokument SEK (2000) 481 af 15. marts 2000. Kommissionens afgørelse. Fremførsel af bevillinger fra regnskabsåret 1999 til regnskabsåret 2000 (opdelte bevillinger).

⁽⁵⁾ Jf. punkt 3.4 i årsberetningen for regnskabsåret 1998, EFT C 349 af 3.12.1999.

Tabel 3.1 — 1999-budgettet — Udvikling og gennemførelse

(mio. EUR)

De finansielle overslag udgiftsområde: 2. strukturforanstaltninger

	Udgiftsområdet i alt		Heraf					
			Strukturfonde		Samhørighedsfonden		EØS	
	Forpligtelsesbevillinger	Betalingsbevillinger	Forpligtelsesbevillinger	Betalingsbevillinger	Forpligtelsesbevillinger	Betalingsbevillinger	Forpligtelsesbevillinger	Betalingsbevillinger
Lofterne i de finansielle overslag	39 025		35 902		3 118		5	
Budgettets udvikling								
Oprindelige bevillinger ⁽¹⁾	39 025	30 450	35 902	27 568	3 118	2 877	5	5
Endelige disponible bevillinger ⁽²⁾	39 173	30 658	36 038	28 781	3 129	1 877	5	0
Budgettets gennemførelse								
Udnyttede bevillinger	36 820	26 664	33 691	24 948	3 129	1 716	0	0
% af de endelige disponible bevillinger	94	87	93	87	100	91	0	100
Bevillinger fremført til 2000	2 203	3 748	2 203	3 591	0	158	0	0
% af de endelige disponible bevillinger	6	12	6	12	0	8	0	0
Bortfaldne bevillinger	150	246	144	242	0	3	5	0
% af de endelige disponible bevillinger	0	1	0	1	0	0	100	0

⁽¹⁾ Det endelige budget vedtaget af Europa-Parlamentet den 17. december 1998, EFT L 39 af 12.2.1999.

⁽²⁾ Bevillingerne efter ændringer i henhold til ændrings- og tillægsbudgetter og overførsler, og inklusive bevillinger fremført fra 1998, indtægter hidrørende fra tredjemands deltagelse, andre formålsbestemte indtægter samt genopførte bevillinger.

For yderligere oplysninger henvises til skema III og IV i bilag I til denne beretning.

Kilde: Forvaltningsregnskab 1999.

Kommissionen uoverensstemmelsen ved hjælp af overførsler. Sådanne bevillingsoverførsler vedrører næsten alle budgetposter. De overførsler, der er foretaget inden for strukturforanstaltningerne, svarer i absolut værdi til 4 115,5 millioner euro og 5 583,4 millioner euro i henholdsvis forpligtelses- og betalingsbevillinger, eller 10,5 og 18 % af de oprindelige bevillinger. Disse overførsler forklarer, hvorfor der er så store forskelle i udnyttelsesgraden i forhold til de disponible bevillinger og i forhold til de oprindelige bevillinger.

3.12. Som eksempel kan nævnes, at udnyttelsesgraden for betalingsbevillingerne til Samhørighedsfonden steg fra 59,6 til 91,4 %, da der blev overført 1 000 millioner euro herfra. For EFRU's vedkommende er udnyttelsesgraden for betalingsbevillingerne i forhold til de disponible bevillinger (79,4 %) lavere end udnyttelsesgraden i forhold til de oprindelige bevillinger (87,4 %), fordi forhøjelserne på 1 286 millioner euro i sidste ende ikke er blevet brugt.

3.13. Det er endvidere endnu ikke lykkedes Kommissionen at forbedre sit system til beregning af budgetoverslag over betalingsbevillinger til SF. Med henblik

herpå har Kommissionen inden for rammerne af SEM 2000 installeret et net til udveksling af budgetoplysninger med finansministerierne i medlemsstaterne.

3.14. På grund af tidsplanen for beregning af overslagene over medlemsstaternes betalingsanmodninger er det imidlertid ikke muligt at tage hensyn til disse, eftersom overslagene udarbejdes efter det foreløbige budgetforslag. I 1999 svarede overslagene over medlemsstaternes betalingsanmodninger (32 652 millioner euro) meget godt til de anmodninger, der blev fremsat (31 446 millioner euro). 24 948 millioner euro af betalingsbevillingerne var udnyttet ved regnskabsårets udgang, og 6 498 millioner euro var endnu ikke udbetalt, fordi sagerne ikke var behandlet. Kommissionen bør altså revurdere behovet for betalingsbevillinger i regnskabsåret 2000 og i givet fald foreslå, at budgetmyndigheden træffer de nødvendige foranstaltninger og f.eks. vedtager et ændringsbudget.

3.15. 1999 var endvidere endnu en gang karakteriseret ved en stor koncentration af transaktioner ved

Tabel 3.2 — Budgetgennemførelsen af strukturforanstaltningerne og -fondene — regnskabsåret 1999

(mio. EUR)

Regnskabsåret		Budget-reference	Bevillinger		Gennemførelse	Gennemførelsesgrad for oprindeligt budget (%)	Gennemførelsesgrad for endeligt budget (%)	Bevillinger fremført til 2000	Bevillinger bortfaldet ultimo regnskabsåret		
			Oprindeligt budget	Endeligt budget efter TÆB og overførsler					Beløb (c) - (d) - (g)	% (h)/(c)	
		(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)	
Regnskabsårets bevillinger	f	EUGFL - Udviklingssektionen	B2-1 0	5 164,0	5 233,3	5 110,3	99,0	97,6	88,1	34,9	0,7
		FIUF (fiskeri)	B2-1 1	808,0	694,9	693,8	85,9	99,8	0,4	0,7	0,1
		EFRU	B2-1 2	15 646,0	15 780,6	15 341,5	98,1	97,2	439,1	0,0	0,0
		ESF	B2-1 3	9 611,0	9 520,2	8 546,4	88,9	89,8	882,3	91,5	1,0
		EF-initiativer	B2-1 4	4 256,0	4 431,7	3 644,1	85,6	82,2	786,4	1,2	0,0
		Foranstaltninger til bekæmpelse af svig	B2-1 5	0,8	0,8	0,8	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0
		Iværksættelse, overvågning og evaluering	B2-1 6	3,0	1,6	1,1	37,8	70,8	0,0	0,5	29,2
		Overgangsforanstaltninger m.v.	B2-1 8	413,3	239,0	217,7	52,7	91,1	7,0	14,3	6,0
		Subtotal »Strukturfonde«	B2-1	35 902,0	35 902,0	33 555,7	93,5	93,5	2 203,2	143,1	0,4
		Samhørighedsfonden	B2-3	3 118,0	3 118,0	3 117,7	100,0	100,0	0,0	0,3	0,0
	EØS-finansieringsmekanisme	B2-4	5,0	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	100,0	
	I alt		39 025,0	39 025,0	36 673,4	94,0	94,0	2 203,2	148,4	0,4	
	b	EUGFL - Udviklingssektionen	B2-1 0	3 774,0	3 774,0	3 774,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0
		FIUF (fiskeri)	B2-1 1	482,0	572,0	571,9	118,6	100,0	0,0	0,1	0,0
		EFRU	B2-1 2	12 702,6	13 989,0	11 127,3	87,6	79,5	2 853,5	8,1	0,1
		ESF	B2-1 3	7 246,3	7 246,3	7 245,8	100,0	100,0	0,0	0,5	0,0
		EF-initiativer	B2-1 4	3 042,0	2 782,0	1 995,1	65,6	71,7	733,5	53,4	1,9
		Foranstaltninger til bekæmpelse af svig	B2-1 5	0,8	0,8	0,5	63,4	63,4	0,0	0,3	36,6
		Iværksættelse, overvågning og evaluering	B2-1 6	3,0	1,6	1,0	34,3	64,3	0,0	0,6	35,7
		Overgangsforanstaltninger m.v.	B2-1 8	317,2	207,3	167,5	52,8	80,8	3,6	36,1	17,4
Subtotal »Strukturfonde«		B2-1	27 568,0	28 573,0	24 883,2	90,3	87,1	3 590,7	99,1	0,3	
Samhørighedsfonden		B2-3	2 877,0	1 877,0	1 716,0	59,6	91,4	157,7	3,3	0,2	
EØS-finansieringsmekanisme	B2-4	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
I alt		30 450,0	30 450,0	26 599,2	87,4	87,4	3 748,4	102,4	0,3		
Fremførsler fra foregående regnskabsår	f	EFRU	B2-1 2	8,5	8,5	8,5	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0
		EF-initiativer	B2-1 4	20,4	20,4	19,3	94,6	94,6	0,0	1,1	5,4
		Subtotal »Strukturfonde«	B2-1	28,9	28,9	27,8	96,2	96,2	0,0	1,1	3,8
		I alt		28,9	28,9	27,8	96,2	96,2	0,0	1,1	3,8
	b	EFRU	B2-1 2	20,5	20,5	0,0	0,0	0,0	0,0	20,5	100,0
		EF-initiativer	B2-1 4	130,3	130,3	64,4	49,4	49,4	0,0	65,9	50,6
		Overgangsforanstaltninger	B2-1 8	54,1	54,1	0,0	0,0	0,0	0,0	54,1	100,0
		Subtotal »Strukturfonde«	B2-1	204,9	204,9	64,4	31,4	31,4	0,0	140,5	68,6
	I alt		204,9	204,9	64,4	31,4	31,4	0,0	140,5	68,6	
	Genopførte bevillinger (efter frigørelser)	f	EFRU	B2-1 2	76,2	76,2	76,2	100,0	100,0	0,0	0,0
EF-initiativer			B2-1 4	28,3	28,3	28,3	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0
Subtotal »Strukturfonde«			B2-1	104,5	104,5	104,5	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0
Samhørighedsfonden			B2-3	11,4	11,4	11,4	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0
I alt			115,8	115,8	115,8	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	
Genopførte bevillinger (efter genanvendelse af tilbagebetalte acontobeløb)	f	EFRU	B2-1 2	2,8	2,8	2,8	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0
		Subtotal »Strukturfonde«	B2-1	2,8	2,8	2,8	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0
	I alt		2,8	2,8	2,8	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	
	b	EFRU	B2-1 2	2,8	2,8	0,0	0,0	0,0	0,0	2,8	100,0
		Subtotal »Strukturfonde«	B2-1	2,8	2,8	0,0	0,0	0,0	0,0	2,8	100,0
I alt		2,8	2,8	0,0	0,0	0,0	0,0	2,8	100,0		
I alt	f	EUGFL - Udviklingssektionen	B2-1 0	5 164,0	5 233,3	5 110,3	99,0	97,6	88,1	34,9	0,7
		FIUF (fiskeri)	B2-1 1	808,0	694,9	693,8	85,9	99,8	0,4	0,7	0,1
		EFRU	B2-1 2	15 735,5	15 868,1	15 429,0	98,1	97,2	439,1	0,0	0,0
		ESF	B2-1 3	9 611,0	9 520,2	8 546,4	88,9	89,8	882,3	91,5	1,0
		EF-initiativer	B2-1 4	4 304,7	4 480,4	3 691,7	85,8	82,4	786,4	2,3	0,1
		Foranstaltninger til bekæmpelse af svig	B2-1 5	0,8	0,8	0,8	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0
		Iværksættelse, overvågning og evaluering	B2-1 6	3,0	1,6	1,1	37,8	70,8	0,0	0,5	29,2
		Overgangsforanstaltninger m.v.	B2-1 8	413,3	239,0	217,7	52,7	91,1	7,0	14,3	6,0
		Subtotal »Strukturfonde«	B2-1	36 038,2	36 038,2	33 690,8	93,5	93,5	2 203,2	144,2	0,4
		Samhørighedsfonden	B2-3	3 129,4	3 129,4	3 129,1	100,0	100,0	0,0	0,3	0,0
	EØS-finansieringsmekanisme	B2-4	5,0	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	100,0	
	I alt		39 172,6	39 172,6	36 819,9	94,0	94,0	2 203,2	149,5	0,4	
	b	EUGFL - Udviklingssektionen	B2-1 0	3 774,0	3 774,0	3 774,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0
		FIUF (fiskeri)	B2-1 1	482,0	572,0	571,9	118,6	100,0	0,0	0,1	0,0
		EFRU	B2-1 2	12 726,0	14 012,3	11 127,3	87,4	79,4	2 853,5	31,5	0,2
		ESF	B2-1 3	7 246,3	7 246,3	7 245,8	100,0	100,0	0,0	0,5	0,0
		EF-initiativer	B2-1 4	3 172,3	2 912,3	2 059,5	64,9	70,7	733,5	119,2	4,1
		Foranstaltninger til bekæmpelse af svig	B2-1 5	0,8	0,8	0,5	63,4	63,4	0,0	0,3	36,6
		Iværksættelse, overvågning og evaluering	B2-1 6	3,0	1,6	1,0	34,3	64,3	0,0	0,6	35,7
		Overgangsforanstaltninger m.v.	B2-1 8	371,3	261,3	167,5	45,1	64,1	3,6	90,2	34,5
Subtotal »Strukturfonde«		B2-1	27 775,7	28 780,7	24 947,6	89,8	86,7	3 590,7	242,4	0,8	
Samhørighedsfonden		B2-3	2 877,0	1 877,0	1 716,0	59,6	91,4	157,7	3,3	0,2	
EØS-finansieringsmekanisme	B2-4	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
I alt		30 657,7	30 657,7	26 663,6	87,0	87,0	3 748,4	245,7	0,8		

NB: f = forpligtelser; b = betalinger.

Kilde: Sincom og forvaltningsregnskab.

regnskabsårets udgang. Mere end 50 % af strukturfondsforsørgelserne blev indgået i sidste kvartal, heraf 26 % i december. Næsten samtlige overførsler blev også foretaget i sidste kvartal, heraf blev 77 % af forpligtelsesbevillingerne og 30 % af betalingsbevillingerne overført i december.

Gennemgang af Kommissionens kommentarer til finansforvaltningen

3.16. Retten har gennemgået Kommissionens oplysninger i bind I i forvaltningsregnskabet. De forklaringer, Kommissionen giver til strukturfondsbudgetposterne vedrørende dette regnskabsår, viser, at den har ændret holdning i forhold til tidligere år. Tidligere har Kommissionen begrundet forskellene mellem på den ene side det oprindeligt vedtagne budget og de endeligt disponible bevillinger og på den anden side mellem de endeligt disponible bevillinger og de udnyttede bevillinger med, at interventionerne enten var iværksat for sent eller for tidligt i medlemsstaterne ⁽⁶⁾. I forbindelse med regnskabsåret 1999 har Kommissionen undersøgt, om disse forskelle skyldes, at det finansforvaltningssystem, der anvendes til strukturfondene, medfører en utilstrækkelig budgetforvaltning, og at der ikke føres tilstrækkeligt tilsyn med gennemførelsen af programmerne. Konklusionerne af Kommissionens undersøgelser er meget lig de bemærkninger, Retten mange gange har fremsat.

3.17. I Kommissionens forklaringer vedrørende udnyttelsen af betalingsbevillingerne til Samhørighedsfonden fremhæves det, at betalingsanmodningerne var blevet indsendt for sent, og at denne type bevillinger derfor ikke havde kunnet udnyttes fuldt ud. Det skal imidlertid bemærkes, at Samhørighedsfonden ikke forvaltes samlet. De enkelte projekter er udvalgt og godkendt af Kommissionens tjenestegrene og forvaltes hver for sig, og denne fremgangsmåde skulle gøre det muligt for Kommissionen at styre forvaltningen af betalingsbevillingerne langt mere præcist, end det er tilfældet med strukturfondene.

Omprogrammeringer

3.18. I 1999 blev der foretaget en omfattende omprogrammering af finansieringsplanerne for interventionerne. En sådan omprogrammering foretages ved afslutningen af hver programmeringsperiode. Den skal sikre, at der kan indgås forpligtelser for de samlede rammebeløb, der er fastsat til strukturfondene i de finansielle

⁽⁶⁾ Som eksempel kan nævnes, at Kommissionen i 1998 gav følgende forklaringer til EFRU-kapitlet (B2-1 2): Den anførte underudnyttelse skyldes, at foranstaltningernes gennemførelse er forsinket i medlemsstaterne, og det er derfor dem, der skal sørge for, at der bliver rettet op på denne situation.

overslag. Der kan kun indgås forpligtelser for 1999-tranchen til interventionerne, hvis de endelige modtageres faktiske udgifter andrager 40 %, 80 % og 100 % af det samlede udgiftsbeløb, der er opført i finansieringsplanerne, og som svarer til henholdsvis trancherne for 1998, 1997 og 1996-1994. Formålet med omlægningen er derfor at få de beløb, der er opført i finansieringsplanerne for de foregående år, til at stemme overens med de faktisk afholdte udgifter i de pågældende år.

3.19. Størsteparten af de mere end 1 100 fællesskabsforanstaltninger, der er under gennemførelse, er blevet omprogrammeret. Det har medført, at der i de sidste dage af 1999 blev vedtaget mange beslutninger om ændring af støtten, og at de tilsvarende forpligtelses- og betalingstransaktioner derfor ikke kunne gennemføres i tide. Det forklarer den konstaterede underudnyttelse af såvel forpligtelses- som betalingsbevillingerne og fremførslerne af bevillinger til regnskabsåret 2000 (jf. punkt 3.41).

3.20. Enhver ændring af finansieringsplanerne skal behandles efter de nationale procedurer for sagsbehandling med deltagelse af de forskellige partnere, som skal koordinere deres arbejde, hvorefter den foreslåede ændring forelægges for overvågningsudvalget. Dernæst skal forslaget behandles efter Kommissionens interne procedurer, og en lang række tjenestegrene i flere forskellige generaldirektorater skal høres. Denne proces varer altså adskillige måneder, hvor foranstaltningernes normale gennemførelse forstyrres. Der er to programtekster, (den gældende og den, som formentlig vil blive vedtaget), og det skaber usikkerhed hos dem, der administrerer foranstaltningerne. Hertil kommer, at nogle af Kommissionens tjenestegrene ikke afholder betalinger, mens forslaget behandles, men afventer, at den endelige afgørelse foreligger. Det har ikke gjort arbejdet mindre, at disse tunge procedurer i Kommissionen blev iværksat samtidig med forberedelsen af den nye periode 2000-2006, med interne omlægninger og med udskiftning af regnskabssystemet.

3.21. Retten har gentagne gange gjort opmærksom på svaghederne ved proceduren, hvor forpligtelserne indgås i årlige trancher, og har anbefalet, at man går væk fra denne ordning ⁽⁷⁾, der er fastsat i strukturfondsforordningerne, men som er i strid med selve det princip, der er anført i artikel 1 i finansforordningen, hvori det er fastsat, at flerårige aktioner opføres som opdelte bevillinger, og at forpligtelsesbevillinger dækker de samlede omkostninger ved de retlige forpligtelser, der er indgået i forbindelse med sådanne aktioner.

⁽⁷⁾ Udtalelse nr. 4/97, EFT C 57 af 23.2.1998 og særberetning nr. 16/98, EFT C 347 af 16.11.1998.

3.22. Hvis forpligtelserne vedrørende alle Fællesskabets retlige forpligtelser var blevet indgået samtidig med, at disse blev vedtaget, kunne man have undgået, at der skulle bruges betydelige ressourcer både i Kommissionen og i medlemsstaterne til at foretage omprogrammeringer, hvis sigte hovedsagelig er at gøre det muligt at indgå de finansielle forpligtelser, der svarer til disse allerede indgåede retlige forpligtelser.

GENNEMFØRELSEN AF PROGRAMMERINGERNE

3.23. I 1999 blev der fortsat forvaltet strukturfondsforanstaltninger vedrørende tre programmeringsperioder, den igangværende periode 1994-1999, den foregående periode 1989-1993 og perioden forud for reformen i 1988. I juni 1999 blev de forordninger, som fastsætter de nye strukturfondsbestemmelser for perioden 2000-2006, vedtaget, og det forberedende arbejde med at udarbejde de nye EF-støtterammer (EFSR) og Samlede Programmerings Dokumenter (SPD) gik i gang. I betragtning af datoen for vedtagelsen af forordningerne og den tid, det tog at få vedtaget afgørelserne, kunne gennemførelsen af programmeringen imidlertid ikke påbegyndes den 1. januar 2000, som det ville have været ønskeligt. På denne dato havde de støtteberettigede områder under mål 2 ⁽⁸⁾ endnu ikke kunnet fastlægges fuldstændigt ⁽⁹⁾. Retningslinjerne for EF-initiativerne havde endnu ikke kunnet vedtages, og det betyder, at de første programmer tidligst kan godkendes i løbet af sidste kvartal i 2000. Retningslinjerne for EF-initiativet Equal ⁽¹⁰⁾ blev først vedtaget i april 2000. Som følge heraf vil de første projekter først kunne godkendes i 2001. Programmerings- og gennemførelsesperioden for dette EF-initiativ vil dermed blive mindst et år kortere. Det samme problem var blevet konstateret i forbindelse med den foregående programmering.

⁽⁸⁾ Formålet med mål 2 i perioden 1994-1999 er omstilling i de regioner, grænseregioner eller dele af regioner (herunder beskæftigelsesområder og bysamfund), der er hårdt ramt af den industrielle tilbagegang, og i perioden 2000-2006 at give støtte til økonomisk og social omstilling i områder med strukturproblemer.

⁽⁹⁾ Endvidere havde Den Italienske Republik anlagt sag mod Kommissionen med påstand om annullering af Kommissionens beslutning 1999/503/EF og 1999/504/EF, EFT L 194 af 27.7.1999, som henholdsvis fastlægger befolkningslofterne og den vejledende fordeling af forpligtelsesbevillinger under strukturfondsmål 2 for perioden 2000-2006.

⁽¹⁰⁾ Forordning (EF) nr. 1262/1999 af 21. juni 1999, artikel 5, EFT L 161 af 26.6.1999.

Perioden 1994-1999

Generelle aspekter

3.24. De disponible midler til de fire strukturfonde for denne periode beløb sig til 160 982 millioner euro, heraf 106 497 til regionerne under mål 1. **Tabel 3.3** og **3.4** giver en oversigt over, hvor langt fremme man er med både at indgå forpligtelser og afholde betalinger til henholdsvis EF-støtterammerne og EF-initiativerne vedrørende programmeringsperioden 1994-1999. Dataene kan ifølge deres art ikke betragtes som repræsentative for, hvor langt fremme foranstaltningerne reelt er, og heller ikke for de beløb, der faktisk er udbetalt til de endelige modtagere. For næsten samtlige foranstaltningers vedkommende og uafhængigt af, hvor langt fremme gennemførelsen af dem er, er der indgået forpligtelser for næsten 100 % af fællesskabets bidrag (jf. punkt 3.18-3.19), medens betalingerne afholdes på grundlag af faste procenter af forpligtelserne.

3.25. Kommissionen har ikke en database, som gør det muligt at følge, hvordan de disponible midler til samtlige strukturfonde vedrørende perioden 1994-1999 er fordelt på de forskellige mål, EF-initiativer, medlemsstater og fonde og fordelingen på de forskellige interventionsformer (operationelle programmer, globaltilskud eller enkeltprojekter).

3.26. De forskellige tjenestegrene i Kommissionen har de data, der er nødvendige for at overvåge de transaktioner, der forvaltes, og i de kompetente generaldirektorer er der oprettet databaser, som i nogle tilfælde er ufuldstændige (Garfield i GD for Regionalpolitik, Feorient i GD for Landbrug og Adabas — pr. 1. november 1999 erstattet med SEA — i GD for Beskæftigelse, Sociale Anliggender og Arbejdsmarkedsforhold), men der er ingen værktøjer, der kan anvendes til at få et samlet overblik over, hvor langt fremme gennemførelsen af strukturfondsprogrammeringen er. Det er derfor et stort arbejde at danne sig et billede af den faktiske stilling. Det kræver, at man indhenter oplysninger fra de forskellige tjenestegrene, og at disse data hele tiden ajourføres, så der tages højde for nye programmeringer og de stadige omfordelinger af bevillinger.

3.27. Hertil kommer, at Kommissionen endnu ikke har fået et datasystem, der gør det muligt at følge, hvordan EFSR og de enkelte interventioner gennemføres på stedet. Oplysningerne om gennemførelsen af SF fås fortsat i de årlige rapporter, hvis indhold er meget forskelligt, og som, paradoksalt nok, også udsendes med forskellige mellemrum. Resultatet er, at man ikke kan få nøjagtige oplysninger om interventionernes faktiske stilling pr. 31. december 1999. Kommissionen fremlægger

Tabel 3.3 — Strukturfondene — EF-støtterammer: Edinburgh-bevillingerne, programmering 1994-1999 og gennemførelse 1994-1999

(mio. EUR)

	Belgien	Danmark	Tyskland	Grækenland	Spanien	Frankrig	Irland	Italien	Luxembourg	Nederlan- dene	Østrig	Portugal	Finland	Sverige	Det For- enede Kon- gerige	I alt
Edinburgh-bevillingerne	1 916,200	797,800	20 484,300	14 565,500	33 112,000	14 061,500	5 855,400	20 733,700	90,200	2 287,200	1 537,100	14 585,500	1 615,300	1 341,900	11 916,300	144 899,900
Programmering 1994-1999	1 888,900	753,900	20 396,700	14 530,900	33 185,900	13 859,200	5 826,200	20 856,300	86,400	2 248,700	1 566,600	14 590,000	1 638,400	1 341,300	11 828,800	144 598,200
<i>Pr. mål:</i>																
Mål 1	760,600		14 238,300	14 530,900	27 509,700	2 276,900	5 826,200	15 407,400		158,800	174,600	14 590,000			2 459,000	97 932,400
Mål 2	354,900	124,200	1 628,800		2 505,600	3 914,700		1 464,400	15,400	676,400	106,300		192,700	168,300	4 764,100	15 915,800
Mål 3 og 4	483,700	313,200	2 020,000		1 917,100	3 331,900		1 784,000	23,900	1 122,500	415,600		358,600	548,800	3 485,600	15 804,900
Mål 5a landbrug	186,000	129,500	1 154,800		438,000	1 799,200		807,400	39,800	89,000	435,600		337,300	119,400	206,000	5 742,000
Mål 5a, fiskeri	25,400	133,000	77,300		124,200	197,100		114,500	1,100	45,900	2,100		24,200	42,100	63,500	850,400
Mål 5b	78,300	54,000	1 277,500		691,300	2 339,400		1 278,600	6,200	156,100	432,400		204,900	153,000	850,600	7 522,300
Mål 6													520,700	309,700		830,400
<i>Pr. fond:</i>																
EFRU	866,694	121,953	8 712,250	9 886,720	18 853,830	5 613,210	2 680,220	11 803,030	15,462	612,976	373,282	9 078,920	444,940	372,380	5 582,490	75 018,357
ESF	738,280	350,210	7 033,230	2 564,670	8 853,810	4 788,700	2 038,810	4 981,480	27,540	1 415,960	556,570	3 281,520	543,610	688,580	5 547,820	43 410,790
EUGFL, Udviklingssektionen	256,960	148,710	4 500,080	1 944,410	4 316,380	3 234,590	1 058,350	3 737,640	42,390	162,440	634,570	2 024,290	621,580	234,170	591,710	23 508,270
FIUF	27,050	132,980	151,160	135,100	1 161,850	222,710	48,770	334,190	1,130	57,230	2,100	205,270	28,360	46,210	106,600	2 660,710
Ikke-programmeret bevillingen	27,300	43,900	87,600	34,600	- 73,900	202,300	29,200	- 122,600	3,800	38,500	- 29,500	- 4,500	- 23,100	0,600	87,500	301,700

Strukturfondene: gennemførelse 1994-1999

(mio. EUR)

	Belgien	Danmark	Tyskland	Grækenland	Spanien	Frankrig	Irland	Italien	Luxembourg	Nederlan- dene	Østrig	Portugal	Finland	Sverige	Det For- enede Kon- gerige	I alt
Forpligtelser 1994-1999	1 891,354	764,880	20 267,868	14 380,141	32 686,810	13 768,870	5 822,840	20 677,670	85,122	2 221,365	1 537,010	14 421,430	1 615,090	1 332,784	11 370,590	142 843,824
EFRU	866,694	124,530	8 707,328	9 886,721	18 447,760	5 561,850	2 652,550	11 817,230	15,462	606,125	373,280	8 980,650	445,090	363,594	5 584,730	74 433,594
ESF	737,630	348,730	6 911,290	2 413,380	8 760,820	4 745,760	2 036,730	4 958,690	27,350	1 412,560	556,570	3 250,580	544,830	688,580	5 084,050	42 477,550
EUGFL	259,980	158,640	4 498,090	1 944,940	4 316,380	3 238,550	1 084,790	3 567,560	41,180	145,450	605,060	1 984,930	596,810	234,400	595,390	23 272,150
FIUF	27,050	132,980	151,160	135,100	1 161,850	222,710	48,770	334,190	1,130	57,230	2,100	205,270	28,360	46,210	106,420	2 660,530
Betalinger 1994-1999	1 336,840	605,410	15 939,740	10 608,945	26 783,470	10 114,700	5 070,740	13 168,270	63,397	1 374,640	1 212,010	12 950,400	1 045,829	937,160	7 846,850	109 058,401
EFRU	529,140	80,660	6 884,270	7 081,255	14 274,400	3 584,880	2 241,470	8 312,200	8,897	324,960	250,450	8 206,720	284,509	248,550	3 171,030	55 483,391
ESF	593,810	312,180	5 483,880	1 679,810	7 692,800	3 755,650	1 772,490	3 011,690	25,500	956,200	480,070	2 823,340	384,920	480,550	4 184,440	33 637,330
EUGFL	193,370	95,320	3 445,910	1 734,190	3 752,240	2 620,630	1 012,990	1 676,800	28,670	76,270	479,810	1 752,230	354,340	168,510	398,620	17 789,900
FIUF	20,520	117,250	125,680	113,690	1 064,030	153,540	43,790	167,580	0,330	17,210	1,680	168,110	22,060	39,550	92,760	2 147,780
Indgåede forpligtelser i forhold til program- meringen (%)	100,13	101,46	99,37	98,96	98,50	99,35	99,94	99,14	98,52	98,78	98,11	98,84	98,58	99,37	96,13	98,79
Afholdte betalinger i forhold til program- meringen (%)	70,77	80,30	78,15	73,01	80,71	72,98	87,03	63,14	73,38	61,13	77,37	88,76	63,83	69,87	66,34	75,42

Edinburgh-bevillingerne: Kommissionen GD BUDG: beløbene svarer til de rammebeløb, der blev bevilget på Rådets møde i Edinburgh, efter pristalsreguleringer i 1999 og efter omfordelinger.

Programmering: Kommissionen, foreløbige tal. Beløbene svarer til programmeringerne af de SPD, EFSR og OP, Kommissionen havde godkendt pr. 31. december 1999.

Gennemførelsesforpligtelser og betalinger: Sincom.

Kilde: Kommissionen.

Tabel 3.4 — Strukturfondene — EF-initiativerne: Edinburgh-bevillingerne, programmering 1994-1999 og gennemførelse 1994-1999

(mio. EUR)

EF-initiativer	Edinburgh-bevillinger	Programmering	Ikke-programmeret bevilninger	Forpligtelser	Indgåede forpligtelser i forhold til programmeringen (%)	Betalinger	Afholdte betalinger i forhold til programmeringen (%)
Interreg II	3 598,20	3 596,25	1,95	3 325,98	92,48	1 925,66	53,55
Leader II	1 800,30	1 793,05	7,25	1 722,54	96,07	932,93	52,03
Adapt & Emplo	3 565,60	3 556,05	9,55	3 443,33	96,83	2 159,19	60,72
SMV	1 028,80	1 027,16	1,64	941,31	91,64	557,65	54,29
Urban	900,30	898,32	1,98	858,17	95,53	469,88	52,31
Pesca	305,50	301,18	4,32	301,42	100,08	159,95	53,11
Rechar II	471,00	470,89	0,11	465,53	98,86	350,36	74,40
Resider II	571,60	571,69	-0,09	555,24	97,12	315,40	55,17
Retex	578,10	577,51	0,59	529,09	91,62	366,01	63,38
Konver	700,20	700,17	0,03	653,29	93,30	449,13	64,15
Regis II	649,60	649,03	0,57	617,09	95,08	393,82	60,68
Peace	503,10	503,15	-0,05	449,10	89,26	264,80	52,63
I alt	14 672,30	14 644,45	27,85	13 862,09	94,66	8 344,78	56,98

Edinburgh-bevillingerne: Kommissionen GD BUDG: beløbene svarer til de rammebeløb, der blev bevilget på Rådets møde i Edinburgh, efter pristalsreguleringer i 1999 og efter omfordelinger.

Programmering: Kommissionen, foreløbige tal. Beløbene svarer til programmeringen af de SPD, EFSR og OP, Kommissionen havde godkendt pr. 31. december 1999.

Gennemførelse - forpligtelser og betalinger: Sincom.

Kilde: Kommissionen.

f.eks. ingen oplysninger om programmernes faktiske gennemførelse i medlemsstaterne. Hertil kommer, at det fortsat er vanskeligt at få samlede oplysninger om de medfinansierede projekters art og om deres virkning.

3.28. Retten har foretaget en begrænset analyse af de oplysninger, der forelå i Kommissionen, om gennemførelsen af de operationelle programmer (OP), som finansieres over flere fonde og under EUGFL, Udviklingssektionen, i to medlemsstater og af EF-initiativet Regis II, og herved fået bekræftet, at Kommissionen ikke har et edb-system, som viser stillingen på stedet. Analysen har vist, at udnyttelsesgraden for bevillingerne til OP generelt er lavere end det mål, der var sat for udgifterne.

Mål 2-programmer i perioden 1994-1996

3.29. Det, der karakteriserer programmeringsperioden 1994-1999, er, at den, for mål 2's vedkommende, gennemføres i to faser, 1994-1996 og 1997-1999. For interventionerne vedrørende den første fase — SPD'er og OP'er — skulle forpligtelserne i medlemsstaterne være

indgået senest den 31. december 1996. De endelige modtagere havde derefter normalt en frist på yderligere to år til at afholde betalingerne. I overensstemmelse med artikel 21 i forordning (EØF) nr. 4253/88 skulle medlemsstaterne inden seks måneder sende Kommissionen de dokumenter, der var nødvendige for, at foranstaltningerne kunne afsluttes, og hvis betalingsanmodningen er berettiget, skulle Kommissionen dernæst udbetale resten af støtten inden for en frist, som normalt ikke må overstige to måneder, dvs. før den 31. august 1999.

3.30. For EFRU's vedkommende er der i alt 72 interventioner, som vedrører programmeringsfasen 1994-1996. Programmerne blev først vedtaget ved udgangen af 1994, eller så sent som i 1995. Denne forsinkelse medførte, at de fleste transaktioner blev gennemført i 1996, og at 11 % af den oprindeligt programmerede støtte blev fremført til den anden fase 1997-1999.

3.31. **Tabel 3.5** viser, hvor langt fremme disse programmer er i de enkelte medlemsstater. Der er indgået forpligtelser for et samlet beløb på 4 859,4 millioner euro, og i alt 4 059,5 millioner euro er blevet udbetalt. Pr.

Tabel 3.5 — Mål 2 (1994-1996), status: godkendte EFRU-forpligtelser og -betalinger — stillingen pr. 15. januar 2000

(mio. EUR)

76

DA

De Europæiske Fællesskabers Tidende

1.12.2000

ERDF nummer	Betegnelse	1994-1999							1994-1997			1998			1999		
		Godkendt a	Indgåede forpligtelser b	Udbetalt c	Endnu ikke udbetalt a - c	Forpligtelser/ Godkendt (%)	Udbetalt/ Indgåede forpligtelser (%)	Udbetalt/ Godkendt (%)	Godkendt	Indgåede forpligtelser	Udbetalt	Godkendt	Indgåede forpligtelser	Udbetalt	Godkendt	Indgåede forpligtelser	Udbetalt
941013005	SPD Aubange mål 2	0,900	0,900	0,720	0,180	100,00	80,00	80,00	0,900	0,900	0,259	0,000	0,000	0,461	0,000	0,000	0,000
941013006	SPD Liège mål 2	67,872	67,872	55,330	12,542	100,00	81,52	81,52	67,872	67,872	55,330	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
941013007	SPD Limburg mål 2	27,096	27,096	21,759	5,337	100,00	80,30	80,30	27,096	27,096	21,677	0,000	0,000	0,082	0,000	0,000	0,000
941013008	SPD Turnhout	14,756	14,756	11,805	2,951	100,00	80,00	80,00	14,756	14,756	9,360	0,000	0,000	2,445	0,000	0,000	0,000
I alt Belgien		110,623	110,623	89,614	21,009	100,00	81,01	81,01	110,623	110,623	86,626	0,000	0,000	2,988	0,000	0,000	0,000
940113002	SPD Nordjylland mål 2	37,720	37,720	33,449	4,271	100,00	88,68	88,68	37,720	37,720	33,449	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
940113003	SPD Lolland mål 2	6,022	6,022	4,818	1,204	100,00	80,00	80,00	6,022	6,022	4,818	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
I alt Danmark		43,742	43,742	38,266	5,476	100,00	87,48	87,48	43,742	43,742	38,266	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
940213009	SPD Niedersachsen mål 2	30,450	30,450	27,313	3,137	100,00	89,70	89,70	30,450	30,450	24,360	0,000	0,000	2,953	0,000	0,000	0,000
940213010	SPD Berlin mål 2	98,380	98,380	74,701	23,679	100,00	82,03	82,03	98,380	98,380	82,701	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
940213011	SPD Bremen mål 2	30,924	30,924	26,613	4,311	100,00	86,06	86,06	30,924	30,924	26,613	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
940213012	SPD Nordrhein-Westfalen mål 2	241,292	241,292	195,116	46,176	100,00	80,86	80,86	241,292	241,292	195,116	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
940213013	SPD Rheinland-Pfalz mål 2	15,463	15,463	15,463	0,000	100,00	100,00	100,00	15,463	15,463	7,732	0,000	0,000	4,639	0,000	0,000	3,093
940213014	SPD Saarland mål 2	33,643	33,643	28,019	5,624	100,00	83,28	83,28	33,643	33,643	19,584	0,000	0,000	8,435	0,000	0,000	0,000
940213015	SPD Schleswig-Holstein mål 2	10,142	10,142	8,114	2,028	100,00	80,00	80,00	10,142	10,142	8,114	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
940213016	SPD Hessen mål 2	13,547	13,547	10,838	2,709	100,00	80,00	80,00	13,547	13,547	10,838	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
940213017	SPD Bayern mål 2	7,118	7,118	6,244	0,874	100,00	87,72	87,72	7,118	7,118	6,244	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
I alt Tyskland		480,959	482,889	399,801	81,158	100,00	82,79	83,13	480,959	482,889	380,681	0,000	0,000	16,028	0,000	0,000	3,093
941109018	Aragon mål 2 94-96	38,007	38,007	31,276	6,731	100,00	82,29	82,29	38,007	38,007	30,674	0,000	0,000	0,601	0,000	0,000	0,000
941109019	Baleares mål 2 94-96	7,761	7,761	6,209	1,552	100,00	80,00	80,00	7,761	7,761	6,209	0,000	0,000	-0,831	-0,831	0,000	0,000
941109020	OP Cataluña - mål 2 (1994-96)	340,745	340,745	306,557	34,188	100,00	89,97	89,97	340,745	340,745	306,557	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
941109021	Madrid mål 2 94-96	104,273	104,273	88,735	15,538	100,00	85,10	85,10	104,273	110,492	54,971	0,000	0,000	-6,219	33,764	0,000	0,000
941109022	Navarra mål 2 94-96	17,700	17,700	17,700	0,000	100,00	100,00	100,00	17,700	17,700	14,100	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	3,540
941109023	La Rioja mål 2 94-96	8,014	8,014	6,411	1,603	100,00	80,00	80,00	8,014	8,014	6,411	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
941109025	OP País Vasco mål 2	264,884	264,884	242,195	22,689	100,00	91,43	91,43	264,884	264,884	242,195	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
I alt Spanien		781,384	781,384	699,083	82,301	100,00	89,47	89,47	781,384	788,434	662,008	0,000	0,000	-7,050	33,534	0,000	3,540
951413001	SPD Finland mål 2	44,669	44,669	38,120	6,549	100,00	85,34	85,34	44,669	44,669	38,120	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
I alt Finland		44,669	44,669	38,120	6,549	100,00	85,34	85,34	44,669	44,669	38,120	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
940313031	SPD Aquitaine mål 2	89,776	89,776	74,871	14,905	100,00	83,40	83,40	89,776	89,776	74,871	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
940313032	SPD Basse Normandie mål 2	39,966	39,966	34,741	5,225	100,00	86,93	86,93	39,966	39,966	34,741	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
940313033	SPD Bretagne mål 2	73,091	73,091	59,644	13,447	100,00	81,60	81,60	73,091	73,091	59,644	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
940313034	SPD Haute Normandie mål 2	118,010	118,010	101,535	16,475	100,00	86,04	86,04	118,010	118,010	101,535	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
940313035	SPD Pays de la Loire mål 2	106,648	106,648	87,262	19,386	100,00	81,82	81,82	106,648	106,648	87,262	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
940313036	SPD Poitou - Charentes mål 2	44,222	44,222	37,996	6,226	100,00	85,92	85,92	44,222	44,222	37,996	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
940313037	SPD Centre mål 2	14,191	14,191	11,353	2,838	100,00	80,00	80,00	14,191	14,191	11,353	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
940313038	SPD Champagne-Ardenne mål 2	45,458	45,458	37,769	7,689	100,00	83,09	83,09	45,458	45,458	37,769	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
940313039	SPD Languedoc-Roussillon mål 2	51,483	51,483	43,194	8,289	100,00	83,90	83,90	51,483	51,483	43,194	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
940313040	SPD Midi-Pyrénées mål 2	33,171	33,171	28,639	4,532	100,00	86,34	86,34	33,171	33,171	28,639	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	7,105
940313041	SPD Nord-Pas-de-Calais mål 2	259,120	259,120	215,218	43,902	100,00	83,06	83,06	259,120	259,120	215,218	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
940313042	SPD Provence-Alpes-Côte d'Azur mål 2	91,396	91,396	76,494	14,902	100,00	83,69	83,69	91,396	91,396	76,494	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
940313043	SPD Picardie mål 2	98,839	98,839	81,818	17,021	100,00	82,78	82,78	98,839	98,839	81,818	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
940313044	SPD Alsace mål 2	16,132	16,132	12,906	3,226	100,00	80,00	80,00	16,132	16,132	12,906	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
940313045	SPD Auvergne mål 2	42,681	42,681	37,509	5,172	100,00	87,88	87,88	42,681	42,681	37,509	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
940313046	SPD Bourgogne mål 2	31,412	31,412	26,766	4,646	100,00	85,21	85,21	31,412	31,412	26,766	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
940313047	SPD Franche-Comté mål 2	41,773	41,773	37,681	4,092	100,00	90,20	90,20	41,773	41,773	37,681	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
940313048	SPD Lorraine mål 2	80,182	80,182	69,351	10,831	100,00	86,49	86,49	80,182	80,182	69,351	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
940313049	SPD Rhône-Alpes mål 2	61,698	61,698	51,040	10,658	100,00	82,72	82,72	61,698	61,698	51,040	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
96031001	Nationalt program for teknisk bistand (mål 2)	1,036	1,036	0,504	0,532	99,97	48,65	48,65	0,323	1,008	0,504	0,286	0,000	0,000	0,427	0,028	0,000
I alt Frankrig		1340,286	1340,491	1126,290	213,996	100,02	84,02	84,03	1339,572	1340,463	1109,773	0,286	0,000	9,411	0,427	0,028	7,105
940513014	SPD Valle d'Aosta mål 2 (EFRU) 1994-1996	0,308	0,308	0,246	0,062	100,00	80,00	80,00	0,308	0,308	0,154	0,000	0,000	0,092	0,000	0,000	0,000
940513015	SPD Lombardia mål 2 (EFRU) 1994-1996	18,962	18,962	15,170	3,792	100,00	80,00	80,00	18,962	18,962	9,481	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	5,689
940513016	SPD Friuli Venezia Giulia mål 2 (EFRU) 1994-1996	12,990	12,990	9,215	3,775	100,00	70,94	70,94	12,990	15,710	9,215	0,000	0,000	0,000	0,000	-2,720	0,000
940513017	SPD Liguria mål 2 1994-1996	56,195	56,195	44,956	11,239	100,00	80,00	80,00	56,195	56,195	44,956	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
940513018	SPD Piemonte mål 2 (EFRU) 1994-1996	102,429	102,429	82,343	20,086	100,00	80,39	80,39									

Tabel 3.6 — Status over mål 2-programmer — periode 1994-1996

Medlemsstat	Antal programmer	Antal afsluttede programmer pr. 31.12.1999	Antal programmer, hvor betalingsfristen er blevet forlænget	Antal programmer, hvor der er indsendt anmodning om udbetaling af det endelige restbeløb	Antal ikke-forlængede programmer, hvor der ikke er indsendt anmodning om udbetaling af det endelige restbeløb
Belgien	4		3	1	—
Danmark	2			2	—
Tyskland	9	1	6	2	—
Spanien	7	1		6	—
Finland	1			1	—
Frankrig	19		17	2	—
Italien	11		3	8	—
Luxembourg	1			1	—
Nederlandene	5		3	2	—
Det Forenede Kongerige	13		4	5	4
I alt	72	2	36	30	4

Kilde: Revisionsretten.

31. december 1999 var 799,9 millioner euro, eller 16,5 %, endnu ikke udbetalt.

3.32. Den 31. december 1999 var kun to af de 72 programmer afsluttet. For 38 programmeres vedkommende har Kommissionen forlænget fristerne for, hvornår de sidste beløb skal være betalt, med op til et år (jf. **tabel 3.6**).

3.33. Under ESF var der i alt 73 interventioner, som vedrørte første fase af EFSR2. Kommissionens tjenestegrene havde fået anmodninger om udbetaling af restbeløb til 64 operationelle programmer, og ved udgangen af 1999 var 56 afsluttet.

Perioderne forud for 1994

3.34. For EFRU, ESF og EUGFL, Udviklingssektionens vedkommende androg de beløb vedrørende perioderne forud for 1994, som endnu ikke var afviklet pr. 31. december 1999 henholdsvis 1 481,2 millioner euro, 170 millioner euro og 80 millioner euro, mod 1 877,4 millioner euro, 360 millioner euro og 113 millioner euro pr. 31. december 1998. Ca. 20 % af de beløb, der endnu ikke er afviklet, vedrører interventioner, navnlig under EFRU, som var vedtaget før strukturforordningen i 1988.

3.35. De beløb vedrørende programmeringsperioden 1989-1993, der endnu ikke var afviklet pr. 31. december 1999, svarer til 272, 39 og 43 foranstaltninger under henholdsvis EFRU, ESF og EUGFL, Udviklingssektionen, mod 337, 94 og 64 pr. 31. december 1998.

3.36. I tidligere årsberetninger og i særberetning nr. 14/98 ⁽¹¹⁾ har Retten gjort opmærksom på de svagheder, både i medlemsstaterne og i Kommissionen, som var skyld i, at afslutningen af aktionerne blev forsinket. Det drejede sig bl.a. om, at medlemsstaterne havde indsendt de nødvendige dokumenter for sent, eller at de var ufuldstændige, og at sagsbehandlingen i Kommissionen ikke var særlig hurtig. I begyndelsen af 1999 var der indsendt anmodninger om udbetaling af restbeløb for næsten samtlige interventioner. Men kun 26 % af de samlede beløb, der endnu ikke var afviklet pr. 31. december 1998, blev afregnet i 1999.

3.37. De problemer, som har gjort det vanskeligt at afslutte disse sager, er ikke af en sådan art, at de kan begrunde en forsinkelse på flere år. Så snart de første problemer opstod, burde man med det samme være gået i gang med at løse dem inden for rammerne af partnerskabet. Det gælder navnlig de problemer, der var blevet påvist i forbindelse med Kommissionens kontrol og Rettens revision under gennemførelsen af interventionerne. Kommissionen og medlemsstaterne burde i øvrigt allerede have fundet en løsning på de problemer, der skyldes, at nogle af de afsluttende rapporter og anmodninger om restbeløb er ufuldstændige, og at der hersker usikkerhed om finansieringsplanerne. Og afslutningen af foranstaltningerne burde således kun kunne forsinkes, når der er tale om sager, der er stillet i bero af retlige årsager.

⁽¹¹⁾ Særberetning nr. 14/98 om afslutning af aktionerne under EFRU, EFT C 368 af 27.11.1998, s. 1.

DAS-REVISION

Indledning

3.38. Som et led i afgivelsen af revisionserklæringen har Retten foretaget en stikprøveundersøgelse af forpligtelser og betalinger vedrørende 1999-bevillingerne til strukturfondene og de andre strukturforanstaltninger (36 820 millioner euro i forpligtelser⁽¹²⁾ og 26 663,6 millioner euro i betalinger⁽¹³⁾), for yderligere detaljer henvises til **tabel 3.1, 3.2, 3.3 og 3.4** og efterprøvet regnskaberne rigtighed og transaktionernes lovlighed og formelle rigtighed. Stikprøven bestod af 30 forpligtelser, 99 betalinger og 62 uindfriede forpligtelser.

3.39. Der skal her mindes om, at der for strukturfondenes vedkommende kan udbetales et forskud, et mellemliggende eller et endeligt restbeløb, når de udpegede nationale myndigheder har indsendt en udgiftsanmeldelse, hvoraf det fremgår, at der er afholdt udgifter for et bestemt beløb. Anmodningerne om udbetaling af restbeløb skal vedlægges en rapport om gennemførelsen af projektet vedrørende den pågældende tranche.

3.40. Fællesskabsstøtten fra Samhørighedsfonden ydes i form af forskud, der udbetales i takt med, at projektet gennemføres, og på grundlag af de attester, der er vedlagt betalingsanmodningerne, og hvori der er redegjort for, hvor langt man er kommet med projektet, navnlig i forhold til de fysiske og finansielle indikatorer, der er præciseret i Kommissionens beslutning om at godkende projektet. Resten, 20 % (eller i begrundede tilfælde 10 %) af støtten til projektet, betales, når medlemsstaterne har indsendt en rapport, hvori det er angivet, at projektet er gennemført i overensstemmelse med målene.

*De underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed***Forpligtelser**

3.41. Retlige forpligtelser til et beløb af 2 377 millioner euro, som var indgået før 31. december 1999, blev først

⁽¹²⁾ Hvoraf 27 849 millioner euro ikke havde givet anledning til betalinger ved regnskabsårets udgang.

⁽¹³⁾ Svarende til 33 % af de samlede betalinger afholdt over det almindelige budget.

regnskabsført som finansielle forpligtelser i 2000. De figurerer i 1999-regnskabet som eventualforpligtelser (jf. punkt 8.16).

Betalinger

3.42. Næsten alle de substansfejl, som direkte indvirker på de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed, er opstået i medlemsstaterne og kan henføres til de endelige støttemodtagere, herunder også offentlige instanser, som administrerer programmer eller foranstaltninger.

3.43. Som Retten har anført i alle sine beretninger til underbygning af revisionserklæringerne siden 1995, indvirker de fleste af de substansfejl, der er konstateret i udgiftsanmeldelserne, ikke nødvendigvis i sig selv på de beløb, der er udbetalt af Kommissionen. Men Retten mener dog, at der stadig konstateres mange usædvanlige forhold i anmeldelserne af udgifter, der medfinansieres af Fællesskabet.

3.44. De vigtigste substansfejl er de samme som dem, Retten konstaterede vedrørende de foregående regnskabsår, nemlig:

- a) der var afholdt udgifter og gennemført foranstaltninger, som ikke var støtteberettigede i henhold til forordningerne, reglerne for støtteberettigelse eller de særlige bestemmelser for den pågældende form for støtte
- b) medlemsstaterne havde anmeldt flere støtteberettigede udgifter til Kommissionen, end der reelt var afholdt
- c) i anmeldelserne til Kommissionen var der medregnet udgifter, som ikke var dokumenteret eller underbygget med fyldestgørende bilag
- d) i Rettens stikprøve af transaktioner blev der konstateret tilfælde, hvor reglerne for offentlige indkøb og miljøbeskyttelse ikke var overholdt
- e) de beløb, der var anmeldt som støtteberettigede, var ikke beregnet korrekt
- f) der var uden tilladelse trukket beløb fra Fællesskabets betalinger til de endelige modtagere.

3.45. Der blev konstateret andre, mere enkeltstående substansfejl. Der er tale om tilfælde, hvor projekterne ikke var gennemført efter hensigten, hvor de regninger, der var vedlagt som bilag til udgiftsanmeldelsen, ikke var korrekte, og hvor udgifter, som allerede var blevet betegnet som ikke-støtteberettigede, blev ved med at figurere i udgiftsanmeldelserne.

3.46. De nationale myndigheder har i mange tilfælde fortolket faktabladet om moms for programmeringsperioden 1994-1999 forkert og ment, at centraladministrationerne, som betragtes som endelige modtagere, »reelt har betalt moms« af de transaktioner, de gennemfører inden for rammerne af strukturfondene. For disse centraladministrationer kan momsen ikke betragtes som en reel omkostning. I den udvalgte stikprøve konstaterede Retten flere tilfælde, hvor momsen således var medregnet. For nogle foranstaltningers vedkommende kan Fællesskabets finansieringsbidrag komme op på mere end 100 % af de samlede nettoudgifter til foranstaltningen.

3.47. Der blev konstateret følgende formelle fejl:

- a) de endelige modtagere havde anmeldt faste beløb, som ikke var berettigede
- b) procedurereglerne var ikke overholdt
- c) den gældende ordning om, at der foretages årlig afslutning af de forskellige trancher vedrørende ESF, var ikke overholdt.

3.48. I nogle tilfælde var der ikke vedlagt fyldestgørende bilag til fuldt ud at kunne begrunde de anmeldte beløb. Det har medført, at der ikke er et tilstrækkeligt revisionsspor, og at det derfor ikke har været muligt at foretage en udtømmende efterprøvelse af de pågældende underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed.

3.49. Retten har endvidere undersøgt to af de foranstaltninger i stikprøven, som blev afsluttet i 1999, herunder et operationelt mål 2-program under EFRU og et stort projekt under Samhørighedsfonden. Der er foretaget dybtgående undersøgelser af samtlige betalinger til disse foranstaltninger i den pågældende programmeringsperiode. Som i de foregående år har revisionen af disse betalinger navnlig vist, at når der er tale om afsluttede foranstaltninger, indvirker fejlede direkte på de beløb, Kommissionen har udbetalt.

3.50. Retten har foretaget en dybtgående revision af det projekt under Samhørighedsfonden, som blev

afsluttet i 1999 (støtten fra fonden var på 311 millioner euro). Revisionen viste følgende:

- a) Der var stadig strukturproblemer i forbindelse med den pågældende investering, og projektet levede ikke fuldt ud op til det mål, der var fastsat i kontrakten med hensyn til kvalitet, pålidelighed og holdbarhed. Det har bl.a. medført, at den foreløbige tekniske overdragelse af projektet til medlemsstaten er blevet forsinket. Kommissionen burde derfor ikke have udbetalt restbeløbet i 1999, før den havde foretaget kontrol på stedet sammen med de nationale myndigheder.
- b) Da projektet blev iværksat, accepterede Kommissionen overslagene over de forventede indtægter, der, som det senere har vist sig, var ansat alt for lavt. Et mere korrekt skøn ville have fået væsentlig indvirkning på støtten fra Samhørighedsfonden.
- c) I finansieringsafgørelsen for projektet var der lagt loft over de forskellige elementer i investeringsomkostningerne; disse lofter er blevet overskredet, og beslutningen er ikke blevet ændret, så der tages hensyn til dette.
- d) Bidraget fra Den Europæiske Union, herunder lånene fra EIB og EKSF, svarer til 95 % af de omkostninger, der kan identificeres som egentlige projektudgifter, inklusive eksproprieringsudgifter, der betragtes som ikke-støtteberettigede, men eksklusive finansieringsudgifter, omkostninger forbundet med vekselkursændringer og andre udgifter, som ikke har klar forbindelse til projektet. Bidraget er dermed højere end interventionssatsen, som højst må være på 90 %.
- e) Projekterne er ikke blevet overvåget godt nok, hverken i medlemsstaterne eller på fællesskabsniveau.
- f) Den endelige modtagers (koncessionshaver) regnskabssystem, som Rettens repræsentanter fik tilladelse til at gennemgå, kunne ikke anvendes til at afstemme byggeomkostningerne med de anmeldte udgifter og undersøge, om de var støtteberettigede. Koncessionshaveren betaler bygherrens omkostninger, og disse betalinger betragtes som støtteberettigede. Det er derfor vigtigt, at Retten og Kommissionen kan kontrollere, om bygherrens omkostninger er i overensstemmelse med reglerne for støtteberettigelse.

3.51. Retten har foretaget udvidet revision af det operationelle mål 2-program fra perioden 1989-1991, som

blev afsluttet i 1999 (projektet havde fået 13,6 millioner euro i tilskud fra EFRU). Som følge af en omlægning af de administrative organer, som forvaltede de fleste af de finansierede projekter under det operationelle program, forelå ingen af de oprindelige bilag, så de kunne anvendes til revision af disse projekter. En del af revisionssporet kunne rekonstrueres ved hjælp af kopier, men for et stort antal projekters vedkommende var der ikke tilstrækkelig dokumentation til, at Retten kan afgive en erklæring. I nogle tilfælde forelå der hverken dokumentation for udbudsproceduren eller kontrakter, og i andre tilfælde manglede nogle eller alle regninger. I de tilfælde, hvor kopier af regningerne kunne revideres, blev der konstateret udgifter, som ikke var støtteberettigede. For de fleste af projekternes vedkommende var der ingen dokumentation for, at beløbene var udbetalt. I nogle tilfælde havde de nationale myndigheder anmeldt flere støtteberettigede udgifter til Kommissionen, end der var afholdt. Det operationelle program blev afsluttet for sent, men det ser ikke ud, som om det skyldes de problemer, der er omtalt herover. Det skyldtes snarere, at udvekslingen af skrivelser mellem Kommissionens tjenestegrene og de nationale myndigheder om, hvilket format den endelige rapport skulle have, tog ekstremt lang tid og var meget omstændelig.

3.52. Retten har foretaget udvidet revision af otte projekter i en foranstaltning under et operationelt program under EUGFL, Udviklingssektionen. Revisionen viste, at to af de otte projekter var behæftet med fejl. Under den stedlige revision af disse to projekter konstateredes det i et tilfælde, at der var fejl i attesteringerne, og at nogle af de arbejder, der var udført, kun delvist svarende til dem, der var planlagt.

Uindfrie forpligtelser

3.53. Under revisionen af udestående forpligtelser i Kommissionen konstateredes der et antal sager, hvor forpligtelserne skulle have været frigjort inden udgangen af regnskabsåret 1999. De udestående beløb vedrørende en tredjedel af de reviderede ESF-transaktioner og 28 % af de reviderede transaktioner under EUGFL, Udviklingssektionen, var ikke berettigede. Kommissionen bør træffe foranstaltninger for at få frigjort disse beløb.

3.54. Retten har revideret en stikprøve af udestående EFRU-forpligtelser. For nogle af disse forpligtelses vedkommende (22 %) gav Kommissionen ingen begrundelse. De fleste af dem var meget gamle, og for 8 % af stikprøvens vedkommende var det klart, at der ikke længere ville blive afholdt betalinger, og beløbene burde have været frigjort. Kommissionen bør træffe foranstaltninger for at få løst de problemer, der gør, at programmerne ikke kan afsluttes.

Andre bemærkninger

Den regnskabsmæssige forvaltning af ESF

3.55. Til forvaltning af Den Europæiske Socialfond anvender Kommissionen et lokalt edb-system⁽¹⁴⁾ i GD for Beskæftigelse, Sociale Anliggender og Arbejdsmarkedsforhold og budgetregnskabssystemet (SINCOM⁽¹⁵⁾). De to systemer blev ændret i regnskabsåret 1999, og Retten har derfor undersøgt, hvordan de fungerer.

3.56. Det lokale system blev udformet til den operationelle forvaltning af ESF-programmerne. Derimod skulle den detaljerede budgetforvaltning foretages ved hjælp af SINCOM, eftersom dette system er Kommissionens officielle regnskabssystem. Men Retten har konstateret, at man inden for rammerne af ESF kun kan afgøre, om anmodningerne om udbetaling af forskud eller restbeløb er gyldige og få en oversigt over dem ved hjælp af det lokale system og i sagsakterne vedrørende de enkelte OP i arkiverne i GD for Beskæftigelse, Sociale Anliggender og Arbejdsmarkedsforhold. Det gælder i særlig grad i de meget hyppigt forekommende tilfælde, hvor man har samlet transaktioner, f.eks. udbetaling af restbeløb og forskud. I disse tilfælde kan edb-systemerne ikke anvendes til at overvåge, om ESF-forordningerne er overholdt, det kræver, at sagsakterne analyseres indgående.

3.57. Retten har efterprøvet, hvordan det nye lokale system til forvaltning af ESF i GD for Beskæftigelse, Sociale Anliggender og Arbejdsmarkedsforhold fungerer, og konstateret, at der er alvorlige mangler vedrørende datasikkerheden. Disse svagheder bevirker, at ikke-autoriserede brugere i GD for Beskæftigelse, Sociale Anliggender og Arbejdsmarkedsforhold kan gå ind i databasen og foretage ændringer. I bestemte situationer kan endog personer udefra få adgang, uden at det registreres i systemet. De retningslinjer, Kommissionen har udsendt vedrørende forvaltningen af projekterne, blev ikke overholdt, da systemet blev installeret. Retten har meddelt Kommissionen, hvilke foranstaltninger den anbefaler for at rette op på denne situation, som vil kunne bringe forvaltningen af ESF i fare.

3.58. I årsberetningen for regnskabsåret 1994 (punkt 5.10) bemærkede Retten, at de finansielle data i det lokale system i GD for Beskæftigelse, Sociale Anliggender og Arbejdsmarkedsforhold, afveg fra tallene i budgetregnskabet (SINCOM). Retten har undersøgt, hvordan det nye lokale system (SEA) anvendes, og konstateret, at alle data i det ene system stadig ikke afstemmes regelmæssigt med alle data i det andet og omvendt.

⁽¹⁴⁾ Indtil 1. november 1999 »ADABAS«, derefter »SEA«.

⁽¹⁵⁾ Fra 1. januar 1999 SINCOM II med komponenterne »SI2« og »SAP R/3«.

Behandling af indtægtsordrer (ESF og EUGFL, Udviklingssektionen)

3.59. Retten har undersøgt forvaltningen af de indtægtsordrer, der er udstedt af GD for Beskæftigelse, Sociale Anliggender og Arbejdsmarkedsforhold og GD for Landbrug, Udviklingssektionen. Undersøgelsen giver anledning til følgende bemærkninger.

3.60. I januar 1999 udskiftede Kommissionen budgetsystemet SINCOM I med det nye SINCOM II. Da Retten foretog sin revision i marts 2000 var der stadig ikke udviklet en applikation i SINCOM II til forvaltning af indtægtsordrerne. På grund af denne svaghed er det umuligt at få adgang til forvaltningsdata, som er udvalgt i henhold til foruddefinerede kriterier.

3.61. Retten har revideret de procedurer, der anvendes til behandling af indtægtsordrerne, og undersøgt et antal sagsakter i Kommissionen. Den har konstateret, at der ikke findes egnede procedurer til opfølgning af indtægtsordrerne, hverken i de anvisningsberettigede GD'er eller i GD for Budget. I nogle tilfælde er sagsakterne gået tabt eller arkiveret i historiske arkiver, eller sagsbehandlerne i det anvisningsberettigede GD er ikke klar over, at der er udstedt indtægtsordrer. F.eks. var de afdelinger i GD for Beskæftigelse, Sociale Anliggender og Arbejdsmarkedsforhold, som var ansvarlige for fire af de fem undersøgte medlemsstater, ikke klar over, at der var udstedt indtægtsordrer.

3.62. Undersøgelsen af tilbagesøgningsprocedurerne har vist, at de anvisningsberettigede GD'er, GD for Budget og den juridiske tjeneste ikke samordner deres arbejde godt nok. Det medfører betydelige forsinkelser i sagsbehandlingen og dermed i inkasseringen af de skyldige beløb.

3.63. Den samme revision viste også, at Kommissionen på trods af bestemmelserne i finansforordningen (artikel 49) normalt ikke opkræver morarenter, når debitor ikke betaler eller betaler for sent. Der er tale om morarenter af størrelsesordenen flere millioner euro. Til orientering kan nævnes, at GD for Beskæftigelse, Sociale Anliggender og Arbejdsmarkedsforhold ved begyndelsen af regnskabsåret havde udestående indtægtsordrer svarende til 49,1 millioner euro, hvoraf 15,5 millioner euro var udstedt før 1995.

Indirekte omkostninger

3.64. I Kommissionens beslutninger af 23. april 1997⁽¹⁶⁾ (faktablad nr. 5) hedder det, at indi-

⁽¹⁶⁾ EFT L 146 af 5.6.1997.

rekte omkostninger skal konteres ret og rimeligt i overensstemmelse med generelt anerkendte regnskabsregler.

3.65. Under revisionen konstaterede Retten, at det var meget forskelligt, hvor mange indirekte omkostninger der var medregnet. Nogle initiativtagere (uddannelsesorganer) fakturerer slet ikke indirekte omkostninger, mens andre fakturerer indirekte omkostninger, i nogle tilfælde på mere end 60 %.

3.66. Rettens revision viste også, at nogle initiativtagere for at øge udgifterne og få en fortjeneste, som ikke er i overensstemmelse med reglerne for Socialfonden, anvender indirekte udgifter beregnet efter en fast sats og ikke på grundlag af faktiske udgifter. I mange tilfælde var de indirekte omkostninger opført i udgiftsanmeldelserne som underentrepriser. Denne praksis medfører, at de samlede omkostninger øges, og kan betyde, at ESF-støtten forhøjes.

3.67. I den nye programmeringsperiode (2000-2006) bør anvendelsen af indirekte omkostninger og faste beløb overvåges nøje. Når programmerne godkendes, bør det i højere grad fastsættes, hvilke metoder der skal anvendes til beregning af indirekte omkostninger og faste beløb, og når der anmodes om udbetaling af restbeløb, bør det kunne efterprøves, om disse metoder er anvendt korrekt.

3.68. For initiativet Leader II's vedkommende konstaterede Retten indirekte omkostninger på fra 0 til mere end 80 %.

Gennemførelse af finanskontrollforordningen

3.69. Sigtet med forordning (EF) nr. 2064/97⁽¹⁷⁾ er at styrke medlemsstaternes finanskontrol af aktioner, der medfinansieres af strukturfondene. Gennemførelsen af denne forordning gav allerede anledning til bemærkninger i årsberetningen om regnskabsåret 1998 (punkt 3.14-3.19).

3.70. I henhold til artikel 8 i denne forordning, skal anmodningen om endelig betaling være vedlagt en uafhængig revisionserklæring. I henhold til forordning (EF) nr. 2406/98⁽¹⁸⁾ behøver artikel 8 ikke anvendes fra 1. januar 1998 på interventionsformer, for hvilke den

⁽¹⁷⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 2064/97 af 15. oktober 1997, EFT L 290 af 23.10.1997.

⁽¹⁸⁾ Kommissionens forordning (EF) 2406/98 af 6. november 1998, EFT L 298 af 7.11.1998.

første afgørelse om at yde støtte fastsætter slutdatoen for Fællesskabets forpligtelser og nationale forpligtelser til før 1. januar 1997. For perioden 1989-1993 behøver medlemsstaterne derfor ikke at indsende den uafhængige revisionserklæring, der er omhandlet i artikel 8, og for mål 2's vedkommende heller ikke for de operationelle programmer og SPD, der vedrører programmeringsperioden 1994-1996. Ved udgangen af 1999 havde Kommissionen ikke modtaget nogen uafhængige revisionserklæringer vedrørende programmeringsperioden 1994-1996 og 1997-1999 (mål 2).

3.71. I april 1999 udarbejdede Kommissionen den engelske version af vejledning i revision af forvaltnings- og kontrolsystemer for strukturfondene og sendte den til alle medlemsstater. Vejledningen forelå imidlertid først i oversættelse til Den Europæiske Unions ti andre sprog ved udgangen af 1999. Tillæg 2 i denne vejledning er direkte relevant for medlemsstaterne, når de skal gennemføre forordning (EF) nr. 2064/97, og indeholder praktiske retningslinjer. Ved udgangen af 1999 var medlemsstaterne imidlertid allerede begyndt at anvende deres egne metoder til sikring af, at forordningen overholdes, og de kan ikke ændre deres procedurer med tilbagevirkende kraft.

3.72. I Kommissionens revisionsvejledning for strukturfondene er det fastsat, at Kommissionens tjenestegrene skal foretage revision af de nationale forvaltnings- og kontrolsystemer på alle niveauer og kontrollere, at minimumsreglerne i forordning (EF) nr. 2064/97 anvendes, som de skal. Kommissionen har ikke kontrolleret, hvor godt medlemsstaterne anvender denne forordning. Indtil udgangen af 1999 havde Kommissionen ikke undersøgt medlemsstaternes arbejdsmetoder og heller ikke aflagt besøg i medlemsstaterne for at bedømme kvaliteten af disses kontrol.

3.73. For at afgøre, hvordan den skal udnytte de erklæringer, der vil blive indsendt i forbindelse med afslutningen af de enkelte foranstaltninger, bør Kommissionen skaffe sig sikkerhed for, at de metoder, medlemsstaterne anvender, kan accepteres.

3.74. I henhold til artikel 9 i forordning (EF) nr. 2064/97 skal medlemsstaterne senest den 30. juni hvert år underrette Kommissionen om deres anvendelse af forordningen i det foregående kalenderår. Rapporterne for 1998 er forskellige med hensyn til kvalitet og stil, og oplysningerne i dem er ikke alle lige dækkende. Kommissionen bør udsende en vejledning med mindstekrav til, hvad disse rapporter skal indeholde.

Kommissionens og medlemsstaternes kontrol

3.75. Kommissionens kontroltjenesters stedlige kontrol, som suppleres af den kontrol, de nationale kontroltjenester foretager i medfør af de protokoller, der er indgået mellem disse og finanskontrollen, er fortsat ikke fyldestgørende. For EFRU's og Samhørighedsfondens vedkommende er det navnlig tilfældet med de foranstaltninger, hvortil der er anmodet om udbetaling af det sidste restbeløb. I 1999 blev der aflagt 36 kontrolbesøg vedrørende 81 projekter af meget varierende finansiel betydning (Retten har fået rapporterne om disse besøg), men kun fem af de større foranstaltninger, der skal afsluttes, er blevet undersøgt. I kontrolrapporterne er kontrolmålene ikke altid angivet, og det fremgår heller ikke, hvilken stikprøvet metode der er anvendt til udvælgelse af de projekter, der er blevet undersøgt. I mange tilfælde er det også vanskeligt at se en forbindelse mellem undersøgelsen af systemerne og kontrollen af de enkelte projekter. Det er vanskeligt at følge op på resultaterne af den kontrol, der er foretaget under foranstaltningernes gennemførelse, og man risikerer, at de problemer, der påvises, først vil blive løst i forbindelse med afslutningen af de pågældende foranstaltninger. Inden for rammerne af protokollerne foretager de nationale kontroltjenester regelmæssigt kontrol i henhold til forordning (EF) nr. 2064/97, som skal sikre, at mindst 5 % af udgifterne kontrolleres. Resultaterne af disse kontroller er ret varierende, og det fremgår ikke altid af kontrolrapporterne, efter hvilken stikprøvet metode de kontrollerede projekter er udvalgt, og heller ikke om der er foretaget en egentlig undersøgelse af systemerne, eller der er ikke fremsat bemærkninger på grundlag af finansielle og fysiske undersøgelser. Det er også meget forskelligt, hvor nyttige disse resultater er for Kommissionens forvaltnings- og kontroltjenester.

Konklusioner og anbefalinger

3.76. Retten konstaterer, at der fortsat er mange usædvanlige forhold i udgiftsanmeldelserne. Efter afslutningen af det operationelle program er der konstateret et væsentligt antal fejl. Det viser, at der kun er begrænset mulighed for, at fejl i udgiftsanmeldelserne vil blive opdaget og korrigeret. Man kunne endvidere have forudset, at de foranstaltninger, Kommissionen har truffet (godkendelse af faktablade om støtteberettigelse, vedtagelse af forordning (EF) nr. 2064/97 vedrørende finanskontrol, mere detaljerede bestemmelser for afslutning af projekterne for programmeringsperioden 1994-1999, indgåelse af protokoller mellem finanskontrollen og de berørte nationale myndigheder) endnu ikke kan have haft reel effekt på udgiftsanmeldelsernes pålidelighed.

3.77. Retten understreger, at der bør sættes mere ind på at overvåge og kontrollere afslutningen af programmerne, og i den forbindelse bør de protokoller, der er indgået med de nationale kontroltjenester i medlemsstaterne, udnyttes mest muligt. Under reformen af Kommissionens interne kontrol bør der tages hensyn til de nye muligheder, der ligger i disse protokoller.

3.78. Kommissionen bør i højere grad være opmærksom på de nye bestemmelser for finanskontrol, som medlemsstaterne skal indføre i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 2064/97.

3.79. De finansielle procedurer i medlemsstaterne bør styrkes, og de interne kontrolsystemer, de nationale/regionale forvaltningsorganer anvender, bør være mere effektive, så der fremover opstår færre fejl.

3.80. Kommissionen bør ændre forordningerne og beslutningerne (faktblade om støtteberettigelse), så det sikres, at Fællesskabets midler i højere grad målrettes og anvendes til finansiering af de foranstaltninger, det var budgetmyndighedens hensigt at finansiere. Retten konstaterede f.eks. endnu en gang, at det var meget forskelligt, hvor mange indirekte omkostninger de enkelte operationelle programmer havde fået dækket af ESF. Dette spørgsmål bør behandles særlig omhyggeligt i forbindelse med den nye programmeringsperiode 2000-2006.

3.81. Kommissionen bør indføre egnede procedurer til forvaltning af indtægtsordrerne.

OPFØLGNING AF TIDLIGERE BEMÆRKNINGER

Indledning

3.82. Retten har gennemgået Kommissionens oplysninger om de foranstaltninger, den har truffet for at imødekomme de vigtigste af Rettens tidligere bemærkninger⁽¹⁹⁾. Under denne ikke særlig omfattende gennemgang, som blev foretaget på grundlag af Kommissionens oplysninger, forsøgte Retten at finde frem til de

områder, hvor der var truffet sådanne foranstaltninger. Den har ikke foretaget en dybtgående undersøgelse af gennemførelsen af dem. Bemærkningerne vedrørte fejl eller uregelmæssigheder, som medførte, at der skulle foretages finansielle korrektioner (EFRU), samt specifikke problemer vedrørende finansforvaltningen og medfinansieringen (ESF og EUGFL, Udviklingssektionen).

Finansielle korrektioner (EFRU)

3.83. Retten har fulgt op på 48 bemærkninger fremsat i årsberetninger og særberetninger for regnskabsårene 1996 og 1997 vedrørende sager, hvor den mente, der burde foretages en finansiell korrektion⁽²⁰⁾. Sådanne finansielle korrektioner, som indvirker på de anmeldte udgifter, bør i nogle tilfælde medføre, at der udstedes en indtægtsordre.

⁽²⁰⁾ Der skal her mindes om betingelserne for, hvornår der kan foretages finansielle korrektioner på strukturfondsområdet:

- a) I forbindelse med den almindelige forvaltning i en medlemsstat kan der opdages fejl eller uregelmæssigheder, som kan rettes, uden at Kommissionen formelt underrettes herom. Dog skal enhver uregelmæssighed, som har givet anledning til, at der er indledt en administrativ eller retslig undersøgelse, meddeles Kommissionen i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 1681/94, EFT L 178 af 12.7.1994, s. 43.
- b) Fejl eller uregelmæssigheder, som Kommissionen selv opdager, bl.a. under stedlig kontrol i medlemsstaterne, eller, hvis der er tale om overtrædelse af fællesskabsretten, som konstateres under anvendelse af proceduren i artikel 226 i traktaten eller af Revisionsretten, behandles som følger:
 - i) I overensstemmelse med artikel 24, stk. 2, i den ændrede forordning (EØF) nr. 4253/88, EFT L 374 af 31.12.1988 foretager Kommissionen en undersøgelse. Hvis denne undersøgelse »bekræfter en uregelmæssighed eller en betydelig ændring, der berører aktionens eller foranstaltningens gennemførelsesvilkår, og som ikke har været forelagt Kommissionen til godkendelse«, kan Kommissionen »nedsætte eller suspendere støtten« fra Fællesskabet.
 - ii) I andre tilfælde foretages korrektionen ved, at de tilsvarende udgifter trækkes fra. Når programmet eller fællesskabsforanstaltningen er under gennemførelse, kan de projekter eller dele af projekter, der er behæftet med fejl, erstattes med andre støtteberettigede projekter og dermed forbundne udgifter. Når fejlene eller uregelmæssighederne vedrører en intervention under EFRU, EUGFL, Udviklingssektionen, eller FIUF, som er afsluttet eller i afslutningsfasen, udstedes der en indtægtsordre på det beløb, der er betalt for meget i forskud og mellemliggende restbeløb. For ESF's vedkommende vil det beløb, der er udbetalt for meget i forskud til en årlig tranche, blive trukket fra betalingerne vedrørende senere trancher.

⁽¹⁹⁾ Retten har fulgt op på bemærkningerne om strukturforsanstaltningerne i årsberetningerne for regnskabsårene 1994, 1995, 1996 og 1997 samt i særberetning nr. 3/96 om politikken på turistområdet og om foranstaltningerne til fremme af turismen og i særberetning nr. 14/98 om afslutning af aktionerne under EFRU.

3.84. I 16 sager (33 %) har Kommissionen eller medlemsstaterne truffet korrigerende foranstaltninger, som Retten finder tilfredsstillende.

3.85. I 7 sager (15 %) blev de korrigerede foranstaltninger truffet for sent. I nogle tilfælde vedrører forsinkelsen sager, hvor Kommissionen havde accepteret Rettens bemærkninger. Nogle af de konstaterede uregelmæssigheder følges først op, når foranstaltningen afsluttes, og i nogle tilfælde først, når Retten meddeler, at den agter at foretage revision. En sådan fremgangsmåde kan kun yderligere forsinke afslutningsproceduren, som i nogle tilfælde allerede er forsinket af andre årsager, og gøre den mere kompliceret.

3.86. I 11 sager (23 %) er der truffet korrigerende foranstaltninger, men disse er ikke fyldestgørende, er truffet for sent, eller der er anvendt mangelfulde procedurer:

- a) Generelt følger Kommissionen kun op på de uregelmæssigheder, Retten har indberettet, selv om disse i mange tilfælde viser, at de underliggende systemer ikke fungerer, som de skal (problemer vedrørende udgifternes støtteberettigelse, udgiftsanmeldelserne er ikke pålidelige, miljødirektiverne eller reglerne for indgåelse af offentlige aftaler er ikke overholdt, virksomhederne har modtaget støtte fra flere kilder). Kommissionen foretager ikke en vurdering af den potentielle risiko for, at fællesskabsmidlerne går tabt, og iværksætter ikke specifikke aktioner, der kan forhindre, at sådanne systematiske uregelmæssigheder opstår. Generelt forventer Kommissionen, at de almindelige strukturforanstaltninger, den vil iværksætte⁽²¹⁾, vil forbedre forvaltningen på mellemlang sigt.
- b) I artikel 24 i forordning (EØF) nr. 4253/88 er det fastsat, at Kommissionen i tilfælde af uoverensstemmelser med medlemsstaterne om de korrektioner, der skal foretages, kan nedsætte, suspendere eller ophæve støtten til de pågældende interventioner, men som Retten flere gange har anført⁽²²⁾, anvender

der Kommissionen sjældent denne procedure. Den anvender andre løsninger, som f.eks. at suspendere betalingerne »de facto« i adskillige måneder eller år, indtil uoverensstemmelserne med den pågældende medlemsstat er bilagt. I nogle tilfælde sker det også, at de senere betalinger nedsættes med den del af medfinansieringen, Kommissionen ikke mener er berettiget, selv om det i de finansielle bestemmelser til den berørte EFSR er fastsat, at der kun kan afholdes betalinger, hvis der er anmeldt udgifter op til bestemte beløb.

3.87. I to sager svarende til 4 % af de undersøgte sager (en, hvor EFRU-støtte var kombineret med national støtte og en, hvor direktiv 85/337/EØF⁽²³⁾ om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet ikke var overholdt), traf Kommissionen ikke korrigerende foranstaltninger, fordi den ikke fandt Rettens bemærkninger berettigede.

3.88. Endelig har det ikke kunnet påvises, at Kommissionen har fulgt op på 12 sager (25 %), selv om den havde forpligtet sig til at foretage en undersøgelse. Disse sager vedrørte en lange række forskellige forhold, f.eks. udgifter, som ikke var støtteberettigede eller afholdt efter fristens udløb, at støtten var anvendt til et andet formål, uden at dette var meddelt Kommissionen, at restbeløbet var udbetalt, uden at der var taget hensyn til resultaterne af finansinspektørens kontrol, at der var problemer med at begrunde de anmeldte udgifter, eller at procedurerne for kontrol af overholdelsen af konkurrencereglerne var mangelfulde.

3.89. I henhold til artikel 7 i grundforordningen for strukturfondene skal de aktioner, der finansieres, være i overensstemmelse med Fællesskabets politikker. Retten har ved flere lejligheder⁽²⁴⁾ gjort opmærksom på, at der er risiko for, at der finansieres aktioner, som ikke er i overensstemmelse med de procedurer og principper, der gælder for Fællesskabets politikker, navnlig reglerne for miljøbeskyttelse, statsstøtte og indgåelse af offentlige aftaler. For at begrænse denne risiko er det helt nødvendigt, at de generaldirektorater i Kommissionen, som kan være berørt heraf, følger effektive procedurer til koordinering af deres arbejde.

3.90. Under Rettens opfølgning har det imidlertid i forbindelse med visse sager kunnet konstateres, at generaldirektoraterne i Kommissionen ikke udvekslede

⁽²¹⁾ Jf. navnlig Kommissionens svar til punkt 21.20-21.22 i revisionserklæringen for regnskabsåret 1996, til punkt 8.79 i revisionserklæringen for regnskabsåret 1997 og til punkt 3.35-3.37 i Revisionsrettens årsberetning for regnskabsåret 1998.

⁽²²⁾ Jf. Revisionsrettens årsberetninger for regnskabsårene 1994 og 1995, punkt 5.4-5.44 og punkt 6.16-6.19 og Revisionsrettens særberetning nr. 16/98 om anvendelsen af bevillingerne til strukturforanstaltninger i programmeringsperioden 1994-1999, punkt 6.47, EFT C 347 af 16.11.1998, s. 48.

⁽²³⁾ Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985, EFT L 175 af 5.7.1985.

⁽²⁴⁾ Jf. Revisionsrettens årsberetninger for regnskabsårene 1996 og 1998, punkt 6.53-6.68 og punkt 3.54-3.59.

oplysninger om projekter, som var i strid med artikel 7, hvilket forklarer, hvorfor sagerne ikke var blevet fulgt op.

3.91. Som konklusion kan det for de 48 undersøgte sagers vedkommende anslås, at udgifter til et beløb af 280 millioner euro ⁽²⁵⁾ er eller er ved at blive korrigeret, heraf 23,5 millioner euro i medfør af artikel 24 (to sager); disse korrektioner skulle medføre, at fællesskabsstøtten nedsættes med 17,8 millioner euro. Der skal derimod kun tilbagebetales 5,2 millioner euro, eftersom de fleste af de korrektioner, der er foretaget, vedrører foranstaltninger, der ikke er afsluttet.

3.92. Retten anslår de udgifter, der endnu ikke er korrigeret, til 57,6 millioner euro, og de beløb, der skal tilbagebetales til Fællesskabet, til 6,8 millioner euro.

ESF og EUGFL, Udviklingssektionen

Dialogen mellem arbejdsmarkedets parter

3.93. I forbindelse med årsberetningen for 1994 ⁽²⁶⁾ undersøgte Retten fællesskabsudgifterne til »dialogen mellem arbejdsmarkedets parter«. I sin henstilling om decharge for regnskabsåret 1994 mener Rådet på grundlag af Rettens bemærkninger, at de foranstaltninger, der har til formål at fremme dialogen mellem arbejdsmarkedet parter, må være mere målrettede, og understreger nødvendigheden af en streng kontrol med de initiativer, der er omfattet af EF-finansiering. Retten har i 2000 undersøgt, hvordan Kommissionen har fulgt op på disse bemærkninger, og konstateret, at den ikke har iværksat de foranstaltninger, navnlig vedrørende evalueringer og antallet af finansierede organisationer (arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer), den forpligtede sig til i sit svar til Rettens bemærkninger.

3.94. I henhold til traktatens bestemmelser om arbejdsmarkedspolitikken sørger Kommissionen for en afbalanceret støtte til fagforeninger og arbejdsgivere. I 1994 blev der finansieret langt flere aktioner til fordel for

arbejdstagere end til fordel for arbejdsgivere. I 1999 var situationen stort set den samme, bortset fra, at arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer nu indgiver flere fælles ansøgninger om støtte.

3.95. Under en kontrol af regnskabsbilag konstateredes det, at Kommissionen som følge af en bemærkning fra Retten burde have udstedt en indtægtsordre på 67 901,31 euro i februar 1994. Der blev først indledt en tilbagesøgningsprocedure den 25. februar 2000, dvs. efter at Retten havde aflagt besøg som led i sin opfølgning af tidligere bemærkninger.

3.96. Medlemsstaterne skulle have gennemført Rådets direktiv 94/45/EF ⁽²⁷⁾ om indførelse af europæiske samarbejdsudvalg (budgetkonto B3-4 0 0 3) senest den 22. september 1996. Kun fem medlemsstater har gennemført direktivet inden for den fastsatte frist. Ni medlemsstater traf de fornødne foranstaltninger efter fristens udløb, og Storhertugdømmet Luxembourg blev den 21. oktober 1999 ved Domstolen dømt for manglende gennemførelse af direktivet.

National medfinansiering

3.97. Siden 1994 har Retten i sine årsberetninger ⁽²⁸⁾ fremsat bemærkninger om den offentlige medfinansiering i medlemsstaterne.

3.98. I praksis er der ikke i alle tilfælde sikkerhed for, at de nationale midler udbetales samtidig med fællesskabsmidlerne, og procedurerne på dette område kan stadig forbedres væsentligt. Når der anmodes om udbetalinger fra det offentlige, anvendes der to forskellige procedurer (en for fællesskabsmidler og en anden for nationale midler), og derfor anvender regionerne især den, der kun anvendes til udbetaling af fællesskabsmidler, fordi det er den, der udløser de største beløb.

3.99. Retten har konstateret, at den nationale medfinansiering var mangelfuld, eller at den indtraf for sent, og der er derfor risiko for, at foranstaltningerne ikke kan gennemføres som planlagt. Kommissionen har også selv konstateret svagheder på dette område i nogle medlemsstater.

⁽²⁵⁾ Visse korrektioner, f.eks. dem, der er foretaget vedrørende de spanske interventioner, fordi der var fratrukket en afgift, som bygherrerne, der er de endelige modtagere, pålægger entreprenørerne, og som er vanskelige at beregne i deres helhed, er ikke indregnet i dette beløb.

⁽²⁶⁾ Revisionsrettens årsberetning for regnskabsåret 1994, punkt 5.105-5.112.

⁽²⁷⁾ Rådets direktiv 94/45/EF af 22. september 1994, EFT L 254 af 30.9.1994.

⁽²⁸⁾ Årsberetningen for regnskabsåret 1994, punkt 5.63 og 5.64, årsberetningen for regnskabsåret 1995, punkt 6.51, 6.54 og 6.57 og årsberetningen for regnskabsåret 1996, punkt 7.54, 7.56, 7.57 og 7.68.

DEN FINANSIELLE FORVALTNING AF STRUKTURFORANSTALTNINGERNE

Indledning

3.100. Rettens undersøgelser vedrørende strukturforanstaltningerne omfattede i 1999 navnlig følgende:

- a) additionalitetsprincippet (særberetning nr. 6/99, EFT C 68 af 9.3.2000)
- b) udvikling af industriområder (særberetning nr. 7/99, EFT C 68 af 9.3.2000)
- c) beskæftigelse af unge (særberetning nr. 3/2000, EFT C 100 af 7.4.2000)
- d) Den Internationale Fond for Irland og det særlige støtteprogram for fred og forsoning i Nordirland og de tilgrænsende counties i Irland (særberetning nr. 7/2000, EFT C 146 af 25.5.2000)
- e) Samhørighedsfonden (særberetning nr. 15/2000, EFT C 279 af 2.10.2000).

3.101. Selv om der er tale om meget forskellige emner, ligger de bemærkninger, der er fastsat i ovennævnte særberetninger, meget tæt opad hinanden, hvilket viser, at bestemte svagheder går igen. Der er især tale om svagheder ved forordningerne og gennemførelsesbestemmelserne, vedrørende sammenhængen mellem de forskellige fællesskabsforanstaltninger samt ved evalueringen og forvaltningen af interventionerne.

Forordningerne og gennemførelsesbestemmelserne

3.102. SF's produktivitet og effektivitet afhænger især af de gennemførelsesbestemmelser, Kommissionen definerer, og som skal sikre, at interventionerne gennemføres efter forordningernes ånd. Adskillige undersøgelser har vist, at det er nødvendigt at definere begreber og gennemførelsesregler bedre, så det undgås, at medlemsstaternes praksis bliver alt for forskellige, og så der sikres en bedre udnyttelse af fondene.

3.103. Effekten af SF's intervention afhænger af, at man overholder additionalitetsprincippet, som skal sikre, at strukturfondsbevillingerne ikke træder i stedet for med-

lemstaternes egne bevillinger til strukturudgifter. Retten har imidlertid konstateret tilfælde, hvor dette princip er blevet fortolket forskelligt, og hvor der var problemer med at følge det. Det kan få væsentlig indvirkning på bedømmelsen af, om det er overholdt, og de regler for kontrol af additionaliteten, som Kommissionen og medlemsstaterne har aftalt, har ikke kunnet løse disse problemer.

3.104. For Samhørighedsfondens vedkommende bør der udarbejdes konkrete retningslinjer for den finansielle analyse og cost benefit-analysen af projekterne, så det sikres, at disse analyser anvendes ensartet i de forskellige lande. Begrebet projekt og projektfase bør også defineres, så det undgås, at der i nogle tilfælde ydes støtte over fonden til projekter, som er under afslutning eller afsluttede, eller som allerede har modtaget strukturfondsstøtte, eller til udgifter, som samlet når op på loftet på 10 millioner euro, men hvor det er vanskeligt at fastslå, om udgifterne i disse grupperinger er sammenhængende.

Sammenhængen mellem de forskellige fællesskabsaktioner

3.105. Der kan gennemføres flere typer fællesskabsaktioner i et givet land, uden at disse samordnes. Den samme fond kan finansiere forskellige interventionstyper. For øjeblikket er det normen, at hvert ministerium selv skal planlægge sine egne strukturforanstaltninger.

3.106. Der er mange lighedspunkter mellem foranstaltningerne under fredsinitiativet i Irland og Den Internationale Fond for Irland (IFI) og dem, der finansieres af strukturfondene i øvrigt, og det har medført overlappinger, og at nogle af foranstaltningerne er blevet mindre effektive, samt at gennemførelsen af dem er blevet forsinket. Endvidere er disse problemer blevet forværret af, at der ikke var nok offentlighed omkring foranstaltningerne.

3.107. For så vidt angår foranstaltningerne til fremme af beskæftigelsen af unge, bør det i højere grad sikres, at der skabes en synergieffekt mellem de operationelle programmer, der finansieres over flere fonde, og de generaldirektorater, som beskæftiger sig med det samme aktivitetsområde, bør samordne deres arbejde bedre. Endvidere bør de nationale handlingsplaner være mere konkrete og nøjagtige, og ESF-foranstaltningerne bør i højere grad kobles sammen med disse. Endelig har Retten ikke kunnet konstatere, at der findes en samlet plan eller strategi for ESF og EUGFL, Udviklingssektionens finansielle indsats til fordel for unge landbrugere. Der er endnu ikke foretaget en evaluering af effekten af denne indsats siden 1994.

3.108. Det er vigtigt, at der tilstræbes en synergieffekt mellem Samhørighedsfonden og de andre strukturfonde, navnlig fordi Samhørighedsfonden kun medfinansierer enkeltprojekter, og der ikke foretages en egentlig programmering, som kunne sikre, at projekterne tilsammen udgør et sammenhængende hele. Selv om det er fastsat, at dette aspekt i særlig grad skal tilgodeses i ansøgningerne om støtte fra Samhørighedsfonden, er det ikke altid tilfældet.

3.109. For så vidt angår udvikling af industriområder, var der kun lidt synergi mellem de EFRU-foranstaltninger, der indgik i undersøgelsen, og andre fællesskabsforanstaltninger eller -aktioner, og parterne var dårligt informeret om mulighederne for at få støtte fra f.eks. ESF eller EIB.

Evaluering af strukturforanstaltningerne

Indledning

3.110. Retten har allerede haft lejlighed til at understrege, hvor vigtigt det er, at de analyser, der foretages i forbindelse med programmeringen af strukturforanstaltningerne, er fyldestgørende, at der fastsættes udvælgelseskriterier ⁽²⁹⁾ og mål for projekterne samt indikatorer for overvågning og effekt, og at der oprettes pålidelige statistiske databaser i medlemsstaterne ⁽³⁰⁾. Resultaterne af de makroøkonomiske evalueringer af strukturforanstaltningerne skal være mere præcise ⁽³¹⁾, og overvågning, evalueringer og (om)programmering skal foretages i den rigtige rækkefølge ⁽³²⁾.

Forudgående vurdering og projektudvælgelse i medlemsstaterne

3.111. For at maksimere strukturfondenes effekt og sikre, at modtagerne behandles ens, skal interventionerne gennemføres inden for rammerne af en regional udviklingsstrategi, som især skal være baseret på en behovsanalyse, hvori der er taget hensyn til en vurdering af de eksisterende forhold, og på fastsatte kriterier

⁽²⁹⁾ Særberetning nr. 15/98 om evalueringen af strukturfondenes interventioner i programmeringsperioderne 1989-1993 og 1994-1999, punkt 3.3 og 4.12-4.13, EFT C 347 af 16.11.1998.

⁽³⁰⁾ Særberetning nr. 15/98, punkt 4.1 og 4.15-4.21.

⁽³¹⁾ Særberetning nr. 15/98, punkt 4.18.

⁽³²⁾ Særberetning nr. 15/98, punkt 4.22-4.26 og årsberetningen for regnskabsåret 1998, kapitel 3, punkt 3.72 og 3.82, EFT C 349 af 3.12.1999.

for udvælgelse af projekterne. Kommissionen bør derfor opfordre medlemsstaterne til at udarbejde analyse- og tilsynsværktøjer, så foranstaltningerne gennemføres mere aktivt og produktivt som led i et virkeligt regionaludviklingsprojekt.

3.112. I forbindelse med udvikling af industriområder har nogle myndigheder taget initiativ til, at der er udarbejdet oversigter over de eksisterende infrastrukturer, men disse oversigter ajourføres ikke i alle tilfælde godt nok til, at de kan anvendes som et sådant analyse- og tilsynsværktøj. I nogle af EFRU-programmerne er der anført behov, men der er ikke foretaget en behovsanalyse. Initiativtagerne i en region konkurrerer indbyrdes om at udvikle industriområder og tiltrække virksomheder, og det er derfor endnu vigtigere, at der foretages en egentlig analyse, og at der anvendes kriterier for udvælgelse af projekter og sociale modtagergrupper.

3.113. For så vidt angår foranstaltningerne til fremme af fred i Irland, konstateredes det, at der ikke fandtes fælles definition af de områder, som havde størst behov for, at Fællesskabet iværksatte foranstaltninger, og at det ikke var defineret, efter hvilke kriterier projekterne og de sociale modtagergrupper skulle udvælgelse. I nogle tilfælde var bedømmelserne af projekterne mangelfulde og dårligt dokumenterede, og det har ført til manglende sammenhæng.

3.114. For Samhørighedsfondens vedkommende er Kommissionen det organ, der afgør, om fonden skal yde støtte, men den har ikke altid alle de helt nødvendige elementer, den skal have i henhold til bestemmelserne. Der udarbejdes ikke systematisk cost benefit- eller effektanalyser.

Mål og indikatorer

3.115. I forbindelse med sin undersøgelse af beskæftigelsen af unge konstaterede Retten, at de unges alder ikke var defineret ens i de forskellige OP og SPD, og at der heller ikke var fastsat klare mål og resultatindikatorer i medlemsstaterne.

3.116. Der var ikke fastsat kvantificerede mål for fredsinitiativet i Irland, navnlig ikke for de socioøkonomiske foranstaltninger, og de myndigheder, som var ansvarlige for forvaltningen, havde ikke alle etableret procedurer for indsamling af oplysninger om projekternes effekt. I mange tilfælde var der kun data om den forventede effekt. Der var intet system til finansiel overvågning og forvaltning, og ved udgangen af 1999 var der derfor ikke foretaget en præcis evaluering af programmet.

3.117. Der blev også konstateret svagheder i forbindelse med udviklingen af industriområder. Navnlig var der ikke foretaget en sontring mellem antal bruttoarbejdspladser og det antal nettoarbejdspladser, der var skabt som følge af virksomhedernes installering i området. Det er vigtigt at foretage en sådan sontring, eftersom det ikke direkte skaber nye arbejdspladser, at virksomheder i en region flytter fra et område til et andet. Nogle af de regionale myndigheder udarbejder fortegnelser over industriområder, og sådanne fortegnelser er et bedre instrument til overvågning af antallet af virksomheder og arbejdspladser end belægningsgraden alene.

3.118. De indikatorer, der anvendes i forbindelse med Samhørighedsfonden, er i mange tilfælde de samme som dem, der anvendes til EFRU. De anvendes inden for rammerne af en programmeringslogik og i forhold til et samlet mål. Derfor er de i flere tilfælde ikke detaljerede nok til, at de kan anvendes til reelt at kontrollere, hvor langt fremme et projekt er, og heller ikke til at sætte tal på dets effekt og resultater, især ikke i betragtning af, hvilke sektorer der navnlig er berørt, nemlig transportinfrastrukturer og miljø.

Makroøkonomiske vurderinger

3.119. Der er blevet udført originale forsøg med makroøkonomiske modeller for at vurdere den samlede effekt af den strukturfondsstøtte, der er ydet til en medlemsstat eller en region⁽³³⁾. For Samhørighedsfondens vedkommende er formålet med de modeller, der er udviklet på initiativ af Kommissionen, at foretage en makroøkonomisk vurdering af effekten af enkeltprojekter (effekten i den pågældende region, i andre regioner og på den samlede økonomi; effekt på samhørigheden og konvergen), og de er derfor et metodologisk bidrag. Når resultaterne kan sammenlignes, er de i reglen sammenhængende, men de anvendte metoder samordnes ikke reelt. Kommissionen bør fortsætte sit arbejde på området og forbedre det instrument, der anvendes til den makroøkonomiske vurdering af projekterne, og i højere grad anvende det i de fire berørte lande.

Hensyntagningen til evalueringerne

3.120. I årsberetningen for 1998 (punkt 3.60-3.84) gjorde Retten opmærksom på, at der ikke i tilstrækkelig grad var blevet taget hensyn til resultaterne af midtvejs-evalueringerne. Dette er blevet bekræftet, for så vidt angår de beskæftigelsesfremmende foranstaltninger for unge, hvor midtvejs-evalueringerne har haft for lidt effekt

⁽³³⁾ Særberetning nr. 15/98, punkt 7.1-7.22.

på gennemførelsen af programmet i den sidste del af programmeringsperioden (1994-1999). Kommissionen og medlemsstaterne bør gennemføre evalueringsprocessen mere effektivt. Der er derimod taget mere hensyn til resultaterne og anbefalingerne fra midtvejs-evalueringen af fredsinitiativet. Det har bl.a. gjort det muligt at prioritere foranstaltningerne under initiativet anderledes.

Interventionernes forvaltning

3.121. Selve forvaltningen, navnlig samordningen og kontrollen, af interventionerne bør også forbedres både i Kommissionen og i medlemsstaterne.

I Kommissionen

3.122. Under kontrollen af initiativet Youthstart blev det påvist, at der var svagheder ved den måde, hvorpå der dannedes transnationale partnerskaber, og at der ikke fandtes en database, som kunne give et samlet overblik over gennemførelsen af projekterne. Endvidere får den lokale forvaltning ikke tilsendt oplysninger om resultaterne, og der er ikke foretaget en evaluering af det transnationale partnerskab. Kommissionen bør tage mere aktivt del i samordningen.

3.123. Manglerne med hensyn til kontrol af additionalitetsprincippet skyldes først og fremmest, at de foranstaltninger, der skal sikre, at det anvendes, ikke er egnede, men er også et resultat af, at man ikke har defineret de fire implicerede GD'ers og deres forskellige tjenestegrenes respektive beføjelser. Der tages mange uformelle kontakter med medlemsstaterne, de relevante dokumenter er spredt ud på de forskellige tjenester, og nogle af sagsakterne er ufuldstændige.

3.124. Endelig bør der afsættes flere midler til Kommissionens tjenestegrenes kontrol i medlemsstaterne, navnlig af foranstaltningerne under Den Internationale Fond for Irland og Samhørighedsfonden. For sidstnævntes vedkommende bør projekternes gennemførelse undersøges mere indgående, og det bør undersøges, hvordan der er taget hensyn til tidligere bemærkninger.

I medlemsstaterne

3.125. Undersøgelserne har vist, at der er tilbagevendende problemer vedrørende udgifternes støtteberettigelse (anmeldelse af moms, der skal tilbagebetales, regnskabsoverslag og overslag over udgifter, som ikke vedrører de kontrollerede projekter, fristen for afholdelse af betalinger er ikke overholdt mv.). Sådanne mangler kan kun lidt efter lidt undgås, hvis medlemsstaternes

kontrol af de ansvarlige for interventionernes gennemførelse og af de endelige støttemodtagere styrkes.

3.126. Retten konstaterede, at medlemsstaterne var længe om at etablere egnede procedurer. De oplysninger, der skulle bruges for at vurdere, om additionalitetsprincippet var overholdt, var kun i enkelte tilfælde blevet fremsendt inden for de fastsatte frister og i nogle tilfælde aldrig. Der er ikke fastsat specifikke bestemmelser om, hvilke konsekvenser det får, hvis medlemsstaterne ikke overholder deres forpligtelser, og det betyder, at Kommissionen ikke har mange muligheder for at reagere. Indtil udgangen af 1997 var der ingen central database, og der var ikke etableret egnede kontrolmekanismer. Det medførte, at oplysningerne vedrørende gennemførelsen af fredsiniciativet i Irland var unøjagtige.

3.127. På konkurrenceområdet konstaterede Retten under sin undersøgelse vedrørende industriområder, at priserne i forbindelse med salg af støttede infrastrukturer i de fleste af de besøgte regioner blev fastsat på en måde, som viser, at ingen af de to systemer, Kommissionen har foreslået, og som skal sikre, at der ikke indgår statsstøtteelementer ⁽³⁴⁾, blev anvendt.

GENEREL KONKLUSION

3.128. Gennemførelsen af budgettet vedrørende strukturforanstaltninger i 1999 er karakteriseret ved mange bevillingsoverførsler, og det viser, at beregningen af budgetoverslag og koblingen til de finansielle overslag ikke fungerer godt nok. De fleste SF-interventioner er blevet omprogrammeret i slutningen af programmeringsperioden 1994-1999, og det forklarer, hvorfor både forpligtelses- og betalingsbevillingerne ikke er blevet udnyttet fuldt ud i 1999, og hvorfor der har måttet overføres bevillinger til regnskabsåret 2000. Hvis princippet om opdelt bevillinger blev anvendt fuldt ud, ville man kunne undgå, at der igen opstår en sådan situation.

3.129. Kommissionen bør installere datasystemer for alle strukturfondene, så den dels kan registrere fordelingen af de disponible forpligtelses- og betalingsbevillinger til en programmeringsperiode på mål, fonde, medlemsstater, EFSR, EF-initiativer og forskellige interventionsformer, dels følge, hvor langt man er kommet

med den fysiske og finansielle gennemførelse af EFSR og de enkelte foranstaltninger på stedet.

3.130. Kommissionen har bestræbt sig på at tage hensyn til Rettens bemærkninger, men de initiativer, der er taget, vedrører først og fremmest programmeringsperioden 2000-2006 og vil derfor ikke umiddelbart få effekt. For at få afsluttet de foregående programmeringsperioder bør de eksisterende overvågnings- og kontrolinstrumenter udbygges inden for rammerne af partnerskabet både på fællesskabsniveau og i medlemsstaterne.

3.131. Kommissionen bør følge mere systematisk op på Rettens bemærkninger og ikke kun behandle de specifikke uregelmæssigheder. Retten har meddelt, og som i mange tilfælde viser, at der er mangler ved de underliggende systemer.

3.132. Under sin kontrol af det nye lokale system til forvaltning af ESF i GD for Beskæftigelse, Sociale Anliggender og Arbejdsmarkedsforhold konstaterede Retten betydelige mangler ved datasikkerheden og også, at de finansielle data i dette system afveg fra dataene i budgetregnskabet (SINCOM) (jf. punkt 8.54-8.59).

3.133. Rettens undersøgelser i 1999 viser, at hvis begreberne i forordningerne og gennemførelsesbestemmelserne blev defineret klart, og hvis koordineringen mellem foranstaltningerne blev forbedret (mellem de enkelte fonde, imellem fondene indbyrdes og med de andre instrumenter, som f.eks. dem, der administreres af EIB), ville man kunne gøre strukturfondsforanstaltningerne mere produktive. Evalueringerne bør forbedres og baseres på analyser af de berørte regioners behov, overvågningen af foranstaltningerne (mål og indikatorer) og de efterfølgende evalueringer. Foranstaltningerne bør organiseres og forvaltes bedre i Kommissionen (beføjelser og stedlig kontrol) og i medlemsstaterne (udgifternes støtteberettigelse, forsinket eller manglende gennemførelse).

3.134. De nationale handlingsplaner vedrørende beskæftigelsesforanstaltninger bør være mere konkrete og præcise. Der bør også sikres en bedre sammenkobling mellem ESF-foranstaltningerne og de nationale handlingsplaner, og endvidere bør der fastsættes kvantificerede mål og resultatindikatorer.

3.135. Endelig har Retten på grundlag af DAS-revisionen af strukturfondsforanstaltningerne draget de konklusioner og fremsat de anbefalinger, der figurerer i punkt 3.76-3.81.

⁽³⁴⁾ Meddelelse fra Kommissionen om statsstøtteelementer i forbindelse med offentlige myndigheders salg af jord og bygninger, EFT C 209 af 10.7.1997, s. 3.

KOMMISSIONENS SVAR

BUDGETGENNEMFØRELSE

Indledning

3.3. Den massive omprogrammering i regnskabsåret 1999 skyldes det særlige forhold, at 1999 var det sidste år i programmeringsperioden 1994-1999, og at programmernes finansieringsplaner måtte tilpasses efter den faktiske gennemførelse, så der kunne indgås forpligtelser for samtlige rammebeløb i de finansielle overslag. Som følge af en vis forsinkelse i omprogrammeringen var det for det første nødvendigt at foretage mange overførsler for at tilpasse budgetposterne til omprogrammeringsbehovene; desuden havde generaldirektorerne (GD) for strukturfondene (SF) ikke tid nok til at indgå forpligtelser for bevillingerne og således foretage de tilsvarende betalinger inden udgangen af regnskabsåret 1999. Underudnyttelsen af bevillingerne var derfor ret betydelig ved udgangen af regnskabsåret 1999, og en hel del bevillinger blev fremført til regnskabsåret 2000.

For at undgå sådanne forsinkelser i omprogrammeringen havde Kommissionen tidligere truffet forholdsregler ved pr. anbefalet brev at henstille til medlemsstaterne, at de fremsendte deres programændringer inden den 31. juli 1999. Denne dato tilgodeså de procedurefrister, Kommissionen behøvede for at vedtage ændringsbeslutninger, der gjorde det muligt at indgå forpligtelser for bevillingerne senest den 31. december 1999. Trods disse henstillinger ventede medlemsstaterne til tredje kvartal 1999 med at fremlægge deres omprogrammeringsanmodninger, hvilket uundgåeligt forsinkede sagsbehandlingsproceduren i Kommissionen.

Tildelingerne i de finansielle overslag

3.5-3.6. Som Retten anfører, blev den uudnyttede del af tildelingerne på 1998- og 1999-budgetterne, herunder tildelingerne fra ombudgetteringen af uudnyttede beløb for de foregående regnskabsår, ikke overført til senere regnskabsår under den årlige procedure for tilpasning til bevillingsudnyttelsen efter den dagældende interinstitutionelle aftale. Det har altid været Kommissionens opfattelse, at forpligtelser, der ikke er udnyttet i en programmeringsperiode, principielt kun bør genopføres på budgettet inden for den samme periode, uden overførsel til den følgende periodes regnskabsår.

En ombudgettering i løbet af 1999 af de ikke anvendte forpligtelsesbeløb for regnskabsåret 1998 ville ikke helt have været i overensstemmelse med punkt 10 i IIA (den interinstitutionelle aftale), der fastsætter, at »på forslag af Kommissionen skal budgetmyndighedens to parter tillade, at uudnyttede tildelinger fra det foregående regnskabsår [dvs. t-1] fremføres til senere regnskabsår [dvs. t+1 og/eller de følgende år]«, og som i det følgende afsnit præciserer, at »Europa-Parlamentet og Rådet træffer inden den 1. maj i år t afgørelse om disse forslag [...]«. Som strukturforanstaltningernes modtagere var medlemsstaterne bekendt med Kommissionens fortolkning af disse bestemmelser, der tager sigte på at undgå en for stor ophobning af overførsler i programmeringsperiodens sidste år.

3.6. Det samlede beløb for de forpligtelser, Kommissionen har indgået, og som ikke har kunnet dækkes af 1999-budgettet, er stadig ikke definitivt; det kan fortsat blive ændret som følge af supplerende efterprøvninger foretaget af strukturfondsgeneraldirektorerne. Desuden har GD Budget efter aftale med strukturfondsgeneraldirektorerne forudset at finansiere det nødvendige beløb til dækning af disse forpligtelser indgået af Kommissionen via eksterne overførsler fra posterne »nyskabende aktioner og teknisk bistand«, eftersom disse poster indeholder de eneste ikke-programmerede tildelinger for den kommende periode 2000-2006. I øvrigt vil overførslerne vedrøre 2000-bevillingerne, der sandsynligvis ikke vil blive anvendt til de nyskabende aktioner som følge af den sene iværksættelse af de pågældende operationer.

Kommissionen havde allerede fra 1999 truffet forholdsregler ved at foreslå en overførsel fra posterne »overgangsforanstaltninger og nyskabende aktioner« på 176 mio. EUR.

Derimod var TÆB-instrumentet (tillægs- og ændringsbudget) ikke til rådighed, eftersom udgiftsområdets loft var nået i mangel af revision af de finansielle overslag. En sådan revision for et så begrænset beløb i forhold til den samlede tildeling for perioden 1994-1999 ville have været særdeles tung, hvilket fik Kommissionen til at vælge budgetforvaltningsforanstaltninger.

Bevillingsudnyttelsen

3.11. Det er Kommissionens opfattelse, at opstillingen af overslag vanskeliggøres af de nuværende finansforvaltningsregler, der tillader medlemsstaterne stor fleksibilitet i tilpasningen af deres programmer til den faktiske gennemførelsesituation, særlig for så vidt angår udarbejdelsen af det foreløbige budgetforslag (FBB).

For kapitlernes vedkommende har overslagene for årene 1996-1998 været ret korrekte, men det må siges, at dette har krævet en meget dynamisk forvaltning inden for kapitlerne, idet en for stor tildeling for en post udlignedes af en mangel for en anden post under samme kapitel. I 1999 prægedes gennemførelsen derimod stærkt af omprogrammeringerne, hvilket har medført en betydelig underudnyttelse set som helhed (jf. Kommissionens svar vedrørende punkt 3.3).

Fremover skulle en mere simpel budgetstruktur, som i 2000-budgettet, forenkles forvaltningen af bevillingerne. Problemet med opstilling af pålidelige overslag skulle også blive løst takket være den generelle strukturforordnings nye bestemmelser vedrørende finansforvaltningen (automatiske forpligtelser og mellemliggende betalinger ved godtgørelse af afholdte udgifter) samt medlemsstaternes forpligtelse til at fremsende overslag for det indeværende regnskabsår og det følgende regnskabsår.

3.12. Kommissionen erkender, at det overslag over betalingsbevillinger, der blev opstillet ved udarbejdelsen i april 1999 af FBF 2000, ikke var nøjagtigt. Kommissionen blev i begyndelsen af 2000 klar over, at disse overslag var alt for høje; den foreslog derfor budgetmyndigheden en afgivelse af bevillinger i overensstemmelse med finansforordningen til andre budgetposter med angivelse af de behørigte begrundelser (jf. også punkt 3.17).

3.13-3.14. Kommissionen har faktisk i forbindelse med SEM 2000 (Sound and Efficient Management) indført et net for budgetinformationsudveksling med finansministerierne i de enkelte medlemsstater, og det bliver til stadighed mere effektivt. Desuden er Kommissionen ved at indføre et »alarm-system« for revision af medlemsstaternes oprindelige budgetoverslag for betalingsbevillinger; formålet med dette system er hen imod oktober/november at tilpasse budgetoverslagene for det indeværende regnskabsår under hensyntagen til de nye behov; medlemsstaternes aktive medvirken er naturligvis en betingelse for, at det kommer til at fungere tilfredsstillende.

Gennemgang af Kommissionens kommentarer til finansforvaltningen

3.17. Kommissionen mener, at forskellen mellem programmer for strukturfondene og projekter for Samhørighedsfonden næppe har betydning for dens evne til at forudse, hvorledes de nationale myndigheders fremsendelse af betalingsanmodningerne vil fordele sig tidsmæssigt.

Som helhed tilpassede Kommissionen i 1999 tildelingerne til behovene i forbindelse med den samlede overførsel af betalingsbevillinger. Den endelige gennemførelse af Samhøri-

hedsfonden for betalingsbevillingerne vedkommende nåede op på 91,4 % af tildelingen. Det underudnyttede beløb ved udgangen af 1999 var på 158 mio. EUR; hovedparten af disse bevillinger var foreslået til anvendelse ved udgangen af 1999, men disse operationer blev annulleret af tekniske årsager. I betragtning heraf besluttede Kommissionen at tillade fremførsel af disse bevillinger.

Ved udgangen af marts 2000 udgjorde de anviste betalinger for Samhørighedsfonden 283 mio. EUR.

Omprogrammeringer

3.18. Se svaret vedrørende punkt 3.3.

3.19. Se svaret vedrørende punkt 3.3.

3.20. Situationen er forskellig fra strukturfond til strukturfond.

For Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Udviklingssektionen, og Den Europæiske Socialfond (ESF) forsinkes proceduren for undersøgelse af ændringsbeslutninger ikke behandlingen af betalingerne. Uanset hvad der sker, baserer de, der forvalter interventionsformerne, sig på den senest gældende finansieringsplan. Der foretages om nødvendigt en supplerende betaling efter revisionen af den.

For Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) er Kommissionen klar over, at denne proces for dens egne tjenestegrenes vedkommende tidligere har forsinket udbetalingerne af fællesskabsmidlerne til medlemsstaterne og dermed budgetgennemførelsen. Fra og med anvendelsen af de nye fondsforordninger vil problemet imidlertid ikke længere eksistere.

3.21-3.22. De »årlige trancher« indgår i det system, der er indført ved den generelle forordning om strukturfondene, de finansielle overslag, den interinstitutionelle aftale og afgørelsen om egne indtægter, der indebærer et årligt loft for forpligtelsesbevillingerne (1,335 % af BNP). Dette forhindrer, at der indgås forpligtelser for programmerne i deres helhed, når de vedtages, hvad også budgetmyndigheden ville afslå. Den forpligtelse, budgetmyndigheden har påtaget sig til at budgettere loftet for udgiftsområdet hvert år, gør det imidlertid muligt at sikre, at Fællesskabets juridiske forpligtelse dækkes.

De »årlige trancher« har en egen betydning, eftersom de regulerer Fællesskabets forpligtelse tidsmæssigt og på den måde bestemmer den maksimale betalingsstrøm fra Fællesskabet på et givet tidspunkt.

Det er rigtigt, at bogføringen af de årlige trancher ikke alene svarer til alle de retlige forpligtelser. Fællesskabet har indgået, og Kommissionen opfører derfor disse forpligtelser blandt de ikke-balanceførte operationer, der figurerer i forvaltningsregnskabet.

GENNEMFØRELSEN AF PROGRAMMERINGERNE

3.23. Ved fremlæggelsen af forslagene til strukturfondsforordningerne i marts 1998 håbede Kommissionen, at de nye bestemmelser kunne blive vedtaget af Rådet i slutningen af 1998 eller begyndelsen af 1999, så programmeringen for den nye periode 2000-2006 faktisk kunne iværksættes fra den 1. januar 2000 for de tre strukturfondsmål, herunder mål 2, og EF-initiativerne. Forordningerne blev imidlertid først vedtaget af Rådet den 21. juni 1999 og trådte i kraft den 29. juni 1999.

Hvad angår mål 2 er udarbejdelsen af listen over støtteberettigede områder i de enkelte medlemsstater en forudsætning for iværksættelsen af mål 2-programmeringen. For at fremskynde vedtagelsen af disse lister meddelte Kommissionen allerede den 23. juni 1999, dvs. umiddelbart efter Rådets vedtagelse af forordningen, alle medlemsstaterne dataene vedrørende anvendelsen af de såkaldte »fællesskabskriterier« i artikel 4, stk. 5 og 6, i forordning (EF) nr. 1260/1999. For at få alle forslagene om områdeinddeling fremlagt på ensartet vis og lette gennemgangen af disse forslag sendte den også samme dag medlemsstaterne standardtabeller til udfyldelse.

Den 1. juli 1999 traf Kommissionen beslutning om loftet for den støtteberettigede befolkning for hver af de tolv medlemsstater, der berøres af mål 2. Den opfordrede også medlemsstaterne til snarest muligt og senest den 31. august 1999 at fremsende deres forslag til listen over støtteberettigede områder under mål 2. En enkelt medlemsstat formåede at sende Kommissionen et forslag i overensstemmelse med forordningsbestemmelserne inden denne dato. De forslag om områdeinddelingen, der opfyldte forordningens bestemmelser, indkom mellem den 16. august 1999 og den 21. juni 2000.

Af de to ovennævnte grunde, dvs. datoen for Rådets vedtagelse af forordningerne og datoerne for modtagelse af medlemsstaternes forslag, kunne Kommissionen kun endeligt vedtage listerne over støtteberettigede områder under mål 2 for Belgien, Nederlandene, Finland og Danmark inden udgangen af 1999. For de øvrige medlemsstater godkendtes listerne i løbet af første kvartal 2000, dog med den undtagelse, at listen over Italiens mål 2-områder godkendtes af Kommissionen i slutningen af juli 2000.

For så vidt angår EF-initiativprogrammerne, skal det påpeges, at de er udsat for forsinkelser på grund af det system for programmering og interinstitutionel høring, der skal anvendes.

Med hensyn til Equal blev den nye forordning, ifølge hvilken det indføres, vedtaget i juni 1999. Kommissionen foranstaltede allerede fra juli en bred høring om sit udkast til meddelelse til medlemsstaterne, der fastsætter retningslinjerne for dette nye EF-initiativprogram. Det blev derefter meddelt de andre institutioner — til udtalelse — i oktober 1999. Den sidste godkendelse blev fremsendt til Kommissionens tjenestegrene i februar 2000.

Perioden 1994-1999

Generelle aspekter

3.24. Om end regnskaberne generelt set kan tjene til sammenlignende at måle alle programmernes fremadskriden eller forsinkelse, er de faktisk ikke relevante, når det gælder de enkelte interventioner.

Til overvågningsformål er de rapporter, der er omtalt i svarene vedrørende punkt 3.26 og 3.27, langt mere nyttige og bedre målrettede.

For ESF's vedkommende tvinger systemet med årlig afslutning af trancherne de nationale myndigheder til hvert år i juni måned at sende Kommissionen en anmeldelse af de udgifter, der er afholdt af igangsætterne af projekter samfinansieret i regnskabsåret n-1. GD Beskæftigelse får dermed data, der bedre afspejler, hvor langt fremme interventionerne faktisk er.

3.25. De af Retten omtalte data foreligger i årsregnskaberne, men tillader ikke en kumulering for hele perioden. For den nye programmeringsperiode 2000-2006 er Kommissionen nu ved at indføre et fælles informationssystem, der skal registrere alle disponible data om programmeringen og finansieringen af interventionerne for alle strukturfondene.

3.26. Kommissionen mener, at det navnlig er for hver EFSR (EF-støtteramme) og hver interventionsform, at der er behov for et samlet overblik over programmernes forløb. Overvågningsudvalgenes arbejde (årsrapporter, arbejdsdokumenter som grundlag for drøftelserne) giver Kommissionen mulighed for at få dette overblik, som den derefter sammenfatter i sine årsrapporter om gennemførelsen af strukturfondene. De af Retten nævnte databaser anvendes til den finansielle forvaltning af hver fond og har ikke direkte forbindelse med overvågningen af programmeringen. Kommissionen har besluttet at oprette en fælles database, der skal tjene som eneste reference for aktionerne under de forskellige strukturfonde, og som skal kunne forvaltes direkte og interaktivt af Kommissionens forskellige generaldirektorater og medlemsstaterne.

3.27. Kommissionen følger interventionsformerne på delprogram- og foranstaltningsniveau. Oplysningerne om den fysiske og finansielle gennemførelse for de enkelte aktioner kan fås ved henvendelse til de nationale forvaltningsmyndigheder. Kommissionen anvender dem f.eks., når den foretager kontrol på stedet. Den er ved at forbedre fremsendelsen for at gøre den mere systematisk og homogen.

Spørgsmålet om de samfinansierede projekters klassificering efter type er ret kompliceret, fordi et og samme projekt kan falde ind under flere typer. På grundlag af erfaringerne fra den foregående programmeringsperiode er Kommissionen ved at afslutte en ny kodificering, der vil blive anvendt for alle samfinansierede projekter i perioden 2000-2006.

3.28. Det er rigtigt, at det system med forskud og restbeløb på de årlige trancher, der indgår i standardbestemmelserne, kan give en højere gennemførelsesprocent for fællesskabsbudgettets vedkommende end den, der er tale om i praksis. For den nye periode 2000-2006 er disse regler for den finansielle gennemførelse ændret, således at der skal indsendes udgifts-anmeldelser med regelmæssige mellemrum.

Mål 2-programmer i perioden 1994-1996

3.29. Hovedparten af anmodningerne om betaling af det endelige restbeløb blev ikke fremlagt i 1999.

De foretagne afslutninger vedrører alene de programmer, for hvilke Kommissionen har modtaget og godkendt den endelige gennemførelsesrapport. For de øvrige programmets vedkommende er situationen den, at den endelige rapport er ved at blive gennemgået af Kommissionens tjeneste, eller at der er anmodet om ændringer af den, eller at den endnu ikke er fremlagt. I disse tilfælde er restbeløbet stadig ikke betalt.

I praksis forlænges fristen for betaling af restbeløbet med den tid, der er nødvendig for at vurdere de endelige rapporter, få foretaget de nødvendige ændringer i dem (normalt tilføjelse af supplerende oplysninger) og løse de forskellige udestående problemer (formodede uregelmæssigheder eller overtrædelser, igangværende undersøgelser, indledte retssager osv.).

Da afslutningen af programmerne er en procedure af særlig betydning for finansforvaltningen, må Kommissionen forinden sammen med medlemsstaterne efterprøve nøjagtigheden af de fremsendte oplysninger og resultatet af opgørelsen. Denne kontrol tager normalt et par måneder mere.

I praksis forudses afslutningen for hovedparten af mål 2-programmerne i perioden 1994-1996 derfor først gennemført ved udgangen af 2000. Kommissionen vil træffe de nødvendige foranstaltninger til at nå dette mål.

3.32. Ved udgangen af september 2000 var endnu ti interventioner afsluttet. Kommissionen påregner at afslutte et betydeligt antal inden årets udgang på grundlag af oplysningerne fra medlemsstaterne.

Perioderne forud for 1994

3.34-3.37. Kommissionen bestræber sig på at få samtlige programmer fra perioderne før 1994 afsluttet hurtigst muligt og under overholdelse af de gældende regler.

Medlemsstaternes samarbejde er en forudsætning for afslutning af programmerne. I den henseende fastsætter den nye strukturfondsforordning i artikel 52, stk. 5, definitive frister for fremsendelse af anmodninger om endelige udbetalinger. Det er den 31. marts 2001 for programmer, der er vedtaget af Kommissionen inden den 1. januar 1994, og den 31. marts 2003 for programmer, der er vedtaget af Kommissionen i perioden 1. januar 1994 til 31. december 1999.

Kommissionen har ved beslutning af 9. september 1999 (SEK(1999) 1316) indført en procedure, der giver den mulighed for at afslutte programmer i tilfælde af, at den nødvendige dokumentation ikke er fremsendt inden for de pågældende frister.

DAS-REVISION

De underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed

Forpligtelser

3.41. 1999 var det sidste år i den foregående programmeringsperiode (1994-1999). Programmernes finansieringsplaner måtte derfor tilpasses efter den faktiske gennemførelse, så der kunne indgås forpligtelser for Edinburgh-tildelingerne som helhed. Navnlig som følge af forsinkelser i omprogrammeringen i medlemsstaterne havde strukturfondsgeneraldirektorerne ikke tid nok til at indgå forpligtelserne inden udgangen af 1999. Der var derfor en meget høj underudnyttelse af bevillingerne. Hovedparten af disse resterende behov kunne dækkes ved fremførsel af bevillinger fra 1999 til 2000. De

sidste resterende behov kunne ikke dækkes som følge af manglende samsvarighed for budgetkontis og -kapitlers vedkommende mellem de bevillinger, der var til rådighed til fremførelse, og det tilbageværende behov for forpligtelser. Den sene omprogrammering i medlemsstaterne medførte også, at Kommissionen ikke kunne foretage de nødvendige overførsler for at undgå denne manglende overensstemmelse.

Underudnyttelsen af bevillingerne ved udgangen af regnskabsåret 1999 var således ret betydelig, og en hel del disponible bevillinger blev fremført til regnskabsåret 2000, for at der kunne indgås forpligtelser for de udestående strukturfondsinerventioner, hvilket budgetmyndigheden blev underrettet om.

Betalinger

3.43. Kommissionen mener som Revisionsretten, at disse substansfejl i udgifts anmeldelserne ikke nødvendigvis har finansielle virkninger for Unionens budget.

3.44-3.46. Kommissionen forpligter sig til at overvåge de af Retten nævnte tilfælde og at foretage de nødvendige finansielle korrektioner.

Med de meget korte frister har den ikke haft mulighed for at afvente medlemsstaternes svar i alle tilfælde og heller ikke at supplere en detaljeret analyse af kommentarerne. Det skal imidlertid bemærkes, at f.eks. i de i litra d) nævnte tilfælde af manglende overholdelse af miljøreglerne blev de pågældende projekter generelt afsluttet uden andre uregelmæssigheder, og den anvendte korrektion bør være proportional med den konstaterede uregelmæssigheds alvorlighedsgrad og dens virkninger for fællesskabsbudgettet. I flere af de i litra c) nævnte tilfælde (ikke støtteberettigede udgifter og aktioner) vedrører de konstaterede fejl en administrativ praksis, der kunne sættes spørgsmålstegn ved, men som ikke klart kan siges at være en uregelmæssighed, eller som er baseret på bestemmelser, der kan fortolkes på forskellig måde. Trods Kommissionens bestræbelser på at fastsætte støtteberettigelsesregler for de forskellige typer udgifter, er det ikke muligt at dække alle situationer, og det er uundgåeligt, at der bliver nogle »gråzoner«. Kommissionen kan ikke anvende finansielle korrektioner, medmindre der er konstateret overtrædelse af en klar og præcis bestemmelse, selv om den er ved at undersøge nødvendigheden af tilpasninger eller præciseringer af de pågældende regler. For flere tilfælde vedkommende har medlemsstaten i øvrigt erkendt uregelmæssigheden og forpligtet sig til at træffe de nødvendige foranstaltninger.

Denne analyse antyder, at det af Retten konstaterede fejlniveau ikke beviser, at en betydelig del af fællesskabsmidlerne

misbruges, men snarere, at der er mangler i medlemsstaternes finansielle kontrol af fondene, som er typiske for forvaltningen af ethvert komplekst program. Mens Kommissionen fortsat vil kræve tilbagebetaling i berettigede tilfælde, er det vigtigste, der må sættes ind på, en fortsat forbedring af de finansielle forvaltnings- og kontrolsystemer.

For så vidt angår momsens støtteberettigelse erkender Kommissionen, at det er muligt at anlægge en restriktiv fortolkning af faktablad nr. 15, som Retten gør det, men Kommissionen har hidtil fulgt en anden fortolkning baseret på hensyntagen til, at de offentlige eller private organer eller virksomheder, der er ansvarlige for ordren på arbejderne, er momspligtige som endelig modtager. I strukturinterventionerne handler hvert statsligt organ faktisk som en selvstændig enhed med eget budget, der skal betale moms uden at kunne få den refunderet.

Rettens fortolkning medfører efter Kommissionens opfattelse vanskeligheder og diskrimination af politisk, økonomisk og også praktisk art. Den moms, regioner, kommuner og visse offentlige organer betaler, ville således være støtteberettiget, men det samme ville ikke gælde den moms, der betales af statslige organer. Anvendelsen af et sådant kriterium ville også medføre en uberettiget forskelsbehandling mellem medlemsstaterne efter deres administrative organisation. Det ville sluttelig være tilstrækkeligt at lægge offentlige arbejder over til et formidlerorgan, der fuldt ud finansieres over statsbudgettet, for at momsen kunne betragtes som støtteberettiget.

Kommissionen erkender imidlertid, at det er vigtigt at undgå risikoen for divergerende fortolkninger. Derfor er den også for fremtidens vedkommende rede til at sørge for enhver eventuelt nødvendig præcisering vedrørende den eksisterende lovgivning.

3.48. I det udkast til forordning om forvaltning og kontrol af strukturfondene, Kommissionen vedtog i juli 2000, skærpes de krav til et tilstrækkeligt revisionsspor, der tidligere var fastsat i forordning (EF) nr. 2064/97, f.eks. ved at medlemsstaterne udtrykkeligt forpligtes til at indføre procedurer til sikring af, at det registreres, hvor alle dokumenter vedrørende specifikke betalinger opbevares, og at de er til rådighed til kontrolformål.

3.49. På grundlag af medlemsstaternes svar vedrørende Rettens bemærkninger om de pågældende interventioner kan Kommissionen ikke acceptere alle fejlkonstateringerne, ligesom den skal bemærke, at de direkte virkninger for dens betalinger er mere begrænsede end konstateret af Retten.

3.50.

a) Kommissionen foretog den endelige betaling ud fra den vurdering, at betingelserne i artikel D, stk. 2, litra d), i forordning (EF) nr. 1164/94, der fastsætter betingelserne for udbetaling af restbeløbet, var opfyldt, idet navnlig:

- Den bro, der medfinansieredes under det pågældende projekt, blev åbnet for trafik i marts 1998, og anmodningen om betaling af restbeløbet blev forelagt af medlemsstaten i juli 1998.
- Kommissionen efterprøvede, inden den accepterede betalingen, at alle betingelserne anført i beslutningen (KOM(94) 3905 af 21.12.94) var opfyldt, og at projektet var fysisk afsluttet. Kommissionen foretog en meget grundig undersøgelse, inden den accepterede den endelige betaling, hvilket er årsagen til, at den endelige betaling fandt sted 12 måneder efter modtagelsen af anmodningen.
- Kommissionen fik forelagt en endelig rapport med de oplysninger, der krævedes efter forordningen.
- Medlemsstaten attesterede, at projektet var realiseret i overensstemmelse med målene.

Kommissionen vil imidlertid nøje overvåge de af Retten påpegede tekniske problemer og sørge for enhver tilbagebetaling, der måtte vise sig nødvendig.

- b) Kommissionen må basere sig på de bedste oplysninger, der foreligger på tidspunktet for godkendelsen af projektet.
- c) Kommissionen mener, at en officiel ændring af en beslutning ikke er nødvendig undtagen i tilfælde, hvor der udtrykkeligt fastsættes lofter for hver udgiftskategori, eller hvor der er tale om væsentlige ændringer, der berører aktionens art. Generelt drejer det sig om vejledende omkostningsfordelinger, der afspejler et overslag udarbejdet på ansøgningstidspunktet.

Den endelige fordeling af de støtteberettigede omkostninger er næsten altid forskellig fra den oprindelige som følge af tilpasninger, der af mange grunde foretages under gennemførelsen af projektet.

I et bestemt tilfælde mente Kommissionen, at projektet gennemførtes i overensstemmelse med beslutningens mål, og at der ikke var grund til at ændre beslutningen, da der ikke blev foretaget markante ændringer i projektet for målenes og de faktiske omkostningers vedkommende.

d) Kommissionen er af den opfattelse, at der efter bestemmelserne i artikel 9, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1164/94 og særlig i betragtning af de samlede udgif-

ter for projektet inklusive alle elementer, der udgør beregningsgrundlaget for ydelsen af EIB-lånet, ikke er tale om en overskridelse af loftet på 90 %.

- e) Kommissionen har overvåget projektet i overensstemmelse med forordningen på grundlag af fysiske og finansielle indikatorer, der stammer fra det indførte overvågnings-system.
- f) Det er rigtigt, at det i dette tilfælde, hvor arbejderne udføres på grundlag af en kontrakt om nøglefærdig levering, var vanskeligere at efterprøve udgifternes støtteberettigelse.

3.51. Efter Rettens revision af det pågældende operationelle program i 1997, hvor det konstateredes, at der som følge af en administrativ omorganisering manglede originalbilag for anmeldte udgifter, havde Kommissionens tjenestegrene omfattende kontakter med de nationale myndigheder. Ved afslutningen af programmet gik Kommissionen på grundlag af arbejdet udført af den myndighed, der var ansvarlig for rekonstituering af bilagene, med til, at udgifter, for hvilke der ikke forelå tilstrækkelig dokumentation, blev udelukket af programmet. Retten har identificeret udgifter, for hvilke der mangler dokumentation, men en del af det pågældende beløb vedrører systemet for omkostningsberegning for interne professionelle ydelser, som Kommissionen havde accepteret. Hvis der kun tages hensyn til de ikke støtteberettigede udgifter, som medlemsstaten har anerkendt, ville overbetalingen være mindre end konstateret af Retten.

Det er korrekt, at de nationale myndigheders meget forsinkede fremlæggelse af en endelig rapport, der opfyldte betingelserne for godkendelse, bidrog til forsinkelsen i afslutningen af programmet. Den langtrukne korrespondance om dette spørgsmål drejede sig både om rapportens substans og form.

3.52. Kommissionen vil drage omsorg for, at den pågældende medlemsstat træffer de nødvendige korrigerende foranstaltninger.

Uindfriede forpligtelser

3.53. For ESF's vedkommende mener Kommissionen i halvdelen af de seks af Retten konstaterede tilfælde, at sagerne er blevet overvåget konstant. Trods forvaltningsenhedens regelmæssige påmindelser var de nationale myndigheder først i foråret 2000 i stand til at fremlægge anmodninger om restbeløb, der kunne anerkendes. De blev gennemgået i sommeren 2000, og de tilsvarende frigørelser er undervejs. I det fjerde tilfælde skete frigørelsen i juni 2000. I de to sidste tilfælde

blev der aflagt et særligt besøg hos medlemsstaten i juli 2000, hvor den fik forelagt et frigørelsesforslag. Den godkendte forslaget i september 2000, og Kommissionen kan dermed indlede afslutnings- og frigørelsesproceduren for disse programmer.

3.54. De nævnte gamle forpligtelser vedrører generelt aktioner, der er under afslutning, men som Kommissionen mangler nødvendige oplysninger om, for at de kan afsluttes. Kommissionen har til hensigt at prioritere undersøgelsen af disse sager i sidste kvartal 2000.

Andre bemærkninger

Den regnskabsmæssige forvaltning af ESF

3.56. SI2-systemet har en funktion, der gør det muligt at få en historisk oversigt over forpligtelserne og betalingerne.

Selv om en anmodning om et restbeløb og en anmodning om et forskud behandles samme dag, drejer det sig om to forskellige regnskabstransaktioner.

Forordningerne om strukturfondene kræver, at der ved udbetalingen af forskud tages hensyn til den finansielle gennemførelse i de foregående regnskabsår. Et første forskud kan således nedsættes og ikke nå op på 50 % af forpligtelsen, hvis det anmeldte udgiftsbeløb ikke er tilstrækkeligt i forhold til de allerede udbetalte forskud.

De detaljerede beregninger, der i dette eksempel medfører en formindskelse af forskudsbeløbet, skal ikke indgå i Kommissionens centrale regnskabsystem SI2. Derimod giver de lokale databaser SEA og OP Admin uden for regnskabsystemet de nødvendige oplysninger til beregning af forskudsbeløbet, dvs. henholdsvis beløbet for de allerede foretagne betalinger for den pågældende interventionsform og niveauet for udgifterne anmeldt af de nationale myndigheder. Forvalterens bemærkninger findes på et beregningsblad, der indgår i sagsakterne for interventionsformen, som opbevares i GD Beskæftigelses arkiver.

3.57. De sikkerhedsmæssige svagheder, Revisionsrettens revisorer konstaterede ved efterprøvnningen af indførelsen af GD Beskæftigelses nye lokale system for forvaltning af ESF, er erkendt, og der er truffet korrigerende foranstaltninger.

En af retningslinjerne for projektforvaltningen, der anbefaler adskillelse af funktionerne projektforvaltning, applikationsudvikling og adgang til dataene, har på grund af manglende

menneskelige ressourcer ikke altid kunnet følges af GD Beskæftigelse i forbindelse med dette projekt. Det personale, der udvikler SEA, består faktisk af kun to udviklere og en projektleder på deltid, og det er rigtigt, at i nogle tilfælde, og især under indkøringen af et nyt edb-program, har visse manuelle interventioner i basen kun kunnet foretages af en person med kendskab til systemet, dvs. en medarbejder i udviklingsgruppen. Der er indført en procedure til at sikre, at de absolut nødvendige manuelle interventioner i databasen i det mindste registreres på formel vis. Rettens anbefalinger er således blevet fulgt i det omfang, ressourcerne har tilladt det.

3.58. Der findes en afstemning af dataene mellem GD Beskæftigelses lokale system og SI2. Tidligere sendte SINCOM1-systemet en fil over afsluttede operationer til GD Beskæftigelses daværende lokale system (Adabas). Hver sjette uge blev der manuelt foretaget en afstemning af dataene. Nu kan SEA-systemet hver dag konsultere SINCOM2-basen for at kontrollere, om de afsluttede operationer i SINCOM2 faktisk svarer til »niveau 4« for transaktionerne i SEA.

Der var imidlertid en mulighed for, at en ændring i SI2 af beløb indført i SEA ikke kom med i SEA-systemet, da dette kun er et instrument for forslag til finansielle transaktioner, som derefter skal valideres i SI2. GD Beskæftigelse arbejder på indførelse af en rapportmekanisme, der gør det muligt at identificere og analysere sådanne eventuelle forskelle.

Behandling af indtægtsordrer (ESF og EUGFL, Udviklingssektionen)

3.60. SINCOM 2-systemet gør det muligt at følge hver enkelt indtægtsordre, fra den udstedes af den anvisningsberettede, og indtil den påtegnes af regnskabsføreren, men det er rigtigt, at det i øjeblikket ikke gør det muligt at konstatere, om der er foretaget inkassering. Ved udformningen af det endelige system, der skal anvendes, skal der tages hensyn til den igangværende omorganisering af de finansielle tjenestegrene i Kommissionen.

Kommissionen inddrømmer, at applikationen for forvaltning af indtægtsordrer i SINCOM2 til dato kun er delvist udviklet, og at der fortsat skal ske væsentlige forbedringer. I erkendelse af den betydning, inddrivelsen af fordringer har for en god finansforvaltning, forpligter Kommissionen sig imidlertid til inden længe og under alle omstændigheder inden udgangen af regnskabsåret 2000 at indføre effektive redskaber og at gøre dem operationelle.

Spørgsmålet om inkassering af fordringer er i øvrigt medtaget i reformen i kraft af dens aktion 96, som Kommissionen nu arbejder på at iværksætte.

3.61. Kommissionen er klar over, at dens forvaltningssystem for indtægtsordrer kræver en alvorlig forbedring, som den påtænker at tage fat på i forbindelse med omorganiseringen af de finansielle tjenestegrene. Indførelse af et effektivt rapporteringsværktøj vil være en del af de foranstaltninger, der vil blive truffet for at give de anvisningsberettigede generaldirektorater og regnskabsførernes tjenestegrene midler til at sikre den fornødne opfølgning af indtægtsordrerne.

3.62. Kommissionen er klar over, at koordineringen mellem de forskellige tjenestegrene, der medvirker i tilbagesøgningsproceduren, må intensiveres for at nå frem til en hurtigere inddrivelse af fordringerne.

Den erkender de vanskeligheder, den støder på i forvaltningen af sine fordringer. Selv om det nuværende system for udstedelse af indtægtsordrer fungerer korrekt, er opfølgningen ikke optimal, da der er forsinkelser og praktiske vanskeligheder i den faktiske inkassering af de skyldige beløb. Denne konstatering har i øvrigt givet anledning til, at spørgsmålet om inddrivelse af fordringer blev medtaget i reformen. Med aktion 96, som Kommissionen nu er ved at iværksætte, vil den klarlægge ansvarsfordelingen på dette område mellem de anvisningsberettigede GD'er, GD for Budget og Den Juridiske Tjeneste.

3.63. I forbindelse med de forbedringer, der planlægges vedrørende tilbagesøgningen, vil opkrævning af morarenter blive systematisk for de debitorer, der ikke overholder de fastsatte frister.

Indirekte omkostninger

3.65. I betragtning af de forskelligartede situationer i medlemsstaterne og spredningen i de samfinansierede aktioner er der i faktablad nr. 5 fastsat en acceptabel regel for fordeling og begrundelse af de indirekte omkostninger.

Ved kontrollen på stedet efterprøver Kommissionen, om de indirekte omkostninger konteres projektet »på rimelig vis og i overensstemmelse med de generelt anerkendte regnskabsregler«. Opførelsen af for høje og ubegrundede indirekte omkostninger afvises systematisk af Kommissionen ved kontrollen på stedet, og der kræves tilsvarende korrektioner.

3.66. I forbindelse med ESF er anvendelsen af faste beløb ikke kritisabel i sig selv, hvis de tilgrundsiggende faktiske udgifter er berettigede, de opgivne timer effektive, og taksterne i overensstemmelse med de økonomiske realiteter.

I øvrigt er Kommissionen særligt opmærksom på spørgsmålet om fiktive eller unødvendige underleverancer, der i hovedsagen

har til formål at øge de anmeldte udgifter, f.eks. via indirekte omkostninger.

Derfor har Kommissionen fastlagt reglen i faktablad nr. 4.2, ifølge hvilken underleverancer, der er ubegrundede eller uden merværdi, ikke kan komme i betragtning.

3.67. Kommissionens tjenestegrene undersøgte spørgsmålet om behandling af indirekte omkostninger i forbindelse med udarbejdelsen af forslaget til en forordning om støtteberettigede udgifter i den nye programmeringsperiode (2000-2006), som skal træde i stedet for faktabladene. Det konkluderedes, at i betragtning af mangeartheden af de endelige støttemodtagere og de typer projekter, de forskellige strukturfonde finansierer, var det ikke hensigtsmæssigt at fastlægge faste procentsatser eller en bestemt beregningsmetode. Den nye regel nr. 1.7 i bilaget til forordning (EF) nr. 1685/2000 fastsætter imidlertid, at indirekte omkostninger skal være baseret på faktiske omkostninger ved den medfinansierede operation og fordeles pro rata på operationen efter en behørigt begrundet fair og rimelig metode.

3.68. På programmets første stadier kan udgifterne til oprettelse og etablering af lokale grupper udgøre en meget høj procentdel af de påløbne omkostninger, eftersom udvælgelsen og finansieringen af individuelle projekter endnu ikke er begyndt. Efterhånden som iværksættelsen af programmet skrider frem, formindskes denne procentdel til mere beskedne niveauer inden for de grænser, der generelt er fastsat i programmerne. Dette kan til dels forklare forskellen mellem disse grupper for så vidt angår driftsudgifternes og de indirekte omkostningers størrelse.

Gennemførelse af finanskontrollforordningen

3.71. Det skal bemærkes, at revisionsvejledningen for strukturfondene blev udviklet som en ramme til brug for Kommissionens revisorer ved revision på stedet i medlemsstaterne. Den indeholder også vejledning om anvendelsen af forordning (EF) nr. 2064/97. Den er tilsendt medlemsstaterne til underretning, men kunne ikke gøres obligatorisk for medlemsstaterne.

Nogle af medlemsstaterne har omsat vejledningen i interne retningslinjer eller instrukser, mens andre medlemsstater anvender den som referencedokument.

Et udkast til vejledningen blev først forelagt medlemsstaterne i maj 1998. Det blev derefter revideret ud fra bemærkningerne fra medlemsstaterne og professionelle revisionsorganisationer. Desuden blev vejledningen om anvendelsen af forordning (EF) nr. 2064/97 ved mange lejligheder drøftet med

medlemsstaterne på seminarer og bilaterale møder efter vedtagelsen af forordningen i oktober 1997.

Vejledningens indhold var derfor ikke nyt for medlemsstaterne, da den endelige udgave blev udsendt i 1999.

3.72-3.73. Kommissionen er klar over nødvendigheden af at kontrollere overholdelsen af minimumskravene i forordning (EF) nr. 2064/97, særlig inden afslutningen af programmerne for perioden 1994-1999 (1997-1999 for mål 2-programmer), som forudses fra 2002.

Kommissionen har allerede fået nyttige oplysninger om anvendelsen af forordningen takket være koordineringsmøderne med medlemsstaterne og artikel 9-rapporterne. Fremskridtene med implementeringen af minimumskravene er også blevet undersøgt ved nogle af de kontrolbesøg, Kommissionens tjenestegrene har aflagt på stedet. Det er imidlertid Kommissionens hensigt at forstærke kontrollen med overholdelsen af forordningen i 2001.

3.74. Kommissionen er enig i, at det ville være nyttigt, hvis rapporterne fra medlemsstaterne havde en ensartet struktur og indeholdt samme type oplysninger. I den sidste »statusrapport om gennemførelsen af forordning (EF) nr. 2064/97« fra juni 2000, som er baseret på oplysninger modtaget fra medlemsstaterne i deres artikel 9-rapporter og yderligere præciseringer og oplysninger indhentet på koordineringsmøderne, gives der en sådan vejledning i afsnittet om »artikel 9-rapportens form«.

Følgende fem punkter fremhæves som basisoplysninger, der bør medtages i rapporterne:

- henvisning til eventuelle ændringer i kontrol- og forvaltningssystemerne, herunder revisionssporet
- bemærkninger om relevante punkter i artikel 3 (mindst 5 %, kontrol, kontrolmetoder)
- oplysninger om den uafhængige organisation/person omhandlet i artikel 8
- problemer af systematisk art og opfølgning
- rapportering om undersøgelse og behandling af uregelmæssigheder

Kommissionens og medlemsstaternes kontrol

3.75. Det skal bemærkes, at niveauet for kontrollen på stedet foretaget af Kommissionens tjenestegrene og nationale revisionsorganer er blevet skærpet som følge af protokollerne.

Selv om Kommissionen bestræber sig på at foretage kontrol for programmer, der er ved at blive afsluttet, bør interventioner og projekter under afslutning ikke være eneste mål for kontrollen på stedet. I betragtning af, at programmerne er flerårige, er det hverken muligt eller nyttigt at koncentrere alle revisioner i den sidste fase før afslutningen. Der bør også tages hensyn til andre faktorer ved vurderingen af risikoen og fastlæggelsen af programmet for opgaven. Desuden gør kontrol af operationer, der f.eks. er midtvejs i gennemførelsen, det muligt at indføre eventuelle nødvendige justeringer i en tidligere fase og således forebygge uregelmæssigheder.

Revisionsvejledningen opstiller en metode, der i stigende grad anvendes af Kommissionens tjenestegrene med ansvar for revision af strukturfondene.

Som følge af protokollerne modtager Kommissionen hvert år et betydeligt antal rapporter fra medlemsstaterne. Retten får kopier af alle disse rapporter.

Kommissionen har allerede indledt drøftelser med medlemsstaterne om en mere ensartet struktur for revisionsrapporterne som forudsat i revisionsvejledningen. Kommissionen har også til hensigt at forbedre opfølgningen af de revisionsresultater, der meddeles i rapporterne fra de nationale revisionsorganer.

Konklusioner og anbefalinger

3.76. Det af Retten konstaterede fejlniveau beviser ikke, at en betydelig del af fællesskabsmidlerne misbruges, men snarere, at der er mangler i medlemsstaternes finansielle kontrol af fondene, som er typiske for forvaltningen af ethvert komplekst program. Det vigtigste, der må sættes ind på, er en fortsat forbedring af de finansielle forvaltnings- og kontrolsystemer.

Kommissionen mener, at den reelle virkning af foranstaltningerne vedrørende udgiftsanmeldelsernes pålidelighed vil blive mere synlig i de kommende regnskabsår, selv om kontrollen på stedet allerede viser en forbedring i forvaltningen udført af medlemsstaterne. I punkt 3.2 i handlingsplanen udarbejdet af Kommissionen i forbindelse med 1998-dechargeproceduren er der anført en tidsplan vedrørende datoen for den første sandsynlige virkning for DAS (revisionserklæring) af de af Kommissionen truffne foranstaltninger inden for strukturaktionerne.

For den nye programmeringsperiode (2000–2006) vil vedtagelsen af de to kommissionsforordninger om henholdsvis finansiel forvaltning og kontrol og finansielle korrektioner, der nu drøftes i strukturfondskomiteerne, betyde en yderligere vigtig styrkelse af denne indsats, idet medlemsstaternes forpligtelser præciseres nærmere, og der fastsættes regler vedrørende de foranstaltninger, der skal træffes, hvis der konstateres svagheder i medlemsstaternes forvaltnings- og kontrolsystemer.

Desuden opdages og korrigeres mange uregelmæssigheder inden afslutningen, selv om det stadig er vanskeligt helt at udelukke risikoen for, at der fortsat er fejl, særlig hvad angår afslutningen af programmer, som ikke er omfattet af bestemmelserne i forordning (EF) nr. 2064/97.

3.77. Kommissionen er enig i Rettens analyse og har til hensigt fortsat at anvende protokollerne undertegnet med medlemsstaterne mest muligt. Kontrollen af afslutningen af programmerne bliver en af dens prioriteter.

3.78. Kommissionen er enig med Retten. Den har til hensigt at intensivere sin undersøgelse af medlemsstaternes opfyldelse af kontrolkravene i forordning (EF) nr. 2064/97.

3.79. Kommissionen udnytter fuldt ud mulighederne i medfør af artikel 53 i Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 for så vidt angår gennemførelsesbestemmelser.

Den vedtog således den 12. juli i år udkast til kommissionsforordninger om finansiel forvaltning og kontrol og finansielle korrektioner.

3.80. Kommissionen har vedtaget gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 for så vidt angår støtteberettigelsen af udgifter til operationer medfinansieret af strukturfondene (Kommissionens forordning (EF) nr. 1685/2000 (EFT L 193 af 29.7.2000)). Spørgsmålet om indirekte omkostninger er omhandlet i regel 1.7 i bilaget til forordningen, der fastsætter, at indirekte omkostninger skal være baseret på faktiske omkostninger ved den medfinansierede operation og fordeles pro rata på operationen efter en behørigt begrundet fair og rimelig metode.

3.81. Kommissionen accepterer Rettens bemærkninger. Den er ved at undersøge problemet i forbindelse med omorganiseringen af de finansielle tjenestegrene.

OPFØLGNING AF TIDLIGERE BEMÆRKNINGER

Finansielle korrektioner (EFRU)

3.85-3.86. Kommissionen forsøger med alle til rådighed stående midler at træffe de rigtige korrigerende foranstaltninger. Når disse foranstaltninger træffes, er det imidlertid nødvendigt med omfattende procedurer og tilbunds gående undersøgelser, høring af andre tjenestegrene samt møder og kontakter over en længere periode med de relevante myndigheder og støttemodtagere i medlemsstaterne, før artikel 24 i forordning (EF) nr. 4253/88 eventuelt kan bringes i anvendelse.

Kommissionen kan ikke med de retlige midler og de ressourcer, den for øjeblikket har til rådighed, igangsætte de af Revisionsretten ønskede tiltag i deres fulde udstrækning.

I forbindelse med rammebestemmelserne for den nye periode 2000-2006 er Kommissionen nu ved at udarbejde de nødvendige bestemmelser for at kunne foretage finansielle korrektioner på den måde, som Revisionsretten har angivet.

Kommissionen har dog altid med de til rådighed stående midler forsøgt opmærksomt at gennemgå Revisionsrettens konklusioner for at forbedre forvaltningen af EFRU.

Kommissionen erkender, at opfølgningen i tre sager har været noget mangelfuld, og vil igen tage disse sager op med medlemsstaterne. I de andre otte sager er udgifterne blevet korrigeret eller er ved at blive korrigeret.

3.87. Som bekendt skal Kommissionen ved opfølgningen af Revisionsrettens bemærkninger basere sine beslutninger på alle de oplysninger, som er til rådighed.

De to nævnte sager blev drøftet i DAS 1997. På baggrund heraf og en gennemgang af oplysninger fra Revisionsretten og de berørte medlemsstater fandt Kommissionen, at der ikke var tilstrækkeligt grundlag for at imødekomme Rettens bemærkninger.

3.88. Efter Kommissionens opfattelse er der seks sager, hvor den muligvis ikke har foretaget en korrekt opfølgning (12 % af 48 sager undersøgt af Revisionsretten). Når det gælder disse sager, har Kommissionen enten netop igangsat proceduren i artikel 24 for at foretage de relevante finansielle korrektioner eller er i færd med at gennemgå oplysninger og træffe de nødvendige forholdsregler i det omfang, det er muligt. De andre seks sager vedrører de af Retten nævnte problemer med at begrunde de anmeldte udgifter, der har givet anledning til

undersøgelser og kontakter med de ansvarlige myndigheder i de berørte medlemsstater bl.a. med henblik på at forbedre forvaltningen af programmerne for 1994-1999.

3.89-3.90. Alle programmer, der medfinansieres af EFRU, bliver som led i Kommissionens beslutningsproces sendt til høring i andre tjenestegrene for at sikre, at betingelserne i forordningens artikel 7 er opfyldt, specielt reglerne om offentlige aftaler og statsstøtte.

3.91-3.92. De udgifter, der endnu ikke er blevet korrigeret i de ni sager, hvor Kommissionen erkender, at der har været total eller delvis mangel på opfølgning, kan anslås til 13 mio. EUR. Forskellen i forhold til det beløb på 57,6 mio. EUR, som Revisionsretten anfører, skyldes:

- sager, hvor de foretagne korrektioner efter Kommissionens opfattelse har været tilstrækkelige (21,2 mio. EUR)
- en sag, hvor Kommissionen er uenig i Revisionsrettens bemærkninger (se punkt 3.87) (14,5 mio. EUR), og
- en sag, hvorom der er anlagt sag ved Domstolen (8,9 mio. EUR).

Det beløb, der skal betales tilbage, anslås til 5 mio. EUR.

ESF og EUGFL, Udviklingssektionen

Dialogen mellem arbejdsmarkedets parter

3.93. Det skal bemærkes, at følgende fire punkter (3.92-3.95) vedrører foranstaltninger, som ikke finansieres over Den Europæiske Socialfond (strukturfond), men over en budgetpost, der forvaltes direkte af Kommissionen.

Kommissionen har siden marts 1999 forbedret sin udvælgelsesprocedure gennem oprettelse af en udvælgelseskomité, der består af tre embedsmænd, og som blandt alle indkomne forslag kun udvælger de projekter til EU-støtte, som ligger på linje med bemærkningerne til budgetpost B3-4 0 0 0. Alle forslag gennemgås grundigt, idet der lægges vægt på deres generelle kvalitet, i hvilket omfang de bidrager til at realisere de for budgetposten opstillede mål, deres EU-dimension, deres synlighed og deres omkostningseffektivitet.

I anden halvdel af 2000 vil GD Beskæftigelse anmode en ekspert om at foretage en uvildig evaluering af effektiviteten og målrettetheden af de projekter, der i forbindelse med ind-

kaldelse af forslag VP/1999/05 er blevet gennemført med støtte bevilget over budgetpost B3-4 0 0 0.

3.94. Alle de organisationer for arbejdsmarkedets parter, der er anført i bilag I til Kommissionens meddelelse (98) 322 endelig udg. af 20. maj 1998, blev underrettet om forslagsindkaldelsen og opfordret til at foreslå projekter til EU-finansiering. I overensstemmelse med målene for budgetpost B3-4 0 0 0 i 1999 blev der indgået forpligtelser for 6,6 mio. EUR for i alt 105 projekter.

Der er ikke sket nogen forskelsbehandling af hverken arbejdsgiverorganisationer eller andre organisationer, der kan ansøge om tilskud inden for rammerne af B3-4 0 0 0 mål og de generelle budgetregler. Årsagen til, at hovedparten af de fælles projekter blev gennemført med en fagforening som finansiel hovedaktør, er, at fagforeninger ofte råder over bedre organisationsstrukturer på EU-plan.

3.95. Der er blevet udstedt en indtægtsordre på grundlag af beregninger foretaget af den berørte forvaltning, og svaret fra debitor undersøges for øjeblikket af Kommissionens tjenestegrene.

3.96. Kommissionen vil gerne knytte nogle kommentarer til Revisionsrettens bemærkninger. Selv om det er rigtigt, at kun fem medlemsstater havde gennemført direktivet inden den 22. september 1996, der var den fastsatte frist, gennemførte fire andre direktivet i national ret inden den 15. november 1996, og tre andre inden udgangen af april 1997. Kun to medlemsstater blev reelt forsinkede (den 15. medlemsstat var ikke omfattet af direktivet).

National medfinansiering

3.98. Kommissionen har blandt andet under sine kontrolbesøg på stedet opfordret de nationale myndigheder til at ændre deres nationale lovgivning således, at både den nationale støtte og EU-støtten bliver udbetalt samtidig til de endelige støttemodtagere. I den forbindelse er Italien et godt eksempel. Her har de nationale myndigheder nemlig vedtaget »Delibere CIPE« for at kunne stille de midler til rådighed, der er afsat til national medfinansiering af ESF-foranstaltninger, herunder de supplerende midler i forbindelse med indeksregulering.

3.99. Rådets forordning (EØF) nr. 4253/88 om samordning af strukturfondene, der er ændret ved forordning (EØF) nr. 2082/93, anfører (artikel 17), at fondenes finansielle deltagelse beregnes i forhold til de samlede støtteberettigede omkostninger eller i forhold til de samlede støtteberettigede offentlige eller dermed sidestillede udgifter (på nationalt, regionalt eller lokalt niveau og EU-niveau). I det andet tilfælde kan

der kun udbetales støtte fra EU, hvis der er afsat offentlige midler hertil på nationalt plan. I det første tilfælde kan det nationale bidrag derimod erstattes af andre offentlige eller private bidrag, og det har ofte givet anledning til klager fra andre deltagere i det pågældende program. Selv om Kommissionen giver udtryk for sin opfattelse i overvågningsudvalgene og forsøger at hjælpe med at finde løsningsmuligheder, giver de gældende forordninger den ikke mulighed for at blande sig i de forskellige partners finansielle deltagelse.

For den kommende programmeringsperiode fastsætter artikel 32 i forordning (EF) nr. 1260/1999, at Kommissionens betalinger skal ske med henblik på refusion af betalte udgifter til tjenesteydelser, der allerede er gennemført på stedet. Denne bestemmelse indebærer, at der allerede er tilvejebragt midler på nationalt plan, og begrænser dermed risikoen for den utilstrækkelige nationale medfinansiering, som Revisionsretten omtaler.

DEN FINANSIELLE FORVALTNING AF STRUKTURFORANSTALTNINGERNE

Forordningerne og gennemførelsesbestemmelserne

3.102. Kommissionen fastsætter gennemførelsesbestemmelser, der er bindende for alle medlemsstater, i alle de tilfælde, hvor det er foreskrevet i Rådets forordninger. I andre tilfælde gælder nærhedsprincippet og partnerskabsprincippet, og Kommissionen opstiller retningslinjer, som ikke er bindende. Det er ikke Kommissionens opgave at fortolke de gældende regler.

En definition af de begreber og regler, som skal anvendes ved gennemførelsen af strukturforanstaltningerne, og som er i den generelle forordnings ånd, er foretaget i fire vejledninger, som er sendt til medlemsstaterne. Vejledningerne definerer og beskriver på en sammenhængende måde de forskellige etaper i programmeringen, i gennemførelsen og evalueringen og opstiller harmoniserede overvågnings- og evalueringsindikatorer.

Kommissionen er dog under overholdelse af nærhedsprincippet i færd med at udarbejde kommissionsforordninger om gennemførelsesbestemmelser til den generelle strukturforordning, specielt hvad angår støtteberettigelseskriterier, forvaltnings- og kontrolsystemer samt finansielle korrektioner.

3.103. Kommissionen erkender, at nogle medlemsstater siden additionnalitetsprincippet indførte i 1989 har haft en række problemer med fremsendelse og evaluering af oplysninger, det gælder både den metode og hyppighed, hvormed oplysningerne fremsendes til Kommissionen.

For at løse disse problemer forenkledede Rådet efter forslag fra Kommissionen additionnalitetsproceduren for programmeringsperioden 2000-2006, både hvad angår visse metode-regler og tidsplanen for additionnalitetsovervågningen. Under den forhåndskontrol, der i 2000 blev foretaget af additionnaliteten i den pågældende programmeringsperiode, havde Kommissionen og medlemsstaterne ingen større problemer med metode og fortolkning af forordningen, måske især fordi Kommissionen havde sendt dem et arbejdsdokument, som indeholder de nødvendige præciseringer af de regler, Rådet har vedtaget.

3.104. Forordningen om Samhørighedsfonden indeholder regler for finansiering af projekter, projektfaser og grupper af projekter. Under forhandlingerne om forordning (EF) nr. 1164/94 introducerede Kommissionen begrebet »projektfase« og præciserede siden over for medlemsstaterne, at økonomisk uafhængige projektfaser er:

— faser, der svarer til en funktionel enhed (f.eks. rensningsanlæg), eller som defineres geografisk (f.eks. successive motorvejsstrækninger eller en klart afgrænset jernbanelinje), eller

— faser svarende til en vis periode i projektforløbet og til visse arbejder, der fysisk kan identificeres ved hjælp af egnede kvantificerede indikatorer, og som er udført i nævnte periode.

Det skal bemærkes, at Kommissionen gentagne gange klart har redegjort for begrebet projektfase på møder i de forskellige overvågningsudvalg.

Den nye forordning gør det klart, at det projekt eller den projektfase, hvortil der ydes støtte, skal omfatte en række arbejder, som resulterer i et projekt eller en selvstændig projektfase, som er fuldt funktionsdygtig.

Kommissionen understreger, at udgifterne ikke bør samles kunstigt for at nå op på tærskelværdien på 10 mio. EUR. Kommissionen erkender dog fordelene ved at samle visse projekter, som ved deres geografiske beliggenhed eller særlige art bidrager til at realisere et bestemt kvantificerbart mål i et bestemt geografisk område, jf. de nye bestemmelser i forordning (EF) nr. 1265/1999 om ændring af bilag II til forordning (EF) nr. 1164/94 (artikel A, stk. 4).

Sammenhængen mellem de forskellige fællesskabsaktioner

3.105. EF-aktioner, der gennemføres inden for samme geografiske område, indgår i en strategi, som forhandles mellem Kommissionen og de nationale og regionale myndigheder, og som fastsættes i EFSR (EF-støtterammer) eller i SPD (enhedsprogrammeringsdokumenter).

De iværksatte foranstaltninger overvåges også af overvågningsudvalgene for EFSR, SPD eller for flerfondsprogrammerne, hvor der sidder repræsentanter for de forskellige nationale myndigheder. EF-initiativprogrammerne gennemgås i overvågningsudvalgene for EFSR og SPD.

Det betyder ikke, at den samme fond ikke kan finansiere flere ensartede foranstaltninger, som så gennemføres inden for samme geografiske område af offentlige myndigheder på forskelligt niveau. Sådanne foranstaltninger er dog ikke nødvendigvis uforenelige, men kan f.eks. bestå i anlæggelse af hovedveje og lokale veje.

Desuden vil man under forhandlingerne om operationelle programmer og EF-initiativer for den nye programmeringsperiode kunne udnytte erfaringerne fra gennemførelsen af foranstaltningerne i den forudgående programmeringsperiode. Specielt vil nedskæringen af antallet af EF-initiativprogrammer fra 14 til fire sandsynligvis resultere i en markant nedskæring af antallet af individuelle programmer og dermed af muligheden for at gennemføre ensartede foranstaltninger under forskellige programmer.

3.106. Hvad angår koordineringen af EU-støtten i Nordirland og de tilgrænsende counties i Irland, er Kommissionen meget opmærksom på dette aspekt i den nye forhandlingsrunde, og der lægges også vægt på det i bestemmelserne om de nye strukturfonde og i IFI-forordningerne. Som et første skridt blev Kommissionens forvaltning af IFI og Peace II-programmet fra 1. maj 2000 overført til samme kontor i Generaldirektoratet for Regionalpolitik. På det praktiske plan er Kommissionen glad for forslaget om, at den særlige EU-programinstans bliver forvaltningsmyndighed for både Peace II og Interreg III. Endelig vil Kommissionen under drøftelserne om de nye programmer foreslå en række foranstaltninger for at fremme koordineringen af de forskellige støtteformer, f.eks. en »one-stop shop« mellem de to operationelle programmer i Nordirland, en fælles database for ansøgninger om støtte, edb-udveksling af oplysninger om samfinansierede projekter med IFI, tilstedeværelse af en repræsentant for IFI i overvågningsudvalget for Peace II, koordinering mellem lokalt baserede partnerskabsstrukturer osv.

Når det gælder reklame, vil Kommissionen fuldt ud udnytte de seneste gennemførelsesbestemmelser vedrørende information om og reklame for støtte fra strukturfonde (1). I den forbindelse er der enighed om, at EFSR-overvågningsudvalget for Nordirland skal godkende en kommunikationsstrategi, der gennemføres ved hjælp af kommunikationsplaner inden for rammerne af de to OP'er. En lignende metode vil i forståelse med IFI-bestyrelsen blive anbefalet for at skabe offentlighed omkring Fællesskabets deltagelse i projekter, der finansieres af IFI.

3.107. Hvad angår de nationale handlingsplaner, er Revisionsrettens bemærkning om, at de bør være mere konkrete og nøjagtige, primært henvendt til medlemsstaterne. De udarbejder deres handlingsplaner på grundlag af retningslinjer, som hvert år foreslås af Kommissionen og vedtages af Rådet. Hvis de tiltag, som bliver resultatet, ikke er konkrete og nøjagtige, vil dette blive anført i den fælles beskæftigelsesrapport og kan medføre, at Kommissionen forelægger Rådet en henstilling herom.

Der er adskillige retningslinjer, der handler om beskæftigelsen af unge. I en af dem anmodes medlemsstaterne om at sikre, at enhver ung arbejdsløs i 2002 får tilbud om en ny start, inden den pågældende har været arbejdsløs i seks måneder. I en anden tages der fat på problemet med unge, der forlader skolen for tidligt, og problemerne for unge med indlæringsvanskeligheder. I en sidste bliver der set på, hvordan unge kan blive bedre til at tilpasse sig til de teknologiske og økonomiske forandringer og kan opnå de kvalifikationer, der er brug for på arbejdsmarkedet.

I den nye programmeringsperiode er det meningen, at ESF skal yde støtte til medlemsstaternes gennemførelse af de nationale handlingsplaner. Siden beskæftigelsesstrategien blev lanceret, er medlemsstaterne blevet bedt om at gøre rede for, hvordan ESF-foranstaltningerne bidrager til deres beskæftigelsesstrategi (også finansielt) og dermed til deres beskæftigelsesforanstaltninger for unge. Da der gennem nye ESF-lovgivning er skabt en forbindelse mellem den europæiske beskæftigelsesstrategi og ESF, er det nu op til medlemsstaterne at afstemme ESF-foranstaltningerne efter beskæftigelsesstrategien.

Den finansielle indsats gennem henholdsvis ESF og EUGFL, Udviklingssektionen, som Revisionsretten refererer til, er rettet mod to forskellige endemål (EUGFL, Udviklingssektionen: tilpasning af landbrugsstrukturerne, og ESF: beskæftigelsen

(1) Kommissionens forordning (EF) nr. 1159/2000 af 30. maj 2000 om de informations- og reklameforanstaltninger, som medlemsstaterne skal iværksætte vedrørende strukturfondenes interventioner (EFT L 130 af 31.5.2000, s. 30).

af unge), som indgår i forskellige mål i den generelle forordning om strukturfondene og dermed i to forskellige udviklingsstrategier (EF-støtterammerne for regionaludvikling i det ene tilfælde og et EF-initiativ i det andet). Kommissionen har sørget for at undgå enhver form for modstrid og uforenelighed mellem de tiltag, som finansieres via disse to instrumenter, men er ikke i stand til at fastlægge en helhedsstrategi for dem ud over den planlægning, der er fastsat i forordningerne.

3.108. Kommissionen erindrer om, at grundforordningen for Samhørighedsfonden ikke foreskriver nogen programmering. For projekter vedtaget i perioden 1994-1999 har Kommissionen bestræbt sig på at sikre, at der var synergi og sammenhæng mellem de foranstaltninger, der blev gennemført af henholdsvis EFRU og Samhørighedsfonden. Den af Rådet ændrede forordning om Samhørighedsfonden har medført forbedringer, som skulle give mulighed for øget effektivitet. De ændringer, der blev indført ved forordning (EF) nr. 1264/1999 og (EF) nr. 1265/1999, betyder, at medlemsstaterne skal forelægge de oplysninger, der er nødvendige for en vurdering af, om projekterne er i overensstemmelse med en sektoriel eller territorial strategi.

For perioden 2000-2006 har Kommissionen anmodet medlemsstaterne om at opstille en referenceramme for Samhørighedsfondens interventioner, hvilket skulle give dem mulighed for at øge synergien og sikre sammenhæng. I slutningen af juni 2000 havde nogle medlemsstater opstillet en referenceramme for transport- og miljøsektoren, mens andre har givet oplysninger på området i EF-støtterammen for 2000-2006.

3.109. EFRU-foranstaltningerne til udvikling af industriområder henvender sig i de allerfleste tilfælde til offentlige aktører (ofte kommuner). Disse byggemodner med støtte fra EFRU sådanne områder for siden at sælge dem eller leje dem ud på markedets betingelser til private virksomheder, normalt SMV'er (små og mellemstore virksomheder). Disse tiltag kommer derfor kun indirekte virksomhederne til gode. De gennemføres uafhængigt af andre EF-tiltag, som er rettet direkte mod virksomhederne enten for at gøre det lettere for dem at foretage erhvervsinvesteringer (EFRU og/eller EIB (Den Europæiske Investeringsbank)) eller for at udvikle kvalifikationer (ESF). At informere virksomhederne om de forskellige støttemuligheder er generelt en opgave, der påhviler de myndigheder, som skal gennemføre det pågældende program, og kan ikke udføres af initiativtagerne i de pågældende områder. Overvågningsudvalg, specielt dem, der repræsenterer et bredt partnerskab, er glimrende fora for udvikling af synergi mellem forskellige aktører. Her kan der gives detaljerede oplysninger om mulighederne i forbindelse med ESF eller EIB af Kommissionens eller bankens repræsentanter.

Udvikling af industriområder er ikke et mål i sig selv, men et instrument til brug for strukturinterventioner, og bør derfor

primært vurderes ud fra, i hvor høj grad det bidrager til at realisere de overordnede mål for disse interventioner, og uafhængigt af direkte eller indirekte bånd til andre tiltag, som medfinansieres af EF-fonde.

Kendskabet til de forskellige EF-finansieringskilder varierer meget i de enkelte regioner og økonomiske sektorer. Det er Kommissionens opfattelse, at Revisionsrettens bemærkning om manglende information ikke gælder for hovedparten af dem, der nyder godt af de EFRU-medfinansierede projekter i industriområder.

Evaluering af strukturforanstaltningerne

Forudgående vurdering og projektudvælgelse i medlemsstaterne

3.111. Kommissionen er enig med Revisionsretten i, at strategien bør være baseret på en reel behovsanalyse. Efter forslag fra Kommissionen er reglerne blevet strammet på dette punkt, og specielt artikel 41 i forordning (EF) nr. 1260/1999. I de tekniske dokumenter vedrørende perioden 2000-2006 (vejledning om planens indhold, retningslinjer for forhåndsevaluering og forhandlingsmandater) lægges der særlig vægt på dette spørgsmål. Disse dokumenter suppleres med EFS' egne retningslinjer for spørgsmål vedrørende menneskelige ressourcer.

Ifølge den hidtidige analyse af planerne for 2000-2006 er der sket reelle fremskridt på området.

Siden 1989-reformen har Kommissionen ikke været med på det niveau, hvor udvælgelsen og forvaltningen af de projekter, der medfinansieres af strukturfondene, foregår. Kommissionen er til gengæld med på det niveau, hvor der arbejdes med de flerårige programmer, da den sammen med medlemsstaterne er ansvarlig for disse programmer.

3.112. Ifølge reglerne for både perioden 1994-1996 og perioden 2000-2006 er støttemodtagerne ikke forpligtet til at foretage en evaluering på projekt- eller foranstaltningsniveau, medmindre det drejer sig om et meget omfattende projekt.

Løsningen på det problem, som Revisionsretten rejser, består i at finde frem til de rigtige udvælgelseskriterier og indføre mekanismer for at undgå illoyal konkurrence og virksomhedsflytning.

3.113. Hvilke områder, der har det største behov for støtte, blev hovedsageligt bestemt ved hjælp af to fattigdomsindekser, som blev anvendt henholdsvis nord og syd for grænsen, nemlig Rubson-indekset i Nordirland og Gamma-indekset i de tilgrænsende counties i Irland.

De problemer med gennemførelse, overvågning og evaluering, der er konstateret i forbindelse med Fællesskabets fredsinitiativer i de irske counties, skyldes delvis omstændighederne på det tidspunkt, hvor programmet blev lanceret. Det var nødvendigt at påbegynde programgennemførelsen i 1995, så den kunne foregå samtidig med den mere omfattende fredsproces i Nordirland. På grund af programmets udpræget sociale dimension og dets innovative karakter var det desuden ikke altid umiddelbart relevant eller muligt at foretage en udvælgelse og overvågning. Som nævnt bliver programmet løbende forbedret på basis af resultaterne fra overvågningen og evalueringen. Endvidere har man brugt erfaringerne fra det første Peace-program under udarbejdelsen af det nuværende Peace II-initiativ.

EFSR for Nordirland vil i en særlig prioriteret foranstaltning, kaldet »fred og forsoning«, fastsætte retningslinjer for specifikke og supplerende støttekriterier, som skal anvendes i forbindelse med Peace II-programmet. Alle Peace II-finansieringsorganer vil derfor få et fælles sæt kriterier for udvælgelse og bedømmelse af projekter. Det vil sikre, at Peace II-programmet adskiller sig fra andre EU-foranstaltninger ved at fremme økonomisk og social udvikling specielt rettet mod de sociale grupper, områder, sektorer og aktiviteter, som har lidt mest under splittelsen af befolkningen og konflikten i Nordirland.

3.114. På baggrund af den igangværende efterfølgende evaluering af Samhørighedsfondens projekter kan der konstateres klare fremskridt med hensyn til oplysningernes tilgængelighed og costbenefitanalysernes kvalitet. Desuden har Kommissionen taget en række initiativer:

- Ansøgningsskemaet er ændret således, at der kræves flere oplysninger for perioden 2000-2006.
- Vejledningen om costbenefitanalyser er ved at blive ajourført.
- Der er indgået en kontrakt om teknisk bistand med EIB for at få en bedre og mere målrettet analyse af projekterne.
- Kommissionen sender den efterfølgende evaluering af de enkelte projekter til de nationale myndigheder. Der udarbejdes en sammenfatning af erfaringerne fra første fase af den efterfølgende evaluering, som sendes til de berørte medlemsstater med henblik på yderligere forbedringer.

Mål og indikatorer

3.115. Når der ikke foreligger mere præcise EF-bestemmelser for programmeringsperioden (1994-1999), er det op til med-

lemsstaten i sin lovgivning at fastlægge bindende normer. Disse normer afspejler pr. definition forskellige økonomiske og sociale omstændigheder afhængigt af, hvilket land der er tale om. Selv på nationalt plan kan der undertiden være forskelle, når det drejer sig om medlemsstater med en føderal eller regional struktur.

I forbindelse med EUGFL, Udviklingssektionen, fastsætter forordning (EF) nr. 950/97 og dens efterfølger forordning (EF) nr. 1257/1999 derimod, at en landbruger anses for at være ung, indtil den pågældende er 40 år.

Hvad angår mål og indikatorer, er Kommissionen klar over, at der er visse svagheder i programmerne for 1994-1999. Derfor er der med den nye strukturfondsforordning indført pligt til at fastsætte kvantificerede mål (for så vidt de er kvantificerbare) for hver interventionsform. Midtvejsevalueringen i 2003 vil være det rette tidspunkt at bedømme værdien og anvendeligheden af de kvantificeringer, der indgår i programmerne.

3.116. I det oprindelige Peace I-programdokument var der ikke fastsat kvantificerede fysiske mål og mål for støttens effekt, hvilket skulle afspejle dette EF-initiativs generelle og uddelegerende karakter. Under programmets gennemførelse er der imidlertid udviklet et omfattende sæt overvågningsindikatorer (»Optimum Monitoring Questionnaire« (spørgeskemaet vedrørende den bedst mulige overvågning)), og programmets eksterne evaluator har udarbejdet en strategisk evalueringsmodel for at forberede den afsluttende efterfølgende evaluering.

På baggrund heraf er der specielt til den i EFSR prioriterede foranstaltning »fred og forsoning« udviklet et sæt output-, resultat- og virkningsindikatorer til brug under den nye finansieringsrunde. Disse indikatorer skal være et supplement til de socioøkonomiske indikatorer og mål i andre prioriterede foranstaltninger. De skal indgå i et generelt rapporteringssystem vedrørende finansielle spørgsmål og forvaltningsforhold.

3.117. Kommissionen deler Revisionsrettens opfattelse af, at enhver virksomhedsflytning, som er uredelig eller kun foretages for at få del i støtte under dække af at ville etablere sig i et industriområde, er uacceptabel. Ved bedømmelsen af små og mellemstore virksomheders (SMV) etablering i industriområder må der imidlertid også tages hensyn til positive miljøeffekter og positive eksternaliteter for SMV ved en sådan etablering. Efter Kommissionens opfattelse er belægningsgraden en god indikator for nytten af investeringer i et industriområde, men Kommissionen er enig med Retten i, at den er utilstrækkelig i forbindelse med virksomhedsflytning.

3.118. De indikatorer, der anvendes i forbindelse med Samhørighedsfonden, er indikatorer for projekternes fysiske og finansielle gennemførelse og ikke indikatorer for programmerens forløb, resultater og virkninger som dem, der er opstillet for EFRU. Hvert projekt, som finansieres af Samhørighedsfonden har sine helt egne overvågningsindikatorer, der er

afhængige af projektets art. De må derfor ikke forveksles med indikatorerne for et EFRU-program.

Makroøkonomiske vurderinger

3.119. Kommissionen har taget stilling til dette spørgsmål i forbindelse med Revisionsrettens to særberetninger om henholdsvis evaluering og Samhørighedsfonden. Kommissionens holdning til analysen af den makroøkonomiske effekt og de initiativer, den har taget, kan resumeres som følger:

- I de medlemsstater, der modtager megen strukturstøtte, og specielt i samhørighedslandene, har Kommissionen for perioden 2000-2006 foretaget en evaluering af den makroøkonomiske effekt ved hjælp af modellerne Quest II og Hermin for at få sammenlignelige resultater.
- I Østtyskland og Syditalien er der gjort mærkbare fremskridt, hvad makroøkonomisk modernisering angår, gennem udvikling af økonometriske modeller af Hermin-typen, som omfatter måling af den strukturelle effekt på udbudssiden.
- På regionalt plan går Kommissionen ind for initiativer til udarbejdelse af modeller til vurdering af den makroøkonomiske effekt. Kommissionen understreger dog, at disse initiativers omkostningseffektivitet må kunne påvises, og at mangelen på regionale statistikker kraftigt begrænser kvaliteten og gennemførligheden af disse forsøg.

På projektniveau har Kommissionen støttet en metode til udvikling af modeller til vurdering af den makroøkonomiske effekt specielt for Samhørighedsfonden. Dette forsøg giver interessante resultater, især hvad angår forholdet mellem offentlig investering, privat investering og beskæftigelse samt de »spillover«-effekter, der skabes af projekter af strukturerende art. Kommissionen mener dog, at man må have forsøget lidt på afstand for bedre at kunne analysere den merværdi, der tilføres på det operationelle og beslutningsmæssige plan i forhold til mere mikroøkonomiske teknikker.

Hensyntagningen til evalueringerne

3.120. I sit svar på punkt 3.60 til 3.84 i Revisionsrettens årsberetning fra 1998 havde Kommissionen erkendt, at mid-

vejsevalueringerne ikke altid havde haft den forventede virkning på programmeringen, men havde understreget, at processen var af nyskabende karakter, at der i forbindelse med visse programmer kunne nævnes forbilledlige eksempler, og at reglerne for programmeringsperioden 2000-2006 var blevet forbedret takket være de erfaringer, der var gjort. De samme bemærkninger gælder for evalueringen af de beskæftigelsesfremmende foranstaltninger for unge.

Når det gælder evalueringsprocedurerne effektivitet, skal det understreges, at man i programmeringsperioden 1994-1999 har kunnet etablere og udvikle en evalueringkultur inden for strukturfondene. Denne proces har været præget af et snævert samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne, hvor der har været enighed om at betragte evaluering som et forvaltningsværktøj og anvende resultaterne herfra ved gennemførelsen af programmerne. Dette samarbejde vil fortsætte i den næste programmeringsperiode, idet artikel 40 til 43 i den nye forordning etablerer et sådant evalueringssamarbejde mellem den enkelte medlemsstat og Kommissionen og samtidig præciserer, hvilke opgaver der påhviler de to parter på forskellige tidspunkter i programforløbet. Kommissionen har suppleret disse bestemmelser med retningslinjer for indikatorer, overvågning og evaluering, det gælder både strukturfondene generelt og ESF. Under forhandlingerne om de nye programmer blev disse bestemmelser ændret og udvidet, så de gik videre end de forskriftsmæssige krav (oprettelse af styringsudvalg, øjeblikkelig udnævnelse af evaluatore osv.).

Interventionernes forvaltning

I Kommissionen

3.122. Det siger sig selv, at det tager lang tid at opbygge et tværnationalt partnerskab. Den anden indkaldelse af projekter har klart vist, at der er sket fremskridt, bl.a. fordi der er udviklet edb-værktøj til forvaltning af tværnationalt samarbejde.

Oprettelsen af temagrupper bestående af repræsentanter for ESF's nationale myndigheder, de tekniske bistandsorganer og Kommissionens tjenestegrene skulle betyde, at resultaterne kan videreformidles på alle niveauer.

Det tværnationale samarbejde er blevet evalueret på programniveau af medlemsstaterne (midtvejs) og af Kommissionen (ved programmeringsperiodens udløb). Resultaterne af sidstnævnte evaluering på EF-plan har siden juni 2000 kunnet findes under følgende titler: »Final EU wide evaluation of the Community Initiative Adapt« og »Final EU wide evaluation

of the Community Initiative Employment«. Omkring fyre tværnationale partnerskaber er blevet tilfældigt udvalgt og analyseret med hensyn til overholdelsen af de fire principper for EF-initiativprogrammerne, herunder det tværnationale samarbejde, hvilket ikke havde kunnet lade sig gøre for de tusinder af medfinansierede projekter.

3.123. Kommissionen erkender, at de forskellige tjenestegrene, der tidligere arbejdede sammen om kontrollen af additionalitetsprincippet, havde visse koordineringsproblemer, fordi der var tale om forskellige generaldirektorater: Regionalpolitik, Beskæftigelse, Økonomiske og Finansielle Anliggender og Landbrug, som modtog de samme informationer eller forskellige delinformationer.

For at undgå sådanne problemer er ansvaret for dette sagsområde blevet fordelt som følger:

- GD Regionalpolitik er ansvarlig for overvågning af additionalitet i forbindelse med mål 1 og får teknisk bistand hertil af GD Økonomiske og Finansielle Anliggender.
- GD Beskæftigelse er ansvarlig for kontrol af additionalitet i forbindelse med mål 2 og 3, der for perioden 2000-2006 foretages under et og kun en gang på basis af de samme data (udgifter til aktive arbejdsmarkedsforanstaltninger) for de to mål.

Alle beslutninger drøftes i fællesskab af de ansvarlige tjenestegrene i hvert generaldirektorat, og informationerne sendes til alle berørte embedsmænd.

3.124. Det er meningen, at Kommissionens tjenestegrene skal foretage kontrol på stedet af IFI-projekter (Den Internationale Fond for Irland) inden udgangen af år 2000. I overensstemmelse med Rådets forordning om Fællesskabets finansielle bidrag til IFI (Den Internationale Fond for Irland) ⁽²⁾ vil Kommissionen senest den 1. april 2001 forelægge budgetmyndigheden en beretning, der bl.a. indeholder resultaterne af de undersøgelser og den kontrol, som Kommissionens tjenestegrene har gennemført på stedet.

I medlemsstaterne

3.125. Kommissionen deler Revisionsrettens opfattelse af, at det er nødvendigt at skærpe kontrollen i medlemsstaterne.

⁽²⁾ Rådets forordning (EF) nr. 214/2000 af 24. januar 2000 om finansielle bidrag fra Fællesskabet til Den Internationale Fond for Irland, (EFT L 24 af 29.1.2000, s. 7).

Ifølge de gældende bestemmelser, navnlig forordning (EF) nr. 2064/97 for perioden 1994-1999, har medlemsstaterne pligt til at lade uafhængige instanser foretage kontrol af mindst 5 % af de samlede støtteberettigede udgifter til hvert program, inden dette afsluttes (fra 2001).

For den nye periode 2000-2006 skærper den nye strukturforordning og gennemførelsesbestemmelserne hertil (som for øjeblikket drøftes) også kontrollen af projektlederne og de endelige støttemodtagere i medlemsstaterne.

3.126. Siden slutningen af 1997 er der, som fastsat i Peace I-programdokumentet, oprettet centrale databaser, som indeholder data om projektansøgninger og -godkendelser samt oplysninger fra projektansvarlige i overensstemmelse med spørgeskemaet vedrørende den bedst mulige overvågning (optimum monitoring questionnaire — OMQ). Disse data er sammen med interview af delprogramledere blevet anvendt til udarbejdelse af situationsrapporter til brug for overvågningsudvalget og er også blevet brugt i analyser, der er udarbejdet af den eksterne evalueringskonsulent.

Hvad additionnalitet angår, henvises der til punkt 3.103.

GENEREL KONKLUSION

3.128. De beløb, der hvert år er blevet afsat som forpligtelsesbevillinger i de finansielle overslag er blevet opført på budgettet efter reglerne. Det er kun det faktiske bevillingsforbrug, der har været mindre end de samlede bevillinger for den pågældende periode.

På grund af omprogrammeringen har man først meget sent på regnskabsåret kunnet vedtage de endelige beslutninger, der gav mulighed for at anvende de disponible midler. Det har gjort det nødvendigt at fremsføre hovedparten af de bevillinger, som ikke var blevet udnyttet ved årets udgang.

De »årlige trancher« indgår i det system, der blev indført ved den generelle strukturforordning, de finansielle overslag, den interinstitutionelle aftale og afgørelsen om egne indtægter, som indebærer et årligt loft for forpligtelsesbevillingerne (1,335 % af BNP). Dette forhindrer, at der indgås forpligtelser for programmerne i deres helhed, når de vedtages, hvad også budgetmyndigheden ville afslå.

Da bogføringen af de årlige trancher ikke alene svarer til alle de retlige forpligtelser, Fællesskabet har indgået, opfører Kommissionen disse forpligtelser blandt de ikke-balanceførte operationer, der figurerer i forvaltningsregnskabet.

3.129. For den nye programmeringsperiode 2000-2006 er Kommissionen nu ved at indføre et fælles informationssystem til registrering af alle disponible data om programmeringen og finansieringen af interventionerne for alle strukturfondene. Når det gælder den fysiske gennemførelse af foranstaltningerne, vil medlemsstaterne kun forelægge Kommissionen aggregerede indikatorer som led i den årlige rapport.

3.130. Kommissionen er med alle til rådighed stående midler i færd med at skærpe den kontrol af foranstaltningerne, der foretages på stedet, specielt i forbindelse med afslutningen af tidligere programmer.

Når det gælder kontrol og overvågning, har medlemsstaterne ifølge de gældende bestemmelser, navnlig forordning (EF) nr. 2064/97 for perioden 1994-1999, pligt til at kontrollere mindst 5 % af de samlede støtteberettigede udgifter på det tidspunkt, hvor de forskellige foranstaltninger afsluttes.

Ifølge artikel 8 i samme forordning skal de nationale myndigheder sende Kommissionen en erklæring, som resumerer konklusionerne af de kontrolundersøgelser, der er foretaget de foregående år, og en generel konklusion om gyldigheden af anmodningen om endelig betaling og retmæssigheden og korrektheden af de transaktioner, der ligger til grund for den endelige udgiftsanmeldelse.

3.131. Kommissionen er enig i, at den bør følge Rettens bemærkninger mere systematisk op, og har derfor fremlagt en handlingsplan med verificerbare mål, som til stadighed vil blive kontrolleret.

3.132. De mangler ved sikkerheden, som Retten har fundet i en del af det lokale system til forvaltning af ESF, er blevet korrigeret som nævnt ovenfor i punkt 3.56. Hvad angår forbindelsen mellem GD Beskæftigelses lokale system (SEA) og SINCOM 2, findes der som bekendt allerede et system til daglig afstemning af dataene vedrørende de afsluttede transaktioner. GD Beskæftigelse er imidlertid ved at udvikle en mekanisme til overførsel af data, som er blevet ændret i SI2 efter overførslen til SEA.

3.133. De begreber og regler, som skal anvendes ved gennemførelsen af strukturfondsinterventionerne i den generelle forordnings ånd, er beskrevet i fire vejledninger, som er fælles for alle strukturfondene. Vejledningerne definerer og beskriver på en sammenhængende måde de forskellige etaper i programmeringen, gennemførelsen og evalueringen og opstiller harmoniserede overvågnings- og evalueringsindikatorer. Bestræbelserne på at skabe sammenhæng mellem foranstaltningerne inden for de enkelte fonde og mellem fondene indbyrdes fortsættes ved udformningen af EFSR eller SPD og i flerfondsprogrammerne.

Hvad angår koordineringen med EIB, har Kommissionen med støtte fra banken taget initiativ til at arrangere møder om de enkelte lande for at udveksle erfaringer og sammen finde frem til indsatsområder og muligheder for synergi mellem de to institutioners finansieringstiltag. EIB's tjenestegrene deltager desuden i forhandlingerne med medlemsstaterne om EFSR, SPD og OP og vil, når det er relevant, være repræsenteret i overvågningsudvalgene.

Evalueringerne gennemføres med færre problemer takket være de nye regler, som betyder, at SWOT-metoden anvendes systematisk til definition af behov, kvantificering af mål med henblik på overvågning samt efterfølgende evaluering af resultaterne; denne nye procedure vil betyde, at man får en række erfaringer, der kan bruges senere.

3.134. I den nye programmeringsperiode er det meningen, at ESF skal yde støtte til gennemførelsen af medlemsstaternes nationale handlingsplaner. Siden beskæftigelsesstrategien blev lanceret, er medlemsstaterne blevet bedt om at gøre rede for, hvordan ESF-foranstaltningerne bl.a. finansielt bidrager til deres beskæftigelsesstrategi.

Indikatorer og mål er grundlaget for den målstyrede ledelse, der blev udviklet som led i den europæiske beskæftigelsesstrategi. Resultatindikatorer for arbejdsmarkedssituationen og for de første tre retningslinjer har eksisteret og været anvendt, lige siden strategien blev lanceret, og for øjeblikket er Kommissionen og medlemsstaterne i beskæftigelsesudvalgets regi ved at udvikle en række strukturindikatorer for de øvrige retningslinjer. Kommissionen og Europa-Parlamentet gik sidste år ind for at opstille supplerende mål, men Rådet var imod dette forslag. Det Europæiske Råd i Lissabon foreslog supplerende mål på en række områder, og dem vil der blive taget hensyn til ved den videre udvikling af retningslinjerne.

KAPITEL 4 (*)

Interne politikker

4.0. INDHOLD	Punkt
Indledning	4.1-4.2
Budgetgennemførelse	4.3-4.9
DAS-revision	4.10-4.23
Udgifternes art	4.10-4.12
Revisionens omfang	4.13-4.14
De vigtigste revisionsresultater	4.15-4.18
Forpligtelser	4.15
Betaling	4.16-4.18
Konklusion og anbefalinger	4.19-4.23
Opfølgning af tidligere bemærkninger	4.24-4.30
Kommissionens revision	4.31-4.39
Generel oversigt	4.31-4.34
Analyse af Generaldirektoratet for Forsknings revisionsberetninger	4.35-4.39
Personalsituationen i Generaldirektoratet for Forskning	4.40-4.48
Indledning	4.40-4.42
Bedømmelse af personalsituationen	4.43-4.48
Særprogrammet for forskning, udvikling og demonstration inden for landbrug og fiskeri (Fair-programmet)	4.49-4.51
Transeuropæiske telekommunikationsnet	4.52-4.54

(*) Kommissionens svar findes på side 127.

INDLEDNING

4.1. Den Europæiske Unions interne politikker er navnlig koncentreret om gennemførelsen og udviklingen af det indre marked. De omfatter fire hele undersektioner i budgettet og adskillige poster i en anden undersektion. I 1999 blev Kommissionen omstruktureret, og ansvaret for at gennemføre de interne politikker og forvalte de relevante budgetter påhviler nu primært 12 generaldirektorater og generalsekretariatet. De budgetposter vedrørende interne politikker, som hører under generalsekretariatet, vil fremover blive forvaltet af Generaldirektoratet for Retlige og Indre Anliggender.

4.2. Foranstaltningerne på området interne politikker vedrører:

- a) uddannelse, ungdom, kultur, det audiovisuelle område, information og andre sociale foranstaltninger (undersektion B3)
- b) energi, Euratoms nukleare sikkerhedskontrol og miljø (undersektion B4)
- c) forbrugerbeskyttelse, det indre marked, industri og transeuropæiske net (undersektion B5)

- d) forskning og teknologisk udvikling (undersektion B6) samt
- e) andre landbrugsforanstaltninger, andre regionale foranstaltninger, transport samt andre fiskeri- og havrelaterede foranstaltninger (afsnit B2-5 til B2-9 i undersektion B2).

4.6. Anmærkningerne vedrørende Det Fælles Forskningscenter (FFC) omfatter også kun en vurdering af centrets forskellige aktiviteter, og der er ikke tale om en redegørelse for budgetgennemførelsen af de poster, centret forvalter.

4.7. Anmærkningerne er ikke fuldstændige, de dækker ikke alle de berørte budgetposter, og de er heller ikke ensartede. Nogle af dem redegør for budgetgennemførelsen, men andre er blot generelle bemærkninger om de berørte programmer.

BUDGETGENNEMFØRELSE

4.3. På budgettet er der i alt afsat 5 243 millioner euro i endelige betalingsbevillinger til interne politikker. Heraf er 3 120 millioner euro beregnet til forskning og teknologisk udvikling. Beløbet er fordelt på ca. 200 budgetposter og -artikler med beløb, der varierer fra nogle tusind euro — 68 000 euro på artikel B5-4 2 1 »Gennemførelse af foranstaltninger til forbedring af landbrugsstrukturerne i Portugal og det finansielle samarbejde med Grækenland« — til 1 753 millioner euro på konto B6-5 4 1 1 »Afslutning af fjerde rammeprogram«.

4.4. Gennemgangen af »forvaltningsregnskabet«⁽¹⁾ viste, at der kun er anmærkninger til 48 poster svarende til i alt 1 226 millioner euro eller knap 25 % af bevillingerne på budgettet. Kommissionen har ikke givet en oversigt over budgetgennemførelsen af de øvrige poster, selv om der til 62 af dem var afsat mere end 3 millioner euro. For eksempel har Kommissionen ikke givet en oversigt over gennemførelsen af konto B3-1 0 0 1, finansiering af Socrates-programmet. Til denne post var der afsat 182 millioner euro i betalingsbevillinger.

4.5. Kommissionen fremsætter generelle bemærkninger om finansieringen af forskningspolitikken og beskriver de foranstaltninger, der er truffet til gennemførelse af femte rammeprogram. Der er også anmærkninger til dette programs 10 budgetposter. Der er ikke gjort specifikt rede for de øvrige poster, navnlig konto B6-5 4 1 1 »Afslutning af fjerde rammeprogram«, som fik tildelt 1 753 millioner euro i betalingsbevillinger. Det bør bemærkes, at dette beløb alene er større end det samlede beløb på de poster, hvortil der er anmærkninger specifikt vedrørende interne politikker.

4.8. **Tabel 4.1a** og **4.1b** viser udnyttelsen af de disponible bevillinger til interne politikker i 1999. **Tabel 4.1c** viser de betydeligste ændringer mellem budgetgennemførelsen i 1998 og i 1999.

4.9. **Tabel 4.2** og **4.3** og **figur 4.1** og **4.2** viser udnyttelsen af både forpligtelses- og betalingsbevillingerne i 1999 pr. kvartal:

- a) Samlet viser denne oversigt, at de fleste forpligtelser blev indgået ved regnskabsårets udgang. Udnyttelsen af betalingsbevillingerne fordelte sig nogenlunde jævnt fra andet kvartal og året ud.
- b) Det bemærkes særligt, at 90 % af de samlede forpligtelser under budgetafsnit B6-6 (femte rammeprogram) blev indgået i sidste kvartal af 1999, fordi Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse blev vedtaget sent⁽²⁾, og der skulle bruges tid til at få iværksat programmet. Disse forpligtelser udgør 47 % af de samlede forpligtelser til samtlige forskningsbudgetposter i 1999 og har betydet, at Kommissionen har kunnet følge artikel 2, stk. 1, litra a), i afgørelse nr. 182/1999/EEF om femte rammeprogram, hvor Fællesskabets bidrag for perioden 1998-1999 er fastsat til højst 3 140 millioner euro. 10 % af disse forpligtelser blev udbetalt i dette kvartal.

⁽²⁾ Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 182/1999/EF af 22. december 1998 om femte rammeprogram for Det Europæiske Fællesskabs indsats inden for forskning, teknologisk udvikling og demonstration (1998-2002), EFT L 26 af 1.2.1999. Det bemærkedes, at Kommissionen i budgettet har anført, at programmet startede i 1999 og ikke i 1998.

⁽¹⁾ SEK(2000) 537-DA — Budg/C/2.

Tabel 4.1a — Udviklingen i og gennemførelsen af 1999-budgettet

(mio. EUR)

	Interne politikker og forskning tilsammen		Forskning og teknologisk udvikling (B6)		Forbrugerbeskyttelse, det indre marked, industri og trans-europæiske net (B5)		Uddannelse, ungdom, kultur, information og andre sociale foranstaltninger (B3)		Andet = Energi, miljø og landbrugsforanstaltninger (B4 og dele af B2)	
	Forpligtelsesbevillinger	Betalingsbevillinger	Forpligtelsesbevillinger	Betalingsbevillinger	Forpligtelsesbevillinger	Betalingsbevillinger	Forpligtelsesbevillinger	Betalingsbevillinger	Forpligtelsesbevillinger	Betalingsbevillinger
Loft iht. de finansielle overslag ⁽¹⁾	6 386,0									
Udviklingen i budgettet										
Oprindelige bevillinger	5 806,7	5 069,6	3 450,0	3 038,4	1 097,6	878,2	790,7	745,1	468,4	407,9
Endelige disponible bevillinger	6 144,5 ⁽²⁾	5 242,7 ⁽²⁾	3 632,9	3 119,7	1 136,2	915,0	884,4	802,0	484,1	404,5
Difference mellem endelige og oprindelige bevillinger	337,8	173,1	182,9	81,3	38,6	36,8	93,7	56,9	15,7	-1,9
Difference i % (endelige – oprindelige)/(oprindelige)	6	3	5	3	4	4	12	8	3	0
Budgetgennemførelsen										
Gennemførelse	5 891,0	4 473,1	3 465,9	2 574,9	1 104,1	848,0	849,3	687,4	471,7	362,8
% af endelige disponible bevillinger	96	85	95	83	97	93	96	86	97	89
Bevillinger fremført til 2000	182,7	413,8	154,3	345,2	7,9	22,2	20,1	35,9	0,5	10,5
% af endelige disponible bevillinger	3	8	4	11	1	2	2	4	0	3
Bortfaldne bevillinger	70,8	355,8	12,7	199,6	24,2	44,8	15,0	78,7	11,9	32,7
% af endelige disponible bevillinger	1	7	0	6	2	5	2	10	2	8

⁽¹⁾ Budgethåndbogen — 1999-udgave (SEK(99) 1100 DA).⁽²⁾ Inklusive EFTA-bidrag i henhold til tabel 5 og 6 i bind IV til driftsregnskab og balance (SEK(2000) 1624 FR).

Kilde: Driftsregnskab og balance (SEK(2000) 538 - FR).

Tabel 4.1b — Budgetgennemførelse i 1999 fordelt på afsnit/undersektion

(mio. EUR)

Afsnit/ undersektion i budgettet	Betegnelse	Forpligtelsesbevillinger					Betalingsbevillinger				
		Oprindeligt bud- get ⁽¹⁾	Endeligt budget efter TÆB ⁽²⁾ og overførsler	Gennemførelse	Gennemførelses- grad for oprinde- ligt budget (%)	Gennemførelses- grad for endeligt budget (%)	Oprindeligt bud- get ⁽¹⁾	Endeligt budget efter TÆB ⁽²⁾ og overførsler	Gennemførelse	Gennemførelses- grad for oprinde- ligt budget (%)	Gennemførelses- grad for endeligt budget (%)
B2-5	Andre landbrugsforanstaltninger	145,800	148,243	139,854	95,9	94,3	131,700	140,900	130,938	99,4	92,9
B2-6	Andre regionale foranstaltninger	17,000	17,000	17,000	100,0	100,0	22,000	19,500	18,019	81,9	92,4
B2-7	Transport	21,200	21,200	21,136	99,7	99,7	19,200	19,200	15,787	82,2	82,2
B2-9	Andre fiskeri- og havrelaterede foranstaltninger	48,950	55,150	54,810	112,0	99,4	35,550	35,750	35,411	99,6	99,1
	I alt B2	232,950	241,593	232,800	99,9	96,4	208,450	215,350	200,155	96,0	92,9
B3-1	Uddannelse, erhvervsuddannelse og ungdom	441,700	486,733	477,853	108,2	98,2	397,818	432,037	377,629	94,9	87,4
B3-2	Kultur og det audiovisuelle område	92,110	131,158	122,994	133,5	93,8	97,347	121,424	99,072	101,8	81,6
B3-3	Information og kommunikation	106,240	106,910	97,097	91,4	90,8	113,590	113,010	90,177	79,4	79,8
B3-4	Den sociale dimension og beskæftigelsen	150,640	159,638	151,377	100,5	94,8	136,210	135,492	120,571	88,5	89,0
	I alt B3	790,690	884,439	849,321	107,4	96,0	744,965	801,963	687,449	92,3	85,7
B4-1	Energi	40,580	42,031	40,583	100,0	96,6	36,326	34,946	27,762	76,4	79,4
B4-2	Euratoms nukleare sikkerhedskontrol	16,400	16,400	15,335	93,5	93,5	15,700	13,900	13,717	87,4	98,7
B4-3	Miljø	178,450	184,098	182,907	102,5	99,4	147,212	140,264	121,047	82,2	86,3
	I alt B4	235,430	242,529	238,825	101,4	98,5	199,238	189,110	162,526	81,6	85,9
B5-1	Forbrugerpolitik og beskyttelse af forbrugernes sundhed	23,850	23,850	22,349	93,7	93,7	19,450	19,450	19,013	97,8	97,8
B5-2	Støtte til genopbygning	2,234	2,234	2,208	98,8	98,8	2,234	2,234	2,208	98,8	98,8
B5-3	Det indre marked	134,645	138,975	131,314	97,5	94,5	128,195	136,320	119,810	93,5	87,9
B5-4	Industri	92,017	92,017	92,009	100,0	100,0	93,950	93,950	83,821	89,2	89,2
B5-5	Arbejdsmarkedet og teknologisk innovation	208,980	214,138	197,294	94,4	92,1	135,272	135,286	116,444	86,1	86,1
B5-6	Statistisk information	22,725	33,003	32,788	144,3	99,3	24,779	30,957	27,155	109,6	87,7
B5-7	Transeuropæiske net	584,690	585,302	580,788	99,3	99,2	451,990	456,990	445,660	98,6	97,5
B5-8	Samarbejdspolitikken vedrørende retlige og indre anliggender	21,900	42,000	41,316	188,7	98,4	15,900	35,500	30,825	193,9	86,8
B5-9	Bekæmpelse af svig og udgifter til støtte for de interne politikker	6,600	4,700	4,078	61,8	86,8	6,400	4,290	3,155	49,3	73,5
	I alt B5	1 097,641	1 136,219	1 104,144	100,6	97,2	878,170	914,977	848,091	96,6	92,7
B6-1	Det Fælles Forskningscenter — Personale- og gennemførelsesmidler	210,738	251,314	250,748	119,0	99,8	216,797	244,126	232,708	107,3	95,3
B6-2	Det Fælles Forskningscenter — Direkte driftsbevillinger — EF-rammeprogrammet 1994-1998	38,800	39,243	34,942	90,1	89,0	14,863	17,072	11,791	79,3	69,1
B6-3	Det Fælles Forskningscenter — Direkte driftsbevillinger — Euratom-rammeprogrammet 1994-1998	11,262	11,190	10,745	95,4	96,0	4,978	4,978	4,143	83,2	83,2
B6-4	Det Fælles Forskningscenter — Direkte foranstaltninger — Afslutning af FFC's tidligere fælles og supplerende programmer og andre aktiviteter...	p.m.	107,419	17,212	:	:	29,296	106,289	43,976	150,1	41,4
B6-5	Indirekte foranstaltninger (foranstaltninger med omkostningsdeling... — Afslutning af tidligere foranstaltninger	p.m.	93,954	47,466	:	:	2 034,444	2 059,558	1 850,440	91,0	89,8
B6-6	Indirekte foranstaltninger (foranstaltninger med omkostningsdeling)...Det femte rammeprogram 1999-2002	3 189,200	3 129,786	3 104,826	97,4	99,2	738,057	687,697	431,806	58,5	62,8
	I alt B6	3 450,000	3 632,906	3 465,939	100,5	95,4	3 038,435	3 119,720	2 574,864	84,7	82,5
EFTA-bidrag ⁽³⁾	Formålsbestemte reserver (Kapitel B0-4 0) under B2, B3 og B5		6,807					1,590			
	I alt	5 806,711	6 144,493	5 891,029	101,5	95,9	5 069,258	5 242,710	4 473,085	88,2	85,3

⁽¹⁾ Oprindeligt 1999-budget plus fremførte bevillinger.

⁽²⁾ Tillægs- og ændringsbudget.

⁽³⁾ Jf. tabel 5 og 6 i bind IV til driftsregnskab og balance (SEK(2000) 1624 - FR).

NB: p.m. = pro-memoria; := tal foreligger ikke.

Kilde: Driftsregnskab og balance (SEK(2000) 538 - FR).

Tabel 4.1c — Sammenligning mellem de betydeligste ændringer i budgetgennemførelsen i 1998 og 1999

(mio. EUR)

Afsnit/Undersektion i budgettet	Tekst	Udnyttede bevillinger i 1998 ⁽¹⁾		Udnyttede bevillinger i 1999		Forholdet 1998/1999 i %	
		Forpligtelsesbevillinger	Betalingsbevillinger	Forpligtelsesbevillinger	Betalingsbevillinger	Forpligtelsesbevillinger	Betalingsbevillinger
B3-1	Uddannelse, erhvervsuddannelse og ungdom	438,211	301,734	477,853	377,629	9,0	25,2
B3-3	Information og kommunikation	110,831	101,055	97,097	90,177	- 12,4	- 10,8
B4-3	Miljø	140,384	121,487	182,907	121,047	30,3	- 0,4
B5-5	Arbejdsmarkedet og teknologisk innovation	181,861	89,781	197,294	116,444	8,5	29,7
B5-7	Transeuropæiske net	545,608	410,628	580,788	445,660	6,4	8,5
B5-8	Samarbejdspolitikken vedr. retlige og indre anliggender	15,290	8,339	41,316	30,825	170,2	269,6

⁽¹⁾ Jf. årsberetningen for 1998.

Tabel 4.2 — Udnyttelsen af forpligtelsesbevillingerne i 1999 pr. kvartal

(mio. EUR)

Afsnit		Første kvartal	Andet kvartal	Tredje kvartal	Fjerde kvartal	I alt
B2-5	Andre landbrugsforanstaltninger	2,945	33,156	25,592	78,161	139,854
B2-6	Andre regionale foranstaltninger	0,000	0,000	17,000	0,000	17,000
B2-7	Transport	2,939	2,161	3,019	13,017	21,136
B2-9	Andre fiskeri- og havrelaterede foranstaltninger	2,090	40,821	0,124	11,775	54,810
	I alt B2	7,974	76,138	45,735	102,953	232,800
B3-1	Uddannelse, erhvervsuddannelse og ungdom	47,391	211,786	59,962	158,714	477,853
B3-2	Kultur og det audiovisuelle område	52,974	5,258	10,770	53,992	122,994
B3-3	Information og kommunikation	13,883	25,287	20,134	37,793	97,097
B3-4	Den sociale dimension og beskæftigelsen	34,095	17,087	24,843	75,352	151,377
	I alt B3	148,343	259,418	115,709	325,851	849,321
B4-1	Energi	3,049	8,331	6,040	23,163	40,583
B4-2	Euratoms nukleare sikkerhedskontrol	6,179	1,603	3,424	4,129	15,335
B4-3	Miljø	6,238	21,624	79,040	76,005	182,907
	I alt B4	15,466	31,558	88,504	103,297	238,825
B5-1	Forbrugerpolitik og beskyttelse af forbrugernes sundhed	2,416	8,651	4,632	6,650	22,349
B5-2	Støtte til genopbygning	2,208	0,000	0,000	0,000	2,208
B5-3	Det indre marked	40,892	19,838	29,599	40,985	131,314
B5-4	Industri	0,000	88,862	1,055	2,092	92,009
B5-5	Arbejdsmarkedet og teknologisk innovation	8,817	8,704	121,696	58,077	197,294
B5-6	Statistisk information	3,106	6,705	4,826	18,151	32,788
B5-7	Transeuropæiske net	0,382	8,933	529,438	42,035	580,788
B5-8	Samarbejdspolitikken vedrørende retlige og indre anliggender	0,063	6,828	17,227	17,198	41,316
B5-9	Bekæmpelse af svig og udgifter til støtte for de interne politikker	1,053	0,306	0,540	2,179	4,078
	I alt B5	58,937	148,827	709,013	187,367	1 104,144
B6-1	Det Fælles Forskningscenter — Personale- og gennemførelsesmidler	115,777	53,000	19,624	62,347	250,748
B6-2	Det Fælles Forskningscenter — Direkte driftsbevillinger — EF-rammeprogrammet 1994-1998	3,260	5,097	9,568	17,017	34,942
B6-3	Det Fælles Forskningscenter — Direkte driftsbevillinger — Euratom-rammeprogrammet 1994-1998	1,323	1,931	1,777	5,714	10,745
B6-4	Det Fælles Forskningscenter — Direkte foranstaltninger — Afslutning af FFC's tidligere fælles og supplerende programmer og andre aktiviteter...	24,508	5,853	- 17,407	4,258	17,212
B6-5	Indirekte foranstaltninger (foranstaltninger med omkostningsdeling)... Afslutning af tidligere foranstaltninger...	109,170	- 0,435	- 78,209	16,940	47,466
B6-6	Indirekte foranstaltninger (foranstaltninger med omkostningsdeling)... Femte rammeprogram 1999-2002	85,062	81,969	141,701	2 796,094	3 104,826
	I alt B6	339,100	147,415	77,054	2 902,370	3 465,939
	I alt	569,820	663,356	1 036,015	3 621,838	5 891,029

Kilde: Kvartalsberetninger om gennemførelsen af budgettet og driftsregnskab og balance.

Tabel 4.3 — Udnyttelsen af betalingsbevillingerne i 1999 pr. kvartal

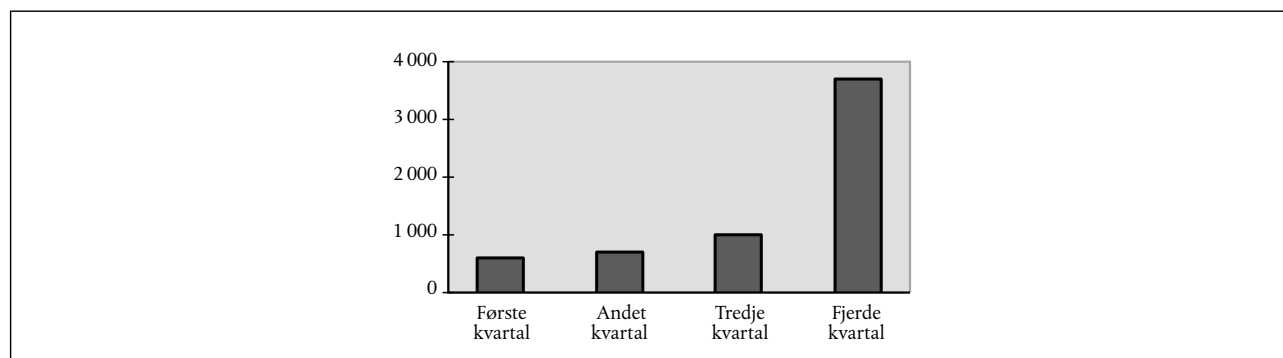
(mio. EUR)

Afsnit		Første kvartal	Andet kvartal	Tredje kvartal	Fjerde kvartal	I alt
B2-5	Andre landbrugsforanstaltninger	10,048	37,350	17,794	65,746	130,938
B2-6	Andre regionale foranstaltninger	0,002	0,654	4,108	13,255	18,019
B2-7	Transport	1,892	3,324	2,143	8,428	15,787
B2-9	Andre fiskeri- og havrelaterede foranstaltninger	2,684	3,316	16,104	13,307	35,411
	I alt B2	14,626	44,644	40,149	100,736	200,155
B3-1	Uddannelse, erhvervsuddannelse og ungdom	19,873	105,374	154,238	98,144	377,629
B3-2	Kultur og det audiovisuelle område	14,689	19,986	28,914	35,483	99,072
B3-3	Information og kommunikation	6,378	19,141	28,190	36,468	90,177
B3-4	Den sociale dimension og beskæftigelsen	31,831	24,290	33,860	30,590	120,571
	I alt B3	72,771	168,791	245,202	200,685	687,449
B4-1	Energi	0,000	8,840	8,445	10,477	27,762
B4-2	Euratoms nukleare sikkerhedskontrol	2,404	2,651	5,099	3,563	13,717
B4-3	Miljø	13,308	16,465	36,450	54,824	121,047
	I alt B4	15,712	27,956	49,994	68,864	162,526
B5-1	Forbrugerpolitik og beskyttelse af forbrugernes sundhed	2,384	5,244	7,992	3,393	19,013
B5-2	Støtte til genopbygning	0,674	0,383	0,736	0,415	2,208
B5-3	Det indre marked	19,553	47,503	26,866	25,888	119,810
B5-4	Industri	0,086	0,644	82,665	0,426	83,821
B5-5	Arbejdsmarkedet og teknologisk innovation	9,467	13,881	80,620	12,476	116,444
B5-6	Statistisk information	5,384	7,248	6,927	7,596	27,155
B5-7	Transeuropæiske net	33,178	72,046	202,254	138,182	445,660
B5-8	Samarbejdspolitikken vedrørende retlige og indre anliggender	9,322	2,680	9,762	9,061	30,825
B5-9	Bekæmpelse af svig og udgifter til støtte for de interne politikker	0,385	0,518	0,469	1,783	3,155
	I alt B5	80,433	150,147	418,291	199,220	848,091
B6-1	Det Fælles Forskningscenter — Personale- og gennemførelsesmidler	40,917	69,639	60,336	61,816	232,708
B6-2	Det Fælles Forskningscenter — Direkte driftsbevillinger — EF-rammeprogrammet 1994-1998	0,101	1,380	4,034	6,276	11,791
B6-3	Det Fælles Forskningscenter — Direkte driftsbevillinger — Euratom-rammeprogrammet 1994-1998	0,116	0,681	1,155	2,191	4,143
B6-4	Det Fælles Forskningscenter — Direkte foranstaltninger — Afslutning af FFC's tidligere fælles og supplerende programmer og andre aktiviteter...	12,535	13,710	8,815	8,916	43,976
B6-5	Indirekte foranstaltninger (foranstaltninger med omkostningsdeling)... Afslutning af tidligere foranstaltninger...	157,213	851,880	370,674	470,673	1 850,440
B6-6	Indirekte foranstaltninger (foranstaltninger med omkostningsdeling)... Femte rammeprogram 1999-2002	11,028	30,398	108,870	281,510	431,806
	I alt B6	221,910	967,688	553,884	831,382	2 574,864
	I alt	405,452	1 359,226	1 307,520	1 400,887	4 473,085

Kilde: Kvartalsberetninger om gennemførelsen af budgettet og driftsregnskab og balance.

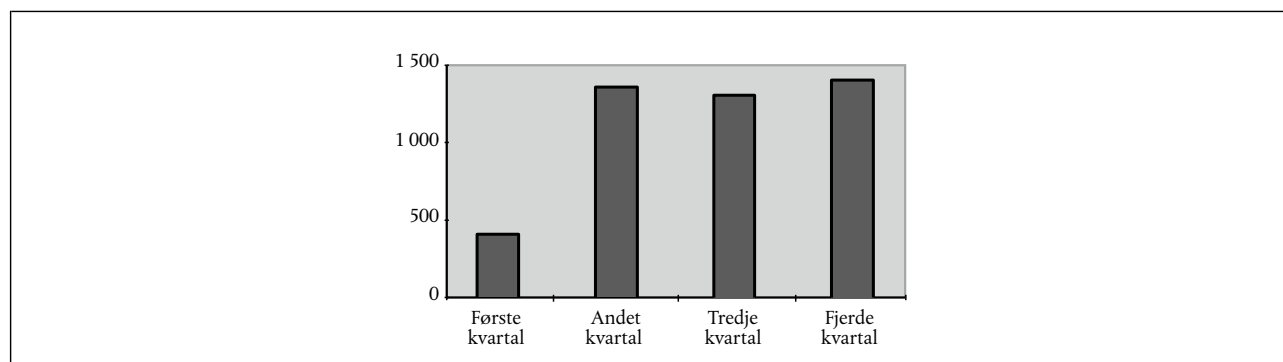
Figur 4.1 — Udnyttelsen af forpligtelsesbevillingerne i 1999 pr. kvartal

(mio. EUR)



Figur 4.2 — Udnyttelsen af betalingsbevillingerne i 1999 pr. kvartal

(mio. EUR)



c) I modsætning til den samlede kvartalsvise udnyttelse fordelte betalingerne vedrørende den sociale dimension (afsnit B3-4) sig nogenlunde jævnt over året, og betalingerne vedrørende industri (afsnit B5-4) blev næsten udelukkende (99 %) afholdt i tredje kvartal.

4.11. Der er tale om standardkontrakter, én for hver støttetype og for hvert støtteområde. Heri er det fastsat, hvilke udgifter der er støtteberettigede, og der er fastlagt en betalingsplan. I de fleste tilfælde udbetales der et forskud, når kontrakten er underskrevet, og derefter udbetales de mellemliggende beløb periodisk, og i mange tilfælde er udbetalingerne betinget af, at der forinden er indsendt en rapport og/eller en udgiftsanmeldelse. Restbeløbet udbetales, når det endelige resultat foreligger, og den endelige rapport om projektet er indsendt, og begge dele er godkendt.

DAS-REVISION

Udgifternes art

4.10. Størstedelen af de udgifter, der afholdes over budgettet på området interne politikker, er direkte udgifter. Kommissionen indgår kontrakter med offentlig eller privat tredjemand (endelige støttemodtagere) om projekter eller foranstaltninger, som den støtter ved at finansiere en bestemt procentdel af de støtteberettigede omkostninger.

4.12. Andre udgifter på dette område er fastpriskontrakter på tjenesteydelser eller leverancer, som betales mod forevisning af en faktura, når kontraktbetingelserne er opfyldt.

Revisionens omfang

4.13. Målet for revisionen af de interne politikker var dels at indsamle tilstrækkeligt og anvendeligt revisionsbevis som et led i DAS-revisionen vedrørende det

almindelige budget for 1999, dels at give en specifik bedømmelse af området på grundlag af supplerende revision af de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed.

4.14. Forpligtelserne blev revideret i Kommissionen. Alle formelle aspekter ved transaktionerne blev efterprøvet, og det blev undersøgt, om kontrahenterne/støttemodtagerne var udvalgt lovligt og formelt rigtigt. Betalingerne blev revideret på det relevante niveau. Betalinger afholdt på grundlag af udgifts-anmeldelser blev revideret på stedet hos den endelige støttemodtager. Forskud og betalinger afholdt på grundlag af fakturaer vedrørende fastpriskontrakter blev revideret i Kommissionen.

De vigtigste revisionsresultater

Forpligtelser

4.15. Under revisionen af forpligtelserne konstateredes der nogle, navnlig formelle, fejl. Der var for hovedpartens vedkommende tale om forkerte forfaldsdatoer.

Betalinger

4.16. I de reviderede betalinger konstateredes der et væsentligt antal fejl, både substansfejl og formelle fejl. De fleste af substansfejlene vedrørte tilfælde, hvor de endelige støttemodtagere havde ansat de faktiske udgifter for højt, navnlig fordi de medregnede udgifter, der ikke var støtteberettigede. De fleste af de formelle fejl bestod i, at den endelige støttemodtager ikke havde opfyldt kontrakten, og et mindre antal vedrørte Kommissionens procedurer.

4.17. Der konstateredes ingen fejl i forskudsbetalingerne og i de betalinger, der var afholdt i henhold til kontrakterne. Navnlig på forskningsområdet afholdes mange af betalingerne på grundlag af de endelige modtageres udgifts-anmeldelser, og der konstateredes et væsentligt antal fejl i sådanne betalinger. De skyldtes navnlig, at der var anmeldt for høje generalomkostninger, og at der manglede dokumentation.

4.18. De fejl, der vedrører udgifts-anmeldelserne, navnlig på forskningsområdet, skyldes det system, der anvendes. Betalingerne afholdes på grundlag af de endelige støttemodtageres anmeldelser, som skal vise de faktisk afholdte udgifter. Kommissionen efterprøver

kun i meget begrænset omfang eller slet ikke de anmeldte udgifter og undersøger kun, om formalia er overholdt, og om omkostningerne generelt virker rimelige. Desuden er der ikke fastsat sanktioner i kontrakterne — de endelige støttemodtagere risikerer højst at skulle tilbagebetale de for meget udbetalte beløb — og der er derfor næsten intet incitament til at undlade at anmelde for høje omkostninger.

Konklusion og anbefalinger

4.19. Under revisionen af lovligheden og den formelle rigtighed af de transaktioner, der ligger til grund for regnskabsårets forpligtelser og betalinger på området interne politikker, konstateredes der igen i 1999 et væsentligt antal fejl i betalingerne, mens der var færre fejl i forpligtelserne.

4.20. Kommissionen bør i højere grad sørge for, at det klart fremgår af kontrakterne, hvilke udgifter der er støtteberettigede, og forklare dette bedre for støttemodtagerne, så risikoen for, at de endelige støttemodtagere anmelder ikke-støtteberettigede udgifter, mindskes. For at sikre, at støttemodtagerne anvender kontraktbestemmelserne korrekt, bør Kommissionen desuden overveje at indføre bestemmelser i kontrakterne, så der kan pålægges sanktioner, hvis der anmeldes for høje omkostninger.

4.21. I forbindelse med femte rammeprogram vil udgifterne fortsat blive godtgjort på grundlag af de endelige modtageres anmeldelser. Kommissionen har dog indført mulighed for, at der kan vælges en fast sats for generalomkostninger. Kommissionen bør holde øje med, at dette ikke generelt gør det muligt at få godtgjort flere generalomkostninger, end der faktisk er afholdt.

4.22. Kommissionen bør i højere grad kontrollere de foreslåede omkostninger, når projekterne udvælges, og mere omhyggeligt efterprøve de anmeldte udgifter som et led i tilsynet med projekterne. Det kunne f.eks. gøres ved at anmode kontrahenten om at indsende dokumentation, beregninger af f.eks. generalomkostninger og fakturerede arbejdstimer eller de underskrevne kontrakter og betalte fakturaer.

4.23. Kommissionens kontrol af støttemodtagernes udgifts-anmeldelser bør forstærkes og forbedres. Retten konstaterer til sin tilfredshed, at Kommissionen — i overensstemmelse med Rettens tidligere anbefalinger — har forøget antallet af revisioner på stedet. Der udføres dog stadig kun relativt få revisioner i forhold til antallet af støttemodtagere. Retten skal derfor opfordre Kommissionen til også at overveje at indføre en ordning, som sikrer, at støttemodtagere, som anmelder udgifter

over et vist beløb, skal vedlægge en erklæring fra en ekstern revisor, der bekræfter, at de anmeldte udgifter er nøjagtige, og at udgifterne er støtteberettigede i henhold til bestemmelserne i kontrakten.

OPFØLGNING AF TIDLIGERE BEMÆRKNINGER

4.24. Retten har fulgt op på de bemærkninger, den tidligere har fremsat vedrørende to områder. For det første har den undersøgt, om Kommissionen har truffet foranstaltninger som reaktion på de bemærkninger, som havde finansiell indvirkning, og for det andet, om der var sket ændringer i personaletildelingen som følge af Rettens kritik i særberetningen om Joule-Thermie-programmet ⁽³⁾.

4.25. Ni kontrakter i GD for Energi og Transport (tidligere GD XVII) og otte kontrakter i GD for Forskning (tidligere GD XII) er igen blevet revideret for at undersøge, om Kommissionen havde iværksat de foranstaltninger, den har accepteret at iværksætte for at imødekomme Rettens bemærkninger:

- a) I GD for Energi og Transport var der truffet foranstaltninger i forbindelse med tre kontrakter. Kommissionen arbejdede stadig på fire andre, og for de sidste to kontraktors vedkommende var Kommissionens opfølgning utilstrækkelig eller forsinket.
- b) I GD for Forskning havde Kommissionen truffet foranstaltninger i forbindelse med tre kontrakter og arbejdede stadig på to andre. For de øvrige tre kontraktors vedkommende havde den enten ikke fulgt op på resultaterne af Rettens revision, eller opfølgningen var utilstrækkelig eller forsinket.

4.26. Kommissionen havde således truffet foranstaltninger i forbindelse med seks af de 17 kontrakter og arbejdede stadig på seks andre. Kommissionen bør bestræbe sig mere på at træffe de foranstaltninger, den har accepteret at træffe for at imødekomme revisionsresultaterne.

4.27. Allerede i 1994 bemærkede Retten, at det var problematisk at ansætte videnskabeligt personale i faste

⁽³⁾ Særberetning nr. 17/98 om støtte til vedvarende energikilder i Joule-Thermie-programmets aktioner med omkostningsdeling og pilotaktionerne i Altener-programmet, med Kommissionens svar, EFT C 356 af 20.11.1998.

stillinger, der indebærer administrative opgaver ⁽⁴⁾. I 1998 konstaterede Retten også under undersøgelsen af Joule-Thermie-programmet for vedvarende energikilder, at »26 ud af 48 stillinger ... finansieret over budgetbevillingerne til Joule-Thermie ... var besat med medarbejdere, som beskæftigede sig med opgaver, der lå uden for Joule-Thermie-programmet«.

4.28. Joule-Thermie-programmet blev afsluttet sammen med fjerde rammeprogram, og Rettens opfølgning af revisionen vedrørende personalet (alle lønklasser) foregik derfor inden for det program, der kan betragtes som Joule-Thermies efterfølger, nemlig programmet »Bevarelse af økosystemet — energi« (budgetkonto B6-6 1 4 2).

4.29. Undersøgelsen viste, at 73 (87 %) af de 84 stillinger, der var til rådighed for dette program i 1999, var besat i begyndelsen af 2000. 55 af medarbejderne var ansat i GD for Forskning (29 i kategori A, 13 i kategori B og 13 i kategori C) og de øvrige 18 i GD for Energi og Transport. I GD for Forskning var 42 af de ansatte (76 %) direkte involveret i gennemførelsen eller koordineringen af programmet, mens de sidste 24 % (13 medarbejdere, alle i kategori B og C) arbejdede i kontorer med tværgående opgaver, såsom edb, personaleadministration, revision, kommunikation og finansiering. Der er stadig tale om en høj procentdel, men som det fremgår af punkt 4.27, er den betydeligt lavere end tidligere. Retten konstaterede også, at ingen af de ansatte, hvis stillinger var finansieret over budgetkonto B6-6 1 4 2, arbejdede inden for et andet videnskabeligt område eller med nuklear energi. Det er en væsentlig forbedring.

4.30. Retten anbefaler, at Kommissionen fortsat arbejder på at sikre, at de stillinger, budgetmyndigheden specifikt har bevilget til bestemte programmer, tilknyttes disse programmer direkte. Ansættelse af personale til tværgående opgaver i forbindelse med disse programmer bør ske i fuld gennemsigtighed.

KOMMISSIONENS REVISION

Generel oversigt

4.31. **Tabel 4.4** er en oversigt over de oplysninger, Retten modtog fra de forskellige generaldirektorer i

⁽⁴⁾ Særberetning nr. 6/93 om de europæiske forsknings- og udviklingsprogrammer inden for informationsteknologi (Esprit-programmerne), EFT C 45 af 14.2.1994.

Tabel 4.4 — Interne revisioner afsluttet i 1999 ⁽¹⁾

Generaldirektorat	Antal afsluttede revisioner		Antal reviderede kontrakter		Antal løbende kontrakter		Værdien af de reviderede kontrakter (mio. EUR)		Værdien af de løbende kontrakter (mio. EUR)		Beløb, som skal tilbagesøges, eller betalinger, som skal nedsættes som følge af den interne revision (mio. EUR)	
	1998 ⁽²⁾	1999	1998 ⁽²⁾	1999	1998 ⁽²⁾	1999	1998 ⁽²⁾	1999	1998 ⁽²⁾	1999	1998 ⁽²⁾	1999
AGRI — Landbrug (ex GD VI) ⁽⁴⁾	:	3	:	19	:	504	:	2,00	:	78,93	:	0,11
EAC — Uddannelse og Kultur (ex-GD XXII — Uddannelse mv.)	28	77	97	134	4 970	3 963	120,92	105,98	296,68	345,40	0,34	3,25
(ex-GD X — Information, Kultur mv.)	23	42	95	77	6 011	1 461	9,76	8,37	157,98	124,30	1,55	0,03
EMPL — Beskæftigelse, Sociale Anliggender og Arbejdsmarkedsforhold (ex-GD V) (-nu GD EMPL)	11	9 ⁽⁵⁾	41	30 ⁽¹⁸⁾	4 704	3 016 ^(2 210)	7,13 ⁽³⁾	6,11 ⁽³⁾ ^(4,91)	13,99 ⁽³⁾	193,97 ⁽³⁾ ^(124,90)	0,43	0,18 ^(0,14)
(-nu GD SANCO)		⁽⁴⁾		⁽¹²⁾		⁽⁸⁰⁶⁾		^(1,20)		^(69,07)		^(0,04)
TREN — Energi og Transport (ex-GD XVII — Energi)	37	25	58	86	3 322	2 317	74,37 ⁽³⁾	67,59	516,46	785,27	⁽⁷⁾	0,82
(ex-GD VII — Transport)	46	24	78	108	922	906	142,50	201,65	1 625,35	2 106,80	0,25	0,31
ENTR — Erhvervspolitik (ex-GD III — Industri)	5	1	24	4	1 002	⁽⁷⁾	5,72	4,57	2 057,48	⁽⁷⁾	1,14	0,15
(ex-GD XXIII — Erhvervspolitik, Handel mv.)	3	5	3	5	390	⁽⁷⁾	0,64	1,25	36,00 ⁽³⁾	⁽⁷⁾	0,02	0,02
ENV — Miljø (ex-GD XI)	65	16	65	30	2 540	2 848	28,39	5,11	296,18	360,98	0,40	0,08
FISH — Fiskeri (ex-GD XIV)	:	3	:	12	:	171	:	2,54	:	181,46	:	0,03
SANCO — Sundhed og Forbrugerbeskyttelse (ex-GD XXIV)	5	7	15	13	143	368	1,11	2,70	25,40	20,70 ⁽³⁾	0,00	0,15
(kapitel B2 — 51) ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾	:	5	:	5	:	:	:	225,55 ⁽⁵⁾	:	:	:	98,60 ⁽⁵⁾
INFSO — Informationssamfundet (ex-GD XIII)	10	13	12	54	1 349	2 490	12,25	19,29	1 949,19	6 434,00	6,35	1,57
MARKT — Det Indre Marked (ex-GD XV)	0	0	0	0	124	80	0,00	0,00	4,85	6,92	0,00	0,00
RTD — Forskning (ex-GD XII)	69	74	132	126	11 099	8 734	55,20	46,60	5 668,00	5 020,00	2,80	1,90
TAXUD — Beskatning og Toldunion (ex-GD XXI)	3	3	3	3	⁽⁷⁾	147	1,20	0,24	⁽⁷⁾	44,35	0,18	0,04
SG — Generalsekretariatet	1	17 ⁽⁶⁾	1	44 ⁽⁶⁾	1	⁽⁷⁾	39,00	10,28	39,00	⁽⁷⁾	0,00	⁽⁷⁾
I alt	306	324	624	750	36 577	27 005	498,19	484,28	12 686,56	15 703,08	13,46	8,64

⁽¹⁾ Definitioner anvendt ved udarbejdelsen af denne tabel:

- Antal afsluttede revisioner: finansielle revisioner, hvor der blev udarbejdet en endelig revisionsberetning i løbet af året.
- Antal løbende kontrakter: kontrakter, der blev underskrevet i løbet af året og endnu ikke var afsluttet, plus det samlede antal igangværende kontrakter ved begyndelsen af året, som ikke blev afsluttet i løbet af året. Termen »kontrakt« omfatter både kontrakter (aktioner med omkostningsdeling eller kontrakter tildelt ved procedurerne for offentlige indkøb) og tilskud (hvor der er indgået en finansieringsaftale). En »afsluttet kontrakt« er en kontrakt, hvor betingelserne er blevet opfyldt, hvor alle finansielle og tekniske revisioner er gennemført og den endelige betaling afholdt.
- Værdien af de reviderede kontrakter: kun værdien af den reviderede kontrahents andel af de kontrakter, der er revideret på stedet.
- Beløb, som skal tilbagesøges: beløb, som i henhold til beregninger foretaget under den stedlige revision skal tilbagesøges, og som er dokumenteret i de interne revisionsberetninger.

⁽²⁾ Jf. årsberetningen for 1998, tabel 4.5. På grund af Kommissionens omstrukturering er 1998-tallene imidlertid ikke fuldt ud sammenlignelige med tallene for 1999.

⁽³⁾ Kun Kommissionens andel.

⁽⁴⁾ Kapitel B2-5 1.

⁽⁵⁾ Veterinær- og plantebeskyttelsesforanstaltninger. Ved »værdien af de reviderede kontrakter« forstås her medlemsstaternes tilgodehavender. Der forelå ikke sammenlignelige oplysninger om 1998.

⁽⁶⁾ Vedrører budgetposter, hvor der ikke forelå sammenlignelige oplysninger om 1998; omfatter en budgetpost under kapitel B7-6 0 (fællesskabsforanstaltninger til fordel for ikke-statslige organisationer).

⁽⁷⁾ Ikke angivet.

: = tal foreligger ikke.

Kilde: Kommissionens tjenestegrene.

Kommissionen og Generalsekretariatet om, hvor mange revisioner de havde afsluttet i 1999 på området interne politikker og forskning. Resultaterne af disse revisioner bekræfter generelt resultaterne af Rettens DAS-revision (jf. punkt 4.15-4.23).

4.32. En sammenligning med dataene for 1998 viser, at Kommissionen stort set har foretaget lige så mange revisioner i 1999 som i 1998. Når der ses bort fra de revisioner, der ikke foreligger sammenlignelige 1998-data om, faldt det samlede antal revisioner, som blev afsluttet i 1999, med 3 %, mens antallet af reviderede kontrakter steg med 7,5 %. De beløb, der skulle tilbage-søges, faldt fra 13,46 millioner euro til 8,64 millioner euro eller fra 2,7 % til 1,8 % af værdien af de reviderede kontrakter (484,28 millioner euro), veterinære og fyto-sanitære foranstaltninger ikke medregnet.

4.33. Der blev afsluttet flere revisioner og revideret flere kontrakter, navnlig på områderne informations-samfundet og telekommunikation (GD for Informati-onssamfundet, tidligere GD XIII) samt uddannelse, erhvervsuddannelse og ungdom (GD for Uddannelse og Kultur, tidligere GD XXII). Der blev også revideret flere kontrakter inden for energi og transport (GD for Energi og Transport, tidligere henholdsvis GD XVII og VII), mens der blev afsluttet færre revisioner og revideret færre kontrakter på området industri (GD for Erhvervs-politik, tidligere GD III) og miljø (GD for Miljø, tidligere GD XI).

4.34. Sammenholdes tallene for 1999 med dem for 1998, kan det for mange GD'ers vedkommende konstateres, at forholdet mellem værdien og antallet af løbende kontrakter er ændret væsentligt.

Analyse af Generaldirektoratet for Forsknings revisions-beretninger

4.35. Retten gennemgik en omfattende stikprøve på 46 beretninger, som dækkede 63 kontrakter, og som Kommissionen havde stillet til rådighed, om revisioner, som var afsluttet i 1999. 21 af beretningerne vedrører revisioner foretaget af Kommissionens egne ansatte. De øvrige 25 var blevet overdraget forskellige eksterne konsulenter. Rettens væsentligste bemærkninger vedrører den tid, det havde taget at foretage disse undersøgelser, samt resultaterne og kvaliteten af dem.

4.36. Det tog i gennemsnit GD for Forsknings interne revision over 25 måneder at gennemføre undersøgelserne og analysere resultaterne, når de blev foretaget internt, og næsten 21 måneder, når de blev foretaget af eksterne konsulenter (jf. **tabel 4.5**). I begge tilfælde

kan tidsforbruget inddeles i to praktisk talt ens perioder, nemlig den tid, det tog at gennemføre undersøgelsen og udarbejde et udkast til revisionsberetning, og den tid, det tog GD for Forsknings interne revision at udarbejde et resumé. Den første periode forekommer rimelig, men det tager for lang tid at udarbejde et resumé. I nogle tilfælde gik der over fire år, fra revisionen startede, til der var udarbejdet et resumé.

4.37. Det er vigtigt, at resultaterne af sådanne revisio-ner foreligger hurtigst muligt. For 26 kontraktors vedkommende var konklusionen på revisionen nemlig, at beløbet for Fællesskabets finansielle bidrag skulle ændres. I 22 tilfælde indebar denne ændring, at modtagerne skulle tilbagebetale i alt 1 036 188 euro, dvs. i gennemsnit 4,8 % af de samlede reviderede beløb. I fire tilfælde blev Kommissionen nødt til at foretage en korrektion til fordel for modtagerne på i alt 38 712 euro, eller 0,18 % af de samlede reviderede beløb. 15 af de 46 revisioner vedrørte ikke anmeldte omkostninger i forbindelse med revisionsarbejdet, og 26 af de øvrige 31 revisioner viste, at Kommissionen havde udbetalt ukorrekte beløb (jf. **tabel 4.6**).

4.38. Disse resultater viser en svaghed ved de procedurer, der anvendes til forvaltning af kontrakterne, og som enten skyldes, at Kommissionens projektbedøm-melse ikke har været god nok, og/eller at den ikke har ført et ordentligt tilsyn. Anvisning af beløb til betaling sker først og fremmest på grundlag af de omkostnings-opgørelser, modtagerne har indsendt, og svagheden ved procedurerne skyldes også, at det er umuligt at få sikkerhed for, at disse opgørelser er gyldige.

4.39. GD for Forskning har betegnet fire ud af de 25 revisionsberetninger, der var udarbejdet af eksterne konsulenter, som »utilfredsstillende«, men har ikke begrundet denne bedømmelse.

PERSONALESITUATIONEN I GENERALDIREKTORATET FOR FORSKNING

Indledning

4.40. Ansættelse i EU's institutioner og organer sker i henhold til »Vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber og ansættelsesvilkårene for de øvrige

Tabel 4.5 — Analyse af tidsforbruget i forbindelse med revisionsberetningerne om GD for Forskning

Art	Antal revisioner	Periode fra revisionen starter, til beretningen foreligger (måneder)					Periode fra beretningen foreligger til endelig vurdering (måneder)					Samlet periode revisionsstart til endelig vurdering (måneder)					Gennemsnitlige omkostninger ved revisionen (EUR)	Antal revisioner, der vurderes som utilstrækkelige
		Tal foreligger ikke ⁽⁶⁾	< 6	6 til <12	12 til <24	≥ 24 ⁽³⁾	Tal foreligger ikke ⁽⁶⁾	< 6	6 til <12	12 til <24	≥ 24 ⁽⁴⁾	Tal foreligger ikke ⁽⁶⁾	< 6	6 til <12	12 til <24	≥ 24 ⁽⁵⁾		
Intern ⁽¹⁾	21	12	4	3	1	1	11	6	2	1	1	—	1	4	3	13	—	—
Ekstern ⁽²⁾	25	8	5	3	7	2	5	10	3	4	3	1	3	7	4	10	10 112	4

⁽¹⁾ Foretaget af tjenester i Generaldirektoratet for Forskning (ex-GD XII).

⁽²⁾ Foretaget af eksterne revisionsvirksomheder.

⁽³⁾ Maksimum var 27 måneder i forbindelse med en intern revision og 45 måneder i forbindelse med en ekstern revision.

⁽⁴⁾ Maksimum var 36 måneder i forbindelse med en intern revision og 42 måneder i forbindelse med en ekstern revision.

⁽⁵⁾ Maksimum var 46 måneder i forbindelse med en intern revision og 54 måneder i forbindelse med en ekstern revision.

⁽⁶⁾ Det var ikke muligt at beregne perioder ud fra beregningerne.

Kilde: Retten på grundlag af Kommissionens oplysninger.

Tabel 4.6 — Oversigt over revisioner og justeringer ⁽¹⁾

	Samlet antal revisioner	Antal revisioner, hvor gennemgang af udgiftsannoncer IKKE var nødvendige	Antal revisioner, hvor gennemgang af udgiftsannoncerne VAR nødvendige	Samlede reviderede omkostninger (EUR)	Justeringer til fordel for EU					Justeringer til fordel for kontrahenterne					Ingen justering			
					Antal revisioner	% af revisionerne ⁽²⁾	Samlede reviderede omkostninger (EUR)	Justering (EUR)	Justering i % af reviderede omkostninger	Antal revisioner	% af revisionerne ⁽²⁾	Samlede reviderede omkostninger (EUR)	Justering (EUR)	Justering i % af reviderede omkostninger	Antal revisioner	% af revisionerne ⁽²⁾	Samlede reviderede omkostninger (EUR)	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	
Interne revisioner	21	5	16	12 053 733	12	75,0	3 995 814	544 641	13,6	2	12,5	432 648	7 175	1,7	2	12,5	7 625 271	
Eksterne revisioner	25	10	15	9 419 736	10	66,7	7 300 347	491 546	6,7	2	13,3	1 117 618	31 537	2,8	3	20,0	1 001 771	
Samlet	46	15	31	21 473 469	22	71,0	11 296 161	1 036 188	9,2	4	12,9	1 550 266	38 712	2,5	5	16,1	8 627 042	
Justeringerne til fordel for EU i % af de samlede reviderede omkostninger									4,8	Justeringerne til fordel for kontrahenterne i % af de samlede reviderede omkostninger					0,2			

⁽¹⁾ I denne tabel er »justering« den samlede justering, revisionen gav anledning til, ikke de enkelte justeringer i forbindelse med de enkelte reviderede projekter.

⁽²⁾ I % af antallet af revisioner i søjle (3).

Kilde: Rettens analyse på baggrund af Kommissionens oplysninger.

ansatte i disse Fællesskaber» (5). I denne forordning er de EU-ansatte inddelt i to kategorier: »tjenestemænd« og »øvrige ansatte« (6).

4.41. Siden begyndelsen af halvfjerdserne har Kommissionen gennemført tidsbegrænsede særprogrammer på forskningsområdet. Det var nødvendigt at ansætte højt specialiseret personale til specifikke ledelsesopgaver i forbindelse med de enkeltprojekter, der var godkendt under de forskningsprogrammer, der skulle gennemføres på det tidspunkt. Projekterne var tidsbegrænsede, og de fleste af de medarbejdere, som blev ansat inden for forskning som »øvrige ansatte«, fik tidsbegrænsede kontrakter.

4.42. Rettens undersøgelse af personalesituationen i Generaldirektoratet for Forskning omfattede antallet af tjenestemænd (i kategori A) og fordelingen af dem, samt deres ansættelsesform og anciennitet pr. udgangen af 1999.

Bedømmelse af personalesituationen

4.43. Af de i alt 742 stillinger i lønklasse A var 52 (dvs. 7 % af det samlede antal) ledige pr. 31. december 1999 (jf. **tabel 4.7**). I **tabel 4.8** vises fordelingen af de 690 faktisk besatte stillinger i denne kategori på de forskellige personalegrupper — antal og procent. Det fremgår, at 231 (55 %) af de 421 midlertidigt ansatte i kategori A havde arbejdet som midlertidigt ansatte i over fem år, og 88 af dem (21 %) i over ti år.

4.44. En analyse af, hvilke arbejdsopgaver der er forbundet med de forskellige stillinger (jf. **tabel 4.9**), viste følgende:

- a) Midlertidigt ansatte er næsten udelukkende beskæftiget med tekniske og videnskabelige ledelsesopgaver.
- b) Alle de hjælpeansatte har en administrativ funktion, mens hovedparten af tjenestemændene (108) er tekniske og videnskabelige ledere (administration: 72; administration af forskningsprogrammerne: seks).
- c) Mange af de midlertidigt ansatte og hjælpeansatte, dvs. 50, har ikke længere videnskabelige opgaver, men administrative.

(5) Rådets forordning (EØF) nr. 259/68 af 29. februar 1968, EFT L 56 af 4.3.1968, som ændret ved en lang række forordninger.

(6) Sidstnævnte gruppe omfatter fire typer kontraktansatte: midlertidigt ansatte, hjælpeansatte og lokalt ansatte samt særlige rådgivere.

4.45. I 11 kontorer i GD for Forskning er der ikke ansat tjenestemænd, men kun øvrige ansatte (i alt 55 midlertidigt ansatte og syv hjælpeansatte i stillinger i kategori A, hvortil kommer ti eksperter). Det bør også bemærkes, at et meget stort antal af de ansatte i kategori A (23 tjenestemænd og 86 midlertidigt ansatte) er ansat i kontoret »Administrativ forvaltning af associeringsaftaler« (dvs. næsten 16 % af alle ansatte i kategori A i GD for Forskning). Dette kontor er også kendetegnet ved, at de midlertidigt ansatte har en relativt høj anciennitet: I alt 29 ansatte har været ansat i fem-ti år, mens yderligere 26 midlertidigt ansatte har været ansat i over ti år.

4.46. I 1996 traf Kommissionen afgørelse om en »strukturtilpasning af forskningspersonalet« (7) i perioden 1996-2005. Meningen var, at man for at sikre fleksibilitet lidt efter lidt skulle komme frem til følgende struktur for personalet 40 % tjenestemænd, 35 % midlertidigt ansatte og 25 % andre ansatte. Fire år efter at denne afgørelse blev truffet, er personalet i GD for Forskning sammensat således: 27 % er tjenestemænd i ledende stillinger, 61 % er midlertidigt ansatte, og 12 % er andre ansatte.

4.47. I henhold til Kommissionens afgørelse fra 1996 skulle denne »strukturtilpasning« af personalet ske ved, at man udnævnte bestemte ansatte med mindst ti års anciennitet i tjenesten til tjenestemænd på grundlag af interne udvælgelsesprøver. Det er forklaringen på, at 26 af de 35 tjenestemænd på prøve i lønklasserne A 5-A 3 i Generaldirektoratet for Forskning (22 % af alle tjenestemændene i disse lønklasser) havde været ansat i Kommissionen i over ti år (jf. **tabel 4.7**). De havde været ansat på forskellige tidsbegrænsede kontrakter, før de fik en fast stilling.

4.48. I 1999 vedtog Retten to særberetninger på området interne politikker, som blev offentliggjort i 2000. Den ene omhandlede Fair-programmet, den anden de transeuropæiske telekommunikationsnet.

SÆRPROGRAMMET FOR FORSKNING, UDVIKLING OG DEMONSTRATION INDEN FOR LANDBRUG OG FISKERI (FAIR-PROGRAMMET) (8)

4.49. Rettens revision omfattede en undersøgelse af de forvaltnings- og opfølgingsprocedurer, der anvendes i forbindelse med Fællesskabets forskning inden for

(7) KOM(94) 671 af 22. december 1994 og dokument E/27/96 af 19. januar 1996 (skriftlig procedure).

(8) Særberetning nr. 9/99, EFT C 92 af 30.3.2000.

Tabel 4.7 — Generaldirektoratet for Forsknings ansattes lønklasse og anciennitet

Tjenestemænd	Anciennitet										I alt	
	< 3 år		3-5 år		5-10 år		10-20 år		> 20 år			
A 8	1		0		0		0		0		1	
A 7	4		1		5		1		0		11	
A 6	1		0		10		3		2		16	
A 5	0		1		10		28		3		42	
heraf på prøve	0		1		5		8		0		14	
A 4	3		2		2		45		39		91	
heraf på prøve	0		0		2		13		3		18	
A 3	0		0		4		9		12		25	
heraf på prøve	0		0		1		2		0		3	
I alt	9		4		31		86		56		186	
Midlertidigt ansatte	Anciennitet										I alt	
	< 3 år ⁽¹⁾		3-5 år ⁽¹⁾		5-10 år ⁽¹⁾		10-20 år ⁽¹⁾		> 20 år ⁽¹⁾			
A 8	9	9	6	6	0	0	0	0	0	0	15	15
A 7	44	39	18	16	2	2	1	1	0	0	65	58
A 6	51	51	23	23	36	32	9	9	0	0	119	115
A 5	5	5	10	7	70	68	32	30	0	0	117	110
A 4	9	9	8	7	34	30	35	35	3	3	89	84
A 3	6	5	1	1	1	1	5	4	3	3	16	14
I alt	124	118	66	60	143	133	82	79	6	6	421	396
Hjælpeansatte												
A III	2		—		—		—		—		2	
A II	17		—		—		—		—		17	
A I	6		—		—		—		—		6	
I alt	25		—		—		—		—		25	
Ekspertes	(tal foreligger ikke)										58	
Ledige stillinger											52	
GD i alt											742	

⁽¹⁾ Heraf inden for »Videnskab og teknologi«.

Kilde: Rettens analyse på grundlag af Kommissionens oplysninger.

landbrug og fiskeri, og tog i særlig grad sigte på særprogrammet for forskning, Fair, hvortil der i fjerde rammeprogramms løbetid var afsat 658 millioner ECU. Som et led i revisionen analyserede Retten de regler, procedurer og ressourcer, som de generaldirektorater i Kommissionen, der forvalter programmet, og en stikprøve af modtagere, der havde fået tildelt forskningskontrakter, havde anvendt.

4.50. De væsentligste revisionsresultater kan sammenfattes således:

- Tre GD'er forvaltede i fællesskab programmet. Deres respektive ansvar og beføjelser var ikke formaliseret, og derfor var forvaltningen af programmet hverken gennemskuelig eller ensartet.
- Der var ikke på forhånd fastsat kvantificerede mål, og det var derfor vanskeligt at måle resultaterne.
- De tjenester, der forvaltede programmet, havde udarbejdet særlige evalueringsprocedurer for Fair-

Tabel 4.8 — Procentuel fordeling af tjenestemænd og øvrige ansatte

Antal stillinger	%	Besat med
151	22	fastsansatte tjenestemænd
35	5	tjenestemænd på prøve
421	61	midlertidigt ansatte
58	8	eksperter
25	4	hjelpeansatte
690	100	I alt

Kilde: Rettens analyse på grundlag af Kommissionens oplysninger.

programmet, men de var mangelfulde og blev i en række tilfælde ikke anvendt korrekt.

- d) Det konstateredes under revisionen, at bestemmelserne i forordningerne eller i kontrakterne i nogle tilfælde ikke var overholdt, og der konstateredes også mangler og svagheder ved den måde, forvaltnings-, tilsyns- og kontrolprocedurerne blev anvendt på.

4.51. På baggrund af revisionsresultaterne anbefaler Retten, at Kommissionen opstiller relevante resultatindikatorer, så forpligtelserne vedrørende evaluering af programmerne kan opfyldes. Den bør koordinere programmet bedre med Fællesskabets øvrige programmer, anvende edb-værktøjer og give det GD, der har hovedansvaret for programmet, formelle beføjelser, så det sikres, at der anvendes ensartede og sammenhængende procedurer til forvaltning af det. Retten opfordrer også Kommissionen til at forbedre kontrakternes juridiske kvalitet, til at sikre de eksperter, der bedømmer projekterne, større uafhængighed, og til at afklare de centrale gennemførelsesbestemmelser for programmet.

TRANSEUROPEISKE TELEKOMMUNIKATIONSNET

4.52. I særberetning nr. 9/2000⁽⁹⁾ gør Retten rede for sin undersøgelse af udformningen og gennemførelsen af EU's politik vedrørende transeuropæiske telekommunikationsnet (Ten-telekomprogrammet) og dermed beslægtede foranstaltninger, der gennemføres som led i

Fællesskabets politik på strukturfonds- og forskningsområdet.

4.53. Revisionen gav anledning til følgende væsentlige bemærkninger:

- a) Fællesskabets langvarige hørings- og beslutningsprocedure var ikke hensigtsmæssig for så innovativ og yderst dynamisk en sektor som telekommunikationssektoren, hvor markedskræfterne resulterede i, at Internettet blev accepteret som et verdensomspændende net. Der er risiko for, at de støttede projekter ikke afspejler de aktuelle tendenser på markedet.
- b) De generelle regler for Fællesskabets finansielle støtte inden for transeuropæiske net er udarbejdet med henblik på større infrastrukturforanstaltninger og er derfor mindre hensigtsmæssige for Ten-telekomprogrammet, som tager sigte på at fremme projekter på området telematikapplikationer og -tjenester, som umiddelbart vil kunne udnyttes kommercielt (near-market projects).
- c) Ten-telekomprogrammet ligner på flere punkter forskningsprogrammet for telematiksystemer af almen interesse, der også — men med lavere støttesatser — kan finansiere forundersøgelser, valideringsforsøg og pilotprojekter, der kan udnyttes kommercielt. Kommissionen har ikke foretaget en fuldstændig undersøgelse af, om det fortsat er nødvendigt at yde støtte over Ten-telekomprogrammet til projekter, som umiddelbart vil kunne udnyttes kommercielt. I hvert enkelt tilfælde, hvor der ydes støtte til sådanne foranstaltninger, skal det klart fremgå, at foranstaltningerne er velbegrundede, og at de ikke vil kunne gennemføres uden EU-støtte.
- d) Kommissionen har i flere beretninger beskrevet støtteforanstaltningerne under Ten-telekomprogrammet

⁽⁹⁾ Særberetning nr. 9/2000, EFT C 166 af 15.6.2000.

Tabel 4.9 — Fordeling af Generaldirektoratet for Forsknings ansatte på aktivitetsområde

Aktivitetsområde	Tjenestemænd			Midlertidigt ansatte			Hjælpeansatte			Ekspertes	Ledige stillinger			
	A 3	A 4/A 5	A 6-A 8	A 3	A 4/A 5	A 6-A 8	A I	A II	A III		A 3	A 4/A 5	A 6-A 8	A
Drift generelt	3	47	22	0	0	0	0	0	0		0	3	1	0
Forskning: forvaltning	2	4	0	2	12	11	6	17	2		0	0	0	0
Videnskab og teknologi	20	82	6	14	194	188	0	0	0	58 ⁽¹⁾	3	5	17	23

⁽¹⁾ Opført under »Videnskab og teknologi«, fordi der ikke foreligger oplysninger om deres ansvarsområde.

Kilde: Rettens analyse på grundlag af Kommissionens oplysninger.

som samfinansierede forundersøgelser, hvilket kan give et forkert billede, eftersom den har indgået kontrakter om projekter, der omfattede flerårige aktiviteter, og ikke kun egentlige undersøgelser.

- e) Kommissionen har ikke udformet en klar strategi for, hvordan strukturfondene skal forholde sig til markedsliberalisering og privatisering af teleselskaber. Kommissionen har udbetalt en medlemsstat strukturfondsstøtte til telekommunikationsforanstaltninger til trods for, at der var anlagt traktatbrudssag mod den pågældende medlemsstat, fordi den ikke havde gennemført markedsliberaliseringsdirektiverne i national ret.

4.54. Kommissionens bedømmelse og rapportering af resultaterne af Ten-telekomprogrammet var ufuldstændig. Retten anbefaler, at Kommissionen giver Rådet og Parlamentet detaljerede oplysninger om foranstaltningerne under Ten-telekomprogrammet sammen med en vurdering af, hvorvidt målene er nået. I sit svar til særberetningen skriver Kommissionen, at der fra maj til september 2000 vil blive foretaget en tilbundsående evaluering af aktionen, hvorunder det vil blive undersøgt, om målene, prioriteterne og gennemførelsesbestemmelserne er relevante.

KOMMISSIONENS SVAR

BUDGETGENNEMFØRELSE

4.5. Den analyse, der gives i forvaltningsregnskabet, findes i den fyldige indledning om gennemførelsen af forskningspolitikken. Dertil kommer en kvantitativ beskrivelse af de første projekter udvalgt som led i dette rammeprogram.

I overensstemmelse med traktatens artikel 173 udspecificeres dette nærmere i den særlige årsrapport om forskning, der er den vigtigste informationskilde om gennemførelsen af forskningsaktiviteterne. Når det drejer sig om afslutning af tidligere programmer, nemlig de programmer, der er anført under budgetpost B6-5 4 1 1 (Afslutning af fjerde rammeprogram 1994-1998), er der tale om afslutning af kontrakter indgået som led i forskellige specifikke programmer. Gennemførelsen af de enkelte programmer, der i dag specificeres i et bilag til den såkaldte »artikel 173«-rapport, vil fremover blive beskrevet i forvaltningsregnskabet.

4.6. I et bilag til forvaltningsregnskabet findes en række sammenligningstabeller over Det Fælles Forskningscenters forskellige aktiviteter. Heri angives personaleomkostninger, driftsmidler og specifikke bevillinger. Desuden udarbejder Det Fælles Forskningscenter en årsberetning med yderligere oplysninger. Den offentliggøres, når den er gennemgået af Det Fælles Forskningscenters styrelsesråd. Kommissionen er indstillet på at give yderligere oplysninger i forvaltningsregnskabet.

4.7. Kommissionens tjenestegrene vil i de kommende måneder påbegynde en detaljeret analyse af den nuværende opfølgning af budgetgennemførelsen, så den i højere grad kommer til at svare til kravene om relevans, klarhed, åbenhed og forenkling.

4.9. (b). Udnyttelsen af forskningsbevillingerne (afsnit B6 i budgettet) i 1999 stemmer overens med tidsplanen for udnyttelsen i det første år af et rammeprogram, hvor næsten alle forpligtelserne er koncentreret i årets sidste kvartal med undtagelse af bevillingerne til Det Fælles Forskningscenter.

De etaper, der går forud for indgåelsen af kontrakterne, skal gennemføres meget omhyggeligt for at sikre, at de udvalgte projekter er af høj videnskabelig kvalitet.

DAS-REVISION

Udgifternes art

4.12. Systemet med godtgørelse af en fast procentdel af omkostningerne anvendes som regel på kontrakter om tjene-

stedelser eller leverancer, dvs. de kontrakter, der består af en bestilling, og hvor alle omkostningerne kan fastlægges præcist, inden kontrakten indgås. I forbindelse med gennemførelsen af forskningspolitikken findes der således kontrakter med en fast sats for visse foranstaltninger (f.eks. de foranstaltninger, hvor man på forhånd præcist kan fastlægge formålene og de dermed forbundne omkostninger, såsom sonderingspræmierne til små og mellemstore virksomheder).

De vigtigste revisionsresultater

Betalinger

4.16. Hvad angår substansfejlene var det ikke en fejl at foretage selve betalingerne; i henhold til det nuværende udgifts-anmeldelsessystem skal hele beløbet i udgiftsanmeldelsen betales, medmindre der opdages en fejl ved gennemgangen af den. Den slags anmeldelser af for høje omkostninger, som Revisionsretten fandt frem til, kan kun opdages ved revision på stedet. Desuden er alle betalingerne ifølge kontrakten en fortsættelse af forskuddet, og de revideres og korrigeres, hvis der findes fejl under senere revision.

4.17. Med det nuværende system skal betalingerne ifølge kontrakterne foretages, når projektets tekniske fremadskriden og de poster, der indgår i udgiftsanmeldelserne, er kontrolleret. Det forhold, at der ikke blev fundet fejl i forskuddene og i de i kontrakterne fastsatte betalinger, viser, at der ikke er noget problem med anvisningen af beløb til udbetaling, men at det nuværende system med udgifts-anmeldelser underskrevet af kontrahenterne må revideres. Denne revision er i gang.

4.18. Kommissionen erkender, at der er problemer i forbindelse med systemet med godtgørelse af de faktisk afholdte udgifter. Systemet er derfor blevet styrket betydeligt med det femte rammeprogram (se svarene på punkt 4.20 og 4.51). Desuden er man i gang med at udvikle yderligere forbedringer og forenklinger (se svaret på punkt 4.21).

Alligevel skal Kommissionen understrege, at dette system er indført for at opfylde de specifikke krav i forbindelse med forskningspolitikken bedst muligt. I sagens natur er det umuligt på forhånd præcist at fastsætte de omkostninger, som forskningen vil medføre. Fordi omkostningerne er uforudselige, er det nødvendigt efterfølgende at foretage justeringer for at tage hensyn til de faktisk afholdte udgifter.

Godtgørelsen af udgifterne baseres på en anmeldelse af de udgifter, som de kontraherende rent faktisk har afholdt, og på en mulighed for revision. Kontrollen med, at de godtgjorte

omkostninger og de afholdte udgifter stemmer overens, sker ved, at man sammenligner det budget, der er godkendt efter forhandlingerne, og de fremsendte finansrapporter (udgifts-anmeldelser) og videnskabelige rapporter (attestering af det udførte arbejde). Rapporterne kan korrigeres senere ved finansielle revisioner på stedet.

Selv hvis der ikke havde været bestemmelser om »kontrakt-mæssige sanktioner« i kontrakterne, ville Kommissionen altid ud over mulighederne for tilbagebetaling i tilfælde af anmeldelse af for høje beløb have den mulighed at bringe kontrakten eller en kontrahents deltagelse til ophør i tilfælde af alvorlige finansielle uregelmæssigheder.

Konklusion og anbefalinger

4.19. De resultater vedrørende betalingerne, som Revisionsretten nåede frem til under sin revision af støttemodtagerne på stedet, bekræfter resultaterne af Kommissionens analyse, nemlig at der er behov for en revision af systemet for at mindske faren for, at kontrahenterne anmelder for høje beløb. Spørgsmålet er under behandling (se Kommissionens svar på punkt 4.16 og 4.17).

4.20. Med det femte rammeprogram har Kommissionen allerede ændret systemet på en række punkter. Den har bl.a. yderligere præciseret definitionen af disse omkostninger i både gennemførelsesforordningen og kontrakterne. Den har også udarbejdet en række støttedokumenter til deltagerne om de finansielle bestemmelser i forbindelse med kontrakter med Generaldirektoratet for Forskning; offentligheden har adgang til disse dokumenter via generaldirektoratets nye netsted. Endelig har den fastlagt de kontraktmæssige sanktioner mere præcist og gjort det lettere at benytte sig af dem ved at anvende teknikken med modregning i andre betalinger til samme kontrahent.

Kommissionen er enig med Revisionsretten i, at administrative sanktioner også ville kunne mindske risikoen for anmeldelse af ikke-støtteberettigede udgifter. Det kræver, at der vedtages en sektorforordning fra Rådet på grundlag af forordningen af 18. december 1995 om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser.

4.21. Kommissionen har nedsat en arbejdsgruppe, som i februar 2000 fremlagde en rapport, hvori den foreslog en række forbedringer og forenklinger af forvaltningen af forskningsprogrammerne. Nogle af de vigtigste konklusioner var, at der skulle iværksættes to pilotprojekter, nemlig anvendelsen af faste satser og anvendelsen af revisionsbekræftelser i forbindelse med udgifts-anmeldelser. Det forberedende arbejde med en revision af finansieringsreglerne er i gang.

På nuværende tidspunkt overvejer Kommissionen, hvordan man i højere grad kan anvende faste satser i kontrakterne.

Overvejelserne skal under alle omstændigheder tage hensyn til kontrahenternes, medlemsstaternes og Europa-Parlamentets ønsker.

4.22. De omkostninger, der er opført i forslaget, kontrolleres allerede som led i udvælgelsesprocessen. Kommissionen vil i forbindelse med de igangværende bestræbelser på at forbedre forvaltningen af Generaldirektoratet for Forskningsprogrammer undersøge, hvilke yderligere skridt der skal tages. I betragtning af de store mængder dokumentation, det drejer sig om, er kontrahenterne forpligtet til at opbevare dokumentation og kvitteringer for alle udgifter, som de har afholdt i forbindelse med projektet, af hensyn til Kommissionens efterprøvning og revision på stedet. Det forhindrer dog ikke kontrahenten i at indsende specifik dokumentation som svar på anmodninger fra Kommissionen.

4.23. På forskningsområdet har Kommissionen, hvis mål det er at kontrollere op til 10 % af kontrahenterne, ganske rigtigt øget sit kontrolarbejde og sine kontroludgifter betydeligt. Den nye revisionsstrategi begrænser sig dog ikke til de kvantitative aspekter, idet den ud over en bedre planlægning af revisionen indfører et øget antal kontrolformer og forkorter revisionsfristen.

Attestering af udgifts-anmeldelser over et vist beløb er en mulighed, der må overvejes, selv om den vil medføre yderligere omkostninger.

OPFØLGNING AF TIDLIGERE BEMÆRKNINGER

4.25.

a) Kommissionen er enig i, at der var en kontrakt, der blev ignoreret for længe, men sagen er i mellemtiden afklaret.

Med hensyn til den anden sag, som Revisionsretten henviser til, er Kommissionen godt klar over, at det er vigtigt at inddrive fordringerne som led i en forsvarlig økonomisk forvaltning, og den forpligter sig til at indføre en række effektive værktøjer til det formål, der kan anvendes i den nærmeste fremtid.

b) Kommissionen vil hurtigst muligt afslutte de sager, hvor der stadig er behov for en indsats.

4.29. Kommissionen er glad for Revisionsrettens bemærkninger om de væsentlige forbedringer i forvaltningen af stillingsoversigten for programmet »Bevarelse af økosystemet — Energi«. Som Kommissionen bebudede i sit svar på Revisionsrettens særberetning fra 1998 om »Joule-

Thermie«-programmet blev disse forbedringer indført i 1999 ved omfordelingen af personalet efter overgangen fra det fjerde til det femte rammeprogram.

Kommissionen er enig i Revisionsrettens analyse, men det skal præciseres, at det var 87 % af personalet, der beskæftigede sig med dette program.

4.30. Kommissionen skal understrege, at opgaverne i forbindelse med gennemførelsen af et specifikt program ikke begrænser sig til programmering, evaluering, indgåelse og opfølgning af kontrakterne. Gennemførelsen omfatter også arbejde med overordnet politisk og administrativ koordinering. Tildelingen af menneskelige ressourcer sker under interne høringer i begyndelsen af regnskabsåret. Den nuværende iværksættelse af »Activity Based Budgeting (ABB)« vil medføre, at de horisontale stillinger identificeres klarere, hvorved opstillingen af medarbejdernes fordeling vil blive klarere.

KOMMISSIONENS REVISION

Analyse af Generaldirektoratet for Forsknings revisionsberetninger

4.35. I 1999 foretog GD for Forskning i 74 tilfælde kontrol på stedet; her blev 126 kontrakter revideret. GD for Forsknings eget personale stod for 45 af de 74 kontrollbesøg, mens de resterende 29 blev foretaget af eksterne revisionsfirmaer.

4.36. I de 74 sager, der blev afsluttet i 1999, blev revisionen i gennemsnit afsluttet på 19 måneder. Inden for rammerne af den nye revisionsstrategi, som GD for Forskning har indført, prioriteres det højt at få afsluttet kontrollen på stedet. 1999 var derfor et overgangsår, hvor man lagde størst vægt på at færdiggøre de uafsluttede revisioner og iværksætte nye kontroller. Et vigtigt formål med den nye strategi er at mindske revisionens varighed betydeligt. På nuværende tidspunkt er den gennemsnitlige varighed 12 måneder.

4.37. Det forholder sig sådan, at 4,1 % af det samlede udbetalte beløb vil blive inddrevet (under hensyntagen til 74 revisioner). Selv om dette tal stadig er for højt, skal det bemærkes, at GD for Forsknings revisioner i 1999 delvis fokuserede på risikoområder og ikke på en tilfældig stikprøve. Kommissionen bestræber sig fortsat på at nedbringe tallet.

4.38. Resultaterne af revisionerne understreger, at de ændringer, som det femte rammeprogram har medført for de tre omkostningskategorier personale, generalomkostninger og underleverancer, er relevante. Der er foretaget følgende ændringer:

— for personaleomkostningerne er definitionen blevet præciseret

— for generalomkostningerne har man indført muligheden for at vælge en fast sats

— for udgifterne til underleverancer indeholder kontrakten bestemmelser om, at kontrahenten er forpligtet til at forelægge Kommissionen en kopi af fakturaerne, og om muligheden for at foretage en revision af underkontrahenterne.

4.39. GD for Forskning evaluerer systematisk de eksterne kontrahenters resultater. De fire rapporter, der anses for utilfredsstillende (fordi kvaliteten er for lav, eller fordi den eksterne kontrahent har fremsendt den endelige rapport for sent), har været medvirkende til, at rammekontrakten for eksterne revision for 1999 er blevet ændret.

PERSONALESITUATIONEN I GENERALDIREKTORATET FOR FORSKNING

Bedømmelse af personalsituationen

4.44.

a) De midlertidigt ansatte udfører videnskabelige og tekniske opgaver, da Kommissionen organiserer udvælgelser for denne form for personale.

b) De hjælpeansatte ansættes alt efter tjenestegrenenes behov (til at varetage alle former for støttefunktioner) i overensstemmelse med vedtægten og ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte.

c) Hjælpepersonalet og de udstationerede nationale eksperter ansættes til alle former for opgaver.

4.45. Det relativt høje antal ansatte med høj anciennitet i kategori A i Kontoret for Administration af Associeringsaftaler afspejler den særlige situation inden for fusionsforskning. De videnskabelige og tekniske medarbejdere arbejder i fuld overensstemmelse med beslutningen om et særprogram inden for kerneenergi for 1998-2002 (1999/175/Euratom) i de forskellige laboratorier i Europa. Disse medarbejdere henhører formelt under GD for Forskning. Desuden har lukningen af JET-fællesforetagendet i slutningen af 1999 medført, at en stor del af dets medarbejdere med en forholdsvis høj anciennitet et blevet tilknyttet dette kontor og arbejder i de forskellige laboratorier i Europa, hvor de vedligeholder og viderefører værdifuld viden og erfaringer. Antallet af Euratom-ansatte i de associerede laboratorier er faldende som følge af pensioneringer.

4.46-4.47. Kommissionen besluttede i 1996 at skabe ligevægt i ansættelsesstrukturen for forskning som led i den nye politik for forskningspersonalet.

Denne politik har givet konkrete resultater, som stemmer overens med de fastsatte målsætninger, idet personalestrukturen generelt set for alle kategorier i de forskellige generaldirektorater inden for forskningssektoren er nået op på 34 % tjenestemænd i 1999 sammenlignet med 23 % i 1996, og ifølge skønnene vil man i 2000 nå op på 37 % tjenestemænd. Dermed gør Kommissionen fortsat fremskridt hen imod de mål, der i 1996 blev fastsat i den nye politik for forskningspersonalet. Målene vil være nået inden 2005.

SÆRPROGRAMMET FOR FORSKNING, UDVIKLING OG DEMONSTRATION INDEN FOR LANDBRUG OG FISKERI (FAIR-PROGRAMMET)

4.50.

- a) Fair-programmet er en videreudvikling af en række programmer, der blev forvaltet separat af tre forskellige generaldirektorater. Med Fair blev disse programmer samlet i ét program, som blev forvaltet af de tre generaldirektorater (Forskning, Fiskeri og Landbrug). De mange fælles aktioner blev gennemført på initiativ og under ledelse af det generaldirektorat, der stod for den overordnede styring af programmet (GD for Forskning), og som også sørgede for koordinering af de horisontale aktiviteter. Under det femte rammeprogram er forvaltningen af landbrugsforskningen blevet overført fra GD for Landbrug til GD for Forskning.
- b) Kommissionen mener, at det under det fjerde rammeprogram i sagens natur var vanskeligt at fastsætte kvantitative mål for et forskningsprogram, særligt for et program som Fair, der beskæftigede sig med aspekter såsom landbrugsproduktion, fiskeri, skovbrug og fødevareproduktion. De uafhængige eksperter, som udførte den årlige kontrol med Fair-programmet, konkluderede altid, at det var lykkedes at opfylde målsætningerne for programmet.
- c) De tre generaldirektorater blev i begyndelsen af Fair enige om en fælles evalueringsprocedure, som blev anvendt på en ensartet måde ved evalueringen af alle de forskningsforslag, der blev indsendt til programmet. Kommissionen erkender dog, at der opstod problemer med den første indkaldelse af forslag under Fair, særlig på programmets område 4 som omtalt i Revisionsrettens særberetning. Problemerne blev løst og gentog sig ikke i de efterfølgende indkaldelser af forslag.

- d) Med hensyn til de specifikke tilfælde og situationer, som Revisionsretten omtaler, træffer Kommissionen de nødvendige skridt til at bringe forholdene i orden.

4.51. Hvad angår de relevante indikatorer betyder problemløsningsmetoden under det femte rammeprogram, at det er lettere at fastsætte klare mål og lister over, hvad der skal gøres, for hver af nøgleforanstaltningerne, som kan sammenlignes med de opnåede resultater og bruges til fremtidige evalueringer. Med hensyn til koordinering er der blevet nedsat en gruppe af direktører for de politiske generaldirektorater og forskningsgeneraldirektoraterne. Det er defineret klarere, hvilken rolle det generaldirektorat, der står for den overordnede styring, spiller, og der er indført forbedrede edb-værktøjer og fælles databaser.

Med det femte rammeprogram er bestemmelserne i standardkontrakten blevet forbedret. Kommissionen har således (jf. punkt 4.20 og 4.38):

- indført en procedure, som muliggør mere tilbundsående drøftelser
- på grundlag af Rådets beslutning vedtaget en gennemførelsesforordning, der bl.a. supplerer og præciserer definitionen af omkostninger og gør det klart, hvilke omkostninger der er støtteberettigede
- præciseret definitionen af disse omkostninger i kontrakterne og foretaget ændringer i de tre omkostningskategorier personale, generalomkostninger og underleverancer
- udarbejdet støttedokumenter til deltagerne om de finansielle bestemmelser i forbindelse med forskningskontrakterne
- præciseret de kontraktmæssige sanktioner og forenklet anvendelsen af dem.

Desuden gælder der nu strenge kriterier for udvælgelsen af eksperter, idet der tages hensyn til kompetence og erfaring, upartiskhed, en retfærdig geografisk fordeling, ansøgenes forskellige baggrund (organisationstyper) og referencer. Kommissionen gjorde hver gang store bestræbelser på at undgå at invitere eksperter fra de organer, der deltog i de forslag, der skulle evalueres. Når det ikke kunne undgås, måtte eksperter undlade at evaluere det specifikke projekt, hvor der kunne opstå interessekonflikter.

TRANSEUROPEISKE TELEKOMMUNIKATIONSNET

4.52. Der er taget hensyn til bemærkningerne i særberetningen i den nuværende forvaltning af foranstaltningen. De

vil også blive medtaget i forslaget til revision af bilag I i retningslinjerne, som definerer projekter af fælles interesse.

— projekter og relateret fællesskabsstøtte vil også blive klarere struktureret

4.53.

— der vil blive lagt større vægt på aktionens transeuropæiske dimension.

a) Beslutningsprocessen ligger uden for Kommissionens kontrol. Når retningslinjerne er blevet vedtaget, vil den regelmæssige ajourføring af arbejdsprogrammet og definitionen af proceduren for indkaldelse af forslag indføre den nødvendige fleksibilitet i udformningen af foranstaltningen.

d) I finansforordningen for TEN er det fastsat, at »undersøgelser« altid kan ledsages af »tekniske støtteforanstaltninger«, hvilket også fremgår af den liste over tekniske udtryk, der er vedtaget af TEN's finansieringsudvalg, og som støtter en bredere fortolkning af udtrykket »undersøgelse«.

c) TEN-Telekom (Transeuropæiske Telekommunikationsnet) tager udgangspunkt i resultaterne af teknologiske udviklinger, hvis markedsværdi endnu ikke er klarlagt. Programmet blev præsenteret for forskningsverdenen som en opfølgingsaktion. Faktisk er der for »områder af samfundsmæssig interesse« ligheder med forskningsprogrammet for telematikapplikationer (uddannelse, miljø, transport osv.), hvilket skyldes, at retningslinjerne oprindeligt blev udformet med udgangspunkt i opfølgingsaktioner for forskning. TEN-Telekom fokuserer på en bedømmelse af markeds- og forretningspotentialer for produkter, der teknologisk er tilstrækkeligt modnede, men som bør afklares med henblik på fremtidig markedsføring og udarbejdelse af overbevisende forretningsplaner for at sikre projektintern og -ekstern finansiering fra seriøse partnere. Disse hensyn er kun i ringe omfang inddraget ved udarbejdelsen af FTU-projekternes udnyttelsesplaner, som først og fremmest handler om betingelserne for ibrugtagning af avancerede teknologier eller metoder i et samarbejde mellem brugere og leverandører og ikke om bedømmelse af markeder eller finansiering.

I henhold til artikel 3 i retningslinjerne prioriteres det desuden højt at foretage en »undersøgelse og godtgørelse af den tekniske og kommercielle gennemførlighed fulgt op af udvikling af applikationer, som støtter opbygningen af et europæisk informationssamfund, navnlig applikationer af samfundsmæssig interesse«. Undersøgelser er nøje blevet tilrettelagt ud fra denne model og rettet mod kommerciel udnyttelse og validering med henblik på bedre identificering af aktionen på baggrund af de i undersøgelsen støttede mål.

e) Strukturfondenes programmeringsperiode 1994-1999 udgjorde en overgangsperiode, hvor økonomien bevægede sig fra et monopolistisk til et åbent marked. Kommissionen valgte en case-by-case-fremgangsmåde, der gjorde det muligt at løse mange problemer under hensyntagen til ny lovgivning og regionale målsætninger samt at fremskynde liberaliseringen i de lande, der modtager støtte fra Samhørighedsfonden. For den nye programmeringsperiode, 2000-2006, er der i fondenes regelgrundlag opstillet regler til sikring af gennemsigtigheden og overholdelse af konkurrencereglerne.

Kommissionen vil på grundlag af en sådan evaluering og med afsæt i nye tekniske udviklinger fremlægge forslag til revision af retningslinjerne. De kritiske spørgsmål i forbindelse med revisionen forventes at være følgende:

— aktionen skal klart adskilles fra de områder, der er dækket af forskningen

— aktionen skal være mere fokuseret og skal bygge på de prioriterede foranstaltninger under eEurope

— arbejdsprogrammet vil forblive tilstrækkeligt generelt til, at såvel teknologiske ændringer som nye markedstendenser vil kunne inddrages i udformningen af forslagsindkaldelser

4.54. Kommissionen sendte i februar 1999 Revisionsretten en midtvejsevalueringssrapport om retningslinjerne for Euro-ISDN (Integrated Services Digital Network) for perioden 1993-1997. Den indeholder en række anbefalinger, der er blevet taget til følge i forbindelse med foranstaltningens fortsættelse. Desuden er der udarbejdet en rapport om de endelige resultater af indkaldelsen af forslag under TEN-Telekom i 1998 (KOM(1999) 153), som blev forelagt for Europa-Parlamentet den 8. april 1999.

Endelig foretages der indtil november 2000 en tilbundsående evaluering af foranstaltningerne, og resultaterne vil blive sendt til Parlamentet og Rådet. Kommissionen vil derefter på grundlag af en sådan evaluering og med afsæt i nye tekniske udviklinger fremsætte forslag til revision af bilag I i TEN-Telekom-retningslinjerne.

KAPITEL 5 (*)

Bistand til tredjelande

5.0. INDHOLD	Punkt
Indledning	5.1
Budgetgennemførelse	5.2-5.12
Udviklingen i bevillingerne og bevillingsudnyttelsen i 1999	5.2-5.3
Forpligtelsesbevillinger	5.4-5.5
Betalingsbevillinger	5.6-5.12
DAS-revision	5.13-5.32
Beskrivelse af området	5.13
Revisionens omfang og art	5.14-5.15
Det decentraliserede system til forvaltning af Phare (DIS)	5.16-5.18
Særlige midler	5.19-5.20
Ikke-statslige organisationer (ngo)	5.21-5.27
Interne kontrolsystemer	5.21-5.24
De underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed	5.25-5.26
Konklusion	5.27
Det decentraliserede gennemførelsessystem i Bosnien	5.28-5.31
Generel konklusion	5.32
Opfølgning af tidligere bemærkninger	5.33-5.55
Indledning	5.33-5.34
Særberetning nr. 7/98 om Sydafrika	5.35-5.44
Stor spredning i foranstaltningerne og centraliserede procedurer	5.36-5.38
Koordinering med andre bidragydere	5.39-5.40
Informationssystemer	5.41-5.44
Årsberetningen for 1996: Fondo Especial de Promoción de las Exportaciones de Honduras y Nicaragua (FEPEX)	5.45-5.49
Evalueringsprocedurer, Phare og Tacis	5.50-5.55
Andre bemærkninger	5.56-5.103
Phare-programmer for offentlig administration	5.56-5.74
Indledning	5.56-5.58
Støtte til offentlig administration generelt	5.59-5.63
Støtte til toldadministrationerne	5.64-5.68

(*) Kommissionens svar findes på side 150.

Støtte til de statistiske tjenester	5.69-5.72
Konklusion	5.73-5.74
Programmet for flygtninges tilbagevenden i Bosnien	5.75-5.78
Bemærkninger om forsvarlig økonomisk forvaltning fremsat på grundlag af revision af ngo	5.79-5.93
Projektbedømmelse	5.80-5.83
Rapportering	5.84-5.88
Resultater	5.89-5.92
Bloktilskud	5.93
Aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og De Forenede Nationer	5.94-5.103

Indledning

5.1. Bistand til tredjelande omfatter foranstaltningerne under udgiftsområde 4 i de finansielle overslag. I disse foranstaltninger indgår traditionelle bistandsforanstaltninger og foranstaltninger, Rådet vedtager som et led i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP). Den bistand, der ydes gennem De Europæiske Udviklingsfonde ⁽¹⁾, finansieres særskilt og er derfor kun opført i det almindelige budget med et »pro-memoria«. Kapitlet omhandler budgetgennemførelsen og resultaterne af DAS-revisionen, og herudover fremsætter Retten bemærkninger om Phare-programmerne for offentlig administration, programmet for flygtninges tilbagevenden i Bosnien, om forsvarlig økonomisk forvaltning i forbindelse med ikke-statslige organisationer og om aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og De Forenede Nationer. I kapitlet indgår også en opfølgning af tidligere bemærkninger.

BUDGETGENNEMFØRELSE

Udviklingen i bevillingerne og bevillingsudnyttelsen i 1999

5.2. I **tabel 5.1** gives et samlet overblik over udnyttelsen af de disponible bevillinger i regnskabsåret 1999.

⁽¹⁾ Jf. bemærkningerne om EUF i denne beretning.

5.3. Gennemførelsen af budgettet for undersektion B7 (Eksterne aktioner) fylder mere end 300 sider i forvaltningsregnskabet bind I, del II. En så lang beskrivelse er ikke et tilfredsstillende svar på den kritik, Retten tidligere har fremsat ⁽²⁾. Hensigten med kritikken var, at brugerne af regnskaberne skulle have en udtømmende, praktisk og brugervenlig beskrivelse og analyse af forvaltningen af budgetbevillingerne. Der er ingen tabel, som giver et samlet overblik over budgetgennemførelsen på dette område. Analysen består blot i, at de forskellige tjenesters meget forskellige bidrag er stillet op ved siden af hinanden, og oplysningerne, som i øvrigt kunne have været mere nøjagtige og sammenfattende, er ikke bearbejdet.

Forpligtelsesbevillinger

5.4. De fleste af forpligtelserne til budgetposterne i **tabel 5.2** (som repræsenterer 61 % af det samlede beløb til eksterne aktioner — undersektion B 7) blev ligesom i det foregående regnskabsår ⁽³⁾ indgået i årets sidste kvartal og størstedelen af dem i december. Når så mange finansieringsforslag skal behandles på så kort tid, som det især var tilfældet med programmerne for Asien, Latinamerika og Meda-programmerne, kan Kommissionen ikke træffe sine beslutninger på et korrekt grundlag, og de rådgivende udvalg får ikke tid til at foretage en ordentlig vurdering.

5.5. Der var tildelt 127,6 millioner euro til afsnit B7-5 i form af formålsbestemte reserver. I nogle tilfælde blev

⁽²⁾ Årsberetningen for regnskabsåret 1998, punkt 5.14, EFT C 349 af 3.12.1999.

⁽³⁾ Årsberetningen for 1998, punkt 5.3-5.4, EFT C 349 af 3.12.1999.

Tabel 5.1 — De finansielle overslag: Foranstaltninger over for tredjelande

(mio. EUR og %)

		Loft over de finansielle overslag	Budgettets udvikling		Budgetgennemførelsen					
			Oprindelige bevillinger ⁽¹⁾	Endelige disponible bevillinger ⁽²⁾	Udnyttede bevillinger	% af de endelige disponible bevillinger	Bevillinger fremført til 2000	% af de endelige disponible bevillinger	Bortfaldne bevillinger	% af de endelige disponible bevillinger
Fødevarerhjælp og humanitær bistand (B7-2)	FB		836	1 232	1 231	100	0	0	1	0
	BB		711	1 087	955	88	121	11	11	1
Samarbejde med udviklingslandene i Asien, Latinamerika, det sydlige Afrika og Sydafrika (B7-3)	FB		876	866	686	79	81	9	99	11
	BB		541	581	570	98	10	2	1	0
Samarbejde med tredjelande i Middelhavsområdet og i Nær- og Mellemøsten (B7-4)	FB		1 092	1 081	1 027	95	44	4	10	1
	BB		546	370	334	90	2	0	35	9
Samarbejde med landene i Central- og Østeuropa samt De Nye Uafhængige Stater og Mongoliet (B7-5)	FB		2 102	2 422	2 347	97	65	3	10	0
	BB		1 316	2 086	1 908	91	95	5	83	4
Andre samarbejdsforanstaltninger (B7-6)	FB		341	360	344	96	6	2	9	3
	BB		278	334	302	90	20	6	12	4
Europæisk initiativ for demokrati og beskyttelse af menneskerettighederne (B7-7)	FB		98	98	94	96	0	0	4	4
	BB		77	63	46	73	15	25	1	2
Eksterne aspekter for visse fællesskabspolitikker (B7-8)	FB		310	378	354	94	0	0	24	6
	BB		331	332	310	94	0	0	21	6
Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (B8)	FB		30	40	29	73	11	27	0	- 1
	BB		23	37	27	73	10	27	0	1
Udgiftsområdet i alt	FB	6 870	5 685	6 477	6 112	94	207	3	158	2
	BB		3 822	4 890	4 452	91	273	6	164	3
Reserve til nødhjælp (B7-9 1)	FB	346	346	0						
	BB		346	0						

⁽¹⁾ Det endelige budget vedtaget af Europa-Parlamentet den 17. december 1998, EFT L 39 af 12.2.1999.

⁽²⁾ Bevillinger efter ændringer i henhold til ændrings- og tillægsbudgetter og overførsler, men eksklusive bevillinger fremført fra 1998, bevillinger hidrørende fra genanvendte indtægter samt indtægter fra tredjemandsdeltagelse og andre formålsbestemte indtægter og genopførte bevillinger. For ydeligere oplysninger om budgetgennemførelsen henvises til skema III og IV i bilag I til denne beretning.

Kilde: Forvaltningsregnskab 1999 (efter justeringer foretaget under hensyntagen til revisionsresultaterne).

Tabel 5.2 — Bistand til tredjelande i 1999 — forpligtelser pr. kvartal

(mio. EUR)

Budgetpost		Forpligtelser første kvartal 1999		Forpligtelser andet kvartal 1999		Forpligtelser tredje kvartal 1999		Forpligtelser fjerde kvartal 1999		Forpligtel- ser i alt i 1999	(Forpligtelser indgået i december 1999)	
		Beløb	%	Beløb	%	Beløb	%	Beløb	%		Beløb	%
B7-3 0	Samarbejde med udviklingslandene i Asien	0,2	0,1	28,1	8,0	26,8	7,7	294,7	84,2	349,8	294,6	84,2
B7-3 1	Samarbejde med udviklingslandene i Latinamerika	1,0	0,5	0,9	0,4	7,5	3,6	199,1	95,5	208,5	187,2	89,8
B7-4 1	Meda	3,4	0,4	25,6	2,8	106,8	11,7	773,3	85,1	909,1	626,5	68,9
B7-5 0	Samarbejde med landene i Central- og Østeuropa	16,2	1,1	148,8	10,1	130,6	8,9	1 170,5	79,8	1 466,1	837,0	57,1
B7-5 2	Samarbejde med De Nye Uafhængige Stater og Mongoliet		0,0	24,8	6,2	164,9	41,5	207,5	52,2	397,2	203,0	51,1
B7-5 4	Samarbejde med republikkerne i det tidligere Jugoslavien	12,9	3,6	41,9	11,6	119,8	33,3	185,3	51,5	359,9	147,1	40,9

Kilde: Kommissionens regnskaber (Sincom).

disse reserver først frigjort meget sent, og der blev ikke indgået forpligtelser under artikel B7-5 3 2 (makroøkonomisk bistand til landene i den vestlige del af Balkanregionen) og artikel B7-5 4 6 (hjælp til genopbygning af Kosovo). I henhold til artikel 7, stk. 2, i finansforordningen er det tilladt at fremføre bevillinger, der ikke er disponeret over ved regnskabsårets udgang. Men at frigøre 55 millioner euro i formålsbestemte reserver til disse to budgetposter uden mulighed for, at de vil blive anvendt i det regnskabsår, de er opført under, er ikke i overensstemmelse med ånden om budgettets etårighed.

Betalingsbevillinger

5.6. Der er udnyttet langt færre betalingsbevillinger under artikel B7-4 2 0 (Fællesskabsforanstaltninger i forbindelse med fredsftalen mellem Israel og Den Palæstinensiske Befrielsesorganisation (PLO)) end forventet. Der var afsat 50 millioner euro på det oprindelige budget, og heraf er der kun udbetalt 9,8 millioner euro, eller 20 %. Resten af tildelingen er blevet overført til andre budgetposter. I bind I, del II, i forvaltningsregnskabet gives der ingen forklaring på dette forhold.

5.7. Budgetmyndigheden har tildelt langt færre betalingsbevillinger til Phare- og Tacis-programmerne, end Kommissionen oprindeligt havde anmodet om (288,4 millioner euro, eller i gennemsnit mere end - 20 %). Det har været nødvendigt at forhøje bevillingen til B 7-5 (Samarbejde med landene i Central- og Østeuropa, herunder Phare-programmet) med 341,9 millioner euro. Efter adskillige bevillingsoverførsler (94,9 millioner euro) og/eller tillægs- og ændringsbudgetter (247 millioner euro) svarer de afholdte betalinger nu stort set til de oprindelige overslag. Bevillingerne til Tacis-programmet og til den bistand, der ydes til det tidligere Jugoslavien, er også blevet forhøjet (henholdsvis 185 og 195 millioner euro).

5.8. En stor del af disse forhøjelser, ca. 100 millioner euro, skyldes, at Kommissionen har udbetalt større forskud til de formidlende organer og/eller modtagere af støtte fra Phare-programmet, og at disse beløb endnu ikke var blevet udnyttet. I 1999 fik disse organer udbetalt 688 millioner euro i forskud mod 574 millioner euro i 1998. Der er ellers blevet oprettet en ny administrativ enhed, som skal styre likviditetsbehovet lokalt (Den Nationale Fond), netop fordi man ønsker at mindske omfanget af uudnyttede midler. For det samlede Phare-programms vedkommende fremgår det af de oplysninger, Kommissionens tjenestegrene har givet Retten,

at der ved regnskabsårets udgang ikke var bevis for, at 492,7 millioner euro var udbetalt til programmer og/eller projekter.

5.9. For Phare-programmets vedkommende blev der den 18. november 1999 ved TÆB nr. 5 tildelt supplerende bevillinger på 172 millioner euro, hvortil skal lægges bevillingsoverførsler på 27,8 millioner euro, som budgetmyndigheden har truffet afgørelse om. Midlerne blev således stillet til rådighed sent, og det medførte, at der midlertidigt var for få bevillinger til rådighed, og at overførslen af midler til de endelige modtagere, som forvaltede projekterne, blev udskudt. I Bosnien-Hercegovina var det særligt vanskeligt at få Sincom2 til at fungere, fordi der foruden problemerne centralt også var lokale problemer, og det var også medvirkende til, at betalingerne blev forsinket. Alle disse forhold bevirkede, at de lokale projektførfalere fik midlertidige likviditetsproblemer.

5.10. Beslutningen om at overføre 27,9 millioner euro til artikel B7-5 3 6 (Fællesskabets bidrag til Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling til fordel for fonden for indkapsling af Tjernobyl-reaktoren) blev først truffet den 15. december, og det medførte, at de tilsvarende betalingsbevillinger bortfaldt, da forpligtelsesbevillingerne allerede var fremført. I bind I, del II, i forvaltningsregnskabet anfører Kommissionen, at det var et spørgsmål om at sikre, at der kunne disponeres over bidraget i 1999, hvilket ikke var tilfældet.

5.11. Da TÆB 4/99 (50,9 millioner euro) blev vedtaget så sent, blev kun en meget lille del af betalingsbevillingerne til artikel B7-5 4 6 (Hjælp til genopbygning af Kosovo) (50,9 millioner euro) udnyttet i 1999 (10,5 millioner euro), men Kommissionen giver ingen begrundelse herfor i bind I, del II, i forvaltningsregnskabet. Mere end en fjerdedel af forpligtelsesbevillingerne blev fremført. Halvdelen af de uudnyttede betalingsbevillinger blev fremført, resten bortfaldt.

5.12. Der blev truffet afgørelser om fremførsel af en betydelig del af betalingsbevillingerne til kapitel B7-2 1 (Humanitær bistand) og B7-5 4 (Bistand til republikkerne i det tidligere Jugoslavien) til regnskabsåret 2000, henholdsvis 121 og 66,9 millioner euro. I begge tilfælde var der tale om ca. en tredjedel af de supplerende midler, der blev bevilget i regnskabsårets løb. Det var ikke muligt at afholde betalinger for de tildelte beløb til gennemførelsen af de iværksatte foranstaltninger. Retten har tidligere kritiseret denne praksis (4).

(4) Årsberetningen for 1996, punkt 13.4, EFT C 348 af 18.11.1997.

DAS-REVISION

sion i fire modtagerlande af en stikprøve af betalinger afholdt i henhold til DIS-Phare

Beskrivelse af området

5.13. Undersektion B7 omfatter eksterne aktioner. Der anvendes følgende instrumenter:

- a) ydelse af fødevarerhjælp og humanitær bistand (afsnit B7-2)
- b) samarbejdsprogrammer, som finansieres over budgetposter bestemt for bestemte geografiske områder (Latinamerika, Asien, Middelhavsområdet, Nær- og Mellemøsten, landene i Central- og Østeuropa, De Nye Uafhængige Stater og Mongoliet) (Afsnit B7-3, B7-4 og B7-5)
- c) samfinansiering af aktioner, der gennemføres af ikke-statslige organisationer (ngo) (det meste af afsnit B7-6, om nødvendigt anvendes budgetposterne svarende til de herover nævnte instrumenter også), samt
- d) andre foranstaltninger, hvor det væsentligste element vedrører de internationale fiskeriaftaler (resten af afsnit B7-6, afsnit B7-7 og afsnit B7-8).

Revisionens omfang og art

5.14. I forbindelse med den finansielle revision af bistanden til tredjelande har Retten som supplement til det arbejde, der blev udført med henblik på DAS'en vedrørende det almindelige budget, og for at kunne give dechargemyndigheden mere præcise oplysninger, undersøgt de betalinger, der var afholdt på fire områder, hvor udgiftsprogrammerne forvaltes af flere partnere, eller hvor en del af forvaltningen delegeres. Denne form for forvaltning er i overensstemmelse med den almindelige tendens i Kommissionen, som i de senere år har overladt en stadig større del af forvaltningen af Fællesskabets bistand til tredjelande til tredjemand. Følgende områder er berørt:

- a) ca. halvdelen af Phare-programmet, som i overensstemmelse med det decentraliserede gennemførelses-system (DIS) gennemføres i samarbejde med programforvaltningskontorer (Programe Management Units, PMU), hovedsagelig ministerier i partnerlandene. Ved udgangen af 1999 havde Kommissionen udbetalt 3 283,5 millioner euro i forskud til denne del af programmet. Retten har foretaget stedlig revision

- b) de særlige Phare- og Tacismidler (Phare- and Tacis Special Funds), som ved hjælp af en mekanisme, som den der er omhandlet i litra a), anvendes til forskellige opgaver, der udføres af kontrahenter. Der er kun foretaget revision i Kommissionen på grundlag af en foreløbig liste på 106 kontrakter indgået mellem 1996 og 1999 til et samlet beløb af 470 millioner euro

- c) samfinansiering af aktioner, som ikke-statslige organisationer (ngo) forvalter i udviklingslande. De fleste udgifter af denne type finansieres over budgetkonto B7-6 0 0 0 »Fællesskabets deltagelse i foranstaltninger til fordel for udviklingslande, som gennemføres af ikke-statslige organisationer«. I 1999 blev der i alt udbetalt 173 millioner euro over denne konto. Der blev foretaget revision i Kommissionen og i hovedsædet hos to udvalgte ngo'er i hver af de seks medlemsstater, revisionen omfattede. En stikprøve af projekter forvaltet af disse ngo'er blev revideret på stedet

- d) udgifterne til støtte til Bosnien, hvor den finansielle og operationelle forvaltning i 1998 var blevet overført (»decentraliseret«) fra Kommissionens hovedsæde i Bruxelles til Kommissionens repræsentationskontor i Sarajevo. I 1999 beløb de samlede betalinger sig til ca. 108 millioner euro. Retten begrænsede sin revision til en stikprøve af betalinger, som Kommissionens repræsentationskontor havde godkendt. Den har ikke undersøgt udbetalingerne til de endelige modtagere i de tilfælde, hvor Kommissionen havde overført midlerne til en intermediær organisation.

5.15. Den specifikke revision, der er beskrevet i det foregående, dækkede kun visse udvalgte dele af området bistand til tredjelande, og det er, selv om revisionen var mere omfattende end normalt, derfor i modsætning til 1998 ikke hensigten at drage generelle konklusioner om, hvorvidt de underliggende transaktioner på dette område er lovlige og formelt rigtige. Under hensyntagen til de begrænsninger, som er anført i punkt 5.14, var sigtet med revisionen at afgøre, om der er væsentlige problemer vedrørende både de efterprøvede transaktioners lovlighed og formelle rigtighed og kvaliteten af de interne kontrolsystemer, der er installeret for at sikre lovlighed og formel rigtighed.

Det decentraliserede system til forvaltning af Phare (DIS)

5.16. I vejledningen for det decentraliserede forvaltningssystem (DIS) er det fastsat, at det i forbindelse med Phare-programmerne ikke er tilladt at udbetale midler efter finansieringsaftalens udløb, og at der skal foretages endelig revision, når programmerne er gennemført, og inden de afsluttes. Retten mener derfor, at der bør foretages en sådan revision senest to år efter, at den sidste mulige udbetaling har fundet sted. Værdien af de Phare-programmer, som forvaltes lokalt, og som er gennemført, men ikke afsluttet, andrager ifølge dette kriterium 1 210,8 millioner euro ved udgangen af 1999. Ligesom i 1998 har Kommissionen ikke påbegyndt endelig revision af noget program i 1999.

5.17. Næsten ingen af de Phare-programmer, som blev fuldstændigt afsluttet i 1999, blev forvaltet efter det decentraliserede forvaltningssystem, eller der er tale om programmer, hvor den endelige revision, der var truffet beslutning om i 1997, var afsluttet. Kommissionen har i det store og hele fået afsluttet de kontrakter, som forvaltes i Bruxelles, inden for en rimelig tidsramme og har denne proces under kontrol. Derimod skal der hurtigt gøres en særlig indsats for at få afsluttet de programmer, som forvaltes lokalt, for ellers vil denne opgave blive meget vanskelig at løse.

5.18. Under revisionen blev der ikke påvist væsentlige fejl med hensyn til de reviderede transaktioners lovlighed og formelle rigtighed.

Særlige midler

5.19. Phare- og Tacis-programmerne giver mulighed for at indgå kontrakter om levering af varer eller tjenesteydelser, i henhold til hvilke der kan udbetales et forskud, såkaldte »særlige midler«, til kontrahenten. Disse midler anvendes både til finansiering af administrative foranstaltninger og faglig bistand eller en blanding heraf. Disse særlige midler gør det muligt at foretage hurtigere udbetalinger, og, ud over hvad der oprindeligt var fastsat, gør de det også muligt at mindske Kommissionens arbejdsbyrde i forbindelse med gennemførelsen af budgettet og anvende andre bestemmelser end dem, der gælder for budgetforvaltningen, eller som skal sikre, at de administrative udgifter forbundet hermed begrænses.

5.20. Anvendelsen af særlige midler svarer faktisk til, at budgetforvaltningen delegeres til tredjemand, og Kommissionen har ikke etableret et system, der sikrer, at man virkelig kan følge anvendelsen af disse midler, f.eks. ved at indføre en hensigtsmæssig regnskabsprocedure og foretage endelige revisioner, så de bevilgede forskud kan afsluttes regnskabsmæssigt.

*Ikke-statslige organisationer (ngo)***Interne kontrolsystemer**

5.21. Både de europæiske ngo'ers og deres lokale partners organisation og kvaliteten af deres interne kontrol er indbyrdes meget forskellige. Den mest effektive type kontrol, der blev konstateret, var de tilfælde, hvor de ansatte i de europæiske ngo'er aflagde regelmæssige besøg, gennemgik og godkendte de originale bilag, før der blev overført yderligere midler, og foretog uafhængig revision af de udgiftsopgørelser, der blev sendt til Kommissionen. I de sager, Retten undersøgte, var der ikke systematisk og konsekvent anvendt sådanne procedurer.

5.22. Kommissionens projektförvaltning består i mange tilfælde blot i, at den gennemgår de rapporter, de europæiske ngo'er har indsendt for at få udbetalt flere midler. I de sjældne tilfælde, hvor Kommissionen ønsker at følge op på et forhold, f.eks. en anmodning om ændring af et projekt, kan delegationen i landet blive bedt om at kontrollere projektet på stedet og indberette resultaterne og anbefalingerne. Delegationerne kunne komme til at spille en større rolle, hvis de fik til opgave at aflægge kontrolbesøg og kontrollere de tekniske og finansielle oplysninger i de rapporter, der sendes til Kommissionen.

5.23. Der kan kun foretages effektiv ekstern revision af projektudgifterne, hvis der er udarbejdet samlede betingelser for det arbejde, der skal udføres, og hvis revisionsfirmaet er kompetent. I den henseende var den eksterne revision af de projekter, Retten besøgte, mangelfuld, og det var ikke anført i revisionsrapporterne, at dokumentationen ikke var fyldestgørende, selv om det helt klart var tilfældet.

5.24. Det ville styrke kontrolsystemerne væsentligt, hvis Kommissionen systematisk foretog stedlig revision af ngo'erne og deres projekter. Det kunne, ligesom ECHO's revision af udgifter til humanitær bistand, ske ved, at der hvert år blev revideret en stikprøve. Det ville give større viden om den kontrol, ngo'erne selv foretager, og mulighed for at kunne kontrollere udgifterne og projekternes aktiviteter direkte.

De underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed

5.25. Under den stedlige revision af ngo'ernes foranstaltninger konstateredes der et antal sager, hvor der

ikke var tilstrækkelig dokumentation for, at varer eller tjenesteydelser var leveret, og at de var relevante for det EU-finansierede projekt. For eksempel var nogle af de udgifter, modtagerne havde anmeldt, ikke vedlagt regninger som dokumentation, eller det var ikke angivet præcist, hvilke tjenester der var ydet til projektet.

5.26. For de projekter, revisionen omfattede, var det i mange tilfælde et problem at værdiansætte det bidrag, den lokale partner havde ydet i form af naturalier. Dokumentationen var mangelfuld og bestod i nogle tilfælde blot i en erklæring, den lokale partner havde afgivet, og som ikke kunne anvendes som grundlag for en verificerbar eller uafhængig vurdering. Anlægsaktiver opført som naturalbidrag kunne allerede være finansieret af andre donorer, og det var ikke altid klart bevist, at tjenesterne eller materialerne virkelig var nødvendige for projektet. For et projekts vedkommende, hvor der var tale om sundhedspleje, var dyr opført som et naturalbidrag, selv om de ikke direkte blev brugt i projektet.

Konklusion

5.27. De udvalgte ngo'ers kontrolsystemer var ikke alle lige avancerede. Ngo'ernes løbende tilsyn med en række projekter er ikke godt nok, og udgifter, der ikke var vedlagt dokumentation, har derfor kunnet medtages i projekternes regnskaber. Der mangler hensigtsmæssige systemer på alle niveauer, og det betyder, at der i mange tilfælde ikke er et revisionsspor, som viser, hvad de anmeldte omkostninger præcist omfatter. Samtidig med, at Kommissionen generelt udvikler sine tilsyns- og kontrolordninger, så de i højere grad fokuserer på resultaterne af foranstaltningerne, bør den forbedre sin revision af og føre et mere effektivt tilsyn med de udgifter, den samfinansierer sammen med ngo'er, tilpasset de særlige omstændigheder disse udgifter afholdes under. Dette vil blive muligt med de nye forvaltningsinstrumenter og -procedurer vedrørende samfinansiering med ngo'er.

Det decentraliserede gennemførelsessystem i Bosnien

5.28. Efter det decentraliserede gennemførelsessystem skal alle forpligtelser, kontrakter og betalinger under Phare- og Obnova-programmet godkendes af lederen af Kommissionens repræsentationskontor i Bosnien (ECRO). Kontrol- og finansafdelingen er et vigtigt led i dette system. Den skal påtegne alle transaktioner, før de kan godkendes. Under revisionen konstateredes det, at afdelingen er godt organiseret og motiveret, og at det lokale personale yder et væsentligt bidrag til afdelingen

arbejde. Afdelingen fungerer som en uafhængig del af ECRO. Denne uafhængighed, som er nødvendig for, at afdelingen kan fungere effektivt, kunne styrkes yderligere, hvis den rapporterede til Den Fælles Tjeneste for Eksterne Forbindelser (SCR) i stedet for til GD for Eksterne Forbindelser, som både denne afdeling og den operationelle afdeling for øjeblikket rapporterer til.

5.29. Revisionen viste, at der generelt er indført veldefinerede finansforvaltningsprocedurer. Disse procedurer indgik i en vejledning med retningslinjer for gennemførelsen, som blev udsendt i 1999, selv om den ved udgangen af 1999 endnu kun forelå i udkast. Kontoret for faglig bistand (Technical Assistance Unit, TAU) ⁽⁵⁾ var et nøgleområde, hvor procedurerne krævede ekstra opmærksomhed. Kontorets beføjelser skulle defineres på en måde, så ECRO's administrative arbejdsbyrde blev mindsket mest muligt, samtidig med at ECRO beholdt den fornødne kontrol med området.

5.30. I mange tilfælde udbetalte ECRO forskud til medlemmer, typisk ngo'er, som så udbetalte midlerne til de bosniske kontrahenter. Alligevel havde repræsentationskontoret ved udgangen af 1999 endnu ikke indført et system til revision af beløb udbetalt af medlemmer. Det er helt afgørende, at der foretages sådan revision, før projekterne afsluttes.

5.31. Under revisionen af det decentraliserede gennemførelsessystem i Bosnien blev der ikke påvist væsentlige fejl med hensyn til lovligheden og den formelle rigtighed af ECRO's betalinger. De interne kontrolsystemer fungerer generelt tilfredsstillende, men der bør etableres et system til revision af mellemlidernes betalinger.

Generel konklusion

5.32. Under revisionen af betalingerne på de fire udvalgte områder — med de begrænsninger, der fremgår af punkt 5.14 — blev der ikke konstateret væsentlige fejl med hensyn til lovlighed og formel rigtighed. For så vidt angår udgifter, der forvaltes af ngo'er, konstateredes det dog, at udokumenterede udgifter for let kan medtages i projektrengskaberne. Revisionen viste også, at de interne kontrolsystemer bør forbedres, især på følgende punkter:

⁽⁵⁾ Kontoret blev oprettet i september 1998 for at bistå ECRO med forvaltningen af det decentraliserede system, navnlig i forbindelse med indgåelse af kontrakter.

- a) på alle fire områder bør der indføres ordninger, som sikrer, at der foretages effektiv og systematisk revision
- b) i forbindelse med foranstaltninger, der forvaltes af ngo'er, bør der sikres et tilstrækkeligt revisionsspor, så man præcist kan se, hvad det er for en type omkostninger, der samfinansieres.

OPFØLGNING AF TIDLIGERE BEMÆRKNINGER

Indledning

5.33. Retten har gennemgået Kommissionens oplysninger om de foranstaltninger, der er truffet som reaktion på de væsentligste af de bemærkninger, Retten tidligere har fremsat. Formålet med denne begrænsede undersøgelse, som er foretaget på basis af Kommissionens oplysninger, var at finde frem til de områder, hvor der er truffet sådanne foranstaltninger. Undersøgelsen omfattede imidlertid ikke en udførlig kontrol af foranstaltningernes gennemførelse.

5.34. Undersøgelsen vedrører en række bemærkninger, Retten tidligere har fremsat:

- a) i særberetning nr. 7/98 om Sydafrika ⁽⁶⁾
- b) i årsberetningen for 1996, Fondo Especial de Promoción de las Exportaciones de Honduras y Nicaragua (FEPEX), og
- c) om de evalueringsprocedurer, der anvendes i forbindelse med Phare og Tacis, og som er behandlet i adskillige af Rettens beretninger (jf. punkt 5.50).

Særberetning nr. 7/98 om Sydafrika

5.35. Særberetningen om Sydafrika omhandlede forvaltningen af den bistand, som blev ydet i perioden 1993-1997, og gennemførelsen af det tilsvarende program. Retten bemærkede, at der var stor spredning i foranstaltningerne, samtidig med at procedurerne var alt for centraliserede, at foranstaltningerne ikke blev koordineret godt nok med de andre bidragsydere, især medlemsstaterne, og at der var svagheder i Kommissionens informationssystemer.

⁽⁶⁾ EFT C 241 af 31.7.1998.

Stor spredning i foranstaltningerne og centraliserede procedurer

5.36. I særberetningen anførte Retten, at der var iværksat for mange foranstaltninger, og at de var spredt over for mange sektorer. Fællesskabet havde ikke fastlagt, hvordan den bedst kunne bistå de sydafrikanske myndigheder med at styrke deres institutionelle kapacitet. Retten bemærkede også, at Kommissionen ikke havde stillet nok midler til rådighed til forvaltningen af programmet, hvilket forværredes af komplekse og centraliserede kontrolprocedurer.

5.37. Selv om foranstaltningerne endnu er spredt over et stort antal sektorer, bruges en stadig større del af bistanden nu til at styrke den institutionelle kapacitet. Det er også i højere grad ministerier, som er ansvarlige for projektgennemførelsen. I den nye forordning om bistand til Sydafrika fokuseres der på færre sektorer, og der er defineret mere præcise resultatindikatorer. Men denne forordning, som blev forelagt Parlamentet i maj 1999, var endnu ikke vedtaget af Rådet i april 2000.

5.38. Siden 1998 har Kommissionen styrket delegationen i Pretoria. I midten af 1999 blev der også iværksat en proces, som skal sikre, at beslutningerne i højere grad skal kunne træffes decentralt i delegationen. Denne proces gennemføres som et pilotprojekt, og Kommissionen ønsker at anvende erfaringerne fra Sydafrika som led i et samlet decentraliseringsprogram. Den sydafrikanske delegation har udarbejdet en håndbog, som skal gøre det lettere at anvende procedurerne. Håndbogen opdateres regelmæssigt, så der kan tages højde for, at forholdene ændrer sig.

Koordinering med andre bidragsydere

5.39. Retten bemærkede i særberetningen, at der var svagheder i Kommissionens koordinering med medlemsstaterne, og at foranstaltningerne reelt ikke blev koordineret med de andre store bidragsydere (USA, Verdensbanken og De Forenede Nationers udviklingsprogram).

5.40. Koordineringen med medlemsstaterne er blevet bedre, især i forbindelse med udfærdigelsen af strategidokumentet (Country Strategy Paper). Repræsentanter for medlemsstaterne er også blevet indbudt til at deltage i det årlige møde mellem Kommissionen og den nationale anvisningsberettigede. Men der er dog stadig langt fra tale om, at der lægges en fælles strategi for bistanden

og fastlægges en fælles evalueringsmetode. Kommissionen udarbejdede i 1999 (7) en evaluering af koordineringen med ikke-medlemsstater. Heri konstateres det, at vigtige bidragydere som Verdensbanken og USAID i mange tilfælde intet kender til EU-bidragydernes aktiviteter og vice versa, og at de nuværende strukturer ikke omfatter mekanismer, som sikrer, at foranstaltningerne koordineres effektivt og systematisk.

Informationssystemer

5.41. Retten påpegede i særberetningen, at Kommissionens informationssystemer var mangelfulde, og at den derfor havde svært ved at føre tilfredsstillende tilsyn med projektgennemførelsen. Som følge heraf blev en række projekter unødigt ved med at figurere i Kommissionens regnskaber, hvilket medførte, at gælden var ansat for højt.

5.42. I 1996 installerede Kommissionen et nyt informationssystem for Sydafrika. Dette system er ikke længere i brug, og et nyt informationssystem er ved at blive installeret i SCR (8). Systemet bør tilkøbes det sydafrikanske finansministeriums informationssystem.

5.43. Selv om det har taget lang tid at forbedre informationssystemet, afsluttede Kommissionen i 1999 107 projekter fra perioden 1986-1994, mens 19 projekter skulle være afsluttet pr. 31. december 1999. Alle projekterne blev afsluttet på basis af revisionsberetninger. De tilbagebetalte beløb er sat ind på en bankkonto for Sydafrika, som kan bruges til at finansiere fremtidige foranstaltninger.

5.44. Den begrænsede undersøgelse har vist, at Kommissionen har truffet foranstaltninger til at forbedre sin forvaltning af bistanden til Sydafrika.

Årsberetningen for 1996: Fondo Especial de Promoción de las Exportaciones de Honduras y Nicaragua (FEPEX)

5.45. Det vigtigste mål for FEPEX-projektet var at stimulere eksporten og øge tilgangen af udenlandsk kapital til Nicaraguas og Honduras' økonomier. De samlede

omkostninger forbundet med projektet androg 32 millioner ecu, heraf 30 millioner ecu til den revolverende fond og de resterende 2 millioner ecu til faglig bistand.

5.46. I årsberetningen for 1996 konstaterede Retten en række svagheder i forvaltningen af fonden:

- a) Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) (9) har på bekostning af projektmidlerne skaffet sig en større fortjeneste end fastsat i finansieringsaftalen
- b) de oplysninger, BCIE sendte til Kommissionen, var ikke fyldestgørende
- c) Kommissionens tilsyn var mangelfuldt og den faglige bistand utilstrækkelig.

5.47. I henstillingen om decharge for regnskabsåret 1996 (10) anmodede Rådet Kommissionen om at genoverveje sine forbindelser med BCIE og straks tilbageøge de beløb, som BCIE uretmæssigt har krediteret sine egne konti.

5.48. Kommissionen har truffet følgende foranstaltninger:

- a) et firma fik til opgave at rekonstruere FEPEX's regnskaber, som ikke var rigtige, og derefter blev der indført en ordning med årlig uafhængig ekstern revision af fondens regnskaber; der er siden udført tre revisioner, og der er ikke fundet større problemer
- b) der er blevet foretaget en undersøgelse med henblik på at få større forståelse af det mellemamerikanske banksystem og for bedre at kunne vurdere mulighederne for et finansielt og teknisk samarbejde mellem EU og andre finansieringsinstitutioner i området, og
- c) samtidig har Kommissionen i en anden undersøgelse gennemgået de aftaler, den har indgået med BCIE, for at finde nye måder at samarbejde med banken på og

(9) Et regionalt offentligt pengeinstitut, som forvaltede FEPEX og andre midler.

(10) Rådets henstilling af 9. marts 1998 om meddelelse af decharge til Kommissionen for gennemførelsen af De Europæiske Fællesskabers almindelige budget for regnskabsåret 1996, kapitel 13, punkt 3, ref. SN 2017/98-GD F II.

(7) Kommissionens evaluering af EU's strategidokument: South Africa 1996-1999, august 1999.

(8) Den Fælles Tjeneste for Eksterne Forbindelser.

vurdere, hvilke alternativer der er i området for at gennemføre Den Europæiske Unions mål ⁽¹¹⁾

- d) efter anmodning fra Kommissionen er de beløb, som BCIE uretmæssigt har opkrævet, blevet overført til projektmidlerne.

5.49. Som et resultat af disse undersøgelser har Kommissionen til hensigt at udarbejde en ny ramme for samarbejdet med BCIE, som skal føre til, at Kommissionen, BCIE og de andre partnere opretter en ny organisation.

Evalueringsprocedurer, Phare og Tacis

5.50. Både i årsberetningerne for regnskabsårene 1995, 1996 og 1997 og i særberetning nr. 3/97, nr. 6/97, nr. 11/98 og nr. 25/98 bemærkede Retten, at evalueringsprocedurerne for Phare- og Tacis-programmerne var mangelfulde.

5.51. Under opfølgingsrevisionen af evalueringsprocedurerne for Phare- og Tacis-programmerne konstaterede Retten, at der på en række punkter er sket en positiv udvikling, siden der i 1997 blev oprettet en Phare- og Tacis-evalueringsenhed i SCR. Navnlig er evalueringseffektiviteten for disse to programmer nu stort set indhentet, og der er foretaget evalueringer inden for de fleste sektorer. Samtlige evalueringsrapporter er tilgængelige på SCR's hjemmeside og konsulteres ofte. Som det fremgår af det følgende, er en række forbedringer dog stadig påkrævede på trods af de fremskridt, der er sket.

5.52. Evalueringsfunktionens uafhængighed bør styrkes. Evalueringsenheden er for øjeblikket placeret på samme niveau som de operationelle enheder i SCR. Enhedens uafhængighed kunne styrkes, hvis den rapporterede direkte til et højere ledelsesniveau i Kommissionen. Retten har konstateret flere tilfælde, hvor eksperter evaluerede sektorer, hvor de også havde været med til at gennemføre foranstaltningerne. Kommissionen bør følge sine egne regler nøjere, så sådanne interessekonflikter undgås.

⁽¹¹⁾ »Informe sobre los sistemas bancarios de Centro america«, Europa-Parlamentet — Rådet, december 1997: Denne undersøgelse konkluderede, at på grund af svaghederne i det mellemamerikanske banksystem var samarbejdet med BCIE den eneste acceptable mulighed.

5.53. Kommissionen ⁽¹²⁾ har fastlagt tre forskellige mål for evalueringerne (at forbedre udformningen og forvaltningen af programmerne, at øge regnskabspligten og/eller underbygge budgetmæssige afgørelser), men det er ikke altid klart, hvilket mål den enkelte evaluering især skal opfylde. Det specifikke mål for hver enkelt evaluering bør anføres tydeligere i betingelserne.

5.54. Generelt var de reviderede evalueringsrapporters standard tilfredsstillende, men der var dog betydelig forskel i kvaliteten. Mange af rapporterne var alt for lange, og det havde taget meget lang tid at udarbejde dem. Evalueringsenheden har ikke selv vurderet kvaliteten af rapporterne formelt.

5.55. Der er ingen retningslinjer for, hvordan evalueringsenheden i SCR skal føre tilsyn med de operationelle enheders opfølgning af rapporterne. En af enhedens vigtigste opgaver burde være at overvåge, hvordan de operationelle tjenester udnytter evalueringerne, så det sikres, at der tages hensyn til anbefalingerne i planlægningen og gennemførelsen af projekterne. Hver evalueringsrapport bør faktisk gennemgås på en måde, der sikrer, at der kan opnås enighed om en plan, hvoraf det fremgår, hvilke foranstaltninger der skal træffes og af hvem.

ANDRE BEMÆRKNINGER

Phare-programmer for offentlig administration

Indledning

5.56. Sigtet med programmerne for offentlig administration, som blev iværksat i 1990, var at bidrage til udviklingen af en moderne offentlig sektor, som vil kunne opfylde behovene i et demokratisk samfund baseret på en blandingsøkonomi og bidrage til den fortsatte økonomiske overgangsproces. Med henblik på ansøgerlandenes kommende tiltrædelse af Fællesskabet er dette mål blevet ændret, så der nu også tages hensyn til, at de skal transformere EU-lovgivningen til national ret.

⁽¹²⁾ Meddelelse til Kommissionen fra generaldirektørerne for DG XIX og DG XX, SEK(96)659 endelig udg.

Tabel 5.3 — Offentlig administration (Phare)

A. Programmer vedrørende offentlig administration generelt

(mio. EUR)

	Nationale	Flernationale	Subtotal
1990-1997	331,24	23	354,24
1998-1999	431,74	12	443,74
Subtotal	762,98	35	797,98

B. Programmer inden for toldområdet

(mio. EUR)

	Nationale	Flernationale	Subtotal
1990-1997	50,75	34,30	85,05
1998-1999	6,75	0	6,75
Subtotal	57,50	34,30	91,80

C. Programmer inden for statistik

(mio. EUR)

	Nationale	Flernationale	Subtotal
1990-1997	43,66	35,50	79,16
1998-1999	6	20	26
Subtotal	49,66	55,50	105,16

Det samlede beløb for program (A, B og C)

(mio. EUR)

	Bistand i alt	% af det samlede budget for Phare
1990-1997	518,45	6,65
1998-1999	476,49	17,55
I alt	994,94	24,20

5.57. De nationale og multinationale Phare-programmer på dette område tegnede sig for ca. 6,7 %⁽¹³⁾ af det samlede budget for Phare mellem 1990 og 1997 og vedrørte tre hovedaspekter: offentlig admi-

nistration generelt (354 millioner euro), told (85 millioner euro) og statistik (79 millioner euro) (jf. **tabel 5.3**).

5.58. Rettens revision blev gennemført i 1998 og 1999. Den omfattede fire modtagerlande (Ungarn, Den Tjekkiske Republik, Rumænien og Slovenien), og der blev gennemgået 23 programmer vedrørende programperioden 1990-1997.

Støtte til offentlig administration generelt

5.59. Mellem 1990 og 1997 finansierede de nationale Phare-programmer foranstaltninger til et beløb af

⁽¹³⁾ Forpligtelser. Det er kun i Desiree-databasen, det er muligt at gå ind og klikke på »public administration programmes«. De foreliggende regnskabsværktøjer er mangelfulde, og man kan derfor kun anslå, hvor meget støtte der indirekte ydes over andre programmer vedrørende omlægning af landbruget, infrastruktur, den finansielle sektor m.v.

331 millioner euro, herunder navnlig efteruddannelseskurser, seminarer, studierejser, edb-udstyr, udarbejdelse af anbefalinger til, hvilke institutionelle reformer der burde gennemføres, og til at føre anbefalingerne ud i livet.

5.60. Selv om resultaterne af programmerne i meget høj grad afhæng af, at der var politisk vilje i modtagerlandene til at gennemføre de planlagte reformer, var de fleste af de undersøgte programmer udformet, uden at der forinden var udarbejdet en strategi, som de pågældende regeringer skulle godkende. Hertil kom, at de fleste af de mål, der var opstillet i finansieringsaftalerne ⁽¹⁴⁾ og i kontrakterne ⁽¹⁵⁾, var alt for generelle. Endvidere var der ikke fastsat resultatindikatorer, og det har gjort det meget vanskeligt at bedømme resultaterne af de gennemførte projekter.

5.61. For mange af programmernes vedkommende bar gennemførelsen præget af manglende engagement hos modtagerlandene, stor udskiftning af personale på begge sider og tunge administrative procedurer samt af, at de berørte organisationer ikke havde centrale strukturer, og at samordningen var utilstrækkelig. Som følge heraf blev mange af projekterne forsinket, og de blev hasteværksat, lige før programmet udløb.

5.62. I modsætning til de mere specifikke programmer inden for statistik og told (jf. punkt 5.64-5.72) er der ikke sket større fremskridt. Der var tendens til, at man iværksatte kostbare uddannelsesaktiviteter uden sammenhængende strategiske rammer, uden stabil og varig institutionel samordning eller uden at have foretaget en pålidelig vurdering af, hvilke behov der skulle dækkes.

5.63. De nationale programmer blev grebet ret generelt an. Men i forbindelse med de multinationale Phare-programmer (23 millioner euro) sørgede SIGMA-sekretariatet ⁽¹⁶⁾ derimod for, at der blev gennemført foranstaltninger, som var udformet, så de kunne dække specifikke behov hos modtagerne, som satte pris på denne type støtte. Disse programmer bidrog til at give ansøgerlandene en forståelse af, hvor vigtigt det er at have en produktiv og uafhængig offentlig administration, som kan drages demokratisk til ansvar.

⁽¹⁴⁾ Indgået mellem Kommissionen og modtagerlandet.

⁽¹⁵⁾ Indgået mellem modtagerlandet eller Kommissionen og eksterne konsulenter.

⁽¹⁶⁾ Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries — et fælles OECD/EU-initiativ, som for 90 %'s vedkommende finansieres af Phare-kontrakter. SIGMA-sekretariatet er en del af OECD.

Støtte til toldadministrationerne

5.64. Over de nationale Phare-programmer blev der i perioden mellem 1990 og 1997 ydet 51 millioner euro i støtte til toldadministrationerne, navnlig til automatisering og levering af udstyr samt teknisk bistand i forbindelse hermed. Det var vanskeligt at holde på de ansatte, som var uddannet godt nok til at vedligeholde de nye systemer, og det gjorde programmet mindre effektivt. Man kunne have opnået bedre resultater, hvis den gældende lovgivning allerede havde været kompatibel med EU-forskrifterne, og man i højere grad havde fulgt harmoniserede, bedre planlagte og samordnede procedurer.

5.65. I samme periode blev der på dette område ydet 34 millioner euro i støtte over de multinationale Phare-programmer, navnlig til forbedring af lovgivningen og procedurerne, iværksættelse af effektive foranstaltninger til bekæmpelse af svig, forenkling af de procedurer, der anvendes i forbindelse med international handel, og til det internationale samarbejde mellem de involverede nationale toldadministrationer.

5.66. I 1997 udviklede Kommissionens GD for Beskatning og Toldunion ⁽¹⁷⁾, Eurocustoms ⁽¹⁸⁾ og Customs PCU ⁽¹⁹⁾ sammen med medlemsstaterne en førtiltrædelsesstrategi på told- og skatteområdet. I denne strategi indgik der perspektivplaner (såkaldte »Blueprints«) for 12 centrale områder. Disse planer skulle sikre, at der blev skabt et toldvæsen, som kunne gennemføre og anvende EU-forskrifterne og beslægtet lovgivning. Endvidere blev der afgivet såkaldte godkendelseserklæringer på højt politisk niveau. I modsætning til programmerne til støtte for offentlig administration generelt var der et klart ønske om reformer i partnerlandenes told- og skatteadministrationer og også vilje til at stille de nødvendige ressourcer til rådighed.

5.67. Et vigtigt resultat af de multinationale programmer er, at det er lykkedes for Kommissionen at motivere Phare-modtagerlandene til at udarbejde mangel- og

⁽¹⁷⁾ Indtil 1999 GD XXI.

⁽¹⁸⁾ Oprettet i november 1991 af toldadministrationerne i medlemsstaterne på initiativ af Kommissionen. Eurocustoms er et almennyttigt konsortium, som for 95 %'s vedkommende finansieres gennem kontrakter med Kommissionen.

⁽¹⁹⁾ Programme Coordination Unit i Ljubljana, som drives af et eksternt firma.

behovsanalyser⁽²⁰⁾ som et led i forberedelsen af deres tiltrædelse af EU. Der er fundet frem til konkrete behov, som søges opfyldt i nationale handlingsplaner, hvis sigte er at danne grundlag for den fremtidige Phare-støtte.

5.68. GD XXI er den Europæiske Unions toldekspert, men i modsætning til Eurostat (jf. punkt 5.70) har det kun delvist været involveret i udformningen og gennemførelsen af toldprogrammerne, selv om det ville have været ønskeligt, hvis det i højere grad havde deltaget. De ansatte i GD'et blev brugt som tekniske eksperter, men de har aldrig påtaget sig rollen som koordinator i forbindelse med gennemførelsen. Der er indgået kontrakt med Eurocustoms (7,8 millioner euro) om denne opgave og i forbindelse med de multinationale programmer med PCU (5,3 millioner euro).

Støtte til de statistiske tjenester

5.69. Over de nationale Phare-programmer, som ydede støtte til de statistiske tjenester (44 millioner euro mellem 1990 og 1997), har modtagerlandene fået edb-maskiner og -programmer og teknisk bistand. Dette har givet dem kapacitet til at udarbejde moderne statistikker baseret på undersøgelser. Ligesom på toldområdet var det vanskeligt at holde på de ansatte, som var uddannet godt nok til at kunne vedligeholde de nye systemer, og det har gjort programmerne mindre effektive.

5.70. De multinationale Phare-programmer (35 millioner euro mellem 1990 og 1997) har finansieret regionale pilotprojekter, studiebesøg, uddannelseskurser, seminarer og arbejdsgrupper. Der er især blevet lagt vægt på samarbejde mellem Eurostat⁽²¹⁾, de statistiske kontorer i medlemsstaterne og de tilsvarende organer i modtagerlandene. Sigtet med dette samarbejde var at

⁽²⁰⁾ Grundlaget for at kortlægge de enkelte ansøgerlandes konkrete mangler og behov er perspektivplaner (»blueprints«), hvori der er fastsat minimumskrav på centrale toldområder, som landene skal opfylde med henblik på deres tiltrædelse af EU, og som skal gennemgås igen og om nødvendigt ændres. Arbejdet med at udarbejde disse analyser begyndte i marts 1998 med fem ansøgerlande (Den Tjekkiske Republik, Estland, Ungarn, Polen og Slovenien) og i december 1998 med de øvrige Phare-modtagerlande.

⁽²¹⁾ De Europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor.

sikre, at de statistiske data var i overensstemmelse med EU-bestemmelserne.

5.71. Ansøgerlandene havde allerede vist deres politiske vilje i 1994 og 1995. Senere har de med bistand fra de multinationale Phare-statistikprogrammer gjort et stort arbejde for at styrke deres statistiske systemer og har udarbejdet nøjagtige, pålidelige og hurtigt foreliggende data, som er i overensstemmelse med internationale standarder og metoder. Som følge heraf er modtagerlandenes statistikker inden for en række områder nu i overensstemmelse med EU's principper, procedurer og definitioner.

5.72. Spørgsmålet var, om det var berettiget at indgå en direkte aftale med CESD⁽²²⁾ om levering af teknisk bistand (15 millioner euro). Det arbejde, der skulle udføres, var af en sådan art, at det burde have været tildelt en kontrahent udvalgt på grundlag af et udbud.

Konklusion

5.73. Som følge af manglende engagement i modtagerlandene, og fordi der ikke var klare nationale strategier og præcist definerede mål, var de reviderede nationale Phare-programmer inden for offentlig administration generelt ikke tilstrækkeligt produktive eller effektive. I modsætning hertil har de multinationale SIGMA-programmer med deres meget begrænsede rækkevidde og specifikke art og den store spredning i aktionerne opnået bedre resultater, og sådanne programmer kunne være et af de egnede instrumenter for den fremtidige Phare-støtte til en generel reform af den offentlige sektor. Som følge af den grundlæggende omlægning af Phare er »parvist samarbejde«⁽²³⁾ fra 1998 blevet det vigtigste instrument til at hjælpe ansøgerlandene med at opbygge egne institutioner og uddannelsessystemer.

⁽²²⁾ Centre Européen de formation des Statisticiens économiques des pays en voie de Développement.

⁽²³⁾ Udstationering over en længere periode (mere end et år) af embedsmænd fra medlemsstaterne, de såkaldte førtiltrædelsesrådgivere, suppleret, hvor det er hensigtsmæssigt, med kortsigtet ekspertbistand, der skal opfylde specifikke behov i ansøgerlandene.

Man kan håbe, at dette nye instrument til institutionsopbygning ⁽²⁴⁾ i højere grad vil fremme en produktiv og effektiv udnyttelse af midlerne.

5.74. Samarbejde på told- og statistikområdet indvirker ikke kun på et enkelt land, og derfor har de multinationale Phare-programmer i den reviderede periode vist sig at være et mere effektivt middel til implementering af bistanden end de nationale Phare-programmer.

Programmet for flygtnings tilbagevenden i Bosnien

5.75. Som et led i revisionen af det decentraliserede system i Bosnien foretog Retten også en kort gennemgang af Kommissionens samlede program for støtte til Bosnien med særlig vægt på gennemførelsen af programmerne for flygtnings tilbagevenden, som finansieres over 1998-budgettet ⁽²⁵⁾. Programmer af denne type tegner sig for langt de fleste af EU's udgifter i Bosnien. Forpligtelserne til 1998-programmerne beløber sig til 82 millioner euro.

5.76. Det vigtigste led i hvert program var reparation af huse: det var planlagt, at der skulle repareres 6 255 huse til en gennemsnitlig udgift på 8 632 euro. Retten har foretaget en detaljeret gennemgang af otte af de 30 berørte programmer. Gennemgangen viste, at den faktiske enhedspris i tre tilfælde var mere end 20 % højere end fastsat i kontrakten. I så godt som ingen af programmerne var der taget hensyn til modtagernes evne til selv at finansiere en del af reparationerne, og programmerne finansierede disse fuldt ud med tilskud.

5.77. Den frist, der oprindeligt var fastsat for, hvornår programmet skulle være gennemført, var normalt april 1998, men ved udgangen af 1999 var kun 79 % af husene færdige. Det skyldes først og fremmest, at man havde undervurderet de vanskelige forhold i Bosnien, men det har også sinket projekterne, at Kommissionen udbetalte beløbene for sent (jf. punkt 5.8). Selv om der var minoritetsgrupper, som vendte tilbage takket være 1998-programmerne ⁽²⁶⁾, hvilket betød et væsentligt gennembrud, var det samlede resultat ifølge Kommissionens tilsynsførende, at en tredjedel af de 4 937 fær-

dige huse stod tomme i begyndelsen af 2000. Det skyldtes delvist, at det tog lang tid at genoprette grundlæggende funktioner som elektricitetsforsyningen, men i mange tilfælde var det også udtryk for, at der var modvilje mod at vende tilbage til landdistrikterne, navnlig på grund af de dårlige beskæftigelsesmuligheder. Ca. tre fjerdedele af de tilbagevendte modtagere i den erhvervsaktive alder var arbejdsløse.

5.78. Der indgik normalt et jobskabeselement i programmerne, men kun ca. 4 % af programmiderne var afsat til dette formål. Der var ikke knyttet økonomiske betingelser til EU-støtten og på trods af, at den øverste ansvarliges kontor havde vidtrækkende beføjelser, var de lokale administrative betingelser, som ikke opmuntrede til investeringer, derfor fortsat en alvorlig hindring for, at der kunne skabes job.

Bemærkninger om forsvarlig økonomisk forvaltning fremsat på grundlag af revision af ngo

5.79. Parallelt med den finansielle revision af den bistand, der ydes gennem ngo'er, har Retten undersøgt den samlede forvaltning af denne støtte. De fleste udgifter finansieres over budgetkonto B7-6 0 0 0 »Fællesskabets deltagelse i foranstaltninger til fordel for udviklingslande, som gennemføres af ikke-statslige organisationer«, og Retten har derfor revideret de systemer, der anvendes på dette område.

Projektbedømmelse

5.80. De europæiske ngo'er, som er ansvarlige for de foreslåede projekter, sender ansøgningerne om støtte til Kommissionen. Kommissionen kontrollerer, at ngo'erne og de foreslåede projekter er berettigede til samfinansiering, og indhenter udtalelse fra delegationen i det udviklingsland, hvor det foreslåede projekt skal gennemføres.

5.81. I artikel 6 i den rådeforordning ⁽²⁷⁾, der fastsætter reglerne for samfinansiering af foranstaltninger, der gennemføres af ngo'er, hedder det: »Afgørelsen om, hvorvidt der skal ydes støtte til en foranstaltning, træffes som regel inden for en frist på seks måneder at regne fra datoen for anmodningens modtagelse. Såfremt det under sagsbehandlingen viser sig, at en ansøgning er ufuldstændig, regnes fristen fra modtagelsen af de krævede oplysninger«. I den stikprøve af projekter, Retten

⁽²⁴⁾ Styrkelse af den institutionelle og administrative kapacitet i ansøgerlandene.

⁽²⁵⁾ De tidligere programmer for flygtnings tilbagevenden er behandlet i Rettens særberetning nr. 5/98 om genopbygning af det tidligere Jugoslavien (1996-1997), EFT C 241 af 31.7.1998.

⁽²⁶⁾ Bosniske muslimer og kroater er vendt tilbage til Den Serbiske Republik, og serbere er vendt tilbage til føderationen.

⁽²⁷⁾ Rådets forordning (EF) nr. 1658/98 af 17. juli 1998, EFT L 213 af 30.7.1998.

reviderede, gik der i gennemsnit 12 måneder, fra ansøgningen var modtaget, og til afgørelsen var truffet. Hvis Kommissionen beder om yderligere oplysninger, eller der tages hensyn til ændringer, tager det i gennemsnit kortere tid, nemlig syv måneder.

5.82. Når der går så lang tid, kan det skade forholdet mellem de europæiske ngo'er og deres lokale partner, og det kan medføre praktiske forvaltningsproblemer. Der kan f.eks. opstå personaleproblemer, når de personer, man havde planlagt skulle arbejde på projektet, ikke længere er til rådighed, eller de lokale behov er måske ikke længere de samme, så projektet eventuelt skal ændres, eller det måske ikke længere er så relevant.

5.83. Under Kommissionens bedømmelse af projektansøgningerne fik ngo'erne ingen tilbagemelding om, hvor langt fremme deres ansøgning var, og ud over de generelle kriterier, som er fastsat i Rådets forordning ⁽²⁸⁾, vidste de heller ikke, efter hvilke kriterier projekterne udvælges. Der bør være større gennemsigtighed, så alle parter informeres tilstrækkeligt.

Rapportering

5.84. I henhold til de almindelige betingelser for samfinansiering af projekter, som ikke-statslige organisationer gennemfører i udviklingslande, skal udgifter, der finansieres af EU, og udgifter, der finansieres af andre kilder (de europæiske ngo'er, den lokale partner og andre organisationer), opføres særskilt i budgettet og udgiftsopgørelserne. I praksis betyder det, at udgiftsposterne opføres under de enkelte donorer, og ikke at der simpelthen foretages en forholdsmæssig fordeling af de samlede projektomkostninger.

5.85. Denne måde at adskille udgifterne på er kunstig, eftersom omkostningerne opføres under de enkelte donorer i forhold til, hvor mange likvide midler der er til rådighed af den pågældende donors bidrag, og ikke af operationelle hensyn. På grund af denne procedure er der væsentlig risiko for, at omkostninger til formål, som ikke er støtteberettigede efter EU-reglerne, bliver dækket af donorer uden for EU, fordi det formodes, at det kun er omkostninger, der finansieres af EU, der skal være støtteberettigede. Faktisk skal alle udgifter, der finansieres af et EU-samfinansieret projekt, overholde EU-reglerne for støtteberettigelse. Kravet om adskillelse af udgifter bevirker endvidere, at det administrative arbejde og omkostningerne forbundet hermed øges, fordi der skal føres særskilt regnskab for hver enkelt donor.

⁽²⁸⁾ Rådets forordning (EF) nr. 1658/98 af 17. juli 1998, EFT L 213 af 30.7.1998.

5.86. I de almindelige betingelser er det fastsat, at de europæiske ngo'ers administrationsomkostninger ikke må overstige 6 % af de direkte omkostninger forbundet med projektet. En lignende bestemmelse bør indføres for at begrænse de lokale ngo'ers administrationsudgifter. Endvidere bør den lokale partners administrative udgifter være anført klart og særskilt i projektansøgningen og regnskaberne, fordi de for øjeblikket er en del af de udgiftskategorier, der indgår i de direkte projektomkostninger.

5.87. Retten bemærkede under revisionen, at den lokale partner anvender forskellige metoder til omveksling af udgifter i lokal valuta til den valuta, der anvendes i udgiftsopgørelsen, som sendes til de europæiske ngo'er, og at ngo'erne i nogle tilfælde ikke var klar over, hvilken metode der var anvendt. Kommissionen bør give klare instrukser om, hvilke vekselkurser der skal anvendes.

5.88. Budgetkonto B7-6 0 0 0 er den konto, der især anvendes til samfinansiering sammen med ngo'er, og i Kommissionens almindelige betingelser er der retningslinjer for, hvordan denne konto skal anvendes. I forbindelse med ngo'er anvendes der imidlertid også en række andre budgetposter, hvor der anvendes andre procedurer og formularer, som det ville være ønskeligt at harmonisere. Navnlig ville der opstå mindre forvirring og risiko for fejl, hvis der anvendtes standardformularer til ansøgninger og rapporter, og samtidig ville det gøre transaktionerne mere gennemskuelige og forenkle arbejdet både for ngo'erne og for Kommissionen.

Resultater

5.89. I Kommissionens kontrakter er der almindeligvis fastsat tre år til samfinansieringen af projekterne. Det svarer sjældent til ngo'ernes aktiviteter, som normalt gennemføres over en længere periode. Det EU-finansierede projekt er derfor en del af et længere program, og den virkelige effekt vil, under forudsætning af at ngo'en finder midler nok til at fortsætte sine aktiviteter, først vise sig nogen tid efter, at det EU-finansierede projekt er afsluttet.

5.90. Projektmålene i de ansøgninger, der sendes til Kommissionen, er ikke altid klart defineret, og man har sjældent forsøgt at sætte tal på dem eller fastsætte forvaltnings- eller resultatindikatorer. Det betyder, at det ikke er nemt at foretage en ordentlig evaluering af projektet under gennemførelsen eller af virkningen af det, når det er afsluttet. Det er også vigtigt at have sådanne oplysninger, når man skal bedømme ansøgninger om

fremtidige projekter. Kommissionen prioriterer det åbenbart ikke højt at få sådanne oplysninger. Når Kommissionen gennemgår aktivitetsrapporterne, beder den nemlig normalt ikke om yderligere oplysninger om indikatorer, hvis rapportererne ikke indeholder sådanne oplysninger.

5.91. I artikel 2 i Rådets forordning ⁽²⁹⁾ understreges det, at der især skal lægges vægt på bæredygtig udvikling, og at der i projektforbereidelsen skal tages hensyn til projektets vedvarende virkning. Der er ikke altid en klar forståelse af, hvad begrebet bæredygtig/vedvarende dækker, og det bør defineres ordentligt. Det bør f.eks. angives klart, om det er projektet selv, der fortsat skal kunne fungere, når der ikke længere ydes EU-støtte, eller om det er projektets indvirkning (uddannelse mv.) på de enkeltpersoner, der er omfattet af aktiviteterne, der skal være vedvarende. Det er især vanskeligt at fortolke begrebet, når der er tale om projekter vedrørende institutionel støtte, og ikke så meget når der er tale om projekter, som direkte er rettet mod anlægsinvesteringer.

5.92. I Kommissionens kontrakter med ngo er der normalt ikke fastsat krav om, at der skal foretages uafhængige evalueringer af projekterne. Det er derfor op til ngo'erne selv at bestemme, om der skal foretages en evaluering og at finansiere omkostningerne forbundet hermed. Kommissionen tillægger evalueringsproceduren stor betydning, og evalueringerne kan være et nyttigt redskab for ngo'erne, når de skal forbedre deres projektförvaltning. Kommissionen bør derfor overveje at tilbyde dem større finansiel bistand, så det sikres, at projekterne evalueres mere systematisk. Kommissionen bør have adgang til evalueringerne, så den kan bruge dem som støtte for sin egen förvaltning, herunder tage hensyn til konklusionerne herfra, når den bedømmer fremtidige projektansøgninger.

Bloktilskud

5.93. Ngo'er, hvis aktiviteter er blevet samfinansieret i mindst tre af de sidste fem år, får hvert år tilbudt bloktilskud. Finansieringen ydes i form af et enkelt forskud, som dækker op til 85 % af omkostningerne i forbindelse med miniprojekter (til et beløb af op til 20 000 euro), som højst kan løbe 12 måneder. Fordelen ved bloktilskud er, at de giver de europæiske ngo'er mulighed for at anvende midlerne hurtigt og fleksibelt til de projekter, de betragter som de mest betydningsfulde. Men bistanden gives, uden at der er fastsat klare betingelser, f.eks. for hvilke projekttyper eller modtagerlande der skal prioriteres højest, og hverken Kommissionen i Bruxelles eller delegationen i det berørte udvik-

lingsland har kendskab til miniprojekterne, før de iværksættes.

Aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og De Forenede Nationer

5.94. Den 9. august 1999 trådte en aftale i kraft mellem Det Europæiske Fællesskab og De Forenede Nationer. Sigtet med aftalen er, at den skal danne grundlag for de regler og principper, der skal indføres i bestemmelserne i de finansieringsaftaler eller kontrakter, der indgås mellem Kommissionen og FN-organerne, navnlig på området humanitær bistand og udviklingssamarbejde.

5.95. Man mente, at en sådan aftale var nødvendig for, at Kommissionen lettere skulle kunne deltage i programmer, der gennemføres af FN-organer.

5.96. Den nye aftale giver imidlertid ikke svar på det grundlæggende spørgsmål om, hvordan forbindelserne mellem FN og Kommissionen skal være, men omhandler detaljerede kontraktbestemmelser på operationelt niveau. Så godt som hver gang, der gøres forsøg på at definere, hvilke bestemmelser der skal anvendes, er der fastsat undtagelsesbestemmelser. De helt fundamentale uoverensstemmelser mellem FN's og Kommissionens fremgangsmåde behandles ikke i aftalen. Som følge heraf vil der formentligt fortsat være et anstrengt forhold mellem de to organisationer, og det vil stadig være et problem for Fællesskabet at forvalte og revidere aktiviteter, der administreres af FN-organer.

5.97. Størstedelen af Kommissionens finansiering består i realiteten i, at den (i lighed med andre donorer) deltager i medfinansieringen af FN-organernes almindelige programmer, men midlerne gives alligevel i form af kontrakter vedrørende specifikke projekter, der skal identificeres særskilt i forhold til resten af programmerne (såkaldt »øremærkning«).

5.98. Retten har ved forskellige lejligheder kritiseret denne fremgangsmåde ⁽³⁰⁾, som i praksis ikke giver Kommissionen sikkerhed for, at den ikke — direkte eller indirekte — finansierer udgifter, som den ikke ønsker skal betales over dens konto. Det er den uundgåelige konsekvens af, at de midler, de forskellige donorer har bidraget med, er indbyrdes ombyttelige (der er tale om fungible midler).

⁽²⁹⁾ Rådets forordning (EF) nr. 1658/98 af 17. juli 1998, EFT L 213 af 30.7.1998.

⁽³⁰⁾ Særberetning nr. 2/97 om humanitær bistand, EFT C 143 af 12.6.1997 og særberetning nr. 5/98 om genopbygning af det tidligere Jugoslavien, EFT C 241 af 31.7.1998.

5.99. Kommissionens og De Forenede Nationers koncept er forskelligt, de har derfor behov for forskellige procedurer og kontrolordninger, og det er et problem, en aftale som den, der er indgået, ikke kan løse. Efter den nuværende ordning vil Kommissionen og FN-organerne fortsat skulle anvende en del af de knappe midler til i høj grad uproduktive administrative og proceduremæssige opgaver, som er nødvendige for at kunne behandle et stort antal opsplittede kontrakter og de mange ændringer, der foretages af dem, uden at få noget reelt udbytte af det store arbejde, det kræver.

5.100. For så vidt angår den finansielle kontrol af transaktionerne, er der risiko for, at situationen ender i en blindgyde, og det har medført, at der siden november 1999 har fundet meningsudvekslinger sted mellem bemyndigede repræsentanter for Kommissionen og Retten. Disse kontakter på højt niveau har imidlertid ikke kunnet få Kommissionen til at indse (indrømme), at denne fremgangsmåde ikke er praktisk holdbar. Kommissionen mener åbenbart, at den er forpligtet til at give en fuldstændig begrundelse underbygget med bilag for hver enkelt af de udgifter, som den er med til at finansiere, selv om der reelt er tale om, at den kun finansierer en del af et samlet hele, som på grund af de gældende gennemførelsesbestemmelser ikke kan splittes op.

5.101. Når der er tale om medfinansierede foranstaltninger, er det imidlertid kun muligt at foretage effektiv finansiell kontrol, hvis der tages hensyn til foranstaltningen i dens helhed, fra den iværksættes, og til den er afsluttet. Derfor bør Fællesskabet følge en langt mere samlet strategi. Først bør det på grundlag af forslag fra Kommissionen vedtages, hvilke FN-organer og programmer Fællesskabet er parat til at medfinansiere på grundlag af følgende kriterier:

a) det pågældende organs opgaver skal være i overensstemmelse med Fællesskabets mål

- b) forvaltningen af organets programmer skal som helhed være forsvarlig
- c) det skal være parat til at foretage de fornødne administrative og finansielle reformer
- d) det skal have pligt til at aflægge regnskab for hele sin virksomhed, og
- e) det skal give fyldestgørende oplysninger om de faktiske resultater.

5.102. Når Fællesskabet har vedtaget at støtte et organs foranstaltninger eller et program, bør Kommissionen så sikre sig, at programmålene opfyldes, og at de tilsigtede resultater nås. Den bør også sikre sig, at finansieringsbidragene fra de andre donorer faktisk betales, og at FN-organet træffer de nødvendige foranstaltninger for ikke blot at gennemføre programmet, men også for at aflægge behørig beretning til de vigtigste donorer, herunder Kommissionen, om den fysiske og finansielle gennemførelse. Det kan ske ved, at Kommissionen får en eller anden form for fast repræsentation i FN-organernes planlæggende og administrerende organer og ved, at den deltager i organernes revisionsarrangementer. FN bør være parat til at acceptere dette til gengæld for de store bidrag, organisationen modtager fra Kommissionen, som er nødt til at sikre sig og bevise, at dens bidrag forvaltes forsvarligt og produktivt.

5.103. Fællesskabet skal også være parat til at nedsætte eller suspendere støtten til FN-organer, hvis resultater ikke er acceptable. Det vil være en langt mere tilfredsstillende strategi til at sikre, at man får valuta for pengene end som nu at fokusere kunstigt på detaljer i gennemførelsen af enkeltkontrakter vedrørende projekter, som arbitrært er blevet udvalgt til at modtage EU-finansiering.

KOMMISSIONENS SVAR

BUDGETGENNEMFØRELSE

Udviklingen i bevillingerne og bevillingsudnyttelsen i 1999

5.3. På baggrund af Revisionsrettens bemærkninger i sin årsberetning for 1998 har Kommissionen givet en række detaljerede bemærkninger til gennemførelsen af de fleste budgetbevillinger. I sin forelæggelse af regnskabet for regnskabsåret 2000 vil Kommissionen fremsætte mere sammenfattende bemærkninger.

Forpligtelsesbevillinger

5.4. Kommissionen bestræber sig fortsat på inden for rammerne af den nuværende finansforordning at undgå en for overdreven koncentration af forpligtelserne ved udgangen af hvert regnskabsår. Da budgettet imidlertid er årligt, og da de fastlagte procedurer for konsultation og godkendelse af finansieringsbeslutninger er indviklede, er der altid en tendens til en sådan koncentration i anden halvdel af året.

Kommissionen har derfor foreslået en reform af forvaltningen af bistanden til tredjelande med det formål at:

- målrette forvaltningskomitéernes rolle (sammen med medlemsstaterne) i retning af strategiske spørgsmål snarere end gennemgang af individuelle projekter
- styrke den flerårige programmeringsstrategi
- omgruppere opgaverne hos »Europe Aid« på en mere sammenhængende måde
- styrke ressourcerne.

Hvis disse forslag vedtages af budgetmyndigheden og den lovgivende myndighed, kan man gå ud fra, at der vil kunne ske en mere afbalanceret fordeling af forpligtelserne over året.

Takten for indgåelse af forpligtelser på de andre budgetposter, som ikke er taget med i den af Revisionsretten forelagte tabel, forekommer generelt tilfredsstillende.

5.5. Fremførelsen af bevillinger udgør en fravigelse fra princippet om budgettets etårighed som fastsat i finansforordningen.

Frigørelsen af de formålsbestemte reserver, der er opført i budgetkapitel B0-4 0 forudsætter, at visse betingelser er opfyldt, bl.a. at der vedtages et retsgrundlag. Fremførelsen af disse bevillinger til budgetposten sker ved overførsel, som skal godkendes af budgetmyndigheden. På baggrund af krisen på Balkan er bevillingerne opført på de nævnte poster ved hjælp af et tillægs- og ændringsbudget snarere end en overførsel. Dette gør det mere indlysende, at budgetmyndigheden har erkendt det velbegrundede i Kommissionens anmodning i dens foreløbige forslag til tillægs- og ændringsbudget nr. 4 og 5/99.

Betalingsbevillinger

5.6. På budgetpost B7-4 2 0 0 henstår der en betydelig saldo for UF (uindfrie forpligtelser) på 115 mio., og Kommissionen havde anmodet om betalingsbevillinger på baggrund af denne situation. I øvrigt besluttede Kommissionen i 1999 at iværksætte en aktion for at indhente betalingsforsinkelserne på området for eksterne forbindelser og at få afsluttet de gamle projekter og mindske UF i rubrik 4.

Den politiske situation i Mellemøsten har haft som konsekvens, at gennemførelsen af de fleste af de aktioner, som EF finansierer over budgetpost B7-4 2 0 0 er blevet forsinket eller endog afbrudt. Derfor har Kommissionen foretaget bevillingsoverførsler, som er godkendt af budgetmyndigheden.

5.8. Forhøjelsen af de forskud, der blev betalt i 1999, er normal på grund af den øgede decentralisering af forvaltningen af Phare-projektet. Det fænomen, som Revisionsretten nævner, kan i stor udstrækning forklares ved den udbetaling af de første trancher, der foretages i sidste del af året til de nationale fonde. Under alle omstændigheder skal de tal, som Revisionsretten nævner, ses i relation til omfanget af de vedtagne programmer, da det er den eneste måde, hvorpå man kan se, hvad de udgør. Således udgør det samlede beløb for forskudsudbetalingerne i 1999 kun 11 % af det samlede antal bevillinger, der er tildelt Phare-landene siden 1995 (hvilket omtrent svarer til de stadig igangværende programmer), og de endnu ikke udnyttede forskud ved udgangen af året skulle kun svare til 6 % af disse beløb. Desuden skulle procentsatsen af de midler, der ikke er udnyttet af PSE/NF ved udgangen af året, være faldet i forhold til året 1998 med et procentpoint, hvilket viser, at disse midler i forhold til den samlede masse af bevillinger, der skal forvaltes, skulle være reduceret, og ikke øget som antydnet af Revisionsretten.

5.11. Den sene vedtagelse af tillægs- og ændringsbudget 4/99 har haft som konsekvens, at en række projekter ikke har

kunnet forberedes endeligt og sættes i gang i praksis, som det var forudsat ved Kommissionens indførelse af projektet før budgetårets afslutning.

5.12. For Jugoslaviens vedkommende har betalingsprognoserne for regnskabsåret vist sig troværdige igennem hele regnskabsåret, og delegationen i Sarajevo har haft vanskeligheder ved udgangen af regnskabsåret, da den på samme tid har skullet klare de forpligtelser, som den logisk set har prioriteret, og udbetalingerne. De fremførte bevillinger er i øvrigt absolut nødvendige i 2000 for at kunne honorere de igangværende udbetalinger.

Med hensyn til fremførelsen af betalingsbevillinger for kapitel B7-2 1 på et beløb af 121 mio. EUR er der tale om en ekstraordinær og uforudsigelig situation. For de to foregående år, 1997 og 1998, har ECHO udnyttet næsten alle betalingsbevillingerne (de oprindelige bevillinger og tillægsbevillingerne).

Den forholdsvis ringe udnyttelsesgrad af betalingsbevillingerne for året 1999 kan forklares ved de tre forstærkninger på et beløb af 376 mio. EUR som bidrag til en løsning af krisen i Kosovo og til at afbøde virkningerne af jordskælvet i Tyrkiet. I forbindelse med disse forstærkninger blev der bevilget de samme beløb i forpligtelses- og betalingsbevillinger. Da en del af disse forstærkninger først nåede frem i andet halvår af 1999, og selv om vi har anvendt alle forpligtelsesbevillingerne, kan en del af betalingerne først effektueres i 2000 i forbindelse med afslutningen af disse operationer.

DAS-REVISION

Det decentraliserede system til forvaltning af Phare (DIS)

5.16. Der foretages en systematisk afslutning af projekter, der forvaltes centralt (selv om forsinkelser i arbejdsprogrammet til en vis grad har nedsat hastigheden i denne proces), og der planlægges revisioner. Ikke desto mindre har Kommissionen i afventning af resultaterne af revisionerne fortsat med at udstede indtægtsordrer og bevillingsfrigørelser i størst muligt omfang på dette trin. Ved udgangen af 1999 har Kommissionen udstedt 625 indtægtsordrer, både for centraliserede og decentraliserede programmer, til et samlet beløb af 111 mio. EUR og 711 bevillingsfrigørelser til et samlet beløb af 225 mio. EUR og havde afsluttet 3 492 kontrakter til et beløb af 69 mio. EUR.

Proceduren for afslutning af de decentraliserede programmer er mere kompliceret og tidkrævende og kræver flere midler end afslutning af centraliserede programmer, da førstnævnte inde-

bærer, at der skal foretages revisioner i samarbejde med de lokale myndigheder.

På trods af vanskelighederne i forbindelse med oprettelsen af revisionsafdelingen i SCR er der allerede gjort et betydeligt stykke arbejde for at afslutte de decentraliserede programmer i 1999. På grundlag af den disponible dokumentation er der foretaget finansielle analyser, der dækker de programmer, der er truffet afgørelse om indtil 1995, og hvor udbetalingsperioden blev afsluttet i 1998/99.

5.17. Kommissionen deler Revisionsrettens bekymringer. Der vil blive gjort en særlig indsats for at afslutte de lokale programmer allerede fra udgangen af 2000, og de vil blive videreført i løbet af 2001.

Særlige midler

5.19-5.20. En effektiv udbringning af bistanden kræver velegnede instrumenter. Anvendelse af offentlige indkøbere via en offentlig indkøbskontrakt er et sådant instrument. En indkøbskontrakt består af to dele: et forvaltningsgebyr og særlige midler.

Oprettelse af en fond for særlige midler er fastlagt i artikel 31 i de almindelige betingelser for tjenestekontrakter, der finansieres ved hjælp af Phare/Tacis-midler. I teorien kan enhver kontrahent anmode om disse midler til en Tacis-kontrakt, som indbefatter et krav om køb af udstyr eller tilrettelæggelse af studierejser, hvor omkostningerne overstiger 20 000 EUR.

5.20. Særlige midler, som del af kontrakterne, følges og revideres som kontrakter, dvs. udgifterne verificeres senest i forbindelse med den endelige faktura i denne kontraktsammenhæng.

Dette er ikke kun et spørgsmål om at finde den rette regnskabsprocedure, men en effektiv måde, hvorpå man kan forvalte de særlige midler.

Ikke statslige organisationer (ngo)

Interne kontrolsystemer

5.21-5.24. Ved reformen af RELEX-generaldirektoraterne (eksterne forbindelser) og især oprettelsen af SCR har Kommissionen undersøgt, hvordan man på den bedst egnede måde kan føre kontrol med anvendelsen af midlerne til den eksterne bistand omfattende en forudgående lempelig kontrol og en efterfølgende mere detaljeret og målrettet kontrol.

I øvrigt er der besluttet adskillige foranstaltninger, der opfylder Revisionsrettens ønsker:

a) informationsnote af 22. juli 1999 til Kommissionen om den finansielle sikkerhed omkring ngo'ernes ydelse af subventioner og bistand til tredjelande

b) anvendelse af standardkontrakten (obligatorisk siden den 1.1.2000) for subventioner, der ydes som led i bistanden til tredjelande.

I denne kontrakt præciseres de nærmere kontrolregler i artikel 2-8 og 6 i bilag II (revision/evaluering: denne øvelse kan have forskellige mål alt efter kommissariatet. For budgetpost B7-6 0 0 0 vurderer Kommissionen imidlertid aktionerne på baggrund af de opnåede resultater i forhold til de behov, som modtagerne giver udtryk for).

Det budget, der er vedføjet kontrakten, må kun omfatte de relevante omkostninger, der er medtaget i artikel 14 i bilag II. Det er klart fastsat i denne artikel, at eventuelle indskud i form af naturalier ikke kan komme i betragtning til medfinansiering fra EF's side.

c) De almindelige betingelser, der trådte i kraft den 1. januar 2000, indeholder ikke længere nogen artikel om de rettigheder og forpligtelser, der følger af en subvention. Dette er medtaget i standardkontrakten.

d) Den indkaldelse af forslag, der iværksættes med henblik på medfinansiering af disse ngo-aktioner, præciserer, at projektet bør følge projektets cyklus, så det gøres lettere at vurdere resultaterne og forbedre kvaliteten af de aktioner, der iværksættes af ngo'erne i marken.

e) For så vidt budgetmyndigheden indrømmer bevillingerne, følger Kommissionen arbejdet med dekoncentration/decentralisering i forhold til delegationerne og styrker de pågældende tjenester i hovedkvarteret. På sigt skulle styrkelsen af delegationerne muliggøre en større inddragelse i opfølgningen af de aktioner, der samfinansieres med ngo'erne.

I øvrigt skal Kommissionen bemærke, at der ud over de fire tematiske evalueringer, der blev foretaget for fem år siden, er lanceret en global evaluering af budgetpost B7-6 0 0 0, hvis resultater skulle foreligge ved udgangen af 2000.

Som svar på Revisionsrettens forslag om at få delegationerne inddraget mere i opfølgningen af aktionerne, skal det under-

streges, at reformen af bistanden til tredjelande, sådan som den er besluttet af Kommissionen den 16. maj 2000, forudsætter en betydelig styrkelse af de midler, der stilles til rådighed for delegationerne, både på personale- som på ressourceplanen. Hermed vil det være muligt at udvide delegationernes interventionsmuligheder og forudse en inddragelse i opfølgningen af aktioner, der iværksættes i ngo-regi og medfinansieres ved hjælp af EF-bistand.

I øvrigt tages der i de udvælgelseskræfter, der er defineret i den operationelle vejledning for behandling af projekter, som blev udarbejdet i marts 2000, eksplicit hensyn til ngo'ernes præstationer i forbindelse med den interne kontrol af de samfinansierede aktioner. Eksempelvis indeholder en »tjekliste« vedrørende evalueringen af støtteberettigelsen (blad 1b) en vurdering af den europæiske ngo's kapacitet til at understøtte aktioner foreslået af de lokale partnere (punkt 13) samt af arten og omfanget af ngo'ernes forbindelser med lignende organisationer i udviklingslandene (punkt 14).

De underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed

5.25-5.26. Den pågældende tjenestegren har anmodet ngo'erne om supplerende oplysninger. Hvis oplysningerne ikke skulle være tilfredsstillende, vil tjenestegrenene udstede en indtægtsordre.

Konklusion

5.27. Med virkning fra den 1. januar 2000 er der indført forbedringer på baggrund af behovet for en tilgang (tre større ændringer: standardkontrakt, indkaldelse af forslag, regnskabsystem), som tager hensyn til den hastige vækst i antallet af ngo-projekter, der finansieres eller medfinansieres ved hjælp af EU-midler, og behovet for at forbedre foranstaltningernes kvalitet og indvirkning. Der er indført nye procedurer for udvælgelse, vurdering og forvaltning af projekter og programmer med henblik på at skabe større ansvarlighed og gennemsigtighed. Der er indført en standardkontrakt for subventioner, som indeholder regler om en standardrapporteringsprocedure, der er mere fokuseret på resultater. Reglerne for regnskabsføring og revision er også blevet ændret. De nye regler vil føre til en mere ensartet og effektiv overvågning af disse projekter.

Det decentraliserede gennemførelsessystem i Bosnien

5.28. De aktuelle arrangementer, hvor kontrol- og finansafdelingen i samarbejde med operationsafdelingen rapporterer til GD RELEX, vil blive revideret for at tage hensyn til Kommissionens meddelelse om reformen af forvaltningen af den eksterne bistand (SEK(2000) 814). Denne indeholder regler om genforening af projektcyklussen fra identifikation gennem fuld gennemførelse under Europ Aid's ansvar til SCR (Den

Fælles Tjeneste Relex). Forholdet mellem delegationerne og Europe Aid's forskellige tjenestegrene vil blive defineret ved den nye tjenestegrens start.

5.29. Vejledningen fra juli 1999, »retningslinjer for gennemførelse af Phare- og Obnova-programmerne i Bosnien-Hercegovina«, opdateres for at tage hensyn til de instrukser, der blev vedtaget af Kommissionen i november 1999. En yderligere opdatering af vejledningen, som skal afspejle revisionerne af vejledningen for Phares decentraliserede gennemførelsessystem (DIS), som er under revision, vil være påkrævet. Vejledningen vil blive vedtaget i endelig form efter revisionen, som finder sted efter opdateringen af DIS.

Kontoret for Faglig Bistands (TAU's) ansvarsområder er beskrevet i kommissoriet for kontrakten mellem Kommissionen og kontrahenten og yderligere beskrevet i en intern »procedurehåndbog«. Disse ansvarsområder er blevet defineret på en sådan måde, at man mindsker delegationens arbejdsbyrde, samtidig med at der opretholdes en passende kontrol med kontraktindgåelser. Der indføres løbende ændringer i TAU's operationsområde, som skal forbedre udbringningen af bistand, herunder en mere effektiv indkøbsbistand.

5.30-5.31. Der blev oprettet et revisionshold bestående af to medlemmer af personalet i marts 2000. Det er ansvarligt for udførelse af direkte kontrolaktioner på stedet og at indgå kontrakter med uafhængige revisorer med henblik på mere omfattende revisioner. Holdet har udført syv kontrolaktioner vedrørende ngo-projekter, der har ført til en indtægtsordre. Der er andre kontrolaktioner undervejs vedrørende igangværende projekter, som omfatter verificering af betalinger foretaget af ngo'er samt kontrolaktioner vedrørende ngo'ernes tildeling af kontrakter.

Delegationen har også indgået kontrakter med uafhængige revisorer for at foretage en indgående revision af to sektorer. Der er forudset en tredje revision.

Generel konklusion

5.32. Systemerne, som den undersøger, er allerede blevet styrket og forbedret, især ved indførelsen af en standardkontrakt.

OPFØLGNING AF TIDLIGERE BEMÆRKNINGER

Særberetning nr. 7/98 om Sydafrika

Stor spredning i foranstaltningerne og centraliserede procedurer

5.37. Behovet for at fokusere: der er taget fuldt hensyn til denne henstilling, ikke blot i det nye retsgrundlag, som nu er

vedtaget af Rådet og Parlamentet, men også i det nye flerårige indikativprogram (MIP) 2000-2002, som blev undertegnet i juni 2000, og som specifikt forudser større fokus og en sektortilgang, som betyder, at der højst skal være et eller to programmer for hvert fokusområde.

5.38. Foranstaltningerne med henblik på decentralisering vil blive operationel i 2001 for Sydafrika-delegationens vedkommende.

Koordinering med andre bidragsydere

5.39. Siden februar 2000 er der skabt et uformelt netværk for konsultation af donorerne, som omfatter UNDP, Verdensbanken, USAID, Japan, Canada, EU-landene og Kommissionen. Der er blevet holdt mindst fire møder. Desuden indførte departementet for internationalt samarbejde (sammen med det sydafrikanske finansdepartement) i september 1998 en rapport om udviklingssamarbejde til at vurdere omfanget og virkningen af donorbistanden fra 1994 til 2000. Efter en række sektorundersøgelser og workshops, der er blevet afholdt i løbet af de sidste 24 måneder, og som har samlet repræsentanter for alle donorer, vil der blive forelagt en fuldstændig rapport den 22. september for donorsamfundet med henblik på at indhente udtalelser og henstillinger om, hvordan man kan øge effektiviteten af fremtidige samarbejdsprogrammer.

5.40. Koordineringen med EU-landene er forbedret drastisk i løbet af de sidste 18 måneder. Der er indført effektive koordineringsmekanismer, ikke blot med henblik på udarbejdelse af landestrategidokumentet, men også med henblik på MIP 2000-2002, som nu indeholder særlige afsnit om komplementaritet med andre donorer og især EU-landene. Dette er nu mundet ud i en faktisk gennemførelse af vore nye programmer i 2000. For mindst to programmer på MIP's to fokusområder — vand og kloakvæsen og støtte til retsvæsenet — vil programmerne blive samfinansieret af EU og EU-landene, der har arbejdet sammen under det pågældende sydafrikanske departements ledelse på alle trin i udarbejdelse af disse programmer.

Informationssystemer

5.43. Kommissionen glæder sig over Revisionsrettens generelt positive vurdering.

Evalueringsprocedurer, Phare og Tacis

5.51. Kommissionen hilser Revisionsrettens bemærkning om, at der er gjort betydelige fremskridt, velkommen.

5.52. Evalueringen var og er for tiden adskilt fra SCR's operationelle tjenester; en sådan adskillelse er betydeligt vigtigere af hensyn til upartiskheden end »niveaueet«.

Kommissærerne for eksterne forbindelser besluttede i maj, at evalueringen skulle have en »højere profil«, ved at de tager det direkte ansvar for programmeringsevalueringer og tilbagemelding.

Det kan ikke altid undgås, at eksperter, der anvendes til at evaluere sektorer, har arbejdet for Kommissionen i disse sektorer — men hvad der er vigtigt er, at de ikke evaluerer aktioner, som de tidligere i betydelig grad har været involveret i. Kommissionen gør alt for at overholde dette princip.

5.53. Selv om kommissoriet for evalueringer ikke nødvendigvis fastlægger, hvilken af de tre kategorier de tilhører, fremgår det normalt klart af det erklærede formål og omfang for hver af dem. Ikke desto mindre er denne henstilling specielt taget ad notam.

5.54. Kvalitetsvariering er uundgåelig på grund af arten af de obligatoriske indkøbsprocesser og til de omskiftelser, som konsulenterne er udsat for i vanskelige sammenhænge og ofte med begrænsede data. Man søger så vidt muligt at begrænse varighed og frister, men evalueringens enheden kan ikke helt undgå dem på grund af behovet for at respektere evalueringsholdenes uafhængighed — og undertiden for at lave en rapport om en kvalitet, der lige lever op til kravene ifølge kontrakten, frem for slet ingen rapport.

Rapportens kvalitet er et emne, der har enhedens fulde opmærksomhed, og mindst to, om ikke tre, bedømmere (personale) gennemlæser hvert større udkast. Ved udgangen af 1999 blev der foretaget en ekstern evaluering af evalueringens funktion og dets arbejde.

5.55. Efter »evalueringen af evalueringen« som nævnt ovenfor overvejer Kommissionen et forslag fra evalueringens enheden om, at svaret fra de pågældende tjenestegrene på hver større evaluering offentliggøres sammen med rapporten for at lette denne overvågning af anvendelsen af evalueringer.

ANDRE BEMÆRKNINGER

Phare-programmer for offentlig administration

Støtte til offentlig administration generelt

5.60. Vigtigheden af en reform af den offentlige administration i de tidligere kommunistiske lande var så stor, at Kommissionen besluttede at gå videre med programmer i denne sektor trods manglen på veldefinerede strategier i denne sektor. (Et af hovedmålene med disse programmer var nemlig at ansøre myndighederne til at udforme sådanne strategier.) Fordi der manglede detaljerede strategier, skulle målsætningerne forblive generelle, og præstationsindikatorerne var ofte mindre præcise, end det ville have været ønskeligt.

5.61. Det er (visse) partnerlandes engagement, der er hovedspørgsmålet. Andre spørgsmål (personaleudskiftninger, komplekse procedurer, dårlig koordinering, utilstrækkelige centrale strukturer) er af sekundær art og kunne være løst med et tilstrækkeligt stort engagement fra partnerlandets side. Kommissionen accepterer nu kun modne programmer, der består af projekter, der er klar til udbud. Risikoen for forhastede udbud mindskes derfor.

5.62. De periodiske rapporter viser, at der sker fremskridt — om end i utilstrækkeligt omfang — i de fleste ansøgerlande med hensyn til reform af den offentlige administration. Behovet for uddannelse inden for den offentlige administration i disse lande var meget omfattende, så nogle hurtige uddannelsesforanstaltninger af generel art var direkte nyttige og effektive — selv om det teoretisk ville have været ønskeligt at vente på, at der blev udformet fuldt udviklede strategier for udvikling af menneskelige ressourcer for den offentlige sektor for at sikre aktivitetens effektivitet.

5.63. Den tekniske ekspertise af høj kvalitet, som blev stillet til rådighed af Sigma, var af meget stor betydning i forsøget på at skabe større opmærksomhed om betydningen af en effektiv, uafhængig og demokratisk ansvarlig offentlig administration.

At komme ud over det stadium, hvor det drejer sig om at skabe større opmærksomhed, og gå i gang med en fundamental og vedvarende reform af den offentlige administration, kræver et enormt engagement fra ansøgerlandene. I denne henseende skal der gøres mere i alle landene.

Støtte til toldadministrationerne

5.64-5.65. Manglen på veluddannede folk i ansøgerlandene til at håndtere det leverede udstyr skyldtes meget lave

lønninger i Phare-landenes administrationer, hvilket således ansprede disse mennesker til, når først de var uddannet, at gå over i den private sektor.

5.68. Det er rigtigt, når Revisionsretten nævner, at koordineringsrollen ifølge kontrakt var overdraget PCU og Euro-customs. Derfor havde GD TAXUD (Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunion) ikke nogen specifik rolle at spille, som gik ud over at få tilrettelagt en »førtitrædelsesstrategi«. Efter en analyse af mangler og behov blev behovet for en øget koordinering synlig, og følgelig fik GD TAXUD i begyndelsen af 2000 en mere vigtig rolle i forbindelse med vurdering og koordinering af aktioner. Denne rolle anses også for så vigtig, at den bør fortsættes inden for rammerne af tvillingearrangementer og aktioner under de nationale programmer.

Støtte til de statistiske tjenester

5.72. I den tidlige fase af udformningen og gennemførelsen af Phares program for statistikker for flere lande var det nødvendigt at kunne gribe effektivt ind i en situation, der udviklede sig hurtigt. Følgelig blev det besluttet at engagere CESD ved direkte aftale for at muliggøre mobiliseringen af den nødvendige ekspertise, der findes i medlemsstaternes statistiske kontorer. Efter en yderligere analyse i 1997 blev det besluttet med virkning fra 1998 at omdefinere arten og omfanget af de udliciterede opgaver og tilrettelægge udbud i overensstemmelse med Phare-standardprocedurer.

Konklusion

5.74. Grunden til, at man bevidst forlader idéen med flerlandeprogrammer, er, at disse programmer generelt ikke skaber tilstrækkeligt engagement og »ejerskabsfølelse« hos ansøgerlandene. Resultaterne af programmerne blev derfor ofte ikke fulgt op. Nationale programmer er baseret på projektoplæg udarbejdet af modtagerne, som selv skal udforme projekterne. Desuden er der et generelt krav om samfinansiering for at styrke engagementet og »ejerskabsfølelsen« hos modtageren. Dette styrker — men er selvfølgelig ikke nogen garanti for — levedygtigheden af projektets resultater.

Kommissionen deler Revisionsrettens synspunkt om, at Phares flerlandeprogrammer har vist sig at være det mest effektive middel til at gennemføre bistanden på toldområdet, i ganske særlig grad på de forberedende stadier af toldprogrammerne (udarbejdelse af vejledende planer og mangelanalyser).

Programmet for flygtninges tilbagevenden i Bosnien

5.76. I deres projektforslag går ngo'erne ud fra antagelser med hensyn til skader på potentielle tilbagevendende flygtninges boliger. I en række tilfælde har boligerne været mere alvorligt beskadiget end antaget. Dette skyldes af og til, at de samfund, der egentlig skal modtage støtte, har modtaget støtte fra andre donorer i perioden mellem udarbejdelsen af projektet og underskrivelsen af kontrakten (dette er en situation, som alle donorer oplever). Under disse omstændigheder vil den gennemførende ngo bistå de omkringliggende samfund eller være forpligtet til at genopføre et større antal svært beskadigede boliger end oprindeligt forudset.

Med hensyn til modtagernes evne til at finansiere reparationer skal det bemærkes, at arbejdsløsheden i Bosnien-Hercegovina som helhed ligger på over 40 %, og tallet blandt de tilbagevendende er højere (se afsnit 5.7). De tilbagevendende familier har generelt få eller ingen materielle ejendele bortset fra de boliger, som de håber at vende tilbage til. Imidlertid bidrager modtagerne ofte til rehabiliteringsarbejderne ved at fjerne murbrokker og foretage det afsluttende arbejde. Kommissionen udelukker ikke selvhjælpsprojekter.

5.77. Det er rigtigt, at vanskelige gennemførelsesvilkår satte tempoet ned i gennemførelsen af 1998-programmet. Det var i forbindelse med dette program, som blev udformet i snævert samarbejde med de andre vigtige aktører på flygtningeområdet, og som blev koordineret gennem arbejdsgruppen for flygtninges tilbagevenden (RRTF), at man oplevede de første små strømme af tilbagevendende flygtninge. Dette gav anledning til et omfattende og tidkrævende politisk og socialt forberedelsesarbejde for de gennemførende ngo'er, og dette gav anledning til forsinkelser. Kosovo-konflikten betød også forsinkelser for strømmen af tilbagevendende flygtninge, især til Republika Srpska.

Beboelsesprocenten steg fra to tredjedele på tidspunktet for Revisionsrettens revision til 73 % ved udgangen af september for de huse, der blev finansieret i forbindelse med 1998-programmet. Beboelsesprocenten for de huse, der blev finansieret i forbindelse med programmerne for 1996-1997 ligger på 88 %. Den Høje Repræsentants indførelse af gennemførelsesplanen for ejendomslovgivningen i oktober 1999, som skal lette de rette ejeres tilbagetagelse af deres ejendom, forventes at skabe grobund for en yderligere strøm af tilbagevendende flygtninge og således føre til højere beboelsesprocenter i en kortere periode.

5.78. Ved udgangen af 1997 forlød det, at der ville blive tale om en række bløde lånefaciliteter til jobskabelse. Budgettet for 1998 for tilbagevendende flygtninge omfattede hovedsagelig bevillinger til fysisk genopbygning. Programmet åbnede også mulighed for ydelse af finansielle midler til begrænset

jobskabelse. Den form for aktiviteter, der kunne iværksættes, omfattede rådgivning til at hjælpe tilbagevendende flygtninge med at ansøge om lån og anden jobskabende finansiering, som andre donorer stillede til rådighed. Der blev gjort en undtagelse for Drvar-området, som var af afgørende betydning for minoritetsflygtninges tilbagevenden, og hvor store jobskabelsespakker finansieret ved hjælp af gavebistand blev finansieret som led i programmet.

Ifølge en rapport, der blev udarbejdet for nylig om jobskabelseskomponenten i 1998-programmet, som delegationen havde bestilt, var beskæftigelsesudsigterne ikke et incitament for modtagerne til at vende tilbage. Imidlertid vil beskæftigelsesudsigterne utvivlsomt bidrage til en opretholdelse af strømmen af tilbagevendende flygtninge. Med dette for øje blev der i 1999 skabt en facilitet, Quick Start Facility, som skal forbedre og koordinere alle disse aktiviteter.

Bemærkninger om forsvarelig økonomisk forvaltning fremsat på grundlag af revision af ngo

Projektbedømmelse

5.81. Kommissionen erkender problemet med den lange frist, som påpeget af Revisionsretten, og har fastsat procedurer i 2000 for at løse problemet.

5.83. Udvælgelseskriterierne er tilgængelige for tredjemand, eftersom de figurerer både i Rådets forordning som nævnt ovenfor (artikel 1 og 2) og i de almindelige betingelser, som udgør en integrerende del af de kontrakter, der underskrives med ngo'erne, ligesom de figurerer i de to operationelle vejledninger, der blev offentliggjort i marts og september 2000. Under gennemgangen af anmodningerne påser de ansvarlige tjenestegrene, at disse forskrifter overholdes.

Den eksterne information er siden november 1999 blevet varetaget af en bistandstelefonlinje, der sender oplysninger om projektstatus ved hjælp af elektronisk post, fax eller telefon og på ngo-enhedens webside, som omfatter grundlæggende administrative oplysninger om bistandstelefonlinjens aktiviteter. I øvrigt bidrager CLONG via sine kontakter med ngo'ernes nationale netværker til at udsprede oplysninger hos de individuelle ngo'er.

Rapportering

5.86. De almindelige ngo-betingelser åbner mulighed for visse administrative omkostninger. For europæiske ngo'er var loftet i 1999 6 % af de samlede støtteberettigede direkte omkostninger — og dette er siden øget. Kommissionen er for tiden ved at undersøge spørgsmålet om de lokale partners administrative omkostninger.

5.87. Artikel 15.7 i standardkontrakten fastlægger retningslinjerne for vekselkursen siden 1. januar 2000.

5.88. Kommissionen indførte (fra den 1. januar 2000) et standardrapporteringssystem for alle subventionskontrakter. Desuden standardiserer indkaldelsen afforslag, der blev offentliggjort i juni 2000, alle projektforslagsformater.

Resultater

5.89-5.92. Siden 1988 har ngo'erne haft mulighed for at forelægge aktioner, der strækker sig over fem år og ikke længere tre år som tidligere. Det er ligeledes muligt for dem at indføre en anden eller flere faser, for så vidt disse faser styrker/udvider området for de allerede samfinansierede aktiviteter.

5.90. Med hensyn til referencerammen for aktionerne præciseres det utvetydigt i de i januar 2000 fastlagte almindelige betingelser, at »bloktilskuddet udbetales på grundlag af et sammenfattende dokument udarbejdet af ngo'en eller netværket, hvori det anføres, hvorledes man har til hensigt at anvende bloktilskuddet, især: ngo'ens tilgang med hensyn til anvendelse af mindre beløb, modtagersektorer, aktivitetstyper og vigtigste modtagerlande« (punkt 7).

Dette sammenfattende dokument må formodes at udgøre en kilde til fyldestgørende oplysninger med hensyn til de aktioner, der iværksættes af de modtagende ngo'er. I øvrigt suppleres der med den forpligtelse, der pålægges de modtagende ngo'er til at informere Kommissionens tjenestegrene, når der udarbejdes periodiske rapporter om samfinansierede aktiviteter på grundlag af et bloktilskud (punkt 7.2).

5.91. Kommissionen deler disse bekymringer med hensyn til bæredygtighed, som efter dens opfattelse vedrører både projektaktiviteter og -deltagere og kapaciteten i de gennemførende strukturer til at fortsætte og opretholde disse aktiviteter. Til dette formål er støtten til kapacitetsopbygning blevet styrket i de nye almindelige betingelser for samfinansiering. Desuden indeholder det nye format for forelæggelse af projekter et helt afsnit om faktorer, der sikrer bæredygtighed, og det er i dette afsnit, at der anmodes om oplysninger om dette emne fra projektforslagsstillerne.

5.92. Tidligere var det frivilligt og op til ngo'en, om der skulle foretages en evaluering, og ngo'erne havde mulighed for enten selv at foretage den eller lade den samfinansieres af Kommissionen. Kommissionen har altid haft mulighed for at iværksætte sine egne evalueringer af ngo-projekter, hvilket

den har gjort i et vist omfang. Ngo'erne har imidlertid sædvanligvis sendt eventuelle evalueringer fra deres side til Kommissionen, uanset om de har været finansieret af os eller ej, og disse har altid været benyttet til vurdering af projekterne.

I de seneste år har Kommissionen imidlertid været mere aktiv og krævet, at der indgår en evaluering i mange af de projekter, den har medfinansieret. I fremtiden vil evalueringen udgøre en endnu mere vigtig form for efterfølgende overvågning og kontrol som forudsat i de nye almindelige betingelser, især for programkontrakter.

Bloktilskud

5.93. Tanken med bloktilskud var at kunne tilbyde finansiering af små projekter og forenkle deres administration. Kontrollen blev foretaget efterfølgende. Der blev bevilget bloktilskud til ngo'er, der havde udvist gode resultater med gennemførelse af projekter og tidligere bloktilskud samfinansieret med Kommissionen. De projekter, der er blevet finansieret ved hjælp af bloktilskud, har skullet være i fuld overensstemmelse med betingelserne i de almindelige betingelser om samfinansiering fra 1998, som dannede rammerne for projekttype og modtagerland. Den efterfølgende kontrol sikrede, at projekter, som ikke var i overensstemmelse med de almindelige betingelser, blev afvist og midlerne tilbagebetalt. Hverken Kommissionen eller dens delegationer havde kapacitet til at udføre

efterfølgende kontrol med små mikroprojekter, og bloktilskuddet har været betragtet som en meget succesrig mekanisme, der har gjort det muligt for ngo'er at finansiere små projekter hurtigt og fleksibelt.

I henhold til de nye almindelige betingelser er bloktilskuddene blevet udvidet fra et til tre års varighed og vil nu blive baseret på en udtrykkelig anmodning fra ngo'ens side og en redegørelse for, hvordan ngo'en agter at anvende bloktilskuddet, dens tilgang til anvendelse af små bevillinger samt til de sektorer og aktivitetstyper, der skal finansieres.

Aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og De Forenede Nationer

5.94-5.103. Efter Kommissionens opfattelse undervurderer Revisionsretten både nytten af aftalen af 9. august 1999 og den store betydning af det skift i tilgangen til relationerne mellem EU og FN, som den anbefaler i termer, der ikke fuldt ud afspejler den generelle politiske og administrative situation. Desuden skal Kommissionen overholde finansforordningen og Rådets forordninger, der dækker specifikke områder (f.eks. humanitær bistand). Imidlertid søger Kommissionen som led i sin reform af den eksterne bistand og udformningen af den nye udgave af finansforordningen efter nye tilgange, hvor der vil blive taget hensyn til Revisionsrettens forslag.

KAPITEL 6 (*)

Administrationsudgifter

6.0. INDHOLD	Punkt
EU-institutionernes og -organernes driftsudgifter	6.1-6.32
Indledning	6.1
Budgetgennemførelse	6.2-6.3
DAS-revision	6.4-6.11
Regnskabernes rigtighed	6.5-6.8
De underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed	6.9-6.11
Opfølgning af tidligere bemærkninger	6.12-6.28
Opfølgning af særberetningen om godtgørelser til Parlamentets medlemmer	6.13-6.17
Opfølgning af bemærkningerne i årsberetningen for 1996 om dagpenge til medlemmerne af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget	6.18-6.23
Opfølgning af bemærkningerne i årsberetningen for 1996 om tilskud med generelt sigte under budgettets afsnit A-3	6.24-6.28
Anden revision af driftsudgifterne på budgettet	6.29-6.32
Udgifter vedrørende ejendomme	6.29-6.30
Europa-Parlamentets politiske gruppers udgifter	6.31-6.32
Revisionen af de decentrale EU-organer	6.33-6.45
Indledning	6.33-6.35
Regnskabssystemer	6.36-6.37
Regnskabsføring af moms	6.38
Justeringskoefficient	6.39
Offentliggørelse af organernes budgetter	6.40
Bidrag til EU-pensionsordningen	6.41-6.45
Revision af Europaskolerne	6.46

(*) Institutionernes svar findes på side 169.

EU-INSTITUTIONERNES OG -ORGANERNES DRIFTSUDGIFTER

Indledning

6.1. Udgiftsområde 5 i de finansielle overslag, »Administrationsudgifter«, omfatter institutionernes driftsbevillinger (for Kommissionens vedkommende del A i budgettet), hvis gennemførelse vises i **tabel 6.1**. Disse bevillinger forvaltes direkte af institutionerne og dækker først og fremmest lønninger, godtgørelser og pensioner til medlemmer af og ansatte i EU-institutionerne samt leje og erhvervelse af fast ejendom og diverse administrative udgifter. **Tabel 6.2** og **6.3** viser fordelingen af det lønnede personale på institutionerne. Kommissionen kan også anvende nogle af bevillingerne til tilskud til foreninger og organer, der fremmer forskellige aspekter af Den Europæiske Unions virksomhed.

Budgetgennemførelse

6.2. Udnyttelsesgraden (betalinger og fremførsler til næste regnskabsår) for budgetbevillingerne i 1999 taget under ét er på 99 %. Procentsatsen for annullerede bevillinger er på 1 %. Udnyttelsesgraden for de forskellige budgetposter giver ikke anledning til særlige bemærkninger. På institutionsniveau er der kun ét tilfælde, hvor ikke-udnyttelse giver anledning til bemærkninger: Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget har kun udnyttet 14,3 millioner euro af bevillingerne til »investering i fast ejendom, leje af ejendomme og omkostninger i forbindelse hermed« (41,7 millioner euro under kapitel C-20 i Den Fælles Organisationsstrukturs budget). Det skyldes navnlig forsinkelser i overtagelsen af Belliard-Bygningerne, som blev ledige, da Parlamentet flyttede ind i sit nye bygningskompleks. Den nuværende lejekontrakt løber frem til udgangen af 2007. Af de ikke-udnyttede bevillinger (27,4 millioner euro) er 26,4 millioner euro blevet fremført til regnskabsåret 2000 ved en ikke-automatisk fremførsel. Retten konstaterer, at denne fremførsel skal dække forhåndsfinansiering af omfattende istandsætningsarbejder. Der er imidlertid ikke sikkerhed for, at institutionerne kan erhverve disse lokaler på økonomisk acceptable vilkår.

6.3. Kommissionens egen analyse af budgetgennemførelsen på området administrationsudgifter bør i øvrigt være klarere. Denne analyse, som er vanskelig at forstå, findes i forvaltningsregnskabet⁽¹⁾ bind I, del 2, og vedrører marginale poster under udgiftsområde 5. Den

burde snarere indeholde mere kohærente, detaljerede oplysninger om udgiftskategorier, nemlig vederlag, pensioner, leje og erhvervelse af fast ejendom.

DAS-revision

6.4. Retten har gennemgået alle regnskaber og transaktioner henhørende under administrationsudgifterne (udgiftsområde 5 i de finansielle overslag). Retten foretog allerede i forbindelse med revisionen af regnskaberne for regnskabsåret 1998 indgående revision af lønudbetalinger og transaktioner vedrørende fast ejendom. Resultaterne af denne revision var, taget under ét, tilfredsstillende. I forbindelse med revisionen af regnskaberne for 1999 er der foretaget analytiske test af de samme udgifter, og resultaterne heraf, underbygget af nogle substanstest, viser, at forholdene er uændrede. Revisionen har især taget sigte på udgifterne til pensionsordningen for tidligere tjenestemænd og øvrige ansatte samt til pensionsordningen for tidligere medlemmer af Kommissionen, Domstolen og Revisionsretten. Udgifterne til udstationerede nationale eksperter er også blevet undersøgt.

Regnskabernes rigtighed

6.5. EU-institutionernes og -organernes budgetregnskaber og almindelige regnskaber over driftsudgifterne, der ligger til grund for den konsoliderede balance, var ikke rigtige, fordi nettobeløbet for de materielle anlægsaktiver er ansat for lavt. Dette skyldes de forhold, der er beskrevet i punkt 8.2 og 8.3.

6.6. **Under de ikke-balanceførte forpligtelser** kan der konstateres en nedgang i pensionsforpligtelserne fra 15 milliarder euro ved udgangen af 1998 til 12,6 milliarder euro ved udgangen af 1999. Denne betydelige nedgang skyldes den stærke rentestigning i perioden 1998-1999; denne parameter er indgået i aktuarberegningen af forpligtelsens størrelse. Kommissionen anfører i noten til denne post, at denne praksis er i overensstemmelse med IAS 19. Spørgsmålet er imidlertid, om ikke denne parameter bør være et gennemsnit over flere år, så aktuarberegningerne bliver mindre følsomme over for ændringer på kort sigt.

6.7. På området pensionsforpligtelser har Kommissionen indført forbedringer (f.eks. vil pensionsforpligtelserne vedrørende medlemmerne af Kommissionen blive

⁽¹⁾ SEC(2000) 537-fr-BUDG/C/2, s. 736 ff.

Tabel 6.1 — Administrationsudgifter i 1999 ⁽¹⁾ (fordeling pr. budgetsektion)

(mio. EUR)

	I alt	Sektion I	Sektion II	Sektion III - Del A (herunder Publikationskontoret)	Sektion IV	Sektion V	Sektion VI		
		Parlamentet	Rådet	Kommissionen	Domstolen	Revisionsretten	ØSU ⁽⁶⁾	Regionsudvalget	Den Fælles Organisationsstruktur
		FB/BB	FB/BB	FB/BB	FB/BB	FB/BB	FB/BB	FB/BB	FB/BB
Loft i henhold til de finansielle overslag	4 723	:	:	:	:	:	:	:	:
Udvikling i budgettet for 1999									
Oprindelige bevillinger	4 502	927	337	2 923	122	66	27	15	86
Endelige disponible bevillinger ⁽²⁾ ⁽³⁾	4 504	927	337	2 923	123	66	28	15	86
Budgetgennemførelse – 1999 ⁽³⁾									
Udnyttede bevillinger ⁽⁴⁾	4 418	918	333	2 884	123	64	25	14	57
% af de endelige disponible bevillinger	98	99	99	99	100	97	90	91	67
Bevillinger fremført til 2000 ⁽⁵⁾	26	0	0	0	0	0	0	0	26
% af de endelige disponible bevillinger	1	0	0	0	0	0	0	0	31
Bortfaldne bevillinger	62	10	3	41	0	2	3	1	2
% af de endelige disponible bevillinger	1	1	1	1	0	3	10	9	2

⁽¹⁾ Jf. de finansielle overslag.

⁽²⁾ Budgetbevillinger ændret efter hensyntagen til tillægs- og ændringsbudgetter samt overførsler.

⁽³⁾ Omfatter ikke bevillinger fremført fra 1998 samt genanvendelse af indtægter, af indtægter hidrørende fra tredjemands deltagelse, af andre indtægter, der har et bestemt formål, og genopførte bevillinger.

⁽⁴⁾ Beløb, der er indgået forpligtelse for, og som har givet anledning til enten betaling eller automatisk fremførsel til regnskabsåret 2000.

⁽⁵⁾ Ikke-automatiske fremførsler.

⁽⁶⁾ Inkl. 0,3 mio. EUR for aktioner for tredjemands regning finansieret over EUF (for AVS-mødeudgifter) eller over det almindelige budget.

For yderligere oplysninger om budgetgennemførelsen henvises læseren til skema III og IV i bilag I til årsberetningen.

Kilde: Forvaltningsregnskabet for 1999.

Tabel 6.2 — Det samlede personale fordelt på institutioner og personalekategorier pr. 31. december 1999

Institutioner	Tjenestemænd	Midlertidigt ansatte	Hjælpeansatte	Lokalt ansatte	UE (°)	UNE (¶)	Rådgivere	I alt
Europa-Parlamentet og Ombudsmanden (¹)	3 309	539	195	34	—	—	1	4 078
Rådet	2 488	34	—	—	—	—	—	2 522
Kommissionen (²)								
— Drift (Bruxelles, Luxembourg (³), Strasbourg)	15 229	553	1 034	—	—	680	12	17 508
— Det Fælles Forskningscenter (⁴)	1 032	2 071	634	—	—	—	—	3 737
— Kontorer i Unionen og personale, der er udstationeret i de decentrale organer	475	19	24	203	—	—	—	721
— Delegationer, repræsentationer og eksterne kontorer	643	21	—	1 766	93	—	—	2 523
Domstolen	722	237	6	—	—	—	1	966
Revisionsretten	410	121	21	—	—	—	1	553
ØSU/Regionsudvalget (⁵)	640	89	31	—	—	—	2	762
I alt	24 948	3 684	1 945	2 003	93	680	17	33 370

(¹) Ombudsmandsinstitutionen: 11 midlertidigt ansatte og 4 hjælpeansatte.

(²) Kommissionen i alt: 24 489 (17 379 tjenestemænd, 2 664 midlertidigt ansatte, 1 692 hjælpeansatte, 1 969 lokalt ansatte, 93 unge eksperter, 680 udstationerede nationale tjenestemænd og 12 særlige rådgivere).

(³) Herunder Publikationskontoret.

(⁴) Ansatte i FFC og i Kommissionen tilknyttet FFC.

(⁵) Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget (inklusive Den Fælles Organisationsstruktur).

(°) Unge eksperter (UE).

(¶) Udstationerede nationale eksperter (UNE).

Kilde: De pågældende institutioner.

medtaget fra 1999), og efter Rettens opfattelse bør Kommissionen fortsætte i denne retning. Af de nu foreliggende oplysninger fremgår nutidsværdien af pensionsforpligtelsen vedrørende tjenesteydelser præsteret i fortiden, dvs. fremtidige pensioner til allerede pensionerede plus værdien af pensionsrettigheder optjent af tjenestemænd, som endnu ikke har nået pensionsalderen. Regnskabet viser imidlertid ikke de samlede omkostninger vedrørende pensionsrettigheder optjent i løbet af året. Kun de ansattes bidrag (som i dag er 8,25 % af den samlede pensionsgivende løn (²)) og de kontante udgifter ved udbetaling af pensioner er opført i regnskabet.

(²) Artikel 83, stk. 2, i vedtægten (ordninger og forordninger for tjenestemænd og øvrige ansatte i De Europæiske Fællesskaber): »Tjenestemændene bidrager med en tredjedel til finansieringen af disse pensionsordninger. Bidraget er fastsat til 8,25 % af den pågældendes grundløn uden hensyntagen til de i artikel 64 nævnte justeringskoefficienter«.

6.8. En nylig gennemført aktuarberegning (³) viser, at de samlede årlige udgifter til finansiering af de optjente pensionsrettigheder andrager lidt over en tredjedel af de samlede pensionsgivende lønninger. Det er nødvendigt at have denne supplerende oplysning for at kunne beregne Unionens samlede omkostninger ved at have tjenestemænd ansat. Desuden vil det også være nyttigt at få oplyst den forventede stigning i antallet af pensionister og i pensionsomkostningerne i de kommende år.

De underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed

6.9. Under revisionen af udgifterne til **pensionsordningen** for tidligere tjenestemænd og øvrige ansatte

(³) KPMG's vurdering udarbejdet på Rådets anmodning i december 1998.

samt til pensionsordningen for tidligere medlemmer af institutionen konstateredes der ikke særlige usædvanlige forhold.

6.10. Under gennemgangen af **lønsystemet** for tjenestemænd og øvrige ansatte og under revisionen af godtgørelserne til de udstationerede nationale eksperter konstateredes der ikke væsentlige usædvanlige forhold, for så vidt angår de underliggende transaktioners lovlighed/formelle rigtighed. Retten har dog, foranlediget af denne gennemgang, gjort de ansvarlige tjenestegrene opmærksom på, at »indkaldelsessted« ikke er defineret præcist i de gældende bestemmelser.

6.11. Retten har for nylig foretaget en indgående undersøgelse i de forskellige institutioner af de vigtigste elementer i driftsudgifterne (jf. punkt 6.4). Efterprøvelsen af lovligheden og den formelle rigtighed af de underliggende transaktioner har givet tilfredsstillende resultater.

Opfølgning af tidligere bemærkninger

6.12. Retten har på grundlag af oplysninger fra EU-institutionerne og -organerne fulgt op på tidligere bemærkninger, blandt andet bemærkningerne om godtgørelserne til medlemmerne af Parlamentet og til medlemmerne af Det Økonomiske og Sociale Udvalg (ØSU) og Regionsudvalget samt bemærkningerne om fællesskabstilskud, der er opført i afsnit A-3 i Kommissionens budget.

Opfølgning af særberetningen om godtgørelser til Parlamentets medlemmer

6.13. Retten påpegede i særberetning nr. 10/98 om omkostningsgodtgørelser og andre godtgørelser til Europa-Parlamentets medlemmer ⁽⁴⁾ først og fremmest, at rejsegodtgørelser og generelle godtgørelser i høj grad blev udbetalt som faste beløb, at afrejsstedet blev fastsat på grundlag af medlemmernes egen angivelse, at der blev trukket for meget på forskudsforvaltningen, at dokumentationen for deltagelse i møder i nogle tilfælde var af tvivlsom værdi, samt at kontrakterne mellem medlemmerne og deres medarbejdere ikke blev kontrolleret. Retten anbefalede navnlig, at godtgørelsesordningen blev baseret på de faktiske udgifter.

6.14. Rettens gennemgang viser, at Parlamentet nu foreløbig — indtil der er vedtaget en »vedtægt« for medlem-

merne — har truffet en række foreløbige foranstaltninger til at få bragt orden dér, hvor der helt åbenbart var tale om usædvanlige forhold.

6.15. Den 18. juni 1998 traf Parlamentet principbeslutning om, at den fremtidige ordning skulle baseres på de faktiske omkostninger, det skulle dog ikke gælde dagpengene, som af praktiske årsager fortsat skulle udbetales som et fast beløb. I praksis er rejsegodtgørelsen og dagpengene blevet erstattet af andre godtgørelser, der udbetales som faste beløb, og som ligger tættere på andre referenceomkostninger (f.eks. IATA's tarif). Der er indført et system til identificering af usædvanlige forhold vedrørende oplysningerne om afrejsstedet. Den nye ordning er nærmest baseret på de faktiske udgifter. I nogle tilfælde er den mere, i andre mindre, fordelagtig for medlemmerne. Taget under ét skulle den ifølge Parlamentets første beregninger give lidt lavere omkostninger end den tidligere ordning.

6.16. Parlamentet anvender stadig forskudsforvaltning, men billetter til private rejser kan ikke længere forudfinansieres, og på længere sigt skal kontantudbetalingerne reduceres.

6.17. Reglerne for tilstedeværelseskontrol, den faste godtgørelse for generelle udgifter og bestemmelserne om sekretariatsgodtgørelsen er ikke blevet ændret. Til gengæld er der udarbejdet og via Kommissionen forelagt Rådet en række forslag til ændring af tjenstemandsvedtægten, som vedrører ansættelsesvilkårene for medlemmernes medarbejdere, og Parlamentets Præsidium har i april 2000 vedtaget en afgørelse om mere gennemsigtighed i forvaltningen af sådanne medarbejderes ansættelseskontrakter.

Opfølgning af bemærkningerne i årsberetningen for 1996 om dagpenge til medlemmerne af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget

6.18. I årsberetningen for regnskabsåret 1996 (punkt 17.1-17.21) redegjorde Retten bl.a. for resultaterne af sin undersøgelse af rejseudgifter og -dagpenge samt mødedagpenge, der udbetales til medlemmerne af ØSU og Regionsudvalget. Retten bemærkede, at nogle medlemmer — relativt langt færre i Regionsudvalget end i ØSU — havde anmodet »om at få godtgjort andre flybilletter end de faktisk benyttede«.

ØSU

6.19. I forbindelse med dechargeproceduren for regnskabsåret 1996 anmodede EU-Rådet Retten om at afgive

⁽⁴⁾ EFT C 243 af 3.8.1998.

udtalelse om de procedurer, ØSU anvender ved tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalte beløb, og om ØSU's nye system til forvaltning og godtgørelse af rejsepenge. I udtalelse nr. 7/98 af 7. oktober 1998 konkluderede Retten, at ØSU havde inkasseret de skyldige beløb, men havde beregnet dem efter et ret lempeligt system. Herudover konstaterede Retten, at ØSU havde ændret godtgørelsessystemet, men at systemet burde forbedres yderligere.

6.20. Som reaktion på Rettens udtalelse oplyste ØSU, at det havde til hensigt at følge Rettens væsentligste anbefalinger (stempling af billetterne, løbende ajourføring af listerne over medlemmernes adresse, betaling via bankoverførsel i stedet for med check, tilpasning af procedurerne for undertegnelse af betalingsmidlerne) og at undersøge mere økonomiske og mere effektive godtgørelsesmetoder. Retten kan bekræfte, at ØSU har indført de bebudede ændringer i perioden ultimo 1998-primus 2000.

Regionsudvalget

6.21. I afgørelsen af 4. maj 1999 om decharge for gennemførelsen af budgettet for regnskabsåret 1997 anmodede Parlamentet Revisionsretten om at »undersøge, hvorvidt de foranstaltninger, som Regionsudvalget har truffet, er hensigtsmæssige og effektive, således at de uregelmæssigheder, der er konstateret i årsberetningen for 1996, ikke gentager sig«⁽⁵⁾. Ved udgangen af 1999 foretog Retten den undersøgelse, Parlamentet havde anmodet om.

6.22. Foranlediget af Rettens beretning traf Regionsudvalget den 1. april 1999 en række foranstaltninger. Men disse nye bestemmelser blev ikke med det samme anvendt strengt. I begyndelsen måtte finansinspektøren i mange tilfælde udskyde påtegningen af betalingsordrer, fordi de nye bestemmelser ikke var overholdt. Senere blev de nye regler tilsyneladende anvendt strengere.

6.23. Retten kunne imidlertid ikke attestere, at Regionsudvalgets foranstaltninger i marts 1999 var effektive. I februar 2000 strammede Regionsudvalget bestemmelserne yderligere.

⁽⁵⁾ Årsberetning for regnskabsåret 1996, punkt 17.1-17.21.

Opfølgning af bemærkningerne i årsberetningen for 1996 om tilskud med generelt sigte under budgettets afsnit A-3⁽⁶⁾

6.24. I årsberetningen for regnskabsåret 1996 (punkt 15.1.1-15.1.24) anbefalede Retten efter en undersøgelse af systemet til forvaltning og kontrol af tilskud med generelt sigte, at Kommissionen definerede mere klart, hvordan tilskuddene skulle fordeles, og hvilke aktivitetsområder der var berettigede til fællesskabsfinansiering. Retten anbefalede endvidere, at der blev opbygget et kontrolsystem, der omfattede bilagskontrol og kontrol på stedet.

6.25. Revisionen af tre subventionerede organisationer har vist, at kvaliteten af tilskudsforvaltningen er blevet højnet betydeligt på grund af følgende:

- a) Der er i 1998 udsendt et vademecum om tilskudsforvaltning, som anvendes inden for alle Kommissionens politikker, hvor der ikke findes sektorspecifikke regler.
- b) Der er oprettet et forvaltningsnet for sådanne tilskud (Kommissionens afgørelse af 24. november 1998) navnlig med henblik på at fremme en kohærent og effektiv gennemførelse af tilskudspolitikken.

6.26. Bestemmelserne om, at EF-støtteprogrammer, som sådanne foranstaltninger afføder, skal offentliggøres, burde sikre, at fordelingen af disse midler bliver mere gennemsigtig. I henhold til disse bestemmelser skal der fastsættes mål, støtteberettigelses- og udvælgelseskriterier samt præcise finansielle betingelser.

6.27. Desuden har Kommissionen oprettet budget- og finansenheder med revisionskompetence i tjenestegrene og GD'erne. De skal bl.a. sikre, at der føres skærpet kontrol og tilsyn med tilskuddene.

6.28. Men det centrale register over finansiel bistand er endnu ikke blevet forbedret. Det nuværende system, der kun er baseret på bankkontonumre, udelukker ikke risikoen for, at én og samme modtager betales to gange.

⁽⁶⁾ Tilskud til forskellige organisationer med europæisk sigte i form af tilskud til driftsudgifter eller støtte til projekter.

*Anden revision af driftsudgifterne på budgettet***Europa-Parlamentets politiske gruppers udgifter****Udgifter vedrørende ejendomme**

6.29. I særberetning nr. 5/2000 om Domstolens udgifter vedrørende ejendomme ⁽⁷⁾ har Retten fremsat en række generelle bemærkninger, der vedrører samtlige institutioner. Erhvervelsen af Domstolens bygninger viser, hvor vanskeligt det er for EU-institutionerne at gennemføre deres ejendomsprojekter og samtidig følge principperne for lovlighed/formel rigtighed og forsvarlig økonomisk forvaltning.

6.30. En række institutioner (Domstolen, Revisionsretten, Rådet) har allerede eller er ved at udvide deres bygninger, og samtlige institutioner vil få behov for flere lokaler på grund af de kommende udvidelser. Derfor skal Retten gentage de væsentligste punkter i anbefalingerne:

- a) Institutionerne bør altid indhente budgetmyndighedens forudgående godkendelse, før de engagerer sig i ejendomsprojekter.
- b) Institutionerne har behov for flerårige investeringsbudgetter, så de kan planlægge deres ejendoms politik gennemsigtigt og effektivt.
- c) Fællesskaberne bør ændre lovgivningen, så de om fornødent kan finansiere deres ejendomsprojekter direkte ved lånoptagelse.
- d) Fællesskabet bør have fuldstændig kontrol over alle administrative, tekniske og finansielle aspekter ved deres ejendomsprojekter. Derfor er det nødvendigt enten at benytte højt kvalificerede konsulenter til at varetage ad hoc-opgaver, eller på interinstitutionelt plan at oparbejde passende intern ekspertise.
- e) Ved delegation af beføjelser skal de bemyndigede opfylde de samme forpligtelser som dem, der gælder for Fællesskabet, bl.a. skal de overholde udbudsbestemmelserne.

6.31. Særberetning nr. 13/2000 om Europa-Parlamentets politiske gruppers udgifter ⁽⁸⁾ indeholder anbefalinger, som vedrører sådanne udgifter.

6.32. Rettens væsentligste anbefalinger er følgende:

- a) Kriterierne for, hvornår udgifter kan komme i betragtning, bør afklares i et fælles regulativ, og bevillingerne bør opføres samlet på én enkelt budgetpost.
- b) Der bør indføres gennemskuelige regler for finansieringen af de politiske partier, og man bør også definere gruppernes rolle og deres politiske aktiviteter og i den forbindelse holde sig for øje, at grupperne er interne organer i Parlamentet.
- c) Man bør strukturere den finansielle forvaltning på en sådan måde, at det sikres, at der indføres et effektivt internt kontrolsystem, samtidig med at gruppernes legitime ret til at fungere autonomt bevares. Et sådant kontrolsystem bør sikre, at reglerne for gennemførelsen af fællesskabsbudgettet overholdes til punkt og prikke.
- d) Der bør fastsættes klare regler for ejendomsretten til og registrering af løsøre genstande, som er finansieret med sådanne bevillinger, således at der sikres effektiv beskyttelse og bedst mulig forvaltning af alt udstyr, grupperne har adgang til.
- e) I den rapport, som hver gruppe skal udarbejde hvert år, bør der indgå en tilstrækkeligt detaljeret og informativ beskrivelse af målene for de vigtigste finansierede aktiviteter samt arten af disse aktiviteter og de dermed forbundne omkostninger, og gruppernes attesterede regnskaber, som har været offentlige siden 1999, bør fremover offentliggøres.
- f) Den eksterne revision af samtlige grupper bør for en bestemt periode overdrages en enkelt revisionsvirksomhed, som udvælges ved udbudsprocedure. Den eksterne revisors mandat bør defineres klart, så det udtrykkeligt dækker efterprøvelse af transaktionernes formelle rigtighed helt ud på medlemsstatsniveau. Den eksterne revisor bør hvert år forelægge en beretning om hver gruppe direkte for Parlamentets formand.

⁽⁷⁾ EFT C 109 af 14.4.2000.

⁽⁸⁾ EFT C 181 af 28.6.2000.

g) Det bør hurtigst muligt tages op til overvejelse, hvordan de kontraktlige forhold mellem grupperne og deres ansatte og de tjenesteydende kan afklares, og hvordan kontrakterne kan standardiseres under Parlamentets administrations tilsyn.

REVISIONEN AF DE DECENTRALE EU-ORGANER

Indledning

6.33. Hvert regnskabsår reviderer Retten de decentrale EU-organer (DEO) og udarbejder særlige årsberetninger ⁽⁹⁾, som offentliggøres i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.

6.34. Man kan skelne mellem tre grupper decentrale EU-organer:

- DEO »af første generation«, hvor Rådet og Europa-Parlamentet meddeler decharge til bestyrelsen
- DEO »af anden generation«, der ikke er selvfinansierende, og hvor organets egen direktion eller bestyrelse er dechargemyndighed
- DEO »af anden generation«, der er selvfinansierende eller delvis selvfinansierende, og hvor organets egen bestyrelse er dechargemyndighed.

6.35. DEO's budgetter androg i 1999 i alt 266,9 millioner euro. I forhold til 1998, hvor de var på i alt 169,5 millioner euro, er der tale om en stigning på 97,4 millioner euro (jf. **tabel 6.4**). Denne stigning skyldes fire selvfinansierende organer, som bidrager med 85 millioner euro på grund af udviklingen i deres aktiviteter. Antallet af ansatte i disse organer er steget tilsvarende, nemlig fra 1 156 i 1998 til 1 257 ansatte i 1999, svarende til en stigning på 101 ansatte, heraf 75 i de selvfinansierende organer.

Regnskabssystemer

6.36. Ved udgangen af 1999 havde praktisk talt alle organerne installeret og helt eller delvis taget det SI2-

⁽⁹⁾ Under offentliggørelse i EFT.

budgetregnskabssystem i brug, som Kommissionen har udviklet og selv anvender. Overgangen til systemet har givet problemer, blandt andet fordi det skulle sikres, at overgangen fra det gamle til det nye budgetregnskabssystem gik glat, og fordi systemet skulle være kohærent med de almindelige regnskabssystemer, som i nogle tilfælde ikke var særlig avancerede.

6.37. Organerne bør bestrebe sig på at få deres almindelige regnskabssystemer udbygget fuldstændigt og bl.a. sørge for, at de kan anvendes til forvaltning af tredjemands konti og af anlægsaktiver. Herudover bør de almindelige regnskabssystemer også omfatte funktioner som intern kontrol og periodisk udskrivning af regnskaber. Dermed vil DEO kunne opstille regnskaber, der er i overensstemmelse med almindeligt anerkendte standarder, og sikre en effektiv intern kontrol. Ved valget af fremtidigt system bør der i overensstemmelse med principperne for forsvarlig økonomisk forvaltning tages højde for forventede ændringer i lovgivningen og for omfanget af de transaktioner, der skal behandles.

Regnskabsføring af moms

6.38. Før i tiden var det fastsat i den almindelige finansforordning, at udgifter skulle regnskabsføres inklusive moms, og at momsrefusionsbeløbet kunne genanvendes. I december 1998 blev den almindelige finansforordning ændret, og nu skal udgifter regnskabsføres eksklusivt moms ⁽¹⁰⁾. Retten opfordrer DEO til at indføre disse nye regler i deres egne bestemmelser.

Justeringskoefficient

6.39. Der gælder den regel for DEO, at der altid anvendes den justeringskoefficient, der er fastsat for hovedstaden i den medlemsstat, DEO er beliggende i. Kommissionen bør — som i forbindelse med de fælles forskningscentre — sikre sig, at leveomkostningerne på det sted, hvor disse organer er beliggende, ikke afviger for meget fra leveomkostningerne i medlemsstatens hovedstad. Gør de det, bør den foreslå Rådet at fastsætte en justeringskoefficient for de pågældende byer.

⁽¹⁰⁾ Jf. artikel 27, stk. 2a, i finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget, som ændret ved Rådets forordning (EF, EKSF, Euratom) nr. 2548/98 af 23. november 1998, EFT L 320 af 28.11.1998, s. 1.

Tabel 6.4 — De decentrale EU-organer (DEO) — budget og personale — 1998 og 1999

Navn	Hjemsted	Oprettelsesår	Budget (mio. EUR)		Vedtægtsomfattet personale	
			1998	1999	1998	1999
I. DEO af første generation						
Det Europæiske Center for Udvikling af Erhvervsuddannelse (CEDEFOP)	Thessaloniki	1975	12,6	15,3	81	81
Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene	Dublin	1975	13,6	14,8	83	84
II. DEO af anden generation, der ikke er selvfinansierende						
Det Europæiske Miljøagentur	København	1990	16,9	18,5	62	68
Det Europæiske Erhvervsuddannelsesinstitut	Torino	1990	15,2	16,2	130	130
Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug	Lissabon	1993	7,3	8,2	40	51
Det Europæiske Arbejdsmiljøagentur	Bilbao	1995	5,0	6,6	24	24
Observationsorganet for Racisme og Fremmedhad	Wien	1997	0,5	3,9	11	19
III. DEO af anden generation, der er selvfinansierende eller delvis selvfinansierende						
Det Europæiske Agentur for Lægemiddelvurdering	London	1993	27,2	42,6	184	203
Kontoret for Harmonisering i det Indre Marked	Alicante	1994	52,6	115,4	407	437
EF-Sortsmyndigheden	Angers	1994	5,8	8,1	22	29
Oversættelsescentret for Den Europæiske Unions Organer	Luxembourg	1994	12,8	17,3	112	131
I alt			169,5	266,9	1 156	1 257

Offentliggørelse af organernes budgetter

6.40. I alle DEO's finansforordninger er det fastsat, at organets budget skal offentliggøres i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*. Men kun otte ud af 11 organer har offentliggjort deres budget for 1999, syv den 3. december 1999 ⁽¹¹⁾ og et den 22. december 1999 ⁽¹²⁾. Når budgetterne offentliggøres så sent, ligner det mere en formalitet end et ønske om at informere offentligheden i rette tid. Desuden er de offentliggjorte oplysninger i nogle tilfælde af meget begrænset omfang og kvalitet, og de er heller ikke særlig nøjagtige. Forholdene er ikke blevet bedre, for i juni 2000 havde kun Kontoret for Harmonisering i det Indre Marked offentliggjort sit budget i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* ⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ EFT L 309 af 3.12.1999, s. 1.

⁽¹²⁾ EFT L 330 af 22.12.1999, s. 1.

⁽¹³⁾ EFT L 330 af 22.12.1999, s. 13.

Bidrag til EU-pensionsordningen

6.41. De beløb, institutionerne udbetaler i henhold til pensionsordningen, dækkes i overensstemmelse med tjenestemandsvedtægtens artikel 83 af Fællesskabets budget. Deres bidrag, »arbejdsgiverandelen«, som i dag er på 16,5 % (jf. punkt 6.7 og 6.8), er ikke opført i institutionernes egne budgetter, og dermed foretages der ikke sådanne budgetposter, som der bør foretages inden betaling, nemlig debitering af arbejdsgiverandelen i institutionernes budgetter og kreditering af den i Kommissionens budget.

6.42. Den af institutionerne anvendte praksis anvendes nu også af DEO, der udelukkende finansieres med tilskud over Den Europæiske Unions budget. DEO's lønudgifter bør være gennemskuelige, og derfor bør de beløb, der forfalder som arbejdsgiverandel til finansiering af pensionsordningen, opføres dels i det almindelige budget, dels i DEO's egne budgetter.

6.43. For så vidt angår de helt eller delvis selvfinansierende organer, fandt man det ikke rimeligt, at arbejdsgiverbidraget skulle dækkes 100 % af EU-budgettet, og i juni 1998 opfordrede Kommissionen tre af disse organer — Kontoret for Harmonisering i det Indre Marked, Det Europæiske Agentur for Lægemedelvurdering og EF-Sortsmyndigheden — til at indbetale deres arbejdsgiverbidrag med tilbagevirkende kraft at regne fra den dato, hvor deres aktiviteter begyndte at blive indtægts-givende.

6.44. Kontoret for Harmonisering i det Indre Marked har som det eneste siden december 1999 hver måned overført sin arbejdsgiverandel til pensionsordningen, og det har efterbetalt skyldige beløb tilbage til 1997 — der er i øvrigt ikke nogen speciel grund til det valgte skæringsår. EF-Sortsmyndigheden har oprettet en reserve til dækning af forfaldne bidrag. Det Europæiske Agentur for Lægemedelvurdering har endnu ikke truffet nogen foranstaltninger. Oversættelsescentret for Den Europæiske Unions Organer, som i meget vid udstrækning har

været selvfinansierende siden 1998, bør også indbetale et bidrag til pensionsordningen.

6.45. Kommissionen bør i samarbejde med DEO udarbejde forslag, der sikrer et egnet retsgrundlag for betaling af arbejdsgiverbidrag.

REVISION AF EUROPASKOLERNE

6.46. Der redegøres for revisionen af Europaskolerne i en særlig årsberetning, som er tilstillet Det Øverste Råd for Europaskolerne. Forvaltningen i regnskabsåret 1999 giver ikke anledning til væsentlige bemærkninger.

EUROPA-PARLAMENTETS SVAR

6.5. Overvurdering af de materielle anlægsaktiver

Se svar under punkt 8.2 til 8.4.

Europa-Parlamentet er i forhandling med Rådet om en statut for medlemmerne. Såfremt der opnås enighed med medlemsstaterne, vil den nuværende ordning for rejsegodtgørelser blive ændret, således at det er de reelle rejseomkostninger, der godtgøres.

6.15. Medlemmernes omkostningsgodtgørelser

Den 17. juli 1998 afgav Parlamentet detaljeret svar på Revisionsrettens bemærkninger i særberetning nr. 10/98 vedrørende omkostningsgodtgørelser og andre godtgørelser til Europa-Parlamentets medlemmer.

Parlamentet understreger, at reglerne er blevet ændret efter Revisionsrettens bemærkninger, således at medlemmer, der henvender sig til Europa-Parlamentets rejsebureau for at bestille rejsehjemmel til Europa-Parlamentets officielle rejser inden for Det Europæiske Fællesskab (som er dækket af den faste rejsegodtgørelse), skal betale deres billet ved modtagelsen.

Endvidere skal Parlamentet understrege, at kontrollen med medlemmernes deltagelse i officielle møder stadig finder sted.

6.30. Udgifter til fast ejendom

Parlamentet støtter Revisionsretten i dens henstillinger vedrørende institutionernes ejendomme, navnlig disses mulighed for at erhverve ejendomme ved køb.

6.31. De politiske gruppers udgifter

Europa-Parlamentet har afgivet et meget detaljeret svar den 22. maj 2000 på Revisionsrettens bemærkninger vedrørende de politiske gruppers udgifter.

KOMMISSIONENS SVAR

EU-INSTITUTIONERNES OG -ORGANERNES DRIFTSUDGIFTER

Budgetgennemførelse

6.3. Kommissionen vil sørge for at forbedre fremlæggelsen af analysen af de marginale udgiftsområde 5-poster og endvidere analysere gennemførelsen af de væsentligste udgiftskategorier.

Under alle omstændigheder vil Kommissionen indlede nærmere overvejelser med hensyn til fremlæggelsen og indholdet af forvaltningsregnskabsbind 1, del 2, i sin helhed og foretage forbedringer med hensyn til de finansielle oversigter for 2000.

DAS-revision

Regnskabernes rigtighed

6.5. Det forhold, at de materielle anlægsaktiver er for lavt sat, skyldes, at afskrivningerne ikke er beregnet af alle EU's institutioner/tjenestegrene, og at ejendomme, som Europa-Parlamentet og Domstolen er i færd med at købe gennem leasing eller på lignende måde, ikke er medregnet.

For klarhedens skyld har Kommissionen i de forklarende anmærkninger dels angivet, hvilke institutioner der har medregnet afskrivningerne, dels fremlagt detaljerede oplysninger om disse anlægsaktiver.

Forordningen om den regnskabsmæssige forvaltning af Fællesskabernes aktiver vil blive godkendt i løbet af 4. kvartal 2000 og finde anvendelse på alle institutionerne, hvilket uden tvivl indebærer et afgørende fremskridt.

6.6. Fra og med regnskabsåret 2000 vil Kommissionen ved siden af det beløb, som beregnes efter den internationale IAS 19-standard, fremlægge to vejledende vurderinger af de fremtidige pensionsudgifter: den første skal beregnes med den rentesats, som blev anvendt året før, og den anden på basis af en rentesats, som svarer til gennemsnittet for de seneste år.

6.7. Fra og med regnskabsåret 2000 vil værdien af pensionsrettigheder optjent i årets løb blive udtrykkeligt opført i de finansielle oversigter på aktuariemæssigt grundlag.

6.8. Som supplement til de oplysninger, der allerede er givet i forbindelse med aktuarberegningen af de fremtidige pensioner, vil Kommissionen fra og med regnskabsåret 2000 foretage en vejledende fremskrivning på to år over antallet af pensionister og budgetudgifterne i forbindelse hermed på grundlag af de oplysninger, som er tilgængelige på ekstrapoleringstidspunktet.

De underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed

6.10. Definitionen af »indkaldelsessted« vil blive præciseret ved den ændring af bestemmelserne, som Kommissionen forventes snart at vedtage.

Opfølgning af bemærkningerne i årsberetningen for 1996 om tilskud med generelt sigte under budgettets afsnit A-3 ⁽¹⁾

6.28. Det nuværende centrale register over finansiell bistand, der er oprettet for at følge betalingerne, er ikke et adækvat redskab til at opdage eventuelle tilfælde af dobbeltbetaling. Kommissionen undersøger en løsning med et planlagt centralt register over kontrakter og kontrahenter.

I den forbindelse vil Kommissionen gerne med hensyn til forenkling og forbedring af bestemmelserne fremhæve, at den har til hensigt at tilføje et nyt afsnit om tilskudsforvaltning i finansforordningen. Dette afsnit og dets gennemførelsesbestemmelser vil medtage budgethåndbogens nuværende bestemmelser.

Anden revision af driftsudgifterne på budgettet

Udgifter vedrørende ejendomme

6.30. Hvad angår Rettens henstillinger med hensyn til udgifter vedrørende ejendomme, ønsker Kommissionen at præcisere følgende:

- a) Alle vigtige eller følsomme ejendomsprojekter skal allerede efter den nuværende ordning meddeles til budgetmyndigheden, før der kan indgås forpligtelser.

⁽¹⁾ Drifts- og projektstøtte til forskellige organer af europæisk interesse.

- b) og c) De flerårige udgifter og muligheden for at optage lån på ejendomsområdet kan, som Retten har ønsket, findes i forslaget til omarbejdning af finansforordningen.
- d) Kommissionen deler Rettens synspunkt med hensyn til kontrollen af ejendomsprojekter; den interinstitutionelle model, som er blevet udviklet i Luxembourg, forfølger blandt andet dette mål.
- e) Kommissionen lejer (eller foretager lejekøb af) ejendomme, som er indrettet efter dens behov; den forudgående indretning foretages af ejeren i dennes eget navn.

REVISIONEN AF DE DECENTRALE EU-ORGANER

Regnskabssystemer

6.36 og 6.37. Om end indførelsen af S12 (SINCOM 2) rent faktisk har givet anledning til, at der sideløbende blev benyttet flere regnskabssystemer inden for de decentrale EU-organer, er det administrationscheferne, der skal afgøre, om de gamle forvaltningssystemer skal bevares. GD (generaldirektoratet) for Budget har udleveret al tilgængelig dokumentation om indførelse af S12. I 2000 har GD for Budget overtaget alle støtte- og vedligeholdelsesopgaver med hensyn til S12-versionen fra disse organer. Med hensyn til S12's kompatibilitet med det almindelige regnskabssystem er det organernes regnskabsførere, der helt og holdent har ansvaret for den valgte strategi.

Disse organer har i reglen bogføringsprogrammer, som kan anvendes til forvaltning af kontoen for anlægsaktiver og debitor- og kreditoronti. Vælger visse organer rent faktisk kun at benytte centraliseringskonti for at undgå på ny at indkode debitor- og kreditoronti, som allerede er opført i S12, afhænger dette helt og holdent af de beføjelser, som organets regnskabsfører har. For at forbedre situationen udarbejdes nu en grænseflade mellem S12 og et bogføringsprogram med bistand fra GD for Budget, som også har bidraget med supplerende værktøjer til udarbejdelse af rapporter. Endelig er instituttet i Dublin i samarbejde med GD for Budget ved at lægge sidste hånd på et særskilt modul af SAP-systemet (Systems, Applications and Products in data processing) til organerne.

Justeringskoefficient

6.39. Eftersom det er kostbart at foretage statistiske undersøgelser for at fastsætte justeringskoefficienterne uden for medlemsstaternes hovedstæder, vil Kommissionen foretage kontrol, når der fremkommer objektive grunde, som giver anledning til at tro, at der er en væsentlig forskel mellem leveomkostningerne på det sted, hvor organerne er beliggende, og leveomkostningerne i medlemsstatens hovedstad.

Offentliggørelse af organernes budgetter

6.40. Kommissionen skal minde organerne om deres forpligtelse til at offentliggøre deres budget, så snart det er vedtaget af bestyrelsen; Kommissionen vil over for organerne insistere på, at de i fællesskab gør en indsats for at harmonisere opstillingen og offentliggørelsen af deres budget for at mindske omkostningerne.

Bidrag til EU-pensionsordningen

6.42 og 6.43. For de decentraliserede organer, der helt eller delvis finansieres med tilskud over EU's budget, er Kommissionen af den opfattelse, at krav på betaling af arbejdsgiverandelen til pensionsordningen tværtimod bidrager til en forøgelse af bidragene over EU's budget til fordel for de decentraliserede organer. I overensstemmelse med, hvad der gælder for EU-institutionerne, har Kommissionen således afstået fra at kræve denne betaling.

6.44. På baggrund af ovenstående bør Det Europæiske Agentur for Lægemedelvurdering, som delvis finansieres med tilskud, ikke indbetale bidrag. Til gengæld indbetaler de selvfinansierende organer, såsom EF-Sortsmyndigheden og organer, som ikke længere modtager tilskud, f.eks. Kontoret for Harmonisering i Det Indre Marked (i 1997), deres bidrag til ordningen. Kommissionen forsøger at overbevise oversættelsescentret om, at det er rimeligt, at dette indbetaler arbejdsgiverandelen.

6.45. Efter Kommissionens opfattelse er indbetalingen af arbejdsgiverbidraget til EU's budget fra de selvfinansierende organer implicit en følge af vedtægten. Kommissionen vil i samarbejde med disse decentraliserede organer se nærmere på eventuelle behov for at forbedre de juridiske rammer.

DOMSTOLENS SVAR

DAS-revision

stolen på aktivsiden i status opføre den kapitaliserede værdi af sine bygninger fra regnskabsåret 2000.

Regnskabernes rigtighed

Afskrivninger og inventar

Punkt 6.5. Den konsoliderede balance

Erhvervelse af fast ejendom finansieret i form af leasing

Indledningsvis konstateres det, hvilket det i øvrigt allerede blev i Domstolens svar vedrørende regnskabsåret 1998, at forslaget til regler om bogføring af De Europæiske Fællesskabers institutioners ejendom, der indeholder bestemmelser om afskrivning, endnu ikke er blevet vedtaget.

Domstolen har indgået en overenskomst med den luxembourgske regering, og i dennes artikel 8.4 bestemmes det, at ejendomsretten til tilbygningerne til Palais automatisk vil overgå til Domstolen, når købesummen, som er fastsat i artikel 8.1, er blevet betalt. Indtil da betragtes Domstolen som lejer af bygningerne (jf. overenskomstens artikel 1 og 11-14).

Gennemførelsen af en beregning af afskrivninger indgår fuldt ud som en bestanddel i indførelsen af edb i inventarforvaltningen ved Domstolen, der vil være afsluttet inden årets udgang. Med indførelsen af edb kombineret med en fuldstændig faktisk inventarliste vil der kunne rettes op på de svagheder, som Revisionsretten har konstateret.

Regnskabsføreren i Kommissionen har i sine instrukser vedrørende afslutning af regnskabsår til de forskellige regnskabsførere i institutionerne anlagt en erhvervsmæssig indgangsvinkel til leasingkontrakter. Det anføres deri, at tre betingelser skal være opfyldt for, at et formuegode, som er genstand for »leje med henblik på finansiering og lignende rettigheder«, skal opføres som aktiv i status:

Anden revision af driftsudgifterne på budgettet

- risikoen for og fordelene ved formuegodet skal i det væsentlige være overdraget lejetageren
- lejeaftalen skal kun kunne opsiges mod betaling af en opsigelsesbod
- i henhold til lejeaftalen skal udlejer sikres dækning for den kapital, som er investeret, og afkast heraf.

Udgifter vedrørende ejendomme

Det fremgår, at fra et økonomisk synspunkt må disse tre betingelser anses for opfyldt.

Det bemærkes, at som Domstolen allerede har anført i sine svar på Revisionsrettens særberetning nr. 5/2000, deler den Revisionsrettens opfattelse af, at de budgetmæssige og finansielle rammer for, hvordan de europæiske institutioner skal klare deres lokale problemer, ikke er tilstrækkeligt hensigtsmæssige, og at Domstolen derfor fuldt ud kan tilslutte sig Revisionsrettens anbefalinger med henblik på at løse dette problem.

Med henblik på harmonisering med de øvrige institutioner af, hvordan de regnskabmæssige oplysninger opstilles, vil Dom-

Det er ikke desto mindre inden for disse rammer, at Domstolen i de sidste 20 år i samarbejde med de luxembourgske myndigheder har måttet træffe foranstaltninger til at klare det stadig og hurtigt stigende lokale behov som følge af en voldsom stigning i antallet af sager, oprettelsen af Retten i Første Instans, en række udvidelser af Fællesskabet og stigningen i antallet af personale ved institutionen.

REGIONSUDVALGETS SVAR

6.2. Det er korrekt, at der ikke bliver tale om forfinansiering, før end de to udvalg har underskrevet en langtidslejekontrakt med købsoption, som på en gang sikrer økonomisk acceptable vilkår og, i kraft af købsoptionen, at de to udvalg indtræder i ejers rettigheder og forpligtelser.

På datoen for svaret (den 13.10.2000) står de to udvalg over for at skulle underskrive denne kontrakt. De 26,4 mio. EUR vil først kunne anvendes fra det øjeblik, kontrakten er undertegnet, og vil være bestemt til dækning af de to udvalgs specifikke behov.

KAPITEL 7 (*)

Finansielle instrumenter og bankaktiviteter

7.0. INDHOLD	Punkt
Garantifonden for aktioner i forhold til tredjelande	7.1-7.9
Indledning	7.1-7.2
Udviklingen i fonden og fondens finansielle stilling	7.3-7.8
Opfølgning af tidligere bemærkninger	7.9
Den Europæiske Investeringsfond	7.10-7.16
Budgetforvaltningen af de foranstaltninger, fonden forvalter på vegne af Fællesskabet	7.11
Budgetgennemførelse	7.12
Opfølgning af tidligere bemærkninger	7.13-7.15
Forvaltning af egne midler	7.16
EØS-finansieringsmekanismen	7.17-7.30
Oprettelse	7.17
Deltagere og bidrag	7.18
Beslutningstagning og forvaltning	7.19-7.20
Budgetforvaltning	7.21-7.22
Rettens revision	7.23
Adgang til oplysninger om projekterne	7.24
Bemærkninger om den stedlige revision	7.25-7.30
Projektbeskrivelser forelagt for udvalget for finansieringsmekanismen	7.26-7.27
Omkostningsstyring	7.28-7.30

(*) Kommissionens svar findes på side 183.

GARANTIFONDEN FOR AKTIONER I FORHOLD TIL TREDJELANDE

Indledning

7.1. På det Europæiske Råds møde i Edinburgh i december 1992 blev det besluttet, at der skulle oprettes en garantifond for aktioner i forhold til tredjelande. Fonden blev oprettet den 31. oktober 1994 ved Rådets for-

ordning (EF, Euratom) nr. 2728/94 ⁽¹⁾. Den indtræder i tilfælde, hvor modtageren af et lån, der er ydet eller garanteret af Fællesskabet, og som er til fordel for eller bestemt til finansiering af projekter i et tredjeland, ikke opfylder sine forpligtelser. Hvis modtageren stadig ikke har opfyldt sine forpligtelser tre måneder efter forfaldsdatoen, tilbagebetaler fonden beløbet til Fællesskabet, som i mellemtiden har betalt renter og afdrag på lånet.

7.2. Rettens revision af fonden vedrører det regnskabsår, som afsluttedes pr. 31. december 1999. Den har

⁽¹⁾ EFT L 293 af 12.11.1994, s. 1.

undersøgt den administrative forvaltning i Kommissionen og finansforvaltningen i Den Europæiske Investeringsbank (EIB). Bortset fra bemærkningen i punkt 7.8 giver revisionen ikke anledning til bemærkninger.

Udviklingen i fonden og fondens finansielle stilling

7.3. Pr. 31. december 1999 havde fonden siden sin oprettelse fået tilført i alt 1 638,4 millioner euro fra budgettet (jf. **tabel 7.1**). Den har indfriet garantiforpligtelser for 441,6 millioner euro (heraf 14,8 millioner euro i morarenter) og inddrevet 327,0 millioner euro i forfaldne fordringer (heraf 41,3 millioner euro i morarenter).

7.4. Pr. 31. december 1999 var saldoen for misligholdelserne på 184,6 millioner euro (heraf 43,5 millioner euro i morarenter). I **tabel 7.2** gives en detaljeret oversigt.

7.5. I 1999 blev der overført 300,1 millioner euro til fonden fra garantireserven, og der blev tilbageført et beløb på 297,8 millioner euro svarende til differencen mellem fondens faktiske midler pr. 31. december 1998 efter betaling af provision til EIB — 1 281,2 millioner euro — og målbeløbet — 983,4 millioner euro, eller 10 % af garantiforpligtelserne ⁽²⁾.

7.6. Pr. 31. december 1999 var forholdet mellem fondens midler — 1 313,1 million euro — og forpligtelserne i forbindelse med låne- og garantitransaktioner til

fordel for tredjelande plus forfaldne, ikke-betalte renter — 12 052 millioner euro — 10,9 % (jf. **tabel 7.1**).

7.7. I regnskabsårets løb har fonden tre gange indfriet garantiforpligtelser til et beløb af i alt 16,3 millioner euro (heraf 1,2 millioner euro i morarenter) og inddrevet 5,3 millioner euro i forfaldne fordringer (heraf 2,0 millioner euro i morarenter).

7.8. Garantifondens virksomhed har i 1999 givet et nettorenteafkast på 41,1 million euro, hvilket svarer til et samlet gennemsnitsafkast på 3,43 % — fortjeneste ved salg af værdipapirer ikke medregnet — mens den årlige provision på 0,05 %, som EIB får for at varetage den finansielle forvaltning af fonden, beløb sig til 0,6 millioner euro i 1999. Denne provision har ligget fast siden 1995 ⁽³⁾, selv om fondens midler i mellemtiden er blevet mere end firdoblet. I betragtning af den opnåede erfaring i finansforvaltning, og det beløb, fonden er nået op på, bør den årlige provision tages op til fornyet overvejelse.

Opfølgning af tidligere bemærkninger

7.9. Pr. 31. december 1997 havde fonden tilbageført 66 millioner ecu til budgettet. Dette beløb var blevet regnskabsført på resultatopgørelsen under omkostninger. Retten gav dengang udtryk for, at denne metode ikke blot var i strid med princippet om, at regnskaberne skal give et retvisende billede, men at den også frembragte et tab uden reelt grundlag. Kommissionen har taget hensyn til dette, og i 1999 figurerer de 297,8 millioner ecu, fonden har tilbageført til budgettet pr. 31. december 1998, kun på balancen.

DEN EUROPÆISKE INVESTERINGSFOND

7.10. Den Europæiske Investeringsfond (EIF) blev oprettet den 14. juni 1994. Sigtet med fonden var, at den i overensstemmelse med den erklæring, der blev fremsat under Det Europæiske Råds møde i Edinburgh i december 1992, skulle yde supplerende støtte til

⁽²⁾ I henhold til artikel 3 i forordningen skal fondens midler »være af en passende størrelse, i det følgende benævnt "målbeløbet". Målbeløbet fastsættes til 10 % af Fællesskabets samlede forpligtelser (hovedstol og forfaldne, ikke-betalte renter) i forbindelse med hver enkelt transaktion. Hvis målbeløbet er overskredet ved årets udgang, tilbageføres overskudsbeløbet til en særlig konto i oversigten over indtægter i De Europæiske Fællesskabers almindelige budget.« Siden 1997 har forholdet mellem fondens midler og garantiforpligtelserne konstant ligget over de 10 %, som var fastsat som målbeløb. Fra og med 1. januar 2000 er målbeløbet fastsat til 9 %. Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1149/1999 af 25. maj 1999 om ændring af forordning (EF, Euratom) nr. 2728/94 af 31. oktober 1994 om oprettelse af en garantifond for aktioner i forhold til tredjelande, EFT L 139 af 2.6.1999.

⁽³⁾ Pr. 31. december 1995 var fondens midler nået op på 300 millioner ecu, og EIB's provision blev derfor sænket fra 0,125 % til 0,05 % af det månedlige gennemsnit af fondens indeståender med tilbagevirkende kraft fra 31. december 1994. Fondens siden sin oprettelse udbetalt 1,8 millioner euro i provision til EIB.

Tabel 7.1 — Bevægelser i garantifonden og fondens finansielle stilling

(mio. EUR)

Regnskabsår	Tilførsler ⁽¹⁾	Indfrielse af garantiforpligtelser ⁽²⁾	Inddrivelser af forfaldne fordringer	Resultat ⁽³⁾	EIB's provision	Tilbageførsler til budgettet	Fondens samlede midler pr. 31. december	Udestående garantier ⁽⁸⁾	Dækningsgrad (%)
1994	293,7	—	—	0,5	—	—	294,2	6 017	4,9
1995	250,8	(303,1)	35,6	23,4	0,2	—	300,9	5 882	5,1
1996	235,4	(52,5)	55,7	18,0	0,2	—	557,4 ⁽⁴⁾	6 715	8,3
1997	286,1	(54,3)	45,0	27,5	0,3	—	861,8 ⁽⁵⁾	7 960	10,8
1998	272,4	(15,4)	185,3	42,6	0,5	66,0	1 280,7 ⁽⁶⁾	9 834	13,0
1999	300,1	(16,3)	5,3	41,1	0,6	297,8	1 313,1 ⁽⁷⁾	12 052	10,9
I alt	1 638,4	(441,6)	327,0	153,1	1,8	363,8			

⁽¹⁾ Tilførsler til garantifonden i medfør af forordning (EF, Euratom) nr. 2728/94 af 31.10.1994.⁽²⁾ Fra januar 1995 har fonden skullet dække misligholdelser.⁽³⁾ Resultatet er forskellen mellem renter af fondens indeståender og EIB's forvaltningsprovision.⁽⁴⁾ Eksklusive EIB's provision, der ikke var udbetalt pr. 31.12.1996, 0,1 mio. EUR i alt.⁽⁵⁾ Eksklusive EIB's provision, der ikke var udbetalt pr. 31.12.1997, 0,3 mio. EUR i alt.⁽⁶⁾ Eksklusive EIB's provision, der ikke var udbetalt pr. 31.12.1998, 0,5 mio. EUR i alt.⁽⁷⁾ Eksklusive EIB's provision, der ikke var udbetalt pr. 31.12.1999, 0,6 mio. EUR i alt.⁽⁸⁾ Inklusive forfaldne ikke inkasserede morarenter af misligholdelserne pr. 31.12.

Kilde: Kommissionen.

Tabel 7.2 — Kumulerede bevægelser siden garantifondens oprettelse og stillingen pr. 31. december 1999, for så vidt angår misligholdelser

(mio. EUR)

Land	Træk på fondens midler			Inddrivelser			Restbeløb - misligholdelser		
	Hovedstol	Renter	Morarenter	Hovedstol	Renter	Morarenter	Hovedstol	Renter	Morarenter ⁽¹⁾
	(1)	(2)		(3)	(4)		(5) = (1) - (3)	(6) = (2) - (4)	
Armenien	57,6		0,9	57,6		9,3			
Georgien	113,3	14,9	2,1	113,3	14,9	17,0			
Kasakhstan		1,6			1,6				
Kirgisistan		0,7			0,7				
Tadsjikistan	54,5	8,7	1,3			3,5	54,5	8,7	11,3
Turkmenistan	44,9	1,0	0,8	44,9	1,0	2,7			
Ukraine	31,9		1,0	31,9		1,6			
Tidligere Jugoslavien	37,7	60,0	8,7	6,2	13,6	7,2	31,5	46,4	32,2
Subtotal	339,9	86,9	14,8	253,9	31,8	41,3	86,0	55,1	43,5
I alt		441,6			327,0			184,6	

⁽¹⁾ Denne kolonne omfatter renter påløbet i perioden mellem datoen for fondens intervention og regnskabsårets afslutning. Det er derfor ikke muligt at sammenligne morarenterne i de tre kolonner.

Kilde: Kommissionen.

udvikling af transeuropæiske net (TEN) og små og mellemstore virksomheder (SMV). Pr. 31. december 1999 var fondens kapital på 2 000 millioner ecu tegnet af Fællesskabet (30 %), EIB (40 %) og et konsortium af finansieringsinstitutioner (19,95 %) ⁽⁴⁾. 20 % af Fællesskabets bidrag eller 120 millioner ecu var blevet frigjort og overført til fonden mellem 1994 og 1997.

Budgetforvaltningen af de foranstaltninger, fonden forvalter på vegne af Fællesskabet

7.11. I 1999 forvaltede EIF tre foranstaltninger finansieret over fællesskabsbudgettet: pilotprojektet »Vækst og miljø« ⁽⁵⁾, »Den Europæiske Teknologifacilitet — iværksætterordningen« og »SMV-garantifaciliteten«. Disse to foranstaltninger indgår sammen med ordningen »Joint European Venture«, som administreres direkte af Kommissionen, i programmet om finansielle støtteforanstaltninger for innovative og jobskabende små og mellemstore virksomheder ⁽⁶⁾.

Budgetgennemførelse

7.12. De kumulerede overførsler til EIF fra fællesskabsbudgettet beløb sig ved udgangen af 1999 til 145 millioner euro, heraf 60 millioner euro til »Den Europæiske Teknologifacilitet for SMV — iværksætterordningen«, 60 millioner euro til »SMV-garantifaciliteten« og 25 millioner euro til pilotprojektet »Vækst og miljø« (jf. **tabel 7.3**).

Opfølgning af tidligere bemærkninger

7.13. I årsberetningen for 1998 påpegede Retten, at når udnyttelsesgraden udelukkende blev beregnet i forhold til fællesskabsbudgettet, kunne en udnyttelsesgrad på 100 % meget vel betyde, at den, der forvaltede midlerne, ikke havde udnyttet dem fuldt ud, og at gennemførelsen af det finansierede program i virkeligheden ikke var kommet særlig langt. Det var f.eks. tilfældet med pilotprojektet »Vækst og miljø«. Situationen var lidt bedre i

regnskabsåret 1999, hvor der kumuleret var udnyttet 5,8 millioner euro svarende til en faktisk kumuleret udnyttelsesgrad på 23 % for dette pilotprojekt, hvis budget havde været fuldstændig gennemført i to år (jf. **tabel 7.4**).

7.14. For så vidt angår en række andre foranstaltninger, EIF forvalter på vegne af Fællesskabet, var der af de 60 millioner euro, der var overført til »Den Europæiske Teknologifacilitet — iværksætterordningen« pr. 31. december 1999 i alt brugt 14,3 millioner euro, heraf 12 millioner euro til investeringer, hvilket svarer til en faktisk udnyttelsesgrad på 24 % (jf. **tabel 7.5**).

7.15. Når budgetgennemførelsen ikke sker i takt med den faktiske gennemførelse af programmerne, bliver det desuden vanskeligt at overholde principperne om gennemskuelighed og etårighed. Saldoen på de konti, hvor budgetmidlerne indbetales, og de renter, der er optjent på disse konti i regnskabsårets løb, figurerer på EIF's balance under aktiver, som EIF forvalter for tredjemands regning, og der bør derfor udarbejdes en forklarende note til Fællesskabets balance om disse beløb.

Forvaltning af egne midler

7.16. På grund af sammensætningen af fondens kapital (jf. punkt 7.10) har Retten på trods af tidligere forsøg ikke kunnet få fuldstændig adgang til de nødvendige oplysninger om de aktioner, der finansieres over fondens egne midler. Der finder for øjeblikket drøftelser sted for at få formuleret kontrolbestemmelser, der kan accepteres af alle de berørte parter.

EØS-FINANSIERINGSMEKANISMEN

Oprettelse

7.17. Ved protokol 38 til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS), som blev undertegnet den 2. maj 1992 og trådte i kraft den 1. januar 1994, oprettede medlemsstaterne i Den Europæiske Frihandelssammenslutning (EFTA) en finansieringsmekanisme (EØS-finansieringsmekanismen). Sigtet med mekanismen er at bidrage til at mindske de økonomiske og sociale skævheder mellem regionerne i EØS. Gennem finansieringsmekanismen ydes finansiel

⁽⁴⁾ 10,05 % var endnu ikke tegnet.

⁽⁵⁾ Parlamentets ændring nr. 0233 til forslaget til De Europæiske Fællesskabers almindelige budget for 1995, EFT C 18 af 23.1.1995, s. 317.

⁽⁶⁾ Rådets afgørelse 98/347/EF af 19. maj 1998 om finansielle støtteforanstaltninger for innovative og jobskabende små og mellemstore virksomheder (SMV).

Tabel 7.3 — Foranstaltninger, EIF forvalter på Fællesskabets vegne og på dets regning

(1 000 EUR)

Tekst	Budgetpost	1995			1996			1997			1998			1999			Kumulerede betalinger pr. udgangen af 1999	2000		2001		Følgende år		Kumuleret budget											
		Forpligtelsesbevillinger	Betalingsbevillinger	Betalinger	Forpligtelsesbevillinger	Betalingsbevillinger	Betalinger	Forpligtelsesbevillinger	Betalingsbevillinger	Betalinger	Forpligtelsesbevillinger	Betalingsbevillinger	Betalinger	Forpligtelsesbevillinger	Betalingsbevillinger	Betalinger		Forpligtelsesbevillinger	Betalingsbevillinger	Forpligtelsesbevillinger	Betalingsbevillinger	Forpligtelsesbevillinger	Betalingsbevillinger	Forpligtelsesbevillinger	Betalingsbevillinger										
Vækst og miljø	B5-3 2 3	9 000	6 000	6 000	12 500	11 500	11 500	5 000	7 500	7 500	- 1 500						25 000								25 000	25 000									
Teknologifacilitet — iværksætterordningen	B5-5 1 0															25 000																			
Garantifaciliteten																	100 000	50 000							118 000	70 000	35 000 ⁽¹⁾	60 000	118 000	35 000		73 000		108 000	336 000
I alt																	145 000								361 000	361 000									

⁽¹⁾ Betalingernes fordeling på de to foranstaltninger er ikke angivet i regnskabsafslutningen.

Kilde: Kommissionen.

Tabel 7.4 — Udviklingen i budgettet for pilotprojektet »Vækst og miljø«

(1 000 EUR)

Tekst	1995		1996		1997		1998		1999		I alt	
	Forpligtelser	Betalinger	Forpligtelser	Betalinger	Forpligtelser	Betalinger	Forpligtelser	Betalinger	Forpligtelser	Betalinger	Forpligtelser	Betalinger
Disponible bevillinger i alt	9 000	6 000	12 500	11 500	5 000	7 500	- 1 500	—	—	—	25 000	25 000
Budgetgennemførelse	9 000	6 000	12 500	11 500	5 000	7 500	- 1 500	—	—	—	25 000	25 000
Udnyttelsesgrad (%)	100	100	100	100	100	100	100	—	—	—	100	100
EIF's bevillingsudnyttelse	—	—	—	—	—	141	—	1 325	—	4 326	—	5 792
Kumuleret bevillingsudnyttelse (%)	—	—	—	—	—	0,56	—	5,86	—	23,17	—	23,17

Kilde: Kommissionen (reviderede data for 1997 og 1998).

Tabel 7.5 — Udnyttelsen af bevillingerne til budgetkonto B-5 5 1 0 »Teknologifacilitet for små og mellemstore virksomheder« (for foranstaltningen »Teknologifacilitet - Iværksætterordningen«

(1 000 EUR)

Tekst	1998		1999		I alt	
	Forpligtelser	Betalinger	Forpligtelser	Betalinger	Forpligtelser	Betalinger
Disponible bevillinger under konto B-5510 i alt	100 000	50 000	118 000	70 000	218 000	120 000
Budgetgennemførelse	100 000	50 000	118 000	70 000	218 000	120 000
Udnyttelsesgrad (%)	100	100	100	100	100	100
EIF's udnyttelse af bevillingerne til foranstaltningen »iværksætterordningen«						
Bevillinger indbetalt på forvaltningskontoen	—	25 000	—	35 000	—	60 000
Bevillinger udnyttet af EIF	—	—	—	—	—	14 300
Udnyttelsesgrad (%)	—	—	—	—	—	23,83

Kilde: Kommissionen.

støtte i form af gavebistand og rentegodtgørelser i forbindelse med lån, som EIB yder enten direkte eller indirekte (dvs. via intermediære banker) i modtagerlandene. Der gives støtte til offentlige eller private initiativer fortrinsvis inden for miljøbeskyttelse, transport og uddannelse. De støtteberettigede områder er Grækenland, Irland (øen), Portugal og en række regioner i Spanien.

Deltagere og bidrag

7.18. De lande, der deltager i EØS-finansieringsmekanismen, er Østrig, Finland, Island, Liechtenstein, Norge og Sverige. I henhold til EFTA-staternes fælleserklæring og i overensstemmelse med det proportionalitetsprincip, der er fastsat i artikel 82 i aftalen om EØS, beregnes bidragene på grundlag af bruttonationalproduktet (BNP) (for de seneste tre år) i hver af EFTA-staterne, og det ændres ikke, hvis den pågældende stat tiltræder Det Europæiske Fællesskab. I overensstemmelserne med akterne⁽⁷⁾ vedrørende Østrigs, Finlands og Sveriges tiltrædelse af Den Europæiske Union er disse landes bidrag blevet betalt over fællesskabsbudgettet siden deres tiltrædelse den 1. januar 1995. Det betyder, at ca. 80 % af bidragene til mekanismen er blevet betalt over fællesskabsbudgettet i perioden efter 1994, som var det første år efter dens oprettelse.

Beslutningstagning og forvaltning

7.19. Ved EFTA-staternes afgørelse nr. 4/94/SC er der nedsat et udvalg, som skal forvalte EØS-finansieringsmekanismen. Siden 1995 har De Europæiske Fællesskaber været repræsenteret i dette udvalg ved

⁽⁷⁾ EFT C 241 af 29.8.1994, s. 37.

et medlem, der udpeges af Kommissionen. De andre medlemmer af udvalget udpeges af Island, Liechtenstein og Norge. Udvalget vedtager sine beslutninger enstemmigt.

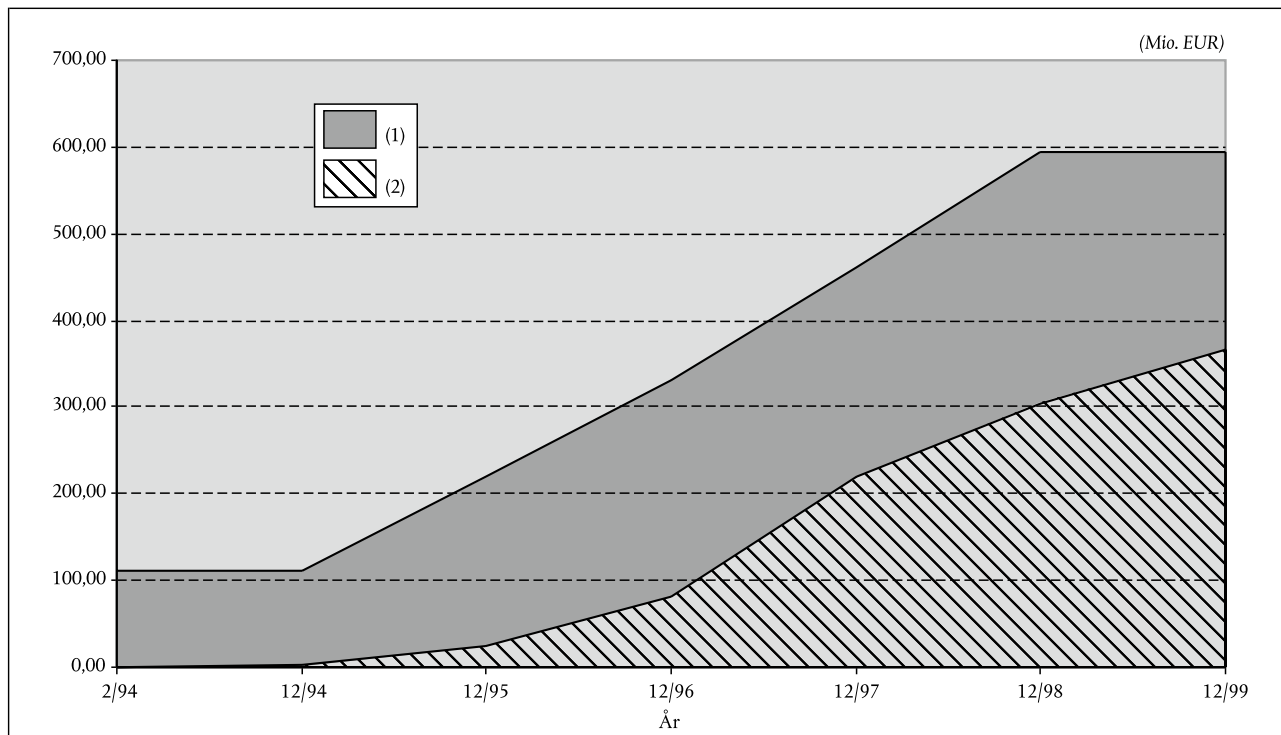
7.20. I henhold til samarbejdsaftalen mellem EFTA-staterne og EIB, som blev undertegnet den 30. juni 1992, har EIB fået mandat til at forvalte tilskuddene og rentegodtgørelserne.

Budgetforvaltning

7.21. Fællesskabets bidrag er opført under budgetkonto B2-4 0 1 0. Mellem 1995 og 1998 har Kommissionen overført i alt 385 millioner ecu til EØS-finansieringsmekanismens konto i EIB. Mellem 1994 og juli 1999 har de disponible midler (dvs. saldoen for bidragene plus renter minus udbetalinger og udgifter) til mekanismen stået på denne konto. I juli 1999 besluttede udvalget for finansieringsmekanismen, at de likvide midler skulle forvaltes aktivt, og gav Kommissionen mandat hertil. Siden da er de disponible midler blevet investeret i pengemarkedsinstrumenter, dvs. indlån i banker og kortfristede obligationer.

7.22. Af **tabel 7.6** fremgår det, at midlerne til mekanismen, især i de første år, blev overført til kontoen i et hurtigere tempo, end det var muligt at udnytte dem. Pr. 31. december 1999 var der i alt udbetalt 366 millioner euro i tilskud og rentegodtgørelser (kumulerede), hvilket svarer til 61,5 % af de kumulerede overførsler til kontoen (595 millioner euro).

Tabel 7.6 - Sammenligning mellem overførslerne til EØS-finansieringsmekanismens konto og udnyttelsen af midlerne



(1) Overførsler til finansieringsmekanismens konto (kumulerede, Kommissionen 80 %, EFTA-staterne 20 %).
 (2) Udbetalinger af tilskud og rentegodtgørelser (kumulerede).

Kilde: Kommissionen.

Rettens revision

7.23. Pr. 31. december 1999 var der 56 projekter, som i alt havde fået 484,7 millioner euro i tilskud, og 37 lån på i alt 1 500 millioner euro, hvortil der var ydet rentegodtgørelser. Revisionen i 1999 omfattede bilagsrevision og stedlig revision af udvalgte projekter. Til brug for revisionen anmodede Retten EIB om de relevante oplysninger om 12 (af 84) projekter.

Adgang til oplysninger om projekterne

7.24. I oktober 1999 nægtede EIB at give adgang til det ønskede materiale om fire af disse projekter. På grundlag af situationen, som den er beskrevet i punkt 7.18, mener Retten imidlertid, at den har beføjelser til at revidere disse projekter.

Bemærkninger om den stedlige revision

7.25. Retten fik materiale om otte projekter. Heraf blev følgende fire udvalgt til stedlig revision: et tilskud på 22,5 millioner euro (4,6 % af de samlede tilskud) og tre lån på 79,8 millioner euro (5,3 % af de samlede lån), hvortil der var ydet rentegodtgørelser på 7,5 millioner euro. Revisionen gav anledning til følgende bemærkninger:

Projektbeskrivelser forelagt for udvalget for finansieringsmekanismen

7.26. For at kunne afgøre, om der skal ydes rentegodtgørelser og tilskud, skal udvalget for finansieringsmekanismen bruge oplysninger fra EIB. Den vigtigste kilde

til disse oplysninger er projektforslaget. I de operationelle retningslinjer for implementeringen af finansieringsmekanismen er det fastsat, at dette dokument bl.a. skal omfatte en beskrivelse og en analyse af projektets investeringsomkostninger, finansieringsplanen og projektgennemførelsen.

7.27. For et projekts vedkommende omfattede den projektbeskrivelse, EIB havde forelagt for udvalget for finansieringsmekanismen, ikke nøjagtige oplysninger om projektet og finansieringen af det. Der var tale om følgende mangler:

- a) Et projekt havde i den indledende fase i 1993 fået et EIB-lån, der ikke var støttet. I slutningen af 1996 var der foretaget omfattende ændringer af projektets rækkevidde. I den projektbedømmelse, der blev sendt til udvalget i slutningen af 1997 som begrundelse for at yde rentegodtgørelser, var der ikke taget hensyn til disse ændringer, og bedømmelsen var identisk med projektbeskrivelsen fra 1990.
- b) Det lån, hvortil der blev ydet rentegodtgørelse, blev anvendt til at refinansiere det første EIB-lån, som var blevet udbetalt i 1993. Dette lån blev indfriet før tid og tilbagebetalt samme dag, som lånet med rentegodtgørelser blev udbetalt. Udvalget for finansieringsmekanismen fik ikke oplyst, hvad lånet faktisk skulle anvendes til, da forslaget blev forelagt for det.
- c) I anmodningen om rentegodtgørelse er det anført, at arbejdet vedrørende de afsluttende faser af investeringsplanen vil blive udbudt i licitation i overensstemmelse med EF-direktiverne, og at leverandører fra Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde vil kunne deltage i licitationen. I realiteten er der ikke

blevet gennemført en offentlig international udbudsprocedure vedrørende det element af projektet, som blev finansieret af EØS.

Omkostningsstyring

7.28. Tilsynet med projekternes gennemførelse og kontrollen med udgifterne bør give sikkerhed for, at de transaktioner, der ligger til grund for betalingerne fra finansieringsmekanismen, virkelig er gennemført.

7.29. For et projekts vedkommende var der på anmodning af EIB blevet etableret et effektivt system, der skulle sikre, at der blev ført tilsyn med gennemførelsen og kontrol med omkostningerne. Et uafhængigt konsulentfirma anvendte systemet til systematisk at kontrollere, om projektet blev gennemført i overensstemmelse med de tekniske specifikationer, og indsendte hver måned en detaljeret rapport herom. Kontrahenterne fakturerede deres arbejde på grundlag af disse rapporter, som blev vedlagt som bilag til de regninger, modtagerne havde betalt, og som senere var blevet godtgjort via finansieringsmekanismen.

7.30. I praksis var kontrolsystemet desværre ikke effektivt. Der var ingen bestemmelse i kontrakten vedrørende projektet om, at rapporter skulle sendes til EIB. EIB udnyttede ikke det uafhængige konsulentfirmas rapporter direkte, men udbetalte i stedet beløbene på grundlag af de oplysninger, modtagerne havde indsendt, og som i nogle tilfælde afveg fra konsulenternes rapporter om projekternes gennemførelse. Denne praksis bevirkede, at kontrolsystemet ikke fungerede, som det skulle, og der var dermed ikke et pålideligt kontrolspor fra den underliggende transaktion (kvittering for og godkendelse af arbejdet) til udbetalingen af støtte.

KOMMISSIONENS SVAR

GARANTIFONDEN FOR AKTIONER I FORHOLD TIL TREDJELANDE

Udviklingen i fonden og fondens finansielle stilling

7.8. I henhold til konventionen mellem EU og EIB (Den Europæiske Investeringsbank) om forvaltningen af Garantifondens midler kan begge parter beslutte ved hvert regnskabsårs udgang at tage spørgsmålet om den årlige provision op til fornyet overvejelse. EIB's provision er baseret på princippet om afpasning af bankens udgifter efter bankens indtægter, således at der hverken bliver tale om fortjeneste eller tab. På baggrund af den store stigning i EIB's provision i de sidste tre år vil Kommissionen ved udgangen af regnskabsåret 2000 anmode EIB om at udarbejde en oversigt over bankens udgifter. Kommissionen vil derefter i givet fald forhandle en revision af provisionsstrukturen.

DEN EUROPÆISKE INVESTERINGSFOND

Opfølgning af tidligere bemærkninger

7.13. Med hensyn til udnyttelsesgraden af midlerne til pilotprojektet »Vækst og Miljø« skal Kommissionen understrege, at der forløber en vis tid mellem garantistillelsen og den faktiske debitering af Kommissionens konto for gebyrerne i forbindelse hermed. Der har været en væsentlig stigning i Vækst og Miljø's udnyttelse efter de tekniske justeringer, som har fundet sted på basis af en grundig intern revision i 1998. Kommissionen er af den opfattelse, at programmets nygangsætning har været vellykket.

7.15. Kommissionen er opmærksom på problemet med en tidsforskydning mellem budgettets gennemførelse og den faktiske gennemførelse af programmerne; den vil i forbindelse med sine overvejelser om, hvordan forvaltningsregnskabet skal opstilles, forsøge at finde ud af, hvordan man kan tydeliggøre oplysningerne. Kommissionen vil give en forklarende anmærkning i balancen, som gør det muligt at identificere de beløb, som modsvarer midler, der tilhører EIF (Den Europæiske Investeringsfond).

Forvaltning af egne midler

7.16. EIF er ved at blive omstruktureret, for så vidt som EIB vil blive majoritetsaktionær.

Kommissionen vil vedblive med at være en vigtig og aktiv partner i EIF.

Med hensyn til Revisionsrettens ret til at foretage revisioner vil Kommissionen fortsætte sine bestræbelser på at finde frem til en pragmatisk løsning.

EØS-FINANSIERINGSMEKANISMEN

Adgang til oplysninger om projekterne

7.24. Kommissionen har noteret sig Revisionsrettens bemærkning om, at den ikke kunne få adgang til dokumentationen i forbindelse med fire projekter. Det skal imidlertid i denne forbindelse understreges, at Kommissionen har stillet alle de oplysninger, den råder over, til disposition.

EIB begrundet denne manglende adgang med, at disse projekter faldt ind under den tidligere finansieringsordning, dvs. udelukkende med EØS-midler (midler fra Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde) og blev udbetalt i 1994, før disse lande blev medlemmer af Fællesskabet.

Bemærkninger om den stedlige revision

Projektbeskrivelser forelagt for udvalget for finansieringsmekanismen

7.27. Kommissionen noterer sig, at man i forbindelse med en anmodning om rentegodtgørelse ikke havde taget hensyn til tidligere ændringer af samme projekt, ligesom udvalget for finansieringsmekanismen ikke fik oplyst, hvad lånet med rentegodtgørelser faktisk skulle anvendes til, da forslaget blev forelagt.

Med hensyn til anmodningen om rentegodtgørelse var den manglende oplysning ikke af afgørende betydning og skyldtes en administrativ forglemmelse. Med hensyn til refinansiering kan dette anses for at være en normal finansiell praksis. EIB meddeler, at det yderligere arbejde, hvortil der ydes EIB/EØS-finansiering, i henhold til EU's direktiv vil blive genstand for en offentlig international udbudsprocedure inden udgangen af 2000.

Med hensyn til forglemmelser, tilbagebetaling og udbudsprocedurer er dette efter Kommissionens opfattelse områder, der bør være genstand for særlig opmærksomhed fremover. Udvalget for finansieringsmekanismen vil blive informeret om disse punkter, så det kan vedtage de relevante foranstaltninger.

Omkostningsstyring

7.30. Kommissionen skal understrege, at den kontrolordning, Revisionsretten henviser til, blev indført på EIB's foranledning for at forbedre forvaltningen af projektet.

KAPITEL 8 (*)

Revisionserklæring med underbyggende oplysninger

8.0. INDHOLD	Punkt
Revisionserklæring om det almindelige budget for regnskabsåret, der afsluttedes den 31. december 1999	I-IV
Regnskabernes rigtighed	III
Lovligheden og den formelle rigtighed af de underliggende transaktioner	IV
Oplysninger til underbygning af revisionserklæringen	8.1-8.31
Regnskabernes rigtighed	8.1-8.19
Anlægsaktiver og lagre	8.2-8.4
Debitorer og eventuelle fordringer	8.5-8.10
Forskud og acontobetaling	8.11-8.13
Forpligtelser og eventuel gæld	8.14-8.19
De underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed	8.20-8.31
Substansfejl, der indvirker på lovligheden og den formelle rigtighed af betalingerne og de transaktioner, der ligger til grund for dem	8.21-8.22
Formelle fejl, der indvirker på lovligheden og den formelle rigtighed af betalingerne og de transaktioner, der ligger til grund for dem	8.23-8.24
Specifikke revisionsresultater inden for de enkelte aktivitetsområder	8.25-8.31
Rammerne og praksis for regnskabsaflæggelse	8.32-8.39
Udarbejdelse af det konsoliderede regnskab	8.32-8.34
Regnskabsførelse	8.35-8.38
Rettens forbehold	8.39
Diverse	8.40-8.56
Behandlingen af beløb, der skal inkasseres	8.40
Det nye regnskabssystem	8.41-8.56
Koncept og anvendelse i praksis	8.41-8.46
Databehandling og rapportering	8.47-8.52
Operationelle mangler	8.53-8.56
Konklusion	8.57-8.61

(*) Kommissionens svar findes på side 196.

REVISIONSERKLÆRING OM DET ALMINDELIGE BUDGET FOR REGNSKABSÅRET, DER AFSLUTTEDES DEN 31. DECEMBER 1999

I. Den Europæiske Revisionsret («Retten») har revideret De Europæiske Fællesskabers konsoliderede regnskab for regnskabsåret, der afsluttedes den 31. december 1999. Dette regnskab omfatter forvaltningsregnskabet, balancen og de tilknyttede noter ⁽¹⁾. Kommissionen er ansvarlig herfor. I henhold til traktaterne ⁽²⁾ skal Retten afgive en erklæring til Parlamentet og Rådet om regnskaberne rigtighed og om de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed.

II. Retten har revideret regnskabet i overensstemmelse med de retningslinjer og standarder, der er fastlagt for dens revision. Disse er udarbejdet på grundlag af almindeligt anerkendte internationale revisionsstandarder og tilpasset, så der tages højde for de forhold, der gør sig gældende i Fællesskaberne. Revisionen omfattede en række revisionshandlinger, hvis sigte var på grundlag af test at efterprøve dokumentationen for såvel de beløb som de forhold, der fremgik af det konsoliderede regnskab, og at efterprøve lovligheden og den formelle rigtighed af de transaktioner, der ligger til grund for regnskaberne. Den omfattede også en vurdering af de anvendte regnskabsprincipper, af væsentlige skøn foretaget af ledelsen samt af regnskabsopstillingen. Revisionen gav Retten et rimeligt grundlag for at afgive den erklæring, der fremgår af det følgende.

*
* *

Regnskabernes rigtighed

III. Når bortses fra effekten af de forhold, der omtales i det følgende, er det Rettens opfattelse, at regnskabet for regnskabsåret, der afsluttedes den 31. december 1999, giver et retvisende billede af Fællesskabernes indtægter og udgifter i regnskabsåret samt af den finansielle stilling pr. regnskabsårets udgang.

- a) Beløbet for anlægsaktiver er ansat ca. 240 millioner euro for lavt (jf. punkt 8.2-8.4).
- b) De kortsigtede fordringer på medlemsstaterne er ansat væsentligt for lavt (jf. punkt 8.5-8.7).
- c) Diverse debitorer er ansat væsentligt for lavt (jf. punkt 8.8).
- d) Der mangler oplysninger om forskud og acontobetaling pr. årets udgang (jf. punkt 8.11-8.13).
- e) Forpligtelserne er ansat ca. 2 600 millioner euro for lavt (jf. punkt 8.17-8.18).
- f) De uindfriede forpligtelser er ansat ca. 1 270 millioner euro for højt (jf. punkt 8.15).
- g) Eventuelle fordringer er ansat væsentligt for højt (jf. punkt 8.9-8.10).

⁽¹⁾ Bind IV af de dokumenter, Kommissionen har forelagt for Europa-Parlamentet, Rådet og Revisionsretten, offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, EFT C 343 af 1.12.2000.

⁽²⁾ Artikel 248 EF, artikel 160 C EA og artikel 45 C EKSF med hensyn til de transaktioner, der henhører under EKSF's tidligere administrationsbudget, der ved fusionstraktaten af 8. april 1965 blev indlemmet i det almindelige budget.

Lovligheden og den formelle rigtighed af de underliggende transaktioner

IV. Inden for de begrænsninger for revisionen af indtægterne, som er nævnt i punkt 1.7-1.10, konstaterede Retten ikke en væsentlig forekomst af fejl i de egne indtægter.

Med hensyn til forpligtelserne konstaterede Retten, at de retlige forpligtelser vedrørende internationale fiskeri-aftaler, strukturforanstaltninger og eksterne foranstaltninger oversteg de disponible bevillinger med 390 millioner euro (jf. punkt 8.18).

Med hensyn til betalingerne konstaterede Retten, at der var uacceptabelt mange fejl med indvirkning på beløbet for betalingerne eller fejl som følge af, at de transaktioner, som lå til grund for betalingerne, ikke var gennemført eller ikke var støtteberettigede (jf. punkt 8.21-8.22). Der blev konstateret mange andre tilfælde, hvor reglerne ikke var overholdt (jf. punkt 8.23-8.24), og hvor der var svagheder i systemerne (jf. punkt 8.25-8.30), men disse fejls effekt på betalingerne kan ikke måles direkte.

På baggrund af ovennævnte revisionsresultater kan Retten ikke afgive erklæring om, at de transaktioner, der ligger til grund for regnskabet, er lovlige og formelt rigtige, undtagen for så vidt angår egne indtægter, andre forpligtelser og institutionernes personaleudgifter.

12. oktober 2000

Jan O. KARLSSON
Formand

Den Europæiske Revisionsret
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxembourg

OPLYSNINGER TIL UNDERBYGNING AF REVISIONSERKLÆRINGEN

Regnskabernes rigtighed

8.1. Punkt 8.2 til 8.19 indeholder Rettens bemærkninger om regnskabernes rigtighed.

Anlægsaktiver og lagre

8.2. De materielle anlægsaktiver er opført på balancen med i alt 3 019,1 millioner euro. Dette beløb er ansat for lavt, da det ikke omfatter de bygninger til en værdi af ca. 668 millioner euro, som Europa-Parlamentet og De Europæiske Fællesskabers Domstol erhverver ved en leje-/købsordning eller ved lignende ordninger. Dermed er regnskabet ikke i overensstemmelse med IAS 17 (International Accounting Standard No. 17).

8.3. Hertil kommer, at ikke alle institutionerne har fulgt Kommissionens instrukser om opstilling af balancen, hvilket medfører, at aktiverne identificeres, værdiansættes og klassificeres forskelligt. Kun Kommissionen, Revisionsretten og Den Europæiske Ombudsmand har foretaget afskrivninger, og restværdien efter afskrivning af de pågældende aktiver fremgår af balancen. De øvrige institutioner har ikke udarbejdet dækkende analyser, men Retten skønner, at effekten på regnskabet kan opgøres til ca. 430 millioner euro i manglende afskrivninger. Desuden behandler og beregner Kommissionens generaldirektorater ikke afskrivninger ens — der blev tilmed konstateret manglende konsekvens inden for de forskellige generaldirektorater.

8.4. Retten fandt blandt andet følgende svagheder i flere institutioners forvaltning af anlægsaktiver: Der blev ikke foretaget den foreskrevne fysiske kontrol af inventaret. Når der blev foretaget kontrol, var der problemer med at finde frem til aktiverne. Der var problemer med indførelsen af systemer til kontrol af anlægsaktiver. Bestemte udgifter til computerudstyr og software var ikke opført på balancen. Disse svagheder betyder, at der ikke er sikkerhed for, at beløbene på balancen er rigtige.

Debitorer og eventuelle fordringer

8.5. De samlede kortsigtede fordringer på medlemsstaterne er opført på balancen med et nettobeløb på 188,4 millioner euro. Som det fremgår af noterne til

regnskabet, har Kommissionen foretaget en værdikorrektion svarende til det fulde beløb for fordringer på medlemsstaterne vedrørende egne indtægter (1 951,9 millioner euro — jf. punkt 1.9) og EUGFL, Garantisektionens debitorer (1 041,9 millioner euro). Denne praksis, som blev anvendt for første gang i 1999, er i overensstemmelse med regnskabsprincippet om forsigtighed, men den giver ikke et realistisk billede af værdien af Fællesskabets fordringer, fordi Kommissionen ikke regner med, at nogen af beløbene kan inddrives. Selv om det ikke er realistisk at antage, at ingen af beløbene kan inddrives, er det imidlertid en forbedring i forhold til tidligere år, hvor disse aktivers værdi var ansat alt for højt på balancen. I denne forbindelse skal det bemærkes, at bortset fra værdikorrektioner vedrørende gæld, der er opstået som følge af Garantifondens interventioner, foretager Kommissionen ikke nogen værdikorrektioner vedrørende diverse debitorer, der beløber sig til i alt 2 370,3 millioner euro.

8.6. Med hensyn til egne indtægter er procedurerne for kompilering af de særskilte regnskaber (B-regnskaberne), som medlemsstaterne fører over anfægtede fordringer, i visse tilfælde ikke pålidelige. Det betyder, at Kommissionen ikke har sikkerhed for, at de opførte beløb er nøjagtige (jf. punkt 1.14). Som det forklares yderligere i punkt 1.15 og 1.16, er det på grund af de registrerede transaktioners art og omstændighederne, der ligger til grund for dem, meget svært at anslå, hvor stor en del af fordringerne i disse regnskaber der kan inddrives. Det er vanskeligt at foretage et sådant skøn, fordi der ikke foreligger nogen oplysninger — der er intet krav om, at medlemsstaterne skal fremlægge en detaljeret analyse af de regnskabsførte beløb.

8.7. EUGFL's fordringer, der er opført med et bruttobeløb på 1 041,9 millioner euro, er beløb, der uberetiget er udbetalt til landbrugere, andre landbrugsforetagender og eksportører, og som skal tilbagesøges. Bruttobeløbet omfatter beløb, som de udbetalende organer havde anmeldt som forfaldne pr. udgangen af EUGFL-regnskabsåret den 15. oktober 1999. Rettens undersøgelser viser, at balancen er ufuldstændig, fordi der især for en enkelt medlemsstat er udeladt bestemte data, som kan beløbe sig til flere hundrede millioner euro.

8.8. I 1999 har Kommissionen for første gang opført de beløb, der er betalt til forskellige formidlende organer, men endnu ikke overført til de endelige modtagere, på balanceposten »Diverse debitorer«. Beløbet på 622,4 millioner euro omfatter overførsler til kontorer for faglig bistand, projektforvaltningsenheder, nationale

fonde og andre organer, som handler på Fællesskabernes vegne. Disse overførsler var tidligere kun opført som endelige betalinger afholdt over budgettet. Ved at inkludere disse beløb på balancen giver Kommissionen vigtige oplysninger om udgifter, som endnu ikke er afholdt. Rettens revision har vist, at opgørelsen på balancen over sådanne overførsler er ufuldstændig. Når regnskabsføreren skal indhente de nødvendige oplysninger, foretager han ikke tilstrækkeligt indgående kontrol, der kan give sikkerhed for, at tallene er rigtige. For eksempel vedrører 327,5 millioner euro af beløbet på balancen Phare-programmet. Der er imidlertid en difference på 165,2 millioner euro mellem dette beløb, som er beregnet på grundlag af saldiene på de bankkonti, som føres af de lokale projektførelser, og de tilsvarende beløb i Kommissionens eget ledelsesrapporteringssystem (492,7 millioner euro). Retten har ikke kunnet få en forklaring på denne difference fra Kommissionens tjenester. For andre foranstaltningers vedkommende skønner Retten, at de overførsler, som endnu ikke er betalt til de endelige modtagere, men ikke figurerer på balancen, kan beløbe sig til flere hundrede millioner euro.

8.9. Den eventuelle nettofortjeneste ved salg fra landbrugslagre (104,8 millioner euro), som er opført under »Eventuelle fordringer« under forpligtelser uden for balancen, er ansat 178,5 millioner euro for lavt. Det skyldes, at nedskrivningen er foretaget på grundlag af forventede salgspriser, som er for lave i forhold til de faktiske salgspriser for oplagret smør og skummetmælkspulver. Hertil kommer, at den yderligere nedskrivning af lagrene af samtlige landbrugsprodukter, som er opført som udgift, er ansat 80 millioner euro for højt. Dette skyldtes problemer med at beregne dels lagrenes størrelse pr. 30. september, dels de forventede salgspriser pr. samme dato. Denne praksis har medført, at salg fra landbrugslagre regnskabsår efter regnskabsår har givet overskud.

8.10. Under »Eventuelle fordringer vedrørende bedrageri og uregelmæssigheder konstateret i forbindelse med EUGFL, Garantisektionen« uden for balancen er der opført saldi, som der er indledt retssager om. De figurerer også på balancen som kortsigtede fordringer på medlemsstater vedrørende EUGFL, Garantisektionen, og er dækket af hensættelser svarende til 100 % af beløbene. Disse saldi, som skønnes at beløbe sig til flere hundrede millioner euro, figurerer således to steder i regnskabet. Dermed er eventuelle fordringer uden for balancen ansat for højt.

Forskud og acontobetaling

8.11. I modsætning til tidligere år skelnes der i regnskabet for 1999 ikke mellem foreløbige betalinger (acontobetaling og forskud) og endelige betalinger. Disse oplysninger findes ikke i regnskabet for 1999, fordi der blev fundet for mange unøjagtigheder i tallene for de foregående år, og fordi der har været tekniske problemer i forbindelse med indførelsen af et nyt, centralt regnskabssystem. Det gør regnskabet betydeligt mindre informativt, at det ikke fremgår klart, hvilke betalinger der er endelige.

8.12. Regnskabet viser fortsat ikke, i hvor stort omfang der er gjort brug af hovedparten af de budgetbetalinger, der er opført som forskud og acontobetaling. Den eneste undtagelse er de få oplysninger på balancen om overførsler til formidlende organer (jf. punkt 8.8). Hovedparten af de øvrige overførsler vedrører strukturfondsforskud til medlemsstaterne, og det fremgår ikke af regnskabet, i hvilket omfang Kommissionens betalinger er anvendt til dækning af udgifter, der er anført i medlemsstaternes attesterede udgiftsanmeldelser.

8.13. Oplysninger om, hvordan forskuddene anvendes, er relevante for alle brugere af regnskabet, der ønsker oplysninger om, hvor langt man er nået med gennemførelsen af Fællesskabets politikker på de endelige støttemodtageres niveau. Generelt har Kommissionens tjenester ikke sondret klart nok mellem foreløbige og endelige betalinger. Kommissionens regnskabsfører bør i samarbejde med forvaltningstjenesterne få fastlagt detaljerede regler for hvert budgetområde, som tager hensyn til områdets særlige forhold og problemer. På grundlag af sådanne regelsæt kunne der efterfølgende udvikles et hensigtsmæssigt rapporteringsværktøj, der kan sikre fuldstændig og pålidelig registrering af alle oplysninger, som regnskabet skal give.

Forpligtelser og eventuel gæld

8.14. Den 31. december 1999 androg uindfriede forpligtelser indgået over opdelte bevillinger 70 931,5 millioner euro. Heraf var 4 442,8 millioner euro dækket af betalingsbevillinger fremført fra 1999 til 2000.

8.15. Ved årets udgang androg de uindfriede forpligtelser fra før 1998 ca. 17 200 millioner euro. I forbindelse med forpligtelser svarende til 7 300 millioner euro af dette beløb blev der ikke foretaget betalinger i 1998 og 1999. Retten skønner, at der i forbindelse med ca. 940 millioner euro (13 %) af disse 7 300 millioner euro ikke længere består nogen retlig forpligtelse til at foretage betalinger.

8.16. På strukturfondsområdet dækker Kommissionens retlige forpligtelser (flerårige forpligtelser) hele det udestående beløb i hver på hinanden følgende programmeringsperiode, men de årlige budgetregnskaber viser i henhold til forordningerne for dette budgetområde ⁽³⁾ kun de regnskabsmæssige forpligtelser svarende til de årlige trancher frem til det pågældende regnskabsår. De beløb, der endnu ikke er bogført som forpligtelser, er imidlertid opført som eventuel gæld. Inden for alle andre udgiftsområder skelnes der i henhold til de gældende forordninger ikke mellem retlige og regnskabsmæssige forpligtelser i regnskabet. Fordi begrebet budgetforpligtelse er defineret forskelligt i de gældende forordninger, er der ikke overensstemmelse mellem regnskabsstallene for budgetgennemførelsen.

8.17. I 1999, det sidste regnskabsår i programmeringsperioden 1994-1999 for strukturfondene, gennemførte Kommissionen en særlig undersøgelse af planlagte støtteprogrammer, som der endnu ikke var indgået forpligtelser til. Retsgrundlaget for disse programmer var beslutninger vedtaget før den 31. december, og i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 4253/88 burde der derfor også være indgået forpligtelser (jf. punkt 3.41). Disse programmer er opført under ikke-balanceførte forpligtelser ⁽⁴⁾. For at undgå at annullere bevillinger har Kommissionen fremført 2 196,3 millioner euro i disponible bevillinger. Retten konstaterede i øvrigt under revisionen, at der manglede bevillinger på 179 millioner euro til strukturfondene.

8.18. Kommissionen har i henhold til internationale fiskeriaftaler indgået retlige forpligtelser svarende til et beløb, som overstiger de disponible bevillinger på de

relevante budgetposter med 129 millioner euro. På grund af dette beløb plus 179 millioner euro på strukturfondsområdet (jf. punkt 8.17) og 82 millioner euro på området eksterne foranstaltninger overstiger de indgåede retlige forpligtelser de disponible bevillinger med i alt 390 millioner euro. Lægges dette beløb til de forpligtelser vedrørende strukturforanstaltninger, som der blev truffet beslutning om, men som ikke blev bogført i 1999 (jf. punkt 8.17), er regnskabsårets forpligtelser ansat i alt ca. 2 600 millioner euro for lavt. Beløbene er dog opført som eventuel gæld.

8.19. På Berlin-topmødet blev der vedtaget beslutninger om fastsættelse af finansielle referencebeløb for forskellige flerårige programmer (ISPA, Socrates osv.) i programmeringsperioden 2000-2006, men disse beløb figurerer ikke i regnskabet. Det gør derimod beløb vedrørende beslutninger om strukturforanstaltninger, der svarer til planlagt, men ikke programmeret støtte. Hvilke beløb, der skal opføres i regnskabet, afhænger i realiteten af, om Kommissionen har indgået forpligtelser og i givet fald hvilken art forpligtelser. Kommissionen bør definere de forskellige former for forpligtelser, så man i fremtiden undgår forskellige fortolkninger af, hvilke beløb der skal opføres i regnskabet og uden for balancen eller i noterne.

De underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed

8.20. I punkt 8.21 til 8.31 redegøres der yderligere for resultaterne af Rettens revision af de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed.

Substansfejl, der indvirker på lovligheden og den formelle rigtighed af betalingerne og de transaktioner, der ligger til grund for dem

8.21. Under revisionen konstaterede Retten, at der var uacceptabelt mange fejl med indvirkning på beløbet for betalingerne eller fejl som følge af, at de transaktioner, som lå til grund for betalingerne og derfor var fællesskabsfinansierede, ikke var gennemført eller ikke var støtteberettigede. Som i tidligere år forekom de fleste fejl på de udgiftsområder, som primært forvaltes af myndighederne i medlemsstaterne, og som tegner sig for mere end 80 % af det almindelige budget.

8.22. De hyppigst forekommende substansfejl er: at medfinansierede aktioner eller omkostninger ikke

⁽³⁾ Artikel 20 i Rådets forordning (EØF) nr. 4253/88 af 19. december 1988 som ændret ved forordning (EØF) nr. 2082/93 af 20. juli 1993.

⁽⁴⁾ 2 375 millioner euro vedrørende strukturfondene og 2,7 millioner euro vedrørende Samhørighedsfonden.

opfylder betingelserne for støtteberettigelse; at der anmeldes for store mængder, arealer eller omkostninger i forbindelse med ansøgning om fællesskabsstøtte; at der er utilstrækkelig dokumentation for, at de anmeldte omkostninger er afholdt eller har relation til fællesskabsstøttede aktioner; og at der foretages forkerte beregninger, som resulterer i, at der i den sidste ende udbetales for store beløb over Fællesskabernes budget.

Formelle fejl, der indvirker på lovligheden og den formelle rigtighed af betalingerne og de transaktioner, der ligger til grund for dem

8.23. Der blev konstateret formelle fejl på de fleste budgetområder. Disse fejl har ikke en direkte målelig indvirkning på beløbene for de transaktioner, der ligger til grund for udbetalingen af fællesskabsmidler, men de øger ofte risikoen for substansfejl. De fleste af fejlene er opstået, fordi de kontrolsystemer, der er fastsat i forordningerne om forvaltning af fællesskabsprogrammerne, ikke anvendes korrekt.

8.24. De hyppigst forekommende formelle fejl er: at kravene om kontrolprocedurer, for eksempel kravene i det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem på landbrugsområdet, ikke overholdes; at der ikke sørges for tilstrækkeligt detaljeret dokumentation for de omkostninger eller aktiviteter, hvortil der søges om fællesskabsstøtte; og at udbudsprocedurer ikke overholdes.

Specifikke revisionsresultater inden for de enkelte aktivitetsområder

8.25. De forskellige aktivitetsområder på Fællesskabets budget er kendetegnet ved, at arten af transaktionerne og forvaltningsgangene ikke er de samme. Det har ikke kun indvirkning på arten og hyppigheden af de uregelmæssigheder, der kan forekomme, men også på arten og omfanget af revisionen og på revisionsresultaterne. Hvert kapitel i denne årsberetning om de forskellige aktivitetsområder har et særligt afsnit om DAS-revisionen. Nedenstående punkter er en kort redegørelse for nogle af de væsentligste forhold konstateret under DAS-revisionen.

8.26. De traditionelle egne indtægter opkræves af medlemsstaternes toldmyndigheder. Revisionen af dette område omfattede lovligheden og den formelle rigtighed af den told, som medlemsstaterne har fastlagt og

opført i deres regnskaber på grundlag af toldangivelser, der er indgivet til toldmyndighederne. Der blev ikke fundet en væsentlig forekomst af fejl under disse undersøgelser. Retten tager under anden revision de særlige risici ved fordringer, som er forfaldne til betaling, men ikke konstateret, i betragtning. I modsætning til de traditionelle egne indtægter fastsættes moms- og BNI-indtægten (80 % af de samlede indtægter) først og fremmest på grundlag af statistiske data. Derfor omfattede Rettens revision en undersøgelse af det system, som Kommissionen anvender til opkrævning af disse indtægter. Retten konkluderede, at den havde fået rimelig sikkerhed for, at systemet var pålideligt.

8.27. EU's budget for området EUGFL, Garantisektionen, forvaltes hovedsagelig af medlemsstaterne. En stor del af udgifterne vedrører et meget stort antal forholdsvis små betalinger baseret på de enkelte landbrugeres anmeldelser af støtteberettigede fysiske størrelser såsom arealer, hvorpå der dyrkes bestemte afgrøder, eller antal dyr i besætningen. Som det kan forventes af et sådant system, er hovedparten af fejlene unøjagtigheder i støttemodtagernes anmeldelser, som resulterer i for store betalinger fra fællesskabsbudgettet. I de seneste år har Fællesskabet gjort en betydelig indsats for at forbedre kontrolprocedurerne ved at oprette det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, som dækker en stor del af budgettet for EUGFL, Garantisektionen. Rettens revision har vist, at Kommissionen bør fortsætte bestræbelserne på at få dette system gennemført overalt og i alle enkeltheder, så de forventede fordele kan udnyttes fuldt ud.

8.28. Fællesskabets udgiftsprogrammer for strukturforanstaltninger forvaltes også af medlemsstaterne. Men i modsætning til hovedparten af udgifterne på området EUGFL, Garantisektionen, er anmeldelserne baseret på udgifter, som de endelige modtagere har betalt under gennemførelsen af støtteberettigede foranstaltninger, som Fællesskabet medfinansierer med en bestemt procentsats op til en øvre grænse. Endvidere er der på dette område, igen i modsætning til EUGFL, Garantisektionen, ikke indført et regnskabsafslutningssystem eller sanktioner i tilfælde af urigtige anmeldelser. Under revisionen konstaterede Retten en høj forekomst af fejl, for eksempel at udgifter eller aktioner ikke opfyldte støtteberettigelseskriterierne, at de anmeldte udgifter var højere end de faktisk afholdte, eller at der var utilstrækkelig dokumentation. Disse fejl indvirker ikke altid på den formelle rigtighed af de forskud, som Fællesskabet udbetaler til finansiering af programmerne, men

Retten undersøgelser har vist, at mange af dem sandsynligvis vil få indvirkning på fællesskabsbudgettet, når foranstaltningerne afsluttes. Kommissionen har tidligere erkendt, at uregelmæssighederne ligger på et uacceptabelt niveau, og den udstedte i 1997 forordning (EF) nr. 2064/97. I henhold til denne forordning skal de udgifter, de endelige støttemodtagere anmelder, kontrolleres mere indgående. Det er nu op til medlemsstaterne at gennemføre disse foranstaltninger effektivt.

8.29. Udgifterne på området interne politikker afholdes hovedsagelig direkte af Kommissionen i henhold til kontrakter, som den har indgået med offentlig eller privat tredjemand. Disse kontrakter omfatter normalt Fællesskabets bidrag, som — ligesom det er tilfældet med strukturforanstaltningerne — dækker en bestemt procentdel, op til en øvre grænse, af de støtteberettigede udgifter, som kontrahenterne har betalt. Retten konkluderer, at Kommissionens kontrol af modtagernes omkostningsanmeldelser må intensiveres og forbedres. Dette forhold kombineret med udgifternes art samt det faktum, at ukorrekte anmeldelser ikke medfører kontraktlige sanktioner, indebærer en væsentlig risiko for, at der anmeldes for store udgifter. Dette bekræftes af, at Retten under revisionen konstaterede en meget hyppig forekomst af tilfælde, hvor der var betalt for store beløb, hvor omkostninger eller aktiviteter ikke opfyldte støtteberettigelseskriterierne, hvor der var anmeldt højere omkostninger end de faktisk afholdte, og hvor der ikke kunne fremlægges dokumentation for omkostningerne.

8.30. Hovedparten af udgifterne til eksterne foranstaltninger er bidrag til et forholdsvis stort antal små udviklingsprojekter med meget stor geografisk spredning. Det gælder også på dette område, at bidragene ofte udgør en bestemt procentdel af de omkostninger, som de endelige støttemodtagere har afholdt, op til en øvre grænse. Den geografiske spredning af projekterne hindrer Kommissionen i at indføre effektive kontrolprocedurer og begrænser også Retten muligheder for at foretage revision på stedet. Langt størstedelen af udgifterne afholdes direkte af Kommissionen, men den lægger i stigende grad vægt på at kanalisere midlerne gennem formidlende organer for at kunne drage nytte af de kontrolprocedurer, disse organer anvender for at beskytte deres egne interesser. Retten revision i 1999 af området eksterne foranstaltninger dækkede derfor områder med fælles forvaltning og omfattede et antal revisionsbesøg hos støttemodtagere. Retten konstaterede kun en begrænset forekomst af fejl, men undersøgelsen viste, at Kommissionen bør forbedre overvågnings- og kontrolsystemerne, især ved at indføre systematisk revision.

8.31. Administrationsudgifterne, som udgør 5,6 % af de samlede udgifter afholdt over budgettet, er for en

stor dels vedkommende rutinetransaktioner, som forvaltes direkte af Kommissionen og de andre institutioner. Transaktionerne er ifølge deres natur for det meste forholdsvis ukomplicerede, og der er umiddelbar adgang til oplysninger, der muliggør detaljeret kontrol. Retten revision af administrationsudgifterne omfattede de budgetområder, som tegner sig for hovedparten af udgifterne. Retten konstaterede, at procedure- og kontrolsystemerne generelt var tilfredsstillende, og der blev ikke fundet fejl i væsentligt omfang.

RAMMERNE OG PRAKSIS FOR REGNSKABS AFLÆGGELSE

Udarbejdelse af det konsoliderede regnskab

8.32. For andet år i træk har Kommissionen kun formelt overholdt den lovmæssige frist, som er den 1. maj, for fremsendelse af det konsoliderede regnskab ⁽⁵⁾. De dokumenter, som blev fremsendt officielt på denne dato, indeholdt væsentlige fejl, som blev påpeget over for Kommissionen. En korrigeret version blev fremsendt den 15. maj 2000 og gav anledning til nye bemærkninger fra Retten revisorer. Der blev så foretaget yderligere korrektioner i denne version i de følgende måneder. Revisionserklæringen omfatter således det ændrede regnskab, som Kommissionen sendte til Retten den 2. oktober 2000.

8.33. Dette forhold kan ikke udelukkende tilskrives de problemer, der opstod i forbindelse med indførelsen af det nye SINCOM 2-regnskabssystem i begyndelsen af 1999 (jf. punkt 8.41-8.56). Når Kommissionen ikke kan fremlægge korrekte regnskaber inden for de fastsatte frister, vidner det om, at der ikke findes egnede procedurer for udarbejdelse af disse regnskaber, i særdeleshed at der ikke er et tilstrækkeligt effektivt tilsyn, og at der ikke foretages logisk kontrol og sandsynlighedskontrol af tallene i systemet.

8.34. Eftersom der ikke regelmæssigt udarbejdes perioderegnskaber, kan man ikke på et tidligt tidspunkt finde frem til uoverensstemmelser og iværksætte korrigerende foranstaltninger, så snart der konstateres et problem. Kommissionen burde efter Retten opfattelse kunne fremlægge et brugbart regnskab i god tid inden den lovmæssige frist den 1. maj og udarbejde perioderegnskaber i løbet af året, selv om det ikke er udtrykkeligt fastsat i fællesskabslovgivningen.

⁽⁵⁾ Finansforordningens artikel 78, 81 og 82.

Regnskabsførelse

8.35. I henhold til finansforordningen og gennemførelsesbestemmelserne til finansforordningen ⁽⁶⁾ skal regnskabsføreren føre et budgetregnskab efter kasse-regnskabsprincippet til brug ved udarbejdelsen af det konsoliderede regnskab og et almindeligt regnskab til brug ved udarbejdelsen af den konsoliderede balance. I praksis betyder det, at transaktionerne i første omgang opføres under den relevante budgetpost. Når der er tale om transaktioner, som skal opføres på balancen, opføres beløbene, som er baseret på periodiske ikke-regnskabsmæssige opgørelser, derefter i det almindelige regnskab og på den konsoliderede balance.

8.36. Sådanne opgørelser over bl.a. materielle og immaterielle aktiver, lånetransaktioner og investeringer med budgetmidler, lagre eller forskud til finansielle mellemled udarbejdes af de tjenester, som er ansvarlige for forvaltningen af midlerne. De sammenholder ikke tallene med de tilsvarende poster på budgettets indtægts- eller udgiftsside. Når der ikke foretages kontrol, ikke engang sandsynlighedskontrol, bevirker det, at bogholderiet ikke føres og dermed, at regnskabet ikke opstilles efter principperne for god regnskabsskik.

8.37. Det faktum, at det almindelige regnskab ikke føres regelmæssigt og ikke er fuldstændigt, svækker den interne kontrol og bevirker, at tallene på balancen ikke er fuldstændige. Det har også den konsekvens, at der ikke kan foretages regelmæssige regnskabsafslutninger, fordi en stor del af de nødvendige oplysninger ikke findes i det centrale regnskabssystem. I de perioderegnskaber, der i henhold til de gældende bestemmelser ⁽⁷⁾ blev udarbejdet pr. udgangen af maj og november måned 1999 i forbindelse med regnskabsførerens fratreden, gælder det for mange balanceposter, at det er tallene pr. 31. december 1998.

8.38. Efter ændringen af finansforordningen i november 1998 skal der sondres mellem budgetmæssige og ikke-budgetmæssige udgifts- og indtægtsposter. Sigtet med denne ændring er at gøre det muligt »at bestemme et bredere regnskabsresultat« ⁽⁸⁾. For regnskabsåret 1999 har Kommissionen ikke anvendt denne bestemmelse i finansforordningen.

⁽⁶⁾ Finansforordningens artikel 6, 69, 70 og 72. Artikel 133-136 i gennemførelsesbestemmelserne til visse bestemmelser i finansforordningen.

⁽⁷⁾ Artikel 18 i gennemførelsesbestemmelserne til visse bestemmelser i finansforordningen.

⁽⁸⁾ Finansforordningens artikel 70.

Rettens forbehold

8.39. Retten ser sig nødsaget til at tage et foruroligende antal væsentlige, gentagne forbehold i erklæringen om regnskabernes rigtighed, som i mange tilfælde skyldes forhold, som også blev påpeget de tidligere år. Kommissionen bør straks træffe de nødvendige foranstaltninger til at få rettet op på de utilfredsstillende regnskabspraksis og afhjulpet de øvrige konstaterede fejl og mangler. Den bør sørge for at få de nødvendige menneskelige og tekniske ressourcer, så der kan indføres et effektivt regnskabssystem, som er baseret på periodiseringsprincippet, og som indeholder pålidelige, fuldstændige og mere informative data. Revisionen af finansforordningen bør være lejligheden til at indføre de nødvendige bestemmelser og til at udvide regnskabsførerens beføjelser.

DIVERSE

Behandlingen af beløb, der skal inkasseres

8.40. Det er fastsat i lovgivningen om de traditionelle egne indtægter ⁽⁹⁾, at indtægterne skal stilles til rådighed, når de konstaterede fordringer er indgået, eller når der er stillet garanti for dem. Derfor skal anfægtede fordringer opføres i et særskilt regnskab og — afhængigt af afgørelsen på tvisten — først stilles til rådighed, når beløbene faktisk er inkasseret. Med hensyn til landbrugsudgifterne forholder det sig imidlertid sådan, at de beløb, som med urette er betalt til de endelige støttemodtagere og siden anfægtet, allerede er blevet overført til medlemsstaterne i form af månedlige forskud. Der kan gå flere år, før de inkasseres, alt efter hvor langvarige de administrative eller retlige procedurer er. Fællesskabsbudgettet belastes således dobbelt: dels udbetales der forskud på de anfægtede beløb fra EUGFL, Garantisektionen, dels overdrages de anfægtede beløb i egne indtægter ikke. For at beskytte Den Europæiske Unions økonomiske interesser bedre bør Kommissionen overveje, hvordan der via lovgivningen kan rettes op på denne situation. Den kunne for eksempel indføre en bestemmelse om, at den selv kan inkassere de anfægtede beløb under EUGFL, Garantisektionen, ved at modregne dem i de efterfølgende månedlige forskud, indtil der er truffet endelig afgørelse om inkassering af beløbene i medlemsstaterne.

⁽⁹⁾ Artikel 6, stk. 2, litra b), i Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1552/89 af 29. maj 1989.

Det nye regnskabssystem

Koncept og anvendelse i praksis

8.41. I 1999 tog Kommission sit nye regnskabssystem, SINCOM 2, i brug. Efter en overgangsperiode i slutningen af regnskabsåret 1998, hvor systemet fungerede parallelt med det tidligere system, SINCOM 1, blev budgetregnskabet officielt ført over på det nye system med virkning fra begyndelsen af regnskabsåret 1999.

8.42. Det tog lang tid at udvikle systemet, i alt fem år. Ganske vist er det svært at lægge en nøjagtig tidsplan for opbygningen af et så komplekst system, men nogle af de valg, Kommissionens traf i forbindelse med beskrivelsen og udviklingen af systemet, har uden tvivl bidraget til at forsinke færdiggørelsen.

8.43. Set fra et brugersynspunkt er systemet meget kompliceret, fordi det skal leve op til finansforordningens krav. Retten har gentagne gange påpeget, at disse krav er unødvendigt komplekse. Det er beklageligt, at Kommissionen ikke kunne tage udgangspunkt i en forenklet og mere relevant finansforordning, da det nye system var på tegnebrættet. Finansforordningen er ved at blive revideret, og det er muligt, at SINCOM 2-systemet ikke uden videre kan tilpasses de betydelige ændringer, som kan blive resultatet af dette arbejde. Man kan også risikere, at finansforordningen ikke bliver så gennemgribende revideret som planlagt, fordi man er nødt til fortsat at anvende SINCOM 2.

8.44. Teknisk er SINCOM 2 et komplekst system med tre store undersystemer. Denne struktur med flere systemer har især givet problemer med at sikre, at dataene i de forskellige undersystemer stemmer overens. Dels har der været tekniske problemer med at forbinde systemerne indbyrdes, dels fungerer systemerne ikke på samme måde.

8.45. Af forskellige årsager kunne vigtige dele af budget- og regnskabsdataene og funktionerne først anvendes fuldt ud et godt stykke inde i 1999. For eksempel blev store udgiftsområder (EUGFL-transaktioner) og indtægtsområder (i funktion fra juli/august 1999) først bogført i budgetregnskabet i anden halvdel af 1999. Budgetregnskabet var således ufuldstændigt, og derfor kunne der ikke udarbejdes fuldstændige perioderegnskaber pr. 30. juni 1999. Og fordi der ikke var nogen

regnskabsoplysninger om egne indtægter, kunne Kommissionen ikke kontrollere de modtagne betalinger effektivt. Det medførte, at fejl i medlemsstaternes bidrag først blev opdaget efter nogle måneder.

8.46. Det koncept, Kommissionen har valgt for SINCOM 2-systemet, omfatter ikke en række basale regnskabsfunktioner, som kunne have været grundlaget for effektive kontrolprocedurer. Funktioner såsom debitor- og kreditorkontrolkonti og fortegnelser over anlægsaktiver forefandt som standardsoftware og ville ikke have medført store ekstraomkostninger.

Databehandling og rapportering

8.47. Et meget vigtigt element i overgangen til det nye system var overførslen af slutsaldi fra SINCOM 1 til åbningsaldi i SINCOM 2. Disse data omfatter blandt andet de beløb, som blev brugt ved beregningen af de beløb, der skulle fremføres til regnskabsåret 1999, og de spiller derfor en meget vigtig rolle i budgetprocessen. I forbindelse med overførslen burde Kommissionen have foretaget omhyggelig kontrol og afstemning for at sikre sig, at dataene var fuldstændige og nøjagtige. Dette blev ikke gjort i forbindelse med overførslen. Dette arbejde blev først påbegyndt formelt i april 2000 på Rettens anmodning og afsluttet i august 2000.

8.48. Et andet aspekt ved overførslen af data er den løbende afstemning af de finansielle data i generaldirektoraternes lokale systemer og dem i SINCOM 2. Hvert enkelt generaldirektorat er ansvarligt for sine egne data og for korrekt ledelsesinformation, og det bør kontrollere, at transaktionerne stemmer overens med dem, der er bogført i det officielle regnskabssystem. Desuden kan sådanne afstemninger være en hjælp til at finde potentielle fejl eller unøjagtigheder i oplysningerne i SINCOM 2, hvilket er særlig vigtigt på dette tidlige stadium i indførelsen af systemet. Disse kontroller udføres ikke altid systematisk og regelmæssigt, hvilket øger risikoen for, at unøjagtige eller ufuldstændige data bliver stående både i SINCOM 2 og i de lokale systemer, som anvendes i forvaltningen.

8.49. Der var problemer med indførelsen af SINCOM 2, fordi rapporteringsmodulet ikke fungerede, som det skulle. Det medførte, at Kommissionens generaldirektorer i regnskabsåret 1999 ikke altid kunne fremlægge fuldstændige og pålidelige rapporter. Det kan derfor

være, at der ikke har foreligget tilstrækkelige oplysninger, når der har skullet træffes beslutninger på ledelsesniveau. Det har øget risikoen for, at fællesskabsmidlerne ikke er forvaltet effektivt.

8.50. SI2 er det vigtigste undersystem, som anvendes af generaldirektoraterne. Systemets informations- og rapporteringsfunktioner lader meget tilbage at ønske. På grund af manglerne ved rapporteringsfunktionen har Kommissionen valgt at indføre et supplerende rapporteringsprogram kaldet Datawarehouse, som først blev funktionsdygtigt i april 2000.

8.51. SINCOM's komplekse datastruktur giver problemer med Datawarehouse, fordi oplysningerne hentes fra forskellige kilder. Desuden præsenteres oplysningerne meget forskelligt i det overordnede budgetregnskabsystem og i rapporteringsprogrammet, og dette fører til usikkerhed med hensyn til, hvilken opstilling der er den definitive.

8.52. Indtil nu er forvaltningsregnskabet blevet opstillet på grundlag af dataene i Datawarehouse, som i princippet skal indeholde regnskabsoplysningerne i to andre undersystemer. Der er imidlertid kun foretaget delvis afstemning af dataene i de tre forskellige systemer. For at sikre fuld dataintegritet bør der foretages afstemning af samtlige data i undersystemerne.

Operationelle mangler

8.53. Nogle af problemerne med SINCOM 2 skyldes fejl og mangler ved en række af systemets grundlæggende principper og definitioner. For eksempel er datoer og tidsperioder ikke defineret godt nok, og funktionen til håndtering af dem er heller ikke god nok. Det giver problemer, når man skal opgøre bevillingernes stilling på bestemte datoer i fortiden, og dermed bliver det vanskeligt at afslutte regnskabsperioder og budgetperioder.

8.54. Et andet eksempel er den tekniske behandling af ændringer af bestående forpligtelser (f.eks. frigørelse af forpligtelser eller supplerende forpligtelser), hvor de oprindelige beløb slettes og erstattes med nye. Det betyder, at revisionssporet kun kan følges ved hjælp af en meget besværlig arbejdsmetode, som indebærer, at historiske optegnelser skal hentes frem på skærmen.

8.55. I modsætning til tidligere, da SINCOM 1 anvendtes, har Kommissionen siden indførelsen af SINCOM 2 ikke haft en fuldstændig, godkendt og afprøvet nødplan for det tilfælde, at systemet bryder sammen på grund af naturkatastrofer eller lignende. Det betyder, at Kommissionen ikke kan hente sikkerhedskopierede data og arbejde videre med igangværende opgaver i tilfælde af alvorlige uheld.

8.56. Adgangskontrollen i SINCOM 2 opfylder ikke de normale mindstekrav. Nogle brugere har adgang til budgetposter uden for deres ansvarsområde. Et stort antal brugere kan udføre såvel regnskabsførerens som finansinspektørens funktioner, som i henhold til finansforordningen (artikel 21, stk. 4) er indbyrdes uforenelige, og efter tekniske justeringer af programmerne var nogle transaktioner blevet valideret automatisk uden finansinspektørens godkendelse. Antallet af brugere, der har status som systemansvarlige eller har adgang til at ændre basisdataene, er alt for højt. Kommissionen bør hurtigst muligt rette op på denne situation og installere et meget strengt adgangskontrolsystem. En sådan funktion er absolut nødvendig i et system, der behandler så store og komplekse økonomiske transaktioner.

KONKLUSION

8.57. Retten har hvert år siden regnskabsåret 1994 afgivet en revisionserklæring. Hvert år har Retten givet udtryk for alvorlig kritik, som har gået på lovligheden og den formelle rigtighed af betalingerne og de transaktioner, der ligger til grund for dem. Dechargemyndigheden har naturligvis lagt pres på Kommissionen for at få den til at korrigere kritisable forhold. Som Retten har påpeget i tidligere beretninger, er det en forudsætning for forbedringer på mellemlangt sigt, at der træffes foranstaltninger både generelt og på specifikke områder, bl.a. bør Fællesskabernes finansielle bestemmelser formuleres klarere og forenkles, og kontrolprocedurerne bør forbedres, især i medlemsstaterne.

8.58. I forbindelse med dechargeproceduren for regnskabsåret 1998 har Kommissionen taget et vigtigt skridt i den rigtige retning ved at forelægge budgetmyndigheden en plan over de procedurer, som er blevet indført eller vil blive indført for at forbedre den finansielle forvaltning. Retten kan kun hilse dette initiativ velkommen.

8.59. Retten skal dog gøre opmærksom på, at revisionserklæringen eventuelt kan fortolkes på flere måder: Man mener åbenbart, at målet for de korrigerende foranstaltninger skal være at nedbringe antallet af konstaterede fejl, og at det på sigt vil kunne resultere i en blank erklæring. Det er en misforståelse. De ansvarliges egentlige mål må være at forbedre forvaltnings- og kontrolprocedurerne. Sådanne forbedringer vil, hvis de er effektive og vedvarende, få indvirkning på revisionsresultaterne og dermed på Rettens konklusioner. Ingen kan imidlertid på forhånd binde sig til en revisionserklæring med et bestemt indhold.

8.60. Det er også vigtigt at være opmærksom på sammenhængen mellem det anslåede fejlniveau i EUGFL, Garantisektionens udgifter, som Retten har målt det under sin revision, og de finansielle korrektioner, som Kommissionen fastsætter — hovedsagelig i overensstemmelsesbeslutninger i forbindelse med regnskabsafslutningen (jf. punkt 2.20). Hvis disse to beløb for et givet år skulle vise sig at ligge tæt på hinanden, kunne det

opfattes som en indikation af, at de finansielle korrektioner havde den rette størrelse. I praksis kan resultaterne af Rettens revision imidlertid ikke direkte sammenlignes med overensstemmelseskorrektionerne, som vedrører flere regnskabsår og også omfatter faste korrektioner i de tilfælde, hvor det ikke er muligt at sætte tal på effekten af fejlene (jf. punkt 2.27-2.35). Det er Kommissionens ansvar at iværksætte de påkrævede korrigerende foranstaltninger på grundlag af sin egen og andres revision samt andre relevante oplysninger.

8.61. Som sit bidrag til den nødvendige sanering arbejder Retten, så vidt som dens ressourcer tillader det, på at videreudvikle sine revisionsredskaber og forbedre udformningen af den årlige erklæring. Retten bestræber sig på at styre revisionen i en sådan retning, at revisionserklæringen omfatter resultaterne af specifikke undersøgelser af forvaltnings- eller kontrolsystemer. Kommissionen skal kun betragte Rettens revision som et diagnostisk instrument blandt andre instrumenter.

KOMMISSIONENS SVAR

OPLYSNINGER TIL UNDERBYGNING AF REVISIONSERKLÆRINGEN

Regnskaberne rigtighed

Anlægsaktiver og lagre

8.2-8.3-8.4. Kommissionen bestræber sig til stadighed på at opføre anlægsaktiverne korrekt på balancen. Forordningen om den regnskabsmæssige forvaltning af Fællesskabernes aktiver, som er ved at blive afsluttet, vil blive vedtaget af Kommissionen sidst i oktober i år og komme til at gælde for alle institutionerne i forbindelse med regnskabsafslutningen år 2000.

Til trods for instrukserne fra Kommissionens regnskabsfører til de forskellige institutioner er disse instrukser ikke blevet fulgt af dem alle. Det skal bemærkes, at Kommissionen for klarhedens skyld i de forklarende anmærkninger til balancen har præciseret, hvilke oplysninger der mangler.

Kommissionen vil opfordre de andre institutioner til at træffe de relevante foranstaltninger med hensyn til forvaltningen af mængde- og værdifortegnelsen, således at deres regnskabsfører kan sende Kommissionens regnskabsfører relevante, fuldstændige og pålidelige oplysninger med henblik på konsolideringen af regnskaberne for år 2000.

Debitorer og eventuelle fordringer

8.5. Som nævnt i anmærkningerne til balancen er Kommissionen klar over, at de faktiske fordringer på medlemsstaterne er sat for højt: den er imidlertid ikke i stand til at opgive korrekte tal for de dubiøse fordringer, for i henhold til de gældende bestemmelser har medlemsstaterne ikke pligt til at give oplysninger om mulighederne for inddrivelse.

Med hensyn til EUGFL, Garantisektionen, har medlemsstaterne fra regnskabsåret 2001 ud over oplysninger vedrørende debitorregistret pligt til at give et skøn over inddrivelsesmulighederne for de angivne beløb. Denne forpligtelse blev indført ved Kommissionens beslutning K(2000) 1992 af 14. juli 2000 om udformningen af de oversigter, medlems-

staterne skal fremsende til de månedlige angivelser. Det skal bemærkes, at flere medlemsstater stærkt modsatte sig denne nye forpligtelse.

Med hensyn til beregningen af hensættelser til dækning af fordringer på det særskilte regnskab over de egne indtægter, som skal medregnes på balancen, vil Kommissionen — idet den finder, at hensættelser på 100 % er en acceptabel løsning på nuværende stadium — fra og med opstillingen af regnskaberne for regnskabsår 2000 benytte en ny metode til beregning af hensættelserne, som tager hensyn til inddrivelsesstatistikkerne for de foregående år.

Med hensyn til diverse fordringer skal regnskabsføringen moderniseres så meget, at standardreglerne for vurdering af fordringer kan benyttes i forbindelse med afslutningen af regnskaberne for år 2000.

8.6. Kommissionen kan bekræfte, at det særskilte regnskab indeholder dels punktuelle, dels strukturelle fejl. I de seneste fire år har det særskilte regnskab været et af de vigtigste kontrolområder i alle medlemsstaterne, og denne praksis vil blive fastholdt fremover. Så snart der opdages en uregelmæssighed, træffer Kommissionen de relevante foranstaltninger over for medlemsstaten, og den iværksætter en overtrædelsesprocedure, når dette er påkrævet.

Kommissionen er bekendt med vanskelighederne i visse medlemsstater i forbindelse med centraliseringen af data fra det særskilte regnskab (det såkaldte B-regnskab). Kommissionen skal understrege, at denne centralisering finder sted på baggrund af et stort antal bogføringsregistre, der føres på lokalt plan (på toldstederne), og som undertiden ikke er databehandlet. Kommissionen gennemgår regelmæssigt posteringerne på det særskilte regnskab under sine kontrolbesøg, og de konstaterede uregelmæssigheder korrigeres.

8.7. I henhold til forordning (EF) nr. 2761/1999 om ændring af forordning (EF) nr. 296/96 har Kommissionen forpligtet medlemsstaterne til at fremsende oplysninger om fordringer på individuelle erhvervsdrivende på området EUGFL, Garantisektionen. Kommissionens oplysninger skulle således fremover være fuldstændige.

8.8. Kommissionen er klar over de risici, det medfører at anvende denne type transaktioner. For at øge kontrollen af bevillingerne til formidlende organer forpligter Kommissionen sig til at træffe følgende foranstaltninger:

- opregning af de finansielle formidlere, der forvalter EU-midler (for regnskabsår 2000)
- fastsættelse af minimumsregler for forvaltning og kontrol af disse midler, som skal overholdes af de anvisningsberettigede, og mindskelse af forskuddenes størrelse på kontrakter (for regnskabsår 2001)
- indføjeelse af relevante oplysninger om denne type virksomhed i de forklarende anmærkninger (for regnskabsår 2000).

Beløbet på 327,5 mio. EUR, som Retten nævner i forbindelse med Phare-programmet, svarer til summen af saldiene pr. 31. december 1999 på de bankkonti, som føres af de lokale projektforvaltere, der har besvaret Kommissionens henvendelse om meddelelse af oplysninger. Det tidsinterval, der forløber mellem det tidspunkt, hvor de lokale forvaltningsafdelinger foretager betalingerne og det tidspunkt, hvor disse betalinger indkodes eller overføres til det lokale forvaltningssystem, forklarer forskellen mellem dette tal på balancen og dataene fra det interne kontrolsystem.

Kommissionen vil imidlertid bestræbe sig på at forbedre sine forvaltningsprocedurer for at kunne fremkomme med fuldstændige og pålidelige oplysninger.

8.9. Ved skønnet over størrelsen af de fordringer, der kan opstå som følge af den eventuelle nettofortjeneste ved salg fra landbrugslagrene, er den forventede salgspris på landbrugsmarkedene, hvor der er stor usikkerhed om priserne, ikke den eneste afgørende faktor. Udsvinget i dollarkursen og salgsvolumen har også afgørende indflydelse på det finansielle resultat af forvaltningen af landbrugslagrene. Rettens iagttagelser vedrørende regelmæssige fortjenester på salg fra landbrugslagrene afspejler dels en forsigtig forvaltning for at undgå at skulle overføre potentielle tab, dels ovennævnte udefinerlige faktorer, som fra år til år optræder i de forskellige sektorer.

I øvrigt kan artikel 8, stk. 5, i forordning (EØF) nr. 1883/78 om supplerende nedskrivning af landbrugslagrene kun finde anvendelse i de tilfælde, hvor der er disponible bevillinger ved regnskabsårets udgang.

8.10. Med hensyn til Kommissionens beslutning K(2000) 1992 af 14. juli 2000 om udformningen af oversigterne til fremsendelse af data vedrørende udgifter under EUGFL, Garantisektionen, er det nødvendigt at skelne mellem fordringer, der skal inddrives som følge af uregelmæssigheder og svig (for-

ordning (EØF) nr. 595/91), og andre fordringer. Denne skelnen skulle fremover gøre det muligt at undgå, at de samme beløb figurerer to steder i regnskabet.

Forskud og acontobetaling

8.11-8.13. Kommissionen har i den forklarende anmærkning til forvaltningsregnskabet gjort rede for, hvorfor den ikke har medtaget disse oplysninger i de konsoliderede regnskaber. I henhold til de nuværende bestemmelser skelnes der nemlig ikke mellem de forskellige typer betalinger, Kommissionen foretager. For at kunne give klare og gennemskuelige oplysninger skulle der ved omarbejdningen af finansforordningen blive indført fire typer betalinger, hvilket også skulle gøre det lettere at kontrollere denne form for transaktioner.

Kommissionen vil rådføre sig med forvaltningstjenesterne og derefter udarbejde detaljerede regler for hvert enkelt aktivitetsområde samt indføre denne kodificering for regnskabsåret 2001, dvs. før revisionen af finansforordningen endeligt godkendes.

Forpligtelser og eventuel gæld

8.15. Kommissionen vil sørge for, at der træffes forvaltningsmæssige foranstaltninger med henblik på at mindske omfanget af de uindfriede forpligtelser, så det kommer til at svare til de retlige forpligtelser.

8.16. Kommissionen skal bemærke, at indgåelsen af budgetforpligtelser finder sted i henhold til de gældende bestemmelser, som kan variere alt efter hvilke områder, der er tale om; regnskaberne opstilles under overholdelse af disse bestemmelser.

8.17. 1999 var det sidste regnskabsår i den foregående programmeringsperiode (1994-1999). Finansieringsplanen for programmerne måtte derfor afpasses efter den faktiske gennemførelse for at sikre, at der blev disponeret over alle Edinburgh-bevillingerne. Hovedsagelig på grund af forsinkelser i medlemsstaternes omprogrammering havde strukturfondsgeneraldirektoraterne ikke tid nok til at indgå forpligtelserne før udgangen af 1999. En stor del af bevillingerne var derfor ikke udnyttet. Hovedparten af disse resterende bevillingsbehov kunne dækkes ved en overførsel af bevillinger fra 1999 til 2000. Resten af bevillingsbehovene kunne ikke dækkes på grund af et misforhold under de relevante budgetposter og -kapitler mellem disponible bevillinger til overførsel og det resterende behov for forpligtelser. På grund af

medlemsstaternes sene omprogrammering kunne Kommissionen ikke foretage de nødvendige overførsler for at undgå denne mismatching.

Konkluderende kan man sige, at en relativt ringe del af bevilningerne var blevet udnyttet ved udgangen af regnskabsåret 1999, og en stor del af de disponible bevillinger blev overført til regnskabsår 2000 for at kunne iværksætte de endnu ikke gennemførte strukturforanstaltninger, hvilket budgetmyndigheden og Revisionsrettens tjenestegrene blev informeret om.

8.18. Fiskeriaftalerne og visse konventioner på området eksterne foranstaltninger udgør retlige rammer, der godt nok strækker sig over flere år, men samtidig definerer parternes forpligtelser (Fællesskabet — tredjelande) år for år. Fællesskabets finansielle forpligtelser er således i grundteksten (finansprotokollen) klart opdelt i årlige trancher. Det er grunden til, at Kommissionen i hvert enkelt regnskabsår kun disponerer over den dertil hørende tranche. På baggrund af Rettens gentagne bemærkninger har Kommissionen i sit forslag til omarbejdning af finansforordningen indføjet særlige bestemmelser til at tage højde herfor.

Med hensyn til strukturfondene skal Kommissionen henlede opmærksomheden på dens redegørelse under punkt 8.17.

For klarhedens skyld medregner Kommissionen imidlertid hvert år i forpligtelserne under stregen (de ikke-balanceførte forpligtelser) alle de beløb, der endnu ikke er disponeret over svarende til de retlige forpligtelser i henhold til gældende aftaler.

8.19. Kommissionen vil i forbindelse med regnskabsafslutningen for år 2000 foretage en typologisk analyse af de forskellige bevillingsrammer, der blev vedtaget på Berlin-topmødet, for at fastslå, i hvilket omfang der her er tale om udgiftsmål, som bør opføres under forpligtelserne under strengen.

De underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed

Specifikke revisionsresultater inden for de enkelte aktivitetsområder

8.27. For så vidt angår EUGFL, Garantisektionen, fortsætter Kommissionen med at kontrollere anvendelsen af det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem SIGC. Visse mangler ved dette system har i årenes løb medført finansielle korrektioner for visse medlemsstater og/eller nedsættelser af de månedlige forskud.

Takket være en stor indsats fra medlemsstaternes side i samarbejde med Kommissionens tjenestegrene er der sket en væsentlig forbedring af anvendelsen af SIGC.

8.28. Strukturfondsmidlerne anvendes især inden for rammerne af flerårige programmer i medlemsstaterne, og i henhold til de gældende EU-bestemmelser påtænkes det ikke at indføre nogen årlig regnskabsafslutningsprocedure i lighed med den, der benyttes for udgifterne under EUGFL, Garantisektionen; med hensyn til perioden 1994-1999 skal der imidlertid foretages finansielle korrektioner i tilfælde af uregelmæssigheder i henhold til artikel 24 i forordning (EØF) nr. 2082/93. For den nye programmeringsperiode (2000-2006) har Kommissionen godkendt et forslag til forordning om anvendelse af de strengere bestemmelser om finansielle korrektioner i Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999; dette forslag skal dog forelægges strukturfondsudvalgene til høring, før forordningen kan endeligt vedtages.

Den høje forekomst af fejl, som Retten har fundet, betyder ikke, at en stor del af Fællesskabets midler misbruges, men snarere at der er mangler i medlemsstaternes finansielle kontrol af midlerne, som er typiske for forvaltningen af et hvilket som helst komplekst program. Der må især sættes ind på foresat at forbedre finansforvaltnings- og kontrolsystemerne.

Med en stramning af procedurerne for kontrol af transaktioner og afslutning af programmer i henhold til Kommissionens forordning (EF) nr. 2064/97 skulle det blive lettere at sikre, at Fællesskabets anvendelse af bevillingerne er formelt rigtig. Kommissionen vil fortsætte med at kontrollere, at medlemsstaterne gennemfører disse forordningsbestemmelser til punkt og prikke.

8.29. På området interne politikker har Kommissionen nedsat en arbejdsgruppe, som i februar 2000 offentliggjorde en rapport med forslag om en række forbedringer samt forenkling i forvaltningen af forskningsprogrammerne. Nogle af de vigtigste konklusioner var, at der burde gennemføres to pilotforanstaltninger, nemlig indførelse af en standardsats samt indførelse af revisionserklæringer med udgiftsopgørelser.

Herudover kunne der — for at gøre de administrative foranstaltninger, der allerede eksisterer i forbindelse med alvorlige finansielle uregelmæssigheder, mere effektive — indføres administrative sanktioner for at forhindre kontrahenter, som har begået alvorlige finansielle ulovligheder eller svig, i at fortsætte med at modtage midler fra EU-programmer eller foranstaltninger. Indførelsen af sådanne administrative sanktioner kræver en rådsforordning inden for forskningssektoren baseret på Rådets generelle forordning af 18. december 1995.

8.30. På området eksterne foranstaltninger — og specielt med hensyn til fælles forvaltning — er der med virkning fra 1. januar 2000 blevet indført forbedringer som svar på behovet for en strategi (på tre hovedområder: standardkontrakt, indkaldelse af forslag, regnskabsystem), der tager hensyn til den hurtige vækst i antallet af ngo-projekter (ikke-statslige organisationers projekter), som finansieres eller medfinansieres gennem EU-midler, og behovet for at forbedre foranstaltningernes kvalitet og virkning.

Med henblik på at opnå en strengere regnskabspligt og større klarhed er der blevet indført nye procedurer til udvælgelse, vurdering og forvaltning af projekter og programmer. Der er blevet indført standardkontrakter for støtte, som bl.a. gør det obligatorisk med en mere resultatorienteret rapportering. Reglerne for regnskabsføring og revision er også blevet ændret. De nye regler vil betyde en mere ensartet og effektiv kontrol af disse projekter.

RAMMERNE OG PRAKSIS FOR REGNSKABSAFLÆGGELSE

Udarbejdelse af det konsoliderede regnskab

8.32-8.34. Kommissionen ønsker at understrege, at overgangen til et nyt integreret edb-system har medført en betydelig arbejdsbyrde for alle tjenestegrene. De problemer, der opstod i forbindelse med regnskabsafslutningen 1999, er også blevet gennemgået, og der er ved at blive udviklet nærmere regler for gennemførelse af korrektioner. Endvidere vil der blive foretaget en periodeafslutning pr. 30. september 2000 for at få klarhed over eventuelle stadig eksisterende uregelmæssigheder og korrigerer dem før årets udgang, dvs. før afslutningen af regnskaberne for år 2000.

Regnskabsførelse

8.35-8.38. Kommissionen er klar over, at den ikke råder over en tilfredsstillende, standardiseret kontoplan, på grundlag af hvilken alle EU-institutionerne til stadighed kan føre harmoniserede regnskaber.

Kommissionen skal understrege — og dette mindsker på ingen måde relevansen af Rettens bemærkninger — at der i øjeblikket foregår en udvikling med hensyn til offentlige regnskaber på internationalt plan, og at der i den forbindelse er opnået store fremskridt de seneste år. Et karakteristisk træk i den forbindelse er de grundlæggende reformer, der generelt er blevet gennemført i de fleste lande. Reformerne har været af forskelligt omfang og har i visse tilfælde haft indvirkning på informationernes indhold og regnskabsføringsprocedurerne.

Kommissionen har iværksat en metodisk analyse af regnskabsføringen for at kunne opnå regnskaber, der giver et retvisende billede samt er pålidelige og fuldstændige og opfylder standardnormer, således at regnskaberne bliver let forståelige og kan benyttes som beslutningsgrundlag. Kommissionen har i den forbindelse fået ekstern bistand på meget højt niveau for at sikre sig, at regnskaberne lever op til de standarder og principper, der generelt er accepteret inden for den offentlige sektor. Med det for øje er der blevet foretaget en undersøgelse, hvis konklusioner regnskabsførerens tjenestegrene i øjeblikket er ved at foretage en indgående analyse af.

En sådan udvikling er imidlertid en langvarig proces, så resultaterne kan ikke nå at komme med ved afslutningen af regnskaberne for år 2000.

Kommissionens handlingsplan ser ud som følger:

- analyse af alle de forslag om ændringer, eksperterne fremkommer med, og beslutning om, hvorvidt det er muligt at føre dem ud i livet samt nærmere skitsering af indholdet af en arbejdsplan
- indførelse af de vigtigste ændringer i den omarbejdede finansforordning og/eller i dens gennemførelsesbestemmelser
- indførelse af de nødvendige ændringer i regnskabsprocedurerne og i det elektroniske regnskabsføringssystem.

Rettens forbehold

8.39. Kommissionen er opmærksom på de problemer, som Retten peger på. I den forbindelse overdrog den en undersøgelse til en ekspertgruppe på højt niveau, som fremkom med sine konklusioner i juli 2000. Kommissionen vil udarbejde en handlingsplan på grundlag af eksperternes henstillinger. Der vil således kunne gennemføres visse forbedringer allerede i forbindelse med regnskabsafslutningen for år 2000, mens mere grundlæggende forbedringer først kommer på tale fra regnskabsåret 2001.

DIVERSE

Behandlingen af beløb, der skal inkasseres

8.40. Kommissionen kan bekræfte resultaterne af Rettens analyse, hvorefter fordringer på egne indtægter og EUGFL,

Garantisektionen, først krediteres EU's budget, når medlemsstaterne har opkrævet beløbene hos debitorerne. Krediteringen for de egne indtægter finder sted i henhold til artikel 10, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 1150/2000 og for EUGFL, Garantisektionen, i henhold til artikel 8, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1258/1999.

For at incitere medlemsstaterne til at forbedre deres opkrævningsprocedurer ville det være en god idé at undersøge muligheden for at ændre de gældende bestemmelser, således at medlemsstaterne efter en rimelig frist, der nærmere skulle fastsættes, skulle have pligt til at kreditere EU's budget alle endnu ikke inddrevne fordringer.

Det nye regnskabssystem

Koncept og anvendelse i praksis

8.41-44. Ved udarbejdelsen af SINCOM 2-regnskabsprogrammet kunne de forestående ændringer i finansforordningen ikke forudses. Tilpasningen af SINCOM 2 til den omarbejdede finansforordning udgjorde ikke nogen hindring for og har ej heller bremset forslaget til omarbejdning.

Kommissionen vil inden længe se nærmere på muligheden for at forvalte budgetregnskabet i et enkelt program og således eliminere risikoen for usammenhængende data, som Retten peger på.

8.45. Med hensyn til transaktionerne inden for EUGFL, Garantisektionen, er der et grænsefladeproblem med det lokale system AGREX; dette leverer stadig oplysningerne i det gamle program, SINCOM 1's format. Transaktionerne overføres nu direkte til det nye program, SINCOM 2.

Med hensyn til indtægterne har konverteringen af regnskabet over indtægter fra SINCOM 1 til SINCOM 2 først fundet sted senere, da man i begyndelsen af 1999 først og fremmest koncentrerede sig om budgettets udgiftsmodel. De dermed forbundne problemer er nu løst.

8.46. Rettens bemærkning er relevant; Kommissionen har dog på ingen måde udelukket at drage fordel af disse bogføringstekniske funktioner; indførelsen af et edb-instrument til forvaltning af regninger (aktion 11 i hvidbogen) giver anledning

til en fuldstændig revision af procedurerne med henblik på indførelsen af bogføring efter periodiseringsprincippet (accruals accounting). Kommissionen vil også undersøge mulighederne for en integreret forvaltning af anlægsaktiverne, en idé, der udsprang af undersøgelsen vedrørende regnskabsføringsprincipper.

Databehandling og rapportering

8.47. I forbindelse med den egentlige idriftsættelse af SINCOM 2 blev der gennemført følgende kontroloperationer:

— Med hensyn til bogføringen af budgettet blev der konstateret forskelle mellem slutsaldene i SINCOM 1 og åbningssaldene i SINCOM 2. En del af disse forskelle skyldes forskellen i systemlogik mellem det gamle og det nye program. Efter idriftsættelsen er der blevet foretaget yderligere kontrol.

— I forbindelse med den almindelige bogføring blev slutsaldene sammenholdt med åbningssaldene. Dataene fra den almindelige bogføring er blevet overført efter budgetregnskabsføringens idriftsættelse.

8.48. De anvisningsberettigede vil modtage instrukser om regelmæssigt at sammenholde data fra de lokale systemer med data fra SINCOM 2.

8.49-8.52. Der vil først kunne indføres edb-kontrol af gennemførelsen, når regnskabsprogrammet er stabilt.

Redegørelsen til budgetmyndigheden for kontrollen af budgettets gennemførelse er baseret på data fra det nuværende regnskabssystem, mens den tilsvarende redegørelse til generaldirektoraterne er baseret på data fra de anvisningsberettigedes forvaltningsmodul. Det er korrekt, at der undertiden opstår uoverensstemmelser, når der trækkes på to forskellige kilder, men ved at sammenlægge alle budgetregnskabsføringsprocedurerne i et enkelt program vil regnskabsførerens tjenestegrene opnå større konsistens og homogenitet i de forskellige data. Der vil blive truffet beslutning om den nye arkitektur i december 2000.

Operationelle mangler

8.53. Kommissionen er klar over disse problemer, som Retten peger på, og den har anmodet software-leverandøren om at løse problemerne inden dette års udgang.

8.54. Kommissionen skal bemærke, at indgåelsen af forpligtelser i SINCOM 2 identificeres ved et bestemt nummer, således at revisionssporet kan følges. Databasen (Datawarehouse) til kontrol af gennemførelsen vil fra slutningen af år 2000 give brugerne mulighed for lettere at finde frem til disse oplysninger for de uindfrieede forpligtelsers vedkommende.

8.55. Kommissionens tjenestegrene har udarbejdet en nødplan, som vil blive afprøvet inden udgangen af år 2000.

8.56. Der er ved at blive indført foranstaltninger med det formål at øge adgangskontrollen. De interventioner, som er blevet gennemført af systemudviklingsteam på de anvisningsberettigedes og finanskontrollørens vegne, har blot haft til formål at gennemføre blokerede transaktioner; der var således tale om rent tekniske indgreb.

Kommissionen skal henlede opmærksomheden på følgende: ved idriftsættelsen af SINCOM 2-programmet pr. 1. januar 1999 blev der lagt vægt på, at det var nødvendigt for brugerne at få adgang til programmet. Der blev ikke lagt vægt på nogen normativ sikkerhedsstrategi, og adgangsprofilerne blev bredt defineret, men de gældende regler for validering af transaktionerne har de facto automatisk begrænset adgangen.

Systemadministratorernes adgang er ligeledes blevet kraftigt indskrænket til det strengt nødvendige. Der vil for fremtiden blive defineret specifikke profiler for denne type transaktioner.

KONKLUSION

8.58. Kommissionen fremlagde i 1999 en handlingsplan, hvori der for hvert enkelt udgiftsområde i de finansielle overslag blev gjort rede for, hvilke foranstaltninger Kommissionen

havde til hensigt at gennemføre, og som allerede var annonceret i dens svar på årsberetningen for 1998. Kommissionen har ajourført denne handlingsplan som led i sin rapport til opfølgning af dechargen for regnskabsåret 1998.

Kommissionen har således f.eks. for den fælles landbrugspolitik indført en ordning, der tager sigte på at straffe væsentlige fejlskøn med hensyn til udviklingen af landområder. Med hensyn til strukturfondsforanstaltningerne vil omarbejdningen af finansforordningen og gennemførelsen af finansielle korrektioner forbedre den finansielle forvaltning af fondene. Med hensyn til eksterne foranstaltninger har Kommissionen meddelt, at kontorerne for faglig bistand vil blive afviklet. Med hensyn til de interne politikker har Kommissionen forbedret forvaltningen af indtægtsordrerne og lagt særlig vægt på kontrollen af de sovende forpligtelser.

8.59. Kommissionen er enig med Retten i, at det egentlige mål med Kommissionens foranstaltninger må være at forbedre forvaltnings- og kontrolprocedurerne.

8.60. Kommissionen er enig med Retten i, at det er vanskeligt at sammenligne revisionserklæringsresultaterne med beslutningerne om regnskabsafslutning (se også Kommissionens svar på kapitel 2).

Kommissionen er imidlertid af den opfattelse, at det kan være af interesse at foretage en kvalitativ sammenligning mellem på den ene side revisionserklæringsresultaterne og på den anden side de beløb, der tilføres Fællesskabets budget som følge af kommissionsbeslutninger og medlemsstaternes korrektioner.

INSTITUTIONERNES SVAR TIL PUNKT 8.2-8.4

EUROPA—PARLAMENTETS SVAR

8.2. Materielle anlægsaktiver og leje-/købsordninger

Revisionsrettens bemærkning om, at Europa-Parlamentet ikke skulle have fulgt instrukserne fra Kommissionens regnskabsfører, er ukorrekt. Instrukserne om harmonisering af institutionernes balancer fra Kommissionens regnskabsfører af 22. december 1999 præciserer nemlig, hvilke tre forhold der skal være opfyldt, for at leje-/købsordninger skal opføres under materielle anlægsaktiver i balancen.

Parlamentet har ikke opført bygningen i Strasbourg i balancen, fordi det er af den opfattelse, at en af de tekniske forudsætninger, Kommissionens regnskabsfører har anført, ikke er opfyldt.

Inden opstillingen af balancen pr. 31. december 2000 vil Parlamentet dog undersøge Revisionsrettens juridiske og regnskabsmæssige indvendinger nøje.

8.3. Harmoniseringen af institutionernes identifikation, værdiansættelse og klassifikation af aktiver

I finansforordningens artikel 70a om værdiforringelsen af aktiver fastsættes det, at »afskrivningsregler (...) fastsættes (...)

ved gennemførelsesbestemmelser ...«. Der er hidtil ikke vedtaget nogen gennemførelsesbestemmelser desangående. Endvidere har Kommissionen endnu ikke vedtaget en forordning om den regnskabsmæssige forvaltning af institutionernes ejendom, jf. gennemførelsesbestemmelsernes artikel 21.

Det skønnede beløb for ikke-afskrevne aktiver i bemærkningerne er blot formodninger fra Revisionsrettens side.

8.4. Svagheder i forvaltningen af anlægsaktiver

Parlamentet indfører et nyt system for forvaltning af mængde- og værdifortegnelsen (ELS) med henblik på at afhjælpe de konstaterede mangler. Parlamentets mål er at kunne forelægge en langt mere troværdig værdiansættelse i balancen pr. 31. december 2000, således som Revisionsretten kræver, bl.a. ved for første gang at forsøge sig med en beregning af afskrivningen. Den handlingsplan, der fremsendtes til Revisionsretten ved udgangen af 1998, følges, og tidsplanen overholdes. Man må holde sig for øje, at Parlamentets aktiver er fordelt over ca. 900 000 m² i 26 bygninger i 15 forskellige medlemsstater.

INSTITUTIONERNES SVAR TIL PUNKT 8.2-8.4DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALGS SVAR

8.3. Regnskabsførerne vil på interinstitutionelt plan drøfte, hvorledes afskrivningerne kan opstilles på en udtømmende og ensartet måde. ØSU vil anvende konklusionerne af disse drøftelser.

år, vil ØSU foretage en statusopgørelse i begyndelsen af 2001.

Afskrivningerne skulle dog kunne angives indikativt, når regnskabsåret 2000 afsluttes.

— Under denne seneste kontrol var der inventar, der var bortkommet. Der var tale om genstande, der var afskrevet, og som derfor ikke havde nogen regnskabsmæssig værdi. Afslutningen af statusopgørelsen er i gang og vil være tilendebragt ved udgangen af oktober 2000.

8.4. Hvad angår de svagheder, som Revisionsretten har konstateret i EU-institutionernes inventarforvaltning, kan situationen i ØSU sammenfattes således:

— Den seneste fysiske statusopgørelse fandt sted i 1998. Efter flytningen, der er planlagt til november/december i

— I statusopgørelsen for 1999 er software og edb-materiel værdisat som aftalt på interinstitutionelt plan.

